

НАЦІОНАЛЬНИЙ ІНСТИТУТ  
СТРАТЕГІЧНИХ ДОСЛІДЖЕНЬ

---

---

ДЕРЖАВНА ТА МУНІЦИПАЛЬНА ВЛАДА:  
ПРОБЛЕМИ РОЗМЕЖУВАННЯ  
ПОВНОВАЖЕНЬ

---

---

*Матеріали засідання «круглого столу»  
«Влада в Києві: від конфліктності  
до балансу повноважень»*

Київ – 2008

УДК 330.34  
ББК 66.4 (4УКР)  
Д 42

*За повного або часткового відтворення матеріалів даної публікації посилання на видання обов'язкове*

*Висловлені у виданні думки належать виключно авторам*

*За загальною редакцією д. держ. упр., проф. Воротіна В. Є.*

*Електронна версія: <http://www.niss.gov.ua>*

Д 42

**Державна** та муніципальна влада: проблеми розмежування повноважень : матеріали «круглого столу» «Влада в Києві: від конфліктності до балансу повноважень», 20 берез. 2008 р. / за заг. ред. В. Є. Воротіна. – К. : НІСД, 2008. – 38 с.

ISBN 966–554–104–8

Збірник містить тексти виступів учасників засідання «круглого столу» «Влада в Києві: від конфліктності до балансу повноважень», яке відбулося 20 березня 2008 року в Національному інституті стратегічних досліджень. До участі в дискусії були запрошені керівники фракцій Верховної Ради України, Київської міської ради, представники центральних органів виконавчої влади та Секретаріату Президента України, науковці, експерти недержавних аналітичних установ, представники мас–медіа.

На засіданні було обговорено актуальні проблеми організації державної та муніципальної влади в м. Києві, проаналізовано європейський досвід розмежування владних повноважень у містах, оцінено перспективи децентралізації у відносинах «центр – регіони» та запропоновано шляхи удосконалення системи влади у столиці.

ББК 66.4 (4УКР)

© Розшифрування фонограми та наукова редакція  
Національний інститут стратегічних досліджень, 2008.

© Майнові, Національний інститут стратегічних  
досліджень, 2008.

ISBN 966–554–104–8

20 березня 2008 року в Національному інституті стратегічних досліджень відбувся «круглий стіл»

**«Влада в Києві: від конфліктності до балансу повноважень»**

Становлення місцевого самоврядування в Україні не лише не демонструє позитивних результатів, а й свідчить про загострення низки проблем, які дедалі більше ускладнюють можливість повноцінного розвитку цього важливого демократичного інституту. Загострюються питання розподілу повноважень, їх ефективної реалізації та відповідальності за прийняті рішення. Надто гостро і показово ці проблеми постають у містах зі спеціальним статусом, передусім у столиці. Вкрай важливим завданням сьогодні є нормативна організація співвідношення державної влади та місцевого самоврядування у Києві та чітке розмежування повноважень у сфері управління розвитком міста.

Учасники засідання обговорили питання *повноважень державної та муніципальної влади в Києві; європейського досвіду розмежування владних повноважень у містах і шляхів удосконалення системи влади у столиці, а також проблеми перспектив децентралізації управління столиця – регіони.*

До участі у дискусії було запрошено керівників фракцій Верховної Ради України, Київської міської ради, представників центральних органів виконавчої влади та Секретаріату Президента України, науковців, експертів недержавних аналітичних установ.

## УЧАСНИКИ ЗАСІДАННЯ «КРУГЛОГО СТОЛУ»

### **БАТАНОВ**

Олександр Васильович

Науковий співробітник відділу конституційного права і місцевого самоврядування Інституту держави і права імені В. М. Корецького НАН України

### **БОЙКО–БОЙЧУК**

Олег Вадимович

Голова Консультативного агентства розвитку територій

### **БОРДЕНЮК**

Василь Іванович

Начальник Головного науково-експертного управління Апарату Верховної Ради України

### **БАКУЛЕНКО**

Володимир Миколайович

Завідувач кафедри регіонального управління, місцевого самоврядування та управління містом Національної академії державного управління при Президентові України

### **ВЛАСЕНКО**

Олександр Володимирович

Перший заступник Голови Фонду сприяння місцевому самоврядуванню України

### **ВОРОТІН**

Валерій Євгенович

Заступник директора Національного інституту стратегічних досліджень

### **ГАНУЩАК**

Юрій Іванович

Директор департаменту забезпечення реформування органів місцевого самоврядування та територій Міністерства регіонального розвитку та будівництва України

### **ГРИЦЯК**

Наталя Вітиславна

Перший заступник директора Національного інституту стратегічних досліджень

### **ГУБА**

Олександр Петрович

Начальник відділу департаменту забезпечення реформування органів місцевого самоврядування та територій Міністерства регіонального розвитку та будівництва України

### **ДЖИГА**

Тетяна Василівна

Доцент кафедри інформаційної політики Національної академії державного управління при Президентові України

**ЄРМОЛАЄВ**

Андрій Васильович

**ЖУК**

В'ячеслав Іванович

**ЗЕРНИЙ**

Юлія Олександрівна

**КАРПЕНКО**

Олександр Валентинович

**КУРОЧЕНКО**

Олег Іванович

**КУШНІР**

Марина Олексіївна

**НЕБОЖЕНКО**

Віктор Сергійович

**РУБАН**

Юрій Григорович

**СКОРОХОД**

Олексій Петрович

**ФЕДОРЕНКО**

Владислав Леонідович

**ФЕСЕНКО**

Володимир В'ячеславович

**ШЕВЧЕНКО**

Ольга Валеріївна

Координатор проекту «Центр соціальних досліджень «Софія»

Головний спеціаліст відділу стратегій управління регіональним розвитком Національного інституту стратегічних досліджень

Заступник директора Національного інституту стратегічних досліджень

Аспірант Національної академії державного управління при Президентові України

Головний консультант Головної служби інформаційної політики Секретаріату Президента України

Завідувач сектору Національного інституту стратегічних досліджень

Керівник соціологічної служби «Український барометр»

Директор Національного інституту стратегічних досліджень

Провідний спеціаліст відділу стратегій управління регіональним розвитком Національного інституту стратегічних досліджень

Перший заступник директора Національного інституту стратегічних досліджень – Керівник Центру нормопроєктного забезпечення діяльності Президента України

Заступник директора Бюро політичного консалтингу «Пента»

Завідувач сектору Національного інституту стратегічних досліджень

*Нижче наводяться виступи учасників засідання, викладені за фонограмою.*

## ТЕКСТИ ВИСТУПІВ УЧАСНИКІВ ЗАСІДАННЯ «КРУГЛОГО СТОЛУ»

20 березня 2008 року

**РУБАН Юрій Григорович,**

*директор Національного інституту стратегічних досліджень*

Шановні колеги! Дякую всім, хто знайшов час і відгукнувся на наше запрошення взяти участь у засіданні «круглого столу», назву якого ми запропонували як «Влада в Києві: від конфліктності до балансу повноважень».

Ми виносимо на обговорення питання повноважень державної та муніципальної влади в місті Києві, європейський досвід розмежування владних повноважень у містах, шляхи удосконалення системи влади в столиці, а також в цілому питання співвідношення між столицею та регіонами в контексті перспектив децентралізації управління.

Звичайно, ті події, які відбуваються сьогодні навколо Міського голови Києва та Київміськради, є надзвичайно захоплюючими, якщо розглядати їх як драматичний політичний «серіал». Певна річ, тут є окремі особистісні й політичні чинники, тим не менше це питання виходить далеко за межі власне політичної боротьби за владу. Мені здається, що ця проблема має набагато глибше коріння. Її не можна звести лише до пропозицій про заміну окремих посадових осіб на інших. Це найпростіший рецепт, він універсальний, однак єдина проблема в тому, що він, як правило, призводить до глибоких розчарувань. Ми з вами добре пам'ятаємо, що проблеми у взаємодії органів, обраних київською громадою, з виконавчою владою почалися не вчора, а виникають уже тривалий час. Сьогодні це дійшло до певної кульмінації у вигляді рішення Верховної Ради про оголошення дострокових виборів до Київради.

Мені здається, що для того, щоб правильно оцінити події, зокрема проблему співвідношення державної і муніципальної влади, знайти вихід з таких ситуацій, щоб на системному рівні вирішувати подібні питання, варто також звернути увагу на регіональний рівень. Не секрет, що подібна ситуація розгортається майже в кожному обласному центрі – ускладнені стосунки мера обласного міста з обласною адміністрацією. У зв'язку з цим постає питання: чи

існують комплексні, системні рецепти подолання такої конфліктності, яка виявляється в різних формах? Чи є окремі правові механізми подолання цієї конфліктності?

У цьому контексті цікаво почути думку юристів, які б надали правову оцінку ситуації, цікавою є також думка представників місцевого самоврядування, які б сформулювали свою позицію з цього питання. Крім того, цікаво почути ідеї щодо також дискусійного процесу внесення змін до Конституції України, адже фактично всі політичні сили свідчать про те, що одним з напрямів внесення таких змін є посилення незалежності і зміцнення місцевого самоврядування.

Київ – унікальне місто, оскільки територіальна громада міста має надзвичайно потужні ресурси (бюджет, земельні ресурси), що в цілому визначає політичні впливи і відносини. Відтак, Київ має можливість формувати свою незалежну позицію і вступати у політичну боротьбу з усією системою виконавчої влади з тих чи інших причин. При цьому переважна більшість територіальних громад в Україні не має ресурсів навіть для розвитку своїх власних проєктів та заходів, спрямованих на вирішення локальних проблем.

У цьому контексті доцільно також говорити і про адміністративно–територіальний устрій і перспективи внесення відповідних змін до Конституції, оскільки наявні правові норми у цій частині є переважно програмними й не дають територіальним громадам реальної можливості для розвитку.

Тому для нас дуже важливо почути позицію учасників засідання з цих та інших питань.

Пропоную, щоб вступну доповідь нашого засідання зробив представник Інституту держави і права Олександр Васильович Батанов, який давно і успішно займається питаннями співвідношення державної і муніципальної влади.

**БАТАНОВ Олександр Васильович,**  
*науковий співробітник відділу конституційного права і місцевого самоврядування Інституту держави і права ім. В. М. Корецького НАН України*

Питання, винесені на порядок денний сьогоднішнього засідання, на мою думку, надзвичайно вдало сформульовані, оскільки вони дозволяють порушувати не лише правові, а й політичні, економічні

та інші шари проблеми, яка склалася у Києві через передусім його столичний статус. Обговорювати ці проблеми суто з юридичної точки зору, уникаючи питань політичних та економічних, досить важко.

Проблеми, які ми обговорюємо, віддзеркалюються в юридичній площині, передусім як питання щодо розмежування повноважень державної і муніципальної влади в цілому в Україні та в Києві зокрема. На сьогодні можна констатувати, що такого розмежування фактично немає в Україні, а надто у столиці, а в деяких випадках про становлення муніципальної влади можна говорили лише на теоретичному рівні.

Однією з ключових проблем місцевого самоврядування в Україні та її столиці є проблема чіткого визначення позицій влади держави і влади громади. В більшості європейських країн це питання практично не постає, оскільки чітко обраний критерій розмежування таких повноважень. Цим критерієм є питання місцевого значення, коли державна влада займається питаннями державного характеру, а місцеве самоврядування – питаннями місцевого значення. Якщо чітко провести таку межу, то якщо конфлікти і виникатимуть, для їх розв'язання будуть передбачені відповідні механізми.

У чинному законодавстві України категорія «питання місцевого значення» хоча й зафіксована на конституційному рівні, проте чіткого визначення немає, досить суперечливою є і регламентація державних питань. Тому одне з ключових питань, які необхідно вирішити законодавцю, – здійснити таке розмежування за критеріями.

Світовий досвід дає кілька варіантів вибору таких критеріїв залежно від правової системи країни. Наприклад, в англосаксонській системі питання місцевого значення фіксуються за принципом «дозволено лише те, що передбачено Законом». Відтак, у цій системі відповідним чином регламентується місцеве самоврядування, коли окремі закони мають характер своєрідних кодексів, в яких дуже чітко передбачається коло питань, що належать до відання місцевого самоврядування. З іншого боку, в країнах континентальної системи права місцеве самоврядування діє за принципом «дозволено все, що не заборонено Законом» – питання державного значення прописані чітко, а решта відноситься до відання місцевого самоврядування.

В Україні склалася досить парадоксальна ситуація: країна належить до континентальної системи права, але повноваження



місцевого самоврядування визначені за принципами англосаксонської системи. Цього протиріччя місцевого самоврядування не витримує, що є однією з ключових проблем, в тому числі й для Києва.

Особливість столиці полягає в тому, що в одному муніципальному організмі поєднано багато складових і не розмежовано, в якій ситуації яка структура діє, зокрема Київський міський голова та голова Київської міської державної адміністрації. В якій ролі виступає КМДА: як виконавчий орган державної влади або виконавчий орган Київської міськради? Доки ці питання не будуть усунені, такі колізії виникатимуть постійно.

Одним зі шляхів удосконалення як у цілому відносин місцевого самоврядування в Україні, так і в місті Києві зокрема є насамперед чітке визначення об'єктної спрямованості державної влади та місцевого самоврядування.

Друга проблема – питання щодо суб'єктів місцевого самоврядування. Відповідно до Конституції первинним суб'єктом є територіальна громада, але на сьогоднішній день правосуб'єктність територіальної громади на будь-якому рівні є фактично не визначеною, шляхів для реалізації правосуб'єктності немає, тому способом вирішення цих питань є чітке оформлення правосуб'єктності територіальної громади, створення реальних умов для безпосереднього вирішення територіальними громадами питань місцевого значення. Якщо говорити про місцеві вибори, то в умовах пропорційної виборчої системи така правосуб'єктність практично нівелюється через представництво в радах різних рівнів не громад, а різних політичних сил.

Третім аспектом, який пов'язує об'єкт–суб'єктні відносини, є відповідальність. Відповідальність – це синонім і ключова вимога місцевого самоврядування. Конфліктність породжується передусім відсутністю чіткого алгоритму юридичної відповідальності, адже проблеми викликані переважно відсутністю механізму насамперед конституційно–правової відповідальності суб'єктів державної влади та суб'єктів місцевого самоврядування.

Як на конституційному рівні, так і на рівні законів (зокрема про місцевого самоврядування) це питання виписано фрагментарно, чітких підстав у вигляді конституційних деліктів не виписано, а процедура фактично відсутня. Через це і постало це питання в місті Києві. Якби були чіткі процедури, підстави для притягнення до відповідальності

як посадових осіб, так і колективних суб'єктів, яким є, зокрема, Київрада, цих питань просто не виникало б, принаймні вони б не викликали такої дискусії на рівні всього суспільства.

Наразі, це питання регулюється вкрай фрагментарно, і в одній нормі, що регламентує відповідальність сільського, селищного і міського голови, закладено суперечливі твердження, а деякі взагалі не можуть бути реалізовані.

Наприклад, питання відповідальності голів може порушуватися перед Верховною Радою відповідною місцевою радою, головами Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій. Фактично, виходячи з цієї норми, відповідальність будь-якого сільського голови перед Верховною Радою може бути порушена, наприклад, головою Київської міської державної адміністрації, що є абсолютним парадоксом. Відтак, доки не будуть ліквідовані колізії в чинному законодавстві, доти поставатимуть такі суперечливі ситуації. А те, що ситуація привертає увагу всього суспільства і навіть дискутується поза межами країни, пояснюється передусім столичним статусом Києва. Тому особливу увагу у зв'язку з цим законодавець має приділити врегулюванню статусу місцевого самоврядування у столиці.

### **РУБАН Ю. Г.**

Дякую, Олександрє Васильовичу, за теоретико–правовий вступ до нашої роботи. Продовжуючи, хотів би надати слово Василю Івановичу Борденюку – начальнику головного науково–експертного управління Апарату Верховної Ради України.

Розвиваючи тему законодавчого поля зазначеної проблеми, цікаво почути думку про прийнятий у першому читанні Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні». Хотілося б почути експертну оцінку спроб законодавця дати відповідь на ті питання, які вже порушені сьогодні.

**БОРДЕНЮК Василь Іванович,**  
*начальник Головного науково-експертного управління Апарату  
Верховної Ради України*

У цілому в цих законопроектах я вбачаю послаблення місцевого самоврядування і посилення на місцях системи виконавчої влади. Це, наприклад, стосується того факту, що голови обласних і

районних державних адміністрацій можуть бути усунені з посади за рішеннями відповідних рад лише в частині питань, делегованих цими радами повноважень. Хоча Конституція, на мою думку, не пов'язує висловлення недовіри головам адміністрацій з делегованими чи іншими повноваженнями.

Річ у тім, що в Україні на районному та обласному рівні склалася недосконала модель урядування. Ради такого рівня за Конституцією позбавлені права створювати свої виконавчі органи, при цьому ці представницькі органи за ідеологією державного управління нічого не варті без своїх виконавчих органів. Цю роль на районному та обласному рівні фактично виконують відповідні місцеві державні адміністрації. Згідно зі статтею 119 Конституції України місцеві державні адміністрації забезпечують підготовку та виконання відповідних бюджетів, програм соціально-економічного розвитку районів та областей, здійснюють управління об'єктами комунальної власності тощо. Районні та обласні ради як представницькі органи неспроможні здійснювати ефективне управління такими об'єктами – вони є не постійно діючими органами, а скликаються періодично, безпосереднє ж управління є безперервним процесом. Фактично адміністрації є виконавчими органами відповідних рад.

Якщо говорити про питання розв'язання конфліктів, я вважаю неправильною практику, за якою у регіони на посади голів місцевих адміністрацій призначають осіб, які не отримали довіри місцевого населення. Я не поділяю думки про існування муніципальної влади і державної влади, яка здійснюється в межах державної території – така влада є єдиною, джерелом її є народ. У Конституції йдеться про розподіл організаційно-правового механізму здійснення цієї влади, що включає підсистему органів державної влади та органів місцевого самоврядування. За своєю природою, за змістом та функціями це – єдина влада. А на умовах такого штучного поділу на державну і муніципальну владу побудувати ефективну систему управління неможливо.

Якщо ми виходимо з тих позицій, що існують питання місцевого значення, відмінні від питань державного значення, то ми доходимо висновку, що одні питання має вирішувати держава, а інші – органи місцевого самоврядування. Але критеріїв такого розмежування немає, про що вже йшлося. Питання має ставитися інакше: хто і на

якому рівні спроможний вирішити те чи інше питання. Якщо воно може бути вирішене на рівні територіальної громади, воно має бути залишене їй. При цьому держава має контролювати виконання, а відтак, вона повинна обрати ефективні засоби впливу на відповідні органи місцевого самоврядування та їх посадових осіб. Природа влади виключає рівність у таких відносинах – саме з цих позицій треба виходити.

Розв'язання цих питань повинне починатися зі з'ясування первинної сутності самоврядування. У широкому сенсі під цим терміном можна розуміти будь-які процеси самоорганізації, саморегуляції, які відбуваються у суспільстві як у цілісній динамічній системі, здатній до саморозвитку. Джерело розвитку суспільства і джерело управління ним міститься у самому суспільстві, а не поза його межами.

У більш вузькому значенні термін самоврядування включає і управління, зокрема державне, яке здійснюється від імені держави. Держава не є інститутом, нав'язаним суспільству ззовні, вона є продуктом розвитку суспільства і продуктом волевиявлення та самоорганізації суспільства. У такому контексті це загальносоціологічна категорія і вона включає у себе управління.

Самоврядування означає систему управління, за якої відбувається гармонійне поєднання суб'єкта і об'єкта управління, при цьому не існує розриву між суб'єктом і об'єктом. Якщо аналізувати характер такої взаємодії в територіальних громадах, то за всіма ознаками (джерелом влади, характером взаємодії, характером соціальних норм, які регулюють управління) на рівні територіальних громад здійснюється звичайне управління, а не самоврядування в чистому вигляді.

Поєднання суб'єкта і об'єкта виявляється в тому, що суб'єкт управління повинен повністю відображати інтереси об'єкта управління, під яким розуміється відповідна спільнота, територіальна громада. В нашій ситуації органи місцевого самоврядування не відображають інтереси територіальних колективів, від імені яких вони мають діяти. Це спостерігається у процесах формування бюджетів, закупівель, розподілу земельних ресурсів тощо. У рішеннях органів місцевого самоврядування простежується специфічний корпоративний інтерес, а це виключає поєднання суб'єкта і об'єкта управління.

Тому треба говорити не про самоврядування, а про місцеве управління, яке є відносно відокремленою частиною державного управління на засадах відносної автономії. Характерною рисою цієї

автономії є те, що структурні відносини між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування відрізняються. Якщо у системі виконавчої влади діють механізми прямого підпорядкування, то для органів місцевого самоврядування це так зване функціональне підпорядкування, коли рішення органів місцевого самоврядування може скасувати лише суд, а не орган вищої інстанції.

На мою думку, необхідно відійти від визначення місцевого самоврядування, яке дає Конституція, – право територіальних громад самостійно вирішувати питання місцевого значення – оскільки це створює підґрунтя для дискусій, конфліктів та непорозумінь. Я б визначив місцеве самоврядування як право громадян, об'єднаних спільним проживанням у межах відповідних адміністративно–територіальних одиниць, брати участь в управлінні державними справами в межах повноважень, визначених Конституцією та законами України. Це право має здійснюватися ними через органи місцевого самоврядування: сільські, селищні, міські, районні та обласні ради та їх виконавчі органи.

При цьому Конституція не повинна докладно регулювати питання організації місцевого самоврядування, оскільки вона в майбутньому сама стримуватиме його розвиток як документ з ускладненим порядком внесення змін. Конституція призначена для визначення порядку взаємодії насамперед вищих органів держави, закріплення прав людини.

Для характеристики місцевого самоврядування ключове значення має система територіального устрою, поняття децентралізації державної влади, під якою я розумію розподіл повноважень між центральними органами державної влади і органами, які створюються на різних рівнях територіальної організації держави і визначаються як місцеві. Децентралізація державного управління – універсальна категорія, притаманна будь-якій державі, територіальний устрій якої включає хоча б один рівень (ланку) адміністративно–територіальних одиниць. Природа децентралізації державного управління може різнитися залежно від того, хто формує такі місцеві органи і який характер взаємодії існує між місцевими і центральними органами.

Якщо виходити саме з таких засад, а не створювати штучний розподіл між державою і територіальною громадою, то місцеве управління має перспективу розвитку в Україні.

**РУБАН Ю. Г.**

Дякую, Василю Івановичу, за широкий і концептуальний погляд на питання нашого засідання. А зараз я запрошую до виступу заступника директора нашого Інституту, професора Воротіна Валерія Євгеновича.

**ВОРОТІН Валерій Євгенович,**

*заступник директора Національного інституту стратегічних досліджень*

Завдання системної перебудови суспільства з метою досягнення стійкого розвитку України можуть бути вирішеними за наявності ефективної системи управління на всіх рівнях державної влади та місцевого самоврядування. Проблеми, що постали в київському регіоні: взаємодія різних рівнів влади, яка повинна базуватися на загальнодержавних принципах, стратегії, що має чіткі цілі та завдання.

Стосовно нашої теми слід зазначити, що досягнення раціонального співвідношення централізації та децентралізації як переосмислення та зміна ролі, відповідальності та повноважень різних рівнів управління є одним з методів досягнення ефективності функціонування держави, зокрема на регіональному та муніципальному рівні.

Досвід реформ у постсоціалістичних країнах свідчить, що децентралізація відіграє важливу роль у процесі демократизації та трансформації суспільства. Це складний процес, що потребує адекватного розуміння суті децентралізації, виваженості дій, оскільки він зачіпає різні аспекти життя суспільства: політичні, правові, соціальні, адміністративні, економічні, культурні.

Демократизація політичної системи, розвиток управлінського потенціалу, вдосконалення бюджетної системи, процедур управління на всіх рівнях державної ієрархії за допомогою децентралізації є надзвичайно важливими завданнями для побудови сучасної держави.

Для успішного впровадження стратегії децентралізації управління є потреба у політичній волі та активній діяльності центральних державних органів і органів місцевого самоврядування. Основні положення процесу децентралізації управління України відображені в чинному законодавстві країни. Головними документами, що регламентують місцеве самоврядування в Україні, крім Конституції

Україні, є Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» та Європейська хартія місцевого самоврядування. Відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» громадяни реалізують своє право на участь у місцевому самоврядуванні за належністю до відповідних територіальних громад. Закон підвів рису під переходом від одержавлення місцевого життя за радянських часів до процесу поступового перерозподілу публічних повноважень на користь органів місцевого самоврядування. Закон визначає систему та гарантії місцевого самоврядування в Україні, засади організації та діяльності, правового статусу і відповідальності органів та посадових осіб місцевого самоврядування. Це повністю відповідає Європейській хартії місцевого самоврядування, згідно з якою саме на місцевому рівні найкраще створювати умови для побудови такої гармонійної громади, належність до якої громадяни добре б усвідомлювали та відповідали б за її діяльність. У Хартії підкреслюється, що посилення місцевої влади зміцнює всю націю, допомагає забезпечувати ефективну й демократичну суспільну політику.

Закон України «Про місцеві державні адміністрації» встановлює, що державні адміністрації виконують повноваження державної влади, делеговані їй виконавчі функції відповідних рад (обласних і районних) через створені управління, відділи та інші структурні підрозділи. Згідно з Конституцією та цим Законом місцеві державні адміністрації діють за принципом субординації, відповідальності перед Президентом, Кабінетом Міністрів, підзвітності та підконтрольності органам виконавчої влади вищого рівня, а також районним та обласним радам у межах делегованих повноважень, передбачених чинним законодавством. Це забезпечує деконцентрація управління регіональним розвитком, не заперечуючи створення ефективної системи місцевого самоврядування, що має власні повноваження, в межах яких можливо реально управляти територією, поєднуючи загальнодержавні, регіональні та місцеві інтереси.

Слід підкреслити, що сучасні процеси кардинальних політичних, економічних і соціальних перетворень, що відбуваються в Україні, активізували проблеми управління територіальним розвитком, муніципального управління і питання місцевого самоврядування. Водночас на прийняття управлінських рішень на цих рівнях впливають глобалізація, мегатенденції сучасного світового господарства, глибокі

ринкові перетворення національного господарства, що знаменують його перехід до інформаційного суспільства, встановлення довгострокових цілей, використання новітніх технологій (у тому числі в публічному управлінні), поширення децентралізації, здійснення демократії співучасті в процесах управлінської демократії.

І ще одне. Безсумнівно, найважливішим напрямом інституційних перетворень в Україні має стати формування бачення нової якості регіональної, муніципальної економіки України. На її сутність і зміст насамперед впливають такі процеси та чинники організації управління:

- процеси децентралізації державного управління та регулювання, різке скорочення державної власності та формування потужного приватного сектору господарювання, зокрема корпоративного;

- основним об'єктом регіональної політики залишаються передусім українські регіони. Будь-які проблеми (економічні, соціальні, екологічні тощо) хоча й охоплюють усю територію, проте у всіх регіонах вони відбуваються по-різному, неоднаковими є їх глибина й гострота, шляхи вирішення та спроможність місцевих органів управління на їх самостійне вирішення;

- об'єктами регіональної політики вже стали локальні територіальні утворення – депресивні та кризові території (гірські населені пункти, малі функціональні міста тощо), спеціальні зони та території пріоритетного розвитку, технопарки тощо);

- активним об'єктом регіональної політики мають стати великі економічні райони, виділення яких як регіонів реалізації комплексних програм, може вплинути на розвиток інтеграційних процесів як між областями, так і усередині них;

- формування нових відносин між центром, регіонами і місцевими спільнотами призвело до значного збільшення повноважень регіональних органів влади та органами місцевого самоврядування.

- загальну соціально-економічну ситуацію в усіх регіонах ускладнюють й інші регіональні проблеми – наявність зон екологічного лиха, критичний стан малих міст, різка різниця в умовах економічного розвитку окремих територій, зокрема сільськогосподарських районів, тощо.

Сучасний розвиток світової економіки свідчить, що вирішення питань відтворення продуктивних сил, реалізація проектів соціально-економічного розвитку, задоволення ключових соціальних потреб



населення здійснюються переважно на місцевому та регіональному рівнях. Саме показники розвитку місцевої та регіональної економіки є критерієм визначення рівня економічного розвитку держави в цілому.

Тому дослідження регіонального управління економічними процесами, формування нової якості територіального управління стає надзвичайно важливим науково–практичним завданням.

Нова якість регіонального та місцевого розвитку як об'єкта державного управління є складною системою взаємопов'язаних елементів зі своєю специфічною структурою, культурою та рівнем розвитку, яка суттєво впливає на соціально–економічну ситуацію в державі і безпосередньо залежить від неї щодо впровадження дієвих механізмів власної динаміки зростання, розв'язує низку внутрішніх проблем ефективного використання всіх наявних ресурсів на засадах самозабезпечення та самодостатності.

#### **РУБАН Ю. Г.**

Дякую, Валерію Євгеновичу, за докладне роз'яснення Вашої позиції. А зараз я пропоную нашим учасникам перейти у сферу політичної аналітики окреслених проблем. Я б надав слово Андрію Єрмоласву, Центр «Софія».

#### **ЄРМОЛАСВ Андрій Васильович,**

*координатор проекту «Центр соціальних досліджень «Софія»*

Я не очікував, що буде можливість сьогодні поспілкуватися з юристами, але, перепрошую за іронію, тепер я розумію, чому у нас досі не відбулася децентралізація.

Стосовно ситуації, яка складається у Києві і навколо Києва, мені здається, що вона не може бути визначена виключно у категоріях правових колізій чи порушення закону, тому що тут мають силу закони економічної конкуренції і політичного лобізму. Саме таким чином я розглядаю ситуацію щодо київської влади.

Доки не буде подолано дуальність влади виконавчої і місцевого самоврядування, сьогоднішня ситуація щодо посади мера Києва чи інших міст, просто відтворюватиметься. У цьому сенсі реформа самоврядування, про яку йдеться вже багато років, на мою думку, відкладається свідомо. Політики і політичні аналітики пояснюють це таким чином: люди не готові, на місцях немає відповідної

соціальної, кадрової бази тощо. Але якщо подивитися, наприклад, на діяльність окремих посадових осіб або на характер депутатських списків парламентських фракцій, рівень підготовки фахівців тощо, можна дійти висновку про те, що спроможність, скажімо, місцевого самоврядування перебрати на себе ті чи інші функції оцінюється вкрай поверхово, апіорі, без знання реальності.

В юридичній реальності зберігаються лише три компоненти: громадянин, громада, держава. Але в політичній реальності ці суб'єкти інші, і працюють вони за іншими законами. Держава не може сприйматися як самоуправління, розмежування, децентралізація тощо, а й з пануванням, регулюванням соціальних відносин і т.д., що вирішується в реальності політичної боротьби, механізмах формування влади тощо.

Ключ до подолання цієї дуальності – внесення змін до Конституції України та прийняття нових законів про місцеве самоврядування та місцеві державні адміністрації, що відпрацьовувалися й були готові вже давно. Це дозволить, по-перше, повернути громаді право формувати виконавчі інституції, інструменти контролю за власним бюджетом тощо. Найголовніше, що пов'язано з цим, – реформа бюджетної системи, оскільки самоврядування, яке не отримує бюджетних повноважень, буде ще більш конфліктним.

Стосовно дуальності у київській проблемі. Я вважаю, що необхідно поставити крапку в цьому парадоксі: мер і одночасно голова державної адміністрації. Але це можливо, лише коли ми подолаємо згадану дуальність, і зникне необхідність мера призначати головою державної адміністрації, оскільки виникне нове розмежування функцій і повноважень. Сьогодні ж сперечатись про це – означає загнати ситуацію в глухий кут, в локальному вимірі вона не вирішується. Така ситуація в політичному і правовому сенсі безвихідна.

Відповіді на питання про реформування місцевого самоврядування, як на мене, є на поверхні: насправді ми знаємо, що криється за боротьбою, і це точно не боротьба за право територіальної громади. Рівень капіталізації комунального господарства останніми роками зростає надзвичайними темпами. Вперше бізнес почав звертати увагу на можливості місцевої влади, на вартість ресурсів, комунальний ринок тощо, і політичні інвестиції в цю сферу зростають карколомними темпами.

Відтак, необхідно працювати з новою реальністю, коли місцеве самоврядування взято в обіг загальнополітичного процесу. І тут завдання полягає в тому, що місцеве самоврядування дійсно потрібно розвивати за іншими законами, ніж формування центральної представницької влади: департизація, повернення можливості формувати місцеві ради на мажоритарній основі, з бюджетними можливостями тощо.

Необхідно змінити механізми впливу на місцеву самоорганізацію. Як на мене, ми маємо розуміти, що, з одного боку, є проблема правової, політичної, економічної організації самоврядності, а з іншого – ми досі є радянським суспільством, а люди досі ставляться і до державної влади, і до місцевого самоврядування як до патерналістських інститутів, у яких треба шукати допомоги і захисту. Необхідно кілька років активної пропаганди місцевого самоврядування серед населення, що буде нелегкою справою, оскільки значна частина громадян виховувалася в інших цивілізаційних умовах, з іншим розумінням ролі держави, своєї позиції як громадянина тощо. Необхідно створити умови, щоб розпочався генезис. На жаль, відтворення «радянщини» відбувається в тих політичних силах, які ще донедавна були візирями демократичних стандартів.

Повертаюсь до проблем Києва, адже мені здається, що є питання, які просто необхідно порушити, зважаючи на майбутні схожі виборчі кампанії.

Проблема перша – концепція столиці як соціокультурного феномену. Сьогодні Київ перетворився на фінансово–торговельний центр, який крім іншого виконує функцію акумуляції невиробничих капіталовкладень. Все інше поступово демонтується – відбувається фактична «декиїввізація» з точки зору культурного простору, архітектури, традицій організації громади, а самоврядування залишається лише на адміністративних позиціях без урахування потреб мегаполісу до функціонування самоврядних інститутів влади. Потрібні нестандартні, інноваційні форми управління розвитком територіальної громади.

Друге. Якщо визначати ситуацію в Києві за його характером як столиці, можна констатувати фактичну культурну деградацію міста. Крім матеріального забезпечення закладу, є речі, що визначають статус цього закладу: організація праці, логістика, рівень підготовки

кадрів, рівень спілкування, – у цьому сенсі Київ не є європейською столицею. За рівнем побутової культури, організації спілкування Київ є радянською столицею у найпримітивнішому розумінні. Для виправлення ситуації потрібна передусім культура управління.

Свого часу тривала історична суперечка між Москвою та Києвом як цивілізаційними центрами. Сьогодні цей дискурс взагалі зник. Київ колись позиціювався як політичний центр розвитку, який пропонував свої новації і був взірцем.

Столиця це не закон, це рівень свідомості, рівень культури та рівень амбіцій. За цими трьома ознаками Київ перестав бути столицею.

### **РУБАН Ю. Г.**

Дякую, Андрію Васильовичу, Ваш погляд надзвичайно цікавий, хоча й дещо песимістичний. Я б із задоволенням надав слово нашому колезі Віктору Сергійовичу Небоженку.

### **НЕБОЖЕНКО Віктор Сергійович,**

#### *керівник соціологічної служби «Український барометр»*

Мой тезис еще более печальный, чем предыдущий. Я считаю, что слабость права – это на сегодня обязательное условие развития страны, развития Украины. Мы переживаем очень тяжелый период, когда происходит отчуждение собственности от гражданина к государству в пользу конкретных групп, конкретных граждан.

Это можно сделать только при «плохом» праве. Поэтому неважно, какого мэра мы выберем. То, что Черновецкий оказался в эпицентре конфликта, – чистая случайность.

Быстрыми темпами происходит капитализация муниципальной, городской собственности. И то, что сейчас происходит в селах, уже имело место в Европе в XV веке: огораживание, отчуждение земли у крестьян. То же самое наблюдается и в крупных городах.

Все это очень важно во время отсутствия сильного права. И в этом принимает участие такая мифологема и юридическая ценность, как самоуправление: самоуправление работает на полную мощность, но только не на пользу государству.

Там, где существует субъект и объект как единое целое, очень часто происходят случаи, когда человек сам на себя выписывает землю, предприятия и т.д. Это ли не самоуправление? Даже само-

управство, приче́м в массовом масштабе, при котором мы ничего сделать не можем.

Точно так же, как сегодняшний конфликт между областными советами и администрациями. Этот конфликт актуален для всей страны, он очень важен и связан опять—таки с проблемой земли. Потому что проблема собственности, проблема земли является сердцевинной Украины. Я думаю, что это имеет прямое отношение и к Киеву. Мы изберем нового мэра, и он будет продолжать делать то же самое. И только, возможно, следующий мэр, когда окончательно закончится процесс отчуждения и кражи собственности, процесс создания вторичного рынка собственности, только тогда этот вторичный рынок потребует для себя хоть каких—то прав.

Единственным позитивом в этой истории (и с Киевом, и с Харьковом, и с Одессой, и с Днепропетровском, и с тем, что творится в других крупных земельных угодьях) является то, что мы сами незаметно для себя стремительно приближаемся к ВТО, НАТО, Европейскому Союзу и подписываем международные документы, в которых Запад очень жестко следит за некоторыми правовыми аспектами. А вот на это, конечно же, публика, которая сейчас обогащается, не рассчитывает. Иными словами, это внешние источники нашего национального права, которое попытается как—то отрегулировать происходящие процессы. Они будут гораздо больше влиять, чем эволюция нашего права.

Поэтому дело, конечно же, не в том, кто сильнее: политическая воля каких—то фракций или правовые аспекты. Понятно, что за этим стоят жесткие экономические интересы, которые столкнулись с национальными интересами. Дело не в конфликте правовых и политических аспектов при вынесении решений Верховной Рады. А дело в том, что мы столкнулись с тем, что основным мотивом и движущей силой сегодняшней политики являются эгоистические экономические интересы. Конкретнее — отчуждение собственности. Вот такая вот смесь Франции 16 века и Украины 21 века.

Что тут можно сделать? Скорее всего, ничего. Пока окончательно не будет разделена государственная, муниципальная собственность, земля, до тех пор не нужно будет право. А потом в какой—то обычный день, безо всяких пресс—конференций и «круглых столов», право вдруг начнет работать. Потому что для сохранения и легитимации этой собственности, для того, что бы ее формировать во вто-

ричные рынки, нужны будут правовые механизмы. И тут окажется, что все очень быстро движется. Все будут говорить о закручивании гаек, о прозрачности прав и т.д. А до этого нам все-таки пару лет придется терпеть вот этот конфликт между эгоистическими и национальными интересами, потому что идет процесс размывания государственности.

Второе – конфликт между правом и политикой. Когда случится такое, что политики перестанут хвататься «за оружие» и обратятся за помощью к праву? Вполне возможно, что это случится еще во время работы этой сессии Верховной Рады, но не сейчас.

Кроме того, еще один чисто политический аспект, не имеющий никакого отношения к праву, – сегодняшний скандальный, шумный интерес всех жителей страны к киевской проблеме. Он немножко болезненный и на самом деле скрывает другие, более сложные проблемы. Проблемы политической борьбы за ЦИК, проблемы борьбы за лояльность Конституционного Суда, проблемы смены руководства в УкрТАТнафте, проблемы 100 дней Правительства. Есть важные вещи, которые должны были по повестке дня плавно наступать и своевременно рассматриваться. Теперь все они ушли на второй план. Проблема мэра Киева выходит на первое место. Но те, кому удалось провести это решение Верховной Рады, они, достаточно авантюрно поступают даже не по отношению к гражданам. Политологи будут обсуждать сложившуюся проблему и зарабатывать деньги во время избирательной компании, граждане будут непосредственно участвовать в выборах. Был открыт шлюз для политизации остатков правовой системы. Это приведет к тому, что завтра так же соберется парламент и отменит собственное же решение.

Вы не думали об этом? Раз уж оно принято исключительно на политической, а не правовой основе, то почему же не может быть обратного процесса? И где вообще гарантия, что завтра не будет точно так же низвергнуто правительство или проведены досрочные выборы? И т.д.

Конечно же, попытки увязать происходящее с правом, дать правовые мотивации сегодняшней политической воле – это, конечно же, очень важная задача. Иначе ничего нельзя спрогнозировать. Право хорошо не тем, что это самая сильная система регуляции общественных отношений, а тем, что на основании него можно хоть как-то прогнозировать поведение как государства, так и личности.

Кстати, в этой всей истории с Киевом есть один человек, который сейчас сидит тихо, а ведь его предупреждали, что правовая неспособность разрешить киевскую проблему сформировалась еще пять лет назад, и все это плохо закончится. Речь идет об Омельченко. Это ведь он так устроил, чтобы документы, связанные со столицей, заставляли политиков соблазняться на политический и правовой «беспредел». Я не удивлюсь, если он пойдет на выборы и будет доказывать всем и пытаться все это дело разгрести.

Я не хочу быть пессимистом, но думаю, что в ближайшее время рассчитывать на дружбу права и политики не приходится.

### **РУБАН Ю. Г.**

Дякую, Вікторе Сергійовичу! Вам не здається, що наші дискусії відбуваються у дещо песимістичному руслі? У нас залишається єдина надія на людей, які все-таки займаються місцевим самоврядуванням.

Тут прозвучали дві цікаві тези: про те, що у нас все наскрізь радянське, і щоб місцеве самоврядування нарешті з'явилося, треба просто дати йому таку можливість. Так, це певний ризик. Але іншого виходу, здається, нема.

Також прозвучала важлива теза, що у зв'язку із зростанням капіталізації передусім комунальних мереж до цієї сфери прийшов бізнес. І це непогано. Але тут дуже часто переважають меркантильні інтереси. І за цим треба неухильно стежити.

Інша теза – про те, що обласні ради позбавлені права утворювати власні виконавчі органи. Але сучасні керівники вдаються до вимушених заходів і розширяють свій апарат. Так, за останній рік апарат Київської обласної ради виріс з 19 до 119 осіб. По суті сьогодні апарати обласних рад де-факто стають їх виконкомками.

У мене є мрія – і я впевнений, що вона здійсненна – про те, щоб політики розуміли національні інтереси і вели процеси, що відбуваються, у конструктивному руслі. Щоб нарешті й місто Київ, й уся країна набули європейськості, щоб влада, обрана громадою, працювала для громадян. І головною передумовою на шляху здійснення цієї мрії є активна позиція громадян і місцевих рад щодо захисту своїх прав та національних інтересів.

Слово надається голові консультативного агентства розвитку територій Олегу Вадимовичу Бойко-Бойчуку.

**БОЙКО-БОЙЧУК Олег Вадимович,**

*голова Консультативного агентства розвитку територій*

Попередні виступи чітко зафіксували тезу, що фокус погляду практично заздалегідь визначає рекомендацію. Відповідно до цього важливість обґрунтування цього фокусу стає принциповою.

У запропонованій програмі ключовою проблемою є проблема компетенції та повноважень. Але компетенція та повноваження є похідними від функцій. А функції у свою чергу є похідними від структури і архітектури відносин «Держава – Регіон – Місто». Функції є також похідними від ролі кожного цілого в цій ієрархії відповідно до розвитку країни. І якщо дивитись з цього боку, то фокус буде зовсім іншим.

Для того, щоб фокус був більш широким, пропоную обрати такі три принципи: концентрація, масштаб і ролі.

Якщо подивитись з цієї точки зору на проблеми, що мають місце, то ми одразу вийдемо на цікаву урбаністичну форму, яка у сучасному світі стає ключовою, – метрополія.

Метрополія з точки зору відносин «Держава – Київ – Метрополія» є моноцентричною метрополією – столицею.

За визначенням метрополія – це надвелика концентрація людей, капіталу, інформації тощо, яка поєднує значну кількість міст навколо себе. Очевидно, неможливо розглядати Київ лише як мерію, яка щось робить з нерухомістю.

Чому метрополія є ключовим елементом розвитку?

У державній стратегії США «Нова економіка» метрополію визначено новою ключовою рушійною силою розвитку та конкурентоспроможності на глобальних ринках. Це факт внутрішньої і зовнішньої політики провідної, ключової держави світу.

У чому полягають головні проблеми взаємодії метрополії та держави? І чим їх взаємодія регулюється?

По–перше, визначення чинників розвитку метрополії з урахуванням обов’язкового позитивного впливу на розвиток країни. Потрібно провести дослідження того, як ситуація в Києві впливає на розвиток країни.

По–друге, розробка загального гнучкого бачення розвитку метрополії у контексті розвитку країни, узгодження інтересів розвитку метрополії та держави. Якщо співставити інтереси метрополії та держави і зобразити це графічно, буде чітко видно, в яких точках



вони перетинаються. Це означає, що саме в цих моментах інтереси розвитку метрополії і держави потребують узгодження.

По–третє, координація дій усіх владних структур різних адміністративно–територіальних одиниць, що входять в метрополію. Зараз точиться багато розмов про розширення кордонів Києва. Але, на мій погляд, потрібно змінити фокус. Треба включити всі міста–супутники у процес прийняття рішень щодо подальшого розвитку метрополії.

По–четверте, контроль за плануванням розвитку метрополії. Це є обов’язковою функцією держави, оскільки надмірний розвиток метрополії призведе до люмпенізації населення, браку житла та формування гетто.

По–п’яте, встановлення партнерських відносин «влада–бізнес», врахування думки представників малого та середнього бізнесу щодо визначення тенденцій розвитку метрополії.

По–шосте, ініціація та допомога у створенні неформальних інституцій, які допомагатимуть розробляти і приймати рішення щодо розвитку метрополії з урахуванням інтересів усіх зацікавлених сторін. Це дозволить певною мірою згладити, а може, й уникнути певних конфліктів, що заважають розвитку метрополії.

По–сьоме, контроль балансу інтересів метрополії з національними інтересами решти країни. Підтримка рівноваги в регіоні може викликати об’єктивну необхідність метрополії вкладати капітал у розвиток країни.

Рекомендації.

1. Змінити фокус, щоб побачити дійсний масштаб проблеми. Всі попередні проблеми є часткою головної проблеми – проблеми національних інтересів і балансу інтересів гравців, де одним з головних гравців є метрополія Київ.

2. Подолати концептуальний хаос на всіх рівнях, впорядкувати бачення проблем і принципів.

3. Ухвалити принципи та критерії оцінки.

4. Впроваджувати жорстку державну позицію. Влада має стати владою і здійснювати свої функції на засадах державних інтересів. Перевести управлінські, правові та інші колізії у формат правових норм.

За такого підходу дискусії про сутність місцевого самоврядування відійдуть на другий план, тому що будуть чітко прописані принципи, цілі та місце кожного елемента системи.

Мені здається, що концентрація уваги на іманентних властивостях будь-якого соціального феномену без розгляду контексту, в якому працює цей феномен, не дасть жодного ефекту. Тому я вважаю, що зараз обов'язково потрібно посилювати державну функцію.

**РУБАН Ю. Г.**

Дякую, Олегу Вадимовичу!

На мою думку, нашим сусідам, які дещо раніше вийшли із соціалістичного табору і вже увійшли до Європейського Союзу, було дещо легше. Тому що вони проходили процедуру свого оновлення та реформування вже після того, як було прийнято політичне рішення щодо їх включення до ЄС.

Впевнений, що саме такий вплив ЄС допоміг їм швидко та якісно пройти цей ризикований період реформ.

Так само, наприклад, підписання угоди про приєднання до СОТ, де обов'язковим пунктом є підписання угоди про приведення процесу державних закупівель в Україні до норм і стандартів ЄС, стимулюватиме український політикум до наведення ладу у цій важливій сфері. Тому я також підтримую тезу про позитив зовнішнього правового впливу.

Не можу залишити поза увагою тезу Олега Вадимовича щодо застережливого сигналу з Києва як метрополії, і неприпустимості поширення такого явища на всю територію України. Дійсно, політикам потрібно докласти максимум зусиль для недопущення подальшого наступу державної влади на місцеве самоврядування.

Слово надається Володимирі В'ячеславовичу Фесенку.

**ФЕСЕНКО Володимир В'ячеславович,**

*заступник директора Бюро політичного консалтингу «Пента»*

Це дуже актуальна проблема, особливо в контексті сучасних політичних подій. Але б я розглядав цю проблему як таку, що складається з двох основних питань.

1. Загальна проблема оптимізації і пошуку балансів взаємодії держави і місцевого самоврядування. Я не випадково згадав, що нещодавно у Верховній Раді були проголосовані у першому читанні проекти змін до законів України «Про місцеве самоврядування» та «Про місцеві державні адміністрації». У цих змінах закладено багато питань і суперечок. Тож їх ще треба обговорювати.

Потрібно, на мій погляд, враховувати особливості взаємодії між центром і регіонами, між центром і територіальними громадами, особливо в контексті розвитку місцевого самоврядування. Також потрібно враховувати зарубіжний досвід. Саме не абсолютизувати, а враховувати, спираючись на національну специфіку і наявні проблеми, що не є притаманними жодній іншій державі, а тому не можуть бути вирішені за допомогою лише зарубіжного досвіду. Нам потрібно самим шукати нові альтернативи, суто національні шляхи розвитку самоврядування і вирішення усіх пов'язаних з цим проблем.

У цьому контексті такою проблемою є проблема, що склалася в Києві. Вона специфічна, тому що:

- Київ – столиця, і всі процеси, що відбуваються тут, віддзеркалюються і впливають на громадську думку як усередині країни, так і у світі;
- столиця має особливий статус, тому при вирішенні питань потрібно застосовувати інші, відмінні та особливі, інструменти;
- має місце конфліктність сучасної політичної ситуації в Києві.

Питання 1. Центральна влада повинна мати певні важелі впливу на ситуацію у столиці. Зокрема це пов'язано з особливим статусом столиці, з тим, що тут сконцентровано багато функцій державної влади. Але, з іншого боку, потрібно враховувати сучасні тенденції розвитку місцевого самоврядування, тенденції розширення повноважень органів місцевого самоврядування. Сьогодні дедалі частіше робиться акцент не на адміністративній функції держави, а саме на фінансових і правових важелях.

Щодо суто київських проблем. Що це за проблеми? Спробуємо їх виокремити.

Проблема 1. Головна. Внутрішньополітичний конфлікт навколо київського мера і Київради.

Пошук механізмів розв'язання потрібен не лише тому, що ця проблема стосується столиці, адже ця проблема стосується всієї країни. Подібні ситуації можуть виникнути в Харкові та в інших великих містах. Тому конче необхідно знайти правовий механізм врегулювання подібних конфліктів: через дострокові вибори, місцеві референдуми або в інший спосіб.

Проблема 2. Існування в Києві одночасно державної місцевої адміністрації і органів місцевого самоврядування.

Проблема 3. Відносини «Центр – Київ – район в Києві». Районний рівень у цій ситуації є проблемою. Згадаймо минулорічну ситуацію зі зміною влади в районах Києва. Подібна проблема в прихованому вигляді існує в інших містах. І тут нагальною є проблема взаємовідносин державної адміністрації і місцевого самоврядування. До речі, проблема існує з районним місцевим самоврядуванням і місцевим самоврядуванням. Є територіальна громада місцева, районної територіальної громади нема – в цьому і полягає протиріччя. Звідси постає проблема управління розвитком міста, особливо великого міста. Можна врахувати московський досвід: там створені префектури. Це зроблено тому, що не можна допустити розпорошення проблем столиці за районами. Це призводить до протиріч у земельних питаннях і дає більш широке поле для махінацій. Тому ця проблема потребує негайного вирішення.

Щодо конфлікту в Києві. Як його треба краще розв'язувати?

– У перспективі треба виходити з того, щоб таких конфліктів не виникало, але якщо конфлікт виник, центральна влада і правоохоронні органи повинні мати можливість оперативного втручання у ситуацію. Через те, що проблеми, пов'язані з протиправними діями Київського міського голови та Київської міської ради, не вирішувалися майже два роки, вони і набули такої гостроти. Відтак, окремі політичні сили скористалися цим для реалізації своїх егоїстичних політичних цілей. Якби своєчасно діяли прокуратура та інші правоохоронні органи, це могло б знизити напруження у столиці.

– Інше питання пов'язане з виборами. Є певна аналогія з минулорічними парламентськими виборами. Потрібно було цю ситуацію якось вирішити, розв'язати. Як? Вибори? Якщо це форс-мажорний інструмент, й іншого вибору немає, то треба проводити дострокові вибори. Але це дуже небезпечний прецедент з точки зору впливу парламенту і політичних сил на місцеве самоврядування.

Я іноді провожу паралель з Косовим. Якщо це унікальна ситуація, то треба зробити так, щоб вона і залишилася унікальною. Але на перспективу треба знайти законний метод врегулювання подібної ситуації.

Що я маю на увазі?

Виникла конфліктна ситуація – треба щоб громада її вирішувала, а не парламент. Для цього треба спростити процедуру місцевого референдуму. Щоб ані мер, ані місцева рада не могли гальмувати проведення такого референдуму. Щоб не виникало

спокуси скинути мера, який когось не влаштовує, за допомогою референдуму, щоб таке рішення набувало чинності не простою більшістю голосів, а наприклад, кваліфікованою більшістю або більшістю всіх виборців міста. Це дозволить уникнути маніпулювань громадською думкою.

Друга важлива проблема – це парламентське рішення. Якщо звернутися до міжнародного досвіду, то є і такі прецеденти. Наприклад, у 1986 році Маргарет Тетчер у такий спосіб припинила діяльність ради Великого Лондону. Її досі критикують за те, що вона це зробила з політичних міркувань. Там також був конфлікт у відносинах уряду і цієї ради.

Такі конфлікти виникатимуть об'єктивно. Для того, щоб не було спокуси втручання через парламент у справи місцевого самоврядування, треба не скасовувати процедуру, а чітко її прописати. Аби більше не виникало подібної ситуації, як з цим рішенням парламенту, яке дійсно є не зовсім юридично обґрунтованим. Потрібно також використовувати механізм кваліфікованої більшості, щоб запобігти проведенню таких рішень простою більшістю голосів, що може стати наслідком певної політичної кон'юнктури.

Останнє. Назріло питання про нову редакцію Закону України «Про столицю України, місто–герой Київ». Про це також треба думати, намагаючись уникнути проблеми дублювання функцій держави і місцевого самоврядування. Це запобігатиме політичним інтригам і уможливить розвиток місцевого самоврядування в Києві.

Потрібно, щоб держава зберегла важелі впливу на місто, але не адміністративні, а фінансові та правові. Треба виписати конфліктні ситуації, коли і за допомогою яких інструментів центральна влада або президент, або уряд, або адміністративні суди можуть втручатися у розв'язання столичних проблем. Потрібно прописати в Законі, через які механізми можливе скасування тих чи інших рішень Київської міської ради.

Треба уникати крайнощів, уникати використання таких ситуацій у власних інтересах. Треба думати про принципові речі, про розвиток місцевого самоврядування, про процвітання держави.

## **РУБАН Ю. Г.**

Дякую, Володимире В'ячеславовичу, я повністю з вами згоден. Хотів би продовжити Вашу думку. Як тільки загострюються стосунки

мера з центральною владою, одразу починають з'ясовувати, хто кому і скільки винен. Так, на прикладі Києва досі не зрозуміло: чи то Київ винен державному бюджету, чи то державний бюджет винен Києву.

Скажіть, як, на Вашу думку, можна досягти прозорості з цього питання? У державному бюджеті передбачається субвенція Києву, але ми ніяк не можемо дізнатись, перерахована вона чи ні. І навіть виписка з Казначейства, як це не парадоксально, не вирішує цього питання.

### **ФЕСЕНКО В. В.**

Так, це цікаве питання. З чого почався цей конфлікт, через що набув такої публічності? Звіт Черновецького перед урядом.

Я гадаю, такий звіт має бути. Але не так, наче мера Києва викликали «на килим», це повинен бути звіт перед урядом та громадою, регламентований нормативним актом (коли, як, на яких підставах тощо), як це робиться в інших органах.

### **РУБАН Ю. Г.**

Дякую! Слово надається Ганущаку Юрію Івановичу, директору Департаменту реформування місцевого самоврядування Міністерства регіонального розвитку та будівництва.

**ГАНУЩАК Юрій Іванович,**  
*директор департаменту забезпечення реформування органів місцевого самоврядування та території Міністерства регіонального розвитку та будівництва України*

Ми розробили Концепцію регіонального розвитку і ще три документи, похідні від неї: концепцію адміністративно-територіального устрою; концепцію реформи місцевого самоврядування та концепцію перекваліфікації кадрів.

Найбільш серйозна з них – це концепція реформи місцевого самоврядування. Чому саме вона?

На мою думку, ми йдемо дещо не тим шляхом, яким колись йшла Європа. Тобто, децентралізація влади відбувається не за тими принципами, за якими вона відбувалася в Європі.

Там все було державне, і все розумілося як державне, але з однією відмінністю – для цього використовувалося слово «публічне». У нас же слово «публічне» майже під заборону. Досі в будь-якому

офіційному перекладі слово «публічний» означає «недержавний». Тому у нас і має місце тенденція до розуміння децентралізації в дещо викривленому вигляді. Так, Міністерство фінансів вважає, що передача місцевим бюджетам можливості здійснення фінансування тих чи інших програм вже саме по собі є децентралізацією. Насправді, це не те саме.

Наприклад, субвенція на соціальний захист. Чи має право будь-яке місто відмовитися від затвердження її в бюджеті? Отже, ані на обсяг, ані на кількість споживачів цієї послуги місто не має жодного впливу. А в класичній системі місцевого самоврядування воно таке право має. Ці функції на себе перебирають органи державної влади. У Франції й Польщі це чітко прописано в законах, отже, і у нас це має бути зафіксовано в законі. Ми зафіксували принцип передачі повноважень та інші. Я зупинюсь на основних з них.

Стандарти. Встановлення стандартів щодо надання послуг. При цьому методи, якими буде досягнуто рівень якості послуги, державу цікавить в останню чергу – головне, щоб вони були законними.

Найбільш децентралізована в цьому плані освіта. Там розроблено певні стандарти: 1) кількість дітей в класі; 2) доступ дітей до школи. Встановлені індикатори – незалежне тестування. Це і є децентралізація. Можна вважати, що ми провели децентралізацію в цій системі в частині повноважень.

У частині фінансування вона не завершена. Ще треба прорахувати вартість надання таких послуг. Зараз на стадії розробки є законопроекти, що визначають механізми цих розрахунків. Тривають дослідження за так званими модельними громадами – на базі певної адміністративно-територіальної одиниці прораховується вартість необхідних законів у цій сфері.

Другим за важливістю критерієм є можливість відмовитися від виконання певної функції.

Третє – розмитість, розпорошеність по всій території країни. Але якщо десь це сконцентровано, то воно повинно бути вже на більш високому рівні. Наприклад, школи-інтернати є всюди, але вони не відносяться до якоїсь конкретної адміністративно-територіальної одиниці, тому тут адміністративний рівень має бути вищим (обласним). Але певні стандарти у цій системі все одно є.

Доки ми не визначили ці стандарти. До речі, найгірші вони у системі охорони здоров'я, і дискусія, що точиться навколо Наказу

№33, нічого не вирішує. Головне тут те, що цей Наказ заклав основи стандартів. А те, хороший він чи поганий, – вже інша справа. Змінійте його, оптимізуйте, але не скасовуйте. Як наслідок, доки не будуть розроблені стандарти надання медичних послуг, про жодну страхову медицину або про щось інше не може йтися.

Я наполягаю на тому, щоб програми соціального захисту (як це є в Європі) місцеві органи передали державі. Ці рішення ухвалювалися державою, то нехай вона через свої органи та власним коштом їх фінансує.

Ось приклади: міліція, Пенсійний фонд. Що буде, якщо пенсії платитимуть за рахунок місцевого бюджету? Не можна вдаватися до крайнощів. Децентралізацію треба проводити доти, доки вона залишається децентралізацією.

Наступний важливий принцип, який впливає на ситуацію з децентралізацією, є так званий принцип «дзеркала». Він полягає у тому, що функція, яка передається органу місцевого самоврядування, має бути адекватно відображена в контрольній функції органу державної влади.

Наведу приклад. Даний принцип, на мою думку, непогано відображений в проєкті Закону України «Про земельний кадастр», який з незрозумілих мені причин не був підписаний Президентом. Там була запропонована наступна схема: земельний кадастр веде орган місцевого самоврядування, але кадастровий номер (після відповідної перевірки) надається органом держкомзему. Тобто вся необхідна інформація збирається, аналізується і накопичується за рахунок органу місцевого самоврядування, після чого передається органу державної влади, який лише перевіряє її достовірність, а потім присвоює їй номер і вносить у депозитарій. Після цього незаконна зміна власника або призначення землі вже неможлива.

Те, що відбувається зараз у Києві та й у всій країні, не відповідає принципу забезпечення «дзеркала». Головна причина, чому ситуація настільки загострилася та й взагалі виникла, є те, що в Україні майже повністю відсутня система поточного контролю.

У бюджетному законодавстві ми це забезпечили через Казначейство. Так, є зловживання, але в бюджетному законодавстві існування казначейства виходить з принципу розділення функцій розпорядника і касира. Казначейство – це обов'язковий елемент і у США, який діє так само (з тією лише різницею, що у США казначейство



діє за рахунок незалежних аудиторів – всі рахунки перевіряються постфактум). Оскільки у нас система аудиторів не розвинена, є інша схема – попередня перевірка через казначейство, де казначейство не приймає рішення щодо доцільності, а лише перевіряє формальність дотримання тих чи інших правил.

У бюджеті Києва закладене фінансування міських питань (освіта, охорона здоров'я тощо), а також окремих питань обласного рівня (це пов'язано з особливим статусом міста). Крім того, в ньому закладено кошти на виконання так званих столичних функцій. Але проблема полягає в тому, що дуже важко визначити, що це за столичні функції.

Як на мене, варто б перенести столицю кудись подалі, «в поле». Історично доведено, що всі держави, які ухвалювали таке рішення, майже одразу робили потужний економічний стрибок. Держави, які не ухвалювали таке рішення, мають суперцентралізацію навколо столиці. Наприклад, у Паризькій агломерації живе чверть населення Франції. Ситуацію намагався вирішити Петен, коли перевіз уряд у Віші. І, до речі, після цього Франція почала розвиватися дуже непогано.

Як ви гадаєте, чому за керівництва Де Голя, одразу після війни, країна, яка по суті програла війну, отримала ядерну зброю? Тому що перед цим Петен перевіз адміністрацію у Віші. Так, саме за рахунок збереження адміністрації було збережено наступність Франції як держави.

Залишається питання, що таке державні функції? І що таке столичні функції?

Відповідаючи на це питання, зазначу таке. Минулого року київська міська адміністрація не змогла надати перелік функцій, що віднесені до столичних, не змогла визначитися з тим, чого б вона хотіла. Тобто оскільки не було виписано, що є функціями столичними, то відповідно і не було ухвалене рішення стосовно фінансування цих функцій. А це питання вартістю в один мільярд гривень. Отже, Київ втратив цей мільярд. Але місцевий бюджет досить значний (за рахунок другої корзини, продажу землі тощо) Наскільки це законно – вже інше питання, і ми ним займаємося. Але головне не в цьому – головне в тому, що закон дає можливість органу місцевого самоврядування ухвалювати соціально неприйнятні, хоча й законні, рішення (існування тендерної палати теж законне, але зрештою всі зрозуміли, що цей закон писався під конкретну приватну структуру).

Тому ми будемо пропонувати низку законопроектів, у тому числі й щодо Києва, які, на мій погляд, мають нормалізувати взаємовідносини громади, органу самоврядування та держави. Передусім через розмежування повноважень державних органів і самоврядування. Тобто не може такого бути, що зранку особа – голова міської ради, а після обіду – вже той, хто його контролює. Принцип префектур обов'язково повинен бути зафіксований у законі. А з цього принципу випливає необхідність реформування всього місцевого самоврядування і забезпечення принципу «дзеркала».

По-друге, вибори. Обов'язково необхідно внести зміни до закону про вибори. Вибори мають відбуватися в два тури, оскільки, коли формується рада в один тур, легітимності немає. Погоджуюсь з паном Фесенком – нормально працювати більшість буде лише тоді, коли й на вибори йшла нормальна кваліфікована більшість. Має бути певна наступність. Цього можна досягти за рахунок проведення виборів у два тури. Це не найгірші теоретики розробили за радянських часів. До речі, і в усьому цивілізованому світі, коли голосують за особу (зокрема президента, мера), завжди голосування відбувається в два тури. А такої моделі, як у нас, я ще не бачив у світовій практиці.

Третє – земельні питання. Насамперед зміну цільового призначення землі не можна довіряти самому органу місцевого самоврядування. Процедура зміни цільового призначення має бути достатньо серйозною та складною. В іншому разі від політичної кон'юнктури страждатиме майбутнє міста. Для того, щоб засвоїти уроки про те, як має розвиватися місто, потрібно пройти дуже багато курсів урбанізму та ін. Треба мати достатній рівень кваліфікації.

Наприклад, для того, щоб місто Київ вижило, у 30-кілометровій зоні повинен бути ліс для очищення повітря. Спробуйте це пояснити тим, у кого є великі гроші. А для того, щоб не треба було пояснювати, відповідне рішення має ухвалюватися на високому рівні, наприклад, на рівні Кабінету Міністрів. Можливо, це й надто високий рівень, але будь-що це має бути не Київрада.

Такі самі проблеми ми маємо і у Київській обласній раді. Тому повторюю: представницькому органу не можна довіряти ухвалювати такі рішення. Те саме стосується і генерального плану. Не повинно бути таких речей, які відбуваються зараз. Наприклад, бачимо у звітах: винесено рішення, що будувати не можна, тому що об'єкт розташований у природоохоронній зоні, але ми надаємо дозвіл,

якщо будуть внесені зміни до генплану. Далі рішення відповідної ради – внести зміни до генплану, тобто змінити цільове призначення – вивести з природоохоронної зони. І ось вже рішення про надання дозволу на будівництво.

Наступне. Не повинно бути безоплатної передачі землі. Необхідно терміново ухвалити Закон «Про земельний кадастр», запровадити податок на землю, в тому числі податок на землю під житлову забудову. В іншому разі ми ніколи не матиме руху землі, а будемо мати вічні проблеми, такі, як зараз має Київ з Русанівськими садами. Необхідно визначити вартість землі, розробити механізм розрахунку її вартості, ухвалити містобудівний кодекс.

Щодо районів у Києві і не тільки в Києві. Зараз ми працюємо над цим, і можу стверджувати, що, коли населення міста перевищує 300 тис. осіб, районування доцільне.

Доцільне в тому розумінні, що можуть створюватися представницькі органи з певними повноваженнями, які знижують соціальну напруженість. І тому ми будемо працювати над законодавчим закріпленням положення про обов'язкову передачу певних повноважень з рівня міста на рівень районів.

### **РУБАН Ю. Г.**

Дякую за таку змістовну доповідь. Слово надається Володимирі Миколайовичу Вакуленку, завідувачу кафедри регіонального управління, місцевого самоврядування та управління містом Національної академії державного управління при Президентіві України.

### **ВАКУЛЕНКО Володимир Миколайович,**

*завідувач кафедри регіонального управління, місцевого самоврядування та управління містом Національної академії державного управління при Президентіві України*

За браком часу я буду говорити тезово.

Місьцеве самоврядування в Україні є. Немає контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування. Це проблема, і вона стосується також і міста Києва.

Необхідно змінювати Закон «Про столицю...». У чинному Законі абсолютно не прописано порядок формування влади в Києві. Існуючий дуалізм влади ні до чого не призводить, лише ставить у досить незручне становище Президента, уряд, мера і громаду. Оскільки всім

відомо, як нинішня влада і в Києві, і в Харкові обиралася. А вона й надалі так само обиратиметься, тому що є певні верстви населення, які за продуктовий пакет проголосують за необхідну людину.

Необхідний контроль за місцевою владою. Основне призначення місцевої влади – це не велика політика, а господарська діяльність, послуги громаді. І за цим має бути контроль з боку центральних органів влади. Можливо, такими функціями потрібно наділити Міністерство регіонального розвитку та будівництва. Наприклад, у Польщі цим займається Міністерство Внутрішніх Справ, отже саме на рівні міністерства, а не уряду. Інакше виходить так, що сьогодні Київ – це розмінна карта у грі між президентом та прем'єром. Влада є лише тоді, коли вона працює, надає відносно якісні послуги.

Вважаю за необхідне розмежувати політичні та менеджерські функції, зокрема на місцевому рівні. Ситуація в Києві – це не причина, а наслідок неврегульованого законодавства, політичних бійок тощо. І цей наслідок дає нам дуже погані приклади. Проблема не в Черновецькому чи Омельченку. Проблема в тім, що не діє закон, він не виписаний конкретно, і це дає підстави для того, щоб суди розглядали питання законності чи незаконності певних рішень чи дій. Я вважаю, що це можна вирішити. І, на мою думку, Мінрегіонбуд має виступити з ініціативою щодо внесення змін до Закону «Про столицю...».

Необхідно, щоб політичні партії перебирали на себе відповідальність за підготовку професійних місцевих кадрів – управлінців (мерів, інших чиновників). Змінити владу легко, а от для того, щоб підготувати фахівців, потрібен час. От і виходить, що зараз в Україні відбувається понад 100 дострокових виборів на різних рівнях самоврядування. Це – наслідок непрофесіоналізму. Вони владу взяли, але не змогли її використати для добробуту громади, тому їх змінюють. А це аж ніяк не сприяє стабільності й розвитку.

### **РУБАН Ю. Г.**

Дякую, Володимире Миколайовичу!

Я дякую всім і висловлюю щирю пошану за нашу дискусію навіть за всієї протилежності деяких висновків і рекомендацій, що тут звучали. Мені здається, що якби була виявлена вища політична воля для реалізації хоча б частини з того, що тут пропонувалося, ми б мали дуже непогані результати розвитку і місцевого самоврядування, і країни.

## ЗМІСТ

Учасники засідання «круглого столу» .....	4
Тексти виступів учасників засідання « круглого столу» .....	6
<i>РУБАН ЮРІЙ ГРИГОРОВИЧ</i> .....	6
<i>БАТАНОВ ОЛЕКСАНДР ВАСИЛЬОВИЧ</i> .....	7
<i>БОРДЕНЮК ВАСИЛЬ ІВАНОВИЧ</i> .....	10
<i>ВОРОТІН ВАЛЕРІЙ ЄВГЕНОВИЧ</i> .....	14
<i>ЄРМОЛАЄВ АНДРІЙ ВАСИЛЬОВИЧ</i> .....	17
<i>НЕБОЖЕНКО ВІКТОР СЕРГІЙОВИЧ</i> .....	20
<i>БОЙКО–БОЙЧУК ОЛЕГ ВАДИМОВИЧ</i> .....	24
<i>ФЕСЕНКО ВОЛОДИМИР В'ЯЧЕСЛАВОВИЧ</i> .....	26
<i>ГАНУЩАК ЮРІЙ ІВАНОВИЧ</i> .....	30
<i>ВАКУЛЕНКО ВОЛОДИМИР МИКОЛАЙОВИЧ</i> .....	35

*Наукове видання*

**ДЕРЖАВНА ТА МУНІЦИПАЛЬНА ВЛАДА:  
ПРОБЛЕМИ РОЗМЕЖУВАННЯ ПОВНОВАЖЕНЬ**

*Матеріали засідання «круглого столу»*

Літературне та технічне редагування *І. О. Коваль, Т. М. Філіпова*  
Комп'ютерна верстка *О. Ю. Левицький*

Оригінал–макет підготовлено  
в Національному інституті стратегічних досліджень:  
01030, Київ–30, вул. Пирогова, 7-а

Підп. до друку 16.09.08. Формат 84x108\16. Папір офс. № 1.  
Офс. друк. Гарн. «Таймс NR». Обл.–вид. арк. 2,4.  
Наклад 300 пр. Зам. № \_\_\_\_\_

ДП «Друкарня ДУС»  
01008, м. Київ, вул. Шовковична, 4а.  
Тел. 253–82–01