

Министр развития громад и территорий Алексей Чернышов: «Префекты — абсолютная вертикаль президента»

17 июня, 2021, 08:30

О вызовах, успехах и проблемах децентрализации



© Василий Артюшенко, ZN.UA

Алексей Чернышов год назад и сейчас — две разные ипостаси. Бывший успешный бизнесмен-девелопер и [губернатор Киевской области](#) уже познакомился с децентрализацией, почувствовал на ощупь региональную политику и легко подбирает слова для ответов на сложные вопросы. Он не стал вице-, но вполне может стать премьером, как один из кандидатов из серого списка президента по

квоте [Тимура Миндича](#). Он же — первый из номинантов на пост главы Киевской городской государственной администрации (КГГА).

То, что Чернышов освоился в роли полноправного члена президентской команды, внимательная публика могла отследить во время Конгресса местных и региональных властей, прошедшего в два захода на прошлой неделе. Ни в [Хмельницком](#), ни в [Днепре](#) профильный министр не перечил Зеленскому, дерзко заступившему на территорию Кабмина, но зато достаточно чутко реагировал на каждую случайную шпильку, брошенную в адрес центральной власти кем-либо из присутствующих депутатов или мэров.

Этот разговор с министром состоялся в момент, когда Банковой удалось по меньшей мере публично, переломить ситуацию в отношениях с местным самоуправлением. Взаимные обвинения сменились демократичными обнимашками на фоне жесткого остракизма, которому [власть подвергла](#) мэра Киева, главу Ассоциации городов Украины (АГУ) Виталия Кличко. Насколько эффективна такая политологическая конструкция, мы увидим после того, как основные бенефициары и сами мэры сделают свои президентские ставки. А вот насколько она устойчива институционально, понять можно уже сейчас. На повестке дня [закон](#) о местных государственных администрациях и внесение изменений в Конституцию. Вот-вот Центр посредством ведения института префектов попытается еще крепче сжать в объятиях местное самоуправление.

Какие кнуты и пряники приготовила власть, чтобы выйти из зоны предстоящего напряжения ведущим игроком? Почему мэров приглашают пить кофе и решать проблемы на Банковую, а не в Минрегион? Есть ли у власти 300 голосов для голосования за Конституцию и окончательную смену правил игры? С помощью каких инструментов Центр может реально приструнить региональные элиты? Кто будет дергать префекта за ниточки и станет ли громада юридическим лицом? Что будет с Киевом и законом о столице? Отдадут ли мэрам 80% налога на доходы физлиц (НДФЛ) и часть

налога на прибыль, за что борется Ассоциация городов? Сколько в Украине несостоятельных громад и как будут выживать сельские объединенные территориальные громады (ОТГ) после открытия рынка земли?

Об этом мы разговаривали в первой части интервью с министром развития громад и территорий Алексеем Чернышовым.

Блиц

— **Сколько вам нужно времени, чтобы принять важное решение?**

— Секунда. После этого человек обычно ищет подтверждение уже сделанному выбору.

— **Вы пойдете главой КГГА, если вам поступит такое предложение?**

— Преждевременно говорить об этом. Я работаю министром громад и территорий, показывая достаточно неплохие результаты. И намерен заниматься этим в ближайшее время.

— **А премьером?**

— Я в команде действующего премьер-министра и считаю, что этот вопрос неуместен.

— **Это правда, что попасть в команду вам помогал Тимур Миндич — партнер Игоря Коломойского — и он же лоббирует вас в главное исполнительное кресло?**

— Мы знакомы, но ни о каком взаимодействии подобного рода речи не было и быть не может.

— **В чем ваша личная миссия на посту министра?**

— Завершить децентрализацию, сшить страну, обеспечить ее

равномерное экономическое развитие, увеличить ВВП, модернизировать инфраструктуру. По каждому из названных пунктов у меня есть что ответить и показать.

— Назовите основной успех команды, которую вы представляете.

— Успех — в слове «команда». Все ветви власти сегодня объединены, как никогда.

— А прокол?

— Очевидны просчеты с организацией работы системы охраны здоровья в период пандемии, а также массовой вакцинации.

— Будут 300 голосов для внесения изменений в Конституцию в части децентрализации осенью?

— После окончательного согласования позиций и регистрации проекта — будут. Но в любом случае речь идет о 2022 году.

— В Украине возможна президентская республика?

— Часто это единственный путь для быстрых реформ и структурных изменений. Но, думаю, для Украины это несколько преждевременный вопрос.

О полезной экспансии Банковой, профильном вице-премьере и проблемах на уровне районов

— «Все решения Конгресса будут реализовываться через акты правительства и ВР», «Мы не подменяем никакие ассоциации, просто сокращаем путь решения вопросов для любого руководителя города»...

Алексей Михайлович, а почему не вы и не премьер-министр Шмыгаль сокращаете мэрам путь решения их вопросов?

Почему не вы зовете их на кофе, а Кирилл Тимошенко и Андрей Ермак? Вам не кажется, что тем самым одна ветвь власти, подменяя другую, искусственно создает площадку, которая по закону должна быть у вас?

— Роли государственных институций в вопросах региональной политики и управления действительно стоит четко обозначить. При Кабмине работает Межведомственная комиссия, которую мы в этом году реанимировали согласно Закону «Об основах государственной региональной политики». Как и предписывает статья 18, этот орган возглавляет премьер, а я являюсь его первым замом. И в этом случае действует принцип: «Работу нужно делать тихо, но эффективно». Более того, весь смысл существования и деятельности нашего министерства заключается в перманентном взаимодействии с главами громад, районными и областными радами и их депутатами. Мы на ежедневной и постоянной связи с районными и областными государственными администрациями, а также с парламентским комитетом и профильными ассоциациями. Речь о нашей прямой функции.

Зачем Конгресс? При президенте Украины всегда существовал совещательный орган как канал прямой связи президента и его вертикали с регионами. Он мог менять названия... Сейчас, при президенте Владимире Зеленском, трансформировался в Конгресс местных и региональных властей. Это связано еще и с тем, что регионы в результате децентрализации и нового административно-территориального деления нуждаются в дополнительной коммуникации. Но уверяю вас, в происходящем нет ни малейшего противоречия. Более того, повестка дня Конгресса на сто процентов синхронизирована с работой правительства и в первую очередь нашего министерства. Думаю, если вы внимательно следили, то заметили, какую роль в его работе играли и министерство, и министр.

— Не главную. Региональную политику сегодня формирует президент, в то время как это прямая конституционная

обязанность Кабмина. И когда в 2019–2020 годах центральная власть [воевала с мэрами](#) на фоне разворачивающейся пандемии, это тоже была не ваша инициатива, а общее настроение окружения президента. Борьбу с ковидом вы сами отнесли к проколам власти. Но мы помним, как еще на одном пиар-форуме «Украина 30» тот же Кирилл Тимошенко на всю страну [заявлял](#), что «процесс полностью контролирует Банковая». Но разве патронатная служба может интеллектуально и организационно заменить целую институцию или министерство? Голову в итоге ожидаемо снесли Степанову. Не боитесь попасть в похожую ситуацию?

— Никакой войны с мэрами не было. Другой вопрос, что некоторые мэры сознательно игнорировали решения правительства в контексте пандемии — это история об их ответственности — перед людьми, в первую очередь.

Далее. Возвращаясь к теме — мы реанимировали Межведомственную комиссию и сегодня всю работу, связанную с региональным развитием, от имени правительства выполняет Минрегион. Более того, мы выходим на уровень этой группы как раз тогда, когда нам не хватает полномочий для решения вопросов с другими министерствами — соцполитики, здравоохранения или образования. И я очень активно пользуюсь этим инструментом, когда в этом есть необходимость. И если вы не видите каких-то публичных громогласных заявлений на этой площадке, это не означает, что она не работает.

Возвращаясь к Конгрессу как совещательно-рекомендательному органу. Он нужен. Президент выступил объединяющим субъектом, который структурировал роли участников, причастных к формированию государственной региональной политики и принятию законодательства, что правительству только в помощь. И мне как министру хватает полномочий, чтобы координировать реформу. И

никакой конкуренции тут нет.

— Но полномочий не хватало даже вашему предшественнику Геннадию Зубко, который был в статусе вице-премьера. Такое впечатление, что министерства по сути только после местных выборов узнали, что в стране пятый год идет децентрализация. В результате при трансформации старых районов в новые критично снизился уровень услуг в громадах. Реформа на этом этапе дала обратный эффект. При этом помимо децентрализации на вас висит строительная сфера и ЖКХ. Ваши амбиции могут допустить появление профильного вице-премьера?

— Уточнение: все решения правительства по вопросам тех или иных реформ, принимаются правительством — то есть министрами. Потому тезис о том, что министерства узнали о децентрализации спустя пять лет — некорректен. По поводу уровня услуг — также не соглашусь — наоборот, основные полномочия отдаются громадам и с передачей этих полномочий и ресурсов эти услуги становятся доступней для жителей.

Про обратный эффект. Если речь идет об отдельных чиновниках (в особенности районного уровня), которые тормозили реформу и держались за полномочия изо всех сил, то да, для них реформа дала обратный эффект.

Что же касается последней части вашего вопроса. Обычно функцию профильного вице- выполняет профильный министр. Но я вообще не вижу в этом проблем. Мне достаточно полномочий для реализации тех реформ, о которых мы с вами говорим. Что подтверждаются реальными действиями и результатами, а также положением в рамках Кабмина. Я не ощущаю недостатка возможностей во взаимодействии с другими министерствами. Наверное, если бы были какие-то проблемы и непонимание с коллегами, я бы начал настаивать на другом подходе. Тем более что в ваших словах, несомненно, есть логика. И такие призывы время от времени

возникают. Но вы же знаете старую мысль о том, что не название должности определяет руководителя.

В отношении же ситуации при передаче полномочий от старых районов новым... Абсолютно резонное замечание. Однако сейчас есть полное понимание со стороны министров, и мы действуем достаточно скоординированно в рамках и Межведомственной комиссии, действий лично премьер-министра и необходимых решений правительства. Поэтому у нас нет никаких проблем с продвижением реформы.

— У вас-то, может, и нет проблем. Но мы же говорим о людях, которые сегодня получают некачественные услуги на местах. Среди них тысячи потерявшихся трудных семей и пожилых людей, к которым просто перестали ходить соцработники. И это только один пласт проблем. Кстати, Минсоц, по моей информации, не подготовил в срок ни финансовых, ни кадровых выкладок процесса передачи служб новым районам. Так чего вам здесь для координации не хватило?

— Децентрализация как раз и призвана улучшить качество и доступность услуг для людей на местах. Я не скажу, что мы всем довольны и по всем направлениям продолжается работа. Но могу заверить, что ни один соцработник, который работал в райадминистрациях, сокращен не был. За районными госадминистрациями функция соцзащиты осталась — ее координирует Минсоц. Так же другая часть соцпомощи относится к сфере компетенции территориальных громад. В структуре райадминистраций направление предусмотрено, в функциях громад — тоже.

Я искренне не считаю, что на местах сегодня все так плохо, как вы это хотите представить. Любая реформа, тем более такая, которая задевает все пласты жизни государства, будет вызывать определенное сопротивление. Это в природе человека и это нормально.

Децентрализация идет шестой год. Масштаб происходящих изменений трудно описать. Вы только вдумайтесь, что административно-территориальное устройство на большей части Украины не менялось более ста (!) лет. Фундаментально в прошлом году была согласована и утверждена новая конфигурация ОТГ, после этого были ликвидированы старые и созданы новые укрупненные районы, а также успешно проведены местные выборы. В новых громадах и районах уже работают избранные головы и депутаты. Это очень масштабные процессы, которые априори невозможны без каких-то нестыковок и пробелов. Но их нужно оперативно и точно исправлять.

Более того, мы прошли достаточно сложную стадию политизации процесса децентрализации, когда в 2020 году Минрегион свернул добровольную фазу объединения громад и принимал перспективные планы, утвержденные областными администрациями. В ходу были разные методы. В том числе использовали людей, которые искусственно перекрывали дороги, отстаивая чьи-то интересы. Но мы довели начатое до конца и вместо 12 тысяч получили полторы тысячи укрупненных громад. Кто-то сейчас может кинуть справедливую реплику по поводу состоятельности созданных ОТГ. Да, проблемы есть. Однако давайте не будем забывать, что мы и укрупняли громады, чтобы они смогли нарастить свою состоятельность. Мы дали им больше ресурса и перешли на прямые межбюджетные отношения. И сегодня децентрализацию стоит рассматривать как призыв к внутреннему изменению постпатерналистского общества. Потому что вместе с полномочиями и финансами громады получают ответственность.

— Алексей Михайлович, я все-таки хочу закрыть гештальт с хаосом передачи полномочий от старых районов новым. Почему закон о процедуре передачи был принят после местных выборов, а не до? Это же нонсенс. В чем здесь скрытый смысл ваших полномочий и координации действий с парламентом?

— Да любая, а тем более такая масштабная реформа, подразумевает сбалансированные действия всех ветвей власти. Однако для того чтобы получать результат надо двигаться с определенной скоростью. При этом некоторые части реформируемой конструкции объективно будут не успевать за головным составом. Мы же помним, что децентрализация вообще начата с хвоста? Мы все это время законодательно шли на грани фола и только сейчас говорим о необходимости внесения изменений в Конституцию, которая все это реально узаконит. И все потому, что вопрос внесения изменений в Конституцию слишком заполитизирован. Мы могли еще пять лет запрягать, как это делали наши предшественники, по сути заболтавшие процесс объединения громад.

— **Ваши предшественники создали концепт и дали старт реформе.**

— Я не умаляю их заслуг. Но если бы мы не рванули с волевым решением об объединении громад, нам бы сейчас нечего с вами было обсуждать.

— **Так кто мозг реформы? В чьей голове должны расписываться роли всех ветвей власти и уточняться тайм-менеджмент принятия законов? Чтобы хвост наконец перестал вилять собакой.**

— Такая реформа как децентрализация реализовывается коллективно при участии всех ключевых стейкхолдеров, часть которых — в команде министерства и профильного комитета Верховной Рады. Эти две структуры и настраивают клавиши реформы, разрабатывают ее концепцию и логику реализации. Но не мы начинали реформу, мы ее подхватили. И по сути совершили революцию.

О способности громад, налогах и социальном запросе на правосудие

— **После этой «революции», по словам выступившей на**

Конгрессе главы областной рады Николаевской области Анны Замазеевой, из 52 громад области только восемь (!) способны себя прокормить. Было видно, что вас задела ее реплика. Но вы же понимаете, что откровенно слабые губернаторы, формируя перспективные планы, часто просто не могли передавить влияние местных элит. Как не передавили того же Сокирянского феодала [Василия Козака](#) в Черновицкой области. И еще много кого. Вот в таких случаях Киев как раз и должен брать удар на себя. Но не взял.

— Давайте определимся с дефинициями: что такое «способность громады». У нас функционирует система межбюджетного выравнивания. И, в первую очередь, понятие способности ОТГ не базируется только лишь на финансовых показателях.

Не думаю, что депутат Замазеева была на сто процентов корректна в своих оценках — громады, имеющие критерии несостоятельности, безусловно есть, но их не столько. Конфигурация громад и районов формировалась по представлениям областных администраций в соответствии с утвержденной правительством методикой.

Учитывалась численность населения, наличие ключевых объектов социальной инфраструктуры, безопасности, медицины и образования. В большинстве случаев все-таки методика была соблюдена. Хотя политический фактор был, и я об этом уже сказал.

На самом деле реплика депутата несколько преждевременна. Ключевой вопрос не в том, кто кого передавил и как теперь Украина выглядит на административной карте, а в том, как обеспечить экономический рост объединенных громад. И вот здесь как раз идет речь о глобальной региональной политике, когда за счет экономического роста и увеличения ВВП возможности и блага в громадах будут сбалансированы. Мы сейчас находимся в поле созданных предпосылок и еще неиспользованных резервов. Бюджет же не изменился, волшебной палочки ни у кого нет. Работайте! У вас

есть ресурсы и полномочия, привлекайте бизнес, создавайте собственные предприятия и так далее. И мы здесь будем помогать, посредством уже включенных инструментов. Развивается Государственный фонд регионального развития, расширяется кейс индустриальных парков, идет диалог с ассоциациями по поводу администрирования налогов.

Безусловно, есть громады, которые находятся в более сложных условиях. Есть проблемы на аграрных территориях, приграничные — тоже имеют свои нюансы. На эти точки у государства фокус особый, который заложен в Стратегию регионального развития до 2027 года. Где мы выделили и описали десять типов территорий, требующих индивидуального подхода.

— **Да, помнится, как вы напугали этими типами всю страну.**

— Всегда надо разбираться в сути вопроса. Да, согласен, что, возможно, нам нужно более тщательно артикулировать свои месседжи. Однако продолжу: вся политика государства сегодня должна быть направлена на приток инвестиций, создание рабочих мест и экономический рост. К примеру, мы долго рассуждали о критериях эффективности глав ОГА. В итоге из списка 50 критериев меня интересуют только два: во-первых, объем капитала (внешнего и внутреннего), привлеченный за конкретный период в область. Во-вторых, количество созданных рабочих мест. Все остальное — налоговые отчисления, социальная сфера и прочее — следствие.

— **Однако налоговые отчисления и администрирование налогов — один из камней, которые невозможно обойти, налаживая реальный, а не пиарный диалог с местным самоуправлением.**

— Есть представители местного самоуправления, которые не перестроились и требуют оставлять на местах большую долю налогов. Но, мил человек, давай ты сначала попробуешь развивать экономику у себя в громаде. Потому что меня пропорцию того же НДСЛ (сейчас

у местного самоуправления остается 60% налога) мы ставим под угрозу выполнение государственных функций. Есть армия, безопасность, суд, социальная сфера... за счет чего все это содержать? То есть вопрос не в том, как его поделить, а в том, как его увеличить. И я рад, что большинство руководителей громад начинают мыслить иначе.

— **То есть 80% НДФЛ, за которые [борется](#) Ассоциация городов — минус?**

— Знаете, иногда мне кажется, что идеальная пропорция для этой организации — сто на ноль.

— **Но это как раз самая глобальная ассоциация, объединяющая около тысячи городских голов. Мэры, Алексей Михайлович, всегда себе на уме. И особенно когда на камеру жмут руку президенту.**

— Мы открыты к диалогу и обсуждаем разные варианты. Но во всем должна быть логика. Для того чтобы менять пропорции нужно получить хоть какие-то результаты первичного экономического роста. Должны быть основания.

— **Отдать громадам часть налога на прибыль ради того чтобы громады были реально заинтересованы в инвестициях — разве не основание? Иначе инвестор с 600 миллионами евро болтается на уровне области и может зайти в громаду только с толстым социальным пакетом. Кстати, кейс из той же Николаевской области.**

— Да у нас сегодня прямо product placement депутата Замазеевой.

— **Это депутат от правящей партии, так что не страшно. Тем более что громады начали не просто требовать увеличения доли налогов, они начали считать деньги и оценивать качество их вложения. В какой-то момент после очередной реплики высокого чиновника о полиции, судах и армии,**

которые нужно содержать, именно громады спросят о качестве того, за что они платят государству. Дать реальный толчок развитию территории может только свободный и защищенный государством гражданин, который из условного "найманца Лозинского" перейдет в более цивилизованный статус.

— Я вам очень благодарен за этот тезис. Здесь речь уже о философии реформы. И я буду очень рад, если ее результатом станет в том числе и жесткое требование громад к центральной власти обеспечить реальные реформы правоохранительной и судебной системы. Речь о формировании мощного социального запроса на защиту и справедливое правосудие. И когда заработает такой фидбэк, мы с вами будем жить в другой стране. Верховенство права создаст безусловные предпосылки и для других крайне необходимых Украине реформ. Я думаю, что этот момент вообще можно назвать квинтэссенцией и реформы, и нашего разговора.

О проблемах сельских громад, будущем «хозяине» префектов и факторе опального Киева

— Мы сейчас не будем спорить о грядущем открытии рынка земли. Однако какой бы модели — южно-американской ставки на агрохолдинги или развития фермерской европейской модели — ни придерживались лично вы, 1 июля государство нанесет сокрушительный удар по сельским громадам. А их в Украине — большинство.

— Почему вы так считаете? Государство наоборот передало земли между населенными пунктами громадам.

— С этими землями они как-то со временем разберутся — если Кабмин конечно поторопится включить механизмы прозрачной процедуры передачи. Но я сейчас исключительно о сельских громадах. Село тридцать лет

умирает, люди уезжают или спиваются, а власть, вводя рынок, не обеспечила никакой программы поддержки и кредитования фермерства. Более того — убило до этого работающие. А где позиция профильного министра? Где лоббизм интересов громад? За счет чего они будут развиваться и открывать новые рабочие места, если на рынок зайдут до зубов механизированные агрохолдинги?

— Безусловно, это является одним из важных критериев, помогающим громадам наращивать свой экономический потенциал. И в рамках государственной стратегии у нас предусмотрены программы, о которых вы говорите. Особенно на территориях, находящихся в неблагоприятных условиях. Мне известно, что сейчас готовится пакет законов и других нормативно-правовых актов, которые касаются поддержки фермерства.

— То есть сначала попросим прыгнуть в бассейн, а потом наполним его водой?

— Опять-таки в быстрых и глобальных реформах всегда будет ощущение, что кто-то где-то опаздывает.

— Ну, агрохолдинги в этом случае как раз не опоздают.

— Да, это рынок и рыночные отношения.

— Вы серьезно? А как же рабочие места в селах, о которых вы мне второй час так убедительно рассказываете?

— А что разве агрохолдинги не создают рабочие места? И вообще как вы думаете, сколько нам необходимо инвестиций в агропромышленный сектор, чтобы он реально заработал? Чтобы Украина перешла из формата ресурсно-ориентированного мирового огорода, в высокотехнологичную, ориентированную на переработку и создание добавочной стоимости сельскохозяйственную державу?

— Можно быть в топе на мировом рынке производителей,

как Аргентина и Венесуэла, и иметь бедное сельское население, пополняющее фавелы мегаполисов. А можно быть на приличном экспортном уровне и иметь развитую фермерскую сеть в стране, как в той же Германии.

— Давайте не сравнивать яблоки с грушами. Первое. Я точно за фермерство, потому что малое фермерство является фундаментом развития сельского хозяйства. Никаких здесь вопросов и многие развитые страны прошли именно этот эволюционный путь. Второе. Для эволюционного перехода сельского хозяйства в конкурентоспособную нишу нам необходимы инвестиции в масштабе — внимание! — 45–50 миллиардов долларов. Это немалая цифра, которая привязана к ряду структурных, в том числе и к земельной, реформе. И к судебной, потому что приток таких инвестиций безусловно связан с качеством ее работы.

Наша задача то, что вырастят и быстро соберут агрохолдинги научиться перерабатывать внутри страны. Так возникнут новые рабочие места. Но для того, чтобы открывать такие предприятия, нужен капитал и инвестиции. Украина — страна с острой нехваткой капитала.

— Он весь в офшорах.

— Необходимо, чтобы капитал работал внутри страны. И нам необходим международный капитал, привлечение которого является формулой успеха развития экономики страны. Нет другого пути ни для какой из отраслей экономики. И сельское хозяйство — очень простой и понятный пример. Но министерство будет включаться в процесс земельной реформы и комплексно отстаивать как интересы громад и фермеров, так и экономики в целом.

— Как быстро, по-вашему, включатся два ключевых закона — о местном самоуправлении и местных государственных администрациях, — а также будут внесены изменения в Конституцию?

— Законы — крайне важны. И Конституция — важна. Это вопрос жизнедеятельности громад и включения механизма их ответственности. Все законопроекты готовы и я не вижу в этом проблем. Вы увидите, что реформа системы государственного управления будет лучшей реформой, которую сделала Украина за последний год.

— Префект чей? Президента или премьера. Потому что в финальном проекте, подготовленном рабочей группой, который сейчас лежит на Банковой, — снова двуглавый дракон и размытая подотчетность. Что плохо для системы государственного управления.

— Мы обсуждаем этот вопрос и эту часть возможных изменений в Конституцию. Хотя я со своей стороны убежден, что это — абсолютная вертикаль президента Украины. Я готов это объяснять и не вижу в этом никаких противоречий, на которые вы намекаете. Мы не можем не учитывать сегодняшнее состояние государства. Прежде всего внешнеполитические, территориальные особенности, а также внутреннюю нестабильность в силу незаконченности реформ. И здесь должна быть очень четкая вертикаль управления с достаточно быстрой реакцией ее главы. Только президент может дать необходимый заряд энергии этой конструкции и гарантировать безопасность государства.

— Ну вот, а вы говорили, что президентская республика не своевременна... Громада — юридическое лицо?

— По Конституции территориальная громада — основной субъект самоуправления. Никто не поддает это сомнению. Сейчас работаем над усилением правосубъектности, дополнительное регулирование предполагаем путем внесения изменений в Конституцию и соответствующего законодательства. Работаем над этим совместно с Радой Европы.

— К вопросу опальной столицы: мэра Киева и главу АГУ

Виталия Кличко не пригласили на Конгресс, а исполнительного директора Ассоциации Александра Слобожана записали в президиум только с подачи мэра Житомира. Мелковато как для общегосударственной площадки, пекущейся об общегосударственном интересе.

— Вы удивитесь, но этот вопрос для меня достаточно легкий. Я как профильный министр ни на день не прерывал коммуникации с руководителями Ассоциации городов. Вот буквально сейчас пришел очередной вопрос от Слобожана, на который я дам оперативный ответ. Это мои прямые обязанности. Ничего не изменилось. Что касается присутствия Виталия Кличко, то он участвовал онлайн, насколько мне известно.

— Закон о столице вы не назвали в числе первоочередных. Хотя только [с его помощью](#) власть может законно и без репутационных потерь решить вопрос с назначением главы КГГА. Правда, не с тем, который принят во втором чтении, где Киев снова получил особый статус.

— Киев должен быть в общей модели местного самоуправления с дополнительными функциями столицы. Для этого необходимы изменения в действующую редакцию Закона «О столице». Как известно, в парламенте зарегистрирован соответствующий законопроект, судьба которого сейчас в руках профильного комитета и парламента собственно. В любом случае необходимо минимизировать политизацию темы функционирования власти в Киеве и с помощью законодателя выстроить ее правильный баланс.

Вторую часть интервью с министром о проблемах реформы градостроительной сферы читайте на сайте ZN.UA в ближайшие дни.

Оставайтесь в курсе последних событий! Подписывайтесь на наш канал в [Telegram](#)

Заметили ошибку?

Пожалуйста, выделите ее мышкой и нажмите Ctrl+Enter или
Отправить ошибку

Министр развития громад и территорий Алексей Чернышов: «Нужна система, когда застройщик не продаст квартиру без гарантий»

18 июня, 2021, 17:00

О реформе ГАСИ, ответственности местных властей и защите покупателя



© Татьяна Довгань/Mind.UA

В первой части интервью с министром развития громад и территорий мы говорили о вызовах и проблемах децентрализации, вторую — посвятили реформе градостроительной сферы, которую сегодня на всех уровнях презентует власть.

Почему украинские города застраиваются хаотично и некачественно, принося сверхприбыли застройщикам и маржу коррумпированным чиновникам? Как так случилось, что покупатели стали тараном для узаконивания строительства объектов с нарушениями? При чем тут местная власть и почему без рычагов контроля над ее решениями на уровне рад (земля, ДПТ) любая реформа строительной сферы — блеф? Как государству удержать в разумных рамках либерализацию разрешительной системы? Спасет ли ее от коррупции полная диджитализация и уголовная ответственность игроков рынка? Чем Государственная инспекция архитектуры и градостроительства (ГИАГ) будет отличаться от Государственной архитектурно-строительной инспекции (ГАСИ)? И что может стать ключевым маркером успеха реформы?

О том, насколько откровенно министр развития громад и территорий рассказал о качестве основных антикоррупционных кейсов реформы, вы узнаете из второй части интервью с Алексеем Чернышовым.

О декларировании строительства, уходе в цифру и уголовной ответственности физических лиц

— Алексей Михайлович, Украина второе десятилетие активно реформирует и дерегулирует строительную сферу. Но судя по тому, как выглядят наши города, сколько коррупционных скандалов на рынке, недостроев, потерявших сбережений инвесторов, а также протестных акций — пазлы если и складываются, то только у монополистов-застройщиков и их «крыш» во власти. Ожидаемо, что и ваша команда решила внести свою лепту в реформу. Готов пакет законопроектов, два последних, касающихся реформы ГАСИ, были зарегистрированы в парламенте буквально неделю назад. В чем стратегия вашей команды и почему вы так уверены, что на этот раз все точно заработает?

— Система архитектурно-строительного контроля давно нуждалась в тотальной реорганизации, и она произойдет. Напомню, Минрегион под моим руководством взял ответственность за реформу в IV квартале 2020 года. Рабочей группой, созданной на платформе министерства, куда вошли народные депутаты профильного комитета ВР, представители Ассоциации городов Украины, «Офиса простых решений», Конфедерации строителей Украины и крупные застройщики, была разработана концепция законопроекта реформы.

Я рад, что ключевой законопроект №5655 «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Украины по реформированию сферы градостроительной деятельности» был зарегистрирован в парламенте 11 июня 2021 и получил поддержку около 150 народных депутатов.

О чем речь? С одной стороны, предстоит достаточно существенная либерализация процесса разрешений и оформления строительства. С другой, полный уход в цифру в рамках взаимодействия застройщика с разрешительными процессами. Речь об усилении ответственности за подготовку проектной документации и ее экспертизы. Будут расширены полномочия органов местного самоуправления по контролю над ходом строительства. Плюс — введена админ- и уголовная ответственность — в том числе и физических лиц — за правонарушения в этой сфере. Законопроект на этот счет также готовится.

— Чтобы не утонуть в законах и их многочисленных нормах, давайте разделим весь кейс реформы на блоки по интересам. Застройщик (инвестирует в громады), покупатель (приобретает жилье, инвестируя в строительство), местная власть (дает разрешения) и государство (контролирует соблюдение правил игры). Вся история на нашем рынке разворачивается в этом квадрате, где у каждого свой интерес, цель, права и гарантии. Итак, какую модель вы предлагаете застройщику?

— Понятно, что основная задача государства создавать возможности для привлечения инвестиций, в том числе и в строительную сферу. Потому что стройка тянет за собой десятки других отраслей и создает рабочие места. Задача-минимум на сегодня: удвоить объем инвестиций.

Что при этом беспокоит застройщика? Застройщик жалуется на непрозрачность процедур при получении разрешений на строительство и при вводе объекта в эксплуатацию. Проще говоря, на коррупцию, традиционно существующую в этой сфере. Каким образом мы будем бороться с этим? Двумя способами. **Во-первых, регистрация права на начало строительства.** Привычный формат разрешения на строительство от органа государственной власти больше не имеет смысла. Потому как застройщик, обладающий документами на землю и соответствующей проектной документацией, по умолчанию имеет право начинать строительство. О чем он информирует государство, внося соответствующую декларативную запись в Единую государственную систему в сфере строительства (ЕГССС).

Что это значит? А то, что застройщик фактически не соприкасается с чиновником. После чего орган, осуществляющий контроль, мониторит соблюдение застройщиком задекларированных параметров объекта. Кто-то резонно заметит: «Так он может зарегистрировать все, что угодно!» Не может. Система просто не примет неправомерные документы, если информация в них не соответствует существующей в реестрах. Фактически мы придем к декларативному способу начала строительства.

Во-вторых, ввод объекта в эксплуатацию. Это станет возможно только в случае наличия квалифицированных электронных подписей всех участников строительства. Речь о главном архитекторе проекта, подрядчике, заказчике, представителя контролирующего органа и других, кто тем самым подтверждает, что объект построен в соответствии с согласованной проектной документацией. Связь между

ГАСИ и застройщиком вообще прекращается. Регистрация будет происходить автоматически.

— **Предположим, застройщик задекларировал девятиэтажный дом, а построил 15 этажей.**

— А здесь как раз включается механизм административной и уголовной ответственности для субъектов строительного процесса. Если раньше претензии можно было предъявить к некоему застройщику, непонятно где и как зарегистрированному, только в суде, то теперь ответственность будут нести конкретные физические лица — участники процесса. Это опять-таки главный архитектор, генеральный подрядчик, представитель службы технического надзора. Как только девятиэтажка «полезла» выше, идет автоматическая фиксация органами контроля.

— **Какими?**

— В этом случае речь идет о местной власти, которая обязана будет контролировать все объекты, строящиеся на территории и реагировать на те, что строятся с нарушениями. Реагировать вплоть до сноса! Если этого не произошло, будет отвечать конкретный чиновник. На сегодня такого механизма нет и эта ключевая проблема: получается разрешение на одно, а строится совсем другое. Потом, когда объект построен, куда уже деваться — что-то с этим нужно делать и вводить в эксплуатацию. Здесь включается коррупционная связь между ГАСИ и застройщиком и в итоге вопрос закрывается.

— **То есть гражданин, проинвестировавший строительство своей квартиры, выступает тараном узаконивания любого строительства.**

— Абсолютно верно. Недобросовестные застройщики очень качественно научились использовать покупателей квартир. Люди покупают жилье на уровне даже не фундамента, а забора. И когда уже

возведен объект, то покупателю не важно, сколько там и кому пообещал этажей застройщик, ему нужно получить документы и ключи. И вот как раз тут в ход идут протестные акции под стенами органов местной власти. Все давно обкатано и отработано. На самом деле у большинства застройщиков скандальных проектов уже на старте очевидно, что их объекты никогда не будут построены и введены в эксплуатацию. Один из ключевых показателей — когда предлагаемая цена является заниженной по отношению к рыночной. Но, к сожалению, это происходило и происходит. Если мы говорим о недостроях.

О коллективной «ответственности» местной власти, рычагах контроля и мотивации принять Генплан

— Вы сами неоднократно говорили, что ГАСИ — это верхушка коррупции, обслуживающая пирамиду, в основе которой лежит сговор между местными властями и застройщиками. Не кажется ли вам, что даже если вы введете свою суперпрозрачную систему ЕГССС, все будет решено на местах еще до декларации о намерении строительства? Местная рада — коллективный орган ответственности — не только выделит нужный земельный участок, но и примет детальный план территории (ДПТ) в интересах конкретного проекта конкретного застройщика. Как, собственно, сейчас и происходит. В чем реформа? Или вводятся какие-то действенные инструменты контроля местных властей?

— Действительно ГАСИ много лет находится в конце цепочки «добавленной коррупционной стоимости». Основная коррупция растет из конкретного земельного участка и выданных условий строительства в конкретной громаде. Причем порождают ее не только местные власти, но и ряд центральных органов исполнительной власти (ЦОИВ), которые по закону причастны к согласованию

разрешений.

Какие рычаги влияния на эту проблему? Во-первых, мы должны признать ее существование. Во-вторых, громады обязаны разработать комплексные планы пространственного развития, генеральные планы. Эти документы определяют те ограничения и системные правила, которые будут существовать в громадах. Ведь почему возникают те или иные злоупотребления? Потому что нет градостроительной документации.



Киевская городская государственная администрация

И вы абсолютно правы по поводу качества системы коллективной ответственности, в которой мы живем. Потому что мэр города подписывает решения, которые принимают рады. И крайнего не найдешь. Отсюда прямое требование государства иметь генеральные планы.

— Дело в том, что вы сейчас не открываете Америку. Эпопея с обязательной разработкой генеральных планов длится уже не первое десятилетие. Если где-то и открыли вечный двигатель, так это здесь. На этот раз у государства есть какие-то конкретные рычаги, которые реально обязуют местные власти это сделать? Поставлены ли конкретные сроки?

Какие методы контроля и привлечения к ответственности?

— Здесь все-таки речь идет об органах местного самоуправления. Вот в чем проблема. Понимаете?

— **Не понимаю. Речь идет о том, как прекратить коррупцию в конкретной сфере.**

— Тем не менее вопрос наказания достаточно тяжелый. Основную оценку деятельности органов местного самоуправления (ОМС) дают избиратели на выборах.

— **Подумаешь, не выберут мэра Иванова, а выберут Иваненко, который будет точно также тянуть с принятием генерального плана. Или примет его на условиях монополистов городского рынка. За хороший откат, часть которого пойдет депутатам рады.**

— Мы снова с вами уперлись в персональную ответственность, без которой здесь никак. Нет других механизмов. О чем бы мы ни говорили, мы придем в эту точку.

— **Получается, что вы сейчас, презентуя реформу, строите очередные замки на песке?**

— Давайте все-таки не смешивать реформу ГАСИ и генеральные планы. Это вещи находящиеся рядом, но напрямую друг с другом не связанные. Обеспечение разработки градостроительной документации, безусловно, находится в сфере компетенции и ответственности органов местного самоуправления. Но здесь я бы даже говорил не столько о рычагах контроля со стороны государства, сколько о мотивации для ОМС ее разработать и принять.

Сегодня государство достаточно активно соинвестирует в развитие инфраструктуры громад и городов. Вы это видите на примере проекта «Большое строительство», а также работы Государственного фонда регионального развития (ГФРР). В этих проектах мы с мэрами

партнеры. И здесь, конечно, с нашей стороны может быть использован принцип избирательности. Государству сложно инвестировать в город, где нет генерального плана, потому что это создает риски. Коррупционные прежде всего.

У министерства есть достаточно ресурсные проекты поддержки громад. В их числе программы термомодернизации зданий, реконструкции систем водоснабжения, освещения улиц, а также кредитные программы Европейского инвестиционного банка и Всемирного банка. Плюс поддержка социальной инфраструктуры. Используя эти ресурсы, можно сделать мощный качественный рывок и некоторые города очень активно им уже пользуются.

О роли государства, «всесильном» гражданском обществе и нежелающих рисковать банках

— И все-таки давайте уточним функции, которые останутся у ГАСИ/ГИАГ и государства. Местные власти выделяют землю, дают разрешения и контролируют ход строительства. Застройщик, имея на руках все документы, декларирует свое намерение, строит объект и сдает его в эксплуатацию. Где в этой цепочке вы?

— Давайте не будем забывать, что наше государство взяло курс на децентрализацию и дерегуляцию. И как мы уже выяснили, органы местного самоуправления будут осуществлять контроль над всеми объектами, что строятся на их территории, и выявлять незаконные. Министерство же будет осуществлять надзор за тем, как, в том числе эти органы выполняют свои функции. На самом деле, именно город — самая заинтересованная сторона в контроле над качеством строительства. И здесь мы как раз учитываем предложения Ассоциации городов Украины (АГУ).

Мы много говорим о вопросах контроля со стороны местной и государственной власти, но есть и другие важные рычаги. Растет

уровень ответственности и требовательности к застройщикам со стороны гражданского общества. Поэтому мэры городов находятся под достаточно сильным давлением общественности, что тоже является одним из важных аспектов влияния на местные власти. Сегодня я слабо верю в возможность строительства объектов, которые возникли в том же Киеве 5–10 лет назад. Все уже поняли, что такой подход — это коллапс, потеря средств и репутации.

— Вы начали реформу государственного архитектурно-строительного контроля под несуществующую законодательную базу. Профильного закона еще нет, а реформа практически произошла. Создаются органы, которых нет в старом законе, а новый под них еще не принят. Получается, что системы государственного контроля над законностью разработки и утверждения градостроительной документации (ГД) сегодня не существует. На местах образовался абсолютно бесконтрольный люфт. И это видно по количеству скандалов в той же столице — Пуца-Водица, Минский массив и прочие.

Увы, гражданское общество еще не настолько сильно, чтобы передавить аппетиты монополистов и чиновников без помощи государства и справедливого суда.

— С того момента как Минрегион и министр взяли на себя ответственность за реализацию градостроительной и архитектурной реформы (а это был октябрь 2020 года), первое что мы сделали — возобновили постановление № 553 о возврате градостроительного контроля на места. Если я не ошибаюсь, 101 орган местного самоуправления уже получил это право. Второе — ГАСИ находится на завершающей стадии ликвидации. В данный момент, продолжая работу до полного старта ГИАГ. Новый орган уже создан, зарегистрирован и в результате конкурса получил своего руководителя. Сейчас идет процесс набора сотрудников. И как только процесс достигнет 30% штатной численности, эта организация

автоматически заработает, а ГАСИ будет ликвидирована.

На прошлой неделе были зарегистрированы два ключевых законопроекта №5655 и №5656, концепцию которых разрабатывало наше министерство. Я уверен, что законопроекты наберут необходимое количество голосов в зале.

— Исходя из постановления №553, которое вы вернули в действие — контроль эти полгода лежит исключительно на местных властях, которые, по вашим же словам, — в основе коррупционной цепочки. Думаю, что совсем не зря в своем указе, касающемся решения СНБО в части децентрализации, президент дал поручение вашему министерству проверить всю градостроительную документацию на местах. Вы получили рычаг, от которого ранее добровольно отказались. Кстати, каковы промежуточные результаты проверки?

— Уточню момент о функции контроля над ходом строительства и проверке градостроительной документации — это разные процессы. Вместе с тем, в части реализации реформы мы опираемся на местную власть и правоохранительную систему. Но поверьте, местные власти сегодня прекрасно понимают, к чему ведет незаконное строительство, и стремятся принимать решения в рамках закона.

— Боюсь, мы ходим по кругу. За все историю независимости лишь однажды мэр Львова Андрей Садовый снес незаконно построенный многоэтажный дом. А недавно он же покусился на незаконно застекленный балкон, о чем СМИ сообщили, как о большой для Украины сенсации. Так что на счет стремления местных властей — спорный тезис. Кстати, к примеру, вы сами подписали договор о достройке кейса «Аркады», хотя там изначально Киеврада проголосовала за незаконный ДПТ. Тем самым министерство легитимизировало незаконное решение местной власти.

— Ну, во-первых, Министерство не может выступать стороной какого-

либо договора между какими-либо хозяйственными субъектами в этой части. Потому формулировка несколько некорректна. Если же речь о Меморандуме о решении проблем недостроев «Аркады», то Министерство является одной из многочисленных сторон подписания наряду с другими ЦОИВ, и в рамках своих функций, конечно же, будет содействовать реализации положений Меморандума. «Аркада» это как раз тот кейс, где уже пострадали люди. Как и в истории с «Укрбудом». Поэтому в такой ситуации традиционно ищется решение, которое защитило бы покупателей квартир, вложивших в строительство свои часто последние сбережения.

— **Это как раз классические примеры, когда инвестор выступает тараном для узаконивания незаконного строительства.**

— К сожалению, это так.

— **И все-таки функции новой структуры ГИАГ? Коль уж мы все тотально диджитализируем, для чего она создается?**

— Мы диджитализировали ряд процессов взаимодействия между рынком и государством для того, чтобы убрать прямой контакт между участниками и исключить коррупцию. У нас есть три категории сложности объектов — СС1, СС2 и СС3. Государство заинтересовано оставить контроль над категориями СС3, речь идет о стратегической инфраструктуре, которая требует повышенного внимания государства.

Такой подход даст возможность максимально либерализовать строительный рынок, привлечь инвестиции в громады. И вместе с тем заставить города следовать в фарватере генеральных планов и закона.

— **И все-таки давайте финализируем вопрос гарантий для покупателя. В цивилизованных странах финансируют/инвестируют строительство не простые граждане, а банки. Банк просчитывает риски, так как он компетентен. Банк**

никогда не будет связываться с теневой коррупционной схемой от застройщика. Гражданин же — некомпетентен и ради удешевления покупки готов подписать какой угодно договор.

— В стране существует много законодательных механизмов, которые регулируют процессы привлечения денег в строительство жилья. Среди них есть так же те, что финансируются банками, созданными фондами финансирования строительства. Эти процессы регулируются законодательно, но, как мы видим, они действительно требуют глубокой корректировки.

— Но если посмотреть на реформу отрасли глобально, то основным индикатором ее успеха может быть как раз массовый заход на рынок банков. В результате банки финансируют белое строительство «от забора», а украинский гражданин покупает уже готовое жилье. Такой happy end планируется?

— Мы сегодня говорим об одном из этапов глобальной реформы, который касается организации структуры ответственности между участниками строительного рынка. Поэтому реформа системы градостроительного и архитектурного контроля не имеет отношения к обозначенной вами банковской теме. Но и не исключает ее важности. Действительно, почему в странах западной Европы мы не наблюдаем проблем в стиле «Укрбуда»? Почему нет новостей об акциях протеста обманутых покупателей квартир? Да потому что в их строительном процессе участвуют застройщик-девелопер, страховая компания, банк и только потом — покупатель.

Что делает банк? Вне зависимости от кредитования застройщика (это их индивидуальная коммерческая история), банк обязан оформить банковскую гарантию на покрытие обязательств, которые возникают у застройщика перед другими субъектами. Страховая компания со своей стороны страхует обязательства застройщика в интересах покупателя и громады. Потому что от его деятельности

могут пострадать не только физические лица — покупатели квартир. В громадах строятся не только жилые дома, но и другие объекты. А недострой создают колоссальные проблемы для жизнедеятельности любого города.

Такой механизм реально выводит рынок на цивилизованные и прозрачные рельсы. И я убежден, что Украина тоже должна прийти к законодательному урегулированию этого вопроса. То есть в итоге мы должны создать систему, при которой застройщик не сможет продавать квартиры покупателю без гарантий банка и страховой компании. Необеспеченная финансовыми и страховыми гарантиями сделка должна стать невозможной в Украине. Стратегическая цель министерства как раз в том, чтобы привести рынок к этому формату правил игры.

— Почему тогда Кабмин не вносит в парламент законопроект, обеспечивающий механизм, о котором мы с вами говорим?

— Потому что это разные блоки реформы, которые по-разному осуществляются.

— Зачем тогда народный депутат, заместитель главы профильного парламентского комитета Алена Шуляк на всех уровнях презентует в том числе и спорный законопроект №5091 о гарантиях гражданину/инвестору? Очевидно же, что это имитация заботы государства о людях без включения реальных механизмов, которые вы сами только что обозначили.

— На сегодня строительство жилья в Украине действительно находится в зоне большого риска для граждан. Именно потому, что капитал, за счет которого строятся квартиры, собирается с покупателей. И все риски лежат на покупателях. Мы не первый год наблюдаем за реальными трагическими историями, когда люди вкладывают последние деньги и остаются ни с чем. Образовалась

целая ниша с колоссальными злоупотреблениями и бесконтрольным использованием денег, якобы на строительство. В основе всех историй с недостроенным лежит нецелевое использование привлеченных у граждан средств.

Государство больше не может не замечать этого. Поэтому обязательный ввод банков и страховиков включит механизмы реального контроля. На рынке останутся реальные опытные строительные компании с реальным уставным капиталом, которые способны финансово отвечать за свои проекты и свои обязательства.

— Когда вы приступите к следующему блоку глобальной реформы и подадите в парламент законопроект, касающийся страховиков и банков? Кто или что вам может помешать?

— Эта тема, безусловно, на повестке. Проблема существует, и она требует решения — и вместе с экспертным сообществом мы этот вопрос обсуждаем, дабы его урегулировать. А также активно взаимодействуем с депутатами, чья ролью как раз и есть внесение соответствующего законопроекта в парламент.

Оставайтесь в курсе последних событий! Подписывайтесь на наш канал в [Telegram](#)

Заметили ошибку?

Пожалуйста, выделите ее мышкой и нажмите Ctrl+Enter или

Отправить ошибку