

УДК 332.132:346.232

**В. І. Кочуєв,**

*голова Донецької громадської організації  
«Агенція розвитку місцевого самоврядування»*

**ДО ПИТАННЯ РОЗМЕЖУВАННЯ КОМПЕТЕНЦІЙ  
В СИСТЕМІ «ЦЕНТР-МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ»**

У країнах розвинутої ринкової економіки із багатолітньою історією становлення буржуазних відносин на теперішній час вже склалася якась певна усталена система організації влади. Її формування теж пролягало через боротьбу різних способів життя за принципом «виживає сильніший». Процес цій триває й досі, але не набуває таких тяжких, а й інколи трагічних форм, як в умовах перехідної, трансформаційної України.

З поглибленням ринкових відносин і звуженням «соціальних зобов'язань» держави питання розподілу сфер впливу і ресурсів між різними суб'єктами управління в Україні набуває принципового значення. Кому управляти та кому відповідати за стан справ у країні, в кожному її куточку, при цьому, вже не представляється таким очевидним як це бачилося, скажімо, наприкінці 90-х минулого і початку нинішнього тисячоліття [1]. Очевидно, що протибор-

© В. І. Кочуєв, 2010

ство принципово протилежних концепцій і обумовлених ними підходів до організації суспільного виробництва в українських умовах триває і потребує додаткового осмислення.

Цій проблемі приділено чимало уваги з боку наукових інституцій, організацій громадянського суспільства, урядовців, політиків, практичних працівників органів місцевої влади і самоврядування. Значний внесок в теорію і практику державного будівництва і становлення самоврядування внесли такі українські дослідники, як: В. Кравченко, М. Пухтинський, В. Мамутов, А. Ткачук, В. Кампо, О. Молодцов, В. Рубцов, М. Піцик та ін.

Не вдаючись до детального аналізу чисельних форм західної демократії, їх особливостей і характерних відзнак, важливо підкреслити найсуттєвіше, що відрізняє всіх їх від України – вони не знали соціалізму. Відповідно їх політично-економічний та інституціональний розвиток йшов поступово, еволюційним шляхом. Зовсім з інших позицій стартувала Україна. Їй, на відміну від країн західної демократії, випала доля кардинальних реформ і в першу чергу реформування відносин власності на основні засоби виробництва. У свою чергу це потягнуло за собою цілу низку конфліктів і проблем у сфері організації управління, розпорядження, користування об'єктами власності і, відповідно, до соціальної напруги та політичної нестабільності у країні. Спроби розв'язати їх шляхом створення законодавчого регулювання і впровадження організаційно-розпорядчих заходів не дали бажаного результату. Ця сфера відносин залишається в Україні конфліктною і не може задовольнити потреби суспільного розвитку [2].

Одним із таких складних питань суспільного розвитку є питання розмежування компетенцій між різними рівнями української влади і в першу чергу між інститутом державної влади й інститутом місцевого самоврядування.

*Метою* статті є розробка пропозиції щодо завдань української держави на шляху подолання конкуренції компетенцій в системі української влади.

Інститут місцевого самоврядування, як форма сучасної децентралізації влади, утвердився в Україні де-факто ще наприкінці 90-х років минулого століття. З того часу ні на мить не вшухали дискусії, а часто й жорстка полеміка навколо питання, в якому об'ємі органи державної влади можуть і мусять розділити з органами місцевого самоврядування відповідальність за стан справ у

країні. За останні майже 15 років шальки терезів неодноразово схилялися на користь то перших, то других. У результаті на сьогодні у країні вже склалася певна система взаємовідносин у системі «центр-місцеве самоврядування». *Як вона працює, яка її ефективність, що стримує подальший прогрес у цій системі відносин – відповіді на ці питання і присвячується ця стаття.* В ній на основі аналізу регуляторної діяльності виконавчих органів місцевого самоврядування міст обласного значення Донецької області, проведеного Донецькою недержавною громадською організацією «Агенція розвитку місцевого самоврядування» у 2009 р., виявлено найбільш проблемні позиції та тенденції, які характерні для сучасного стану розвитку місцевого самоврядування, і сформульовано певні висновки і пропозиції щодо завдань української держави на шляху подолання конкуренції компетенцій в системі української влади.

По-перше, слід відзначити, що фокус дослідження було спрямовано у площину регуляторної діяльності органів місцевого самоврядування не випадково. Саме тут, у сфері регулювання господарських відносин перехрещуються економічні інтереси всіх суб'єктів власності, скриті до цього протиріччя виходять на поверхню, а механізми їх розв'язання проходять стадію публічної апробації та адаптації, своєрідний тест на право існування.

По-друге, аналіз проводився незалежними експертами, представниками громадських організацій. Тобто персоналіями, абсолютно незаангажованими з якого-то ні було боку. Тому оцінки, що було зроблено у процесі вивчення проблеми, стосуються лише питань, наскільки органами місцевого самоврядування і органами державної влади виконуються норми українського законодавства і особисто Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» від 11 вересня 2003 р. № 1160-IV (далі – Закон), Постанов Кабміну України від 11 березня 2004 р. № 308 «Про затвердження методик проведення аналізу впливу та відстеження результативності регуляторного акта» та від 5 листопада 2008 р. № 976 «Про затвердження порядку проведення громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади» [3].

У цілому було проаналізовано близька 500 різних нормативно-правових актів, рішень органів місцевого самоврядування з питань господарської діяльності і, відповідно, близька 100 різних регулятивних актів Кабінету Міністрів України, міністерств та інших центральних ор-

ганів державної влади, яким надано право видавати регуляторні акти.

В ході дослідження експерти намагалися знайти відповідь на питання, де починається право регулювання господарських відносин для органів місцевого самоврядування і де воно закінчується для центральних органів (регіональних) державної влади. Вихідним пунктом для цього служили Конституція України (ст. 143), Закони України «Про місцеве самоврядування в Україні» (Розділ II, Глава I «Повноваження сільських, селищних, міських рад» і Глава II «Повноваження виконавчих органів сільських, селищних, міських рад»), «Про місцеві державні адміністрації», «Про Кабінет Міністрів України» (Ст. 20. «Основні повноваження Кабінету Міністрів України»). Отже, на конкретних прикладах важливо було дослідити, як практично органам місцевого самоврядування вдається виконувати покладену на них законодавством функцію управління на власній території, не перебираючи на себе непрапанні їм функції держави.

Вивчення регуляторної діяльності органів місцевого самоврядування показало, що значна а й інколи й переважна частина питань регуляторного характеру включається у плани з обставин зовнішнього характеру як реакція виконання рішень центральних (регіональних) органів державної влади України, а не власною позицією, що продиктована власною стратегією розвитку. На кожне внесення змін в закони України, прийняття рішень Кабінетом Міністрів України, НКРЕ, Міністерствами та іншими органами центральної виконавчої влади України органи місцевого самоврядування вимушені рефлексивно реагувати, відповідаючи на це прийняттям власних нормативно-правових актів. В основному це питання цін і тарифів на послуги з водопостачання та водовідведення, опалення та гарячого водопостачання, утримання будинків, споруд і прибудинкової території, вивезення побутових відходів тощо, все, що зв'язано з централізованим підвищенням цін на енергоносії. Ці питання по суті не можна віднести до питань місцевої регуляторної політики, оскільки вони ніяким чином не пов'язані зі стратегічними планами розвитку території та інтересами місцевої громади. Навпаки, вони лише спричиняють соціальну напругу і не додають популярності й авторитету місцевим органам влади. Але за формальними ознаками та соціально-політичним наслідками такі питання, безумовно, потребують оприлюднення і широкого громад-

ського обговорення, а тому автоматично включаються у плани регуляторної діяльності.

Важливо також зауважити, що порядок прийняття рішень стосовно регулювання тарифів на послуги з централізованого водопостачання та водовідведення, опалення та гарячого водопостачання, утримання будинків і споруд, прибудинкової території визначається не тільки Законом, а також іншими Законами України та нормативними актами держави, наприклад Постановами Кабінету Міністрів від 27 лютого 2007 р. № 297, від 24 жовтня 2007 р. № 1267, від 20 травня 2009 р. № 529 тощо. Кожен з них вносить у процес підготовки і прийняття рішень на місцевому рівні певні особливості, що значно ускладнює для органів місцевого самоврядування процес підготовки і прийняття таких регуляторних актів.

Треба взяти до уваги, що в окремих містах функції постачальника води виконують міські підприємства (водоканали) комунальної форми власності. В інших – підприємства іншої форми власності, наприклад обласної комунальної власності. Теж саме можна сказати і про підприємства постачальники тепла і теплової енергії. У кожному конкретному випадку рішення щодо погодження або затвердження тарифів має приймати міська рада. Тобто всю відповідальність за якість надання послуг і підвищення тарифів бере на себе орган місцевого самоврядування. Іншими словами, на сьогодні склалася така ситуація, що органи місцевого самоврядування є по суті статистами, посередниками між власним населенням і монополістами постачальниками води, тепла, інших енергоресурсів, необхідних для життєзабезпечення своїх міст. І в цьому сенсі їх регуляторна діяльність є лише примітивною реакцією на зовнішні виклики.

До того, оскільки рішення центральних органів влади щодо підвищення цін на енергоносії, інші нормативно-правові акти держави у сфері регулювання господарських відносин приймаються цими органами самостійно і як правило без попереднього оприлюднення, органи місцевого самоврядування вимушені вносити у свої плани підготовки регуляторних актів чисельні зміни, інколи по декілька разів на рік. І це також йде не на користь територіальних громад, які вимушені також потерпати ще й від нестабільності й непередбачуваності дій влади.

Наступною темою дослідження стало питання про використання органами місцевого самоврядування таких важелів впливу на стан розвитку місцевої економіки, як: розпорядження

об'єктами комунальної власності (приватизація, оренда, концесія); встановлення правил забудови міста, пасажирських перевезень, розміщення об'єктів реклами, малих архітектурних форм, благоустрою, торгівлі на ринках, тощо; коригування ставок єдиного та фіксованого податку, земельного податку, місцевих податків і зборів; передача в оренду земель комунальної власності.

Всі ці важелі прописані в законодавстві про місцеве самоврядування і за умов їх доцільного використання можуть значно покращити підприємницький клімат і допомогти територіальним громадам в залученні прямих інвестицій в місцеву економіку.

В європейських країнах органи місцевої влади, слідуючи директивам європейської комісії та рекомендаціям Лісабонського договору, приділяють значну увагу питанням дерегуляції бізнесу, спрощенню регуляторного середовища. Це досягається шляхом прийняття нормативно-правових рішень, спрямованих на спрощення реєстраційних і дозвільних процедур, економії часу на їх проходження, зниженні тарифів, ставок, їх диференціації задля прискорення розвитку бізнесу.

Проведений аналіз свідчить, що в більшості випадків основним мотивом прийняття рішень на місцевому рівні є не намагання створити в місті більш конкурентне середовище і забезпечити приток інвестицій, а більш прагматичні речі. В основному регуляторні норми вводяться з метою поповнення доходної частини місцевого бюджету. Серед декількох сотень досліджених регуляторних документів можна нарахувати лише декілька, в яких органи місцевого самоврядування ставлять перед собою мету реально спростити умови ведення бізнесу, допомогти йому у складних умовах економічної та фінансової кризи. Серед них можна зазначити рішення Краматорської, Торезької, Сніжнянської міських рад щодо диференціації ставок єдиного та фіксованого податку, Слов'янської про затвердження розмірів орендної плати за земельні ділянки на території Слов'янської міської ради у відсотках від нормативно-грошової оцінки земельних ділянок та деякі інші. Така ситуація не є винятковою для міст Донецької області. Флеш-аналіз Інтернет ресурсів з цього питання не залишає сумнівів у тому, що аналогічна мотивація в регуляції місцевого економічного середовища зберігається і в територіальних громадах інших міст і населених пунктів України. Таким чином, витоки цієї проблеми треба шукати не в місцевому волонтаризмі. За думкою десятків опи-

туваних учасників проекту, таке становище обумовлюється непослідовною і непродуманою державною політикою щодо гарантій матеріального і фінансового забезпечення місцевого самоврядування, що примушує місцеві влади опікуватися, в першу чергу, не питаннями стратегії і довгостроковими перспективами, а питаннями елементарного виживання.

У процесі опитувань учасників семінарів, тренінгів, інтерв'ю окремих учасників проекту, представлених всіма верствами населення – від посадових осіб місцевого самоврядування до пересічних мешканців (опитано більше 200 учасників), неодноразово підкреслювалося, що нормалізації правовідносин на місцевому рівні заважає непрозорість й непередбачуваність державних рішень, занадто часта зміна законодавства і пов'язана з цим конкуренція компетенцій різних органів влади. Все це разом, на думку учасників проектних заходів, призводить до перевищенню чиновниками власних повноважень, саботажу і зловживань ними своїм службовим становищем.

Так, одним із прикладів такого роду рішень наводилось питання стосовно регулювання земельних відносин. Мова йде про юридичну колізію, що склалася в результаті прийняття Рішення Конституційного суду України (Справа № 1-46/2008 від 11 листопада 2008 р.) щодо відповідності Конституції України (конституційності) Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку проведення у 2008 р. земельних аукціонів», в результаті чого пункт 1-й цієї Постанови Кабміну було визнано прийнятним із перевищенням конституційних повноважень. Відповідно втратила законну силу і ст. 82. Закону України «Про Державний бюджет України на 2008 рік та про внесення змін до деяких законодавчих актів України», в якій було передбачено установити, «що у 2008 році продаж земельних ділянок державної та комунальної власності здійснюється виключно на конкурентних засадах (аукціонах), крім викупу земельних ділянок, на яких розташовані об'єкти нерухомого майна, що є власністю покупців цих ділянок, в яких відсутні акції (частки, паї), що належать державі». Отже, внаслідок цього постраждали як органи місцевого самоврядування, так і учасники земельних аукціонів, які на виконання цієї статті та вищезгаданої постанови Кабміну приступили до проведення земельних аукціонів. Згодом прийняті на місцевому рівні регуляторні акти щодо проведен-

ня земельних аукціонів виявилися прийнятими з порушеннями земельного законодавства.

З вищезгаданого не треба робити однозначні висновки, що органи місцевого самоврядування виступають потерпілою стороною. Це не завжди так. Їх доля в сьгоднішніх умовах — постійно знаходитися в пошуку такої позиції, такого свого місця, які б дозволяли їм не виходячи за законодавчі рамки здійснювати відведену їм Конституцією роль. Відповідно, вони мають приймати такі нормативно-правові рішення, які б не суперечили Законам України, не конфліктували з Постановами Кабінету Міністрів, Наказами Міністрів, іншими нормативно-правовими документами, зареєстрованими в установленому в державі порядку, тобто чинними на даний час. І треба сказати, що робиться це не завжди вдало і досить часто з перевищенням власних повноважень.

Якщо порівнювати ситуацію щодо регуляторної діяльності початку 2003—2004 рр. з сьгоднішньою, то кидається в очі значна активізація Центральних органів влади в опануванні наданих їм законодавством повноважень. Особливо це помітно на прикладі Міністерств житлово-комунального господарства, економіки, екології, будівництва і регіонального розвитку, юстиції України, Національної комісії з регулювання енергетики та ін. Це нормальний і природний шлях до вдосконалення існуючого господарського середовища. Але де межа регуляторної функції центру і де залишається простір для реалізації місцевого самоврядування до цього часу ні теоретично, ні практично не з'ясовано. Конкуренція компетенцій, перевищення повноважень, перебирання на себе «чужих» предметів відання — все це на практиці не тільки не скорочується, а певною мірою приростає. Отже, це обумовлює актуальність і важливість цієї проблеми.

### *Висновки:*

1. Діяльність органів місцевого самоврядування стає все більш залежною від рішень центральних органів державної влади. Тобто питома вага власних самоврядних повноважень з часом зменшується, а доля так званих делегованих — підвищується.

2. Пріоритети у прийнятті рішень зміщуються на користь виконавчих органів місцевого самоврядування, їх керівників в особі міських голів.

3. Роль представницького органу місцевого самоврядування (ради) звужується, депутатський корпус місцевих рад віддаляється від прийняття важливих рішень і бере все менше відповідальності за місцеву соціально-політичну й економічну ситуацію.

### *Пропозиції.*

1. Продовжити дослідження в цій царині державного будівництва з метою пошуку компромісу в питаннях розподілу влади і відповідальності між державною владою і місцевим самоврядуванням.

2. Внести зміни до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» стосовно переліку виключних власних повноважень представницьких органів місцевого самоврядування.

3. Рекомендувати органам місцевого самоврядування, посадовим його особам перенести тягар розгляду питань регуляторного характеру на рівень представницького органу, за виключенням питань, потребуючих оперативного розгляду і не маючих високої соціально-політичної ціни.

4. Обласним державним адміністраціям підсилити контрольну функцію дотримання органами місцевого самоврядування вимог Закону «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» через залучення до цієї роботи обласної апеляційної регуляторної комісії, координаційної ради з питань підприємництва.

### **Література**

1. Сучасні проблеми місцевого самоврядування в контексті адміністративної реформи та регіональної політики : матеріли наради. — Ялта, 2001.

2. Кочуєв В. І. Конституційно-законодавчі проблеми становлення місцевого самоврядування в Україні / В. І. Кочуєв. — Донецьк : Східний видавничий дім, 2009. — 96 с.

3. Закон України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» // Відомості Верховної Ради України. — 2004. — № 9. — Ст. 79.

*Надійшла до редакції 26.01.2010 р.*