

РОЗДІЛ ІІІ

ВДОСКОНАЛЕННЯ ЗАКОНОДАВСТВА ПРО МІСЦЕВІ ВИБОРИ

Круглий стіл

«Шляхи вдосконалення законодавства про місцеві вибори в Україні»,

(м. Київ, 19 квітня 2005 р.)

ПРОБЛЕМИ РЕФОРМУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

Ю. Б. КЛЮЧКОВСЬКИЙ,

*заступник Голови Комітету з питань державного будівництва
та місцевого самоврядування Верховної Ради України*

Неодноразово доводиться чути, що місцеве самоврядування в Україні перебуває в глибокому системному занепаді. Проте, незважаючи на надзвичайно складні умови існування 10-12 років, місцеве самоврядування в Україні не лише вижило, але і певною мірою сформувалося. Звичайно, умови для його існування були надзвичайно важкі й ненормальні. Насамперед тому, що порушувалися основні конституційні засади місцевого самоврядування. Реалізувався залишковий принцип фінансування місцевого самоврядування, яке практично було поставлено в умови фінансового жебрацтва, будучи змушеним випрошувати гроші на здійснення своїх конституційних повноважень. Не можна забувати про політичний тиск, який набував брутальної форми і практично нівелював в політичному відношенні будь-які спроби місцевого самоврядування дійсно реалізувати свою автономію. Проблем, як бачимо, в місцевого самоврядування дуже багато. Зміна влади, яка відбулася в Україні у підсумку виборів Президента України, дала можливість ґрунтовно говорити про проблеми місцевого самоврядування, і не тільки говорити, але і вирішувати ці проблеми. Саме тому виникає тема реформи місцевого самоврядування або комунальної реформи.

Що ж треба розуміти під реформою місцевого самоврядування (комунальною реформою)?

З одного боку, в Конституції, в українському законодавстві, у Європейській хартії місцевого самоврядування зафіксоване право на місцеве

самоврядування, яке реалізують місцеві громади. Самоврядування означає виконання певних повноважень під власну відповідальність, незалежно від адміністративного контролю. Та стосовно місцевого самоврядування територіальних громад виникають питання: по-перше – якого обсягу ці повноваження, по-друге – чи мають громади реальну спроможність їх виконати. Європейська хартія спеціально підкреслює: самоврядування – це і право, і реальна спроможність здійснювати повноваження.

Тому під реформою місцевого самоврядування розуміють передусім створення умов для виконання його повноважень, уточнення обсягу цих повноважень і створення умов для реальної можливості здійснювати ці повноваження.

Однак спроби розв'язати ці проблеми переконують, що на тій основі, яка існує сьогодні, досягти цього практично неможливо. Передусім це пов'язане із проблемою спроможності місцевого самоврядування. Брак реальної спроможності часто пов'язаний не лише з ресурсною проблемою, а й кадровою. І навіть ресурсна неспроможність дуже часто викликана не стільки з браком допомоги з боку держави (хоча цієї допомоги, звісно, бракує), а з тим, що всі *власні* повноваження місцевого самоврядування представницькі органи громади можуть виконувати лише за відповідальності перед самою громадою *за рахунок власних ресурсів*, а саме цих власних засобів мають недостатньо. І це досить природна ситуація, якщо громада невелика. Тому й виникає питання: чи не варто приглянутися до територіальної основи місцевого самоврядування, тобто тої просторової бази, на якій здійснюється самоврядування. Звідси випливає ідея перегляду територіального устрою, тісно пов'язана із забезпеченням можливостей місцевого самоврядування здійснювати свої функції.

Фактично сьогодні вся дискусія щодо комунальної реформи ведеться навколо декількох позицій: як реорганізувати територіальну базу місцевого самоврядування і забезпечити її повноваженнями і ресурсами, та як обирати представницькі органи місцевого самоврядування. Дещо на другому плані залишаються поки що важливі проблеми бюджетного реформування і забезпечення податкової бази фінансової самостійності місцевого самоврядування, а також питання комунальної власності. Що ж до питання запровадження регіонального самоврядування, то воно, на мою думку, має назріти трохи пізніше.

Ці проблеми й були в центрі уваги Всеукраїнських зборів представників місцевого самоврядування, які відбулися у квітні цього року. І, звісно, навколо них було найбільше гострих дискусій. Адже будь-яке середовище, що має свій корпоративний інтерес, завжди буде консервативним й опиратиметься змінам у status quo, оскільки ці зміни несуть загрозу персональній участі цих осіб у здійсненні їх корпоративного інтересу. Тому все, що зачіпає їхні інтереси, наражається на застереження, поки вони не зрозумі-

міють, що не тільки всі навколо, а й вони самі від цього не програють, а виграють.

Нещодавно на одному із круглих столів, проведених у Верховній Раді України, один із творців польської системи місцевого самоврядування та її реформування професор Єжи Регульський назвав чотири етапи, необхідні для здійснення реформи. Перший етап – законодавчий: треба прийняти відповідні законодавчі акти які стануть правовою основою як самого реформування, так і діяльності реформованих інституцій. Другий етап – інституційний: треба реалізувати ці законодавчі акти, запровадивши відповідні інституції та забезпечивши їх належне функціонування. Ці два етапи очевидні. Та далі йде третій – необхідність забезпечення соціально-психологічних змін у свідомості суспільства, переорієнтації його на те, аби сприйняти ці реформи, а не відторгнути. А це вимагає відповідної роз'яснювальної роботи. І четвертий складник – моніторинг запровадження реформи. Бо ще ніхто нічого не робив безпомилково. І тому треба спостерігати за тим, як реалізуються заходи, спрямовані на реформування, і мати механізм швидкого реагування для виправлення допущених помилок та усунення небажаних наслідків.

Що потрібно, на нашу думку, робити на законодавчому рівні? Насамперед треба повернутися до конституційних основ місцевого самоврядування, які, як відомо, базуються на трьох основних автономіях: *правовій, організаційно-кадровій і фінансово-матеріальній*.

Стосовно правової забезпеченості правової автономії місцевого самоврядування, найпершою проблемою є чітке окреслення його повноважень – чим має займатися самоврядування, а чим воно не повинно займатися. Тому потрібно окреслити сферу самоврядних (власних) повноважень місцевого самоврядування. Хочу нагадати, що це та сфера, в якій здійснюється повноваження не під адміністративним контролем, а лише під відповідальність місцевого самоврядування перед громадою і перед законом, тобто перед судом.

Нам потрібно розв'язати проблему, що таке громада. Це люди, чи це також територія? Якщо ми відповідаємо, що це також і територія, то виникає питання: це територія власності, чи це територія юрисдикції? І тоді маємо вийти на питання, яке має психологічне підґрунтя. Одним із атавізмів радянської системи є ставлення до керівництва місцевого самоврядування як до хазяїна території. Цієї психології треба позбуватися. Немає у території хазяїна, бо територія – це не власність, це юрисдикція. І не можна стверджувати, що керівник на певній території за все відповідає. Стаття 19 Конституції України стверджує, що можна діяти лише в межах, на підставі і в спосіб, передбачений Конституцією і законами України. Тому не можна хотіти відповідати за все і займатися всім, і не можна вимагати, щоб керівник на території займався всім. У нього є межі компетенції, за які він не

може вийти під загрозою кримінальної статті перевищення службових повноважень.

При окресленні меж повноважень самоврядування на рівні громади (яка, відповідно до Конституції, виступає основним суб'єктом здійснення самоврядування) необхідно дотриматися двох засад. По-перше, це принцип субсидіарності. Згідно з цим засадничим положенням, владні повноваження повинні бути передані на найнижчий (найближчий до громадян) рівень організації влади, здатний їх реалізувати. Принцип субсидіарності підкреслює недоцільність надмірної централізації влади та її концентрації в одних руках, особливо коли йде мова про так звані *владні послуги*. Деконцентрація чи децентралізація влади є принциповим напрямом розвитку демократичної держави європейського типу, що спирається на свідомий характер суспільної діяльності своїх громадян. Таким чином, виходячи з цієї засади, слід надати місцевому самоврядуванню територіальної громади максимум повноважень, які вона *здатна здійснити*.

Але цей принцип говорить також про те, що рівень реалізації самоврядних повноважень може буде лише один. Надані повноваження повинні бути виключними, тобто здійснюватися лише на одному рівні, без втручання органів влади іншого рівня, за винятком контролю дотримання законодавства та (у розумних межах) доцільності. І тому слід добре зважити можливість запровадження кількох рівнів самоврядності, якщо ми застосовуємо принцип субсидіарності. Повноваження самоврядні повинні бути знижені до того рівня, який дозволяє їх реалізувати. Водночас громада має бути піднята до рівня територіального обсягу, який робить її спроможною бути самоврядною.

Хочемо підкреслити засаду єдиності рівня самоврядування. Важливо розібратися у сфері повноважень з суттю регіональних представницьких органів. Чи у цьому контексті йде мова про **регіональне самоврядування**? Бо коли ми говоримо про рівень самоврядності, інший, ніж територіальна громада, то, чи вживаємо ми це слово, чи ні, але **міське самоврядування** – не адекватний термін. У такому випадку ми говоримо про самоврядування території, а не громади, території значно більшої, ніж громада, і тому це **регіональне самоврядування**.

Такі ідеї щодо запровадження поряд із місцевим також регіонального самоврядування – самоврядування району чи області – є досить популярними сьогодні. Слід підкреслити, що це вимагає додаткових змін до Конституції, оскільки у чинній редакції вона не передбачає регіонального самоврядування, а районні та обласні ради, згідно зі статтею 140 Конституції України, представляють *спільні інтереси територіальних громад* на відповідній території.

Є певний ризик у запровадженні кількох рівнів самоврядування. Регіональне самоврядування неминуче буде мати тенденцію до поглинання

місцевого самоврядування в умовах недостатньої розвинутості останнього. Проте у разі, коли запровадження регіонального самоврядування буде визнане доцільним, необхідно строго дотриматися вимоги чіткого розмежування повноважень самоврядування різних «рівнів», виключення можливості для виникнення будь-яких ознак ієрархії («матрьошки») самоврядувань. Таким чином, розмежування (уникнення перетину) повноважень місцевого самоврядування чи то з регіональним самоврядуванням, чи з повноваженнями органів виконавчої влади повинно бути другою (поруч з принципом субсидіарності) засадою при визначенні оптимального обсягу сфери повноважень місцевого самоврядування та його органів.

Оскільки Конституція України розмежує поняття власних (самоврядних) і делегованих повноважень місцевого самоврядування, слід чітко визначити відмінності у їх статусі та окреслити обсяг повноважень, які можуть делегуватися. Підкреслимо, *можуть*, а не які апіорі делегуються, бо тоді вони не делеговані, а нав'язані. При цьому потрібно визначити, хто (який орган) і на яких умовах передає ці делеговані повноваження, кому вони первинно належать і кому їх можна повернути у разі відмови від їх здійснення, і хто їх може відібрати у тому випадку, коли місцеве самоврядування не справляється з їх реалізацією, а також хто віддає свої ресурси тоді, коли ці повноваження передаються.

Що стосується організаційно-кадрової автономії, залишається дискусійною проблема формування представницьких органів місцевого самоврядування, певним чином пов'язана з кадровою спроможністю здійснювати самоврядні повноваження. Йдеться про спосіб формування відповідних представницьких чи виборних органів. За якою системою їх обирати? Хто є основними гравцями в процесі їх обрання?

Насамперед це проблема виборчої системи на місцевих виборах, яка набула надзвичайно гострого характеру у зв'язку з тим, що минулого року Верховна Рада в аварійно-пожежному порядку прийняла Закон про місцеві вибори, який базується в основному на пропорційній системі, але який через спосіб свого прийняття далекий від того, щоби міг бути застосований. Звернемо увагу на кілька принципових позицій, пов'язаних з цим, не торкаючись питань регулювання виборчих процедур.

Пропорційна система на виборах обласних і районних рад суперечить теперішньому конституційному статусу обласних і районних рад як органів, що представляють не інтереси колективів населення області чи району, а спільні інтереси територіальних громад. І тому вони не можуть обиратися єдиним колективом, а повинні формуватися так, щоби забезпечити представництво своїх складових. Таким чином, у цьому відношенні закон підлягає корекції. Лише зміна конституційного статусу цих представницьких органів, запровадження регіонального самоврядування могла би

зробити прийнятним чисто пропорційний спосіб обрання районних й обласних рад.

Стосовно виборів у містах, то тут під час дискусії відбувається певне змішування понять. Слід взяти до уваги, що пропорційна система виборів зовсім не обов'язково означає чисто партійну систему висування кандидатів. Тому сьогодні обговорюються варіанти, як інтегрувати в систему пропорційного представництва механізми самовисування, наприклад, самовисування списку. Можливості самовисування списків дозволять розвинутися так званим «ратушним партіям» – об'єднанням громадян, які не претендують на політичну роль у загальнонаціональному масштабі, однак серйозно займаються місцевими проблемами.

Висловлюються побоювання, що пропорційна система виборів може з самого початку спричинити протистояння між незалежно обраним мером і незалежно сформованою політичною більшістю у раді, обраній за пропорційним представництвом. У зв'язку з тим розглядається пропозиція, щоби об'єднати вибори ради і голови громади, передбачивши, що кандидат на посаду мера йде першим номером у списку. Список, який має найбільшу підтримку виборців, отримує посаду міського голови і водночас отримує найбільшу кількість місць у раді, забезпечуючи тим самим політичну підтримку голови. Це одночасно розв'язує й іншу проблему: досі через особливості мажоритарної системи виборів голови громади та їх повну відокремленість від виборів депутатів відповідної ради кандидати на посаду мера, які не перемагають, залишаються ні з чим. Вони опиняються поза суспільним життям громади. Запропонований підхід дозволяє їм отримати депутатський мандат, дозволяючи таким чином працювати у раді й мати вплив на суспільне й політичне життя у місті.

Залишається не до кінця визначеним співвідношення рада – голова – виконком. Не цілком зрозумілий статус виконкому, який, з одного боку, є колегіальним органом, який не обирається, а призначається, а з іншого – це орган, який займається практично тою ж сферою питань, що й міський голова, однак є безвідповідальним у тому сенсі, що виконком не можна притягнути до відповідальності, його можна тільки розпустити. Чи потрібне поруч із колегіальною радою ще одне колегіальне тіло? Це теж питання для дискусії.

У сільських громадах реальною часто є проблема кадрової самодостатності, де дуже часто існує незадоволений попит на кваліфіковані кадри, що на виборах призводить до того, що просто нема з кого вибирати.

У сфері дотримання фінансово-матеріальної автономії місцевого самоврядування існують три основні проблеми. По-перше, це бюджет і його формування, міжбюджетні стосунки. По-друге, це податкова база, яка постійно звужується, і сьогодні частка місцевих податків і зборів у загальнодержавному доході доходить до критично низького рівня; це означає, що

при такій податковій базі місцеве самоврядування і далі буде на утриманні у державного бюджету. По-третє, це проблема комунальної власності, яка має дві сторони – здатність громади управляти цієї власністю, а з другого – захищеність цієї власності від сваволі керівників громади.

В основі розв'язання багатьох цих проблем лежить забезпечення відповідної територіальної бази самоврядування. Вона тісно пов'язана і з кадровою достатністю, і з фінансовою, і з бюджетною.

Прагнення зробити громаду самодостатньою, потрібною людям, насамперед впирається у проблему обсягу повноважень і здатності їх реалізувати. Сьогодні в Україні велика кількість сільських громад, що мають менше як 1000 мешканців. Громадяни практично не відчують допомоги від органів самоврядування такої громади: усі проблеми вони змушені розв'язувати в районному центрі. Потрібно наблизити надання владних послуг до людей, передати їх до громади. Однак невелика громада не зможе здійснити необхідний обсяг повноважень, забезпечити їх необхідними ресурсами та кадрами. Пошуки розв'язання усїєї проблеми приводять до ідеї укрупнення територіального масштабу громади, надання їй статусу адміністративно-територіальної одиниці – територіальної основи здійснення місцевого самоврядування.

Як позначиться територіально-адміністративна реформа на стані розвитку самоврядування в місті?

І сьогодні за чинним законодавством ми маємо низку міст із районним поділом, де районні ради відсутні. Це – Львів, Одеса, Маріуполь... Така структура управління містом цілком вписується в теперішні рамки законодавчого регулювання місцевого самоврядування. Річ у тім, що одним із рудиментів радянської системи залишилися випадки такої собі «матрьошки» рад, коли на одній території є кілька громад: більша й менша, яка входить до складу більшої. Це райони в місті, де, до речі, існування районної в місті громади зовсім не впливає безпосередньо з Конституції (й це підтвердив свого часу Конституційний суд України). Це – поселення, що входять до складу великого міста (у деяких випадках – на трьох-чотирьох рівнях). Ніби міська громада й покриває цю територію, однак, окрім того, у цих селах, селищах чи навіть малих містах є і свої громади. Тоді виникає питання: котра з громад «старша»? Чи та, що «вища», чи та, що «ближча до людей»? Коли та, що «ближча до людей», то в якому сенсі вона входить до міста? А коли «старшою» є більша, то для чого «мала» громада?

Питання управління великим містом, поза сумнівом, має входити до компетенції міської ради. Як ділити місто: на райони, округи, дільниці чи квартали, який спосіб управління цими одиницями – ці питання мусять бути в компетенції міста. Єдина вимога – керованість містом має зберігатися в будь-якому разі. Тому питання статусу й обсягу повноважень районних у

місті рад – це теж компетенція міської ради. Які повноваження їм буде надано, такі вони й здійснюватимуть.

Проте й сільським радам запропоновані зміни принесуть поліпшення. Часто можна почути заперечення: якщо в селі не буде сільської ради, чи не стане це село безперспективним у тому сенсі, який колись був за брежневських чи хрущовських часів? Проте слід згадати, що сьогодні сільські ради утворені лише в одному з кожних чотирьох сіл. При укрупненні сільських громад треба знайти розумну міру і пам'ятати, що сьогодні одна з основних функцій сільського голови – надавати дуже потрібні довідки людям, і таких довідок голова видає кілька сотень, а то й тисяч на рік. Не варто змушувати людину йти по таку довідку за десяток кілометрів – шукати голову великої сільради. У цьому плані дуже корисним є польський досвід. У Польщі гміна складається з кількох сіл, але в кожному з них є сільський староста. Він не є звільненою посадовою особою, як сьогодні сільський голова, а діє приблизно на правах нашого комітету самоорганізації громадян. Цей досвід слід запозичити. Такий староста був би уповноважений надавати найпростіші владні послуги мешканцям свого населеного пункту, «збирати» їхні проблеми й ставити їх перед сільською радою. Таке одночасне поєднання розосередження сільської ради з її укрупненням видається необхідним.

Зауважимо також, що запровадження поняття «громада» як адміністративно-територіальної одиниці не приводить до збільшення ареалу, на який поширюється юрисдикція міської ради великого міста. Фактично це узаконює сьогоднішню ситуацію, коли (всупереч вимогами Конституції) територія міської ради часто значно більша від території власне міста. Верховна Рада України досить часто приймає «парадоксальні» рішення такого змісту: «Включити стільки-то гектарів території Н-ської міської ради до складу території міста Н». Очевидно, що настав час упорядкувати ці поняття й усунути підстави для таких «дивних» рішень.

При опрацюванні проекту нового закону про територіальний устрій проведено моделювання реформи в чотирьох областях: Вінницькій, Івано-Франківській, Луганській та Одеській. І вже відбулося публічне обговорення нової моделі в областях, як, утім, і напрацювань, що стосуються нормативного забезпечення реформування та його інституційного запровадження. Доопрацьований проект закону про територіальний устрій України, що має бути внесений до Верховної Ради України, був попередньо схвалений у Комітеті Верховної Ради України з питань державного будівництва та місцевого самоврядування. Ясна річ, якщо ми хочемо розпочати реформу швидко, то й готуватися слід достатньо інтенсивно.

Спрямована на децентралізацію влади реформа передбачає чітке розмежування повноважень між місцевою та державною владами. Своєю чергою, досягнення такого розмежування й розширення реальних повнова-

жень місцевого самоврядування вбачається на шляху його фінансового забезпечення. А це тягне за собою і своєрідну «децентралізацію» бюджету.

Фінансова автономія місцевого самоврядування – це найгостріша проблема. Коли з погляду правової та організаційно-кадрової автономії вже видно, як її забезпечити, то з фінансового аспекту ми завжди стикатимемося з кількома взаємно суперечливими проблемами. Це, з одного боку, брак коштів, з іншого – неможливість посилення податкового тиску, а з третього – необхідність забезпечення виконання повноважень місцевого самоврядування. Ідеологія, закладена в Бюджетному кодексі, була прогресивною для свого часу, оскільки запроваджувала певні правила гри під час бюджетного процесу, якими убезпечувала від сваволі з боку фінансових органів, встановлювала певні рамки, у межах яких ті повинні були діяти. Однак Бюджетний кодекс не зняв основної проблеми – залежності місцевих бюджетів від бюджетів вищого рівня. І коли сьогодні пропонується, щоби Міністерство фінансів прораховувало дотації аж до сільської ради, – просто посилення не так порядку, як вертикальної підпорядкованості цих бюджетів. Зрештою, для десятка тисяч місцевих бюджетів це й нереально.

В нашій бюджетній системі є певні парадокси. Наприклад, місцеві державні адміністрації є органами державної виконавчої влади. Однак вони виконують місцеві бюджети, затверджені представницькими органами місцевого самоврядування. Це – парадокс. Самоврядування, що має діяти автономно від системи державної виконавчої влади, насправді бюджетно й фінансово підпорядковане їй. І це посилилося останнім часом, після того, як попередній уряд запровадив у практику казначейське обслуговування місцевих бюджетів. Це означає, що сільська рада має рахунок не в банку, а в державному казначействі, функція якого суттєво відрізняється від функції банку. Державне казначейство має право перевіряти доцільність витрачання коштів, державний чиновник може відмовляти в оплаті рахунку на підставі того, що вважає цю оплату недоцільною. Таким чином, чиновник державного органу отримав право ревізувати рішення представницького органу місцевого самоврядування. Рада ухвалює рішення про використання коштів, а чиновник каже: «Ні!». Я вже не згадую про те, що сама процедура виділення коштів стала надзвичайно бюрократизованою та ускладненою, але уся ця ідеологія, згідно з якою держава жорстко контролює не тільки складання, а й виконання бюджетів, є просто ненормальною.

Реформування системи фінансового забезпечення місцевого самоврядування потрібне. Воно справді є складним, адже бракує коштів. Крім усього іншого, фінансова самостійність місцевого самоврядування дуже тісно пов'язана з наявністю власних джерел доходів, незалежних від державних. Державний дохід завжди перерозподілятиме держава. А на місцевому рівні потрібно, щоб на фінансування, принаймні, власних повноважень були власні доходи, якими можна самостійно розпоряджатися і які

можна передбачити. Однак тенденція останніх років призвела до того, що ідея зниження податкового тиску передусім вдарила по переліку місцевих податків та зборів. Хоча вони далеко не є головними у формуванні податкового тиску, їхню кількість різко зменшено. Зменшилися «вилки», у межах яких місцеве самоврядування може регулювати ці податки. У консолідованому бюджеті частка місцевих податків і зборів у дохідній частині різко зменшилася за останні 10 років. Це означає, що місцеве самоврядування щораз більше залежить від державних доходів.

Тут виникає ряд питань. Чи податок на доходи фізичних осіб мусить бути загальнодержавним? Чи не можна його зробити місцевим: там, де людина працює, там його і сплачує? Цей податок і сьогодні реально майже на 100% іде повністю до місцевих бюджетів, за винятком окремих донорських регіонів. Але це робиться Законом про Державний бюджет, а не про місцеві бюджети. Тобто це – не гарантована у довгостроковому плані норма, і вона будь-коли може змінитися. Досі в Україні немає податку на нерухомість. А це ж природний місцевий податок. Не дотримується природний порядок стягування податку на землю. Досі значна частка цього податку йде не в бюджет територіальної громади, а прямо в районний, або й обласний, і потім перерозподіляється.

Не можна оминати й питання про комунальну власність, що досі в нас до кінця законодавчо не врегульоване. Не тільки немає опрацьованих на законодавчому рівні методів управління комунальною власністю – тією, що перебуває в руках громади, а серед цієї власності дуже багато є монопольних структур. Скажімо, той самий міський водоканал. У цій галузі не існує конкурентного ринку, адже паралельного водогону ніхто не проведе. Тому людина не має вибору: підключатися до системи водопостачання чи ні.

Друга цікава проблема – право територіальної громади (чи його відсутність) на відчуження свого майна. Саме навколо проблем відчуження є багато конфліктів. У Сумах міське комунальне підприємство водопостачання дешево продало приватній фірмі. Так, на рік продажу дохід від цього був доходом до місцевого бюджету. Однак хто тепер регулюватиме тарифи? Хто забезпечуватиме життєздатність міста? Невже лише приватна фірма без жодного контролю з боку територіальної громади? В іншому великому місті була спроба віддати водогін в оренду на 49 років. Правомірні такі речі чи ні? Сьогодні ми можемо лише боротися з ними як з недоцільними. Однак законом вони поки що практично не заборонені.

Ще одна проблема з комунальною власністю – статус *спільної* комунальної власності територіальних громад, що перебуває в управлінні району або області. У якому сенсі це спільна власність? Яку частку має в ній конкретна територіальна громада? Це не абстрактне питання. Скажімо, як має утримуватися обласна чи районна лікарня? За рахунок районного бюджету апріорі чи за рахунок районного бюджету, що формується з відраху-

вань від територіальних громад? А якщо в районі є окреме місто, яке збудувало свою лікарню і більше не хоче утримувати районну? З нього все одно зніматимуть гроші на утримання районної чи воно може відмовитися від цього? І таких ситуацій – тисячі. Тому питання впорядкування відносин, пов'язаних з комунальною власністю – це теж одне з найсерйозніших питань забезпечення бази для діяльності місцевого самоврядування, не як самоцілі, а як способу забезпечення інтересів громадян, які проживають на цій території.

Проблема тягара великого міста, яке одночасно виконує обов'язки адміністративного центру території – це не лише проблема великих міст – обласних центрів, це проблема багатьох міст, які є районними центрами. У разі, коли такий центр – місто обласного значення (у новій термінології – місто-район), виникає значна плутанина у співвідношенні власності, бюджетів, взаємної оплати послуг між різними одиницями; прикладом можуть бути стосунки, скажімо, Київ – Київська область, Вінниця – Вінницький район. Водночас при цьому знижується можливість інших потенційних центрів розвитку. У зв'язку з цим деякі міста Київської області, які могли би претендувати на рівень обласного центра, залишаються штучно стриманими у своєму розвитку. І те саме стосується інших міст. Якщо ми запроваджуємо поняття міста-району, то місто-район не може бути центром іншого району. Подібно місто-регіон не може бути центром регіону-області. Воно має бути виведено із складу області у всіх відношеннях.

Для чого потрібний район чи область? Конституція стверджує, що на рівні району й області реалізуються спільні інтереси громад. Але поставимо питання: чи ці спільні інтереси можна реалізувати лише в таких межах? А якщо кілька громад в іншому територіальному обсязі домовляться реалізувати спільні інтереси? Це буде суперечити закону чи допускається? У зв'язку з цим згадаймо, як формується районний бюджет. Чи з відрахувань з місцевих бюджетів для здійснення спільних інтересів? Навпаки, сьогодні районний бюджет ділиться з місцевим своїми залишками для того щоб підтримати його животіння. Де повинен бути акцент: громада чи район? Тому ще раз підкреслимо: якщо запровадити самоврядування на рівні району без рішучого і чіткого розмежування його повноважень від повноважень громади, існуючий акцент на районі збережеться, і місцеве самоврядування громади залишиться у жебрацькому становищі порівняно з районом.

З іншої точки зору, такі адміністративно-територіальні одиниці, як район, область, існують для того, щоб деконцентрувати виконавчу владу держави, щоби розосередити повноваження виконавчої влади із столиці Києва на місця. Тому потрібно чітко говорити про умови співіснування адміністрацій і самоврядування. А основа такого співіснування – це, насамперед, розмежування повноважень на основі принципу доповнювано-

сті, а не панування одного над другим. Лише у тому випадку, коли адміністрації не мають жодного відношення до самоврядних повноважень, а самоврядування не має відношення до повноважень, які здійснює адміністрація, лише тоді може бути порядок у здійсненні влади і, знову ж таки підкреслимо, лише тоді подолаємо психологію «хазяїна території».

Яким би автономним не було місцеве самоврядування, воно має діяти у межах правової системи держави. Повноваження контролю законності діяльності місцевого самоврядування повинні належати місцевій адміністрації. Це краще, ніж зберігати загальний нагляд у прокуратури. Водночас надання адміністраціям контрольних повноважень може супроводжуватися переданням виконавчих повноважень до тих чи інших органів місцевого самоврядування.

Цілий ряд розглянутих кроків у реформуванні місцевого самоврядування потребує певних змін до Конституції України. У зв'язку з цим виникає питання: чи треба спішити із прийняттям законопроекту про внесення змін до Конституції, попередньо схваленого у грудні минулого року (законопроект 3207-1)? Попри існуюче бажання якнайшвидше його запровадити, підкреслимо: не можна конституцію змінювати так часто, як ми сьогодні змінюємо податкове законодавство. З кон'юнктурних міркувань хтось може спробувати скаламутити водичку для підприємців, щоби вони більше заплатили до бюджету, хоча це нечесна політика. А якщо ми скаламутимо конституційні основи здійснення влади в державі, то це вже означатиме хаос. Не можна погодитися з тезою, мовляв, давайте сьогодні приймемо цей варіант, а наступного скликання знову будемо ті самі положення вдосконалювати. Це нагадує хірурга, який ріже пацієнта потрохи, сьогодні кусочок і завтра кусочок, бо шкодує його. Різати можна тільки один раз, але точно! Саме так, як потрібно, не експериментуючи. Поспішність у впровадженні конституційних змін вже сьогодні призвело до того, що на рівні місцевого самоврядування ми маємо різні строки повноважень у місцевих рад і міських, селищних, сільських голів. У рад – 5 років, у голів – 4. Тому законопроект потрібно серйозно доопрацювати і повторно скерувати до Конституційного суду України.

Однак реформа місцевого самоврядування потребує також внесення змін до великої кількості законів та підзаконних актів. Кількість законів, що повинні зазнати змін, пов'язана з тим, у скількох законах виписані ті чи інші повноваження органів місцевого самоврядування та місцевих державних адміністрацій. А вони згадуються не лише в базових законах про місцеве самоврядування та місцеві державні адміністрації, а й у безлічі інших, навіть таких, як закон про медичне обслуговування й санітарний догляд чи, скажімо, про пожежну безпеку. Йдеться про те, щоб інвентаризувати законодавчу базу й зібрати всі положення, які регламентують повноваження місцевого самоврядування та державних адміністрацій, в один норматив-

ний акт. Це не так кодифікація, як систематизація законодавства в цій галузі. Оскільки дуже часто сільська рада чи сільський голова навіть не знають, що є такий закон, яким їм доручено щось робити. Ніхто цього не фінансує, лише приходять і штрафують у разі невиконання. Підзаконних актів у цій сфері теж дуже багато, але те, що доведеться їх упорядковувати, – навіть корисно. Скажімо, сьогодні питання адміністративно-територіального устрою навіть Верховна Рада України вирішує на підставі Положення, затвердженого Президією Верховної Ради УРСР на початку 1980-х років. Інших нормативних актів немає. Переглянути всілякі старі відомчі інструкції, абсолютна більшість яких досі не зареєстрована в Міністерстві юстиції, – корисно і потрібно. Адже, відповідно до Конституції, підзаконний нормативний акт чинний тоді, коли він загальновідомий, опублікований і зареєстрований в Міністерстві юстиції, що означає, що він пройшов перевірку на відсутність порушення прав громадян і на відповідність системі законодавства держави.

Існує проблема, пов'язана з термінами запровадження реформи. У березні 2006 року, відповідно до Конституції, мають відбутися чергові місцеві вибори. Постає питання: чи спочатку провести вибори на ґрунті старого територіального устрою, а тоді вже при нових виборних органах проводити реформування, чи, можливо, почати реформування сьогодні (очевидно, що закінчити його до березня не вдасться). Відстрочення на півроку місцевих виборів для того, аби провести їх на новій територіальній, бюджетній та податковій основі, було б ефективніше, оскільки реформувати новообрані органи завжди важче, ніж старі, що свої повноваження закінчують. Водночас це забезпечило б політичну пріоритетність місцевих виборів. Вони більше не будуть в тіні іншого політичного процесу, і тому суспільство зможе їх нормально проконтролювати. Це також збагачує у кадровому відношенні місцеві вибори і органи місцевого самоврядування.

Якщо закон не буде прийнятий до виборів, то вибори пройдуть у встановлений сьогодні строк. Тоді доведеться запроваджувати реформу вже після виборів. Проте розпускати новообрані органи, які ще не встигли попрацювати – це гірший шлях.