

Реформування системи влади в Україні: децентралізація та дерегуляція

20 березня 2009 року в м. Борисполі (Київська область) відбувся круглий стіл на тему: «Реформування системи влади в Україні: децентралізація та дерегуляція» за участю лідерів місцевих громад Київської, Житомирської, Чернігівської областей. Захід провів Інститут трансформації суспільства (Київ) у співпраці з Бориспільською міською радою в рамках проекту «Розвиток громадського управління в Україні: децентралізація та дерегуляція», що підтримується Посольством Королівства Нідерланди в Україні.

Під час круглого столу:

- відбулася відкрита та прозора дискусія щодо розмежування повноважень і функцій політичного та адміністративного управління на центральному й місцевому рівнях і формування нової системи організації та контролю влади в умовах поглиблення демократичних основ розвитку і впровадження євроінтеграційного курсу України;
- намічено план заходів, які необхідно здійснити в обласних, міських, селищних радах для успішного впровадження реформи місцевого самоврядування в Україні;
- вироблено пропозиції до Закону України «Про вибори народних депутатів України» стосовно проведення виборів за відкритими партійними списками та до Закону України «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» стосовно проведення виборів за мажоритарним принципом;
- ухвалено модель проведення I Всеукраїнських національних зборів міських голів, присвячених питанням проведення адміністративно-територіальної реформи та реформи виборчої системи в Україні;
- ухвалено й підписано Резолюцію та Звернення міських голів і лідерів громадських організацій України до Президента Парламентської Асамблеї Ради Європи пана Луїса Марії де Пуча на підтримку Резолюції ПАРЕ щодо доцільності проведення в Україні реформи виборчої системи.

Учасники заходу:

представники Посольства Королівства Нідерланди в Україні; депутати Київської обласної ради; міські та селищні голови, представники міських і селищних рад Київської, Житомирської, Чернігівської областей; керівники Київського регіонального відділення Асоціації міст України та громад, Інституту трансформації суспільства; експерти з Національної академії державного управління при Президентові України, Національного інституту стратегічних досліджень, МГО «Україна – Польща – Німеччина»; засоби масової інформації Київщини.

Виступи учасників круглого столу

Олег Соскін, директор Інституту трансформації суспільства. Нинішній круглий стіл є вже дев'ятим за ліком, що були організовані Інститутом трансформації суспільства з ініціативи міських голів, які виступають за невідкладне проведення адміністративно-територіальної реформи та реформи виборчої системи в Україні. У попередніх подібних заходах, проведених від початку року у восьми областях України, взяли участь 130 міських голів, які підписали відповідне звернення до Президента Парламентської Асамблеї Ради Європи пана Луїса Марії де Пуча, а також до керівництва країни. Сьогоднішній круглий стіл відрізняється від попередніх тим, що він є комплексним: для серйозної розмови та ухвалення важливих рішень зібралися міські голови одразу трьох областей України – Київської, Житомирської і Чернігівської. Таким чином ми прискорюємо процес, мета якого – вийти на скликання I Всеукраїнських національних зборів лідерів міських і селищних громад, присвячених питанням реформи місцевого самоврядування та виборчої системи в Україні.

У 2007 р. ПАРЕ прийняла Резолюцію, у якій визнала, що в Україні неправильно сформована система виборів до Верховної Ради та органів місцевої влади і що вона не має нічого спільного з європейським законодавством та європейськими традиціями. Вибори до Верховної Ради



Організатори та експерти заходу



Міські та селищні голови України – учасники заходу

мають проходити за відкритими партійними списками по окремих округах. На місцевих виборах, на думку переважної більшості українських мерів, потрібно повернутися до мажоритарної системи. Лідери міських та селищних рад наполягають, щоб українська влада виконала зазначену Резолюцію Парламентської Асамблеї Ради Європи, адже Україна є членом і ПАРЄ, і Ради Європи. До ПАРЄ ми вже відправили вісім відповідних звернень від міських та селищних міських голів восьми областей України, і вони вивчаються. Варто відмітити, що Моніторинговий комітет ПАРЄ наразі очолює український представник – депутат Верховної Ради С. Головатий, який не сприяє виконанню Резолюції ПАРЄ від 2007 року.

Анатолій Федорчук, Бориспільський міський голова. Усіх присутніх на зустрічі представників місцевого самоврядування турбує та об'єднує одне актуальне питання – якнайшвидше проведення в Україні реформи місцевого самоврядування і реформи виборчого законодавства. Ця тема є гострою й актуальною сьогодні, коли наша країна знаходиться на перехідному етапі свого розвитку.

Я хотів би наголосити, що у цей відповідальний для нації час ми, міські голови, повинні бути активними в суспільно-політичному та громадському житті наших регіонів, дбати про громадян і підтримувати ті рішення, які допомагають найкращим чином вирішити наболілі економічні та соціальні проблеми сьогодення.

Спілкуючись із деякими депутатами Верховної Ради України, я дійшов висновку, що вони дуже далекі від питань, які нас хвилюють, і просто багато чого не розуміють з того, що відбувається в суспільстві. Тому потрібно, щоб ми активніше доносили до депутатів і керівників держави свої проблеми. Колективні звернення на ім'я Президента, Прем'єра, Голови Верховної Ради за підписами сотень міських голів, лідерів міських громад можуть зрушити питання проведення реформи місцевого самоврядування та виборчої системи з мертвої точки. Для цього потрібно також використати Всеукраїнську газету «Місто і люди» як рушійний інструмент і трибуну для публічного наголосу на необхідності вирішення проблем територіального управління та розвитку. Потрібно активніше виходити на телебачення і радіо, які власне існують для того, щоб висвітлювати невідкладні проблеми, які накопичилися у сфері місцевого самоврядування та виборчого законодавства. Я переконався в тому, що населення наразі погано поінформовано про суспільно-політичну ситуацію в містах і регіонах України.

Якщо сьогодні не поставити перед керівництвом нашої держави питання про негайне реформування системи місцевого самоврядування України та приведення виборчого законодавства відповідно до вимог європейської інтеграції, то завтра може бути вже пізно.

Іван Розпутенко, доктор наук з державного управління, професор Національної академії державного управління при Президенті України. Боротьба за Українську державу, за українську владу, за її організацію, за реалізацію суверенних прав має бути складовою як теорії державного управління, так і, що особливо треба зазначити, практики державотворення та успішного його розвитку.

Де-факто змагання за Українську державу не скінчилося, оскільки з проголошенням правових актів Україна й досі немає реального територіального, економічного,

політичного, інформаційного, культурно-мовного, духовного, церковно-релігійного суверенітету, що загалом складає поняття національної безпеки України. Реальний суверенітет – це наявність стабільної національної ідеї, тобто тієї етнічної домінанти, яка уможливорює самоідентифікацію жителів України.

Спостерігається системне явище: закладені політико-управлінські засади не відповідають національній ідеї, національним традиціям, науковій спадщині, що призвело до появи таких суттєвих вад, як безсистемність та непослідовність державної політики, її декларативність, пасивність і формалізм, незадовільний рівень наукового, матеріально-фінансового, кадрового забезпечення, безвідповідальне ставлення високопосадових державних службовців до реалізації стратегічного курсу України.

Тож, визначаючи шляхи реформування системи державного управління, слід говорити не про «модернізацію» чи «удосконалення», а про докорінну зміну існуючої системи. Саме системи, а не поодинокі явища, з якими продовжують боротися і нас до цього закликають лідери-невдахи, що паразитують на нашому мовчанні.

Наступна проблема – централізація/децентралізація управління. Україна не повинна займатися тотальною децентралізацією державного управління з подальшою передачею функцій і повноважень на «місця», тобто органам місцевого самоврядування. Сьогодні в суспільній свідомості ще не відбулося переосмислення ролі Української держави. Переважна більшість населення не ототожнює себе з державою, апарат якої завжди асоціювався з репресивними функціями щодо самих українців. Як на мій погляд, спершу слід провести українізацію державного апарату (у широкому сенсі цього слова) в центрі та адміністраціях різного рівня. По суті, цей процес не відбувся в Україні через копіювання зарубіжних моделей державного управління. Було віддано пріоритетність саме копіюванню, так би мовити, демократичності, штучно протиставляючи її українським традиціям урядування.

Метою адміністративно-територіальної реформи в Україні має бути створення раціональної системи управління державою, тобто системи ефективного надання послуг громадянам.

Центральні органи державного управління відповідають за процес перетворень і адміністративну діяльність. Децентралізація державного управління повинна привести до того, що центральні органи державного управління зосередять свою діяльність на: 1) конкретизації й реалізації стратегічного курсу розвитку українського суспільства та 2) захисті національних інтересів, включаючи питання внутрішньої й зовнішньої безпеки України.

Головним завданням місцевих органів самоврядування на обласному рівні мусить бути вироблення та здійснення стратегії розвитку області, виходячи із наявних джерел і додатково залучених ресурсів. Аналогічні функції та завдання поширюються й на органи самоврядування районного масштабу. У рамках відведеної компетенції зазначених структур повинні вирішуватися питання соціально-економічного розвитку (охорона здоров'я, шкільництво, інфраструктура, будівництво доріг, у т.ч. їх міжрайонне фінансування, та ін.).

Адміністративно-територіальна реформа (тобто зміна форми) може пройти безболісно, якщо вона здійснюватиметься еволюційним шляхом за принципом етноісторичного розміщення. Принаймні такий підхід, як формування нових регіонів (Закарпаття, Га-

личина, Буковина, Поділля, Полісся, Волинь, Крим, Слобожанщина, Донбас, Січеславщина тощо) із скороченням функцій і кількості оргструктур дозволить реалізувати принципи самоврядування, децентралізації та відновлення історичної пам'яті, що є потужним мотивуючим фактором.

Кожен із зазначених етнорегіонів містить певну кількість територіальних округів, які чисельно співпадають із виборчими округами (225) по всій Україні.

Адміністративно-територіальна реформа повинна відбутися у спосіб, непомітний для громадян своїми негативними наслідками. Суть адміністративної реформи – не в політичному наповненні функціями, як це спостерігалось при запровадженні поділу України на області-райони, а в соціально-гуманітарному наповненні, тобто наданні комплексу якісних послуг.

Зрозуміло, що при цьому треба мати чітку відповідь на питання: а чи достатньо фінансових ресурсів для реалізації повноважень місцевих органів влади. Не занурюючись у процес децентралізації, варто сказати, що кінцевою передумовою реалізації повноважень місцевих органів повинна бути фінансова, бюджетна автономія. І тут слід усвідомлювати, що грошей у держави на розв'язання проблем місцевого значення не буде (хоча вся Україна складається саме з таких «місць»).

Тож найкращий спосіб подолання інерції громадського нігілізму – покладатися на власні сили. Це означає, що основою бюджетів органів самоврядування мають бути власні доходи із чітко визначеними джерелами їх наповнення (акцизи, частина ПДВ, податок на нерухомість тощо), а не очікувані дотації та преференції з боку центральних органів управління.

Загалом можна запропонувати такі шляхи активізації змін у системі державного управління:

1) створення логічної системи органів місцевого управління, побудованої за принципами територіального самоврядування. У сьогоднішніх умовах ці органи (обласні, міські, районні ради) обираються на місцевому рівні з подальшим призначенням виконавчих комітетів. До остаточного сформування Української держави і українського громадянського суспільства Президент України призначає своїх представників (префектів) у зазначені територіальні об'єднання, які здійснюють контроль за дотриманням українського законодавства на місцях. Законодавча база такої системи потребує незначних змін і доповнень;

2) утворення ряду політичних інститутів (громад, партій, асоціацій тощо) на різних територіальних рівнях для повноцінного оформлення каркасу українського громадянського суспільства;

3) використання досвіду зарубіжних країн (насамперед Польщі), який свідчить про те, що розпочинати реформування слід на рівні сіл і селищ, а в містах – із мікрорайонів.

Наведений перелік можна було б продовжити, але суть проблеми залишається незмінною – це створення необхідних і достатніх передумов для формування українського громадянського суспільства – з одного боку, та утвердження української держави – з другого. Саме за таких умов, імовірно, відбудеться так звана інтеграція українця в Україну.

Натомість говорити про інтеграцію України в ЄС чи Росію без попередньої інтеграції українця в Україну є не тільки помилковою, а й шкідливою для національного загалу ідеєю.

Олексій Гаврилов, голова Вінницького обласного відділення МГО «Україна – Польща – Німеччина».

Пріоритетним напрямом діяльності міжнародного товариства із всеукраїнським статусом «Україна – Польща – Німеччина» є співпраця із зазначеними у його назві країнами саме у царині місцевого самоврядування. Виходячи з того, що основним має бути практичний аспект нашої взаємодії, ми поставили собі завдання організувати візити до Польщі максимальної кількості міських та сільських голів, працівників органів виконавчої влади, депутатів рад різних рівнів Вінниччини, щоб вони могли побачити, доторкнутися до тих змін, які відбулися за цей час у цій країні.

Пригадаймо, що в 1990 р. Україна та Польща починали свій посткомуністичний шлях в однакових стартових умовах. Сьогодні ж поляки є рівноправними членами Європейської спільноти, що можуть собі дозволити в кожному місті, в кожному районному центрі мати басейни для дітей, а гміна чисельністю 13 тис. мешканців здатна виділити \$10 млн. на встановлення очисних споруд за найкращими європейськими стандартами, бо її бюджет перевищує \$20 млн. Подібні досягнення для нас нині є нереальними.

Постає питання: чому поляки за 18 років змогли модернізувати своє життя, що дозволяє їм відчувати себе дійсно людьми? Безумовно, підставою і наріжним каменем їх успіху є впровадження в Польщі система місцевого самоврядування. У 1998–1999 рр. наші польські друзі прийняли три окремі закони про гміну, про повіт, про воєводство, де чітко виписали на кожному рівні функції, повноваження, джерела наповнення бюджетів. Вони не на словах, а на ділі закріпили принцип розщеплення податків, і тепер будь-який міський чи сільський голова достеменно знає, що 40% доходів усіх фізичних осіб, 7% доходів усіх юридичних осіб, 100% податку на землю автоматично залишаються на місцевому рівні, 15% доходів зосереджується на районному рівні, 40% – на обласному рівні, а решта йде в державну казну. Зрозуміло, що за таких умов органи місцевого самоврядування максимально зацікавлені в тому, щоб до них переїжджали люди жити (адже 40% їх доходів потрапляє в бюджет гміни чи міста), щоб будувалися підприємства, створювалися інвестиційні ділянки, комплекси, на яких можна звільнити на три роки повністю від оподаткування. Створення максимально сприятливих умов для людей та бізнесу – найважливіший пункт стратегії розвитку всіх місцевих громад у Польщі.

Я маю честь брати участь у четвертому подібному круглому столі, що їх проводить Інститут трансформації суспільства. Послухавши міських, сільських, селищних голів, можна зрозуміти, наскільки це питання є болючим. Від багатьох лідерів місцевих громад ми почули крик душі та впевненість у тому, що ще кілька років тяганини, невизначеності, утисків, дублювання повноважень, і може бути пізно щось змінювати.

Україна запізнилася вже на 18 років зі зміною системи місцевого самоврядування. Були дуже великі надії у 2004 році, коли пройшло пакетне голосування, і ми думали, що ось у 2006 році нарешті відбудеться реформа. Але й дотепер нічого не змінилося. Місцеве самоврядування надто залежне від розвитку національної економіки, а ще більше – від великої політики, коли можновладці в Києві вирішують за нас, як ми маємо жити на місцях, як краще заробляти кошти і на що їх витратити.

Насамкінець хочу підкреслити, що керівники таких інституцій, як Інститут трансформації суспільства чи МГО «Україна – Польща – Німеччина», не претендують ні на лідерство, ні на якісь політичні дивіденди, просто хочуть допомогти, щоб наші діти жили в заможній, насправді демократичній державі. Тому я закликаю вас, міських і селищних голів, посилити активність, ініціативність, наполегливість, щоб спільно ми довели справу реформ до логічного завершення на благо Української держави.

Михайло Кадушко, Менський міський голова (Чернігівська обл.). Я маю 16-річний досвід роботи на посаді міського голови, але тільки в цьому році нарешті з'явилася газета «Місто і люди», яка комплексно висвітлює проблеми місцевого самоврядування. Це особливо важливо в теперішній нелегкий період, коли на голів територіальних громад чиниться серйозний тиск. Газета надає серйозну підтримку міським керівникам, захищає їхні інтереси і має бути використана нами як рупор для широкого оприлюднення місцевих проблем та вимог.

У мене дуже тривожне передчуття щодо подій, які можуть відбутися в нашій державі. Система виборів за закритими партійними списками, яка діє в Україні до сьогоднішнього дня, дозволяє нинішнім політичним силам і бізнесовій еліті знаходитися при владі необмеженим терміном. Але ми бачимо, що постійне представництво недостатньо фахових людей у владних органах призводить до дисбалансу в системі управління, неузгодженим діям у подоланні кризи тощо. У лютому 1994 року, коли в країні склалася аналогічна ситуація, були скликані всеукраїнські збори у Верховній Раді України (я також був їх учасником) і знайдений єдиний вихід – дострокові вибори Президента України та місцевих органів влади за мажоритарною системою. Тоді обрали депутатами тих людей, які користувалися авторитетом у населення у своїх регіонах, і вони стабільно чотири роки працювали. Сьогодні ж система влади розбалансована, відсутній її зв'язок із громадянами та відповідальність перед виборцями, що розхитує стабільність у країні.

Спілкуючись із керівниками підприємств і мешканцями нашого міста, я відчуваю, що вони насамперед хочуть політичної та економічної стабільності в державі, щоб, прокинувшись вранці, кожний громадянин був упевнений, що він і його родина захищені від соціальних потрясінь. А це можливо за умови негайного внесення змін до виборчого законодавства України, поглиблення демократичних основ розвитку і впровадження євроінтеграційного курсу української держави.

Іван Михайлович, депутат Київської облради. Сердечно вдячний директору Інституту трансформації суспільства, професору О. Соскіну за запрошення взяти участь у сьогоднішньому круглому столі в м. Борисполі. Ми дійсно побачили як потрібно вдосконалювати та формувати нову модель місцевого самоврядування в Україні. Я хотів би наголосити, що Інститут трансформації суспільства обрав правильний шлях – об'єднувати лідерів місцевих громад і допомагати їм формувати та відстоювати свою позицію щодо необхідності негайного внесення змін до виборчого законодавства України та поглиблення демократичних основ розвитку країни відповідно до вимог європейської інтеграції. Мусимо констатувати, що кардинальні зміни в суспільстві (у тому

числі відносини між владою та населенням), на які сподівалися люди у 2004–2005 рр., на жаль, не відбулися. Якщо б реформа місцевого самоврядування була проведена в Україні одразу після президентських виборів, то сьогодні ми б мали зовсім іншу ситуацію у країні й не були загнані у глухий кут. Тому нині міські, сільські та селищні голови повинні згуртуватися і всупереч різноманітним труднощам бути з народом та вирішувати їхні проблеми. Слід вимагати і змусити центральну владу виконати ті пропозиції, яких ми потребуємо для реалізації місцевих проектів та задумів, спрямованих на покращення життя наших співгромадян. Вони сприймають нас як своїх представників у органах державної влади, де ми повинні відстоювати їхні інтереси. Якщо владні керманічі України зрозуміють, що потрібно здійснити кардинальні зміни й повернутися обличчям до народу, то в такому випадку вони будуть національними героями в нашій державі.

Я переконаний, що ми, українці, як велика європейська нація, повинні жити і процвітати в мирі та благополуччі. Тому я без вагань підтримую сьогоднішнє звернення до Президента ПАРЕ про необхідність негайного внесення змін до виборчого законодавства України.

Юрій Федун, депутат Бориспільської міської ради, голова фракції Партії регіонів у Бориспільській міськраді. Я впевнений у тому, що з кабінетів міських рад потрібно цілком усунути політику, адже ми не сенатори, не конгресмени і не депутати Верховної Ради. Наша робота повинна бути сконцентрована винятково на проблемах міста. Такий підхід наразі впроваджений у Борисполі. Завдяки цьому нам вдалося досягнути багатьох успіхів у розвитку міста.

Кожний депутат місцевої ради повинен чітко розуміти, навіщо він іде в раду, які нові ідеї він там втілить, які нормативно-правові акти напише, як взаємодіятиме з виконавчою владою і не дозволить розвитку конфронтації між виконавчою владою, міським головою та депутатським корпусом. Лише давши собі відповідь на ці питання, людина може сказати: я піду в депутати. Часи, коли бізнес-інтереси народних обранців превалювали над інтересами держави, мають відійти в минуле. Місто Бориспіль – яскравий приклад досягнення позитивних результатів від втілення такого підходу в життя.

Олег Соскін, директор Інституту трансформації суспільства, підбиваючи підсумки, подякував учасникам круглого столу і висловив задоволення результатами, яких вдалося досягти під час заходу. Лідери місцевих громад трьох регіонів України одноставно висловилися за те, що реформування системи влади в Україні має відбуватися, *по-перше*, шляхом децентралізації та дерегуляції; *по-друге*, через проведення реформи місцевого самоврядування і реформи виборчого законодавства відповідно до вимог європейської інтеграції. Професор О. Соскін наголосив, що українські мери сьогодні є тією рушійною силою в суспільстві, які, спираючись на величезний потенціал своїх громад, можуть домогтися від владної верхівки негайно розпочати реформу місцевого самоврядування в Україні та сформувати нову систему організації та контролю влади, як того вимагають європейські підходи до розвитку держави.