

В.А. Приходько,
заступник голови Шевченківської районної
державної адміністрації, здобувач кафедри
державної кадрової політики ХарРІ НАДУ

НЕДОЛІКИ НОРМАТИВНО-ЗАКОНОДАВЧОГО ВИЗНАЧЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Розглянуто головні нормативно-законодавчі документи місцевого самоврядування в практичній площині та визначено їх основні недоліки, які негативно впливають на діяльність місцевих рад. Наведено досвід Шевченківського району Харківської області Харківської області та внесено низку пропозицій.

Ключові слова: органи місцевого самоврядування, нормативно-законодавчі документи, територіальні громади.

В Україні діє дворівнева система органів місцевого самоврядування, яка є закономірним явищем. Адже окрім суто місцевих (сільських, селищних, міських) інтересів у населення є досить сильні регіональні інтереси (районні та обласні). У межах районів сформувалась не тільки певна економічна цілісність території, а й людська спільність. Окрім того, у районах існує інфраструктура, яка повинна задовольняти потреби населення всієї адміністративної території. Слід погодитись, що впровадження місцевого самоврядування потребує вирішення повсякденних запитів людей на нижчому управлінському рівні, а структурами самоврядування мають бути ті, для яких ці запити є найважливішим предметом діяльності, щоб додержувався принцип спільності життєвого простору, який дає змогу запровадити на відповідній території спільні моделі життєвих стандартів. Тобто, якщо територіальні громади сіл, селищ, міст та їх органи покликані безпосередньо в місцях проживання людей вирішувати їх повсякденні запити, то районні ради, які складаються з представників цих територіальних громад, покликані представляти спільні інтереси територіальних громад району. Проте це не означає, що районні ради можуть самочинно брати на себе виконання тих чи інших функцій і повноважень територіальних громад.

Водночас, на практиці виникає достатньо протиріч як між органами місцевого самоврядування, так і з виконавчою гілкою, що викликані недостатньою узгодженістю нормативно-правових актів. Як результат – дублювання функцій та суперечки за межі повноважень.

Отже, тема роботи має надзвичайну актуальність та цікава саме тепер, коли так гостро стоїть питання щодо чіткого визначення повноважень місцевих органів влади та ролі самоврядування.

Слід зазначити, що проблемам розмежування функцій і повноважень між місцевими органами влади значну увагу приділено в роботах багатьох вітчизняних учених зокрема, В. Авер'янова, П. Біленчука, В. Борденюка, В. Воротова, В. Кравченка, М. Корнієнка, Н. Нижник та інших науковців. У той же час висвітлення в науковій літературі проблеми законодавчого характеру з урахуванням практичної площини та шляхів удосконалення залишається епізодичним і неповним, що є лише теоретичним надбанням. В основному розглядаються окремі або побічні компоненти з даного питання. У той же час ґрунтовних досліджень, що охоплюють весь процес, який дає загальну та, головне, дійсну картину цієї проблеми на місцевому рівні практично немає.

Об'єктом дослідження в даній роботі є відносини між органами влади на місцевому рівні в момент здійснення їх повноважень.

Предметом дослідження є діяльність органів місцевого самоврядування в полі чинної нормативно-законодавчої бази.

Метою даної роботи є розробка рекомендацій та пропозицій щодо вдосконалення законодавства України з даного питання на основі теоретичних досліджень вищезазначених науковців та практичного досвіду роботи органів місцевого самоврядування в Шевченківському районі Харківської області.

Для досягнення зазначеної мети необхідно вирішити такі основні завдання: дослідити законодавчі та організаційно-правові засади діяльності органів місцевого самоврядування; виявити відповідні протиріччя; узагальнити передовий досвід взаємодії районних, сільських та селищних

рад; дослідити та встановити практичну роль рад і територіальних громад у системі місцевого самоврядування; на основі результатів дослідження сформулювати рекомендації та пропозиції щодо вдосконалення нормативно-правової бази з даного питання.

Дослідники зазначають, що юридична незалежність самоврядування полягає в ієрархічній непідпорядкованості самоврядної одиниці органам державної влади або самоврядним органам іншого рівня, а також у відсутності обмежувальних норм інших органів публічної влади у сфері правового регулювання. Функції та повноваження територіальних громад, їх органів та районної ради визначені Законом України “Про місцеве самоврядування в Україні” (ст. 25 – 44) [2]. З метою дотримання принципу незалежності місцевого самоврядування законодавець визначив межі їх повноважень, наділивши районну раду компетенцією вирішувати тільки ті питання, які являють спільний інтерес територіальних громад району. Взагалі районна рада як орган, що представляє спільні інтереси територіальних громад, відповідно до чинного законодавства не має власності. Вона може лише від їх імені здійснювати управління об’єктами їхньої спільної власності для задоволення спільних потреб. Окрім повноважень, визначених законом, районна рада здійснює повноваження, передані їй сільськими, селищними та міськими радами.

Виходячи з правової природи місцевого самоврядування, сільські, селищні й міські ради могли б бути більш самостійними у вирішенні питань щодо передачі своїх власних повноважень районній раді. І це є важливим фактором у формуванні стосунків між органами місцевого самоврядування первинного і вторинного рівнів. Ради територіальних громад і районна рада є однорідними за природою органами, вони здійснюють самоврядування в межах одного району, мають органічно поєднані інтереси, цілі й завдання діяльності. По суті, це єдиний механізм здійснення самоврядування на території такої адміністративно-територіальної одиниці, як район.

Так, у Шевченківському районі Харківської області вже зроблено спробу руху в цьому напрямку. 6 червня 2006 р. було укладено угоду про співробітництво між Шевченківською районною радою та сільськими і селищною радами Шевченківського району Харківської області на 2006 – 2010 роки.

Мета цієї угоди полягає в консолідації зусиль та координації дій всіх органів місцевого самоврядування району з вирішення питань комплексного соціально-економічного розвитку регіону, ефективного управління комунальною власністю, земельними ресурсами, бюджетним процесом, упровадження нових форм і методів роботи, враховуючи досвід місцевих та регіональних влад та керуючись ст. 16, 26, 43 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні”. Відповідно до угоди, на Шевченківську районну раду покладено низку функцій. Наприклад, координацію діяльності сільських та селищної рад щодо вирішення спільних питань соціально-економічного розвитку, ефективного управління місцевим господарством у цілому; вивчення та розповсюдження на території району досвіду діяльності сільських та селищної рад з розвитку демократичних форм і методів роботи в галузях економіки, ефективного ведення господарства, охорони навколишнього природного середовища, культури, охорони здоров'я, освіти, спорту тощо; виконання окремих власних повноважень сільських та селищної рад у разі передачі їх на договірних засадах районній раді разом з передачею видатків у вигляді міжбюджетного трансферту за спільним рішенням відповідних рад тощо.

Голова районної ради, сільські та селищний голови, голови постійних комісій районної ради на добровільних засадах ввійшли до складу Консультативно-дорадчої ради по співробітництву місцевих рад у районі.

Консультативно-дорадча рада при голові районної ради, враховуючи інтереси всіх територіальних громад сіл і селища району, розглядає та розробляє відповідні пропозиції, які стосуються

комплексного соціально-економічного і культурного розвитку регіону; розробки, фінансування та реалізації спільних проектів у галузях економіки, охорони навколишнього природного середовища, культури, освіти, охорони здоров'я, соціального захисту населення; формування та ефективного використання спільної власності територіальних громад, що перебуває під юрисдикцією районної, сільських та селищної рад тощо.

Разом із тим слід погодитись із думкою, що в основі розмежування функцій і повноважень між органами самоврядування має діяти принцип, коли органи самоврядування одного рівня не повинні брати на себе вирішення питань, що можуть успішно вирішуватись органами самоврядування іншого рівня. Таким чином, відносини територіальних громад сіл, селищ, міст та їх органів з районною радою повинні базуватися на засадах організаційної, матеріально-фінансової самостійності та на спільності інтересів у межах визначених законом повноважень, а також у межах повноважень, переданих районній раді сільськими, селищними, міськими радами. Слід зазначити, що відносини районної ради та органів територіальних громад у процесі здійснення ними своїх повноважень можуть ускладнитись. Причина цього криється в статусі районної ради, яка не має своїх виконавчих органів і здійснення виконавчих повноважень тією чи іншою мірою змушена буде делегувати районній державній адміністрації. Отже, у практичній діяльності може скластися така ситуація, коли районна рада, представляючи спільні інтереси територіальних громад, через неможливість здійснити їх виконання самостійно, буде передавати свої повноваження райдержадміністрації. У такому випадку повноваження територіальних громад через районну раду передаються райдержадміністрації, що прямо законодавством не передбачається і, по суті, є завуальованим обмеженням повноважень органів місцевого самоврядування. Це серйозна проблема в становленні самоврядування в Україні. Якщо територіальні громади в процесі здійснення самоврядування виявляться неспроможними в організаційному й фінансово-матеріальному

відношеннях вирішувати місцеві справи, вони змушені будуть розширювати свої стосунки з районними радами. Через зазначений механізм це призведе до звуження сфери діяльності місцевого самоврядування. Тож, відносини між органами територіальних громад і районною радою складатимуться неоднозначно. Чинне законодавство створило певні перешкоди на шляху гармонізації цих відносин, що є вадою в становленні ефективного самоврядування в Україні. Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні” тільки розпочав діяти, а вже низку його положень, у т.ч. зазначене, викликає критику з боку вчених-правознавців. Слід погодитись із висновком професора М. Корнієнка, що обрана Конституцією України модель організації виконавчої влади та місцевого самоврядування не знімає з порядку денного необхідності подальшого пошуку більш досконалого її варіанта, особливо на районному й обласному рівнях [3]. Необхідно також погодитись, що місцеве самоврядування сьогодні не має чітко окреслених повноважень у бюджетній сфері та сфері майнових відносин. Сучасна бюджетна система України не забезпечує органам самоврядування фінансової автономії. Перелік місцевих податків і зборів не може значно впливати на доходи органів самоврядування, а норми відрахування до місцевих бюджетів від зібраних на території загальнодержавних податків такі, що породжують залежність органів самоврядування від державних адміністрацій.

Закон не врахував також слабку дієздатність територіальних громад і не передбачив паралельно з наданням широких повноважень органам самоврядування дійовий механізм контролю з боку населення за діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування. Слід зазначити, що формування тієї чи іншої моделі самоврядування безпосередньо пов'язане з адміністративно-територіальним устроєм. Адже територія є просторовою основою самоврядування, а економічні, сировинні, матеріально-фінансові та інші потреби територіальних громад обумовлюють розміри їх територій. Тісний зв'язок між інститутами місцевого самоврядування й

адміністративно-територіального устрою вимагає активної участі органів самоврядування в практичному вирішенні територіальних питань. Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні” надав право сільським, селищним, міським, районним та обласним радам ухвалювати рішення з питань адміністративно-територіального устрою в межах і порядку, визначених законодавством (п. 41 ст. 26; п. 2 ст. 37; п. 26 ст. 43). У цьому зв’язку важливо дослідити фактичні можливості органів місцевого самоврядування у влаштуванні територій адміністративних одиниць та їх відносини у цій сфері з місцевими державними адміністраціями. Складність у висвітленні цього питання полягає в тому, що Закон не конкретизував повноважень органів самоврядування у сфері територіального будівництва, а Положення про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою, затверджене в 1981 р., не враховує наявності місцевого самоврядування та його органів. Тому дослідження цих проблем несе значною мірою теоретичний характер. Визначаючи повноваження сільських, селищних, міських (міст районного значення) рад у сфері адміністративно-територіального устрою, слід враховувати специфіку вирішення цих питань. Утворення адміністративно-територіальних одиниць, їх ліквідація та зміна меж завжди зачіпають інтереси декількох, а іноді й багатьох територіальних громад, і ці інтереси повинні враховуватись. Це означає, що сільські, селищні, міські (міст районного значення) ради певною мірою обмежені в самостійному вирішенні питання адміністративно-територіального устрою. Вони повинні вирішуватись за участю інших територіальних громад, а в багатьох випадках – за участю районних рад та органів державної влади. Ст. 6 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” дає право територіальним громадам сусідніх сіл шляхом референдуму об’єднуватись в одну територіальну громаду. Таке об’єднання дає можливість створення спільних органів самоврядування. Таким чином формується адміністративно-територіальне утворення – сільський округ. Чинне законодавство не передбачає узгодження з районною радою або райдержадміністрацією питань

щодо утворення сільського округу чи вихід з нього. Проте досвід адміністративно-територіального устрою України свідчить, що ефективна адміністративно-територіальна система може бути утворена тільки на підставі науково-обґрунтованих принципів і критеріїв формування території з урахуванням багатьох факторів, у т.ч. пов'язаних з економічною спроможністю адміністративних одиниць. Тому не випадково перехідні положення Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” застерігають, що територіальні громади сіл, селищ, міст, які добровільно об'єдналися в одну територіальну громаду, можуть ухвалювати рішення про вихід із цієї громади лише за умови наявності фінансово-матеріальної бази, достатньої для здійснення кожною із цих громад функцій і повноважень місцевого самоврядування.

У зв'язку із цим потрібно внести доповнення до зазначеного закону або прийняти окремий закон про територіальні громади. Для ефективного здійснення самоврядування необхідно визначити повноваження територіальної громади в цілому та права її членів зокрема, а також механізм контролю населення за їх діяльністю. В умовах децентралізації державного управління можна було б “спустити” вирішення питань адміністративно-територіального устрою на нижчий рівень, де виявляються інтереси територіальних громад. Конституція України дає можливість це зробити. До повноважень Верховної Ради у сфері адміністративно-територіального устрою вона віднесла питання утворення й ліквідації районів, визначення й зміни меж районів і міст, віднесення населених пунктів до категорії міст, найменування (перейменування) населених пунктів і районів [1]. Інші питання адміністративно-територіального устрою в районній ланці можуть вирішуватись на нижчому рівні. Виходячи із цього, слід у законодавчому порядку надати органам самоврядування району, у т.ч. і районній раді, повноваження у вирішенні питань адміністративно-територіального устрою. Ініціатива й пропозиції стосовно адміністративно-територіального устрою району мають виходити від територіальних громад. Сільські, селищні, міські

(міст районного значення) ради, а також ради територіальних об'єднань могли б вносити до районної ради пропозиції щодо визначення й зміни меж відповідно сіл, селищ, міст, територіальних об'єднань, взяття їх на облік і зняття з обліку, найменування й перейменування населених пунктів, а також віднесення їх до категорії сіл, селищ, міст районного значення. Районні ради слід наділити правом вирішення на місцях найбільш характерних для первинного рівня самоврядування питань адміністративно-територіального устрою. Вони могли б ухвалювати рішення щодо реєстрації територіальних об'єднань, визначення та зміну їх меж, меж сіл, видавати відповідні акти про визначення й зміну меж сіл і об'єднань, вести облік населених пунктів району, вносити відповідні пропозиції до обласних і центральних органів.

Крім того, слід внести зміни й доповнення до Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" стосовно делегування повноважень. Окрім законодавчого надання органам місцевого самоврядування ряду повноважень органів виконавчої влади, слід закріпити право місцевих державних адміністрацій самостійно делегувати органам самоврядування окремі свої повноваження. Це додало б гнучкості їх відносинам і сприяло б кращому вирішенню деяких питань. Ст. 10 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" закріпила право сільських, селищних, міських рад передавати свої повноваження районним радам. Однак відносини між органами територіальних громад і районною радою з приводу передачі повноважень достатньою мірою не конкретизовані, тому слід зробити відповідні доповнення до зазначеного закону. Для підвищення ефективності в здійсненні самоврядування, забезпечення законності й дотримання фінансової дисципліни необхідно в законодавчому порядку визначити повноваження територіальної громади в цілому та її членів зокрема, а також механізм контролю населення за діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування. Становлення місцевого самоврядування значною мірою залежить від адміністративно-територіального устрою, можливості влаштувати території адміністративних одиниць відповідно до

управлінських потреб і потреб соціально-економічного розвитку місцевості. Звідси виникає необхідність закласти в проект закону України про адміністративно-територіальний устрій України положення щодо наділення органів місцевого самоврядування й місцевих державних адміністрацій повноваженнями вирішувати деякі питання організації території.

Отже, лише за умови вдосконалення та упорядкування нормативно-законодавчої бази з даного питання місцеве самоврядування посяде гідне місце серед органів влади та буде в повному обсязі виконувати важливі завдання із забезпечення життєдіяльності населення територіальних громад.

Список використаних джерел

1. Конституція України: Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. // ВВР України. – 1996. – № 30.
2. Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні” // ВВР України. – 1997. - №24.
3. *Корнієнко М.* Місцеве самоврядування та “урядова вертикаль” // Місцеве самоврядування. – 1997. – № 3-4. – С. 40.

***Prihodko V.A.* The drawbacks of the standard legislative determination of the activity of local authorities.**

In this article the main standard legislative documents of local authorities in practice have been revised and their main drawbacks which influence in the negative the activity of the local councils. The experiences of Shevchenkivsky district have been introduced here as well as a number of proposals.

Key words:

***Приходько В.А.* Недостатки нормативно-законодательного определения деятельности органов местного самоуправления.**

Рассмотрены главные нормативно-законодательные документы местного самоуправления в практической плоскости и определено их основные недостатки, которые отрицательно влияют на деятельность местных советов. Приведен опыт Шевченковского района Харьковской области и внесен ряд предложений.

Ключевые слова: органы местного самоуправления, нормативно-законодательные документы, территориальные общины.