



ЗАПОБІГАННЯ КОМПЕТЕНЦІЙНИМ КОНФЛІКТАМ ЗА УЧАСТЮ ПЕРЕДСТАВНИЦЬКИХ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Г. В. Макаров, к. політ. н.,
 головний консультант відділу розвитку політичної системи
 центру суспільних досліджень Національного інституту стратегічних
 досліджень

В аналітичній записці надано рекомендації стосовно удосконалення законодавства з метою запобігання конфліктам між місцевими радами різних адміністративно-територіальних одиниць, а також між місцевими радами та виконавчими органами. Основний акцент зроблено на врегулюванні майнових відносин між органами місцевого самоврядування, розв'язанні законодавчої колізії щодо делегування повноважень. Рекомендації можуть бути реалізовані без внесення змін до Конституції України щодо децентралізації влади.

Висновки та рекомендації

Основними недоліками чинного законодавства України, що провокують виникнення конфліктів у системі місцевого самоврядування, слід вважати:

- недосконалу регламентацію делегування повноважень районними та обласними радами місцевим державним адміністраціям;
- проблеми навколо формування виконавчих комітетів сільських, селищних, міських рад;
- недосконалий порядок передачі майна, що знаходиться у спільній власності громад району або області, у власність окремих територіальних громад.

Враховуючи зазначене вище, вважаємо за доцільне рекомендувати:

Міністерству розвитку громад та територій:

1. Розробити зміни до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», зокрема, уточнити порядок делегування повноважень районними та обласними радами відповідним місцевим державним адміністраціям (МДА). Встановити у Законі, що в разі відмови районної або обласної ради ухвалити протягом визначеного законом періоду рішення про делегування повноважень

відповідним місцевим державним адміністраціям, визначених статтею 44 Закону, ці повноваження вважаються делегованими автоматично.

2. Розробити проєкт Закону України «Про комунальну власність», в якому зафіксувати:

- чіткий термін прийняття районною радою рішення з моменту отримання ініціативи місцевої ради об'єднаної територіальної громади щодо передання об'єктів спільної власності громад у власність останньої;

- можливість збереження у спільній комунальній власності громад району або області об'єктів, що задовольняють потреби різних громад району/області. Районній чи обласній раді має бути надане право мотивованої відмови у передачі об'єкту зі спільної власності територіальних громад у власність окремої територіальної громади у разі, якщо даний об'єкт задовольняє інтереси кількох громад району/області;

- прийняття рішень про відчуження спільної власності територіальних громад залежно від його походження. Має бути визначено, що в разі відчуження об'єкта спільної власності територіальних громад, який був переданий у спільну власність рішенням сільської, селищної, міської ради, об'єкт може бути переданий у приватну або державну власність рішенням органа-розпорядника (районної, обласної ради) лише за згодою: органу, який передав об'єкт у спільну власність; у разі ліквідації – органу, що є його правонаступником (зокрема, місцева рада об'єднаної територіальної громади, до складу якого увійшла відповідна сільська, селищна, міська громада).

Міністерству юстиції України розробити проєкт змін до Виборчого кодексу України щодо уточнення порядку набуття повноважень депутатами сільських, селищних, міських рад та сільськими, селищними, міськими головами. Необхідно встановити обмеження, що унеможливило б проведення першої сесії (на якій відбувається приведення депутатів до присяги) обраної на чергових виборах сільської, селищної, міської ради до набуття мандата обраним сільським, селищним, міським головою. При цьому дане обмеження не повинно застосовуватися у разі: визнання виборів міського голови недійсними, внаслідок чого необхідне призначення повторних виборів голови (відповідно до частини 1 статті 280 Виборчого кодексу України); якщо особа, що обрана сільським, селищним, міським головою, визнана територіальною виборчою комісією такою, що відмовилася від посади або не набула повноважень (згідно з частиною 4 статті 283 Виборчого кодексу України).

Обґрунтування

Спостерігається ситуація, коли органи влади на центральному та місцевих рівнях адміністративно-територіального устрою (регіональному, субрегіональному, локальному) контролюються конкуруючими політичними партіями. Дана тенденція може спричинити конфлікти між органами місцевого самоврядування різних рівнів

між собою, а також із органами державної влади. Ініціаторами конфліктів стають не лише політичні партії, але й різні групи інтересів (як локальні, так і загальнонаціональні з точки зору масштабів діяльності). Ці тенденції накладаються на конфліктогенну модель територіальної організації влади, встановлену чинною Конституцією держави. Вона передбачає паралельні процедури легітимації представницьких та виконавчих органів на місцевому рівні. При цьому внесення змін до Конституції України у частині децентралізації влади у найближчій перспективі виглядає сумнівним. Таким чином, найбільш реалістичним є пом'якшення конфліктів через внесення змін до звичайних законів.

У чинній системі державного устрою можна виділити дві основні групи реальних чи потенційних компетенційних конфліктних зон за участі представницьких органів місцевого самоврядування.

Конфлікти представницьких органів місцевого самоврядування з органами виконавчої влади.

1. З органами державної виконавчої влади – місцевими державними адміністраціями (МДА). Чинна централізована система управління передбачає широке втручання держави у здійснення місцевого самоврядування. Стаття 44 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» встановлює делегування обласними та районними радами більшості своїх повноважень відповідним місцевим державним адміністраціям, у результаті чого останні практично мають подвійний статус – як органів державної виконавчої влади та виконавчих органів місцевого самоврядування. Чинний закон уможливує виникнення конфліктів між обласними і районними радами та відповідними МДА переважно у двох формах:

- відхилення ініціатив, розроблених МДА в рамках делегованих їм повноважень – проєктів місцевих бюджетів, програм регіонального і місцевого розвитку тощо;

- висловлення недовіри головам відповідних місцевих державних адміністрацій. Таке право обласним та районним радам надане з метою контролю за реалізацією делегованих повноважень адміністраціям¹.

Формулювання статті 44 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» («районні, обласні ради делегують місцевим державним адміністраціям такі повноваження...») має скоріше зобов'язальний характер. У той же час пункт 27 частини 1 статті 43 цього ж Закону встановлює, що рішення про делегування окремих повноважень МДА приймаються виключно на пленарних засіданнях районних та обласних рад, що залишає за радами право вибору. З наведених формулювань не можна зробити однозначних висновків:

¹ Так, нещодавно, 10.12.2020 рішення про недовіру голові обласної державної адміністрації кваліфікованою більшістю голосів (понад 2/3 депутатів) висловила Волинська обласна рада¹. Інститут висловлення недовіри головам МДА може бути використаний з метою заблокувати виконання ними повноважень зі здійснення повноважень, які стосуються реалізації державної політики.

- чи мають місцеві ради право ухвалювати рішення про повернення собі повноважень, делегованих місцевим державним адміністраціям;
- що робити, якщо рішення про делегування повноважень всупереч законодавству не було ухвалене відповідними радами (тобто, чи вважаються вони такими, що були делеговані МДА).

2. З виконавчою гілкою місцевого самоврядування. Конфлікти цього рівня є логічним наслідком чинної моделі організації муніципальної влади «сильна рада – сильний мер». Міські, селищні та сільські голови, формально будучи керівниками виконавчих органів місцевих рад у той же час проходять паралельну процедуру легітимації, незалежно від представницьких органів – міських, селищних та сільських рад. Представницькі органи (міські, селищні, сільські ради) мають спільну компетенцію:

- з головами – щодо формування виконавчих комітетів, а також при призначенні керівників комунальних закладів та підприємств;

- з головами та очолюваними ними виконавчими комітетами – у сфері формування місцевих бюджетів, земельних відносин, охорони навколишнього середовища та вирішення адміністративно-територіального устрою. В останньому випадку найчастіше йдеться про функціональний розподіл обов'язків: ради ухвалюють рішення, а виконавчі органи – готують їх проекти та реалізують уже ухвалені нормативно-правові акти. Місцеві ради на рівні громад можуть у ході конфліктів відхиляти ініціативи виконавчих комітетів у межах зазначеної вище спільної сфери компетенції, а також мають право висловити недовіру міському, селищному або сільському голові. Конфлікти між представницькими органами та головами виникають уже на стадії формування виконавчих комітетів².

Конфлікти між представницькими органами місцевого самоврядування.

Суперечки стосовно комунального майна, що перебуває в управлінні органів місцевого самоврядування різних рівнів.

² Так, наприклад, у грудні 2020 р. через протистояння між новообраними головою та міською радою міста Кам'янка-Подільська Хмельницької області секретаря міськради (який за посадою є членом міськвиконкому і кандидатуру якого вносить міський голова) було затверджено лише з третьої спроби (Депутати у Кам'янці так і не змогли обрати секретаря міської ради. <https://podillyanews.com/2020/12/16/deputaty-u-kam-yantsi-tak-i-ne-zmogly-obraty-sekretarya-miskoyi-rady/>.)

У місті Львові наприкінці листопада 2020 року було створено небезпечний прецедент: територіальна виборча комісія призначила першу сесію новообраної міської ради і привела до присяги депутатський корпус ще до оголошення офіційних результатів виборів міського голови. На думку місцевих оглядачів, Такі дії могли бути зумовлені прагненням опозиційно налаштованої депутатської більшості у міській раді, сформованої навколо фракції «Європейська солідарність», здійснити деякі кадрові призначення ще до набуття повноважень міським головою А. Садовим (і без його участі), обраним на черговий строк лише за результатами повторного голосування². Виходячи з ч. 1 ст.42 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», повноваження переобраного міського голови прийняття ним нової присяги у разі переобрання. Призначення членів виконавчого комітету у даній ситуації виглядає сумнівним з юридичної точки зору. Так, немає однозначного трактування, хто має виконувати обов'язки міського голови до набуття ним повноважень, а отже і вносити кандидатури членів виконкому. Секретар міської ради стає виконувачем обов'язків голови лише у разі, якщо повноваження останнього були припинені достроково. Можливо, виходячи з цього, на зазначеному першому засіданні, крім прийняття присяги, депутати обмежилися лише обранням тимчасової президії ради. Однак, подія все одно отримала негативний резонанс у суспільстві.

1. Конфлікти, що виявляються у процесі передачі майна зі спільної власності до об'єднаних територіальних громад. Законодавство вимагає від районних рад безоплатно повертати у власність ОТГ, на вимогу останніх, об'єкти власності, що знаходяться у спільній власності територіальних громад району, але знаходяться на території відповідних ОТГ. Хоча відповідно до Пункту 7 перехідних положень Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» усі відповідні об'єкти мали бути передані ще до 1 січня 2020 р., процес наразі триває³ (враховуючи утворення ОТГ вже після зазначеного терміну).

Перехідні положення Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» не встановлюють чітких термінів задоволення вимог органів влади ОТГ щодо повернення майна районними радами. Тому останні намагаються під надуманими приводами відкладати ухвалення відповідних постанов. Також відомі випадки, коли районні ради передавали у власність ОТГ самі установи та підприємства, залишаючи при цьому у спільній власності надане цим установам майно, включаючи нерухомість (характерний приклад – судові суперечки у деяких районах Херсонської області)⁴. Щоправда, в зазначених випадках суд зобов'язав районні ради повністю задовольнити вимоги рад об'єднаних територіальних громад.

Можливість порушення законодавства районними радами значною мірою пов'язана з відсутністю окремого закону, який врегулював би порядок передачі спільного майна територіальних громад. Тому ради або приймають власні порядки передачі, або відштовхуються від Закону України «Про передачу об'єктів права державної комунальної власності»⁵. Даний Закон не встановлює чіткого терміну прийняття рішень стосовно клопотань рад територіальних громад.

Викликає сумнів доцільність передачі до майна територіальних громад (зокрема, об'єднаних) об'єктів власності, які використовуються для задоволення потреб усіма (або декількома) громадами району або області, а не лише тієї громади, на території якої вони знаходяться. Зазвичай такі об'єкти розташовані у районних, обласних центрах (наприклад, спеціалізовані школи – музичні, школи мистецтв тощо). Хоча використання переданих у власність ОТГ таких об'єктів можливо врегулювати через механізм співробітництва територіальних громад, районні (чинні або колишні) та обласні центри в даному разі отримують перевагу у відносинах із сусідніми громадами;

2. Конфлікти, що можуть виникати у разі відчуження майна, яке було раніше передане окремими територіальними громадами у спільну власність. Законодавство не враховує специфіки передачі об'єктів спільної власності територіальних громад

³ Про передачу майна у смт. Іваничі. Проект рішення Волинської обласної ради (оприлюд. 12.01.2021). <http://volynrada.gov.ua/projects/pro-peredachu-maina-u-smt-ivanichi>.

⁴ Трипольська М. Об'єкти спільної власності тер громад: передаємо у власність ОТГ. Місцеве самоврядування, 2017, № 12. <https://i.factor.ua/ukr/journals/ms/2017/december/issue-12/article-32585.html>.

⁵ Трипольська М. Об'єкти спільної власності тер громад: передаємо у власність ОТГ. Місцеве самоврядування, 2017, № 12. <https://i.factor.ua/ukr/journals/ms/2017/december/issue-12/article-32585.html>.

залежно від її походження у державну чи приватну власність. Так, зокрема, прийняття відповідного рішення районною чи обласною радою про відчуження об'єкта, який був переданий у спільну власність рішенням місцевої ради територіальної громади, без згоди останньої може викликати протест з її боку.