

Кажуть «реформи», а думають про... Кожен – про своє

Такого висновку можна дійти, проаналізувавши законопроект «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)»

Розмовами про реформи нічого путнього здобути неможливо, але обговорювати, що насправді хочемо реформувати, як саме, яким інструментарієм, і чи на часі такі глибинні процеси, як конституційна трансформація, не зайве.

Про те, що місцеві органи влади не мають коштів, щоб забезпечити розвиток сіл, селищ, міст, районів у містах, районів і областей, знають в Україні, мабуть, чи не з пелюшок. Бо навіть місце в дитсадок – дефіцит, чергу займають у перші тижні від народження. Не тільки будувати дитсадки нема за що, нема коштів на їхнє утримання. Так само – школи. Їх донедавна закривали по селах, так би мовити, оптимізували, щоб сконцентрувати якомога більше учнів в одній школі на всю околицю, куди звозити дітей мають шкільні автобуси за відповідною державною програмою. В теорії – так, а на практиці? Фінансування програми – неповне, автобуси старі, бензин дорогий, дороги розтрощені, освітлення, опалення, водопостачання – розкіш не тільки в школах, а й в усьому аварійному житлово-комунальному господарстві. І ради цьому нема, бо нема в ради грошей. І таке ось замкнене коло і з медициною, і з освітою, і з благоустроєм. Ні на що нема грошей в територіальних громадах. Здебільшого, тільки на зарплату. І то не повсюди.

Скажете, змішала грішне з праведним – повноваження місцевого самоврядування і делеговані державою доходи місцевих бюджетів, трансферти, субвенції та дотації вирівнювання. Так, змішала. Бо нікого з місцевих жителів чи то села, чи то мегаполіса не хвилює, як називається те чи інше фінансування. Головне – результат. А він плачевний.

Голови рад усіх рівнів, скільки їх збирали й очільники парламенту на наради, і прем'єри в урядах, і президенти, завжди заводили одну й ту саму стару пісню про фінансову основу місцевого самоврядування. Їм обіцяли, але з місця не рушили. Хіба що дозволяли деяким областям, згадайтеся яким само, затверджувати значно розкішніші бюджети, не залежно від того, скільки ж вони заробляють місцевих надходжень і перераховують у державну скарбницю. Не називаю, бо, як правило, за деякими винятками, влада земляків не ображала. А найбільше, за будь-якої влади, – Крим.

І от, нарешті, здавалося б, є можливість відновити справедливість: надати важелі прийняття рішень місцевим громадам концентрувати кошти для виконання власних і делегованих державою повноважень, а не змушувати їх кланятися київським чиновникам, щоб вибити бюджетне фінансування.

Як назвати цю трансформацію? Обговорення її назви і суті назви, виявляється, є необхідною складовою державного управління. Бо нині чуємо, що, мовляв, той, хто проводив ідею федералізації України, прикидається таким собі невігласом, бо в поняття федералізації він вкладав, бачте, фінансову спроможність місцевих рад. Ображаються й ті, кого називають сепаратистами, мовляв, святіші за Папу Римського, жодного від'єднання не хочуть, прагнуть тільки, образно кажучи, «дружба дружбою, а тютюнець – нарізно», а це ж так безневинно.

А чи забезпечить розквіт областей, ефективність їхнього управління, самодостатність самоврядних громад децентралізація влади, запропонована законопроектом? І чи не зруйнує вона те, що прийнято не тільки називати єдністю держави, а й суть її? А ще: потрібна нині саме децентралізація державної влади чи фінансова децентралізація? А, може, доцільніше прийняти зміни до законів про місцеве самоврядування, про місцеві державні адміністрації, до Бюджетного та Податкового кодексів, і зовсім не потрібні, принаймні, на даному етапі, жодні зміни до Конституції України? Тим паче що живемо ми нині за її зразком 2004 року. Щоправда, якщо змінами, тихцем не прагнуть дрейфувати до президентсько-парламентської республіки. Не думаю, що прагнуть. Утім, є, мабуть, бажання шашку – наголо, на стрімкого коня й уперед до кращого життя! Все ніби просто та зрозуміло. Однак є техніко-юридичні стандарти і правила підготовки законопроектів, є, власне, юридична наука, а в ній така галузь, як конституційне право. Його кожне слово і поняття має глибинний зміст.

Тож, проаналізуймо запропоновані зміни з точки зору дотримання засад поділу державної влади на законодавчу, виконавчу та судову в межах своїх повноважень, а також забезпечення ефективності місцевого самоврядування, єдності України.

Найперше, повноваження з утворення і ліквідації районів, встановлення та зміни меж районів і міст, віднесення населених пунктів до категорії міст, найменування і перейменування населених пунктів і районів суб'єкт законодавчої ініціативи відбирає в парламенту й закріплює за Кабінетом Міністрів. А в статтю 133 вносить таку новелу: «Умови та порядок утворення, ліквідації адміністративно-територіальних одиниць визначаються законом». Уявімо, як за певних обставин відкривається можливість усіляких ліквідацій і утворень. Автор законодавчої ініціативи вилучає з повноважень парламенту і призначення чергових та позачергових виборів до органів місцевого самоврядування, не наділяючи цим правом жодний інший суб'єкт.

Якщо з черговими виборами рад і голів в останню неділю жовтня п'ятого року повноважень ще якось можна зрозуміти алгоритм, то з позачерговими, які за проектом «призначаються (ким – невідомо. – Прим. ред.) згідно із законом у місячний строк з часу настання відповідних правових підстав». І знаємо, які можуть продукувати колізії щодо «настання відповідних правових підстав», якщо владні бонзи прагнуть довічного панування...

Редагуючи чинну статтю 118 Конституції України («виконавчу владу в областях і районах, містах Києві та Севастополі здійснюють місцеві державні адміністрації»), забувають, що далі в тексті законопроекту замість «області» вже фігурують «регіони», мабуть, як прижиттєвий пам'ятник партії, хоча до поняття «регіон» це не має жодного стосунку, а, окрім того, ради вищого рівня називають такі обласними, а не регіональними. То навіть ж, як мовиться, городородити і вносити не потрібні терміни? Так само, як і усувати наяв-

ні, наприклад, щодо Севастополя – по всьому тексту змін на відміну від чинної Конституції він не фігурує як місто. Дивина та й годі.

Та головне – «виконавчу владу ... здійснюють голови державних представництв». Причому, судячи з подальших вилучень статей чинної Конституції, ці голови державних представництв одноосібно здійснюють виконавчу владу! Уявіть цього «префекта» без «префектури» (до речі, в РФ префектури – це органи місцевої виконавчої влади, посада префекта діє з 1991 року), який одноосібно здійснює виконавчу владу в областях і районах! Припускаю, що одноосібно, бо вилучено статтю про те, що голови формують склад, нехай тепер не адміністрацій, а державних представництв. Так само вилучено й положення про можливість обласної чи районної ради висловити недовіру голові державної адміністрації, на підставі чого Президент приймає рішення і дає відповідь, або відправляє цього керівника у відставку.

А тим часом цей великий чоловік – голова державного представництва здійснює нагляд за відповідністю актів органів місцевого самоврядування Конституції та законам України (тобто певною мірою здійснює правосуддя); координує та спрямовує (наче «керівна і спрямовуюча роль КПРС») роботу державних інспекцій на місцевому рівні; координує роботу територіальних органів центральних органів виконавчої влади. Ну, чим не генерал-губернатор Його Величності? Або такий собі владний всюдисущий і всемогутній нарком на коні з шашкою наголо...

А що ж тоді входите до компетенції виконавчого комітету ради – обласної, районної, міської, селищної, сільської? Це вже не те що дуалізм, це вже «тріолізм» влади – намісник як наглядач за галузевими управліннями та самоврядуванням і, власне, рада з виконкомом. При тому, що органи місцевого самоврядування в межах повноважень, визначених законом, приймають рішення, які є обов'язковими до виконання на відповідній території, їх з мотивів невідповідності Конституції і законам України зупиняють голови «відповідних державних представництв з одночасним зверненням до суду». Ось вам роль особи в історії конституційної реформи.

Але де тут децентралізація державної влади, якщо жодних важелів впливу на цього великого чоловіка – голову державного представництва – ані рада, ані виконком не мають. Тільки за поданням Кабінету Міністрів його може звільнити Президент. Законопроект передбачає, що і «рішення голів державних представництв, що суперечать Конституції та законам України, можуть

бути відповідно до закону скасовані Кабінетом Міністрів України». Тож виникає слушне запитання: а можуть і не бути скасовані? І не відповідно до закону? А уявіть, як розпочнеться владне протистояння між головою представництва і головою ради, головою виконкому ради, та й проходження позовів у судах усіма колами пекла – все це здатне призвести до владного колапсу. А це не може бути метою реформ. Хоча стаття 132 Конституції видозмінюється так, що виникає відчуття свідомої руйнації державної влади. Бо замість: «Територіальний устрій України ґрунтується на засадах єдності та цілісності державної території, поєднання централізації і децентралізації у здійсненні державної влади» законопроект передбачає: «Адміністративно-територіальний устрій вже ґрунтується лише на засадах ... «децентралізації у здійсненні державної влади, повсюдності та спроможності місцевого самоврядування, сталого розвитку адміністративно-територіальних одиниць...». Декларують одне, а думають зовсім про інше. Принаймні про громади – мінімум. Якщо не вважати ще одну порцію плутанини з термінами й поняттями. «Шов дощ і два студенти» – таку модель запропонували в законопроекті щодо системи адміністративно-територіального устрою. В чинній Конституції вона складається з Автономної Республіки Крим, областей, районів, міст, районів у містах, селищ і сіл. А в проєкті це регіони, райони і – увага! – громади. Тобто змішали поняття території і населення. Регіони залишили ті само, що й області разом з АРК. А щодо громад записали: громадою є утворена в порядку, визначеному законом, адміністративно-територіальна одиниця, яка включає один або декілька населених пунктів (село, селище, місто), а також прилегли до них території. Отже, громада, виявляється, це не жителі, не люди, а одиниця, населені пункти, території...

Хоча в чинній Конституції якраз і говориться, що «місцеве самоврядування є правом територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста самостійно вирішувати питання місцевого значення...». У законопроекті зазначено: «...місцеве самоврядування є правом і спроможністю жителів громад». Хто, як, за якими критеріями визначатиме «спроможність», невідомо... Так само, як і не розшифровується довільне поняття «найкращим чином». «Органи місцевого самоврядування, що діють на рівні областей здійснюють визначені законом повноваження, які виходячи з обсягу і характеру завдань, вимог досягнення ефективності та еконо-

мії найкращим чином можуть бути здійснені на цьому рівні» (пунктуація законопроекту зберігаємо без редагування). У статті 141 цього документа йдеться, приміром, про те, що «сільські, селищні, міські, районні, обласні ради складаються з депутатів, а жителі громади обирають відповідно сільського, селищного, міського голову». А стаття 140 заплутує далі: «...органами місцевого самоврядування громади є відповідно голова громади – сільський, селищний, міський голова; рада громади – сільська, селищна, міська рада; виконавчі органи ради». Не визначено статус районів у місті. Зате про спільні інтереси громад районів і спільні інтереси громад області йдеться, більше того – з'являється запис «об'єкти, що є у власності районних і обласних рад» замість «об'єкти їхньої (територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах. – Ред.) спільної власності, що перебувають в управлінні районних і обласних рад». У доповненій статті 142 «Матеріальною і фінансовою основою місцевого самоврядування є рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів» замість слів «інші кошти» записано «в тому числі місцеві податки і збори, частина загальнодержавних податків», а далі за текстом «земля, природні ресурси, що є у власності...».

Насправді автори законопроекту не розширили, а навпаки звузили матеріальну й фінансову основу, бо «інші кошти» можуть містити не тільки «місцеві податки і збори, частину загальнодержавних податків». Було б бажання внести зміни в наявні закони щодо фінансування місцевого самоврядування.

Тож для того, щоб не кланятися чиновникам з Києва, а мати фінансову децентралізацію, не треба в такий спосіб змінювати Конституцію, бо, крім плутанини, це не принесе нічого путнього. А необхідно чітко розмежувати фінансування власних повноважень місцевого самоврядування і державних повноважень, а також тих, які держава делегує органам місцевого самоврядування і навпаки. Та головне – визначити джерела фінансування. Надати можливість корегувати чисельність апаратів рад. Слід також враховувати, що оплата праці державних службовців не підвищувалася з 2008 року, коли мінімальна зарплата була приблизно 500 гривень, а тепер – удвічі більша. Тож можна припустити, що й якість їхньої роботи відповідає гаслу «Як ви мені платите, так я вам і працюю» або... Тож і не дивно, що, говорячи про фінансову децентралізацію, не виключено, що дехто передбачає можливість найперше забезпечити свою власну керівну фінансову потребу...

Та все ж таки слід сповна забезпечити фінансування делегованих повноважень, аби органи місцевого самоврядування не відволікали на їхнє виконання власні кошти. В «інші кошти» мають входити плата за землю за ставками, котрі ради мають регулювати самостійно; туристичний податок – також на розсуд ради; екологічний – нехай залишається на місці, принаймні дві третини; сповна – судовий збір. І не варто вилучати кошти з місцевих бюджетів, як

це робилося в Києві, який не так проголосував, або деінде... Цього не повинно бути. Так само, як і свавілля держказначейства, котре місяцями щось не пропускає. Треба реалістично планувати, казати правду, розуміти становище держави і чесно виконувати свою державну й самоврядну роботу, можливо, внести необхідні зміни до законів «Про місцеве самоврядування» та «Про місцеві державні адміністрації», Податкового та Бюджетного кодексів,

а зміни Конституції не потрібні. Тим паче – такі, тим паче в такий страшний час, коли самі по собі ті області, які нібито найбільше вимагали децентралізації влади, аж до федералізації чи відокремлення, потребують якраз жорсткої її централізації, чіткої виконавської дисципліни, порядку для подолання лиха. Адже відбудовувати зруйноване сепаратистами неможливо без серйозних вливань із держбюджету. З усієї країни, цілого світу.

Вибори – це люстрація

9

Президент України Петро Порошенко не знає, як працювати з чинним складом Верховної Ради, де «цілі фракції є «п'ятою колоною», що керується з-за кордону», а половина депутатів не голосує за визнання «Луганської народної республіки» та «Донецької народної республіки» терористичними організаціями. В інтерв'ю журналістам українських телеканалів він озвучив ключовий аргумент на користь дочасних виборів законодавчого органу: це необхідна умова модернізації країни й перезавантаження влади, якої «не просто підтримують, а вимагають» 82 відсотки громадян.



Нема часу на розмови

– Вибори – найбільш ефективний механізм люстрації, коли її проводять не призначені представники, частина з яких є або рейдерами, або корупціонерами, а єдиний носій державної влади України – народ, – наголосив Президент.

Глава держави закликав не допустити жорсткої внутрішньополітичної кризи у ході виборів, а також підтримав ідею зменшити строк виборчої кампанії. Він вважає, що певні парламентські сили хочуть використати недосконале виборче законодавство, аби відкласти вибори.

– Україна не має часу на розмови. Домовляться про пропорційну систему з відкритими списками – нехай ідуть на пропорційну систему. Взагалі не здатні домовитися – будуть обиратися так, як в законодавстві є зараз, але вибори відбудуться за будь-якої погоди, – підкреслив Петро Порошенко.

Зауважимо, що прихильниками першого варіанта є фракції ВО «Батьківщина» та ВО «Свобода». Фракція «УДАР» має істотне застереження: підтримують такий формат виборів за наявності регіональних багатомандатних округів. Утім, вони також свідомі того, що «мажоритарка» – це брудні технології, «гречка, цукерки, гроші, схеми тощо» (слова члена фракції – народного обранця Павла Розенка). Депутатські групи «Економічний розвиток» і «Суверен-

на європейська Україна» більшою мірою тяжіють до мажоритарної системи, тому навряд чи підтримають пропорційну без запобіжників для себе – наприклад, хоча б низки заброньованих місць у списках найрейтинговіших політсил.

Угода про реформи

Важлива теза з інтерв'ю Петра Порошенка: війна на Сході України не може бути вибаченням за відсутність реформ, тож у новій Верховній Раді має з'явитися потужна проєвропейська, антикорупційна й відповідальна більшість, котра зможе їх проводити.

– Змістова частина реформ не підлягає обговоренню, вона викладена в Угоді про асоціацію. Політична сила, яка йде на ці вибори, має взяти на прапор не популістські обіцянки, а вистраждані українським народом програми реформ, які дадуть Україні змогу отримати перспективу членства в Євросоюзі, – оптимістично заявив Президент.

Коментуючи стан Збройних Сил, Петро Порошенко зазначив, що ще кілька місяців тому їх фактично не було, а тепер армія неочікувано для наших ворогів почала виконувати будь-які бойові завдання. Президент уточнив, що отримує повну інформацію про АТО на Сході, адже спілкується не лише з генералами, а має можливість передзвонити командирів кожного підрозділу.

Крим не продається

Стосовно позову до міжнародних інстанцій проти Російської Федерації щодо анексії Криму глава держави заявив: «Крим не продається. Не може бути так, щоб Україна отримала якісь гроші й відмовилась від Криму. Не дочекаються». Петро Порошенко назвав «звичайною крадіжкою» видобуток українського газу на шельфі Чорного моря, що означає втрату сотень мільйонів гривень. Нині Міністерство юстиції спільно з іноземними партнерами готує пакет документів для забезпечення такого позову Державного акціонерного товариства «Чорноморнафтогаз».

Запровадження третього рівня санкцій проти Росії він назвав свідченням підтримки України й уточнив, що завдяки цим дієвим крокам Україні вдалося уникнути широкомасштабної агресії.

Також Президент незадоволений темпами розслідування злочинів на майдані Незалежності. Він підкреслив, що ця відповідальність не має терміну давності й повідомив, що нині 27 високопосадовців оголошено в міжнародний розшук, порушено справи проти 30 прокурорів, 11 суддів, а також працівників правоохоронних органів. Разом із тим глава держави зауважив, що значна частина особового складу «Беркута» й «Альфи» тепер задіяна в АТО на Сході України.