

# Як поділити владу між верхами і громадами?

Учасники «круглого столу»: **Віктор Мельниченко** – кандидат історичних наук, доцент Національної академії державного управління при Президентові України (ведучий); **Сергій Грабовський** – кандидат філософських наук, політолог; **Юрій Спектор** – правознавець; **Олексій Толкачов** – президент Європейської Асоціації Українців, правознавець; **Олександр Шморгун** – кандидат філософських наук, політолог.

**Віктор Мельниченко:** *Сьогодні експертна рада журналу «Народний депутат» вестиме мову про те, яку частину суспільно значущих справ держава має виокремити як питання місцевого значення, що їх буде передано для вирішення органам місцевого самоврядування, якою мірою держава готова надати цим органам необхідні ресурси, наскільки все це має бути зафіксоване в нормах саме конституційних (чи, може, доцільно це врегулювати поточними законами). Зрозуміло, що ми не зможемо охопити всіх питань, але спробуємо намітити бодай пунктиром деякі ключові моменти.*

**Сергій Грабовський:** Що можна зауважити одразу з першого питання – дуже коротко одну, але, як на мене, zasadничу річ, яку слід було б зафіксувати в оновленій Конституції та законах. Якщо ми говоримо про взаємодію органів центральної влади й органів місцевого самоврядування, має бути зафіксовано відповідні форми власності. Сьогодні Конституцією в нас зафіксовано приватну і державну власність, а десь на маргінесі йдеться про майно громадських організацій. Тим часом, говорячи про органи місцевого самоврядування і взагалі про місцеве самоврядування як автономний, назвемо це так, від державної вертикалі сегмент



влади, маємо зафіксувати рівноправну форму власності – громадську. Органи місцевого самоврядування будуть недієздатні, якщо не буде рівноправної форми власності, а саме власності громад – від кооперативної, від власності, скажімо, релігійних громад і до власності громад територіальних.

**Олексій Толкачов:** Я підтримав би пана Сергія. Я вже неодноразово – і на шпальтах «Народного депутата», і в «Українській правді» – порушував питання громадянського суспільства в Конституції. Так сталося, що в юридичній практиці я звернувся до початкових проектів Основного Закону, до проекту, який було внесено 27 травня 1993 року. Він містив цілий розділ про громадянське суспільство, що стояло між громадянами і державною вертикаллю. Щойно ви, пане Сергію, сказали, що місцеве самоврядування – це наче автономна до державної вертикалі форма організації самоврядування, самоорганізація суспільства. Якби в нашій Конституції було прописано взагалі як явище

громадянське суспільство, то місцеве самоврядування було б його структурою і тоді ми вже абсолютно логічно дійшли б висновку, що між державною власністю і приватною власністю, які є основою свободи індивіда і людини, є структури громадянського суспільства, місцеве самоврядування, є відповідна форма власності, яка дає змогу цим структурам бути автономними від державної вертикалі. Існує загальний європейський підхід, за якого максимум повноважень, що їх можуть ефективно виконувати на місцях, передаються на місця і лише ті пункти державного управління, які місцеві громади виконувати не можуть, передаються центральній владі. Це ідеальна модель, реалізувати її не просто, але до цього потрібно йти, даючи громадянському суспільству реальну можливість автономії від центральної влади.

**С. Г.:** І від, умовно кажучи, великого бізнесу...

**О. Т.:** Від великого бізнесу, який володіє великою приватною власністю.

Тож я підтримав би це питання і пропонував би його, можливо, навіть для більш широкого обговорення.

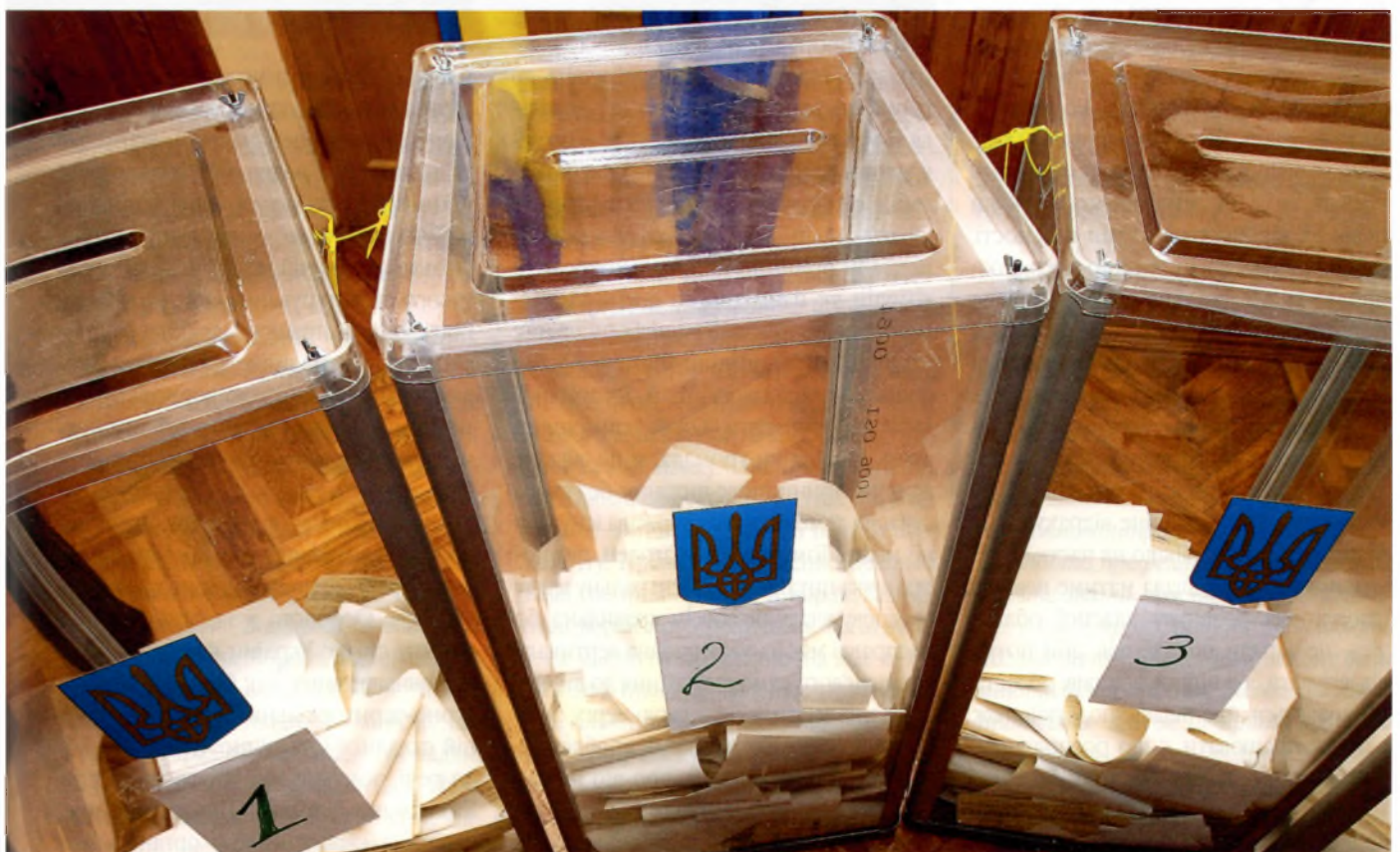
**В. М.:** Шановне товариство, я хотів би привернути вашу увагу до того, що тут маємо багато суто юридичних проблем. Проблема перша. Відповідно до Європейської хартії місцевого самоврядування, останнє не існує лише на рівні представницьких органів. Безумовно, передбачається виконавча служба. Тим часом на районному рівні місцевого самоврядування в нас відсутні виконавчі структури і ці функції фактично виконують місцеві держадміністрації. Доля відомих змін до Конституції України – документа 3207-1 – невідома. Тобто виникає запитання, (можна, звісно, обмежитися рядком, що в Україні є і гарантується місцеве самоврядування), якою мірою ці проблеми мають бути деталізовані? Свого часу в Конституції УНР, яку було прийнято 29 квітня 1918 року, місцеве самоврядування було прописано краще, ніж нині; там було чітко підкреслено: виборність усіх пред-

ставницьких і виконавчих органів, ст. 26. А на сьогоднішній момент потрібно це записати чи ні? Потім там є інший бік: якою мірою має бути забезпечено дотримання інтересів, наприклад, територіальних спільнот громадян? В умовах загальної нерозвиненості структур громадянського суспільства вони також не дуже розвинені, то чи не вийде так, що виокремлення питань місцевого значення, передача їх для вирішення локальним спільнотам громадян під їхню відповідальність обернеться тим, що окремі громадяни використовуватимуть публічний ресурс у своїх вузькокорисливих, егоїстичних інтересах? Які механізми тут мають бути, які запобіжники? Сьогодні, якщо ми візьмемо наших сусідів по СНД, у Казахстані місцевого самоврядування взагалі немає, в Узбекистані воно на рівні махали, кварталу та невеличких поселень, у Білорусі місцеве самоврядування дуже умовне, бо практично повністю суміщене з державним управлінням.

Я хотів би нагадати, що сталося під час обговорення чинної Конститу-

ції України в редакції 1996 року. У так званому «узгодженому проекті», внесеному 11 березня 1996 року, йшлося про те, що влада в Україні здійснюється безпосередньо через органи державної влади, а слів «місцеве самоврядування» взагалі не було. І тільки потім, в остаточному тексті вони з'явилися (ч. 2 ст. 5, ч. 2 ст. 19, ст.ст. 38, 40, 55, 56 і т. ін.). Оце вже був здобуток обговорення Конституції.

Якою мірою ці моменти мають бути враховані? Чи все залишити так, як воно на сьогодні є? Проблема комунальної власності, яку порушив пан Сергій, достатньо актуальна, але на сьогодні в нас у принципі така власність є. Постає питання: що таке комунальна власність? На базовому рівні вона більш-менш виокремлена. На рівні районному та обласному говориться про спільну власність територіальних громад, що перебуває в управлінні районних та обласних рад. Тим часом ані районні, ані обласні ради не мають виконавчих структур – відповідно, здійснювати функції управління якоюсь власністю вони не можуть. На практиці це один



*варіант: приймаються на сесіях ради рішення - і все. Як змінити ситуацію?*

**Юрій Спектор:** Нині в нас співіснують місцеві державні адміністрації, які безпосередньо призначаються президентом і фактично є розпорядниками й головними урядниками на місцях, та органи місцевого самоврядування. І тут існує пряма залежність, тому це питання має бути визначене в Конституції. Що таке президент як державний інститут і чим він керує? Він керує не тільки армією, авіацією, флотом. Президент – це передусім обласні та районні держадміністрації. Це великий загал чиновництва, який для кожного пересічного українця фактично і є державною владою в країні. І питання обрання місцевого голови, тобто місцевого «губернатора» районного чи обласного – це і є питання в тому числі й ваги президентської влади. Є президент особою, яка спирається на народ, чи він є самодержцем, який, не беручи до уваги точки зору цього народу, призначає владу, що урядує на місцях?

Якщо в нас буде виборність місцевого керівництва, то постане друге питання – місцеві уряди. Наприклад, як у Німеччині: кожна земля має свій уряд. Утім, Німеччина – держава федеративна. Але можна це назвати не місцевим урядом, а чимось іншим. Бо якщо є місцева влада, має бути місцевий уряд, який і є розпорядником, який обирають ті люди, що в цій землі живуть, бо, коли люди не є розпорядниками власності, то це самоврядування ні до чого. Розпродадуть все, що є на місцях, і можна буде закрити місцеві ради й повісити табличку: «Усі пішли на фронт». Бо далі їм просто не буде чим займатись.

І ще одне питання, яке звідси випливає, – розподілу бюджету, розподілу податків. Адже для того щоб місцева влада мала якусь вагу, потрібне відрахування місцевих податків. Якщо ця частка буде значною, місцева влада матиме певний стимул для розвитку власної області – не заради показників, аби потім відзвітувати, а з інших мотивів: область розвивається, йде більше податків, тож є з чим працювати, є що розподіляти. А це питання конституційне, бо воно належить до повноважень президента. Тоді президент має розуміти, що він є

не головою кожного району і кожної області окремо, а главою держави – і крапка. Він представляє державу, представляє український народ, виконує свої повноваження. А з огляду на те суспільство, яке в нас є, на той менталітет, який у нас є, місцеве самоврядування має бути самодієвим, тобто поєднувати представництво й урядування. І це треба записати в Конституції, бо якщо все залишити на рівні закону, у Верховній Раді це можна буде скасувати простою більшістю голосів. Тим часом це питання про те, на чому стоїть наша держава.

**Олександр Шморгун:** По-перше, пане Олексію, мені приємно, що ви принесли текст проекту Конституції, який свого часу пройшов обговорення, але, на жаль, не потрапив на референдум. Там багато положень, що спрацювали б і були б дуже корисними, якби їх прийняли, але їх грубо сфальсифікували під час так званих подальших допрацювань кучмівської Конституції.

Тепер стосовно місцевого самоврядування, хоча взагалі-то йдеться про демократію. Тому що, хоч як це банально звучить, справжня демократія – це формування влади знизу. Причому формування влади знизу не тільки з погляду права вибору влади, а й з погляду дуже багатьох інших процесів, які навіть до громадянського суспільства не зводяться. Бо громадянське суспільство – це неурядові організації, так чи інакше пов'язані з економічною сферою діяльності людей і т. ін. Країни Заходу в основу поклали принцип комунальності, ідею комуни як найменшого осередку місцевої самоорганізації на неформальних засадах, і цей принцип містить у собі і соціально-технологічні, й історично-культурні моменти. Отой найменший атом, комуна чи громада, – це, власне кажучи, принципове питання, без якого сучасна демократична держава існувати не може. Тому я з вами згоден, що постановка питання про центральну владу і місцеву владу не зовсім правильна, бо насправді має існувати повна вертикаль від місцевого самоврядування до вищих ешелонів влади, а це, у свою чергу, зачіпає цілу низку стратегічних проблем.

Спробую пояснити, про що йдеться. Тут уже пан Юрій вів мову про територіальний устрій держави. Справді,



говорити про права громад, про відношення між механізмом самоорганізації і механізмом центральної вертикалі та виконавчої влади без додаткового проміжного структурування країни, на мій погляд, немає сенсу. Наприклад, у Франції, унітарній країні, є своя модель такого структурування, але, на мій погляд, вона не працює, і де Голль наприкінці свого правління дуже хотів відкоригувати її, перейти до корпоративно-територіального сенату, який значною мірою «поправив» би цю унітарність Франції.

Залишається відкритим питання про зв'язок місцевого самоврядування з федеративним територіальним устроєм. Особисто я вважаю, що відновити статус України як держави, не відновивши оцих, так би мовити, культурно-територіальних утворень, які в ній склалися історично, неможливо. І, до речі, чому ми маємо говорити про Казахстан і Білорусь? Поговоримо про країни з європейською організацією



політичного життя. Графства, кортеси, провінції, комуни... Так чи інакше, дуже сильні елементи федеративності наявні майже в усіх європейських демократичних державах. Це проміжна структурна ланка, яка дала б можливість структурувати оці вищі ешелони верховної влади і влади місцевої.

І, нарешті, останнє – це питання сенату, питання верхньої палати, якщо ми говоримо про федеративний устрій. Тоді вертикаль вибудовується – коли йдеться про Україну – від комуни через землю і далі, до сенату, який вінчає оту вертикаль по всій структурі влади від місцевої до верховної. Але тут дуже важливо подивитися на проблему комплексно. Згадаймо Олександра Олександровича Мороза, який говорив: ми запровадимо владу громади – і тоді владу матимуть люди. Я написав, що якщо ми зараз віддамо владу громадам, то Україна просто розвалиться. Далі. Згадаймо, скільки ми ламали спис навколо адміністративно-територіальної

реформи. Вона ж має бути органічно пов'язана з питаннями і комуни, і верхньої палати, і федеративного устрою. Практично це реформування відбувалося в абсолютно незрозумілому режимі, наче реформу планували звідкілясь із Місяця. Було цілковито бюрократичне її бачення, тому воно в принципі й не могло бути конструктивним.

Більше того, п'ять років ми вели дискусії стосовно політичної реформи. Що ми надискутували? Що? Яка тут публічність? Я візьму одне лише питання, пов'язане безпосередньо з тим, що я говорив, – питання верхньої палати парламенту. Президент Ющенко декілька разів говорив про неї. Я нарахував чотири версії його розуміння того, якою вона має бути. То якою вона має бути? І чи має глава держави це розуміння? І то тільки один аспект. Через це конструктив у дискусіях нашого «круглого столу» я бачу передусім у тому, що фактично потрібно все починати з нуля, потрібно принаймні обґрунтувати ту

модель влади, яка сьогодні була б Україні на користь. На мій погляд, її немає. Її напрацювання відсутнє, тим більше – комплексне, тим більше – з розумінням якихось принципових механізмів.

**В. М.:** *Ми плавно переходимо до всіх інших питань, винесених на наш «круглий стіл». Ми фіксуємо, що треба розвивати місцеве самоврядування як необхідний елемент демократичного розвитку України. Виникає інше запитання: чи не буде в наших умовах місцеве самоврядування (я маю на увазі – європейського зразка, тобто достатньо відокремлене і самостійне при вирішенні питань локального значення) елементом легітимного захоплення публічних ресурсів найбільш заможною частиною суспільства, можливість якої зумовлена не надто чесними шляхами досягнення такого стану в минулому? Тобто чи не вийде в наших умовах місцеве самоврядування просто звичайним прикриттям криміналітету в першому поколінні – не в третьому, не в четвертому, коли вже все вкрадено, а в першому? Чи можна вибудувати якісь інституційні механізми, що цього не допустили б, і яким чином закріпити їх у тексті Конституції?*

**С. Г.:** У тій самій Франції є інститут префектів. Це перше, що спадає на думку, коли йдеться про захист національних інтересів і громадянських прав.

**В. М.:** *У нас уже висували пропозиції, щоб від глав адміністрацій, які здійснюють управління на місцях і фактично не можуть поставляти нагору об'єктивну інформацію (бо це вони на себе наче мусять писати доноси), перейти до інституту тих самих адміністрацій, які здійснюють виключно контрольно-наглядові функції, тобто префектів, якщо ви так їх хочете звати. Але виникло запитання: у нас є прокурори, які здійснюють нагляд за дотриманням закону, вони мають цілий арсенал засобів, вносять протести, але ж ці протести ради відхиляють...*

*А тепер щодо префектів. Якщо взяти досвід Франції, то префект може впливати на рішення ради департа-*



*менту виключно через адміністративні трибунали. Статистика свідчить, що відсоток задоволення цих звернень не вельми високий. До того ж, поки адміністративний трибунал розглядає таке звернення, вже, може, й актуальність питання втрачається. От який тут можна вибудувати інститут?*

**О. Ш.:** У тій ситуації, у якій сьогодні перебуває Україна, реальна не тільки та небезпека, про яку ви говорите, а й інша – дестабілізації країни, остаточної втрати нею керованості з боку центральної влади. Очевидно, механізми, що могли б тут зарадити, треба шукати як у конституційній практиці інших держав, так, можливо, і в нашому досвіді. Автономія для початку має переважати в питаннях, скажімо, культурних, освітніх, питаннях, що пов'язані з відновленням української нації, яка фактично гине. З погляду керованості управління, нам потрібен не просто інститут префектів – я вважаю, що в Україні має бути певна домінанта уні-

тарності, коли призначаються не лише районні, а й міські префекти і т. ін. з правом вотуму недовіри до них з боку населення. Місцеву владу, у тому числі владу майбутніх земель, не обирає безпосередньо населення, принаймні на перехідний період. В усякому разі, певну частину проблем, про які ви говорите, мені здається, вдалося б зняти.

І останнє. Місцевих комун, громадянських спільнот у нас немає. Ми просто тільки говоримо про те, що їх треба фактично створювати, коли хочете – певною мірою навіть вольовим порядком, хоча у європейському суспільстві вони формувалися природним шляхом. У нас ця проблема по своєму навіть безпрецедентна.

**С. Г.:** І знову про гроші та про компетенцію. Бо ж хіба місцеві громади є чимось реальним, якщо вони не вміють рахувати гроші? Скажімо, у Швеції дуже складна система податків, і там їх платять чимало. Але ці податки цільові, і громадяни добре знають і можуть проконтролювати: стільки я витрачаю

зі своєї кишені на школу, скільки – на спортивні майданчики, стільки – на місцеві шляхи, а стільки – на шляхи загальнодержавного значення. Все чітко розписується, а не зливається в один великий казан, звідкіля той, хто крутіший, черпає ложкою побільше грошей. Добре відомо, куди йдуть гроші, все можна оперативно проконтролювати, самоврядна влада реально підзвітна громадянам... Ось, я вважаю, один із взірців для нас.

**В. М.:** Лише одна репліка. У нас навіть автори закону про місцеве самоврядування від 7 грудня 1990 року бачили його таким: зібралися люди, пофарбували лавочки, вирили канави чи закопали – оце й усі питання місцевого самоврядування. Мовляв, сучасне велике комунальне господарство – річ складна, це не для того, щоб там хтось когось обирав і щось вирішував голосуванням.

**О. Т.:** У мене теж репліка на доповнення сказаного. Коли говориться, що

запобіжником від проникнення криміналітету першого покоління до владних структур буде відмова на якийсь час від обрання посадовців, а призначення їх нас від цього вбереже, у мене виникає така думка: а якщо проаналізувати рівень проникнення криміналітету до лав глав райдержадміністрацій і порівняти з рівнем проникнення до лав голів райрад? Тих обирають, а тих – призначають. Чесно кажучи, я пам'ятаю набагато більше скандалів, пов'язаних саме з проникненням кримінальних елементів до корпусу глав райадміністрацій, а не голів рад. Усе ж таки, коли людина йде на вибори, її вже так «просвітають на рентгені» (принаймні, є реальний шанс це зробити), що жодний механізм призначення, жодний контроль з боку керівництва держслужби так не зможе зробити.

**Ю. С.:** Я трошки працював у Київській області і вашого оптимізму тут не поділив би. Хоча б тому, що чув відверті розмови про те, що і як під час виборів місцевих купується, яка посада скільки коштує...

**О. Ш.:** Я хотів би наостанок сказати, що, напевне, питання щодо призначення чи виборів місцевих, так би мовити, «головних начальників» варто було б розглянути окремо. Та головне, будьмо відверті, система, запроваджена на останніх місцевих виборах, призвела до такого рівня рад, що взагалі немає про що говорити. Якщо вона залишиться, то з кожним обранням, з кожним скликанням місцевих рад матимемо новий етап повного регресу місцевого самоврядування. Хоч би як було часом складно, на місцевому рівні мажоритарна система себе виправдовувала. Можна сперечатися щодо мажоритарно-пропорційної системи на рівні ВР, але на місцевому, як на мене, вона була слушною і має туди повернутися.

**С. Г.:** Ще одне зауваження. Як на мене, місцеве самоврядування і регіональне врядування – це принципово різні речі. Натомість відмінність між самоврядуванням територіальної громади і самоуправлінням певного регіону ані в законах, ані в Конституції в нас чітко не прописана. А тим часом ця



ієрархія має бути вибудована, тому що ніхто не розглядає ані німецькі землі, ані італійські області як форми місцевого самоврядування. Це неможливо. І, ясна річ, способи управління там і там мають бути різні. Додам, що якби саме зараз відбувся швидкий перехід до федералізації України, то, крім феодалізації новостворених земель, це нічим реальним не обернулося б. Однак процес все одно слід запускати. І ще одне. У конституційному проекті 1993 року є і державна влада, і місцеве самоврядування – те, що випало потім, у 1996-му. Це ілюстрація того, що все найрозумніше і найдоцільніше в конституційних проектах цілеспрямовано винищувалося й випалювалося. І повернення до деяких давно, здавалося б, забутих речей може бути сьогодні дуже корисним. У тому числі, до речі, і до деяких зафіксованих у Конституції УНР.

**Ю. С.:** Я хотів би доповнити дещо стосовно того, що може бути запобіжником проти феодалізації українських регіонів. Є дві такі дуже корисні речі – добрий приклад і політичні партії. Якщо десь один регіон стане неофеодальним, десь в іншому місці має бути добрий приклад і десь мають бути політичні партії, які мусять цей приклад показати і розкрити очі людям. А якщо скрізь, в усіх 27 областях буде неофеодальний устрій, то так їм і треба – значить, не варті і не здатні. Але хтось же має показувати добрий приклад. Пере-

конаний: лише таким прикладом і добрим учинком можна щось зробити. Хоч би скільки писали на папері найкращі закони та заклики, лише добрий учинок може до чогось привчити.

**В. М.:** *Шановне товариство, у принципі ми всі зійшлися на тому, що місцеве самоврядування доцільне, водночас є потреба розмежувати місцеве самоврядування і регіональне самоврядування, передбачивши врегулювання останнього. У нашому законодавстві такий термін містився тільки з 1992 по 1994 рік. Тоді був закон про місцеве та регіональне самоврядування. Потім він зник, і на сьогодні, наприклад, є проблема, пов'язана з тим, як ідентифікувати Верховну Раду АРК. З одного боку, це не орган місцевого самоврядування, з другого – не орган державної влади, тому виходить так, що є представницький орган Автономної Республіки Крим, але він не дуже вписується у звичні статусні характеристики.*

*Головне, аби при оновленні Конституції, переформатуванні системи влад місцевого самоврядування, по-перше, не забувалося в затінку виконавчої вертикалі, по-друге, щоб місцева влада отримала реальні важелі, у тому числі й фінансово-економічні, по-третє, щоб було кому показувати приклад, як говорив пан Юрій, добрими вчинками. Бо без цього найкращі закони, включно з Основним, залишаться тільки на папері.*