

## Децентралізація влади — вимога часу і народу

**Редакція.** Розпочато процес конституційного реформування. Одна з головних ідей — децентралізація влади. Такі вимоги були висловлені свого часу на Майдані. Тому редакція газети «Голос України» вирішила провести круглий стіл — запросити знаних учених, експертів для обговорення теми: «Децентралізація влади — нові можливості народного самоврядування». Учасники дискусії: Барабаш Юрій Григорович — доктор юридичних наук, професор, проректор Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого; Копиленко Олександр Любимович — доктор юридичних наук, професор, директор Інституту законодавства Верховної Ради України; Удовиченко Володимир Петрович — доктор економічних наук, професор, славу іцький міський голова; і наш постійний автор, який, до речі, ініціював проведення саме такого круглого столу, — Селіванов Анатолій Олександрович, доктор юридичних наук, професор, академік Національної академії правових наук України.

Децентралізація влади передбачає ліквідацію обласних та районних держадміністрацій, запровадження посад представників Президента України, виконавчих комітетів місцевих рад, яким будуть делеговані повноваження — основні функції державної влади на місцях. Також передбачається залишити на місцях значну частину податків, які збираються в регіонах. Йдеться про розширення повноважень місцевих громад у питаннях історичної пам'яті, культурних традицій та мовної політики. Отже, чому взагалі постала проблема децентралізації.

Яким чином держава має гарантувати участь народу в



Юрій Барабаш.

управлінні справами регіону, міста, селища, села?

**Ю. Барабаш:** Ми дуже часто говоримо «децентралізація», але насправді те, що поки що спостерігається з точки зору нормопроекування, то в 70-х роках в Італії такі процеси називалися регіоналізацією. З позиції Конституції України мається на увазі всебічне гарантування місцевого самоврядування, яке повноцінно у нас існує фактично лише на рівні територіальних громад. А на рівні областей і районів маємо справу з виконавчим дуалізмом.

Тож серед питань, які сьогодні ставляться на порядок денний, є й питання, як держава має гарантувати політичні права громадян. Бо тут може розгорнутись і серйозна теоретична дискусія щодо того, хто є справжнім носієм влади на місцях. Адже, з одного боку, згідно зі статтею 5 Конституції носієм влади є народ. І тут же вказується, що він реалізує владу в тому числі і через органи місцевого самоврядування. Потім у тексті Конституції вже ми бачимо появу територіальної громади, як носія влади. Але не хочеться зараз вдаватися в ці дискусії — чи існує у нас певний дисонанс між народом і територіальними громадами.

Йдеться про більш глобальну річ, яка декларувалася раніше, що всі зміни, які пропонуються на рівні Основного Закону, будуть, передусім, спрямовані на розширення можливості громадян і народу впливати на реалізацію вла-

ди. Тут доречно пройтися по декількох складових, щоб продемонструвати, наскільки ефективні існуючі механізми і що нового ми взагалі можемо побачити в законопроекті щодо змін Основного Закону.

Насамперед маємо сказати, що Конституція не може вирішити всіх наявних питань, і дуже прикро, що зараз Конституцію вчоргове роблять заручницею політичної кризової ситуації. Мовляв, оперативні зміни до Конституції моментально змінять усе на краще.

Якщо беремо безпосередньо складову демократії й аналізуємо ситуацію з виборами і місцевими референдумами, то тут, що називається, «можна обняти і плакати». Ми постійно експериментуємо з виборчою системою і, коли ми будемо говорити про дострокові місцеві вибори, то, знову ж таки, потрібно поставити на порядок денний питання про те, якою буде виборча система. Бо якщо регіональні органи влади, регіональні ради будуть уже самостійними суб'єктами, цілком зрозуміло, що може постати питання про повернення до повноцінної пропорційної системи.

Другий момент місцевої демократії — це місцевий референдум. Потрібно пригадати слова прем'єра, озвучені декілька місяців тому, що нагальним питанням є прийняття закону про місцевий референдум. Ми маємо «напівживий» закон про всеукраїнський референдум, а що стосується місцевого референдуму, то це питання взагалі заблоковано.

Ми говорили, що закон про референдуми від 3 липня 1991 року застарілий і тому був скасований. Нового акта про референдум немає. Внаслідок такої незрозумілої законодавчої паузи реалізувати ці місцеві ініціативи можна лише теоретично, але аж ніяк не на практиці. До речі, ми поки що не маємо свіжих досліджень, а ті, що були станом на 2009 рік, демонстрували, що цей інститут достатньо активно використовувався: десь понад 150 місцевих референдумів було проведено в Україні за часів її незалежності. Абсолютно більшість з них була ініційована владою. І були вони проведені як обов'язковий елемент процедури прийняття тих чи інших рішень. Зокрема, коли йшлося про укрупнення територій, про зміну назв населених пунктів тощо. Тобто говорити про те, що зараз це справжній інститут ініціативної місцевої демократії, досить складно.

Ми маємо цілий набір й інших інститутів: це і громадські слухання, і місцеві ініціативи, і загальні збори громадян, і функціонування дорадчих структур, яких у нас безліч при органах місцевого самоврядування. Проте аналіз Українського незалежного центру політичних досліджень показує, що, приміром, та ж місцева ініціатива, на якій ми в загальнонаціональному ас-



пекті наполягали в рамках конституційної асамблеї у вигляді народної законодавчої ініціативи, на превеликий жаль, використовується не так часто. Досить рідкі випадки, коли громади ініціюють розгляд тих чи інших питань у великих обласних центрах.

Тому, справді, потрібно говорити про те, що законодавче регулювання місцевої демократії, у тому числі й на рівні Конституції, не дасть швидкого і очікуваного результату. Має бути відповідальність, має бути, як кажуть соціологи і політологи, відповідний соціальний капітал. Не хочу бути апологетом американської демократії, якось її вихвалити, але саме вона демонструє нам безліч таких прикладів.

Приміром, ті ж американські дослідники демонструють, що маленьке місто Юкон має невеликий бюджет, будується нова бібліотека, а немає грошей на транспортування книг. Робиться заклик до місцевої громади — і люди, вишикувавшись у ланцюг, за декілька днів передають у такий спосіб один одному книги від старого приміщення до нового. Тобто людям не байдуже, як живе місто, і активність проявляється не в тому, що вони щодня щось вимагають від влади. Бо ми, вибачте, якось не зовсім адекватно сприймаємо категорію «активність». Нам попередня влада постійно говорила: «Нема чого скиглити, беріть лопати...». Я не думаю, що це найбільш оптимальна форма активності, але найважливішим зацікавленням має бути повсякденно. Бо, знову ж таки, для мене своєрідним індикатором було, як ті ж місцеві ініціативи взагалі існують як конституційне явище.

**Редакція:** Юрію Григоровичу, скажіть, будь ласка, а чи потрібно всі проблеми місцевої демократії виносити на рівень регулювання Конституції, чи все ж таки, це можна регулювати законом? Навіщо на рівні Конституції піднімати, скажімо, регулювання місцевих референдумів?

**Ю. Барабаш:** Конституція не може вирішити всіх питань. За підрахунками наших фахівців з Інституту державного будівництва та місцевого самоврядування Академії правових наук, не менше п'ятисот законів і підзаконних актів доведеться переглянути, якщо ми ставимо за мету втілення принципу децентралізації влади. Підкреслюю, не формальну передачу повноважень, а реальну децентралізацію.

**А. Селіванов:** Чи можемо ми в процесі децентралізації влади обмежитися лише закріпленнями конституційними принципами? Як треба розуміти сьогодні конституційну

норму про те, що держава гарантує місцеве самоврядування?

**О. Копиленко:** Певною мірою держава гарантує місцеве самоврядування посереднього характеру нашої Конституції. Але проблема, якщо згадати Михайла Грушевського, в тому, що то Конституція наша страждає від дуалізму нових європейських норм і старих шаблонів нашого життя. Ви пам'ятаєте, коли приймалася наша Конституція 1996 року, майже дві третини зауважень стосувалися розділу прав і гарантій. І дуже важко було в процесі прийняття Конституції відмовитися від самого терміну «гарантії». Звіди і стільки декларацій, які залишаються в нашому житті. Можливо, це одне з пояснень, чому не працює на повну місцеве самоврядування.

Децентралізація влади — вимога народу. Я б додав, що це не лише вимога народу — це наша традиція. Й оскільки в преамбулі нашої Конституції сказано, що ми спираємося



Анатолій Селіванов.

на тисячолітню традицію нашого державотворення, то варто про це згадувати не тільки під час знаменних дат, а в конкретному реальному житті. Є маловідома фраза Івана Франка, який сказав, що ідеальний державний устрій — це народ, який сам собою править, сам собою управляє і сам себе захищає. Для української політичної традиції, для української політико-правової думки демократизація влади і децентралізація влади в контексті управління реальними територіями є одним з основоположних принципів державного будівництва. Починаючи ще з Тараса Шевченка, патріотів Кирило-Мефодіївського товариства, а потім і у творах Франка, Грушевського і Драгоманова — йдеться про доцільне, гуманістичне і розумне управління територіями. Оскільки є, як писав Іван Франко, тисяча місцевих

справ, які не потрібно виносити на загальнодержавний рівень, а все це може вирішувати місцева громада. До речі, я вважаю, та пропозиція, що її вніс Президент стосовно назв регіонів, має певне підґрунтя, оскільки перший закон 90-го року так і називався «Про регіональне місцеве самоврядування». Так само є певні регіональні традиції, можна згадати спробу УНР 1918 року запровадити землі, навіть був ухвалений закон про земельний поділ України. Наше прагнення до регіональних областей теж данина традиціям. Тому нам нічого не заважає. І це є так само пошуком гармонії між місцевим самоврядуванням і місцевою владою. Якщо ми подивимося на наш чинний Закон «Про місцеве самоврядування», навіть сама ідея делегування повноважень від місцевої громади, місцевої ради до державних адміністрацій, за дуже широким спектром проблем суспільно-економічних, політичних є проблематичною.

**А. Селіванов:** Можна висловитися так: Український народ — володар, але він не править. Він не має можливості висловитися, реалізувати свої повноваження.

**О. Копиленко:** Звичайно. І ми повертаємося до ідей змін до Конституції із запровадження інституту представника Президента. За 20 з лишком років було чимало різних проєктів. І майже все, що пропонувався, визначало основну ідею, яка полягала в тому, щоб представник Президента не тільки виконував функції певною мірою французького префекта, а в основному здійснював нагляд за реалізацією законів. Але ми забуваємо, що певною мірою ця модель була реалізована в Криму. Саме АРК — це якраз приклад децентралізації, оскільки це територіальна автономія, позбавлена будь-яких національних ознак. І, власне кажучи, в АРК був і є представник Президента, але реально всі ці свої функції він так і не виконував. Вони були записані в законі, до речі, виконуючи їх, можна було б уникнути деяких негативних аспектів цього року в Криму.

**А. Селіванов:** Тобто ви — прихильник розширення безпосередньої демократії?

**О. Копиленко:** Саме так. Референдум слід розглядати, як елемент, як певний запобіжник від великої спокуси узурпації влади.

**В. Удовиченко:** Хочу додати декілька слів. По-перше, мені дуже приємно, що ми маємо спільний погляд до побудови Основного Закону. Основний Закон — основні принципи суспільних відносин. І, відповідно, вся нормативно-правова база, тобто,

якщо ми говоримо про місцеве самоврядування, то Закон «Про місцеве самоврядування України» повинен показати механізми реалізації положень Конституції України. Термін «децентралізація» обов'язково має бути зафіксований як принцип усього адміністративно-територіального устрою і побудови державної влади. Це необхідно зробити для того, щоб далі ніколи не було повернення до централізованих, авторитарних моделей. На жаль, Європейську хартію регіонального самоврядування так і не було прийнято. Нині йдуть складні диспути з цього приводу. І сьогодні дуже важливо зрозуміти, що не самоврядування головне, а управління, регіональне управління. І це управління належить до спільної власності. Тобто те, що ми не можемо вирішити на рівні тих же сіл, селищ, міст, малих і навіть середніх, ми переносимо все це на інший рівень. Беремо ту ж медичину, професорство тощо. Тому в Конституції, на мій погляд, потрібно закріпити крім терміна децентралізації ще принцип європейської Харті місцевого самоврядування — субсидіарності. Показуючи те, що самоврядування — це самоорганізовані системи, природні системи, вони найбільш стійкі. Розпочати поступовий процес децентралізації треба зі створення саме такої самоорганізованої влади, закріпивши в Конституції теорію, практику і принципи децентралізації.

**Ю. Барабаш:** Повністю з вами згоден. У нас у статті 132 Конституції вже зафіксований принцип децентралізації. Але поки що він відобразився лише на рівні законодавства про статус столиці.

У мене запитання до вас, як до відомої фахової людини в галузі місцевого самоврядування, на відміну від нас теоретиків, реального практика. Як на мене, цілу низку питань можна вже вирішити зараз, не чекаючи змін до Конституції. Отже, перше запитання, яке хвилює будь-якого міського керівника. Скажіть, будь ласка, на сьогоднішній момент який обсяг проблем вирішив би перегляд бюджетної політики на рівні Бюджетного кодексу?

**В. Удовиченко:** Те, що ви говорите, — це дуже важливо для розуміння децентралізації. До того ж усі основоположні речі регіонального управління пов'язані з ресурсами. Наприклад, потрібно зробити тротуар, десь щось покласти, відремонтувати — школу, садочок, покриття, щоб вона не протікала, виконати якісь при цьому всім заходи енергозбереження. Ці проєкти самоокупні. Але вста-



новлений порядок фінансування з бюджету на місці не стимулює до втілення цих проектів. Візьмімо, наприклад, енергозбереження. Обліпили будинок гарненьким матеріалом і зберегли 10 відсотків енергоносіїв. Поміняли вікно — зберегли ще 20% енергоносіїв. За три роки вкладені гроші окупляться. Повернемося до Бюджетного кодексу. Якщо на рівні міста заощадило гроші, то на наступний рік бюджет мені обріжуть на розмір цієї економії.

**Ю. Барабаш:** Про бюджетну політику зрозуміло, хотілося б повернутись до децентралізації, тобто передачі повноважень згори вниз. Причому, досвід тих країн, де було проведено децентралізацію, демонструє, що своєрідним індикатором таких змін стало зникнення цілої низки міністерств.

Які саме повноваження на рівні міського голови додатково вам зараз потрібні? Або ж перефразували, які міністерства мають зникнути?

**В. Удовиченко:** Перше, ресурс. Ми про це щойно говорили, і делеговані повноваження, це дуже важливо. З останнім потрібно розібратися.

**А. Селіванов:** Делегованих повноважень потрібно позбутися.

**В. Удовиченко:** Можливо, навіть термін виключити, але функціонально повноваження треба розділити, щоб було зрозуміло, хто чим займається і за що відповідає.

**А. Селіванов:** Не делегувати, а конституційно закріпити повноваження. Ось тоді буде реальна можливість їх мати. Вас казначейство контролює, а потрібно, щоб орган місцевого самоврядування контролювала територіальна громада.

**Ю. Барабаш:** А в яких сферах передати повноваження на міський рівень?

**В. Удовиченко:** Сьогодні на рівні міст обласного значення — це початкова і середня освіта, наприклад, дитячі садочки. Ці заклади треба передати у спільне управління з Міністерством освіти. Практично всі повноваження мають знаходитися на рівні міської ради, міського голови. З медициною, культурою зробити так, як і з освітою.

**А. Селіванов:** Чекайте, а дорожно-ремонтні роботи, а комунальне господарство, а мале підприємство — це ж ша функція. Принцип — територія заробляє. Але для того, щоб заробляти, потрібно цю функціональну структуру наповнити повноваженнями.

**В. Удовиченко:** І мале підприємство повинно бути в Славуті. Ми не тільки опікуємося малим підприємством, а й усебічно йому сприяємо через агенцію з розвитку бізнесу, бізнес-інкубатор, фондами кредитування. З урахуванням закриття Чорнобильської станції я задіяв краці механізми в Славуті. Привіз з усього світу по краплинці краці досвід і постарався із славутичанами його реалізувати і отримати результат. Підтримка бізнесу — це податки в місцевий бюджет. У теорії і на практиці нам потрібно ширше використовувати досвід різних країн. Не треба вигадувати велосипед. Ось дві країни і два досвіди, децентралізація влади, які більш-менш схожі, це Франція і та ж Польща. Як обираю Польщу і кажу: реформа місцевого самоврядування і децентралізація державного управління в Україні повинна бути проведена відповідно до філософії шляху розвитку польської гміни. Навіть в історичному плані. Це дуже важливо.

**А. Селіванов:** Поляки кажуть жонт і саможонт (управління і самоуправління).

**В. Удовиченко:** Саме так. Тепер далі, правопорядок. Міський голова відповідає перед виборцями, перед територіальними громадами за правопорядок. Але як він має відповідати, якщо навіть не погоджує претендента на по-



**Олександр Копиленко.**

саду керівника міліції. Тому передати всі повноваження із забезпеченням правопорядку органам місцевої влади, яка, наприклад, на базі народних дружин може створити муніципальну міліцію. Створення муніципальної міліції на часі і рівень проблеми правопорядку повинен бути переданий на рівень міських влад, міських рад. Муніципальна міліція — це варіант, який на Заході досить довго й успішно працює. Далі — казначейство. Повністю з вами згоден, з точки зору контролю — це корисна справа. І міському голові вигідно, щоб такий механізм був. У нас зробили так у державі: для покриття дефіциту Пенсійного фонду, платежів за газ та різних заборгованостей використовують ресурс місцевих бюджетів. Яким чином? Не дають можливості через казначейство перераховувати гроші, які є у Фонді розвитку. Це, фактично, економічний злочин проти громади. Я згоден, щоб казначейство залишилося, але з функцією, притаманною банкам, — лише для накопичення бюджетних грошей і перерахування їх у певні строки за вимогами розпорядника коштів. Або замість казначейства створити спеціальний банк, наприклад, муніципальний банк.

Я згоден, що не всі повноваження можуть на себе взяти місцеві громади, але «дорогу здолає той, хто йде», і ми повинні рухатися вперед. Переходимо до кадрової політики. Ми так генетично виховані, що можемо тільки управляти. Наприклад, призначають на посаду представника Президента, він приходить і починає відразу керувати, брати на себе невластиві функції. Все це треба припинити, і кадровий добір людей на цю посаду повинен бути такий: брати лише тих, хто може забезпечувати цю контрольну президентську функцію.

**А. Селіванов:** Усе-таки Президенту України треба зберегти певну вертикаль, і відповідні функції цієї вертикалі повинні бути відновлені. Гадаю, має право на життя співвідношення стосовно повноважень влади: «Сильний президент — сильна держава, або сильний президент — сильна територіальна громада, або місцеве самоврядування». Умовно таким представником президента має бути заступник або перший заступник голови виконавчого комітету, який обирається певною радою регіону, області й забезпечує роботу цього органу самоврядування, а не координацію територіальних органів.

**В. Удовиченко:** З нашою ментальністю такий представник президента все одно буде втручатися в діяльність не лише територій. Тому добір цих кадрів повинен мати певний критерій: від тієї ж області потрібна авторитетна людина, яка виконуватиме свою головну функцію: всі повинні працювати, а вона — контролювати виконання організації державних програм і нормативно-правової бази.

**О. Копиленко:** Повертаємося до нашого класичного запитання: що робити? Я думаю, не треба жаяхатися певної централізованої організації на місцях. Проте злишається питання, як те, що

прописано у Конституції, обстоїти на рівні закону. Я взяв з собою Закон «Про місцеве самоврядування в Україні», який має статтю 44 «Делегування повноважень районних і обласних рад відповідним місцевим державним адміністраціям». Дивна стаття. Особисто у мене виникають запитання: чому місцева громада повинна делегувати районній, обласній адміністрації свого представника, як вирішувати проблему з охорони пам'яток тощо. Не можу збагнути пункт 18 цієї статті: «Забезпечення виконання заходів з відстеження результативності ефективності регуляторних актів, прийнятих районними, обласними радами». Як конкретно на рівні закону реалізувати те, що прописано? І так за всіма пунктами.

**В. Удовиченко:** Тут я з вами погоджуюся, але категорично не підтримую залишення координації. **Ю. Барабаш:** Ми знову говоримо: чого не вистачає органам місцевого самоврядування? Ми започаткували новий тренд — «децентралізація», він має бути співзвучним з імпульсами дня: чого потребують громадяни? Ім потрібні на рівні місцевого самоврядування якісні комунальні послуги, безпечне життя, безпечне довкілля та належні соціальні послуги.

**В. Удовиченко:** Юрій Григорович має рацію: якщо ми це реалізуємо і проведемо не на рівні району, а на рівні місцевого самоврядування, життя конкретної людини якісно зміниться навіть у самому забитому селі, в селищі, в маленькому місті або великому. Там, де життя, — там мають бути якісні послуги.

**А. Селіванов:** У Конституції сьогодні закладено принцип територіального устрою влади. Його пропонується змінити на адміністративно-територіальний устрій, де одиницею має виступати громада. А громада за своїм етимологічним розумінням — це не територія і не одиниця, яка б могла існувати самостійно в адміністративно-правовому розумінні. На рівні конституційного права, все-таки, громада означає спільноту організації мешканців, які проживають на певній території. Але підміна поняття відбулася і тому не зрозуміло: ми громада і одночасно територія. Яка територія — район, місто чи область? А далі громада — село чи селище?

**В. Удовиченко:** Я з вами згоден: якщо ми не проведемо адміністративно-територіальну реформу, то не матимемо ефективності від децентралізації.

А чому це потрібно проводити? А тому, що ми з вами управляємо усіма відносинами, моделлю минулого століття 30-х років. Тоді, коли організували області — це була адміністративно-планова система, без ринкових відносин, управлялися народногосподарські комплекси. Старалися удосконалити цей механізм і з цього нічого не виходило.

Тому не можна примітивно переходити від області до регіону. Переходити треба з урахуванням ринкових відносин, тобто «невидима рука економіки сама все зробить». Що більше ми втручаємося в ці процеси сучасного світу, то більше завдаємо шкоди.

**Ю. Барабаш:** Адміністративно-територіальна реформа має багато підводних каменів. Питання в чому: яка основна мета цієї реформи? В моєму розумінні її потрібно здійснювати так, щоб максимально наблизити до споживача адміністративних послуг того, хто ці послуги надає. Щоб людині не потрібно було їхати за 300 кілометрів в обласний центр, щоб отримати якийсь папірець.

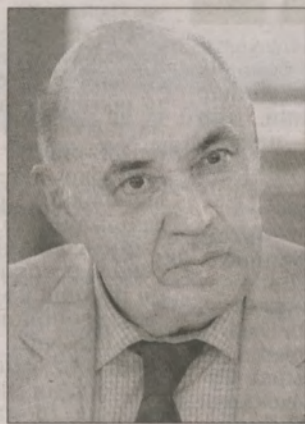
Другий момент — укрупнення населених пунктів. Візьміть серйозний обласний центр, до якого рветься набіжене село із цілком зрозу-

мілих причин. Тому в місті якісніше послуги і більше можливостей. Зрозуміло, чому інколи чинить опір місто: що більше дрібних територіальних одиниць входить до складу міста, то важчий тягар лягає на міське господарство. Бо щільніше споживачів комунальних послуг впливає на собівартість таких послуг.

Також земельні питання. До складу окремих обласних центрів входять по декілька селищних рад і постійно постає питання: хто вирішуватиме земельні питання? Містяться ж казюки після об'єднання це вже земля громади. А селищна рада заперечує: ви нам надавайте комунальні послуги, а в земельні справи не лізьте.

**В. Удовиченко:** Це треба регулювати законом і відповідними постановами.

**А. Селіванов:** Перш ніж



**Володимир Удовиченко.**

регулювати законами, потрібно зафіксувати у Конституції базові принципи і базові категорії. Постає запитання: які нові можливості сьогодні дає нам децентралізація?

Якщо замислитися на рівні Конституції, то, передусім, це три обов'язкові речі, і в цьому є конституційно-правова природа нашого головного принципу реформ — децентралізація. Перше — це повноваження, друге — ресурси, третє — місцева демократія. Це три складові, бо без місцевого референдуму — як вищого органу на території відповідної громади, є не громади як території, громади не зможе вирішувати громадянські питання. Треба віче. Будь ласка, віче. Треба референдум. Будь ласка, референдум. Треба плебісцит — опитування населення — будь ласка. Ми ще не торкнулися містобудівництва, розвитку планування території.

Ми підкреслимо те, чому люди сьогодні не сприймають існуючу систему, бо люди не залучені до прийняття будь-яких рішень — усе вирішується в Києві, в області. А сьогодні на рівні адміністративно-територіальної одиниці, за пропозицією Президента України, село, селище вирішуватиме свої проблеми. Наприклад, якщо будувати міст через річку, то чи потрібно їхати затверджувати документацію до Києва або обласного центру, проходить коло погодження? Хіба не можна один раз запросити до ради фахівців з центру і вирішити всі погодження?

Конституційно створена «вертикаль» у системі повноважень центральних органів та їх місцевих державних адміністрацій дозволила привласнити і зосередити практично вирішення всіх питань місцевого значення. Громадяни, які проживають на територіях обласних, міст і районів, не мають за конституційними приписами прав для самостійного врядування. Територіальним громадам не належать матеріальні та фінансові ресурси, якими розпоряджається зараз держава від імені власника — народу (статті 13 та 14 Конституції України). Якщо аналізувати реальність життя, то громадянам належить сьогодні лише право голосувати за представників від політичних партій і самовисуванців. Після їх обрання навіть місцеві депутати

в більшості своїй не забезпечують в органах влади захист територіальних інтересів. Відчуженість народу від центральних органів влади виникла не випадково і тому безправ'я громадян в управлінні місцевим життям змусило шукати вихід з режиму так званих пріоритетів централізму, подолання абсолютизму, щоб «іменем народу управляти країною».

Шановні учасники круглого столу! Підсумовуючи нашу розмову, слід наголосити на важливих напрямках розв'язання складної проблеми. Децентралізація влади налаштовує на оптимізм щодо конституційних змін, запропонованих Президентом України. Але такі зміни вчені-державознавці називають «урізанями повноваженнями», які легко у законах звести нанівець. Слід додати, що включення до адміністративно-територіального устрою такої адміністративної одиниці, як «громада», є помилковим. Найголовніше те, що не можна побачити форми і способи реалізації волевиявлення народу, коли йдеться про обмеження прав або зазіхання центральної бюрократії на самостійність громад. Отже, залишається для них погоджувати, просити дозвіл, долати юридичну казуїстику підзаконних актів. Конче потрібні сьогодні нові конституційні механізми, а не лише загальний формат змін місцевого самоврядування. Хіба достатнім для децентралізації є конституційний принцип статті 7, де йдеться про гарантування державою місцевого самоврядування?

Те саме стосується і чіткого конституційного закріплення права територіальних громад на місцеві референдуми, на введення повного розпорядження на місцях «власним бюджетом» без втручання органів державного казначейства, введення реєстраційного замість дозвільного (ліцензованого) господарювання на територіях проектів громадян-підприємців щодо отримання довгострокових кредитів за співучастю у прибутках банків, які кредитують інфраструктуру, та інвестиційного капіталу. Можна продовжити напрями забезпечення реальними умовами децентралізації влади, але важливо підкреслити, що для цього потрібна сьогодні концепція нових підходів на основі простого життєвого досвіду і системний взаємозв'язок у проведенні повномасштабного реформування в нормах Конституції України. У такий спосіб варто було б запропонувати народу долучитися до нової конституційно-правової політики, яку проголосили Президент і уряд після десяти років бездіяльності, гучних декларацій і узурпації влади з метою пограбування населення у «законний спосіб».

Таким чином, наша зустріч за круглим столом авторитетної в суспільстві газети дає можливість привернути увагу до реальних можливостей децентралізації влади на користь регіонів, міст, районів — тобто територіальних громад, які сьогодні єдині, хто може виправити баланс централізації самозабезпечення. При всіх ризиках розширення повноважень органів самоврядування і ліквідації паралельних структур (державних адміністрацій на місцях) є надання права радам депутатів за визначенням у Конституції України принципом (поки що він не запропонований у проекті) здійснювати нормативне саморегулювання (видання загальнообов'язкових рішень в інтересах територіальних громад).

Таким чином, децентралізація влади в кінцевому рахунку має за мету законне задоволення інтересів громадян у галузях земельної, комунальної, приватної власності, торгівлі, виробництва власного територіального продукту споживання і комунальних послуг.

**Редакція:** Отже, процес децентралізації може потягнути і перегляд адміністративно-територіального устрою. Області матимуть можливість об'єднуватися в інші регіони. Проте слабкіші прагнуть до союзу із сильнішими.

**А. Селіванов:** Не зовсім так. Ми говоримо про те, що є території збалансованого економічного, соціального розвитку, а є незбалансовані. Останні мають самостійно і поступово шукати можливість свого розвитку.

**Ю. Барабаш:** Якщо міський голова буде розпоряджатися заробленими містом грошима, у нього з'явиться мотивація до їх збільшення.

**В. Удовиченко:** Децентралізація створить лише передумови для економічного розвитку територій.

**А. Селіванов:** І це знову польський досвід, коли необхідне надання кредитів, які забезпечує держава. Наприклад, підприємство, який має право на забудову, отримує за тендером право будувати павільйон, торговельну точку, спортивний комплекс, він за допомогою міської чи селищної ради бере кредит і відповідає з ним субсидіарно, відповідає ця рада. Державний орган, який забезпечує повернення кредиту — землею, майном — і бере участь у прибутках. Він — співучасник.

**В. Удовиченко:** Місцеві ради повинні сприяти житловому будівництву. На сьогодні — це величезна проблема. Далі енергозбереження. Чому зараз не можна взяти кредит для утеплення будинку для економії енергоресурсів? Три роки — і проект окупиться. Мотиваційна система не працює, абсолютна відсутня: якщо ти зекономиш, тоді зменшає бюджет на наступний рік.

І коли ми говоримо про зміни до Конституції, то маємо визначитися з головними принципами. Але головний принцип — децентралізація і субсидіарність, які повинні вести всі решту принципів.

Змінюючи Конституцію, необхідно закріпити положення про те, що 50 років після зміни ніхто не має права втрутитися у текст Основного Закону. І це будуть умови для того, щоб повністю диверсифікувати всю економіку. Вийти на високий рівень технологій, на конкурентоспроможну товарну продукцію, відмовитися від збиткових шахт, робити високотехнологічні робочі місця, де українська людина в гідних умовах отримуватиме достойну зарплату і задоволятиме свої потреби.

**Редакція:** Ви кажете, що децентралізація передбачає передавання повноважень на місця, що громада буде задоволеною реалізацією своїх функцій. А чому ми не говоримо про механізми відкликання повноважень або певних осіб, які мають ці повноваження?

**Ю. Барабаш:** Для цього передбачена можливість проведення місцевого референдуму.

**В. Удовиченко:** В Україні немає фактично закону про місцеве самоврядування. Нам треба змінити виборчу систему. Ми в асоціації міст України стоїмо на тому, щоб була мажоритарна система для міських рад. Але висування має все-таки відбуватися від партій.

Громада повинна мати можливість відкликати раду, того ж депутата, міського голову. У нас сьогодні величезний протиріччя: щоб зняти міського голову, треба, щоб дві третини депутатів «гарненько» попрацювали, домовились. Прийшли: ти земельки не дав, приміщення не приватизував? Усе — ти не той голова.

**А. Селіванов:** На рівні того, що Президент пропонує стосовно децентралізації, я вважаю, що є підстави обговорювати, замислюватися і давати свої пропозиції.

**Редакція:** Дякуємо всім за участь у круглому столі. До нових зустрічей.

**Фото Анастасі Сироткіної.**