

АНАТОЛІЙ ТКАЧУК

**Місцеве самоврядування
та децентралізація. Законодавство**

навчальний модуль

Київ
ІКЦ «Легальний статус»
2016

УДК 352:340.134](477)(07)
ББК 67.9(4Укр)401я7
Т48



Інститут
Громадянського
Суспільства

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

«Розроблено за сприяння Програми Ради Європи «Децентралізація і територіальна консолідація в Україні» в рамках впровадження проекту «Підтримка розвитку об'єднаних територіальних громад у Хмельницькій області».

Викладені погляди належать авторам цієї роботи і не можуть ні за яких обставин вважатися такими, що виражають офіційну позицію Ради Європи.

Ця інформація та розробки є вільними для копіювання, перевидання та поширення по всій території України всіма способами, якщо вони здійснюються безплатно для кінцевого споживача та якщо при таких копіюванні, перевиданні та поширенні є обов'язкове посилання на автора і суб'єкта майнового права на цю інформацію та розробки.

Т48 Ткачук А.Ф.

Місцеве самоврядування та децентралізація. Законодавство (навчальний модуль) /
Анатолій Ткачук. – К. : ІКЦ «Легальний статус», 2016. – 80 с.

ISBN 978-966-8312-84-7

УДК 352:340.134](477)(07)
ББК 67.9(4Укр)401я7

ISBN 978-966-8312-84-7

© Рада Європи, 2016
© Інститут громадянського суспільства, 2016
© ІКЦ «Легальний статус», 2016

ЗМІСТ

ВСТУП	4
ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ – ПРОЦЕС ДЛЯ РЕЗУЛЬТАТУ	5
РОЗДІЛ 1. СТАНОВЛЕННЯ ТА РОЗВИТОК МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ: 1990-2010 РОКИ	
1.1. Система влади та ознаки форми правління в Україні	10
РОЗДІЛ 2. З ІСТОРІЇ СТАНОВЛЕННЯ КОНСТИТУЦІЙНОЇ ОСНОВИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ	
2.1. Українська Народна Республіка	14
2.2. Адміністративно-територіальний устрій та структура влади в Українській РСР від 1929 до 1990 року	16
РОЗДІЛ 3. ВІДРОДЖЕННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ У НОВІТНІЙ ПЕРІОД	22
3.1. Закон Української РСР «Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування»	24
РОЗДІЛ 4. РОЛЬ І МІСЦЕ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В СИСТЕМІ МІСЦЕВОЇ ВЛАДИ, ЙОГО ВІДМІННІСТЬ ВІД ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ ТА САМООРГАНІЗАЦІЇ НАСЕЛЕННЯ	29
4.1. Органи місцевого самоврядування	31
4.2. Місцеві державні адміністрації	33
4.3. Самоорганізація населення	37
РОЗДІЛ 5. КОНСТИТУЦІЙНА ТА ЗАКОНОДАВЧА ОСНОВА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ	
5.1. Загальні засади місцевого самоврядування у Конституції України ..	40
5.2. Конституційна основа адміністративно-територіального устрою та територіальна основа місцевого самоврядування в Україні	42
5.3. Лінії конфлікту в органах місцевого самоврядування та між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади	46
РОЗДІЛ 6. ЗАКОНОДАВСТВО ДЛЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ	51
6.1. Європейська хартія місцевого самоврядування	54
6.2. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні»	56
6.3. Закон України «Про статус депутатів місцевих рад»	72

ВСТУП

Новообрані у жовтні 2015 року місцеві ради розпочали свою роботу в нових умовах, коли в Україні відбувається реальна реформа всієї системи публічної влади, та органів місцевого самоврядування зокрема.

Незважаючи на скепсис тих, хто не вірить у зміни, зміни відбуваються досить швидко, ті закони, які лише вчора вважались незмінними, сьогодні уже змінені, ті повноваження, які впродовж останніх років концентрувались в державних органах, знову передаються до органів місцевого самоврядування.

У цих умовах депутати місцевих рад, а особливо депутати новоутворених об'єднаних громад, мають бути досить обізнаними не тільки у деяких конкретних нормах окремих законів, що регулюються діяльність власне місцевих рад та їх депутатів, а розуміти всю філософію змін системи місцевого самоврядування в Україні, роль різних владних інституцій у цьому процесі, адже без цього складно застосовувати законодавство, яке постійно змінюється.

До цього додається нова складова — депутатська відповідальність за свою діяльність. Адже тепер багато чого у житті громади залежить безпосередньо від ефективності рішень місцевої ради, виконкому, а не від рішень, що ухвалюються на національному рівні.

Право місцевої ради на встановлення ставок податку на нерухомість, акцизного збору, право на надання дозволів на будівництво чи введення будов в експлуатацію, право на надання різноманітних адміністративних послуг, можливість отримання додаткових коштів з Державного бюджету України на власний розвиток передбачає і зворотній бік. А як місцева рада скористалась своїми правами? Вони використані для розвитку громади чи стали інструментом місцевої корупції?

Ми переконані, що альтернативи широкій децентралізації просто не існує. Але ми розуміємо також, що децентралізувати повноваження можна лише тим, хто може з ними впоратись і хто скористається ними на благо громади.

Саме з метою підвищення обізнаності депутатів місцевих рад щодо нових можливостей місцевого самоврядування в умовах змін ми підготували цей невеликий навчальний посібник, який має дати змогу ознайомитись як із загальними засадами діяльності органів місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад в Україні, так і зрозуміти загальний вектор реформ. Також тут зроблена спроба показати, яким чином будується законодавство для місцевого самоврядування в Україні і яким чином його найкраще використовувати в інтересах місцевої громади та місцевого розвитку.

ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ – ПРОЦЕС ДЛЯ РЕЗУЛЬТАТУ

В Україні уже багато років ведуться дискусії щодо реорганізації (реформи) усієї системи публічної влади в державі. Але вони, в основному, завжди стосувались перерозподілу повноважень у владному трикутнику на національному рівні: Президент – Парламент – Уряд.

За часів незалежності зміни тут відбувалися уже неодноразово. Проте незважаючи на зміни, що відбуваються у такому перерозподілі на національному рівні, люди, які живуть у конкретних містах і селах, продовжують стикатись з одними і тими ж самими проблемами: дитячі садки і школи, неефективна первинна медична допомога, захаращеність територій сміттям та забрудненість водою, відсутність якісної пиної води тощо.

Отже, звідси висновок, що будь-які перетворення на владному олімпі не надто впливають на реальне життя громадян, без суттєвого переосмислення та надання нових можливостей місцевій владі.

От тут і виникають основні розбіжності. Яким чином має відбутись зміна владних повноважень між національним та місцевим рівнями влади і які органи мають отримати нові повноваження і ресурси для їх реалізації.

Адже мова може йти або про органи місцевого самоврядування, або про органи виконавчої влади, що діють на місцевому рівні – місцеві державні адміністрації та територіальні підрозділи центральних органів виконавчої влади.

У першому випадку – при передачі повноважень органам місцевого самоврядування, мова йтиме про «децентралізацію»¹, у другому – при передачі повноважень по лінії органів виконавчої влади на нижчі рівні управління – деконцентрацію².

¹ *Децентралізація* — система управління, за якої частина функцій центральної влади переходить до місцевих органів самоуправління; скасування або послаблення централізації (Великий тлумачний словник української мови).

² *Деконцентрація влади* - формальний або неформальний розподіл владних компетенцій поміж кількома інститутами чи центрами прийняття рішень, які функціонують на різних щаблях організації (центральному, регіональному, місцевому). (М. П. Рагозін. Демократія від А до Я. Словник-довідник. http://iem.donntu.edu.ua/doc/soz/ragozin_slovník/Text.htm)

На жаль, в українській політиці досить часто терміни «децентралізація» чи «деконцентрація» використовуються «для годиться» у промовах та політичних документах, але на практиці кожен новий уряд намагався наводити порядок починаючи з посилення централізації.

Після Революції 2014 року чи не вперше новий уряд почав не з централізації, а навпаки – оголосив про широку децентралізацію влади і розпорядженням від 01 квітня 2014 року № 333-р схвалив Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні.

Це стало логічним кроком, адже тотальна централізація, яка здійснювалась попередніми урядами, показала свою неспроможність.

Додатковим аргументом тут є і те, що в умовах, коли Україна практично повністю позбавилась державної власності на майно, коли утворена багатуокладна ринкова економіка і проведене розмежування у системі публічних коштів на кошти держави та кошти місцевого самоврядування, вирішити усі проблеми життєзабезпечення людини у найбільшому місті і найменшому селі централізованим управлінням не можливо.

З іншого боку, навіть найширша децентралізація не зможе вирішити означених вище проблем, якщо ми не зможемо віднайти ту золоту середину, чи точніше ту ланку адміністративно-територіального устрою, органи управління, які діють на цій ланці, і дійсно мають ресурси для виконання наданих повноважень.

Отже, одним із найважливіших питань децентралізації є питання: до якої межі і за якими повноваженнями може здійснюватись децентралізація.

Для відповіді на це запитання ми маємо звернутись ще до одного дуже важливого терміну, без якого неможливо уявити процес децентралізації – субсидіарність.

Якщо ви поїдете у будь-яку державу Європейського Союзу і поспілкуєтесь з професійними державними службовцями чи політиками, ви часто будете чути цей термін, оскільки принцип субсидіарності пронизує всю політичну систему ЄС.

Принцип субсидіарності в різних країнах тлумачать дещо по-різному, хоча в основному такі тлумачення збігаються.

Нижче подані деякі варіації тлумачення «принципу субсидіарності»:

Субсидіарності принцип (СП) ³ (англ. *subsidiary* – допоміжний, доповнюючий) – загальний принцип, який передбачає передачу повноважень

³ М. П. Рагозін. Демократія від А до Я. Словник-довідник. http://iem.donntu.edu.ua/doc/soz/ragozin_slovník/Text.htm

на прийняття рішень з центрального на нижчі організаційні рівні. Цей принцип було піднесено до рангу конституційної норми в континентальному європейському федералізмі, узasadнюючи процес децентралізації повноважень публічної влади і розширення можливостей участі громадян у процесах прийняття рішень. СП застосовується як політична і організаційна норма Європейського Союзу (ст. 3b Маастрихтського договору), згідно з яким політичні рішення повинні прийматися на рівні, найближчому до громадян, проте достатньому для їх ефективного виконання. Зрозуміло, що на практиці знаходження оптимального розташування осередку прийняття рішень може бути наслідком певних домовленостей між центром та нижчими рівнями влади.

Субсидіарність (Subsidiarity)⁴ — організаційний і правовий принцип, згідно з яким спільнота вдається до будь-яких заходів лише в тому разі, якщо вони ефективніші за відповідні заходи на національному, регіональному або місцевому рівнях (виняток становлять сфери виняткової компетенції Спільноти); один з основоположних принципів *Європейського Союзу*. Означає постійне оцінювання обґрунтованості дій ЄС з погляду наявних можливостей на національному, регіональному та місцевому рівнях.

Амстердамський договір додав до Договору про заснування Європейської Спільноти Протокол про застосування принципів субсидіарності та пропорційності, де викладені керівні настанови щодо субсидіарності.

«7) **принцип субсидіарності** — розподіл видів видатків між державним бюджетом та місцевими бюджетами, а також між місцевими бюджетами ґрунтується на необхідності максимально можливого наближення надання гарантованих послуг до їх безпосереднього споживача;»⁵.

Незважаючи на те, що принцип субсидіарності знайшов своє відображення у бюджетному кодексі, він досі відсутній в чинному Законі «Про місцеве самоврядування в Україні», проте він розкривається у частині 3 статті 4 Європейської хартії місцевого самоврядування: «3. Муніципальні функції, як правило, здійснюються переважно тими властями, які мають найтісніший контакт з громадянином. Наділяючи тією чи іншою функцією інший орган, необхідно враховувати обсяг і характер завдання, а також вимоги досягнення ефективності та економії». Ця ж стаття містить ще один дуже важливий принцип, який пояснює підходи до децентралізації влади:

⁴ <http://uk.wikipedia.org/>

⁵ *Бюджетний кодекс України, (Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2010, № 50-51, ст. 572).*

«5. Якщо повноваження делегуються органам місцевого самоврядування центральним чи регіональним органом, органи місцевого самоврядування у міру можливості мають право пристосовувати свою діяльність до місцевих умов».

Отже, що ми отримуємо від аналізу базових підходів до децентралізації:

1) держава може здійснювати децентралізацію влади в інтересах населення, на підставі закону, передаючи частину повноважень органів виконавчої влади органам місцевого самоврядування;

2) децентралізація повноважень має відбуватись з урахуванням принципу субсидіарності, тобто таким чином, щоб передавати повноваження на максимально близький до громадянина рівень управління, який при цьому здатний виконати це повноваження ефективніше, ніж інші органи;

3) передаючи повноваження від органів виконавчої влади чи органів місцевого самоврядування більш високого рівня адміністративно-територіального устрою на більш низький рівень, має бути забезпечено передачу необхідних для цього ресурсів і надано право органу місцевого самоврядування приймати рішення щодо переданих повноважень виходячи із місцевих особливостей.

Тепер ми зможемо зрозуміти, чому децентралізація завжди супроводжується посиленням спроможності органів місцевого самоврядування через укрупнення адміністративно-територіальних одиниць або через створення міжмуніципальних об'єднань.

Візьмемо, наприклад, проблему децентралізації середньої освіти. На який рівень місцевого самоврядування можна передати повноваження щодо забезпечення дітей послугами з отримання повної середньої освіти? Звичайно, коли ми ведемо мову про місто-обласний центр чи просто велике місто, де є тисячі школярів, то органи місцевого самоврядування такого міста мають усі можливості забезпечити виконання цього повноваження. У нас усі територіальні громади мають рівні права, проте значна кількість сільських територіальних громад є малочисельними – 300-500 осіб, кількість школярів у таких громадах є недостатньою для утримання повноцінної середньої школи. Відтак виникає питання або передати повноваження щодо середньої освіти на більш високий рівень адміністративно-територіального устрою – район, або залишити це на органи місцевого самоврядування, зобов'язавши їх шляхом переговорів домовлятися із сусідніми громадами, щоб разом забезпечити утримання необхідної кількості повноцінних середніх шкіл і забезпечити їх фінансування. Виходячи із відсутності досвіду таких переговорів, кадрового потенціалу керівництва малих громад, в Україні це повноваження віднесено органами, що діють на районному рівні та

рівні міста обласного значення, а тепер після ухвалення Концепції реформи та Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» ще й до об'єднаних громад, створених відповідно до цього Закону.

Утворення досить чисельних територіальних громад дасть змогу провести децентралізацію повноважень не тільки у сфері освіти, а й у багатьох інших сферах.

ЗАПИТАННЯ ДЛЯ САМОПЕРЕВІРКИ ТА ДОДАТКОВОГО ВИВЧЕННЯ:

- 1. Поясніть термін «децентралізація влади».*
- 2. У чому відмінність між «децентралізацією» та «деконцентрацією» влади?*

РОЗДІЛ 1

СТАНОВЛЕННЯ ТА РОЗВИТОК МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ: 1990-2010 РОКИ⁶

1.1. СИСТЕМА ВЛАДИ ТА ОЗНАКИ ФОРМИ ПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ

Перед підготовкою нового навчального курсу для депутатів місцевих рад та працівників органів місцевого самоврядування ми провели низку досить тривалих та плідних дискусій, чи потрібно в цьому досить короткому курсі давати матеріал загального характеру, щодо системи влади в Україні та історичного огляду зміни підходів до організації місцевого самоврядування, його місця і ролі у системі публічної влади.

На перший погляд здавалось, що такі матеріали можуть дещо переобтяжити цей курс, а виходячи із того, що за останні кілька років з Конституцією України відбулось декілька трансформацій у зв'язку із суттєвою зміною повноважень в трикутнику «Президент-Парламента-Уряд», а тепер існує новий проект змін до Конституції, який стосується уже не тільки змін на національному рівні, а орієнтований на широку децентралізацію влади, варто таки розуміти, як змінювалась система публічної влади в Україні і як вона організована зараз.

⁶ «Місьцеве самоврядування в Україні: світовий та український досвід» Анатолій Ткачук, Роберт Агранофф, Тревор Браун. Київ-1998 р.

Чи відповідає нинішня модель влади потребам України? Якщо ні, то що слід зробити, які напрямки реформування обрати, щоб нарешті отримати ефективну, не корумповану, демократичну владу, якій би довіряла більшість українського народу.

На жаль, при нинішньому обговоренні, як і в попередні роки, забувають осмислити правові поняття, якими оперують, визначити причини нинішньої недієздатності влади та згадати, як і чому з'явилась саме така модель влади, яка нині існує, і що слід зробити, щоб не повторити помилок минулого.

Тому ми вирішили розмістити невеликий параграф, який дасть певне системне уявлення щодо різних моделей державного устрою та конституційної моделі влади в Україні в нинішній (станом на дату написання цього матеріалу) редакції Конституції України від 08 грудня 2004 року.

Звичайно це лише невелика частина інформації на цю тему, але вона може бути корисною з точки зору порівняння різних політичних систем, які склались у різних демократичних державах, з тим, що є в Україні.

Республіканська форма правління – варіанти

У залежності від способу формування та повноважень уряду та повноважень президента і прем'єра вирізняють такі форми республіканського правління:

1. Парламентська республіка. Прямі, періодичні вибори парламенту, який формує уряд та призначає його голову (прем'єр-міністра). Посада президента може існувати, може й не існувати. Спосіб обрання президента, у разі існування такої посади, як правило непрямі вибори: парламентом, або спеціальними зборами (дві палати парламенту, чи разом з представниками від обраних органів субнаціонального рівня). Президент є главою держави і має право розпустити парламент, коли останній не може сформувати уряд. Приклади: Австрія, Німеччина, Італія, Латвія, Естонія.

2. Президентська республіка. Прямі, періодичні вибори парламенту та президента. Президент є главою держави і главою виконавчої влади. Уряд окремо може і не існувати, його функції виконує адміністрація президента. Парламент не формує уряд. В окремих випадках, за наявності посади прем'єр-міністра, парламент може затверджувати його кандидатуру. Прикладом типової президентської республіки є США. Президентськими республіками є більшість держав Латинської Америки.

У залежності від повноважень парламенту та президента у разі його обрання безпосередньо виборцями розрізняють дві проміжних форми республіканського правління: президентсько-парламентська республіка (коли повноваження президента є доволі великими і дещо переважають

повноваження парламенту у царині впливу на виконавчу владу) і парламентсько-президентська республіка, де домінуючими все-таки є повноваження парламенту. На жаль, не існує чітко означених критеріїв таких визначень, тому можна зустріти різні варіанти визначень президентсько-парламентської та парламентсько-президентської республіки. Тут пропонується, як на наш погляд, найбільш типові риси однієї та іншої моделі.

3. Президентсько-парламентська республіка. Прямі, періодичні вибори парламенту та президента. Проте обов'язковим є наявність прем'єр-міністра (голови уряду). Президент формально не є главою виконавчої влади, проте може головувати на засіданні уряду, давати йому доручення, відправляти у відставку прем'єр-міністра без згоди парламенту. В окремих випадках може розпускати парламент. Як правило, призначення прем'єр-міністра здійснюється за згодою парламенту за пропозицією партії чи блока, що мають більшість в парламенті, хоча можливе призначення прем'єр-міністра і формування уряду «меншості». Типовими прикладами тут є Франція та більшість країн СНД: Росія, Україна, Білорусь.

4. Парламентсько-президентська республіка. Прямі, періодичні вибори парламенту та президента. Обов'язковим є наявність прем'єр-міністра (голови уряду). Президент є главою держави і не є главою виконавчої влади. Призначення прем'єр-міністра здійснюється з числа партій (блоку), що мають більшість в парламенті. Парламент контролює уряд. Президент є більше представницькою фігурою і в основному має вплив на зовнішню політику держави. Президент може розпускати парламент в окремих випадках (урядова криза). Типовими прикладами тут є Польща, Румунія, Болгарія.

5. Еволюція українських республік. 1990-1991 роки – парламентська. До запровадження посади Президента України, якого було обрано 1 грудня 1991 року, в Україні де-юре існувала парламентська республіка, яка мала і свої особливості, викликані переходом від монопартійності і влади рад до багатопартійності та демократії.

1991-1995 роки – президентсько-парламентська. Протягом цього періоду в Україні формувалась модель взаємовідносин у трикутнику: Президент-Парламент-Уряд. Протягом цього часу були періоди, коли прем'єр-міністр виглядав досить сильною фігурою і коли домінантою ставав президент. Особливо хиткість тодішньої моделі стала відчутна після виборів другого Президента в 1994 році, який і запропонував фактично впровадити в Україні президентську модель республіки, що фактично було зроблено у так званому Конституційному договорі 1995 року.

1995-1996 роки – президентська. Короткий період існування в Україні моделі майже президентської республіки розпочався у травні 1995

року і проіснував до ухвалення Конституції України в червні 1996 року. Незважаючи на наявність посади прем'єр-міністра, фактичним керівником виконавчої влади в Україні був президент. Його роль продовжувала залишатись ключовою і після ухвалення Конституції.

1996–2006 роки – президентсько-парламентська. Фактично у цей період остаточно сформувалась система управління в Україні, яка являла собою дещо модифіковану французьку модель з сильними повноваженнями президента і обмеженим впливом парламенту на уряд. Зміни до Конституції України, які були внесені 08 грудня 2004 року, кардинально змінили політичну систему, суттєво обмеживши повноваження президента та посилили роль парламенту у політичному житті країни. Проте реально президент втратив повноваження на початку 2006 року, оскільки введення в дію цих змін було відкладено. Планувалось, що до 2006 року парламент ухвалить і інші зміни, які б розширили повноваження місцевого самоврядування та відкрили дорогу до системної реформи публічної влади на територіях.

2006–2010 роки – парламентсько-президентська. Протягом цього періоду Україну неодноразово потрясли парламентські кризи із формуванням коаліції і її розпаду, зміни прем'єр-міністра, відбувся розпуск парламенту. Було видно, що нова модель не гарантує стабільності політичного життя в державі, оскільки партійні структури виявились надто слабкими, а політична культура надто низькою щоб парламентська складова системи була стабільною.

2011–2013 роки – президентсько-парламентська. Цей період фактично був періодом повернення моделі «сильного президента» в неконституційний спосіб. Рішення Конституційного Суду України щодо неконституційності внесення змін до Конституції України Законом від 08 грудня 2004 року № 2222-IV стало підставою захоплення надмірної влади тодішнім президентом, що, в свою чергу, привело до Революції Гідності.

2014 рік – до тепер – парламентсько-президентська. Після Революції Гідності в Україні рішенням Верховної Ради України фактично було відновлено дію редакції Конституції України із змінами від 2004 року і ми знову маємо модель, яка діяла продовж 2006–2010 років, але політична ситуація в парламенті є дещо відмінною від тодішнього періоду.

РОЗДІЛ 2

З ІСТОРІЇ СТАНОВЛЕННЯ КОНСТИТУЦІЙНОЇ ОСНОВИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУ- ВАННЯ В УКРАЇНІ

2.1. УКРАЇНСЬКА НАРОДНА РЕСПУБЛІКА

Конституція УНР, яка, на жаль, так і не була реалізована в Україні, насправді є великим надбанням нашої конституційної науки та може слугувати прикладом, як наші предки в жорстких умовах більшовицької інтервенції, тотальної розрухи та війни усіх з усіма напрацювали унікальний документ.

Шкода, що цей документ так і не був належним чином оцінений та використаний впродовж конституційного будівництва спочатку в радянській, а потім уже в незалежній Україні.

Сьогодні у нас продовжуються дебати щодо необхідності розумної децентралізації влади, оскільки уряд в умовах, коли він займається усім, не може запропонувати жодного стратегічного документа.

Українські депутати в далекому 1918 році виробили важливі принципи, які можна застосовувати сьогодні.

Конституція УНР починається із ряду важливих принципів, одним із визначальних тут є:

«Не порушуючи єдиної своєї власті, УНР надає своїм землям, волостям і громадам права широкого самоврядування, додержуючи принципу децентралізації».

У цій короткій формулі відразу видно адміністративно-територіальний устрій держави: земля – волость – громада, та прагнення держави до децентралізації державної влади, причому здійснення такої децентралізації не повинно порушувати єдності державної влади та унітарності держави.

Конституція УНР задекларувала класичний розподіл державної влади та її складові: законодавчу, виконавчу та судову.

За Конституцією УНР, парламент – Всенародні збори, як єдиний законодавчий орган держави, на відміну від радянських конституцій не мав жодних виконавчих функцій.

Будучи досить лаконічним документом, Конституція УНР є взірцем коротких, але дуже змістовних приписів. Фактично норми, сформульовані у Конституції, дають змогу в законах викласти правове регулювання досить детально, виходячи із конкретних потреб суспільства та історичного періоду часу, але не порушуючи філософії Конституції, яка визначає демократичну систему управління.

Тому дуже цікавим є те, що відразу щодо Уряду фіксується принцип наділення повноваженнями – Уряду належать всі повноваження, що не відносяться до місцевих!!!

Правове регулювання організації місцевої влади, що містить Конституція УНР, є дійсно унікальним. Будучи мінімальним за текстом, вона містить усі приписи, що необхідні для побудови реального спроможного та відповідального місцевого самоврядування.

«26. Всякого рода справи місцеві впорядковують виборні Ради і Управи громад, волостей і земель. Їм належить єдина безпосередня місцева власть: міністри УНР тільки контролюють і координують їх діяльність (параграф 50), безпосередньо і через визначених ними урядовців, не втручаючись до справ, тим Радам і Управам призначених, а всякі спори в цих справах рішає Суд Української Народньої Республіки (параграфи 60-68)».

Комплексний аналіз цього параграфа дозволяє з'ясувати, що:

1. Усі місцеві справи належать до юрисдикції місцевої влади – радам та управам.

2. На усіх рівнях адміністративно-територіального устрою: громадах, волостях та землях діють виборні органи – ради, які призначають власні виконавчі органи – управи.

3. Органи місцевої влади є самостійними у вирішенні місцевих справ.

4. Центральний уряд не має права втручатись у поточну діяльність місцевої влади.

5. Центральний уряд через своїх міністрів лише здійснює контроль діяльності місцевої влади та координацію їх діяльності. Для цього можуть бути визначені спеціальні урядовці (чим не префекти).

6. Спори між органами виконавчої влади (державою) та місцевим самоврядуванням вирішуються в судовому порядку.

Фактично ми маємо класичну схему місцевого самоврядування, що визначається у Європейській хартії місцевого самоврядування, ухваленій майже на 60-років пізніше.

Отже, Конституція УНР у випадку її реалізації могла стати доброю конституційною основою для підготовки та ухвалення необхідних законів, що визначають систему адміністративно-територіального устрою держави, регулюють діяльність органів місцевого самоврядування та визначають їх відносини з місцевими жителями та державними органами.

Напевне головною проблемою нереалізації принципів, що були закладені у цьому документі, стало те, що УНР потерпіла поразку у війні з більшовицькою Росією, а ідеї демократії та місцевого самоврядування у «радянський період» української історії асоціювались виключно із «українським буржуазним націоналізмом» і тому були не доступні навіть для вивчення істориками, не кажучи вже про практичне застосування.

На жаль, робота над проектами конституції України, що розпочалась ще на початку 90-тих років минулого сторіччя, орієнтувалась, в першу чергу, на радянську школу, частково – на зарубіжний досвід. Тому ідеї Конституції УНР так і не стали затребуваними, а відтак і не були реалізованими у новітній Конституції України, яка, особливо в частині адміністративно-територіального устрою та місцевого самоврядування, продовжує носити рудименти радянського минулого.

2.2. АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНИЙ УСТРІЙ ТА СТРУКТУРА ВЛАДИ В УКРАЇНСЬКІЙ РСР ВІД 1929 ДО 1990 РОКУ

Усі конституції, що діяли в Українській РСР до відновлення незалежності України в 1991 році, навіть близько не містили таких підходів щодо організації місцевого самоврядування, що мали місце в Конституції УНР. Адже в радянський період, незважаючи на те, що це була «радянська влада», реальна влада належала зовсім не органам місцевого самоврядування.

Конституція Української СРР, що була ухвалена 15 травня 1929 року на XI-му Всеукраїнському з'їзді рад у м. Харкові, уже врахувала новий адміністративно-територіальний поділ, що передбачав наявність у складі «Української соціалістичної радянської республіки Автономної молдав-

ської соціалістичної радянської республіки»⁷; округів; районів; міст, селищ та сіл.

Органи влади на рівнях республіканському, республіканському АМСРР, окружному та районному формувались за однією схемою: з'їзд рад обирає виконавчий комітет, який за своєю природою є і законодавчим і виконавчим органом і працює не у постійному режимі, далі повноваження виконавчого комітету реалізуються президією, яка є уже постійно діючим органом.

На рівні міст, селищ та сіл обирались ради, які у свою чергу формували виконавчі комітети, котрі у певних випадках могли складатись із відділів.

Конституція передбачала жорстку ієрархічну підпорядкованість по всій вертикалі влади. А у виконкомів взагалі передбачалась підлеглість з села до республіки із виконанням доручень від районних, окружних комітетів та наркоматів.

Конституція 1929 року зробила спробу певним чином узагальнити та систематизувати зміни в системі влади, що сформувались на території республіки в умовах після громадянської війни, НЕПу. На відміну від першої більшовицької Конституції 1919 року, яка дуже сильно відрізнялась від Конституції УНР 1918 року своєю поверховістю та декларативністю, Конституція 1929 року була більш функціональною та придатною для дотримання. Напевне до її підготовки були залучені спеціалісти, що розумілись на засадах конституційного регулювання політичної системи, мали певний досвід юридичної техніки. Проте ця Конституція так і не стала засобом збереження української ідентичності і звичайно за своєю філософією була зовсім іншою, ніж Конституція УНР 1918 року.

Надзвичайний XIV Український з'їзд Рад, що відбувся уже в новій столиці Української РСР м. Києві 30 січня 1937 року, ухвалив нову Конституцію, яка з відповідними змінами і доповненнями проіснувала до 1978 року і називалась «сталінською».

Що стосується юридичної техніки та логіки побудови конституційних норм та системи влади в республіці, нова Конституція була значно більш якісним документом, ніж Конституція 1929 року. Проте, як і її по-передниця, нова Конституція в частині визначення конституційної основи адміністративно-територіального устрою не зробила суттєво кроку вперед.

⁷ АМСРР була створена на природніх українських землях із столицею у місті Кодима, Одеської області з єдиною метою – створення можливості «возз'єднання» в соціалістичній республіці всього молдавського населення, основна територія розселення якого була у складі Румунії.

На відміну від Конституції 1929 року, Конституція 1937 року містила перелік адміністративно-територіальних одиниць субнаціонального рівня – областей та молдавської автономії.

Стаття 18. Українська Радянська Соціалістична Республіка складається з областей: Вінницької, Дніпропетровської, Донецької, Київської, Одеської, Харківської, Чернігівської і Молдавської Автономної Радянської Соціалістичної Республіки.⁸

Опосередковано, через статтю 72 Конституції можна визначити, що у системі адміністративно-територіального устрою УРСР виокремлювались такі адміністративно-територіальні одиниці: області, округи, райони, міста, селища, станиці і села.

У Конституції 1937 року зроблено суттєвий крок в сторону певної професіоналізації законодавчої влади і найголовнішим тут стала відмова від системи з'їздів, архаїчного пережитку періоду революції та військового комунізму. Вперше в радянських конституціях з'являється поняття «законодавчого» органу та певне розведення законодавчих та виконавчих повноважень.

У Конституції 1937 року досить детально врегульовувались питання організації влади в Молдавській АРСР. Конституція своїм конституційним регулюванням щодо Молдавської АРСР створювала ілюзію майже державного суверенітету молдавського народу в складі УРСР, що мало своєю метою сприяти процесам «збирання земель», що розпочався в політиці СРСР.

Система місцевих органів влади на різних рівнях адміністративно-територіального устрою виглядає за Конституцією 1937 року досить уніфікованою: ради плюс виконкоми. Проте, як і у випадку Конституції 1929 року, усі ці органи є органами державної влади і діють в режимі жорсткого вертикального підпорядкування.

«Демократичний централізм», що був характерним для комуністичної партії, знайшов своє відображення і в системі рад та їх виконавчих органів:

«*Стаття 85.* Вищестоячі виконавчі комітети Рад депутатів трудящих мають право скасовувати рішення і розпорядження нижчестоячих вико-

⁸ В подальшому до цієї статті доводилось вносити зміни і станом на день прийняття Конституції 1978 року ця стаття мала таку редакцію:

«СТАТТЯ 18. Українська Радянська Соціалістична Республіка складається з областей: Вінницької, Волинської, Ворошиловградської, Дніпропетровської, Донецької, Житомирської, Закарпатської, Запорізької, Івано-Франківської, Київської, Кіровоградської, Кримської, Львівської, Миколаївської, Одеської, Полтавської, Ровенської, Сумської, Тернопільської, Харківської, Херсонської, Хмельницької, Черкаської, Чернівецької і Чернігівської».

навчих комітетів і припиняти рішення та розпорядження нижчестоячих Рад депутатів трудящих.

Стаття 86. Вишестоячі Ради депутатів трудящих мають право скасовувати рішення і розпорядження нижчестоячих Рад депутатів трудящих та їх виконавчих комітетів».

Конституція УРСР 1937 року досить детально виписувала структуру виконавчих органів обласних рад, районних, а також міських – аж до переліку управлінь та відділів. З одного боку, це мало забезпечити однаковість структур управління по всій території республіки, з іншого – певну стабільність, оскільки період з 1921 до 1937 року характеризувався значною кількістю змін як адміністративно-територіального устрою, так і структури управління. Правда це мало що дало, оскільки зміна конституційних норм у системі тотального партійного комуністичного впливу була не надто складною. За вказівкою ЦК усі проекти змін голосувались одногосно.

Особливо яскраво це проявилось під час «хрущовських» та «антихрущовських» реформ, коли створювались і ліквідовувались раднаргоспи, обласні ради розділялись на промислові та сільські, а потім знову об'єднувались.

На відміну від Конституції УНР, Конституції УРСР 1937 та 1978 років внесли в конституційну практику одержавлення місцевої влади та заплутали на довгі десятиріччя систему адміністративно-територіального устрою в Україні, з якої ми не можемо вийти ще й досі.

Напевне пам'ятаючи про досвід реформування адміністративно-територіального устрою протягом 1922–1936 років, коли губернії, повіти, волості замінювались областями, округами, районами, сільрадами, коли одні області утворювались, інші ліквідовувались, а на районному та сільському (волостному) рівнях не було такого року, щоб щось не змінювалось, у Конституції 1937 року з'явився перелік областей, з яких складається Україна. Ця практика знайшла своє продовження в наступних конституціях 1978 та 1996 року.

Така стабільність на регіональному рівні загалом відіграла свою позитивну роль. Фактично в Україні відбулось становлення нових регіонів, які суттєво стали відрізнятись від традиційних українських земель як географічно, так і уже соціально-економічно і навіть ментально. Тому навряд чи сьогодні можна говорити про повернення до Поділля, Слобожанщини чи Волині.

З іншого боку, згадані радянські конституції відійшли від класичного підходу до визначення адміністративно-територіальної одиниці як універсального територіального утворення з певними органами влади, а ввели до системи адміністративно-територіального устрою, крім власне адміністративно-територіальних утворень, якими є області та райони, ще й міста і селища (Конституція УРСР 1937 року).

Наступна радянська Конституція 1978 року цей перелік ще більше розширила, додавши райони у містах та міста «республіканського підпорядкування» Київ та Севастополь, а потім і Автономну Республіку Крим.

Тобто, від зрозумілої та простої трьохланкової системи адміністративно-територіального устрою, що була задекларована Конституцією УНР, до нової Конституції України в 1996 році ми підійшли із не ієрархічною, заплутаною системою адміністративно-територіального устрою, яка включає: Автономну Республіку Крим; області; райони; міста; райони у містах; селища; села; міста зі спеціальним статусом Київ та Севастополь.

Знову ж таки, на відміну від Конституції УНР, конституції УРСР 1937 та 1978 років визнали місцеві ради органами державної влади, наділивши їх загальною компетенцією.

Особливо це видно із Конституції УРСР 1937 року, де встановлювався чіткий принцип централізму та підпорядкованості рад та їх виконкомів. Ради вищестоящі могли скасовувати рішення рад нижчестоящих, а так само й рішення нижчестоящих виконкомів. По лінії виконкомів також було жорстке підпорядкування. Додавши до цього жорстку партійну вертикаль по лінії КПРС, отримаємо надзвичайно сильно централізовану державну владу, де влада місцева є лише виконавцем волі цієї вертикалі.

Конституція УРСР 1978 року лише закріпила таку ж вертикаль.

Зокрема, Конституція визначила своєрідну вертикаль рад: «Ради народних депутатів – Верховна Рада Української РСР, обласні, районні, міські, районні в містах, селищні та сільські Ради народних депутатів – становлять єдину систему органів державної влади».

Стаття 82 Конституції визначала, що «Ради народних депутатів безпосередньо і через створювані ними органи керують усіма галузями державного, господарського, соціального і культурного будівництва, приймають рішення, забезпечують їх виконання, здійснюють контроль за проведенням рішень у життя».

Стаття 128 встановлювала, що «Органами державної влади в областях, районах, містах, районах у містах, селищах і селах Української РСР є обласні, районні, міські, районні в містах, селищні, сільські Ради народних депутатів». Відтак система місцевих рад, незважаючи на їх виборність, фактично являла собою систему органів державної влади з жорсткою підпорядкованістю.

Отже, станом на весну 1990 року Конституцією УРСР місцеві ради не визнавались органами місцевого самоврядування і тому не могли мати всього набору ознак, характерних для сучасного розуміння місцевого самоврядування, як окремого, відмінного від державної інституції публічної влади.

ЗАПИТАННЯ ДЛЯ САМОПЕРЕВІРКИ ТА ДОДАТКОВОГО ВИВЧЕННЯ:

- 1. У чому принципова відмінність за представництвом місцевих рад за Конституцією 1929 року та Конституцією 1978 року?*
- 2. Ознайомтесь із текстами Конституції УНР 1918 року та Конституцією УРСР 1937 року і спробуйте пояснити відмінність у системі адміністративно-територіального устрою.*
- 3. Проаналізуйте правове регулювання статусу Молдавської АРСР у складі УРСР і порівняйте із статусом АРК у сучасній Конституції України.*

РОЗДІЛ 3

ВІДРОДЖЕННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ У НОВІТНІЙ ПЕРІОД

Фактичне відродження місцевого самоврядування в Україні, у широкому розумінні цього слова, почалося після обрання депутатів Верховної Ради Української РСР та місцевих Рад народних депутатів у березні 1990 року. Саме ці перші демократичні (чи майже демократичні вибори) привели до складу депутатського корпусу нових людей, яким була невідома (оскільки вони ніколи не працювали в цій системі) і неприйнятна комуністична система тотального державно-партійного керівництва всім життям України, в тому числі й органами місцевої влади. Деякі із депутатів все життя боролись проти цієї системи і терпіли від неї численні утиски, інші, хоча і не звідали мордовських таборів, були переконані в необхідності скасування монопартійності і впровадженні демократичного правління на всіх рівнях державного життя.

Звичайно, після цих виборів більшість місцевих рад по всій Україні все-таки залишалися за своїм складом комуністичними (більшість депутатського корпусу були членами КПУ), проте в багатьох містах та й у деяких регіонах місцеві ради уже були або некомуністичними, або мали у своєму складі чисельні демократичні депутатські групи. Новообрані місцеві ради хотіли позбутись як партійного, так і державного патронажу над своєю діяльністю у сфері забезпечення потреб місцевого населення. І що цікаво, навіть ради з комуністичним головою і комуністичною більшістю також хотіли набути певної автономії.

Відсутність на той час в Україні нормального правового регулювання проблем функціонування місцевого самоврядування, а також досвіду у нового місцевого керівництва, яке хотіло змін і було у полоні романтич-

них амбіцій, нерідко призводило до прийняття органами місцевої влади рішень, які виходили за межі їх природної компетенції і входили у суперечність як з інтересами місцевої влади інших рівнів (районної та обласної, яка на той час була більш консервативна, ніж влада міська), так і з державними інтересами.

Все це відбувалося на фоні «реформування» партійного та державного життя в СРСР. Тому тут потрібно згадати, що правовими актами, що регулювали діяльність місцевих Рад народних депутатів, на той час були два нові документи, прийняті уже новообраними союзними органами:

1. Постанова Президії Верховної Ради СРСР «Про примірне положення про голів і президії місцевих Рад народних депутатів» від 20 жовтня 1989 року.

2. Закон Союзу РСР «Про загальні засади місцевого самоврядування і місцевого господарства в СРСР» від 9 квітня 1990 року.

Постанова Президії Верховної Ради СРСР була продубльована аналогічною постановою Президії Верховної Ради УРСР, проте проаналізуємо першоджерело — союзу постанову.

Щоб зрозуміти, чим була викликана поява постанови Президії Верховної Ради СРСР і чому у місцевих радах з'явилися президії і голови рад, варто згадати реальну структуру місцевої влади станом на весну 1990 року.

До впровадження цих постанов на кожному рівні адміністративно-територіального поділу діяли відповідні ради та партійні комітети. Ради обирали голову виконкому (за рекомендацією парткому), і саме він був головною посадовою особою (формально) тієї чи іншої адміністративно-територіальної одиниці. Поряд з існуванням такої законної владної структури, як рада — виконком — голова виконкому існувала паралельна структура влади партійної на чолі з відповідним першим секретарем. Саме у цій другій, незаконній владній структурі концентрувалася реальна влада.

Наприклад, 1989 року влада і авторитет партії почали невпинно падати і тодішня КПРС в особі її Генерального секретаря М. Горбачова вирішили надати законності партійному керівництву. З'являється ідея поєднання в одній особі першого секретаря відповідного партійного комітету і вищої посадової особи місцевої влади. Але ставати головами виконкомів партійні керівники явно не хотіли і не збирались, адже ця посада вимагала не простого керівництва, а напруженої роботи та певної відповідальності за стан справ у місті, районі чи області. От тут і з'явилася компромісна ідея про утворення в місцевих радах двох посад: голови Ради та голови виконкому. А щоб ще більше зменшити можливу відповідальність голів рад за реальний стан справ у місцевому господарстві, утворили щось на зразок місцевого партбюро — президію Ради. Вся ця робота проводилася під гас-

лом «розподілу влади», а насправді головною метою такого нововведення було узаконення влади партії через «радянську владу».

Звичайно, ця постанова могла нормально спрацювати в умовах, коли Ради ще були кишеньковими, старого складу. Але після виборів березня-квітня 1990 року багато з місцевих секретарів партійних комітетів не потрапили до складу рад (прогнали вибори), або навіть будучи депутатами ради не були обрані на посаду голови цієї ради.

Діяльність багатьох новообраних Рад ускладнювалася з причини гострої суперечності як між окремими антагоністичними групами депутатів у середині Ради, так і між Радою і відповідним партійним комітетом, якщо його секретар не став головою Ради. До цих проблем стали додаватись і суперечності між головою Ради та головою виконкому. Адже ні вказана вище постанова Президії, ні союзний Закон «Про загальні засади місцевого самоврядування і місцевого господарства в СРСР», який був дуже коротким і надто загальним, не передбачали жодних правових механізмів стосовно того, як законно вирішити такі суперечності.

На цьому етапі ще не досить проявлялися суперечності з бюджетних питань, оскільки тоді не дуже ще розрізнялися кошти місцеві і кошти державні, а бюджети завжди виконувалися з перевищенням доходів над видатками відповідно до плану. У нинішній ситуації така модель влади взагалі б не спрацювала.

У такій ситуації питання прийняття закону, який би створив правовий простір для діяльності нових органів місцевої влади і вирішив хоча б частину суперечностей, що заважали нормальній роботі місцевих Рад, стало край актуальним.

3.1. ЗАКОН УКРАЇНСЬКОЇ РСР «ПРО МІСЦЕВІ РАДИ НАРОДНИХ ДЕПУТАТІВ УКРАЇНСЬКОЇ РСР ТА МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ»⁹

Верховна Рада України 12-го скликання зразу після початку своєї другої осінньої 1990 року сесії приступила до підготовки проекту Закону «Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування» як реакцію на проблеми, що виникли в управ-

⁹ «Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування» від 7 грудня 1990 року N 533-ХІІ (Відомості Верховної Ради УРСР (ВВР), 1991, № 2, ст. 5). <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/533-12/ed19901207>
Поточна редакція: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/533-12/page>

лінні громадами, районами і областями в умовах руйнування партійної вертикалі.

Прийняття цього закону 7 грудня 1990 року відкрило в Україні, вперше серед республік тодішнього СРСР, шлях до створення правового підґрунтя для впровадження і динамічного розвитку системи місцевого самоврядування.

Сьогодні у багатьох може виникнути питання, як в умовах комуністичної більшості у тодішній Верховній Раді вдалося прийняти такий досить прогресивний для України закон.

Комуністична партія явно втрачала свої позиції. Із скасуванням статей про «керівну і спрямовуючу» роль Комуністичної партії спочатку в союзній, а потім в українській конституціях всім було зрозуміло, що роль різноанітних обкомів, райкомів, міськ «комів» зводиться нанівець. Проте зростатиме роль конституційних органів місцевої влади — Рад народних депутатів. Адже керувати життям невеликих сіл чи міських мегаполісів необхідно і в умовах багатопартійності. У такій ситуації, використовуючи контрольний пакет голосів комуністів у радах, керівники багатьох «комів» обираються головами відповідних рад. Проте в багатьох містах чи районах цього зробити не вдалось, оскільки перші партійні керівники або не стали членами відповідної ради (вибори вони програли), або їх не обрали на цю посаду нові депутати!

І ось тут колишні їхні підлеглі, які стали керівниками рад, і котрі зовсім недавно ловили кожне слово свого «патрона», стали проводити свою власну політику і захотіли своєї автономності і від партійного керівництва, і від державної опіки. На цьому бажанні об'єдналися повні протилежності: дисидент В'ячеслав Чорновіл, партійний функціонер Володимир Яцуба і просто інженер Олександр Воробйов чи місцевий комсомольський лідер Ігор Гринів, які обстоювали права громад населених пунктів не тільки обирати свою міську владу, але й мати достатні фінансові ресурси для здійснення цієї влади. Це був феномен часу, що дав можливість Україні одержати досить непоганий на той час закон про місцеве самоврядування.

Згадаємо преамбулу цього Закону: «... Закон визначає засади місцевого самоврядування — основи демократичного устрою влади в республіці, правовий статус місцевих Рад народних депутатів, органів громадського самоврядування, а також форм безпосередньої демократії...

Міське самоврядування в Українській РСР — це територіальна самоорганізація громадян для самостійного вирішення безпосередньо або через державні і громадські органи, які вони обирають, усіх питань місцевого життя виходячи з інтересів населення, на основі законів Української РСР та власної фінансово-економічної бази». Сьогодні ми бачимо недосконалість цієї, революційної у 1990 році, форми.

Адже тут зроблена спроба поєднати два не зовсім сумісних поняття. З одного боку, вводиться поняття «місцеве самоврядування», але, з іншого боку, органи самоврядування відносяться до категорії «державних органів»:

«Система місцевого самоврядування включає: сільські, селищні, районні, міські, районні в містах, обласні Ради народних депутатів та їх органи, які є державними органами місцевого самоврядування» (стаття 2)».

Цей правовий нонсенс можна пояснити наявністю Конституції 1978 року, яка прямо встановлювала:

«Народ здійснює державну владу через Ради народних депутатів, які становлять політичну основу Української РСР. Всі інші органи підконтрольні і підзвітні Радам народних депутатів (стаття 2). Організація і діяльність Радянської держави будується у відповідності з принципом демократичного централізму:... обов'язковістю рішень вищестоящих органів для нижчестоящих (стаття 3)».

Незважаючи на такі юридичні неузгодженості з загальноприйнятими демократичним світом нормами, що регулюють місцеве самоврядування і визначають його саме як недержавний і автономний від державного втручання інститут самоорганізації населення, день ухвалення згаданого вище Закону «Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування» 7 грудня 1990 року можна вважати днем відродження місцевого самоврядування в Україні. Адже саме в цьому Законі було повернуто до вжитку сам термін місцевого самоврядування, визначено основні принципи, на яких будується місцеве самоврядування, в тому числі *«самостійність і незалежність Рад народних депутатів у межах своїх повноважень у вирішенні питань місцевого значення; економічної і фінансової самостійності території; самофінансування і самозабезпечення; оптимальної децентралізації».*

Зараз вже можна стверджувати, що деякі правові новели, що були застосовані у цьому Законі були значно краще виписані і створювали більш системний підхід до структури органів місцевого самоврядування, ніж це потім було закріплено у Конституції України, прийнятій 28 червня 1996 року, та у нині чинному Законі України від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР «Про місцеве самоврядування в Україні».

Вперше у Законі 1990 року було визначено територіальну основу місцевого самоврядування: «Територіальну основу місцевого самоврядування становлять сільрада, селище, місто».

Відтак район у місті, район та область не визначались територіальною основою місцевого самоврядування, оскільки райони у містах нале-

жали до компетенції міста, а райони та області визначались територіальною основою регіонального самоврядування.

Через двадцять років після прийняття цього Закону в Україні непевно починають говорити про регіональне самоврядування.

Важливим відкриттям для українського права, що було здійснено у цьому Законі, став відхід від принципу всевладдя рад на своїй території. За кожним рівнем рад закріплювались свої повноваження і ради перестали вести між собою «війну компетенцій».

Крім цих загальноправових норм, Закон визначив перелік податків, які зараховуються до місцевих бюджетів, ввів поняття комунальної власності та принципи розмежування повноважень між представницькими органами місцевого самоврядування та виконкомми.

Загалом на той час це був досить прогресивний закон, що дозволив відродитися місцевому самоврядуванню в Україні, який поклав край тотальному партійному керівництву усіма сферами суспільного життя в Україні.

Фактично Закон України «Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування» від 7 грудня 1990 року № 533-ХІІ перевів систему управління в Україні із вертикалі одержавлених «рад народних депутатів» до наближеної до європейської системи місцевих рад, компетенції яких мали не пересікатись. Україна повернулась до своєї природної причетності до європейського правового простору.

Проте існував цей закон не довго. Головними проблемами реалізації закону, особливо на районному та обласному рівнях, стала, з одного боку, автономія органів самоврядування базового рівня, які отримали власні ресурси та права і не бажали втручання з боку районних та обласних рад, а з іншого – бажання районного, а в першу чергу обласного рівня рад, відігравати більшу політичну роль та демонструвати незгоду з діями органів державної влади національного рівня.

До цього додалось впровадження посади Президента України, який мав забезпечувати єдність влади та законодавчого поля на всій території держави, що потрапила у жорсткі обійми економічної кризи.

Все це стало підставою того, що уже в березні 1992 року закон було суттєво переписано і викладено у новій редакції.¹⁰

¹⁰ Закон України від 26 березня 1992 року № 2234-ХІІ Про внесення змін до Закону Української РСР «Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування» (Відомості Верховної Ради УРСР (ВВР), 1992, № 28, ст. 387).
<http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2234-12>

ЗАПИТАННЯ ДЛЯ САМОПЕРЕВІРКИ ТА ДОДАТКОВОГО ВИВЧЕННЯ:

- 1. Що ви знаєте про конституційну основу місцевого самоврядування часів УНР?*
- 2. Коли у складі Української РСР перебувала Автономна Молдавська Соціалістична Республіка (АМСР) і яким документом визначався її статус?*
- 3. Що ви знаєте про Закон Української РСР «Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування»?*
- 4. У чому головна відмінність Закону від 07 грудня 1990 року № 553-ХІІ від нині чинного Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 24 травня 1997 № 280/97-ВР?*

РОЗДІЛ 4

РОЛЬ І МІСЦЕ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В СИСТЕМІ МІСЦЕВОЇ ВЛАДИ, ЙОГО ВІДМІННІСТЬ ВІД ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ ТА САМООРГАНІЗАЦІЇ НАСЕЛЕННЯ

В Україні протягом тривалого часу точаться дискусії щодо ролі і місця місцевого самоврядування в системі органів публічної влади, а також щодо необхідності децентралізації влади – передачі владних повноважень від органів виконавчої влади органам місцевого самоврядування чи навпаки – позбавлення органів місцевого самоврядування основної частини повноважень, які вони мають сьогодні, і їх передачі місцевим державним адміністраціям.

Протягом тривалого часу, особливо у 2010-2013 роках, говорячи про децентралізацію як загалом перспективу, насправді здійснювався процес централізації, оскільки від органів місцевого самоврядування низового рівня – сільських, селищних, міських рад міст районного значення, все більше повноважень переходило на районний рівень, а відтак до виконавчої влади – районних державних адміністрацій. Основний аргумент був такий: органи місцевого самоврядування не здатні виконувати всі надані

законом повноваження, тому все одно значну частину цих повноважень здійснюють місцеві державні адміністрації. До цього також додавався аргумент, що в органах місцевого самоврядування посила корупція і вони розбазарюють землю, що є останнім ресурсом громади.

У цих аргументах була своя рація (хоча корупція із землею однаково поширена як серед ОМС, так і серед РДА). Адже дійсно слабкі територіальні громади не можуть отримати додаткові повноваження. А для їх посилення, через укрупнення не вистачало політичної волі і, напевне, бажання, адже залежність всіх на низах від рішень наверху створювала ілюзію своєї незамінності та впливовості.

Світовий досвід ¹¹ натомість показує, що ефективне управління, динамічний розвиток держав, регіонів та громад неможливо у довготривалому часі забезпечити без децентралізації державної влади і формування спроможного місцевого самоврядування.

Місьцеве самоврядування є основною ознакою демократичного режиму (саме так стверджує Європейська хартія місцевого самоврядування):

1. Всі країни Європи та більшість країн світу виділяють в системі органів публічної влади – органи місцевого самоврядування.

2. Історично початок місцевого самоврядування пов'язують із наданням містам Магдебурзького права в середні віки.

3. Місьцеве самоврядування реально є результатом передачі частини публічної влади від суверена – народу, місцевим спільнотам людей, об'єднаних місцем проживання.

4. Наявність органів публічної влади на найближчому для людей рівні робить владу більш ефективною та дешевшою для суспільства.

Надмірна централізація влади веде не тільки до прорахунків у розвитку усіх територій держави, але й не дає змоги уряду займатись стратегічними питаннями розвитку, оскільки його повсякденною роботою стає вирішення тисяч проблем по всій території держави.

З іншого боку, децентралізація можлива і доцільна лише у тому випадку, коли органи місцевого самоврядування є спроможними виконувати надані їм повноваження – організаційно, кадрово, фінансово, вони є прозорими та підзвітними громаді, а також коли держава має змогу ефективно здійснювати нагляд за законністю дій органів місцевого самоврядування та не допустити банкрутства громад через помилку виборців на виборах – обрання тих, хто не може управляти.

Отже, ефективна організація влади в громадах, районах та областях можлива, коли ця влада є збалансованою: органи виконавчої влади, орга-

¹¹ *Маються на увазі демократичні держави Європи та Америки.*

ни місцевого самоврядування мають чітко розведені повноваження, є спроможними для реалізації цих повноважень, а у громадах є розвиненою самоорганізація громадян.

В Україні вже два роки реально реалізовується реформа місцевого самоврядування та територіальної організації влади згідно з Концепцією реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, схваленою розпорядженням Кабінету Міністрів України від 01 квітня 2014 року №333-р.

Незважаючи на те, що Концепція існує уже два роки, зроблено великий об'єм роботи, проте і досі ведуться дискусії, що таке місцеве самоврядування, чим воно відмінне від виконавчої влади і самоорганізації населення.

Тому всім новообраним головам і депутатам об'єднаних територіальних громад (далі ОТГ) потрібно чітко для себе розуміти цю різницю.

4.1. ОРГАНИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Стаття 5 Конституції України встановлює: «Народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування».

З цього можна зробити **перший висновок** – органи місцевого самоврядування є органами влади.

Частина 2 статті 19 Конституції України визначає: «Органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України».

Тому **другий висновок** можна зробити такий: повноваження органів та посадових осіб місцевого самоврядування, способи їх діяльності регулюються лише законами. Актами виконавчої влади таке регулювання не припустиме.

Характерні ознаки місцевого самоврядування:

правова автономія – повноваження визначаються законом, в межах власних повноважень органи місцевого самоврядування діють самостійно під свою відповідальність;

організаційна автономія – органи місцевого самоврядування самі визначають структуру управління, формують штати та призначають працівників;

фінансова автономія – надходження та видатки органів місцевого самоврядування мають мати закріплені джерела і повинні бути достатніми для забезпечення виконання власних повноважень.

Звичайно на практиці це не завжди так, адже є низка громад, ресурси яких в межах території юрисдикції є недостатніми не тільки для виконання повноважень, а навіть для заробітної плати працівників ради. Але це проблема нереформованості адміністративно-територіального устрою держави та відсутності адекватної територіальної основи як для органів місцевого самоврядування, так і багатьох районних державних адміністрацій.

На кожному рівні адміністративно-територіального устрою – громаді¹², районі, області в Україні діють органи місцевого самоврядування – місцеві ради. Проте обсяг повноважень рад та їхні можливості для реалізації владних повноважень є різними.

Місцеві ради не є підпорядкованими по вертикалі, їхні повноваження не пересікаються. Жодна рада не може приймати рішення у межах повноважень ради іншого рівня адміністративно-територіального устрою: рішення сільської ради не можуть бути скасовані районною чи обласною радою.

Отже, **третій висновок** – у системі місцевих рад відсутня ієрархічна, адміністративна підпорядкованість.

У цьому є ще одна принципова відмінність місцевого самоврядування від органів виконавчої влади, де завжди присутня вертикаль та адміністративна підпорядкованість.

Адміністративний нагляд за діяльністю органів місцевого самоврядування може здійснюватись виключно на предмет законності, а не на предмет доцільності.

Приклад:

Селищна рада вирішила, що центральні вулиці села слід замостити бруківкою, а не вкрити асфальтом. Це компетенція ради і незалежно від доцільності такого рішення, воно не може бути оспорено державним органом (прокурором чи головою МДА) чи скасоване. Натомість, коли та ж сама рада прийняла рішення про відкриття на в'їзді в селище митного поста для збирання коштів за транзит через свою територію, таке рішення є незаконним, воно виходить за межі повноважень, буде оскаржене і скасоване. Верховна Рада України може прийняти рішення про призначення дострокових виборів такої ради.

Коли ж ми говоримо про відсутність ієрархічної підпорядкованості місцевих рад різних рівнів адміністративно-територіального устрою, ми

¹² Тут і далі ми будемо вживати цей термін як узагальнюючий для первинного рівня місцевого самоврядування – сільської, селищної, міської територіальної громади.

маємо розуміти, що місцеві ради різних рівнів адміністративно-територіального устрою (АТУ) взаємодіють між собою як по праву, так і за власною ініціативою, реагуючи на вирішення потреб громадян.

Взаємодія органів місцевого самоврядування різних рівнів адміністративно-територіального устрою відбувається через ухвалення програм розвитку: районних чи обласних, які стосуються різних територій і відповідно рад громад певного району чи області, через міжбюджетні трансферти — коли з бюджету однієї ради передаються кошти у іншу за надання мешканцям громади послуг у цій раді (наприклад, діти з громади А ходять у дитячий садок, що знаходиться на території громади Б), через співробітництво територіальних громад (міжмуніципальне співробітництво) (наприклад, створення полігону твердих побутових відходів на кілька громад та комунального підприємства, що забезпечує вивезення сміття на цей полігон).

У системі органів виконавчої влади — районних та обласних державних адміністрацій, діє принцип підлеглості.

4.2. МІСЦЕВІ ДЕРЖАВНІ АДМІНІСТРАЦІЇ

Місцеві державні адміністрації відповідно до статті 119 Конституції України наділяються великою кількістю надзвичайно важливих для кожного громадянина повноважень — дотримання прав і свобод громадян, виконання державних та регіональних програм соціально-економічного та культурного розвитку, забезпечення виконання Конституції та законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України.

На жаль, для цих конституційних повноважень закон не створив відповідних механізмів їх реалізації, натомість місцеві державні адміністрації так і не отримали достатньої самостійності у вирішенні поставлених перед ними завдань, з одного боку, залишаючись під пильним наглядом Президента/Уряду, а з іншого — відчуваючи постійний тиск та загрозу недовіри з боку відповідних місцевих рад та критику усіх щодо якості призначень на посади у МДА. Так було в 2005 році, так було і в 2010 році.

Крім суб'єктивних для такої ситуації причин, є низка об'єктивних, які мають бути вирішені шляхом відповідного удосконалення нормативної бази.

Проблема перша — кадровий склад місцевих державних адміністрацій.

Законодавство недостатньо врегулювало *процедуру призначення голів місцевих державних адміністрацій*. Формально голови МДА є «продовженням» Уряду в територіях і ніби саме Уряд має визначати кандидатури на призначення, але остаточне призначення здійснюється Президентом, часто саме його воля тут є визначальною.

Надмірна політизація усіх категорій посад, що відбулася в Україні після впровадження політичної реформи, та «партизація рад», що стала наслідком введення пропорційних виборів до міських, районних та обласних рад, додала проблем у взаємовідносини рад та МДА.

Політичні сили, що приходять в парламент чи у районну або обласну раду, відразу прагнуть поставити головами районних та обласних державних адміністрацій «свою» людину. Принцип квотування посад, що був застосований і до голів МДА в 2005 році, так само як однопартійний підхід до кадрових призначень у 2010 році, себе не виправдав — якість призначень в обох випадках бажає бути кращою. Протягом 2014-2015 років в Україні взагалі десятки районів залишались без голів РДА на багато місяців. Аналогічна ситуація і з головами ОДА. Причин тут не так багато: торги між місцевими елітами та центральною владою або знову ж таки квотний підхід до призначення.

Отже, висновок один: голови МДА мають стати професійними управлінцями вищого рангу і мають призначатися на посаду із спеціального кадрового резерву, який буде формуватися за певними правилами на конкурсних засадах.

Саме такий підхід запропонований в Концепції реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні від 01 квітня 2014 року і викладений у проекті змін до Конституції України, підготовленому на основі Концепції.

Це має стати серйозним кроком до створення професійної, ефективної команди державних управлінців, які провадитимуть єдину державну політику незалежно від політичної кон'юнктури, виборів парламенту, формування Уряду, обрання Президента України.

Здається, що такий підхід отримує сьогодні розуміння і на рівні Президента та Прем'єр-міністра України.

Проблема друга — взаємовідносини голів місцевих державних адміністрацій та керівників територіальних підрозділів центральних органів виконавчої влади.

Де-юре голови місцевих державних адміністрацій фактично відповідальні за всі проблеми, що є в області чи районі, мають координувати діяльність усіх органів виконавчої влади на території області та району.

Де-факто ситуація зовсім інша. Значна частина керівників територіальних підрозділів центральних органів виконавчої влади вважає себе автономними від впливу місцевих державних адміністрацій.

Частково це пояснюється тим, що чинне законодавство не чітко визначило обов'язковість погодження головами місцевих державних адміністрацій кандидатур керівників територіальних органів міністерств та інших

органів виконавчої влади, а також керівників державних підприємств, установ та організацій центрального підпорядкування. Внаслідок цього мають місце випадки призначення цих посадових осіб фактично без такого погодження. Це не сприяє узгодженості дій всіх владних ланок на території.

У продовження адмінреформи ситуація і тут буде змінюватись, оскільки реформа буде завершеною лише після її проведення на регіональному та районному рівнях.

Проблема третя – конфронтаційні відносини між радами та місцевим державним адміністраціями.

Для досягнення партнерських відносин місцевих державних адміністрацій та місцевих рад запропоновано внести погоджені зміни до закону про місцеве самоврядування та до закону про місцеві державні адміністрації, які мають привести до чіткого розведення повноважень та відповідальності цих органів, встановити правила, за якими вони стануть максимального відкритими для громадян, а відтак зрозумілими та потрібними для них.

Фактично ці зміни мають припинити ухвалення радами незаконних рішень поза своєю компетенцією, як цим грішили та грішать деякі ради сьогодні.

Отже, сьогодні місцеві державні адміністрації через їх «подвійний» статус – органу виконавчої (державної) влади загальної юрисдикції та виконавчого органу відповідно районної чи обласної ради не є прикладом раціональної побудови системи влади в територіях. Їх подвійний статус не дає змоги покласти на них головну функцію, притаманну МДА, – контроль над дотриманням законодавства органами місцевого самоврядування.

Взаємодія органів місцевого самоврядування з місцевими державними адміністраціями на різних рівнях адміністративно-територіального устрою будується по-різному.

Районна державна адміністрація – районна рада

У цьому випадку РДА виконує повноваження виконавчого органу районної ради, а відтак готує та подає на розгляд ради проекти рішень, звітує за їх виконання. Рада може висловити недовіру голові РДА в частині невиконання останнім рішень ради у сфері делегованих радою на рівень РДА повноважень. Голова РДА не має права зупиняти рішення ради, але може звернутись до суду щодо їх скасування як незаконних.

Сільська, селищна, міська (міста районного значення) рада – районна державна адміністрація

Формально прямих відносин чи прямої залежності тут немає. Але насправді ситуація є складнішою. Оскільки більшість сільських, селищ-

них та почасти міських громад не мають достатньо ресурсів та спроможності до надання послуг своїм мешканцям, ці послуги надаються закладами, управління якими та фінансування віднесено на районний рівень. Отже, стан справ тут досить сильно залежить від РДА. Відтак, якщо школа у селі у поганому стані, її ремонт чи укомплектування залежить від району, тому без належних взаємовідносин тут не обійтись. Те ж саме стосується участі громади в районних програмах чи будівництва у громаді об'єктів за кошти субвенції на соціально-економічний розвиток регіонів з Державного бюджету.

Особлива ситуація складається у взаємовідносинах об'єднана територіальна громада (ОТГ) та районна державна адміністрація. Тут взагалі дивна ситуація. ОТГ в питаннях повноважень та власного бюджету стала повністю автономною від районного бюджету та повноважень РДА. Тепер навпаки, не район передає частину коштів такій громаді, а громада передає на районний рівень частину субвенції на охорону здоров'я. А у декількох районах, де ОТГ об'єднала всі територіальні громади району, для районної ради та районної РДА взагалі немає місця та ресурсів для існування.

Обласна державна адміністрація – обласна рада

Як і на районному рівні, ОДА виконує повноваження виконавчого органу обласної ради, а відтак готує та подає на розгляд ради проекти рішень, звітує за їх виконання. Рада може висловити недовіру голові ОДА в частині невиконання останнім рішень ради у сфері делегованих радою на рівень ОДА повноважень. Голова ОДА не має права зупиняти рішення ради, але може звернутись до суду про їх скасування як незаконних.

Сільська, селищна, міська(міста районного значення) рада – обласна державна адміністрація

Формально та реально прямих відносин та залежності тут немає. Фактично контакти голів громад з головою ОДА відбувається винятково через голову РДА, за винятком, можливо, голів тих громад, які знаходяться у привабливих місцях – поблизу обласних центрів у рекреаційних зонах. Проте вплив ОДА помітний на всій території області, оскільки де-факто є пряма залежність голів РДА від голови ОДА.

Що стосується органів місцевого самоврядування міст обласного значення, то рівень їх відносин з головами РДА та ОДА характеризується значно меншою залежністю, оскільки громади міст обласного значення є більш самостійними, мають власний повноцінний бюджет, достатню кад-

рову спроможність, інституційний потенціал – реалізують весь комплекс повноважень, що належить місцевому самоврядуванню.

4.3. САМООРГАНІЗАЦІЯ НАСЕЛЕННЯ

Коли ми говорили про органи виконавчої влади в територіях, органи місцевого самоврядування, то йшлося про органи публічної влади, які мають різну природу, проте мають імперативні владні повноваження, надані Конституцією та законами України.

У терміні «міське самоврядування» присутнє складне слово «самоврядування», що складається із слів «само» та «урядування», що ніби досить близько до іншого терміну – «самоорганізація».

Великий тлумачний словник української мови, так пояснює вживання «само» у складних словах – «здійснення чогось без стороннього впливу, без будь-якої допомоги».

Отже, можна припустити, що в обох випадках йдеться про здійснення без примусу, самостійно людьми – урядування у громаді взагалі чи об'єднання для вирішення якогось спільного питання/проблеми.

Проте насправді «самоврядування» у громаді і «самоорганізація» у громаді є зовсім різними поняттями.

Ми уже говорили, що органи місцевого самоврядування віднесено Конституцією України до публічної влади, про «самоорганізацію населення» як орган влади у Конституції не йдеться.

Орган місцевого самоврядування може приймати в межах власних повноважень рішення, обов'язкові до виконання усіма членами громади, незалежно погоджуються вони з ним чи ні.

Рішення органу самоорганізації населення виконується учасниками самоорганізації на добровільній основі та не підлягає примусу до виконання.

Проте тут варто зрозуміти, що оскільки самоорганізація населення є виключно самодіяльною ініціативою людей, вона може бути досить ефективною для задоволення не лише спільних інтересів тих осіб, які самоорганізувались, а і серйозною допомогою органам місцевого самоврядування.

Саме тому Конституція України передбачила таку можливість застосування ініціативи самоорганізації людей за певними територіальними ознаками в інтересах як цієї групи людей, так і всієї громади.

Відповідно до *статті 140 частини 6* «Сільські, селищні, міські ради можуть дозволяти за ініціативою жителів створювати будинкові, вуличні,

квартильні та інші органи самоорганізації населення і наділяти їх частиною власної компетенції, фінансів, майна».

Органи самоорганізації населення (ОСН) зараз не є дивиною для України. У більшості міст або діють/діяли такі органи (Київ, Чернівці, Одеса, Миколаїв, Херсон, Кам'янець-Подільський, Бердянськ тощо), або міські статути передбачають можливість їх утворення.

Історія ОСН є досить давньою. У тій чи тій мірі такі інституції існували в Україні впродовж багатьох століть. За часів СРСР «домкоми» стали вживатись уже не як здобутки демократії, а як продовження партійного керівництва до квартир та будинків, хоча і в цей період у багатьох містах домові чи квартильні комітети були досить впливовими організаціями.

Після ухвалення Закону України «*Про місцеве самоврядування в Україні*», а потім і Закону України «*Про органи самоорганізації населення*»¹³ від 11 липня 2001 року № 2625-III, ОСН стали впроваджуватись у багатьох українських містах і сільрадах.

Проте тут варто відмітити, що після впровадження пропорційних виборів до міських рад інтерес з боку депутатів до ОСН суттєво зменшився. Адже депутату вже не потрібно було постійно працювати в окрузі. Це значно краще робити за допомогою ОСН. Тому після розквіту ОСН в кінці 90-их на початку 2000-их років про них дещо призабули. Але зараз складається так, що ці механізми місцевої демократії знову будуть затребуваними.

Використання інструментів самоорганізації населення особливо може бути ефективним не тільки у великих містах, де міськрада та депутати досить віддалені від мешканців, а й у сільрадах, які складаються із декількох сіл. Зараз у об'єднаних територіальних громадах, які налічують десятки сіл, ОСН можуть отримати нове дихання.

У таких селах ОСН можуть мати невеликі, але важливі для людини повноваження: допомога при оформленні різних документів (довідок), контроль над вивезенням сміття, допомога у організації похорон тощо (якщо там не впроваджено посаду старости).

Практика самоорганізації населення притаманна більшості демократичних держав і особливо є поширеною у США та Швейцарії. Система дисперсного розселення у цих державах стимулює людей до самоорганізації та вирішення значної кількості місцевих проблем самостійно. Хоча досвід у цих державах є дещо відмінним від українського, адже у нас ОСН стають такою собі «квазівладою», що не є правильним.

¹³ <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2625-14>

ЗАПИТАННЯ ДЛЯ САМОПЕРЕВІРКИ ТА ДОДАТКОВОГО ВИВЧЕННЯ:

- 1. У чому принципова відмінність системи органів місцевого самоврядування від системи місцевих державних адміністрацій?*
- 2. Яка особливість взаємовідносин районних рад з районними державними адміністраціями?*
- 3. Яким чином обласна рада може здійснювати контроль над діяльністю обласної державної адміністрації і в яких межах?*
- 4. Що таке органи самоорганізації населення?*

РОЗДІЛ 5

КОНСТИТУЦІЙНА ТА ЗАКОНОДАВЧА ОСНОВА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУ- ВАННЯ В УКРАЇНІ

5.1. ЗАГАЛЬНІ ЗАСАДИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ У КОНСТИТУЦІЇ УКРАЇНИ

Конституція України (1996 року) закріпила на конституційному рівні гарантії щодо існування місцевого самоврядування та окреслила основні правові засади його функціонування.

Місцевому самоврядуванню присвячено декілька конституційних норм, які були покладені в основу Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», а також ряду інших дотичних законів, про які мова йтиме нижче.

Стаття 7 Конституції встановлює: «В Україні визнається та гарантується місцеве самоврядування». Цю норму можна розуміти таким чином, що в Україні не може бути скасовано такого інституту публічної влади, як місцеве самоврядування, інакше, як шляхом внесення зміни саме до цієї статті Конституції. А це стаття з розділу 1 «Загальні засади», зміни до якого, відповідно до статті 156 Конституції, можуть бути внесені лише через їх затвердження всеукраїнським референдумом. Саме тому невелика за розміром стаття 7 є найбільшим та найважливішим гарантом існування місцевого самоврядування в Україні.

Частина 2 статті 19 Конституції України фактично встановлює вимоги до законодавства, що регулюватиме місцеве самоврядування: «Органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України».

Фактично, виходячи із юридичного змісту цієї статті, ми повинні розуміти, що регулювання діяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування має здійснюватись законами. Це дає додатковий захист від втручання в діяльність органів місцевого самоврядування через нормативні акти виконавчої влади. Але це накладає серйозні обов'язки на законодавця, який має в законі передбачити достатньо глибоке і повне регулювання діяльності органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб.

Проте ця стаття має певну контраверсію з пунктом 15 статті 92, де вказано, що виключно законом визначаються «засади місцевого самоврядування». Саме з юридичного змісту п. 15 ст. 92 та частини 1 ст. 140 «Місцеве самоврядування є правом територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції та законів України» можна зробити висновок, що місцеве самоврядування в рамках, визначених законом, має право на власну нормотворчість, що і було закріплено в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні».

Важливим для розуміння природи місцевого самоврядування як окремої частини публічної влади є частина 2 статті 5 Конституції: «Носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ. Народ здійснює владу безпосередньо і через органи місцевого самоврядування».

Саме з цієї норми видно, що Конституція відносить органи місцевого самоврядування до владних органів, але відмінних від органів державної влади. Хоча ця норма має аналізуватись разом із нормою частини 1 статті 140. Із порівняння цих норм можна стверджувати: особливістю органів місцевого самоврядування є те, що їхня влада (через призму повноважень) не є наслідком суверенітету народу, а наслідком закону, який і визначає межі повноважень та порядок їх здійснення.

Крім вже означених норм, стаття 140 встановлює, що місцеве самоврядування здійснюється як безпосередньо територіальною громадою, так і через обрані органи – місцеві ради та їх виконавчі органи. З метою закріплення певного способу обрання рад та голів громад стаття 141 встановила принципи, за якими ради громад та відповідні голови громад оби-

раються прямими виборами. Що стосується обрання районних та обласних рад, то у цій статті такий припис про прямі вибори відсутній, тому слід застосовувати частину 1 статті 71: «Вибори до органів державної влади та органів місцевого самоврядування є вільними і відбуваються на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування».

Статті 142-145 Конституції містять ще цілу низку правових норм, проте, цитованих тут норм Конституції вже є достатньо, щоб стверджувати, що місцеве самоврядування має для свого розвитку конституційну основу. Але виклад правових норм не завжди є досконалим, тому потребує певного тлумачення відповідно до визначальних норм статей 5 та 7 Конституції.

5.2. КОНСТИТУЦІЙНА ОСНОВА АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНОГО УСТРОЮ ТА ТЕРИТОРІАЛЬНА ОСНОВА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

Аналізуючи систему організації влади на різних рівнях адміністративно-територіального устрою, не можна оминати головні конституційні проблеми, які значною мірою породжують неефективність влади на регіональному та місцевому рівнях та її внутрішню конфліктність.

Щоб зрозуміти природу цих конфліктів, слід розглянути статті Конституції України, які визначають конституційну основу адміністративно-територіального устрою (АТУ) України та повноваження органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, що діють на різних рівнях АТУ.

Стаття 133 Конституції визначає систему адміністративно-територіального устрою України, до якої відносить: Автономну Республіку Крим, області, райони, міста, райони у містах, селища та села.

Проте ні у цій статті, ні у будь-якій іншій немає прямої норми, що кожен із названих вище суб'єктів є адміністративно-територіальною одиницею. У Конституції відсутні також загальні підходи щодо формування адміністративно-територіальних одиниць (АТО) та основні вимоги, яким мають відповідати ці АТО. Тому для певного розуміння системи АТУ та визначення АТО слід спробувати застосо-

увати принципи логіки і тлумачити кожну норму у контексті сукупності інших норм Конституції. Але і при такому підході проблеми не знімаються.

Наприклад, частина 2 статті 133 містить перелік адміністративно-територіальних утворень, які «входять» до складу України. Це знову ж таки Автономна Республіка Крим, області, міста Київ та Севастополь.

У цих двох частинах однієї статті вже має місце певна суперечність. За логікою частина 2 статті 133 міста Київ та Севастополь належать до адміністративно-територіальних утворень, якими є АРК та області, а із контексту частини 1 цієї ж статті міста принаймні виглядають як адміністративно-територіальні утворення нижчого рівня інтеграції, ніж області.

Тобто, можна припустити, що міста Київ та Севастополь поєднують статус регіону та статус міста. Проте, знову ж таки, це лише припущення.

Комплексний аналіз Розділу 9 Конституції України «Територіальний устрій України» дає підстави стверджувати, що він не встановлює чіткої ієрархії адміністративно-територіальних одиниць в системі територіального устрою, не визначає рівнів адміністративно-територіального устрою та не встановлює вимог, яким мають відповідати адміністративно-територіальні одиниці різного рівня.

Крім того, до системи адміністративно-територіального устрою відносяться одиниці, які за юридичним визначенням належать до різних категорій законодавства: області, райони — є категоріями дійсно адміністративно-територіального устрою, а села, селища, міста — категоріями містобудування.

Нечіткість правових норм розділу 6 створює проблеми для реалізації інших правових норм Конституції, що визначають принципи формування та діяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування в адміністративно-територіальних одиницях.

Особлива складність виникає щодо реалізації права на місцеве самоврядування.

Адже замість простого припису, що місцеве самоврядування реалізується у межах адміністративно-територіальної одиниці, стаття 140 дає означення місцевого самоврядування: «Місцеве самоврядування є правом територіальної громади — жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста — самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України»; «Питання управління районами в містах належить до компетенції міських рад».

Відтак відразу виникає низка запитань юрисдикційного характеру:

Чи здійснюється місцеве самоврядування в межах такої територіальної одиниці, як село, селище, місто, чи місцеве самоврядування взагалі не прив'язане до території, а є виключно правом громадян?

Що є територіальною основою місцевого самоврядування у випадку об'єднання у територіальну громаду кількох сіл, чи належать до юрисдикції місцевого самоврядування території між селами?

До якого рівня адміністративно-територіального устрою має належати таке утворення (сільрада, міськрада), якщо це справді є адміністративно-територіальною одиницею?

Що означає на практиці право міських рад вирішувати питання управління районами у містах? Чи означає це право створювати чи ліквідувати райони у містах, чи лише визначати органи, що мають діяти у районах та встановлювати їх повноваження?

До цих суперечливих положень слід також додати ще два положення, які визначені у статтях 118, 119, а саме:

«Місцеві державні адміністрації підзвітні і підконтрольні радам у частині повноважень, делегованих їм відповідними районними чи обласними радами.

Місцеві державні адміністрації підзвітні і підконтрольні органам виконавчої влади вищого рівня.

Місцеві державні адміністрації на відповідній території забезпечують:

- 1) «Виконання Конституції та законів України,...
- 2) Законність і правопорядок; додержання прав і свобод громадян».

Фактично орган виконавчої влади за цими формулами є підпорядкованим як державі, так і органам місцевого самоврядування, а за повноваженнями саме він має контролювати дотримання законності, у тому числі і органами місцевого самоврядування.

Під час формування цієї статті було порушено головні принципи розподілу повноважень: не можна ефективно здійснювати контроль органом, залежним від суб'єкта контролю; не може державний орган виконувати повноваження, делеговані органом місцевого самоврядування, адже саме держава наділяє органи місцевого самоврядування повноваженнями!

Не випадково, що саме статті 118, 119, 133, 140 уже неодноразово ставали об'єктом тлумачення Конституційним Судом України, який поступово через свої рішення намагається виправити помилки законодавця.

Чи можна якимось чином звести до мінімуму конституційні невизначеності у системі адміністративно-територіального устрою та місцевого самоврядування у реальній практиці, не змінюючи Конституцію?

Частково можна. Адже у Конституції є стаття 92, яка встановлює, що виключно законами України визначається територіальний устрій держави.

Отже, цим Законом можна було б визначити вимоги до адміністративно-територіальних одиниць, встановити їх ієрархію та пов'язати базову адміністративно-територіальну одиницю із статтею 140, визначивши її просторовою основою територіальної громади – суб'єкта місцевого самоврядування.

Звичайно, не зникає проблема дуалізму природи місцевих державних адміністрацій та їх конфліктності із органами місцевого самоврядування. Але цю конфліктність також можна мінімізувати через комплексне застосування частини 6 та 9 статті 118 Конституції України щодо підстав висловлення недовіри голові місцевої державної адміністрації.

Проведення реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади, що розпочалося у 2014 році на основі створення об'єднаних територіальних громад на добровільній основі, є доброю ілюстрацією того, що конституційні норми, які частково критикувалися експертами, не стали на заваді реформі. Створені ОТГ по суті стали територіальною основою спроможного місцевого самоврядування базового рівня – адміністративно-територіальною одиницею. Тепер потрібно лише упорядкувати на рівні закону всю систему адміністративно-територіального устрою України.

ПРОМІЖНИЙ ВИСНОВОК

Конституція України в редакції 1996 року:

- загалом заклала підвалини для створення системи місцевого самоврядування у наближенні до Європейської хартії місцевого самоврядування і не суперечить їй, як це часто лунає з вуст місцевих політиків;
- в частині визначення територіальної основи органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування є недосконалою, а правові конструкції, що застосовуються, – суперечливими, проте не створює непереборних бар'єрів для упорядкування адміністративно-територіального устрою;
- дозволяє провести системну реформу місцевого самоврядування на базовому рівні, проте не дозволяє запровадити регіональне самоврядування.

5.3. ЛІНІЇ КОНФЛІКТУ В ОРГАНАХ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ТА МІЖ ОРГАНАМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ТА ОРГАНАМИ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ

На сьогодні ми маємо цілу низку ліній конфлікту у місцевій владі, що спровоковані недосконалістю українського законодавства та відсутністю політичної культури.

1) Громада – міський голова, громада – міська рада

Фактично після впровадження пропорційних виборів до міських рад депутатський корпус та й самі міські голови втратили тісний зв'язок з виборцями. Виборці, які голосували за ту чи іншу партію на місцевих виборах, орієнтуючись на загальнонаціонального лідера партії чи блоку та відповідну рекламу, раптом дізнались, що депутати місцевої ради зовсім не такі, як це обіцяв лідер, і не враховують інтересів мешканців міста. Міський голова, отримавши партійну раду, також менше став зважати на виборців, оскільки до наступних виборів ще далеко, а позбавити його посади можуть самі депутати ради 2/3 голосів. Причому тут можуть об'єднатись усі партії, якщо їхній бізнес не знайшов порозуміння з головою.

Відсутність взаємодії між органами місцевого самоврядування територіальних громад із самими громадами призводить не тільки до локальних громадянських конфліктів у містах, а й до ініціювання проведення місцевих референдумів з питання дострокового припинення повноважень міського голови та міської ради.

2) Міський голова – міська рада

Коли запроваджували прямі вибори міських голів, їх обирали абсолютною більшістю голосів. Якщо в першому турі жоден з кандидатів не отримував понад 50% голосів виборців, відбувався другий тур двох кандидатів, які набрали більшість голосів у першому турі. Ця складна норма давала можливість у більшості випадків відсікти від перемоги випадкових людей і обраний міський голова мав велику підтримку виборців, тому не так сильно був залежний від міської ради. Міська рада, яка була сформована із депутатів-мажоритарників, відчувала сильну електоральну підтримку міського голови, тому конфліктів між радами і міськими головами було менше. Після того як міських голів стали обирати за відносною біль-

шістю голосів, ми маємо багато прикладів, коли головами стають випадкові люди, які отримали на виборах 11–15% голосів виборців. Вони є дуже уразливими, адже не відчують за собою підтримки більшості виборців, відтак зростає їх залежність від депутатів. Щоб отримати депутатську прихильність, роздуваються штати виконкому, надається земля структурам, близьким до депутатів, без аукціону чи конкурсу, що ще більше посилює вразливість міського голови і недовіру до місцевої влади з боку громади.

Міська рада висловлює недовіру¹⁴ міському голові, його обов'язки виконує секретар ради, вибори нового голови не призначаються, персональної відповідальності за стан справ у громаді ніхто не несе – це реальна загроза для територіальної громади.

3) Районна рада – районна державна адміністрація, обласна рада – обласна державна адміністрація

Знову ж таки конфліктність між районними, обласними радами та відповідними місцевими державними адміністраціями породжена кількома причинами системного законодавчого характеру. За Конституцією України районні та обласні ради представляють спільні інтереси територіальних громад і не більше. Вони не мають власних виконавчих органів, їх повноваження є досить обмеженими.

Проте законодавець, ухвалюючи Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні», записав у повноваження районних та обласних рад цілий ряд повноважень, які не можуть бути реалізованими без виконавчого органу і тому мають апріорі делегуватись відповідним місцевим державним адміністраціям. Після виборів 2006 року низка районних та обласних рад, які стали виразно політично забарвленими, відмовились делегувати повноваження місцевим державним адміністраціям або ухвалили рішення про скасування рішень своїх попередників про таке делегування.

Чи це щось змінило реально? Нічого, оскільки ради все одно не можуть виконувати повноваження без виконавчих органів, а місцеві державні адміністрації не можуть припинити це виконання, оскільки буде паралізоване все місцеве життя. Проте юридична проблема є і вона може спрацювати у будь-який момент.

Крім того, ради раптом вирішили, що саме вони є головними у системі влади і відразу після свого формування спочатку встановили

¹⁴ *Останній приклад – висловлення недовіри міському голові Чернівець та непризначення нових виборів уже протягом кількох місяців.*

зарплату керівництву на рівні значно вишому, ніж зарплата у керівництва місцевих державних адміністрацій, потім стали розширювати штат своїх апаратів.

Місячний фонд оплати праці голів райрад та голів райдержадміністрацій у різних районах, облрад та облдержадміністрацій також суттєво відрізняється і знову ж таки на користь голів рад.

Проблема висловлення радами недовіри головам відповідних місцевих державних адміністрацій, яка набула свого апогею влітку 2006 року, знайшла своє продовження і перед виборами 2007 року. Ці місцеві конфлікти набули підтримки і на національному рівні, коли тодішні Голова Верховної Ради України та Прем'єр-міністр України почали говорити про ліквідацію місцевих державних адміністрацій уже до кінця поточного року.

Лише за рік, після виборів місцевих рад 2006 року, висловлено недовіру понад 50 головам районних державних адміністрацій! У подальшому ситуація дещо вирівнялась: депутати зрозуміли, що висловлення недовіри не завжди веде до звільнення голови адміністрації, оскільки є певна судова практика, а призначення нового голови не надто залежить від їхньої волі.

Після виборів 2010 року ситуація з висловленням недовіри головам МДА не є такою гострою, оскільки голови МДА та більшість у місцевих радах є представниками однієї політичної сили. Але з часом ця ситуація може знову змінитись.

Натомість масовою стала практика, коли голови МДА, їх заступники, керівники управлінь та відділів МДА стали депутатами відповідно обласних чи районних рад. Відтак сьогодні не є рідкістю, коли голова бюджетної комісії облради є керівником фінансового управління ОДА, чи керівник управління промисловості ОДА є одночасно головою відповідної комісії ради. Ця ситуація є вкрай неправильною. Рада втрачає можливість здійснення контролю над МДА, а отже, втрачає одне із своїх головних повноважень – контрольне.

4) Можливий конфлікт всередині об'єднаної територіальної громади

В Україні протягом 2015-2016 років створено майже 170 ОТГ, в які увійшли понад тисячу сільрад. Навряд чи можна припустити, що відразу після виборів ради ОТГ та голови, всі сільради, які увійшли до ОТГ, відчували себе одним територіальним колективом. Тому відразу після виборів в окремих ОТГ (правда це дуже невелике число) почались і відцентрові процеси, коли люди з окремих сільрад, що припинились, відразу почали

висловлювати незадоволення такою ситуацією. Це породило певну недовіру до ОТГ як такої. Така недовіра може бути нівельована активною роботою органів місцевого самоврядування ОТГ щодо справедливого розподілу місцевого бюджету і створення в периферійних поселеннях ОТГ хоча б деяких благ, яких вони не мали до об'єднання. Для цього державою виділено значні кошти для ОТГ у вигляді державної субвенції на розвиток інфраструктури ОТГ.

Ще однією проблемою низької ефективності системи місцевого самоврядування є недостатній освітній рівень його працівників та велика плінність кадрів. Особливо високою плінністю кадрів характеризуються роки виборів, коли плінність кадрів зростає до 24-26% при поточній 12-14%.

Разом із значним оновленням депутатського корпусу, зміною великої кількості сільських, селищних, міських голів, плінність кадрів у апаратах рад та у виконавчих комітетах призводить не тільки до низької ефективності органів місцевого самоврядування, а й до нанесення шкоди громадам через нераціональне використання місцевих ресурсів.

ПРОМІЖНИЙ ВИСНОВОК

Система органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, створена в Україні, є потенційно конфліктною.

Рівень конфліктності частково закладений у правових конструкціях Конституції та невіршений у законодавстві і посилюється від надмірної політизації місцевих виборів.

Вирішення проблеми конфліктності можливе лише за умови чіткого розподілу повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, що неможливо без оптимізації адміністративно-територіального устрою України та утворення на новій територіальній основі громад, здатних вирішувати усі питання місцевого значення, щоб органи виконавчої влади були звільнені від виконання невластивих їм функцій. Такий процес розпочався в Україні і матиме позитивні наслідки уже в середньостроковій перспективі.

Мінімізація негативних впливів правових норм на діяльність місцевого самоврядування на місцевому рівні можлива винятково через підвищення кваліфікації та самоосвіту посадових осіб місцевого самоврядування, депутатів місцевих рад та активне використання у діяльності органів місцевого самоврядування кращих іноземних та українських практик.

ЗАПИТАННЯ ДЛЯ САМОПЕРЕВІРКИ ТА ДОДАТКОВОГО ВИВЧЕННЯ

- 1. Яка, на ваш погляд, природа конфліктів між районними радами та районними державними адміністраціями?*
- 2. Поясніть, як ви розумієте зміст частини 4 статті 140 Конституції України.*
- 3. Учому, на ваш погляд, причина конфліктів між сільським, міським головою та депутатами відповідної ради?*

РОЗДІЛ 6

ЗАКОНОДАВСТВО ДЛЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУ- ВАННЯ В УКРАЇНІ

Депутат місцевої ради, як правило, не є юристом-практиком, він у більшості випадків не працює в системі органів місцевого самоврядування, тому він не завжди орієнтується в системі законодавства, що регулює галузі права чи сфери діяльності, які мають відношення до сфери компетенції органів місцевого самоврядування.

Проте, щоб приймати зважені рішення при розгляді тих чи інших питань на засіданні місцевої ради чи її постійних комісій, варто мати хоча б деякі базові знання тих законодавчих актів, які найчастіше використовуються органами місцевого самоврядування.

Насправді із сотень законів та постанов Уряду найбільш вживаними у діяльності органів місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад є близько десяти законів.

Як вже йшлося у попередніх параграфах, законодавство для місцевого самоврядування в Україні складається із правових актів різного рівня, які можна умовно розділити на певні групи.

Загальне законодавство – визначає статус органів місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад та порядок їх діяльності.

1. Конституція України¹⁵ – закладає конституційні основи місцевого самоврядування.

2. Закони, що регулюють засади місцевого самоврядування, повноваження органів та посадових осіб:

¹⁵ <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=254%EA%2F96-%E2%F0>

- Про місцеве самоврядування в Україні ¹⁶ (*Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1997, № 24, ст. 170*);
- Про статус депутатів місцевих рад ¹⁷ (*Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2002, № 40, ст. 290*);
- Про службу в органах місцевого самоврядування ¹⁸ (*Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2001, № 33, ст. 175*) ¹⁹;
- Про органи самоорганізації населення ²⁰ (*Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2001, № 48, ст. 254*).

Окремим документом є Європейська хартія місцевого самоврядування, ратифікована Законом України «Про ратифікацію Європейської хартії місцевого самоврядування» ²¹.

Закон, що визначає порядок формування органів місцевого самоврядування та обрання голів територіальних громад, — Про місцеві вибори ²².

3. Закони, що є визначальними для формування ресурсів місцевого самоврядування, порядку формування бюджетів, встановлення податків і зборів тощо:

- Бюджетний кодекс України ²³;
- Податковий кодекс України ²⁴;
- Про розмежування земель державної та комунальної власності ²⁵ (*Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2004, № 35, ст. 411*);
- Про співробітництво територіальних громад ²⁶;
- Про засади державної регіональної політики ²⁷;
- Про здійснення державних закупівель ²⁸.

¹⁶ 21 травня 1997 року N 280/97-ВР <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=280%2F97-%E2%F0>

¹⁷ 11 липня 2002 року N 93-IV <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=93-15>

¹⁸ 7 червня 2001 року N 2493-III, <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2493-14>

¹⁹ http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=54569

²⁰ 11 липня 2001 року N 2625-III, <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2625-14> *готується ухвалення нової редакції* http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=54538

²¹ 15 липня 1997 року N 452/97-ВР (*Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1997, N 38, ст. 249*) <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=452%2F97-%E2%F0>

²² <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/595-19>

²³ <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2456-17>

²⁴ <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2755-17>

²⁵ 5 лютого 2004 року N 1457-IV, <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1457-15>

²⁶ <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1508-18>

²⁷ <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/156-19>

4. Галузеві закони, що визначають місце і роль органів та посадових осіб місцевого самоврядування у певних галузях правовідносин, що належать до предмета правового регулювання цими законами:

- Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності ²⁹;
- Про запобігання корупції ³⁰;
- Земельний кодекс України ³¹;
- Водний кодекс України ³²;
- Про основи містобудування ³³;
- Про регулювання містобудівної діяльності ³⁴;
- Основи законодавства України про культуру ³⁵;
- Основи законодавства про освіту ³⁶;
- Про охорону здоров'я ³⁷;
- Про охорону навколишнього природного середовища ³⁸.

6. Нормативні акти Кабінету Міністрів України, міністерств, відомств та інших центральних органів виконавчої влади, що ухвалюються на основі законів України і визначають порядок реалізації певних норм цих законів. (Цілий перелік актів, що впливають, встановлюють підходи щодо організації тендерних закупівель, встановлення заробітної плати в системі виконавчих органів ради, виплати субсидій тощо).

7. Нормативні акти місцевої ради, що встановлюють особливості здійснення місцевого самоврядування в певній громаді (місцевий статут) та правила і процедури роботи органів місцевого самоврядування (регламент ради та виконкому, положення про комісії ради тощо).

Розглянемо коротко зміст основних законів.

²⁸ <http://zakon.rada.gov.ua/go/1197-18>

²⁹ <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1160-15>

³⁰ <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1700-18>

³¹ <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2768-14>

³² <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=213%2F95-%E2%F0>

³³ <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2780-12>

³⁴ <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=3038-17>

³⁵ <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2117-12>

³⁶ <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1060-12>

³⁷ <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2801-12>

³⁸ <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1264-12>

6.1. ЄВРОПЕЙСЬКА ХАРТІЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ³⁹

Європейська хартія місцевого самоврядування формально сьогодні є складовою частиною українського законодавства і має прямо застосовуватись в реальному житті. Насправді ж тут ситуація не є надто простою. Адже Хартія виписана мовою, яка є класичним законом. Вона визначає лише головні принципи, які мають розвиватись в національному законодавстві. Тому радше Хартію можна використовувати в частині тлумачення окремих норм українських законів, що стосуються повноважень місцевого самоврядування. Тут варто зауважити, що:

По-перше: визначення місцевого самоврядування за Конституцією та Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» та Хартії певним чином відрізняються.

Хартія дає визначення таким чином:

«1. Місцеве самоврядування означає право і спроможність органів місцевого самоврядування⁴⁰ в межах закону здійснювати регулювання і управління суттєвою часткою суспільних справ, які належать до їхньої компетенції, в інтересах місцевого населення.

2. Це право здійснюється радами або зборами, члени яких вільно обираються таємним голосуванням на основі прямого, рівного, загального виборчого права і які можуть мати підзвітні їм виконавчі органи. Це положення ніяким чином не заважає використанню зборів громадян, референдумів або будь-якої іншої форми прямої участі громадян, якщо це дозволяється законом».

³⁹ http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=994_036

⁴⁰ Варто зауважити, що в Україні досі ведуться дискусії щодо відповідності українському перекладу Хартії оригіналу. Адже у французькому тексті мова йде про «collectivités locales», а в англійському «local authority». Англійський вираз «local authority» в більш ранніх версіях перекладався як «місцеві власті». Такого терміну не існує в українському юридичному лексиконі. У політичному лексиконі існує термін «місцеві влади» (Конгрес місцевих і регіональних влад). Конституція України дає повне і виключне визначення терміну «органи місцевого самоврядування» у ст. 140: «Місцеве самоврядування здійснюється територіальною громадою в порядку, встановленому законом, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування: сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи». Це визначення відповідає параграфу 2 статті 3 Хартії і тому такий переклад з англійської є адекватним. Натомість з французької термін «collectivités locales» більше схожий з нашими термінами «місцева спільнота» чи «місцева громада». По великому рахунку такі відмінності не є надто критичними, оскільки частина друга статті 3 передбачає застосування механізмів прямої демократії – референдумів.

Як бачимо, у визначенні Хартії йдеться не тільки про право, а й про реальну здатність, що означає просту річ. Не може бути місцевого самоврядування там, де немає спроможності виконувати надані повноваження. Відтак в результаті ми маємо органи місцевого самоврядування у значній кількості громад, де місцевого самоврядування відповідно до Хартії бути не може, оскільки спроможність цих органів є досить низькою, щоб виконувати надані повноваження.

По-друге, ратифікувавши Хартію, український парламент не визначив поширення чи непоширення її на такі органи місцевого самоврядування, як районні та обласні ради. Так невизначення веде до постійних дискусій щодо невідповідності наших реалій Хартії, оскільки районні та обласні ради не мають своїх виконавчих органів, що передбачає частина 2 статті 3 Хартії.

В Європі таких питань не виникає, оскільки обласний, а почасти і районний рівень належить до рівня регіонального самоврядування, на який ця Хартія не поширюється. Натомість в Україні і на районному, і на обласному рівнях ради називають «органами місцевого самоврядування».

Тому виходячи із загальної логіки норм-принципів, які викладені в Хартії, можна стверджувати, що і Конституція України, і законодавство щодо місцевого самоврядування в Україні не суперечить цьому документу.

ЗАПИТАННЯ ДЛЯ САМОПЕРЕВІРКИ ТА ДОДАТКОВОГО ВИВЧЕННЯ:

- 1. Опишіть проблеми конституційної основи місцевого самоврядування в Україні, як ви їх розумієте?*
- 2. Які найважливіші закони, необхідні для повсякденної діяльності органів місцевого самоврядування, ви знаєте?*
- 3. Яким законом визначається статус депутата міської ради?*
- 4. Яким законом визначається статус місцевої ради?*
- 5. Навіщо депутату місцевої ради знати Закон «Про регулювання містобудівної діяльності»?*
- 6. Які питання регулює Земельний кодекс України?*

6.2. ЗАКОН УКРАЇНИ «ПРО МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ»

Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» є головним законом для депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів, працівників виконавчих органів місцевих рад.

Тому цей Закон має бути у кожного депутата місцевої ради, і треба розуміти, як він побудований загалом.

Закон є достатньо великим, у ньому багато статей. Він регулює значні правові масиви щодо діяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування на всіх рівнях адміністративно-територіального устрою. Що найбільш важливо для депутата місцевої ради у цьому Законі, і на що слід звернути увагу? Спробуємо оцінити деякі найбільш важливі елементи правового регулювання цим Законом.

Отже, у першому розділі Закону визначається основна термінологія, яка в ньому застосовується. Також він фактично регулює правові відносини у дуже важливих для місцевого самоврядування сферах, а саме визначає загальні підходи до використання механізмів місцевої демократії. У першу чергу, йдеться про загальні збори громадян за місцем проживання, місцеві ініціативи, громадські слухання, місцеві референдуми, органи самоорганізації населення. Чому це важливо для депутатської діяльності? А тому, що депутат є сполучною ланкою між місцевою радою і мешканцями територіальної громади. В умовах реформи адміністративно-територіального устрою та місцевого самоврядування в Україні створені об'єднані територіальні громади. До таких ОТГ входять декілька колишніх сільрад. Вони об'єднують інколи десятки населених пунктів. Тому дуже важливо створити умови, за яких мешканці поселень, які входять до складу об'єднаної громади, могли б самоорганізовуватися, вирішувати цілу низку питань повсякденного життя у своєму поселенні, самостійно створити умови кращої комунікації мешканців із радою об'єднаної громади, її виконавчим органом, які знаходяться у центрі об'єднаної громади. Це можна організувати саме через застосування механізмів місцевої демократії, які передбачені у розділі 1 цього Закону. Для цього потрібно ухвалити Статут територіальної громади.

Статут територіальної громади

Мінімальні вимоги до статуту територіальної громади визначені у статті 19 Закону. У цій статті досить мало сказано про предмет регулю-

вання місцевим статутом. Але виходячи із природи місцевого самоврядування, із прав і можливостей мешканців територіальних громад впливати на діяльність органів місцевого самоврядування, у статуті територіальної громади дуже важливо передбачити всі необхідні процедури для проведення громадських слухань, місцевих ініціатив, зборів громадян за місцем проживання, сходів сіл, питань створення органів самоорганізації населення тощо.

В об'єднаних громадах важливо в статуті передбачати основні повноваження сільських старост та процедури роботи цих старост із місцевим населенням та органами місцевого самоврядування.

Також у статуті є доречним визначити додаткові інструменти співпраці мешканців громади щодо упорядкування свого життєвого простору, щодо поліпшення умов проживання у громаді, тобто передбачити можливість громадських робіт, встановлення певних правил щодо упорядкування територій спільного користування. Також у статуті важливо визначити (або встановити процедури їх визначення) певні території, які є особливо цінними чи особливо важливими для людей, які проживають в конкретних поселеннях. Визначити особливі вимоги щодо цих територій, порядку передачі їх в оренду, обмежити можливість їх відчуження. Це потрібно зробити, щоб зберегти цей ресурс для нащадків.

Статут, а особливо правильно організований процес його підготовки та ухвалення, є важливим елементом створення та розвитку нової місцевої ідентичності, в першу чергу об'єднаних територіальних громад.

Адже на момент утворення об'єднаної територіальної громади в межах її нинішньої території існувало декілька сілрад, можливо десятки поселень, в кожному з яких була своя місцева ідентичність: я Бубнівський, чи я Красилівський!

Після об'єднання ці місцеві ідентичності нікуди відразу не зникли і не з'явилася нова ідентичність власне великої об'єднаної театральної громади. Тому ухвалення статуту, в якому буде захищено інтереси всіх учасників територіальної громади, визначено спільну для великої громади символіку, встановлено спільне свято об'єднаної громади, запроваджено відзнаки територіальної громади тощо, стане важливим інструментом формування

такої нової місцевої ідентичності. Депутати місцевої ради мають розуміти важливість ухвалення статуту, можливий його зміст і умови його розробки і прийняття.

Основні повноваження сільської, селищної, міської ради

Розділ 2 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» є значно складнішим, ніж розділ 1, більш функціональним і таким, що постійно використовується депутатами місцевої ради та представниками виконавчих органів цієї ради.

Для депутатів дуже важливою є стаття 26 цього Закону. Адже саме тут визначено перелік питань, які можуть розглядатися на сесії сільських, селищних і міських рад (виключна компетенція ради, яка не може бути делегована іншим органам). Якщо подивитися на перелік питань, визначених частиною першою цієї статті, то можна побачити, що це питання трьох груп повноважень: установчих повноважень місцевої ради, а саме утворення чи ліквідації певних органів в системі місцевого самоврядування; нормативних повноважень, які стосуються прийняття місцевою радою рішень, що встановлюють або змінюють певні правила на території юрисдикції відповідної ради, а також третя група повноважень, яка стосується контролю місцевою радою над виконавчими органами, що створюються цією Радою.

Про регламент

У перших пунктах частини першої статті 26 дуже важливо звернути увагу, зокрема, на пункти: перший, який говорить про затвердження регламенту ради; пункт другий, який визначає утворення постійних комісій ради. Чому це важливо? А тому, що власне регламент визначає, яким чином формується порядок денний, як готується проект рішення ради, як цей проект обговорюється, як відбувається голосування. Також у регламенті передбачаються процедури розгляду ініціатив, які надходять від жителів громади в порядку реалізації своїх прав на місцеву демократію, визначену у розділі 1 цього Закону.

Комісії ради є важливими органами, що здійснюють підготовку питань до розгляду. Особливо цікавими для депутатів є земельна та бюджетна комісії, які суттєво впливають на використання ресурсів громади.

Працюючи над регламентом, слід пам'ятати, що найбільш затребуваним регламент стає в умовах певної кризи, а саме коли у Раді немає стійкої більшості, або коли відбувається наростання суперечностей між радою та головою.

Оскільки регламент приймається, як правило, на другій сесії Ради і ще не дійшло до конфронтації або зміни не запустили незворотні процеси – є можливість зробити його досить функціональним, який враховуватиме кращий досвід, який уже є в Україні ⁴¹.

У цьому документі слід особливо звернути увагу на захист інтересів меншості, на внесення питання до порядку денного, а також забезпечити Раду і голову від необдуманих рішень типу висловлення недовіри обраному всім населенням міському, селищному, сільському голові.

Минуло менше року від чергових місцевих виборів, а ми уже маємо приклади висловлення недовіри радами обраним головам. Що тут слід розуміти? З одного боку, відповідно до цього закону рада двома третинами голосів може достроково припинити повноваження голови. Але, з іншого боку, це рішення має бути добре вмотивованим. Воно є дуже чутливим політичним рішенням, яке може привести до дестабілізації ситуації у громаді.

Коли у регламенті правила висловлення недовіри голові є не достатньо чіткими, pojawiaються депутати, які хочуть на сесії поставити питання про недовіру голові на сесії і відразу ж за це проголосувати. Далі починається судові тяганини, конфронтація всередині назріває, а це може привести до неочікуваного рішення Верховної Ради України про призначення дострокових виборів як голови, так і самої ради. Саме тому в регламенті варто передбачити дуже детальні норми щодо розгляду питання про припинення повноважень голови, щоб уберегтись від прийняття поспішних та незаконних рішень.

Про податки та бюджет

Дуже важливими повноваженнями місцевої ради є повноваження щодо встановлення ставок місцевих податків та затвердження місцевого бюджету. Тут слід розуміти, що в умовах децентралізації, зі змінами бюджетного законодавства, які відбулися у грудні 2014 року, повноваження місцевої ради і місцевого депутата щодо бюджету значно зросли. Адже тепер місцевий бюджет, в першу чергу, залежить не від ухвалення державного бюджету, а від реального стану місцевої економіки. Тепер вирівнювання фінансових можливостей органів місцевого самоврядування відбувається не за видатками, а за надходженнями. Що це означає? Це означає, що органи місцевого самоврядування, встановлюючи певні ставки місцевих податків, можуть або збільшити свої доходи, або недоотримати їх.

⁴¹ *Рекомендуємо скористатись типовим регламентом, розробленим фахівцями Інституту громадянського суспільства (www.csi.org.ua).*

Тому розгляд питання, наприклад про ставку податку на нерухомість, є дуже непростим. Адже перед цим мають бути прораховані наслідки від встановлення тієї чи іншої ставки оподаткування. Надмірна ставка оподаткування для юридичних осіб може призвести до згортання місцевого бізнесу; надмірна ставка для фізичних осіб може стати причиною місцевого опору і неголосування на наступних виборах за цей склад місцевої ради чи місцевого голову. Встановлення занадто малих ставок податку не дає змоги місцевому самоврядуванню сформувати необхідну кількість коштів, щоб використовувати власні повноваження на досить високому рівні, що знову ж таки призведе до незадоволення людей.

Крім того, слід пам'ятати, що ухвалення рішень нормативного характеру потребують дотримання певних процедур, які визначаються Законом України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності». Тому ухвалення рішень, наприклад, про встановлення певних місцевих податків, певних правил благоустрою чи чогось подібного, потребує спочатку оприлюднення цих проектів для того, щоб суб'єкти, на які спрямована дія цього рішення, змогли подати свої пропозиції. Це варто пам'ятати, адже порушення цього правила може стати підставою для оскарження ухваленого рішення і його скасування адміністративним судом.

Що стосується ухвалення місцевого бюджету, то тут варто пам'ятати, що бюджет не може бути ухвалений з дефіцитом, а передвиборчі обіцянки не можуть бути реалізовані в перший же рік існування ради нового скликання. Загалом, часто має місце здивування новообраних депутатів, що виконання низки передвиборчих обіцянок не може бути профінансовано з місцевого бюджету взагалі, а на частину потребуються кошти, які є значно більшими від самого місцевого бюджету.

Це викликає непорості дискусії щодо бюджету. Але дуже важливо, розглядаючи бюджет, робити його максимально реальним, спробувати залучити до місцевого бюджету додаткові кошти з бюджету державного. Такими коштами можуть бути кошти Державного фонду регіонального розвитку (ДФРР). Щоб розуміти, як залучити такі кошти, варто ознайомитись із Законом України «Про засади державної регіональної політики», а також із статтею 24-1 Бюджетного кодексу України.

До сказаного вище слід додати ще декілька норм, визначених у статті 26 Закону.

Про договори та співробітництво

Це стосується повноваження місцевої ради затверджувати договори, укладені сільським, селищним, міським головою від імені територіальної громади, ініціювати процес укладення договорів про співробітництво

територіальних громад, а також приймати рішення щодо визначення територій, важливих для місцевої громади, таких, як пам'ятки природи, архітектури, культури місцевого значення тощо.

Ці повноваження є дуже важливими, щоб краще спільними зусиллями вирішувати питання для забезпечення розвитку громади. Наприклад, у формі співробітництва територіальних громад.

Для цього є спеціальний Закон України «Про співробітництво територіальних громад», який визначає п'ять форм співробітництва між громадами.

Дуже важливо зрозуміти, що вирішення окремих питань місцевого самоврядування потребує певних фінансових та людських ресурсів, яких не вистачає у конкретній громаді. Наприклад, у нових умовах укладаються різні договори, приймаються різні рішення і дуже важливо, щоб ці документи відповідали українському законодавству і були певною гарантією від юридичного переслідування. Для цього потрібна юридична служба.

Але для юриста в одній невеликій громаді точно не буде повного завантаження роботою, а знайти юриста на неповне завантаження практично неможливо. У такому випадку можна створити спільну юридичну службу на кілька громад в межах Закону «Про співробітництво територіальних громад».

Отже, застосовуючи ту чи іншу норму Закону «Про місцеве самоврядування в Україні», депутату місцевої ради постійно доводиться паралельно із нормами основного закону застосовувати норми інших законів, які розширюють, деталізують реалізацію норм базового закону про місцеве самоврядування.

Про повноваження виконкому

Глава 2 Закону регулює повноваження виконавчих органів сільських, селищних та міських рад. Ціла низка статей цієї глави стосуються галузевих повноважень виконавчих органів місцевої ради: повноваження у сфері соціально-економічного і культурного розвитку; повноваження у галузі бюджетів і повноваження у сфері будівництва управління комунальною власністю; житлово-комунального господарства тощо.

Загальна логіка діяльності депутата місцевої ради така: рада готує і приймає рішення, а виконавчий комітет ці рішення виконує; потім місцева рада заслуховує звіти представників виконавчих органів щодо виконання ухвалених радою рішень.

У випадку незадовільної діяльності виконавчих органів рада може прийняти рішення про їх припинення. Це означатиме звільнення тих, хто

працює на постійній основі у виконкомі, та можливу реорганізацію його структурних підрозділів, якщо буде прийнято рішення про зміну структури виконкому.

Найбільш важливе, про що варто пам'ятати депутату місцевої ради: окремі питання не можуть бути винесені на розгляд сесії ради без виконавчого комітету, зокрема це стосується і ухвалення місцевого бюджету.

От тут і є дилема, як депутату місцевої ради запропонувати, наприклад, ухвалити програму розвитку позакласної освіти у громаді, якщо програми на розгляд ради може вносити лише виконком?

Для цього варто підготувати проект рішення ради з умовною назвою «Про підготовку програми розвитку позакласної освіти у громаді», в якому доручити виконавчому комітету підготувати проект програми та внести на розгляд ради. А вже після ухвалення радою такого рішення депутат має супроводжувати підготовку проекту програми в управліннях чи відділах виконавчого органу ради.

Часто складається ситуація, коли працівники виконавчих органів ради не надто шанують пропозиції депутатів через кращу свою обізнаність у законодавстві, ніж депутат. Тому депутат, який володіє тонкощами основного закону місцевого самоврядування та може правильно підготувати проект рішення ради, може досить швидко посилити свою впливовість у раді.

Сільський, селищний, міський голова та секретар ради

Глава 3 Закону присвячується сільському, селищному, міському голові. Тут визначається, коли і як починаються повноваження сільського, селищного, міського голови, у якому випадку ці повноваження можуть бути припинені і загалом, які повноваження голови щодо його участі у реалізації повноважень місцевого самоврядування та територіальної громади.

Тут варто пам'ятати, що сільський, селищний, міський голова обирається виборцями і по суті саме він несе персональну відповідальність перед виборцями за діяльність всіх органів місцевого самоврядування територіальної громади. Попри це його повноваження щодо формування виконавчих органів ради є не такими великими і вони не можуть бути реалізованими без доброї волі на те депутатів місцевої ради.

Хоча власне голова вносить на розгляд сесії ради пропозиції щодо структури виконавчого комітету, його кількісний та персональний склад.

Рада не завжди готова підтримати такі пропозиції голови, особливо у випадку, коли більшість в раді не є тієї ж політичної належності, що і відповідний голова.

Оскільки таких випадків в Україні досить багато, то ведення консультацій між головою та депутатськими фракціями і групами щодо структури і складу виконавчих органів ради є обов'язковою. При цьому усім доводиться йти на компроміси і виконавчий комітет не завжди є абсолютно лояльним до голови.

Депутатам місцевої ради слід пам'ятати, що не завжди всі фракції мають мати своїх заступників голови і що надмірне роздування чисельності заступників та складу виконкому погіршує умови для діяльності усіх органів місцевого самоврядування у громаді. І не завжди в цьому винен голова громади. Адже діяльність голови є досить складною політичною еквілібристикою, щоб забезпечити виконання своєї виборчої програми, спробувати реалізувати свої ідеї щодо розвитку територіальної громади і в той же час задовольнити інтереси більшості депутатів, які обрані до ради часто не від тієї політичної сили, до якої належить голова.

Секретар ради є ще однією із досить впливових фігур в системі органів місцевого самоврядування.

Обрання секретаря також здійснюється за пропозицією голови, але, як правило, ця посада часто відходить до політичної фракції, без якої утворити більшість в раді є неможливо. У цьому випадку можна очікувати усунення з посади голови і покладення виконання його обов'язків на секретаря ради у досить недалекому майбутньому. За останні роки в Україні було десятки таких прикладів: від усунення з посад голів таких великих міст, як Чернівці, Черкаси, до села Коцюбинське, що у Київській області.

Виходячи із повноважень секретаря ради, його впливу на роботу ради та вірогідності заміни ним голови, вимоги до секретаря ради мають бути достатньо високими.

Сільський, селищний, міський голова є головним розпорядником бюджетних коштів місцевого бюджету. Саме він підписує основні фінансові документи, голова також здійснює керівництво апаратом ради та її виконавчим комітетом, призначає та звільняє з посади керівників відділів, управлінь виконавчих органів місцевої ради.

Роль голови у діяльності всіх органів місцевого самоврядування і територіальної громади є надзвичайно великою, але його діяльність дуже сильно залежить від порозуміння з депутатами місцевої ради та розуміння його дій виборцями відповідної територіальної громади.

Саме тому дуже важливо, щоб голова забезпечував комунікації у громаді, регулярно вів прийоми громадян, брав участь у засіданнях окремих

депутатських комісій, проводив публічні звіти щодо діяльності органів місцевого самоврядування перед виборцями.

Голова і депутати місцевої ради мають пам'ятати, що українське законодавство передбачає серйозну відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування за дотримання ними Конституції та законів України. У виняткових випадках повноваження голови місцевої ради можуть бути припинені через призначення Верховною Радою України позачергових виборів відповідно сільського селищного міського голови або ради.

Районна та обласна рада – коротко

Глава 4 Закону присвячена повноваженням районних та обласних рад. Оскільки це видання спрямоване, в першу чергу, на депутатів сільських, селищних, міських рад, ми не будемо детально зупинятися на цій главі закону. Варто лише зауважити, що районні та обласні ради не є вищими органами управління щодо сільських селищних міських рад. Вони мають свої достатньо обмежені повноваження і за Конституцією України представляють інтереси територіальних громад відповідного району чи області, тобто по суті є провідними від наявності територіальних громад та повноважень їх рад.

Районні та обласні ради не мають власних виконавчих органів, тому повноваження, які умовно належать до цих рад, передаються на підставі закону для реалізації місцевим державним адміністраціям.

Щодо об'єднаних громад варто зазначити, що районна рада взагалі немає жодних повноважень, оскільки повноваження об'єднаної територіальної громади відповідають повноваженням міста обласного значення, а фінансування, наприклад вторинного рівня медицини, що має надаватися на районному рівні, здійснюється шляхом передачі коштів на районний рівень саме від сільської, селищної, міської ради об'єднаної територіальної громади.

Процедури роботи ради та її органів

Глава 5 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» є дуже важливою для депутата місцевої ради. Саме у цій главі йдеться про формування органів місцевого самоврядування та організацію їх роботи. Дуже важливо розуміти, що норми статей цієї глави, наприклад статті 46, більш детально мають деталізуватись в регламенті відповідної ради. Про це ми вже говорили, розглядаючи особливості реалізації статті 26 цього Закону.

Найбільш цікавими нормами цієї глави, про які слід пам'ятати, є норми щодо вирішення конфлікту навколо скликання сесія місцевої ради.

За загальним порядком сесію ради скликає відповідний голова. Проте в деяких громадах фіксувались випадки, коли конфлікт між головою та

депутатами заходив так далеко, що голова відмовлявся скликати сесію, щоб уберегти себе від дострокового усунення з посади чи від ухвалення рішень, які йому не подобаються.

Тепер ця проблема знята. Законом дозволяється, у випадку, коли сільський, селищний, міський голова не хоче скликати сесію ради вона може бути скликана секретарем відповідної ради. Крім того, сесія може бути скликана за пропозицією не менше однієї третини депутатів відповідної ради, які можуть обрати головуючого на сесії і приймати рішення, якщо у них буде достатньо голосів.

Незважаючи на наявність норми, що дозволяє скликати сесію без участі голови, ми не рекомендуємо зловживати таким правом, адже інтереси громади мають стояти вище власних інтересів голови чи депутатів ради.

Стаття 47 цього Закону стосується діяльності постійних комісій місцевої ради.

Що тут важливо пам'ятати депутату місцевої ради?

Постійні комісії є органами ради, складаються з депутатів і створюються з метою підготовки до розгляду на сесії ради відповідних проектів рішень. Перелік постійних комісій визначається самою Радою, виходячи із власної компетенції та кількості депутатів у раді.

Визначати сфери компетенції комісій слід, виходячи з такого правила: кожна комісія є важливою для місцевої ради і має бути цікавою для різних депутатів ради. Не можна припустити, що в одній комісії перебуває більшість депутатів ради, а інша складається лише з голови комісії.

Таке часто буває із земельними та бюджетними комісіями. Щоб цього не сталося, потрібно ухвалити положення про постійні та тимчасові контрольні комісії ради, де визначити принципи їх формування, перелік комісій та предмети їх відання.

У статті 48 йдеться про тимчасові контрольні комісії ради.

Тимчасова контрольна комісія створюється не на постійній основі для додаткового вивчення окремого питання, яке становить інтерес для цієї ради або взагалі є резонансним для місцевої громади.

Тимчасові контрольні комісії розглядають питання, наприклад, використання коштів громади, коли є підозра про їх нецільове/неефективне використання, розглядають питання діяльності окремих посадових осіб органів місцевого самоврядування, призначення яких здійснюється відповідною радою.

У багатьох радах часто за всю каденцію не буває утворення жодної контрольної комісії, але бувають ради, особливо міські ради великих міст, де створення тимчасових контрольних комісій ради є справою буденною.

Депутату місцевої ради варто уважно ознайомитися зі статтею 49 цього Закону, у якій викладаються основні матеріальні норми, що стосуються повноважень депутата у раді та її органах, порядок його діяльності та відповідальності.

Ефективно застосовувати статтю 49 можна винятково із нормами Закону «Про статус депутатів місцевих рад», де дуже детально описано діяльність депутата у Раді та у громаді, та добре складеного регламенту місцевої ради.

Як і всі статті, що містять процедури, частина статті 49 та Закон «Про статус депутатів місцевих рад» реалізуються через регламент місцевої ради. Саме тому регламент ради має бути достатньо детальним, щоб врегулювати всі процедурні моменти, що забезпечують ефективну реалізацію прав депутата місцевої ради.

Одним із важливих інструментів діяльності депутата місцевої ради є його право на внесення на розгляд сесії Ради проекту відповідного рішення, а також депутатського запиту щодо діяльності окремих посадових осіб органів місцевого самоврядування, комунальних підприємств організацій, що діють в межах території громади або у випадках, коли у депутата є необхідність отримати належну інформацію, спробувати вирішити питання вирішення яких залежить від цих підприємств, установ чи організацій і які є важливими для виборців.

Процедури реалізації цих прав депутата регулюються регламентом ради та Законом «Про статус депутатів місцевих рад».

У цьому ж розділі є статті, що регулюють діяльність виконкому місцевої ради.

Про виконком

У статті 51 регулюються питання утворення та діяльності виконавчого комітету відповідної сільської, селищної, міської ради.

У частині третій цієї статті йдеться про мінімальний склад виконавчого комітету. Тут слід зауважити, що до складу виконавчого комітету можуть

входити особи, які не працюють в управліннях, відділах виконавчих органів ради, але які є поважними і впливовими особами у громаді.

Оскільки виконком є колегіальним органом, присутність таких людей, які добре орієнтуються в ситуації у громаді, мають авторитет і досвід діяльності у різних сферах, є важливою. Вони можуть принести у діяльність виконкому комплексність, системність і є певною засторогою від відвертого лобіювання чийхось інтересів у виконкомі. Хоча слід розуміти, що надмірне розширення складу виконкому створює додаткові проблеми щодо кворуму та узгодження інтересів усіх присутніх при голосуванні.

Виконавчий комітет має дуже серйозні повноваження, виходячи із повноважень, викладених у главі 2 та статті 52 цього Закону. Основними, напевне визначальними повноваженнями, є обов'язковість попереднього розгляду та схвалення на засіданні виконкому проектів місцевих програм соціально-економічного і культурного розвитку, цільових програм, місцевого бюджету, рішень, що стосуються встановлення податків зборів інших платежів. Таке виключне право надано виконкому, щоб уберегтися від популістських рішень ради, яка може ухвалювати рішення, не враховуючи фінансові можливості самої територіальної громади.

Виконавчий комітет має право ухвалювати рішення нормативного характеру.

Акти органів та посадових осіб місцевого самоврядування

Окремо слід згадати статтю 59 Закону, яка регулює акти органів та посадових осіб місцевого самоврядування.

Незважаючи на те, що ця стаття, в першу чергу, стосується сільського, селищного, міського голови, частина третя цієї статті є дуже важливою для депутата місцевої ради.

Статтю відредаговано в листопаді 2015 року і тепер:

всі рішення ради, за винятком кадрових, приймаються відкритим поіменним голосуванням.

Отже, кожен депутат ради, голосуючи за те чи інше рішення, не може прикритися колективною відповідальністю місцевої ради. Тепер кожне рішення має перелік прізвищ депутатів, які проголосували за це рішення.

Ще один важливий момент, про який варто пам'ятати: рішення, ухвалене радою протягом п'яти днів з моменту його прийняття, може бути зупинено сільським, селищним, міським головою, який має зробити обґрунтування своєї відмови щодо підписання цього рішення і внести про-

позиції щодо зміни чи скасування цього рішення на розгляд нового засідання сесії ради. Якщо рада проголосувала за своє рішення кількістю голів більше ніж дві третини від складу ради, це рішення набуває чинності незалежно від згоди на це сільського, селищного, міського голови.

Всі рішення ради мають бути оприлюдненими і набувають чинності лише після їх оприлюднення.

У сучасних умовах достатньо просто забезпечити доступність рішень ради через створення відповідного сайту.

Матеріальна та фінансова основа місцевого самоврядування

Розділ 3 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» стосується матеріальної та фінансової основи місцевого самоврядування. У цьому розділі у загальних рисах визначено, яке майно може належати громаді на праві комунальної власності, як набувається таке майно і хто ним розпоряджається.

Є дві крайності щодо комунального майна. Одні вважають, що до комунальної власності має належати чи не все навколо, а інші, навпаки, переконані, що місцеве самоврядування має мати дуже небагато комунального майна, адже управління великою кількістю майна є затратним і має ризики корупції.

Обидві думки мають право на існування. Але важливо розуміти, що загальний підхід до комунального майна має бути таким: місцеве самоврядування – це не бізнес, саме тому територіальним громадам належить лише те майно, яке необхідне для реалізації повноважень, визначених законом.

Органи місцевого самоврядування можуть створювати комунальні підприємства. Але, знову ж таки, комунальне підприємство створюється там, де немає можливості існувати бізнесу, чи там, де забезпечуються послуги місцевому населенню в рамках компетенції органів місцевого самоврядування. Коли йдеться, наприклад, про створення комунального ресторану – це неправильно. Не може бути створений комунальний ресторан, оскільки призначення ресторану не корелюється з компетенцією органів місцевого самоврядування. Поряд з цим може бути створена їдальня для малозабезпечених осіб. І це буде законно і правильно, оскільки допомога малозабезпеченим належить до компетенції місцевого самоврядування. У таких їдальнях норма прибутку є дуже незначною або її вза-

галі немає. Саме тому сфера їдалень для бідних не є привабливою для бізнесу і такими їдальнями опікується місцеве самоврядування або благодійні організації.

У цьому розділі є також загальна стаття про місцевий бюджет, яка встановлює загальні принципи самостійності бюджетів. Статті 60-67 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» слід застосовувати поряд із нормами Бюджетного кодексу України, де є ціла низка статей, які регулюють надходження та видатки місцевих бюджетів.

Гарантії та відповідальність

Ще один розділ Закону «Про місцеве самоврядування в Україні», на який варто звертати увагу місцевим депутатам, це розділ 4 «Гарантії місцевого самоврядування, відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування».

Оскільки гарантії місцевого самоврядування закріплені Конституцією України, то ми більше звернемо увагу на відповідальність, але перед цим варто зрозуміти визначальний принцип відповідальності органів та посадових осіб місцевого самоврядування.

Органи та посадові особи місцевого самоврядування несуть відповідальність за ефективність своєї діяльності перед територіальною громадою, а за законність — перед державою.

Перед громадою відповідальність настає на виборах або через ініціативу громади щодо дострокового припинення повноважень.

Перед державою відповідальність може бути як політична — дострокове припинення повноважень, так і кримінальна — для посадових осіб, що вчинили кримінальне правопорушення.

Чому держава має контролювати законність актів та дій органів місцевого самоврядування? Зокрема тому, що стаття 73 Закону встановлює акти органів і посадових осіб місцевого самоврядування, які є обов'язковими до виконання на всій території юрисдикції відповідної місцевої ради.

Це означає, що держава всім своїм інструментом примусу забезпечує виконання рішень органів місцевого самоврядування, але якщо ці рішення законні. Частина друга статті 144 Конституції України визначає що акти органів місцевого самоврядування, прийняті за межами їх компетенції, зупиняються в установленому законом порядку з одночасним зверненням до суду. На жаль, ця стаття не знайшла свого розвитку у Законі «Про місцеве самоврядування в Україні», а у статті 76 Закону тільки підтверджується загальний зміст норми статті 144 Конституції України.

Попри це у Законі є стаття 78, яка говорить про можливість дострокового припинення повноважень місцевої ради.

Основними підставами для припинення повноважень ради є прийняття рішень в порушення Конституції України та українського законодавства. Також рада може бути припинена у випадку, коли сесії ради не проводяться достатньо довгий період (якщо раз у квартал не відбувається сесії ради, така рада знаходиться в зоні ризику щодо припинення її повноважень).

Крім того, рада може бути припинена у випадку, коли ініційовано місцевий референдум про дострокове припинення повноважень ради. Станом на сьогодні в Україні відсутній закон, який регулює порядок проведення місцевого референдуму, тому реалізація цієї норми в даний час неможлива.

Варто також звернути увагу на статтю 79, яка регулює підстави та загальний порядок дострокового припинення повноважень сільського, селищного, міського голови. Стаття визначає декілька підстав для припинення повноважень. Найбільш важливим є частина друга цієї статті, за якою право дострокового припинення повноваження сільського, селищного, міського голови надається місцевій раді. У попередніх параграфах ми частково говорили про проблему детального врегулювання норми щодо порядку дострокового припинення повноважень сільського, селищного, міського голови за рішенням місцевої ради.

До сказаного вище слід додати, що у 2015 році у цю статтю було внесено ще одну цікаву норму, а саме, частину шосту, за якою ініціювати відкликання сільського, селищного, міського голови за народною ініціативою можуть достатньо невелика кількість виборців – від двадцяти осіб для відкликання сільського голови до 400 осіб для відкликання міського голови міста Києва та Севастополя. Далі у частині 7 цієї статті описано загальний підхід до того, як збираються підписи за відкликання голови і як до цього процесу під'єднується інструмент територіальної виборчої комісії.

Депутатам місцевої ради і сільським, селищним, міським головам слід дуже уважно вивчити статтю 79 Закону щодо дострокового припинення повноважень голови, щоб передбачити всі необхідні інструменти виконання цієї статті у регламенті місцевої ради.

Важливо не допускати перманентної радикалізації суспільної думки у громаді і не доводити проблему взаємовідносин між сільським, селищним, міським головою, з одного боку, і депутатами місцевої ради, з іншого, до загострення та втягування у цей процес всієї громади.

ПЕВНИЙ ПІДСУМОК

Підсумовуючи короткий огляд головного закону місцевого самоврядування, можна сказати, що цей Закон пройшов практику свого застосування протягом майже 20 років і показав свою непогану юридичну форму.

Попри багато змін до Закону, його концепція від 1997 року практично не змінилась, а зміни носили точковий характер.

Періодично виникають ініціативи щодо повної заміни цього Закону. Було багато спроб підготувати новий проект Закону «Про місцеве самоврядування» та ухвалити його. Проте цього не сталося. Головною причиною потреби у новому законі завжди називається проблема існування виконавчих органів районних та обласних рад. Але без зміни Конституції України впровадження виконкомів районних і обласних рад на рівні закону неможливе.

Процес децентралізації, який відбувається в Україні з 2014 року, привів до появи уже понад 160 об'єднаних територіальних громад. Ці громади мають ті ж самі повноваження, що і територіальної громади міста обласного значення. Тому поява об'єднаних громад також не є підставою для перегляду цього Закону. Отже, сьогодні депутати місцевих рад можуть не турбуватися, що згаданий закон буде швидко замінений іншим.

Місцеві депутати мають також розуміти, що цей закон, незважаючи на свою фундаментальність, велику кількість статей, не може застосовуватись окремо від великої кількості інших законів, з якими варто познайомитись депутатам, оскільки цими законами регулюється значна частка питань, вкрай важливих для мешканців громади.

ЗАПИТАННЯ ДЛЯ САМОПЕРЕВІРКИ

- 1. Які питання може регулювати статут територіальної громади?*
- 2. Хто представляє територіальну громаду: відповідний голова чи рада? Поясніть чому?*
- 3. Хто приймає рішення про встановлення місцевого податку і як визначається ставка податку?*
- 4. Які є типи голосувань у місцевій раді і щодо яких питань вони застосовуються?*
- 5. Хто виконує повноваження сільського, селищного, міського голови у випадку його усунення з посади?*

6.3. ЗАКОН УКРАЇНИ «ПРО СТАТУС ДЕПУТАТІВ МІСЦЕВИХ РАД»

Закон України «Про статус депутатів місцевих рад» є другим по важливості для депутата місцевої ради.

Як і Закон «Про місцеве самоврядування в Україні», цей Закон також є достатньо об'ємним і регулює великий спектор правовідносин. З одного боку, Закон визначає загалом статус депутата місцевої ради, а з іншого, — встановлює правила, за якими повноваження депутата можуть бути припинені як власне радою, так і виборцями.

Як і Закон «Про місцеве самоврядування в Україні», реалізація Закону «Про статус депутатів місцевих рад» суттєво залежить від детальності норм регламенту місцевої ради. Тому, на наш погляд, підготовка і ухвалення регламенту місцевої ради має враховувати не тільки матеріальні та процедурні норми цих двох законів, але й передбачати можливості для вирішення конфліктних ситуацій, що виникають в діяльності органів місцевого самоврядування і до яких залучені депутати місцевої ради.

Окремі норми Закону, на які слід звернути увагу

Статус депутата

Депутат місцевої ради в одній особі є представником інтересів усієї територіальної громади і водночас інтересів виборців виборчого округу, на якому був обраний.

Це дає право виборцям звертатися до будь-кого з депутатів і депутат не може їм відмовити. Депутат має цікавитися загалом ситуацією у громаді, а не лише у своєму окрузі. А рішення, які готує депутат для виборців свого округу, не можуть вступати у протиріччя з інтересами усієї громади.

Набуття та припинення повноважень

Повноваження депутата місцевої ради розпочинається з моменту першої сесії ради нового скликання або, якщо депутат був обраний на проміжних виборах, з дня сесії, на якій його було представлено.

Стаття 5 цього Закону стосується дострокового припинення повноважень депутата місцевої ради. У цій статті є низка підстав різного характеру, за якими повноваження депутата припиняються чи можуть бути припиненими.

Щоб не мати проблем та судових тяганин після прийняття рішення щодо дострокового припинення повноважень депутата місцевої ради від-

повідно до пунктів 3), 4), 5), 6), 7) частини 1 статті 5, а також відповідно до пункту 1), 2) частини 2 цієї статті у регламенті ради слід чітко прописати, яким чином оприлюднюються документи, що підтверджують настання цих підстав, і чи здійснюється голосування по цих документах, чи припинення повноважень відбувається відразу після оголошення підстав, визначених у наведених вище нормах.

Депутат місцевої ради має пам'ятати, що стаття 7 Закону України «Про статус депутатів місцевих рад» передбачає певні обмеження щодо суміщення депутатської діяльності з іншою роботою. Зокрема, депутат не може бути сільським, селищним, міським головою, а також працювати на постійній основі в радах, їх виконавчих органах та апараті. Такі обмеження введені спеціально, щоб не допустити конфлікту інтересів при прийнятті рішень місцевою радою.

Наприклад, рада здійснює призначення заступників міського, сільського, селищного голови, а один із цих заступників пропонується з числа депутатів ради. Голосування депутата за себе є відвертим конфліктом інтересів, що неприпустимо в органах місцевого самоврядування.

Етика та декларація про доходи

Стаття 8 цього Закону встановлює певні правила щодо депутатської етики. Абзац другий частини 3 статті 8 встановлює обов'язок депутатів місцевих рад щороку до 1 квітня подавати декларацію про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру за минулий рік.

Це варто пам'ятати, оскільки в Україні зараз достатньо серйозно оголошено боротьбу з корупцією і Закон України «Про засади запобігання і протидії корупції» поширюється на депутатів місцевих рад.

Діяльність депутата на окрузі

Розділ 2 Закону «Про статус депутатів місцевих рад» регулює питання діяльності депутата місцевої ради власне як у виборчому окрузі, так і у відповідній раді. Для депутата місцевої ради є важливою стаття 11 Закону, яка регулює право депутата щодо порушення перед органами і організаціями, що діють на території юрисдикції місцевої ради, питань, які є важливими для виборців його округу, для жителів громади.

Тут йдеться про право вносити на розгляд таких органів і організацій пропозиції щодо вирішення проблемних питань, які виникають, у тому числі через дії чи бездіяльність цих органів чи організацій.

Частина друга цієї статті визначає право депутата на депутатське звернення, депутатський запит і депутатське запитання, на невідкладний прийом з питань його депутатської діяльності.

Стаття 13 детально регулює такий інструмент діяльності депутата місцевої ради, як депутатське звернення. Практика показує, що депутатське звернення є найбільш вживаним і найбільш ефективним інструментом діяльності депутата місцевої ради.

Варто пам'ятати, що стаття 16 Закону передбачає звіти депутата місцевої ради перед виборцями та обов'язок депутата зустрічатися з своїми виборцями. Закон встановлює, що депутат зобов'язаний звітувати перед виборцями відповідного округу принаймі не рідше одного разу на рік. Поряд з цим виборці можуть ініціювати позачергову зустріч депутата з виборцями і, як правило, такі зустрічі можуть бути достатньо не комфортними для депутата.

Тому дуже важливо для депутата місцевої ради постійно підтримувати зв'язок із власними виборцями, щоб розуміти їх основні проблеми, інформувати їх про діяльність депутата в Раді та вміти передбачати ініціативи виборців щодо депутата на середньостроковий період.

Депутат місцевої ради все-таки є політиком і має діяти як політик. Без постійної комунікації з виборцями в політиці не втриматись.

Доручення виборців

Потребує особливої уваги стаття 17 Закону, яка регулює поняття доручення виборців. Ця стаття є таким собі продовженням радянської практики, коли на виборах кандидатам виборці давали настанови, які називалися доручення виборців.

Дуже часто такі доручення є надто суперечливими чи такими, що не можуть бути вирішені на рівні місцевого самоврядування. Попри те частина побажань від виборців є дійсно важливою інформацією, яка дає змогу зрозуміти, на що сподівається мешканці громади від новообраної ради та депутата.

Саме тому дуже важливо в межах діяльності ради організувати розгляд усіх доручень виборців, які були озвучені під час виборів, та відібрати ті з них, які є важливими для громади і які належать до компетенції місцевої ради.

Вирішення доручень здійснюється через їх включення у програму соціально-економічного розвитку громади на наступний рік. Під такі програми мають бути виділені бюджетні кошти.

Щодо доручень, які не належать до компетенції місцевої ради, має бути зроблено обґрунтоване пояснення, чому їх не можна виконати на міс-

цевому рівні і що може зробити місцева рада, щоб ініціювати їх вирішення перед іншими органами, які компетентні для розгляду таких пропозицій.

Діяльність депутата в раді

Розділ 3 Закону присвячений діяльності депутата у раді та її органах. Загалом у цьому розділі йдеться про загальні права депутата у місцевій раді на внесення пропозиції на розгляд ради, порушувати питання в сфері контрольних повноважень, право об'єднуватися з депутатами у фракції та групи і тому подібне.

Статті 21-23 розкривають право депутата місцевої ради на застосування інструментів депутатського запиту та депутатського запитання.

На відміну від депутатського звернення, депутатський запит є більш вагомим інструментом депутатської діяльності, оскільки депутатський запит голосується радою, а відповідь на депутатський запит може бути обговорена на засіданні ради і відповідно до відповіді може бути прийняте певне рішення. Це важливо, адже коли цей запит надходить до органів місцевого самоврядування, які створюються місцевою радою, чи до осіб, які призначаються місцевою радою, реагування на депутатський запит є більш оперативним та ґрунтовним, ніж на депутатське звернення. Правда депутатський запит можна зробити винятково на сесії, а депутатське звернення – будь-коли.

Права депутата на діяльність у депутатських групах та у депутатських фракціях визначаються у статтях 25-27, а права депутатських груп і фракцій – у статті 28.

Попри те, що у цих статтях є досить детальне регулювання діяльності груп та фракцій, регламент місцевої ради має встановити логічні процедури використання повноважень груп та фракцій, наприклад, на виступ в обговоренні, право на оголошення перерви і тощо.

Стаття 29-1 Закону регулює питання щодо реалізації права депутата місцевої ради мати помічника-консультанта. Частина п'ята цієї статті передбачає основні права помічника-консультанта місцевої ради, реалізація яких може значно спростити роботу депутата місцевої ради, оскільки він зможе отримати необхідну інформацію для підготовки проекту рішення місцевої ради, який може внести депутат на розгляд відповідної ради. Помічник дійсно може покращити роботу депутата. Але варто пам'ятати, що до підбору помічника-консультанта необхідно підходити відповідально, оскільки через сприйняття помічника-консультанта формується сприйняття самого депутата, а матеріальна складова залучення помічника покладається на депутата. В Україні неодноразово були випадки, коли помічники-консультанти депутата місцевої ради ставали об'єктами скандалів і навіть корупційних дій.

Гарантії діяльності

Розділ 4 Закону стосується гарантії депутатської діяльності.

Закон встановлює, що депутат на час пленарних засідань сесії ради, засідань постійних чи тимчасових контрольних комісій ради звільняється від виконання своїх службових обов'язків за місцем основної роботи.

За це йому виплачується компенсація за рахунок коштів місцевого бюджету. Практика застосування цієї норми в Україні показує, що у більшості невеликих громад такі компенсації не впроваджувалися. А у великих містах депутати місцевої ради отримували компенсацію із місцевого бюджету за діяльність у раді та її органах.

Після бюджетної децентралізації місцеві бюджети отримали додаткові ресурси, тому вирішення питання компенсації витрат робочого часу депутата є можливим і необхідним.

Також встановлюється право депутата місцевої ради отримати відстрочку від призову на строкову службу, а також неможливість бути призваним на проходження навчальних військових зборів.

Стаття 31 визначає особливості повідомлення про підозру у вчиненні кримінального правопорушення депутату місцевої ради, яка не є імунітетом від кримінального переслідування.

Варто зазначити, що у першій половині дев'яностих років депутати місцевих рад мали імунітет від кримінального переслідування — їх не можна було заарештувати без згоди відповідної ради. Це призвело до того, що в депутати місцевих рад пройшли достатньо багато кримінальних авторитетів. Особливо це було характерно для Автономної Республіки Крим.

Тому депутати місцевих рад втратили імунітет від кримінального переслідування.

Розділ 5 Закону України «Про статус депутатів місцевих рад» ще жодного разу не застосовувався. Але він містить правові підстави і механізми для відкликання депутата місцевої ради за народною ініціативою.

Частина перша статті 37 встановлює підстави для відкликання виборцями обраного ними депутата. Реальними підставами тут можна вважати пункт 2 і 3 частини першої, а саме, пропуск депутатом місцевої ради протягом року більше половини пленарних засідань та невідповідність практичної діяльності депутата основним принципам і положенням його передвиборчої програми.

Пункт 3 дає можливість досить широко його тлумачити, що може стати підставою для ініціювання питання про дострокове припинення повноважень депутата будь-коли.

Стаття 38 визначає, скільки осіб потрібно для зборів, які можуть прийняти рішення щодо ініціювання процедури відкликання депутата місце-

вої ради. Решта статей носять процедурний характер і вони, в першу чергу, потрібні для застосування тими, хто ініціював відкликання депутата місцевої ради.

У випадку, коли ініціатива про відкликання депутата місцевої ради не була підтримана, вона може бути порушена знову.

На наш погляд, введення процедури про відкликання депутата місцевої ініціативи не відповідає кращій європейській практиці, є досить популістською і такою, що може дати можливість створювати тиск на депутатів, які мають власну позицію.

Загалом депутат місцевої ради сьогодні має достатньо повноважень, щоб суттєво впливати на ситуацію у місцевій громаді, на вирішення питань місцевого значення, які є дуже важливими для жителів громади.

Децентралізація, яка дала місцевим громадам самостійність бюджетів, закріпила за ними додаткові податки, рішення щодо ставок по яких приймаються радою, а також можливості залучення ресурсів з різних джерел на конкурсній основі, перетворила депутата місцевої ради в інтелектуала, який просто зобов'язаний знати, де і в якому законі можна прочитати щодо правових підстав вирішення окремих питань і як спланувати місцеві доходи і їх використання, щоб прискорити розвиток своєї громади.

ЗАПИТАННЯ ДЛЯ САМОПЕРЕВІРКИ

- 1. Поясніть, що таке «депутатське звернення» і чим воно відрізняється від «депутатського запиту»?*
- 2. Якими є підстави для дострокового припинення повноважень депутата місцевої ради?*
- 3. Як часто депутат місцевої ради має зустрічатися з виборцями?*

ДЛЯ НОТАТОК

ДЛЯ НОТАТОК

Інформаційне видання

*Місцеве самоврядування та децентралізація. Законодавство
(навчальний модуль)*

Анатолій Ткачук

Видавець: Товариство з обмеженою відповідальністю
інформаційно-консультаційний центр «Легальний статус»
м. Київ, б-р Дружби народів, 22, к. 21.

Виготовлювач: «Забеліна-Фільковська Т. С. і компанія
Київська нотна фабрика»
04080, м. Київ, вул. Фрунзе, 51а.
Свідоцтво про внесення суб'єкта видавничої діяльності
до Державного реєстру видавців, виготівників і розповсюджувачів
видавничої продукції, ДК 3983 від 17.02.2011 р.

Підписано до друку з оригінал-макету 04.10.2016 р.

Формат 60x84/16 Ум. друк. арк. 2,14

Наклад 1000 прим.