

О. Д. Скопич,
аспірант, Національна академія державного управління при Президентові України

ЗАКОНОДАВЧЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ КОНТРОЛЮ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Визначено особливості статусу та повноважень районних у місті рад, умов їх діяльності. Досліджено законодавче забезпечення контролю діяльності органів місцевого самоврядування.

The features of status and plenary powers of soviets district in town, and terms of their activity, are certain. The legislative providing of control of activity of organs of local self-government is explored.

Ключові слова: концентрація повноважень, місцеве самоврядування, нормативне регулювання, реформа управління, чинник.

ВСТУП

Становлення і розвиток місцевого самоврядування в Україні суттєво гальмується впливом значної кількості об'єктивних і суб'єктивних чинників політичного, правового, економічного та психологічного характеру. Насамперед, це відсутність дієздатного суб'єкта місцевого самоврядування — самодостатньої територіальної громади, яка володіла б необхідними матеріальними і фінансовими ресурсами, мала надійні внутрішні джерела наповнення місцевого бюджету.

АНАЛІЗ ОСТАННІХ НАУКОВИХ ДОСЛІДЖЕНЬ

Вирішення проблем становлення та розвитку місцевого самоврядування знайшли відображення у роботах як закордонних, так і вітчизняних дослідників. Розробкою загальних засад демократичного устрою суспільства займаються В. Авер'янов, Г. Атаманчук, Б. Гурне, Н. Нижник, Г. Одінцева, В. Цветков та ін. Більш детально питання функціонування та розвитку місцевого самоврядування розглядаються в роботах В. Бабаєва, М. Баймуратова, Р. Драго, В. Кампо, В. Куйбіди, В. Погорілка та ін.

ПОСТАНОВКА ЗАВДАННЯ

— визначити особливості статусу та повноважень районних у місті рад, умов їх діяльності;
— дослідити законодавче забезпечення контролю діяльності органів місцевого самоврядування.

РЕЗУЛЬТАТИ

Конституційно-правові основи місцевого самоврядування в Україні становлять норми — принципи Конституції України, що закріплюють найважливіші відносини, які виникають у процесі організації й функціонування місцевого самоврядування.

Поряд з Конституцією України систему нормативно-правових актів, що регламентують діяльність місцевого самоврядування в Україні, становлять закони України, відповідні акти Президента України і Кабінету Міністрів України, акти органів місцевого самоврядування та акти, прийняті на місцевих референдумах.

Ця система нормативно-правових актів будується на принципах жорсткої ієрархії, що передбачає:

— по-перше, верховенство норм Конституції України — норми всіх інших актів не можуть суперечити конституційним нормам, вони мають бути спрямовані на деталізацію і конкретизацію положень конституційних норм;

— по-друге, вищу юридичну силу норм законів України, в першу чергу Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні", у відношенні до підзаконних актів — указів Президента України, постанов Кабінету Міністрів України, рішень органів місцевого самоврядування;

— по-третє, відповідність актів місцевого самоврядування — актів місцевих референдумів та актів органів місцевого самоврядування положенням всіх нормативно-правових актів органів державної влади, що прийняті в межах їх компетенції.

Серед законів України, що містять норми, які регламентують питання організації та фінансування питання місцевого самоврядування, особливе місце займає Закон України "Про місцеве самоврядування в Україні" від 21 травня 1997 р., який є базовим законом із цих питань. На підставі цього Закону були розроблені законопроекти та прийняті закони, в яких регламентуються окремі питання функціонування місцевого самоврядування, наприклад: Закон України "Про вибори місцевих рад та сільських, селищних, міських голів", Закон України "Про службу в органах місцевого самоврядування", Закон України "Про органи самоорганізації населення", Закон України "Про муніципальну міліцію", Закон України "Про місцеві референдуми", Бюджетний кодекс України, Земельний кодекс України тощо. Необхідність прийняття зазначених законів прямо передбачена в Законі України "Про місцеве самоврядування в Україні" або випливає з його прикінцевих та перехідних положень.

Дамо характеристику змісту основних положень Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні", його концепції та особливостей.

Згідно із Законом України "Про місцеве самоврядування в Україні" [1, ст. 6] система місцевого самоврядування включає:

- територіальну громаду;
- сільську, селищну і міську ради;
- сільського, селищного, міського голову;
- виконавчі органи сільської, селищної, міської ради;
- районні та обласні ради, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст;
- органи самоорганізації населення.

Місцеве самоврядування є складовою управління суспільством. На відміну від місцевого управління, місцеве самоврядування є діяльністю, що спрямована на забезпечення потреб та інтересів місцевого населення. У політичному аспекті місцеве самоврядування розглядається як інститут парламентського режиму, специфічна форма реалізації публічної влади, відмінної як від держави, так і від об'єднань громадян.

Нормативне регулювання організації та діяльності місцевого самоврядування здійснюється внутрішнім правом кожної держави, а також відповідними актами міжнародного рівня, зокрема Європейською Хартією місцевого самоврядування, котру від імені України 6 листопада 1996 р. було підписано в м. Страсбурзі (ратифіковано Верховною Радою України 15 липня 1997 р.). Після цього вона стала частиною національного законодавства України [2]. Внаслідок цього положення Хартії на території України мають обов'язкову юридичну силу, як і положення будь-якого іншого чинного законодавчого акта України. Метою Європейської хартії місцевого самоврядування є встановлення загальноєвропейських стандартів щодо визначення і захисту прав територіальних громад і органів місцевого самоврядування, що забезпечує їх активну участь у вирішенні питань місцевого значення.

За своєю природою місцеве самоврядування є специфічною формою реалізації публічної влади, яка відрізняється від державної влади тим, що втілює місцеві інтереси територіальних колективів, на відміну від природи держави, яка втілює загальнодержавні інтереси. Крім того, місцеве самоврядування відрізняється від влади об'єднань громадян, що реалізують політичні, соціальні, культурні й інші інтереси своїх членів. Місцеве самоврядування відрізняється від інших форм здійснення публічної влади своїми інститутами, формами діяльності, повноваженнями, правовим захистом і відповідальністю. Його характерними рисами є демократизм, що знаходить своє відображення у виборності органів місцевого самоврядування, децентралізації системи [4, с. 96].

Також це виражається у самостійності територіальних колективів у вирішенні питань місцевого значення; гарантованості місцевого самоврядування в межах конституції України; піднаглядності і підконтрольності.

У Законі вдалося розв'язати деякі суперечності, які, на жаль, мають місце в Конституції, визначити механізми реалізації конституційних положень щодо організації та функціонування місцевого самоврядування, а також взаємовідносин його органів та посадових осіб усіх рівнів з місцевими органами виконавчої влади. Виписано норми, що містять основні засади організації та діяльності самоврядування, форми його реалізації населенням, систему органів та посадових осіб місцевого самоврядування, порядок їх обрання та організації діяльності, повноваження, гарантії і відповідальність.

Закон визначає головним суб'єктом місцевого самоврядування, основним носієм його функцій і повноважень територіальну громаду села, селища, міста, тобто жителів, об'єднаних постійним проживанням у межах відповідних населених пунктів, або добровільне об'єднання жителів кількох сіл, що мають єдиний адміністративний центр.

Закон уперше закріплює ряд нових у практиці діяльності органів місцевого самоврядування форм безпосереднього здійснення територіальними громадами місцевого самовря-

дування. Члени територіальної громади наділяються правом у порядку місцевої ініціативи виносити на розгляд відповідної ради будь-яке питання, віднесене до відання місцевого самоврядування. Громада має права заслуховувати органи і посадових осіб місцевого самоврядування на громадських слуханнях, порушувати будь-які проблеми та вносити пропозиції щодо питань, які належать до відання місцевого самоврядування.

Крім того, ради різних рівнів, наділяють територіальну громаду, з ініціативи її членів, правом організувати органи самоорганізації населення та наділяти їх частиною власних компетенцій, фінансів, майна.

Закон уточнив і розв'язав деякі суперечливі конституційні положення, що стосуються системи та статусу органів і посадових осіб місцевого самоврядування як на первинному, так і на його районному і обласному рівнях. Конституція, як відомо, визнає територіальною громадою також жителів районів у містах та наділяє їх правами суб'єкта комунальної власності. Закон конкретизує положення Конституції щодо статусу виконавчих органів сільських, селищних, міських, районних у містах рад. Проведено ідею, згідно з якою виконавчими органами рад мають бути їх виконавчі комітети як колегіальні органи, відділи, управління та інші створювані цими радами виконавчі органи.

Закон передбачає норму, згідно з якою в сільських радах, що представляють територіальні громади, які налічують до 500 жителів, за рішенням громади або сільської ради виконавчий орган ради може не утворюватися. В цьому випадку його функції (крім розпорядження земельними і природними ресурсами) здійснює сільський голова одноособово.

У системі місцевого самоврядування з'явилася нова посадова особа — сільський, селищний, міський голова, який обирається територіальною громадою на основі загального, рівного, прямого виборчого права шляхом таємного голосування строком на чотири роки і здійснює свої повноваження на постійній основі. За правовим статусом він, відповідно до Конституції, є головною посадовою особою територіальної громади, очолює виконавчі органи відповідної ради та веде її засідання.

Закон передбачає на рівні сільської, селищної, міської ради ще й таку посадову особу місцевого самоврядування, як секретар ради, який обирається з числа її депутатів за поданням голови. Введення цієї посадової особи зумовлено статусом сільського, селищного, міського голови, який вже не є головою відповідної ради, та необхідністю здійснення функцій, пов'язаних із забезпеченням організації роботи ради, її постійних комісій, сприяння роботі депутатів.

Тепер щодо характеристики статусу, порядку формування, повноважень та організації діяльності представницьких органів місцевого самоврядування, якими за Законом є сільські, селищні, міські, районні у містах, районні, обласні ради.

Сільські, селищні, міські, районні у містах ради, згідно з Конституцією, представляють відповідні територіальні громади та здійснюють від їх імені та в їх інтересах функції і повноваження місцевого самоврядування. Для цього вони наділяються певними повноваженнями. Причому їх обсяг дещо розширено за рахунок повноважень районних і обласних рад, які вони здійснювали за попереднім законом. Визначені повноваження, які ради всіх рівнів мають здійснювати винятково на своїх пленарних засіданнях. Що ж до повноважень виконавчих органів рад, то вони розмежовані як за окремими галузями і сферами їх діяльності, так і за радами. Повноваження поділяються, в свою чергу, на власні (самоврядні), які виконками здійснюють самостійно і під свою відповідальність, і на так звані делеговані (повноваження органів виконавчої влади), у здійсненні яких викон-

коми є підконтрольними відповідним органам виконавчої влади.

Окремою главою Закону виписано статус і повноваження районних і обласних рад, які, відповідно до Конституції, є органами місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад.

Розглянемо природу, характер і обсяг повноважень, якими Закон наділяє районні і обласні ради. Це органи регіонального рівня, що безпосередньо впливають на характер їх основних функцій і повноважень. Адже саме тут постають такі питання місцевого значення, вирішення яких неможливе на рівні окремої громади села, селища, міста та його органів. Досить зазначити, що інфраструктура, покликана забезпечувати нормальну життєдіяльність, скажімо, сільських населених пунктів, нині зосереджена в районах та їх центрах, а окремі її об'єкти — навіть в обласних центрах.

Повноваження районних і обласних рад виписані у статтях 43 і 44 закону. Вони поділяються на дві групи: питання, які ради вирішують виключно на своїх пленарних засіданнях; повноваження, що делегуються ними відповідним місцевим державним адміністраціям у зв'язку з відсутністю в цих радах своїх виконавчих органів.

Можна по-різному оцінювати ці повноваження. Проте зроблено максимально можливе в межах Конституції України, щоб районні та обласні ради мали змогу представляти спільні інтереси територіальних громад.

По-перше, шляхом управління тими об'єктами комунальної власності, що належать до спільної власності територіальних громад району, області й покликани задовольняти їхні спільні потреби.

По-друге, шляхом об'єднання зусиль територіальних громад сіл, селищ, міст при проведенні ними спільних заходів у межах району, області з метою задоволення своїх потреб і забезпечення комплексного розвитку відповідного регіону в цілому.

Важливою формою такої об'єднаної, координаційної діяльності районних та обласних рад є затвердження ними програм соціально-економічного і культурного розвитку областей та районів, залучення на договірних засадах з місцевих бюджетів коштів для виконання спільних програм, а також окремих проєктів.

По-третє, шляхом справедливого перерозподілу між територіальними громадами сіл, селищ, міст коштів, виділених з державного бюджету, для збалансування місцевих бюджетів, вирівнювання фінансових можливостей територіальних громад.

По-четверте, шляхом представництва інтересів системи місцевого самоврядування відповідного району, області у відносинах з центральними та місцевими органами державної влади, зокрема відповідними місцевими державними адміністраціями.

Основна особливість їх статусу полягає у відсутності у цих рад своїх виконавчих органів, їх функції мають здійснювати місцеві державні адміністрації. Обсяг цих функцій, крім тих, що безпосередньо визначені статтею 119 Конституції, визначається рішенням відповідної ради згідно зі статтею 44 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні".

Місцеві державні адміністрації підзвітні й підконтрольні радам у частині повноважень, делегованих їм обласними і районними радами. Як відомо, обласна чи районна рада може висловити недовіру голові відповідної місцевої державної адміністрації, на підставі чого Президент України приймає відповідне рішення аж до відставки голови державної адміністрації. При цьому в разі висловлення недовіри голові адміністрації двома третинами депутатів від загального складу відповідної ради — відставка є обов'язковою.

Закон розвиває і конкретизує конституційні засади матеріальної і фінансової основи місцевого самоврядування,

закріплює самостійність місцевих бюджетів, принципи їх формування. Слід зазначити, що він не містить переліку конкретних джерел формування місцевих бюджетів.

Принципово важливим є положення Закону про те, що доходи місцевих бюджетів за Законом мають формуватися за рахунок власних, визначених Законом, джерел та закріплених у встановленому законом порядку загальнодержавних податків, зборів та інших обов'язкових платежів. Окремо виділяються доходи, необхідні для виконання власних повноважень і наданих Законом повноважень органів виконавчої влади.

Передбачено норми, згідно з якими держава фінансово підтримує місцеве самоврядування, гарантує органам самоврядування дохідну базу, достатню для забезпечення населення послугами на рівні мінімальних соціальних потреб. Мінімальні розміри місцевих бюджетів визначаються на основі нормативів бюджетної забезпеченості на одного жителя з урахуванням економічного, соціального, природного та екологічного стану відповідних територій, виходячи з рівня мінімальних соціальних потреб, встановлених законом.

Певні особливості мають районні й обласні бюджети. Вони формуються з коштів державного бюджету для їх відповідного розподілу між територіальними громадами або для виконання спільних проєктів та з коштів, залучених на договірних засадах з місцевих бюджетів для реалізації спільних соціально-економічних і культурних програм.

Оскільки районні й обласні ради не мають власних виконавчих органів, складання і виконання відповідних бюджетів здійснюється місцевими державними адміністраціями. Ради ж затверджують бюджети, вносять до них відповідні зміни, контролюють хід виконання місцевих бюджетів, здійснюють функції щодо їх вирівнювання.

Закон визначає поняття та правовий режим комунальної власності територіальних громад, перелік майна, що може перебувати у комунальній власності, повноваження органів місцевого самоврядування, які від імені територіальних громад здійснюють правомочності щодо володіння, користування та розпорядження об'єктами права комунальної власності, а також функції управління об'єктами їх спільної власності, що їх здійснюють районні та обласні ради.

У прикінцевих та перехідних положеннях Закону зроблено, на наш погляд, важливий крок у вирішенні проблем, пов'язаних з комунальною власністю. Визначено, зокрема, що майно, яке до прийняття Конституції України у встановленому законодавством порядку передане державою до комунальної власності адміністративно-територіальних одиниць та набуте ними на інших законних підставах, є комунальною власністю відповідних територіальних громад. Майно, передане до комунальної власності областей і районів, є спільною власністю територіальних громад, управління яким, відповідно до статті 143 Конституції, здійснюють районні й обласні ради.

Слід мати на увазі, що це право належить до їх виключної компетенції, а отже, не може бути делеговане відповідним місцевим державним адміністраціям, бо це вже не є державною власністю.

Правовий режим комунальної власності, в тому числі спільної власності територіальних громад, має визначатися окремим законом про комунальну власність.

Сьогодні можна стверджувати, що Закон "Про місцеве самоврядування в Україні" є першим кроком у створенні правової основи для становлення і розвитку місцевого самоврядування в нашій державі.

Визначаючи природу місцевого самоврядування як специфічної форми публічної влади, Конституція України, Закон "Про місцеве самоврядування в Україні" закріплюють принципи його правової, організаційної та фінансової само-

стійності на засадах Хартії місцевого самоврядування, вирішуючи проблему інтеграції для загальнодержавних цінностей.

У системі місцевого самоврядування входять районні в місті ради (у разі їх створення). Складність організації влади в містах з районним поділом зумовлюється конфліктом інтересів між самоврядними органами міста як цілісного соціально-економічного та політично-правового явища і самоврядними органами його складових. Витоки такого конфлікту закладено положеннями законодавчих актів радянського періоду. Зокрема, Законом УРСР від 15.07.1971 р. "Про міську, районну в місті раду депутатів трудящих Української РСР" фактично отождивив повноваження міської Ради та районних у місті Рад [3]. З 90-х років розпочався процес формування нового конституційного законодавства про ради, проте, впроваджуючи інститут місцевого самоврядування в Україні, законодавчо не розв'язувались проблеми пов'язані з функціонуванням районів у містах. До основних проблем районних рад у містах та їх виконавчих комітетів сьогодні можна віднести:

- визначення обсягу і меж повноважень, які здійснюють районні у містах (у разі їх створення) ради та їх виконавчі органи в інтересах територіальних громад районів у містах на певний термін, що суперечить п.4, ст. 41 Закону України "Про місцеве самоврядування";

- зміна міською радою без згоди відповідної районної у місті ради протягом даного скликання обсягу повноважень районних у місті рад та їх виконавчих органів;

- відсутність необхідних законодавчих підстав та важелів впливу на процес управління майном, що знаходиться в комунальній власності територіальної громади міста, районної у місті ради та її виконавчого комітету;

- невизначеність складу доходів та видатків бюджетів районів у місті на період скликання ради (змінюється кожного року);

- неузгодженість виділення, продаж, передача землі в оренду з районною радою, органами самоорганізації населення. А від цього передусім страждає соціально-культурна сфера конкретної території. Законодавчо не визначено правові умови, за яких має використовуватися спільне майно територіальних громад.

В Україні існує 25 міст з районним поділом. Свого часу в Законі УРСР від 15 липня 1971 р. "Про міську, району в місті раду" [3] були уніфіковані повноваження міських і районних рад. Це також зафіксовано у законах незалежної України "Про місцеві ради і регіональне самоврядування" 1992 р. і "Про формування місцевих органів влади в Україні" 1994 р. Лише в останній редакції чинного Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" [1] йдеться, що рішення про утворення районних рад у містах з районним поділом приймається територіальною громадою міста або міською радою. Стаття 5 чинного Закону України констатує, що районні в місті ради, у свою чергу, утворюють власні виконавчі органи і обирають голову ради, що є водночас головою виконавчого комітету. Стаття 41 визначає особливості повноважень районних в містах рад та їх виконавчих органів.

Районні у містах ради та їх виконавчі органи здійснюють управління рухомим і нерухомим майном та іншими об'єктами, що належать до комунальної власності територіальних громад районів у містах, формують, затверджують і виконують відповідні бюджети і контролюють за їх виконанням, а також здійснюють інші повноваження, що передбачені законом, у межах і обсягах, визначених міськими радами. Причому ці обсяги і межі повноважень міської ради визначають за узгодженням з районними в містах радами, враховуючи загальнодержавні інтереси і колективні потреби територіальних громад районів у містах. Водночас стаття 16 Закону окреслює можливості міських рад щодо права управ-

ління майном і фінансовими ресурсами, що є у власності територіальної громади району в місті. Таке рішення може бути прийнятим на місцевому референдумі відповідних районних у містах громад. Навіть за негативних результатів референдуму, за умов, якщо територіальна громада міста або міська рада не прийняли рішення про створення органів місцевого самоврядування районів у містах, міська рада спроможна здійснювати управління майновими і фінансовими ресурсами.

Статuti територіальних громад великих міст України питання розподілу повноважень між міською і районною радами розглядають фрагментарно. Зокрема, Статут територіальної громади міста Харкова вказує, що районні ради (у разі їх утворення) та їх виконавчі органи беруть участь у здійсненні міського самоврядування, самостійно розробляють, затверджують і виконують бюджет районів у місті, а територіальні громади є суб'єктами права комунальної власності районів у місті [5, с. 87].

Формуючи структуру своїх виконавчих органів, ради беруть до уваги Постанову Кабінету Міністрів України "Про фінансове забезпечення діяльності органів місцевого самоврядування" № 1349, прийняту у березні 1997 року. Цим документом рекомендовано міським головам під час підготовки пропозицій щодо структури виконавчих органів міських і районних у місті рад щодо загальної чисельності апарату рад та їх виконавчих комітетів дотримуватись типових штатів згідно з Класифікацією посад в органах місцевого самоврядування. Цим документом визначено типові штати апарату міських (крім міста Севастополя) рад, їх виконавчих комітетів у залежності від кількості населення міста (розрізняють міста з чисельністю понад один мільйон жителів та міста з чисельністю понад п'ятнадцять тисяч та близько п'ятнадцяти тисяч жителів). Крім того, передбачається класифікація міст за оплатою праці штатних одиниць. Таких груп чотири. Прийняття таких актів не завжди йде на користь розвиткові місцевого самоврядування та пошуку його нових організаційних форм.

ВИСНОВКИ

Все законодавство стосовно місцевого самоврядування потребує термінового перегляду. Проблемою номер один сьогодні є концентрація повноважень і ресурсів у центрі і повний дефіцит на місцях. Щоб вирішити цю проблему слід дати якнайбільше прав туди, де людина зустрічається з державою у повсякденному житті — це головна філософія реформи управління. Реформа управління сьогодні спрямована на розвиток низової ланки вирішення проблем територіальної громади. В цьому зв'язку актуальним є питання забезпечення рівних прав та свобод людини і громадянина повсюди — і в сільській місцевості, і у великому місті.

Література:

1. Закон України "Про місцеве самоврядування в Україні" від 21.05.1997 р. № 280 / 97 — ВР // ВВР України. — 1997. — № 24. — Ст. 170.
 2. Закон України "Про ратифікацію Європейської хартії місцевого самоврядування" від 15.07.1997 р. № 452/97-ВР // ВВР України. — 1997. — № 38. — Ст. 249.
 3. Законы Украинской ССР об областном, районном, городском, районном в городе, поселковом, сельском Советах народных депутатов Украинской ССР. — К.: Политиздат Украины, 1987. — 237 с.
 4. Куйбіда В.С. Принципи і методи діяльності органів місцевого самоврядування: монографія. — К.: МАУП, 2004. — 432 с.
 5. Наконечний В. Велике місто як об'єкт управління і самоврядування: світовий досвід і Україна // Людина і політика. — 2003. — № 1. — С. 84—93.
- Стаття надійшла до редакції 17.06.2010 р.*