



І ЗНОВУ — ЗА КРОК ДО САМОВРЯДНОЇ ЄВРОПИ



Ірина НАГРЕБЕЦЬКА,
експерт Програми Ради Європи
«Посилення інституційної
спроможності органів місцевого
самоврядування в Україні»

Вітчизняна децентралізація, реальний початок якої може і повинна покласти реформа місцевого самоврядування, нагадує бігуна, який раз за разом наштотується на фальстарт.

Так, романтики місцевого самоврядування, що створювали першу концепцію такої реформи ще 15 років тому, виявилися занадто наївними, коли ще 1998-го не лише сформували блискучий чіткий план звільнення величезного потенціалу місцевої демократії від пут постсоціалістичного централізму, а навіть сміливо визначили часові рамки реалізації його найважливіших етапів.

Затим романтизм поволі згас. Енергія місцевого розвитку, призначена дати прискорення поступові всієї країни, узвичаєно вилілася в свисток. Наступники стали набагато скромнішими в своїх мріях наскоком взяти неприступну вершину тотального зосередження повноважень і фінансів у центрі. Численні проекти концепцій реформи місцевого самоврядування, народження яких зазвичай співпадало з якимись черговими політичними метаморфозами (передусім парламентськими чи президентськими переконами), про-

йшовши гарячі дискусії на різноманітних зібраннях самоврядного активу, і навіть отримавши позитивну експертну оцінку у нас і за кордоном, зрештою, узвичаєно осіли в довгих чиновницьких шухлядах.

Остання на часі концепція, підґрунтям якої став напрацьований попередній матеріал, датована серпнем 2013-го. Її проект фактично поєднує дві споріднені реформи — місцевого самоврядування і територіальної організації влади.

Над нею працювали фахівці Мінрегіону, залучивши до цієї справи широке коло вітчизняних експертів. Концепцію обговорювали на величезних зібраннях три загальноукраїнські асоціації органів місцевого самоврядування: Асоціація міст України, Українська асоціація районних і обласних рад та Всеукраїнська асоціація сільських і селищних рад. Представницькими були дискусії довкола найгостріших проблем реформування й у профільному Комітеті Верховної Ради, Державному фонді сприяння місцевого самоврядування в Україні.

Зрештою, на запит Мінрегіону ґрунтовну експертну оцінку проекту концепції підготував Центр експертизи реформ місцевого самоврядування Ради Європи.

Тобто, вкотре з'явилися підстави сподіватися, що вітчизняна самоврядна спільнота в своєму нестримному русі до повноцінної реалізації в життя Європейської хартії місцевого самоврядування, яку, нагадаємо, Україна підписала листопада 1996 року й ратифікувала без застережень 11 вересня 1997 року, впритул наблизилася до омріяної мети.

Принаймні, учасники розмови за «круглим столом» в столичному Національному університеті імені Тараса Шевченка 11 листопада 2013 року, про який йтиметься нижче, дійшли єдиного логічного висновку — відкладати реформу місцевого самоврядування надалі вже не можна. Зазначимо, що ініціювала цю дискусію Програма Ради Європи «Посилення

інституційної спроможності органів місцевого самоврядування в Україні», залучивши до неї усіх основних стейкхолдерів, що діють у сфері розвитку місцевого самоврядування в Україні, а також Конгрес місцевих і регіональних влад Ради Європи.

ДОРОГУ ЗДОЛАЄ ТОЙ, ХТО ЙДЕ

Чому так довго доводиться блукати манівцями простій і зрозумілій кожному ідеї — зробити найближчу до людини владу спроможною реально здійснювати свої функції з надання якісних послуг громадянам, тобто законодавчо забезпечити її повноваженнями та засобами для їхньої реалізації?

Вочевидь, розпочинаючи цей процес у молодій незалежній державі, ми, на жаль, не врахували всі загрози і ризики, об'єктивні та суб'єктивні чинники протидії, що коренями походять до старої радянської системи управління. Як відомо, реалізувалася вона впродовж більше 70-ти років відповідно до централізованих засад та, відповідно, паралізувала будь-яку місцеву ініціативу і жорстко ламала волю у «дрібних коліщатах» владної вертикалі.

Розпочинаючи згаданий вище «круглий стіл», Посол, Представник Генерального секретаря Ради Європи з координації програм співробітництва в Україні, голова офісу Ради Європи в нашій країні Владімір Рістовські сказав, що відкрите обговорення проблеми — це найкраща форма руху вперед. Оскільки всі розуміють, кардинальні зміни у сфері місцевої демократії — дорога нелегка і виснажлива. Втім, це не лише українські реалії. Увесь європейський досвід місцевої демократії красномовно свідчить, що без великих зусиль годі сподіватися на успіх у будь-якій демократичній справі.

Його слова підтвердили поважні гості «круглого столу» — Надзвичайні і Повноважні Посли Королівства Швеція, Швейцарської Конфедерації та Королівства Данія в нашій країні



Засідання круглого столу «Реформування місцевого самоврядування в Україні», 11 листопада 2013 року, м. Київ

— пп. Андреас фон Бекерат, Крістіан Шьоненбергер і Мерете Юль.

Так, сьогоднішнє благополуччя Швеції бере свій початок від середньовічної «Декларації вільних фермерів», які об'єдналися довкола ідеї самоврядування. Тож ця скандинавська країна ще з 1995 року допомагає українським громадам запровадити демократичні засади управління і раціональної організації територіальної влади через різні програми і проекти, як це було свого часу з відомим муніципальним спільноті Ірпінським проектом. Тоді було опрацьовано всі концептуальні аспекти, але експеримент щодо — створення економічно-спроможної громади, шляхом паритетного об'єднання невеликих дотаційних селищ з «куцями» бюджетами та поширення цього досвіду на всю країну — так і не було впроваджено. Тож шведські колеги сьогодні знову закликають нас не зупинятися лише на концепції реформ, не відкладати зміни «на потім».

Чи, приміром, чому б українським громадам не врахувати багатовіковий досвід Швейцарії — надзвичайно децентралізованої держави, у якій центральна влада також наглядає за діями місцевої влади, однак робить це дозовано, з користю для всієї країни. Тамтешні органи місцевого самоврядування не стоять з простягнутою рукою, оскільки чинне законодавство чітко регулює їхні права і можливості.

Завдяки активній технічній допо-

мозі швейцарського та данського урядів чимало українських сільських, селищних і міських рад останнім часом змогли реалізувати конкретні програми місцевого розвитку, зокрема і через проект «Посилення інституційної спроможності органів місцевого самоврядування в Україні».

Головне, чому вчать європейські експерти наш самоврядний актив, — не сидіти склавши руки, об'єднувати зусилля і кошти, змінювати своє життя і змінюватися самим.

ВІД УПРАВЛІННЯ ДО ПАРТНЕРСТВА

Отже, без децентралізації управління, розкутості громадянської активності та ініціативи марно сподіватися на цивілізований поступ та економічне зростання сучасної країни. Бо, як справедливо завважував французький історик і політолог Токваль, не можливо навчити масу людей користуватися свободою у великих справах, коли вони не призвичаються до неї у малих. Тобто, не можуть чи не хочуть власноруч змінити своє життя в кожному селі, селищі, місті.

І очільники сучасної державної влади це добре розуміють. Згадаймо, цьогоріч Глава нашої держави двічі в своїх офіційних виступах назвав реформу місцевого самоврядування однією з найнагальніших реформ, які має здійснити країна. Не проти вдосконалити відносини між центром та територіями і уряд. Саме про це учасники розмови за «круглим

столом» почули від Віце-прем'єр-міністра України Олександра Вілкула.

За його словами, Кабмін вживає численні заходи з підвищення рівня управління регіонами. Успішно працюють багато проектів і програм місцевого розвитку. Здійснюються вони за умови партнерства держави, місцевих структур управління та органів місцевого самоврядування і технічної допомоги європейських країн.

На завершальному етапі, сказав урядовець, перебуває підготовка змін до законодавчої бази. Урядовий проект Концепції реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади підтримала Конституційна асамблея, його розглянули на засіданні Ради регіонів при Президентові України, обговорили у всіх регіонах країни.

Мета реформування, зазначив О. Вілкул, підвищити рівень надання послуг громадянам, стимулювати економіку на всіх територіях країни, налагодити партнерство держави з громадами і приватним сектором, збалансувати розвиток сільських місцевостей і малих монофункціональних міст тощо. Є розуміння того, що децентралізація не можлива лише за розподілу повноважень — необхідно ділитися коштами.

ІНЬ-ЯНЬ: ЩО ПЕРЕВАЖИТЬ?

«Ситуація з розвитком вітчизняного місцевого самоврядування нагадує нині дволикого Януса», — зауважували європейські і українські учасники «круглого столу». Є позитивні напрацювання і водночас не обходиться без відчутних прорахунків. Приміром, важко знайти аргументи, щоб пояснити ситуацію довкола «безголів'я» в столиці, нелегітимної діяльності Київради, строк повноваження якої давно скінчився, непризначення Верховною Радою України виборів у низці інших українських міст, що є грубим порушенням чинної Конституції України.

До «сумної радянської спадщини» відніс доповідач Конгресу місцевих і регіональних влад Ради Європи (далі — КМРВРЕ) в Україні, віце-президент КМРВРЕ Марк Кулз і такі стійкі «рудименти» як нестача коштів на виконання делегованих повноважень органами місцевого самоврядування, непрозорість трансфертів, що надаються місцевим бюджетам із загальнодержавної скарбниці, кон-



флікти між представницькою і виконавчою владою на місцях, депресивність окремих сільських територій. Тривожними симптомами стали прояви рецентралізації в малих містах, повноваження рад яких спритно перебирають на себе структури виконавчої влади.

І водночас, чимало українських громад наполегливо впроваджують європейські засади місцевої демократії, стають відкритішими, підвищують рівень надання публічних послуг громадянам, набувають ознак доброго врядування.

Цим, до речі, вітчизняний самоврядний загал великою мірою завдячує діалогу із Радою Європи, зокрема його програмам у сфері реформування місцевої демократії та посилення інституційної спроможності органів місцевого самоврядування в Україні.

«Світлим променем» назвав пан Кулз наявність політичної волі чинної в Україні влади, пославшись зокрема на меседж Президента України, який ще на початку 2010 року привселюдно пообіцяв «покласти край радянським методам керувати з центру».

Тож європейське експертне середовище, за його словами, з надією зустріло конкретну роботу в цьому напрямку, зокрема проекти концепції місцевого самоврядування, які з'явилися в березні і вересні 2012 року та доопрацьований в 2013-му. Всі вони, за експертною оцінкою Ради Європи, «представляють адекватну базу для комплексної реформи місцевого самоврядування». Тож, цитуємо, «Рада Європи продовжує рекомендувати, що концепцію слід ухвалювати на найвищому політичному рівні без подальших дискусій і зволікань».

Важко не погодитися і з такою думкою експертів РЕ: поглиблення місцевої демократії — нагальна невідкладна справа. Якщо місцева влада не матиме відповідних повноважень і ресурсів, то вона, за словами доповідача КМРВРС, почуватиметься немов у «палаці зі слонової кістки», тобто в красивому зовні, проте абсолютно непридатному для роботи приміщенні.

Демократія, зазначив пан Кулз (до речі, людина з великим практичним досвідом роботи в органах місцевого самоврядування своєї країни: він очолює Асоціацію міст та муніципа-



Обговорення проекту Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні

літетів столичного регіону — Брюссель (Бельгія)), — це не владна вертикаль, а, скорше, ефективний розподіл влади, за якого управління на всіх рівнях здійснюється більшістю, обраною демократичним шляхом.

В Україні, продовжив він, величезна кількість дрібних слабкоспроможних громад. Тому держава поступово обмежує їхні повноваження. Майбутня реформа повинна змінити такі реалії, поліпшити фінансування місцевого самоврядування, зробити прозорим механізм надання субсидій

Ми, експерти РЕ, підсумував доповідач, виступаємо не в ролі інспекторів, а лише даємо поради як краще зорганізувати у вашій країні місцеву демократію, пропонуємо варіанти виходу з кризи. Обирати — прерогатива України, робіть вибір самі.

ЯК СУСІД СУСІДОВІ

На запитання: «Чому європейці зацікавлені в асоційованому членстві України в ЄС?» учасникам «Круглого столу» відповів ще один почесний гість зібрання — Посол, голова Представництва Європейського Союзу в Україні Ян Томбінський.

Інтересом євороспільноти є добре функціонуюча країна-сусід, зазначив він. Нам важливо, щоб Україна стала партнером, який здійснює прогнозовану передбачувану політику. Зокрема і в сфері місцевої демократії. Україна має стабільне місце на світовій мапі. У вашій вільній країні вже виросло нове покоління громадян, не обтяжених попередньою ідеологією. Влада мусить адекватно реагувати на його виклики і відповідати запитам прийдешнього.

А найближчою до людей владою якраз і є місцеве самоврядування. продовжив Посол ЄС. Тож ви маєте зробити її досконалішою і гнучкішою. Зокрема і через оновлення виборчої системи. Не можна не привітати намагання українського парламенту внести зміни до чинного закону про місцеві вибори. Бо коли виборча система недосконала, то громадяни не довірятимуть нелегітимно обраним посадовим особам. Держава повинна реагувати на такі випадки, щоб забезпечити реальне самоврядування.

ЄС плідно співпрацює з місцевими органами влади в різних проектах тож ми, зазначив Ян Томбінський, маємо бути впевненими, що обрана місцева влада легітимна, що вона користується довірою людей, чесно опікується їхнім добробутом.

Колегу підтримав і Альфонсо Зарді, керівник Департаменту демократичних інститутів та врядування Генерального секретаріату Ради Європи, завваживши, що найбільше змін в Україні очікує покоління, що народилося після проголошення незалежності держави.

Тому, зазначається в резюме до Рекомендації 348(213) Конгресу місцевих і регіональних влад Ради Європи від 31 жовтня 2013 року, українській владі рекомендується переглянути своє законодавство з тим, щоб усунути обмеження повноважень місцевих органів влади і дати їм можливість повною мірою здійснювати свої повноваження.

Владу також закликають найближчим часом організувати вибори в тих містах, де посада мера залишається ва-



Обговорення проекту Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні

кантною (Київ, Чернівці, Одеса тощо). Водночас Рекомендація підкреслює необхідність зміцнити фінансову самостійність місцевих громад і поліпшити систему вирівнювання для забезпечення справедливості та прозорості. Одне слово, нас заохочують вчасно здійснити заплановану реформу місцевого самоврядування і територіальної організації влади.

Є КОНЦЕПЦІЯ. ЩО ДАЛІ?

За словами народного депутата України, голови Комітету Верховної Ради з питань державного будівництва та місцевого самоврядування Давида Жванії, Концепція реформи місцевого самоврядування і територіальної організації влади «допоки залишається заручницею політиків». Причина, як мовиться, лежить на поверхні: державі вкрай важко від-

мовитися від централізованої влади. Ось чому, наголосив Народний депутат України, так важко владі зважитися на цю реформу.

Нині Концепція перебуває в Адміністрації Президента на погодженні. Про це, зокрема, повідомив голова Державного фонду сприяння місцевому самоврядуванню в Україні Сергій Маліков, зазначивши, що йдеться про цілісний документ, проект якого пройшов фахові експертизи, обговорення в регіонах. При його доопрацюванні, зазначив посадовець, враховані зауваження вітчизняних і зарубіжних експертів.

Незабаром слід очікувати Указу Президента України щодо плану заходів з реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування і територіальної організації влади, пояснила радник глави нашої держави

— керівник головного управління з питань конституційно-правової модернізації Адміністрації Президента України Марина Ставнійчук. Додавши, що реформування публічної влади це дуже важлива справа, і одна з її складових — реформа місцевого самоврядування. Серйозні напрацювання щодо цього має Конституційна асамблея, на грудневому засіданні якої якраз і мають розглядати зміни до XI розділу Основного Закону.

В ОЧІКУВАННІ ХЕПІЕНДУ

З часу проведення згаданого вище «круглого столу» (11 листопада 2013 року) минув місяць. Об'єктивні і суб'єктивні чинники знову внесли свої корективи в процес завершення підготовки до старту багатоочікуваного реформування місцевого самоврядування. Не хочеться вірити, що знову буде черговий фальстарт.

Сьогодні саме на часі, щоби дослухатися Альфонсо Зарді, який, підбиваючи підсумки розмови за «круглим столом», вкотре вдався до притаманного нашим європейським друзям оптимізму.

Він нагадав присутнім про базові цінності Ради Європи, членом якої є і Україна, яка ухвалила Європейську хартію місцевого самоврядування ще 1996-го. Концепція реформи, сказав пан Зарді, є важливою, оскільки має стати «початковою іскрою». Її слід ухвалити швидко, щоб не було сумнівів в наявності політичної волі. Вона обов'язково має пройти уряд і парламент.

Треба ухвалити чіткий план її реалізації, визначити «пілота», тобто центральний орган виконавчої влади, який відповідатиме за кожний пункт цього плану, передбачити в ньому терміни і конкретних виконавців.

Проведення реформи місцевого самоврядування не може бути зобов'язанням якоїсь окремої політичної сили, зауважив європейський політик, бо таке реформування зачіпає інтереси всіх без винятку громадян країни

І не лише українців, бо є одним із пунктів узгодженого Плану дій Ради Європи для України, за який одночасно відповідають обидві сторони-підписанти. А компонент місцевого самоврядування для Ради Європи — постійний і незмінний.

Отже, настав час дій!



Учасники круглого столу «Реформування місцевого самоврядування в Україні», 11 листопада 2013 року, м. Київ