

Українські "реформи" і народ: критерії несумісності

Олеся Дацко, кандидат економічних наук, кандидат технічних наук,
докторант Національного інституту стратегічних досліджень

Ігор Гурняк, кандидат економічних наук,
доцент Львівського національного університету ім.І. Франка

Опубліковано: «Дзеркало тижня», 19 грудня 2014, 21:54

Українці живуть оптимізмом, що революційні трансформації останнього року сформують політичну волю керівництва країни щось змінити на користь народу. Без реформ тут ніяк — і базовою є реформа місцевого самоврядування. Але, намагаючись виправити помилки "попередників", під соусом "реформ" для народу узаконюється система, яка нічого спільного з європейськими принципами самоврядування не має. Реформа — процес лікування, який потребує встановлення діагнозу. З трибун чуємо про централізованість, корупцію, рейдерство, неспроможність... Але це лише наслідки, тобто зовнішні прояви хвороби. Хто чув про причини того, що Україна — одна з найкорумпованіших держав світу, де 80% населення згідно з європейськими стандартами живе за межею бідності, а її економіка перебуває на межі дефолту?

Маючи за Конституцією прописану модель місцевого самоврядування, яка повністю відповідає демократичним засадам і європейським стандартам, чомусь в Україні реалізовано модель за білорусько-російським зразком. Її необхідно реформувати. Висвітливо ті пропозиції "реформи", які замість сприяти розвитку зберігають і зміцнюють систему, що руйнує Україну.

Діагноз №1: територіальні громади не зареєстровані як юридичні особи — суб'єкти публічного права. Бути безпосереднім суб'єктом врядування, реалізувати право власності на комунальне майно територіальні громади не можуть, що призводить до системного рейдерства, дотаційності і пасивності членів громад, які позбавлені дієвих інструментів впливу на органи влади. Перед ідеологами українських реформ постав вибір: — виконати Конституцію, сприяючи інституціоналізації та визнавши статус територіальних громад-власників (як це є у розвинених країнах), але тоді реформа має дати відповідь: що робити з рішеннями органів місцевого самоврядування з 1996 р., які не були засновані громадами? — або ліквідувати територіальну громаду як інституційну одиницю, почавши будувати вертикаль управління на місцях від органів місцевого самоврядування. Але це узаконення моделі Білорусі, Росії, інших авторитарних держав. Автори "реформ" вирішили не морочитися з проблемою конституційного статусу громад і рішень не легітимно створених органів місцевого самоврядування і знайшли "вихід", запропонувавши геніальну підміну понять: громада стає назвою укрупненої адміністративно-територіальної одиниці, а територіальна громада як юридична особа зовсім зникає з українського законодавства. Пересічному українцю, та й міжнародному експерту, якому все це "правильно" перекладуть

англійською, зрозуміти цю підміну понять майже неможливо (Венеційська комісія попередньо схвалила проект змін до Конституції). Бо поняття "громада" в будь-якій мові — це об'єднання людей! Ми ж отримуємо громаду як адміністративно-територіальну одиницю, яка за всіма законопроектами "Про адміністративно-територіальний устрій" тлумачиться як "цілісна частина території України в установлених відповідно до закону межах, що є територіальною основою для організації та діяльності органів місцевого самоврядування і місцевих органів державної влади". Тобто ми з об'єднання людей перетворюємося на простір для діяльності органів влади. Якщо раніше цим простором була лише територія, то тепер і люди стають його частиною. Якщо згідно з діючою Конституцією територіальні громади мали право бути базовим суб'єктом місцевого самоврядування і були власником комунального майна, просто не скористалися ним, то, зробивши з громади адміністративно-територіальну одиницю, нас цього права позбавляють. Тоді власником (за "реформованими" законами) стають органи місцевого самоврядування, що інакше, як рейдерським захопленням ними права комунальної власності класифікувати не можна. Таке позбавлення громад їх базових економічних прав є злочинним. Окремі правники переконують, що територіальні громади реалізують своє право власності через органи місцевого самоврядування. Здійснювати управління через органи можна. Але чи можна бути власником через іншу особу, та ще й при цьому якщо сам не набув статусу особи? Однозначно ні! Тому те, що власниками комунального майна сьогодні, всупереч нормам закону, у актах на право власності зазначено відповідні ради є системним і грубим порушенням законодавства! Сьогодні замість реформування механізмів реалізації конституційних норм ми отримуємо зміни, які узаконюють модель тоталітарної держави: треба з правового поля усунути територіальну громаду як суб'єкта правовідносин — і проблема зникне. І це передбачено у змінах до Конституції України (законопроект № 4178а від 26 червня 2014 р.) в частині місцевого самоврядування, якими фактично руйнується прописана модель самоврядування демократичного європейського зразка.

Представники влади в кулуарах кажуть: "Ви розумієте, якщо зараз створити територіальні громади, це ж буде фактичне двовладдя!". Панове, відкриємо очі: двовладдя в Україні і так уже існує: є народ, територіальні громади як джерело і фактична влада згідно з Конституцією, а є органи місцевого самоврядування, засновані в незаконний з правової точки зору спосіб, — фіктивна влада, яка стосунку до конституційного джерела влади (народу) не має. То яка влада незаконна? І яку владу треба узаконити? Замість спробувати через формування конституційних представницьких органів громад, збори громад, референдуми, інші передбачені Європейською хартією місцевого самоврядування механізми все повернути у правове поле і законно закріпити конституційне право народу на владу і національне багатство, відбувається узаконення незаконно набутої власності та усунення власника — громади взагалі з поля прийняття рішення.

Діагноз №2: узурпація влади і системне порушення органами влади прав територіальних громад Декларуючи децентралізацію, пропоновані зміни фактично посилюють владну вертикаль, надаючи більші повноваження представникам влади і забираючи їх у громади. Тільки зі змін до Конституції: призначити, зняти і контролювати державного представника (нинішній голова ОДА) зможе лише президент. А зупинити дію неконституційного рішення органів місцевого самоврядування кожен громадянин не може самостійно, а мусить

звертатися до державного представника, а той — до президента. І лише президент зупиняє дію цього рішення (див. нову редакцію ст. 144), паралельно звертаючись до Конституційного суду. Те, що така вертикаль породжуватиме корупцію, можна не сумніватися. І що у багатьох випадках, поки таке звернення дійде до президента, кар'єр на території заповідника буде збудовано, річку знищено хімічними стоками, замість мінеральних вод отримаємо резервуари з наслідками видобутку сланцевого газу на половині території України... "Демократичні нововведення" є й у проекті закону "Про добровільне об'єднання територіальних громад". Ніби потрібна річ — об'єднання для зменшення загальних видатків, спільного вирішення проблем. Втім, чи знали творці цього закону, що територіальних громад як юридичних осіб сьогодні не існує (за невеликим винятком)? Як можна офіційно об'єднати осіб, яких не існує в правовому полі? Тільки не кажіть, що громади "юридизовані" у своїх органах, тому що в неіснуючого тіла існуючих органів бути не може. Про яку демократію можна говорити, коли органи місцевого самоврядування (не засновані громадами) прийматимуть рішення щодо об'єднання територіальних громад, яких де-юре нема! І це позиціонується як першочергове завдання! І його планується провести до наступних виборів до місцевих рад... Цей же закон декларує добровільність об'єднання територіальних громад, але отак: обласна державна адміністрація плануватиме, як територіальні громади будуть "добровільно" об'єднуватися, а ради прийматимуть рішення про ці "добровільні" об'єднання без участі громад... Водночас законотворець вилучає з Конституції право територіальних громад на об'єднання їх ресурсів. І не деталізує у законах, яким чином об'єднуватиметься їх майно. Взагалі феодальним є положення цього закону про призначення виконкома (а не обрання громадою) старости у поселеннях, де внаслідок об'єднання територіальних громад раду буде ліквідовано.

Інший проект закону, обговорення якого зараз активно відбувається, — "Про органи самоорганізації населення". Вжита у цьому законі термінологія ("управи", "намісники") за походженням слів до демократії стосунку не має. За цим законом дозвіл на функціонування ОСН видаватиме рада, яка може не дозволити його реєстрацію, якщо його діяльність заважатиме лобюванню інтересів депутатів. У демократичних країнах, якщо ОСН створився без порушень законодавства, його представники лише інформують владу, що такий орган функціонує. Ніякого дозволу "зверху" не потрібно. Уявіть, що там, де ОСН не буде створений, місцева рада має право призначати намісника, який отримає статус ОСН і буде наділений правом одноосібного прийняття рішень від імені людей, які його не обирали...

Дієвим механізмом впливу на місцеве самоврядування у територіальних громадах України мали б залишитися вибори. Але це вплив одноразовий. І, в принципі, через відсутність громадського контролю загроза, що ті, хто у цю владу прийде, стануть частиною "системи", дуже велика. А в чії органи ми обираємо наших представників? Механізм проведення місцевих референдумів із законодавства усунуто, хоча вони передбачені Конституцією, Європейською хартією місцевого самоврядування. Водночас цю проблему можна вирішити через статути громад. Уже ухвалений Закон "Про співробітництво територіальних громад" декларує можливість такого співробітництва і реалізації спільних проектів територіальних громад винятково органами місцевого самоврядування, що обмежує законні права громад безпосереднього врядування. Якщо укріпити владну вертикаль, укрупнити адміністративно-територіальні одиниці, то кількість органів місцевого самоврядування істотно зменшиться.

Без належного контролю та можливості впливати на їх діяльність з боку територіальних громад за ними буде закріплене право комунальної власності, у більшості випадків вони одноосібно прийматимуть рішення. Інакше як феодальним ренесансом опричинни Януковича це не назвеш.

Діагноз №3: позбавлення територіальних громад матеріальної основи розвитку Органи місцевого самоврядування здійснюють масове відчуження, передачу в оренду комунального майна без законних на те підстав. І вигоди громад від такого відчуження взагалі немає або вона мізерна. Наприклад, у Львові північну частину площі Ринок орендують лише за 20 тис. грн на рік. Або ж після прийнятого Львівською міськрадою рішення про можливість приватизації орендарі через суд зобов'язали управління капітальної власності укласти договір купівлі-продажу приміщення колишнього кінотеатру "Київ" лише за 4,9 млн. грн (центр Львова, площа 836 м²). Це рейдерське вилучення у громади її найбільш комерційно-привабливих ресурсів. Чи треба пояснювати причину дотаційності бюджетів за такого "ефективного" господарювання?

Інше стратегічно важливе питання — право власності на землю. У багатьох поселеннях України досі не визначено територіальних меж. Згідно із Земельним кодексом межі районів, сіл, селищ, міст встановлюються і змінюються за проектами землеустрою, які розробляються відповідно до генпланів населених пунктів. Більшість малих поселень в Україні не мають затверджених генпланів. Крім цього, в Україні у Земельний кодекс введено поняття "землі за межами населеного пункту", що суперечить Конституції. Цими землями розпоряджаються земагентства, тим самим без конституційних підстав цю землю вилучено з власності громад, позбавлено їх матеріальної основи розвитку. Що пропонує реформа? Уже прийнята Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні (№333-р від 1 квітня 2014 р.) визначає, що "територія адміністративно-територіальної одиниці базового рівня визначається з урахуванням доступності основних публічних послуг, що надаються на території громади (час прибуття для надання швидкої медичної допомоги в ургентних випадках та пожежної допомоги не має перевищувати 30 хвилин)". Знову люди — для влади, а не влада для людей! У цивілізованому світі розташування станцій швидкої допомоги здійснюється з урахуванням специфіки розселення, а не навпаки. Таке законодавче визначення є взагалі дивним. Бо де розташований пункт, від якого здійснюємо відлік? Яка швидкість транспортного засобу? Якщо крайня хата завалиться, межі поселення автоматично зміняться? І основне: кому належатимуть землі поза "30-хвилинною доступністю"? Проекти законів цього не прописують. Що створює значно більші можливості для зловживань із землею, водними, лісовими та іншими ресурсами територіальних громад! Питання власності у проектах законів узагалі чітко не визначене. Жоден представник влади не зміг нам дати вичерпну й аргументовану відповідь на запитання: якщо зміни до Конституції приймуть, хто буде власником комунального майна і на якій підставі? Без конкретних однозначних відповідей на це запитання — це не реформа! Першочерговим її завданням має стати легітимізація інституту права власності в Україні, без якого розвиток економіки неможливий. Намагаючись перешкодити розголосу сутності пропонуваніх "реформ" і реального стану справ у державі, дехто закидає, що озвучувати це все — антидержавно. Бо це створює перешкоди для реформ. Насправді антидержавними є

такі "реформи"! Хворий має знати діагноз. Тільки тоді він зможе вилікуватися. **Україні потрібна зміна системи!**

З того, що читаємо із законопроектів, намагання змінити систему, яка доконує Україну, поки не бачимо. Навпаки! Пропонованими "реформами" створюється прецедент для узурпації влади і права власності органами влади і паралельно забезпечується повне усунення територіальних громад від процесів урядування і позбавлення народу України механізмів реалізації права власності, захисту своїх інтересів. Унаслідок чого стане можливий черговий дерибан і перерозподіл національного багатства. Епілог За лаштунками представники органів влади кажуть: "Передаємо всі повноваження владі, бо люди пасивні і неспроможні самі щось змінювати". Наш народ сьогодні нагадує людину, яку було насильно, за сфабрикованим діагнозом закуто у гіпс. Зрозуміло, що м'язи атрофуються, і рухливість кісток знижується. Але Майдан (неодноразово), війна (яку фактично веде сам народ) довели, що ця людина абсолютно дієздатна, має значний потенціал ефективно робити все сама. Зрозуміло, що потрібен курс реабілітації і час.

Поставте в центр реформи громадянина — члена громади, і тоді все стане на свої місця! Реформа має забезпечити механізми реалізації громадянами своїх економічних прав і обов'язків. Тому пріоритет реформи органів влади — публічність, прозорість і підконтрольність громаді. Громада — ефективний власник і господар. Реформа для людей — освіта, навички господарювання громадою і усвідомлена відповідальність! Якби зараз керівництво країни відкрило карти і сказало людям: "Граємо відкрито: систему органів влади було створено в Україні у нелегітимний спосіб, але це вина тих, хто допустив цю халатність у 1996–1997 рр. Задля нашої держави зберіть громади по селах чи проведіть референдуми у містах, прийміть адекватні вашим місцевим потребам статuti, створіть свої органи, у кожному окремому випадку розберіться, що відбувається з належним вам майном. Якщо користувач вашого майна працює ефективно, допоможіть йому розвиватися. Якщо ні — знайдіть кращого користувача або господарюйте самостійно. Піднімаймо країну разом! Працюймо прозоро! От комунальна власність — повні відкриті реєстри! Ось повноваження і відповідальність! Господарюйте! Контролюйте тих, хто в органах влади! Тепер тільки від нас усіх залежить, як житимемо ми і наші діти!". Чи хтось сумнівається, що народ зробив би цей відповідальний крок до побудови держави та її майбутнього?! Може, не всі одночасно і однаковою мірою. Можливості сформують бажання і навички.

Марцін Свенцицький, колишній мер Варшави, депутат польського Сейму, сказав, що після інституціоналізації громад (гмін) Польщі у 1991 р. за перші три роки ці гміни зробили більше, ніж уся системи влади з часів закінчення Другої світової війни. Вважаємо, в Україні це може бути навіть швидше і ефективніше. Сформований соціальний капітал на Майдані, на війні цьому дуже сприяє. Народ до реформ готовий! Але він не зможе ефективно і швидко реалізувати цей потенціал без зміни системи, для чого потрібна політична воля до змін тих, хто працює в органах влади. А також найбільше — наші з вами воля, наполегливість, освіченість і праця!

Джерело: <https://gazeta.dt.ua/internal/ukrayinski-reformi-i-narod-kriteriyi-nesumisnosti-.html>