

Г. В. Чапала, кандидат юридичних наук,
вчений секретар НДІ державного
будівництва та місцевого самоврядування
АПрН України

Інституціональні механізми реалізації спільних інтересів територіальних громад сіл, селищ, міст: до питання пошуку ефективної моделі

Місцеве самоврядування, як окремий рівень публічної влади, продовжує привертати до себе увагу фахівців-правознавців, політиків та державних діячів, а у відомому контексті і всього українського суспільства, впевнено зберігаючи ознаки суспільного інституту, з яким пов'язані як значні сподівання, так і не менш значні розчарування. Проблематика пошуку оптимальних форм визначення компетенції цього рівня публічної влади серед широкого кола інших проблем, пов'язаних з його функціонуванням, займає чи не найголовніше місце, і це є не випадковим, адже її вдале вирішення здатне мінімізувати негативний вплив вкрай актуальної на сьогодні проблеми забезпечення ефективності та відповідальності місцевого самоврядування, сприяти зменшенню кількості конфліктів, пов'язаних з конкуренцією компетенцій, тощо.

Завданням цієї статті є аналіз ефективності інституціональних механізмів реалізації спільних інтересів територіальних громад

сіл, селищ, міст в Україні з метою розкриття, на прикладі регіонального самоврядування, окремих тенденцій та закономірностей, притаманних феномену публічної влади в цілому. Аналіз правового регулювання компетенції місцевих органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування на цьому рівні дає змогу простежити негативні потенції розвитку підсистем публічної влади в умовах недосконалого регулювання форм та меж їх зовнішньої об'єктивації. Ідеться, насамперед, про встановлення правових меж функціонування тієї чи іншої підсистеми публічної влади, порядок утворення інституційних структур — органів та методологічні орієнтири визначення компетенції відповідних інституційних утворень, зокрема з урахуванням принципу субсидіарності.

Проблемі місцевого самоврядування, що розглядається як соціальний феномен, конституційно-правовий інститут, зокрема у контексті компетенції цього рівня публічної влади, приділяє увагу ціла низка відомих вітчизняних науковців, серед яких П. М. Любченко, С. Г. Серьогіна, О. В. Батанов, А. Р. Крусян, В. А. Григор'єв¹ та ін. Ряд досліджень присвячено безпосередньо проблематиці комунальної власності, аналізу цивільно-правової складової відповідних відносин². Водночас комплексно, у контексті визначення загальних засад співвідношення владного потенціалу державної влади та місцевого самоврядування щодо здійснення функцій

¹ Див.: Любченко П. М. Конституційно-правові основи розвитку місцевого самоврядування як інституту громадянського суспільства: Монографія. — Х.: Одиссей, 2006; Серьогіна С. Г. Структурні та компетенційні проблеми організації місцевого самоврядування в Україні // Державне будівництво та місцеве самоврядування. Збірник наукових праць. — 2001. — Вип. 1. — С. 106–118; Батанов О. В. Конституційно-правовий статус територіальних громад в Україні: Монографія. — К.: Ін Юре, 2003; Крусян А. Р. Взаємодія місцевих органів исполнительної влади і органів місцевого самоуправління в Україні. — Одеса: Юридична література, 2001; Григор'єв В. Пути становлення і конституційного закріплення принципу розподілу державної влади і місцевого самоуправління в Україні // Юридический вестник. — 2001. — № 1. — С. 84–88.

² Див.: Борисова В. І., Баранова Л. М., Ігнатенко В. М. та ін. Правові проблеми комунальної власності: Монографія. — Х. — 2007. — 144 с.; Ігнатенко В. М., Сиротенко С. Є. До питання про правовий режим окремої та спільної власності територіальних громад // Державне будівництво та місцеве самоврядування. Збірник наукових праць. — 2001. — Вип. 9. — С. 105–112.

управління вказаною власністю проблема досі не вирішена, про що свідчать постійні конфлікти між відповідними владними інституціями.

Як відомо, в результаті збігу цілого ряду обставин, і в першу чергу політичних, що стало майже нормою суспільного життя, Харківською обласною радою V скликання на VI, VIII, XI сесіях було прийнято низку нормативно-правових актів, якими змінено порядок управління спільною власністю громад області, зокрема рішення № 82-V «Про упорядкування питань управління майном, що є у спільній власності територіальних громад сіл, селищ, міст області» від 26.10.2006 р.; рішення № 130-V «Про порядок управління майном, що перебуває у спільній власності територіальних громад сіл, селищ, міст області» від 15. 12. 2006 р. та затверджені ним: «Положення про порядок здійснення деяких операцій з майном, що перебуває у спільній власності територіальних громад області», «Методика розрахунку і порядку використання плати за оренду майна, що знаходиться у спільній власності територіальних громад сіл, селищ, міст області», «Положення про контракт з керівниками комунальних підприємств, що знаходяться у спільній власності територіальних громад області»; рішення № 174-V «Про затвердження Положення про конкурсну комісію з передачі в оренду об'єктів спільної власності територіальних громад сіл, селищ, міст області» від 08.02.2007 р. та затверджене ним «Положення про конкурсну комісію з передачі в оренду об'єктів спільної власності територіальних громад сіл, селищ, міст області».

Вказаними рішеннями Харківська обласна рада повернула собі владні повноваження щодо управління об'єктами спільної власності громад сіл, селищ, міст області, які до цього були нею делеговані Харківській обласній державній адміністрації і здійснювались останньою протягом майже десяти років. Аналогічні рішення були прийняті у Полтавській, Сумській, Луганській, Волинській, Херсонській областях. Тож становить інтерес, наскільки такі рішення відповідають вимогам чинного законодавства, та й загалом — природі органів місцевого самоврядування на регіональному рівні.

Зокрема, коли ідеться про розмежування повноважень між органами місцевого самоврядування та органами державної ви-

конавчої влади, потрібно виходити з того, що Основним Законом (ст. 142 Конституції України) чітко визначено коло суб'єктів права комунальної власності, до яких віднесено територіальні громади сіл, селищ, міст. З метою упорядкування управління вказаними об'єктами комунальної власності за обласними радами, що не є власниками вказаних об'єктів, закріплено право здійснення *управління* (курсив мій. — Г. Ч.) цими об'єктами від імені територіальних громад сіл, селищ, міст та виключно в їх інтересах (ст. 142 Конституції, п. 4 ст. 60 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»). Необхідною передумовою зазначених дій є те, що порядок управління («вирішення питань щодо управління») має бути встановлений окремим Законом, про що прямо ідеться у п. 20 ст. 43 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні». Аналогічний висновок можна зробити з норм п. 10 Прикінцевих та перехідних положень вказаного Закону, згідно з якими «правовий режим майна спільної власності має визначатися законом». Закону України, який би визначав порядок управління комунальною власністю, попри розгляд відповідних проектів у Верховній Раді¹, досі прийнято не було.

Відсутність правової процедури дій обласних рад по управлінню об'єктами комунальної власності заслуговує на особливу увагу, адже органи місцевого самоврядування, якими є обласні ради, мають діяти виключно в межах повноважень та у спосіб, визначений Законом (ч. 2 ст. 19, ст. 144, ч. 2 ст. 143 Конституції України). Спеціально дозволений тип правового регулювання компетенції органу влади є тією гарантією, що має унеможливити небезпечну «самодіяльність» органу влади.

Поряд із відсутністю правового механізму відповідних дій не менш важливою є відсутність достатніх організаційних ресурсів, адже за чинним законодавством в Україні обласні ради позбавлені права створювати власні виконавчі органи. Згідно зі ст. 1 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» виконавчі органи рад —

¹ Див. наприклад: Проект Закону України про право комунальної власності та управління об'єктами права комунальної власності (реєстр. № 1263-2); Проект Закону України про право комунальної власності та управління об'єктами права комунальної власності, об'єктами спільної власності територіальних громад (реєстр. № 1306).

це органи, які відповідно до Конституції України та Закону створюються лише сільськими, селищними, міськими, районними у містах радами для здійснення виконавчих функцій і повноважень місцевого самоврядування в межах, визначених Законом. Ідеться про відому незавершеність реформи місцевого самоврядування на регіональному рівні.

Намагання обласних рад самостійно врегулювати процедуру управління спільною власністю, яку на законодавчому рівні визначено не було, зайвий раз наочно продемонструвало те, що, закладаючи усічену модель регіонального самоврядування та недосконало врегульовуючи компетенцію (зокрема перелік повноважень, що обов'язково підлягають делегуванню), законодавець не врахував природну заінтересованість будь-якого органу влади в отриманні найширшого кола повноважень та уникненні прозорої процедури їх здійснення. Можливість відповідного сценарію в умовах вітчизняних державно-правових реалій було значно посилено запровадженням пропорційної системи виборів до органів місцевого самоврядування. Як наслідок, ситуація, коли органи місцевого самоврядування та місцеві органи державної виконавчої влади у певному конкретному регіоні представлені різними політичними силами, в комплексі з існуванням істотних прогалів у регулюванні та розмежуванні їх компетенції неминує мало призвести до конфлікту та боротьби за владні ресурси.

Отже, в результаті рішенням від 26.10.2006 р. № 82-V Харківська обласна рада в структурі свого виконавчого апарату (секретаріату) утворила відділ з питань управління майном комунальної власності з п'яти працівників, у зв'язку з чим було внесено зміни до структури виконавчого апарату (секретаріату) обласної ради (пункти 1, 2 рішення від 26.10.2006 р. № 82-V). При цьому не враховано, що сама по собі структура виконавчого апарату облради (на відміну від виконавчих комітетів сільських, селищних, міських рад) згідно із Законом (ст. 58 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні») має здійснювати виключно організаційне, правове, інформаційне, аналітичне, матеріально-технічне забезпечення діяльності ради, тобто загалом ідеться про технічно-допоміжні функції. Майже очевидно є неспроможність структури у кількості п'яти осіб ефективно здійснювати управ-

ління спільною власністю великої області. В результаті утворення вказаного відділу з питань управління майном комунальної власності і відповідного внесення змін до структури виконавчого апарату обласної ради ця структура стала ще більш відрізнятися від форм, запропонованих Постановою Кабінету Міністрів України від 03.12.1997 № 1349 «Про фінансове забезпечення діяльності органів місцевого самоврядування» (чинної на момент винесення рішення), вимог прийнятої дещо пізніше Постанови Кабінету Міністрів України від 07.02.2007 р. № 174 «Про затвердження типових штатів працівників органів місцевого самоврядування», якими не передбачено наявності у структурі апарату облрад «відділу з питань управління майном комунальної власності». Загальнодержавний інтерес до організаційних форм (структур) місцевого самоврядування та відповідних штатів стає дедалі більш очевидним при аналізі норми ч. 2 ст. 86 Закону України «Про Державний бюджет України на 2007 рік», якою органам місцевого самоврядування заборонено перевищувати їх загальну чисельність, передбачену типовими штатами.

Безумовно, повноваження по управлінню спільною власністю не включено до переліку повноважень, що підлягають обов'язковому делегуванню місцевим державним адміністраціям (передбачених ст. 44 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»), а окремі підходи до визначення природи місцевого самоврядування дають привід вести мову про безпідставність втручання державної влади в самоініціативну сферу місцевого самоврядування (коли ідеться про визначення штатів відповідних органів), проте останнім часом практика наполегливо вимагає ефективних гарантій від свавілля органів місцевого самоврядування, що певною мірою залишилися у тіні попередніх намагань забезпечити «вільний простір» для ефективної діяльності відповідних структур.

Поряд із наведеною суперечливістю правового регулювання компетенції органів публічної влади на регіональному рівні, що, як було зазначено, потребує комплексного вирішення, суперечить чинному законодавству та не відповідає інтересам територіальних громад сіл, селищ, міст і сама процедура управління спільною власністю у тому вигляді, як її визначила облрада своїм рішенням

«Про порядок управління майном, що перебуває у спільній власності територіальних громад сіл, селищ, міст області» від 15.12.2006 № 130-V. Навіть поверховий аналіз дозволяє зробити висновок, що ця процедура є непрозорою. Так, наприклад, визначення орендаря на конкурсних засадах застосовується лише у випадку одночасного надходження на один об'єкт двох і більше заяв (пропозицій). У разі надходження однієї пропозиції конкурс не проводиться і приймається протокольне рішення щодо розгляду головою обласної ради питання про укладання договору оренди з єдиним заявником (п. 15 глави 3. 4 Положення про порядок здійснення деяких операцій з майном, що перебуває у спільній власності територіальних громад області, затвердженого рішенням обласної ради від 15.12.2006 № 130-V). Надходження другої (альтернативної) заяви в цьому випадку є малоімовірним, оскільки опублікування будь-якого оголошення про надходження першої заяви Положенням взагалі не передбачається. І навіть у цьому випадку, якщо справа все ж дійшла до розгляду конкурсної комісії, потрібно враховувати, що склад цієї комісії визначається і затверджується головою обласної ради одноособово (п. 2. 1 Положення про конкурсну комісію з передачі в оренду об'єктів спільної власності територіальних громад сіл, селищ, міст області, затвердженого рішенням обласної ради від 08.02.2007 р. № 174-V), засідання цієї комісії є закритими (п. 4. 4), особи, що подали заяви на участь у конкурсі, лише інформуються про його результати (п. 4. 8).

Отже, здійснення відповідних процедур відбуватиметься на кулуарних, непрозорих засадах, і майже очевидно — не в інтересах територіальних громад сіл, селищ, міст, — як повноправних власників відповідних об'єктів. Останнім прямо порушуються вимоги п. 7 ст. 60 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні», згідно з якою, майнові операції, які здійснюються органами місцевого самоврядування з об'єктами права комунальної власності, не повинні ослаблювати економічних основ місцевого самоврядування, зменшувати обсяг та погіршувати умови надання послуг населенню. Саме з необхідності захисту економічних інтересів громад, забезпечення прозорої процедури відчуження відповідних активів, законодавець вочевидь і виходив, вказуючи на те, що порядок управління відповідною власністю має визначатись Законом.

Загалом є очевидним, що в результаті прийняття зазначених рішень Харківська обласна рада фактично вивела процеси управління вказаним майном за межі правового поля, забравши відповідні функції від чітко організованих, налагоджених, сформованих за професійними ознаками структур Харківської обласної державної адміністрації і розподіливши їх між недієздатними структурами, що не несуть жодної відповідальності за неефективність власних дій.

У цьому контексті є очевидним, що в умовах існуючих реалій інститут делегування повноважень залишається, хоча і вимушеним, але необхідним засобом. Попри усі нарікання, делегування повноважень у межах того правового регулювання компетенції, яке існує зараз, є чи не єдиним механізмом організаційної економії ресурсів, що, принаймні теоретично, має виключити здійснення обласними (районними) радами і місцевими державними адміністраціями майже тотожних функцій. Місцеві державні адміністрації, становлячи низову ланку вертикалі державної виконавчої влади, з метою реалізації відповідних повноважень наділені чітко визначеним правовим статусом (визначеним Конституцією України, Законом України «Про місцеві державні адміністрації»), мають розвинутий виконавчий апарат, сформований за професійними ознаками. Їх діяльність по виконанню вказаних повноважень фінансується з Державного бюджету.

Таким чином, те, що нині повноваження з управління об'єктами спільної власності територіальних громад сіл, селищ, міст, які формально закріплені за обласними радами, фактично (на підставі актів делегування) здійснюються обласними державними адміністраціями, має під собою об'єктивні підстави. Зокрема це пов'язане із нерозвиненістю «регіонального» рівня місцевого самоврядування, на останньому етапі реформування якого (у випадку прийняття відповідних законодавчих змін) має відбутися надання обласним радам права утворювати власні виконавчі органи, одночасно із залишенням за обласними державними адміністраціями лише неширокого кола контрольних повноважень. Перерозподіл повноважень, у свою чергу, має передбачати скорочення штатів одних структур та одночасне розширення інших, тобто неефективне використання коштів, пов'язане із дублюван-

ням структур, наділених однаковими повноваженнями, має бути виключене. Цілком очевидно, що складні багатоаспектні питання організації публічної влади в Україні, в контексті органічного співвідношення її підсистем, спочатку мають бути визначені на законодавчому рівні і лише після цього — у вигляді приписів правових норм бути реалізовані на місцевому рівні. Натомість будь-які спроби не комплексного вирішення цієї проблеми (наприклад, шляхом повернення собі делегованих повноважень, як це має місце в нашому випадку) неминуче мають призвести до ще більших перекоордувань і дисбалансу підсистем публічної влади.

Підсумовуючи, можна зробити висновок, що в ситуації конкуруючої компетенції організаційно відокремлених владних структур, за умови відсутності встановленого законодавством чіткого розподілу їх повноважень, кожна з відповідних структур намагатиметься «перетягнути» відповідні повноваження на себе, насамперед якщо ці повноваження опосередковано, а тим більше прямо пов'язані із доступом до важелів розподілу матеріально-фінансових ресурсів. Саме по собі це є не новим, але вкрай важливим у контексті визначення способів тлумачення, та головне — оптимальних шляхів впровадження у вітчизняну практику добре відомого західній суспільно-політичній традиції і останнім часом майже «модного» в Україні принципу субсидіарності. Досить поширеним залишається підхід, згідно з яким у процесі суспільного розвитку кожний суспільний інститут візьме на себе реалізацію саме того обсягу повноважень, які, з одного боку, є близькими саме цьому суспільному інституту (максимальний рівень заінтересованості), а з іншого боку (і це впливає з першого) — саме він і здатний реалізувати відповідні повноваження найбільш ефективно (як найбільш заінтересований суб'єкт). Звісно, що в умовах розвинутої демократії не так вже і важливо, який орган якої влади (місцевий орган державної влади або муніципалітети) здійснюватиме реалізацію тих чи інших суспільних інтересів, адже кожен з них діятиме у більшій або меншій мірі (проте все рівно) ефективно, оскільки перебуває під прискіпливим громадським контролем. Натомість в умовах недостатньо розвинутих демократій, де можливості суспільного впливу на публічно-владні інституції є вкрай обмеженими, вочевидь, вести мову про

ініціативність, і загалом про ініціативу як рушійний елемент, складову суспільно-політичних трансформацій, можна лише відносно першоджерела влади — суспільства, територіальних громад (і лише певною мірою). Що ж до публічно-владних інституцій — органів влади, то їх діяльність має бути реалізована виключно в межах повноважень та у спосіб, що чітко визначені та нормативно врегульовані. А оскільки інститут місцевого самоврядування в умовах нерозвинутого громадянського суспільства майже повністю може бути зведений до діяльності органів місцевого самоврядування, то дозволяти ініціативності відповідних органів стати тим фактором, що визначає їх компетенцію, було б вкрай необачним.