

Децентралізація по-київськи



Олександр МАЛІЄНКО,
Тарас РОМАНЮК

Учасники «круглого столу», що відбувся в Київському університеті імені Бориса Грінченка, згідно з програмою заходу обговорювали проект закону України «Про столицю України – місто-герой Київ». Одразу виникло запитання: який саме документ запропоновано для розгляду запрошеним фахівцям, адже у Верховній Раді України на час проведення заходу було зареєстровано вісім законопроектів, що передбачають внесення змін до Закону «Про столицю України – місто-герой Київ». Як пізніше з'ясувалося, йшлося про ще один проект закону, підготовлений робочою групою на чолі з експертом Швейцарсько-українського проекту «Підтримка децентралізації в Україні» (DESPRO), колишнім народним депутатом України (VI скликання) Юрієм Ганущаком та фахівцями Реанімаційного пакета реформ, який зареєстрували в парламенті вже після заходу.

Чому саме цей законопроект заслужив пріоритетну увагу? Одне з пояснень, яке дали організатори редакції «Віча», – він підготовлений найавторитетнішими фахівцями й вирізняється ґрунтовністю. Не маючи порівняльної характеристики законопроектів, мусимо вірити на слово... Проте чітко сформульовані проблематика «круглого столу» й дискусійні питання націлили учасників на актуальні аспекти законодавства про столицю й, сподіваємося, підсумки дискусії стануть у пригоді, коли прийде час зводити до спільного знаменника все різноманіття законодавчих ініціатив щодо столиці.

Вже у вступному слові тон полеміці задав ректор Київського університету імені Бориса Грінченка, доктор філософських наук, професор, академік НАПН України Віктор Огнев'юк. Розглядаючи роботу «круглого столу» як своєрідну експертизу, завдання якої – сприяти тому, щоб була вибудована ефективна модель системи управління в столиці, він водночас зауважив, що за роки своєї роботи в органах влади «не бачив більш неефективних структур, ніж районні ради в місті». Пояснення такі: у мешканців районів немає єдності, спільних інтересів.

Наприклад, різні сторони однієї центральної вулиці міста – Хрещатика – належать до різних районів. На думку ректора, закон про столицю не має консервувати радянську модель управління містом.

Директор Інституту громадянського суспільства, знаний експерт у сфері місцевого самоврядування Анатолій Ткачук, виступаючи з доповіддю, відразу навів контраргумент: свого часу ліквідація районних рад у Києві не дала якісно нового рівня управління та якихось позитивних змін. За його словами, після скасування районних рад відстань між людьми та депутатами, які приймають важливі для них рішення, збільшилася, й люди втратили пряму можливість впливати на управління комунальним майном. Саме тому було запропоновано повернути районні ради й законодавчо розмежувати повноваження між ними задля уникнення суперечностей.

– Якщо проаналізувати досвід європейських столиць, то можна побачити, що там райони визнаються не одиницями самоврядування, а територіальними одиницями, які наділені певними повноваженнями, – зазначив експерт. – Це зроблено для того, щоб люди були

якомога ближче до представників влади, могли вести з ними діалог і таким чином впливати на процеси розвитку району.

Торкаючись особливостей київського самоврядування, Анатолій Ткачук акцентував увагу на особливому статусі столиці:

– Київ одночасно має статус міста та регіону. У столиці, з одного боку, є територіальна громада, яка забезпечена конституційним правом на реалізацію місцевого самоврядування. З другого боку, в Києві як регіоні є державна адміністрація. Відтак, у столиці виник «юридичний парадокс», коли державна виконавча влада реалізовує повноваження виконавчого органу місцевого самоврядування, тоді як вона покликана здійснювати контрольні й наглядові функції. Таким чином ми отримали фактично один орган, який сам себе фінансує, освоює ці кошти й контролює їхнє використання.

Доповідач навів варіант розв'язання проблеми, що міститься в обговорюваному документі:

– Законопроект передбачає, що в Києві обирається міська рада, яка створює виконавчий орган на чолі з міським головою. Столична державна адміністрація контролювати-

ме законність актів органів місцевого самоврядування в Києві й реалізовуватиме певні повноваження, пов'язані з тим, що Київ є столицею і тут розташовані центральні органи державної влади.

Щодо районних рад у столиці думки інших учасників заходу розділилися, як, до речі, й у Київській міськраді напередодні проведення «круглого столу». На початку червня столичні міські депутати прийняли за основу рішення «Про управління районами міста Києва», де передбачено створити районні ради. Перші вибори до них мають бути призначені разом із наступними черговими виборами до місцевих рад. Проте немає спільної позиції щодо чисельності депутатів райрад та їхніх повноважень. У пресі висловлюються різні думки: від застережень, що відновлення райрад призведе лише до збільшення чиновницького апарату, до сподівань, що депутати райрад посилять громадський контроль і допоможуть подолати корупцію на рівні міста.

Представники Київської міської державної адміністрації та міської ради висловили свої позиції й на «круглому столі».

За словами директора департаменту суспільних комунікацій КМДА Марини Хонди, нині в Києві зростає роль територіальної громади у вирішенні питань місцевого значення. Тому доцільніше було б розглянути децентралізацію з точки зору органів самоорганізації населення (ОСН)

і наділення їх додатковими повноваженнями для того, щоб приборкати «пострадянський елемент райрад».

– Сьогодні саме ОСН найкраще розуміють потреби мешканців своїх мікрорайонів, – вважає Марина Хонда. – Тому розширення повноважень дасть можливість ОСНам, з одного боку, розробляти програми розвитку територій, впливати на формування та використання міського бюджету, а з другого – виконувати функції громадського контролю.

Депутат Київради Олександр Бродський висловив інші аргументи:

– Відновлення райрад – це практично доручення виборців. Люди чекають від нас змін. Тому я вважаю відтворення районних рад необхідним кроком. Має бути представницький орган, адже саме людям на місцях краще видно, що треба найперше зробити: відремонтувати дах, заасфальтувати дорогу або комусь адресно допомогти. У законопроекті вводиться поняття «київський регіон», і це дуже правильно, оскільки люди, які проживають у безпосередній близькості до міста, справді від нього залежні.

Він назвав відновлення представницьких органів у районах справжньою децентралізацією влади.

Окрім того, за словами депутата, райради обходиться киянам дешевше, ніж адміністрації.

– Якщо розглянути фінансовий бік питання, то пораховано, що для функціонування районних рад потрібно близько 37 мільйонів

гривень на рік із міського бюджету, – навів розрахунки Олександр Бродський. – Утримання районних державних адміністрацій обходиться дорожче, а при цьому вони не представляють громади району.

Дехто з учасників полеміки висловив сумніви, що в районі зможуть успішно співпрацювати три влади – райрада, її виконавчий комітет і райдержадміністрація. Коментуючи ці застереження для «Віща», завідувач кафедри правознавства Київського університету імені Бориса Грінченка професор Ігор Грицьк пояснив, що не треба боятися такого «тривладдя». Їхні повноваження будуть розмежовані, кожен матиме свою зону відповідальності. Так, райдержадміністрації не керуватимуть господарською діяльністю, а матимуть тільки контрольні й наглядові функції. Деякі з них будуть передані їм від прокуратури.

«Круглий стіл» завершив роботу, однак дискусії щодо змін до закону про столицю, безперечно, триватимуть ще довго. Надто багато є різних думок, нерідко полярних. І в кожного – свої аргументи... При цьому на жодному рівні не відчувається ні чіткої координації процесу обговорення законопроектів про столицю, ні планів узагальнення численних пропозицій, серед яких, без сумніву, є слушні й конструктивні. Нелегко доведеться тим, хто з багатьох варіантів муситиме обрати один.

Фото Миколи БІЛОКОПИТОВА.



Урядування в містах-столицях європейських країн

Ігор ГРИЦЬК,
завідувач кафедри правознавства
Київського університету імені Бориса Грінченка,
кандидат юридичних наук, доктор наук із державного управління,
професор, заслужений діяч науки і техніки України

У контексті нинішнього обговорення численних законопроектів про столицю України — місто Київ варто хоча би побіжно ознайомитися з окремими аспектами врядування в містах-столицях європейських країн. Найобговорюваніші нині такі питання: скільки районів (чи округів) має бути утворено в Києві з огляду на децентралізацію? чи доцільно вводити районні ради в систему врядування в Києві?

Засадничі витоки для відповіді на ці запитання криються в самому понятті децентралізації, загальне тлумачення якого міститься в доповіді ПРООН за 1999 рік: «Значна кількість перехідних країн і таких, що розвиваються, розпочали виконувати програми, які передбачають певні форми децентралізації. Ця тенденція поєднується зі зростаючим інтересом до ролі громадянського суспільства та приватного сектору як партнерів урядів у пошуку нових способів надання послуг... Децентралізація управління та зміцнення місцевого управлінського потенціалу є частково також функціонуван-

ням широких суспільних тенденцій. Вони включають, наприклад, зростання недовіри до влади загалом, вражаючий занепад деяких із найцентралізованіших режимів у світі (зокрема Радянського Союзу) та нові сепаратистські вимоги, які регулярно постають в тій чи тій частині світу. Рух до місцевої відповідальності та більшого контролю над своєю долею є, однак, не тільки результатом негативного ставлення до центральної влади. Найпевніше, ці події переважно зумовлені сильним бажанням громадян і організацій приватного сектору до більшої участі в управлінні».