

Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні - DESPRO»

Анатолій Ткачук

МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ ТА ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ

Практичний посібник

Київ – 2012

УДК 352.072.1(477)(076)
ББК 66.3(4Укр)12я7
Т48

*Рекомендовано до друку Вченою радою
Національної академії державного управління при Президентіві України
(протокол №193/5 від 7 червня 2012 р.)*

Рецензенти:

В. Куйбіда, д. н. з держ. управл., професор кафедри державного управління та місцевого самоврядування Львівського регіонального інституту державного управління НАДУ;

О. Сергієнко, к. фіз.-мат. н., директор Інституту міста м. Київ.

Уміщені у виданні інформація та матеріали є вільними для копіювання, перевидання й розповсюдження по всій території України всіма способами, якщо вони здійснюються безоплатно для кінцевого споживача та якщо при такому копіюванні, перевиданні й розповсюдженні є обов'язкове посилання на авторів і суб'єкта майнового права на цю інформацію та розробки.

Висловлені в цій роботі погляди належать автору і можуть не відображати офіційну позицію Швейцарсько-українського проекту «Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO».

Ткачук А.

T48 Місцеве самоврядування та децентралізація. Практичний посібник / [Ткачук А.]; Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO».
– К. : ТОВ «Софія». – 2012. – 120 с.

ISBN 978-966-8684-94-4

Навчальний посібник «Децентралізація та місцеве самоврядування» побудовано на основі практичних потреб представників органів місцевого самоврядування, депутатів місцевих рад. Матеріал посібника представлено у форматі «від теорії до практики», «від загального до часткового». Посібник містить короткий аналіз історії становлення та розвитку місцевого самоврядування в Україні, інформацію про спроби реформування системи місцевого самоврядування та аналіз причин невдачі цих спроб, а також про нові концептуальні розробки у царині реформи місцевого самоврядування. Робота містить конкретні рекомендації щодо способів врегулювання діяльності місцевої ради та її органів, перелік найбільш вживаних термінів, що використовуються у законодавстві про місцеве самоврядування, пояснення щодо застосування законодавства у сфері регуляторних актів.

Розраховано на використання при підвищенні кваліфікації працівників місцевих державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування, депутатів місцевих рад, а також політиків, активістів та студентів.

УДК 352.072.1(477)(076)
ББК 66.3(4Укр)12я7

© DESPRO, 2012
© Ткачук А., 2012
© Шишкін С., макет, оформлення, 2012

ЗМІСТ

СЛОВО ДО ЧИТАЧА	5
ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ – ПРОЦЕС ДЛЯ РЕЗУЛЬТАТУ	6
1. СТАНОВЛЕННЯ ТА РОЗВИТОК МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ: 1990-2010 РОКИ	9
1.1. Система влади в Україні	9
1.2. Ознаки форми правління в Україні	10
2. З ІСТОРІЇ СТАНОВЛЕННЯ КОНСТИТУЦІЙНОЇ ОСНОВИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ	15
2.1. Українська народна республіка	15
2.2. Адміністративно-територіальний устрій та структура влади в Українській РСР від 1929-го до 1990 року	16
3. ВІДРОДЖЕННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ У НОВІТНІЙ ПЕРІОД	20
3.1. Закон Української РСР «Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве і регіональне самоврядування»	21
4. РОЛЬ І МІСЦЕ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В СИСТЕМІ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ	24
4.1. Органи місцевого саморядування	25
4.2. Місцеві державні адміністрації	26
4.3. Самоорганізація населення	28
5. КОНСТИТУЦІЙНА ТА ЗАКОНОДАВЧА ОСНОВА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ	30
5.1. Загальні засади місцевого самоврядування у Конституції України	30
5.2. Конституційна основа адміністративно-територіального устрою та територіальна основа місцевого самоврядування в Україні	31
5.3. Лінії конфлікту в органах місцевого самоврядування та між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади	33
6. ЗАКОНОДАВСТВО ДЛЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ	37
6.1. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні»	39
6.2. Закон України «Про статус депутатів місцевих рад»	40
6.3. Закон України «Про органи самоорганізації населення»	42
6.4. Європейська хартія місцевого самоврядування	42
7. СИСТЕМА ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ. ФОРМУВАННЯ, ПОВНОВАЖЕННЯ, ОСОБЛИВОСТІ ДІЯЛЬНОСТІ	44
7.1. Типові запитання новообраного депутата місцевої ради	44
7.2. Врегулювання діяльності місцевої ради та її органів	47
7.2.1. Регламент міської ради	48
7.2.2. Положення про комісії міської ради	55
7.2.3. Як організувати й провести слухання в комісії міської ради	62

8. МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ НА РАЙОННОМУ ТА ОБЛАСНОМУ РІВНЯХ. ОСОБЛИВОСТІ ВЗАЄМОВІДНОСИН ОРГАНІВ ТА ПОСАДОВИХ ОСІБ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ З МІСЦЕВИМИ ДЕРЖАВНИМИ АДМІНІСТРАЦІЯМИ	66
9. АКТИ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ	72
9.1. Рішення місцевої ради	72
9.2. Рішення виконавчого комітету	73
9.3. Акти сільського, селищного, міського голови, голови районної, обласної ради	74
10. ВРАХУВАННЯ ПРОЦЕДУР РЕГУЛЯТОРНОЇ ПОЛІТИКИ ОРГАНАМИ ТА ПОСАДОВИМИ ОСОБАМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ	75
10.1. Компетенції та повноваження органів місцевого самоврядування у здійсненні регуляторної політики	77
10.2. Організація роботи органів місцевого самоврядування щодо реалізації регуляторної політики	78
10.3. Організація співпраці громадськості та органів місцевого самоврядування у рамках регуляторної політики	83
11. САЙТИ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ	86
11.1. Розміщення на сайті обов'язкової загальної інформації	86
11.2. Розміщення на сайті обов'язкової документації	87
11.3. Розміщення на сайті додаткової інформації	88
11.4. Наявність мережевих функцій та ефективність сайту	88
11.5. Технічні вимоги до сайту	89
12. ОСТАННІ ПЕРСПЕКТИВНІ РОЗРОБКИ У СФЕРІ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ	89
12.1. Концепція реформи місцевого самоврядування та План заходів з її реалізації	89
12.2. Концепція формування системи підвищення кваліфікації посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад	92
12.3. Окремі ініціативи щодо правового регулювання місцевого самоврядування протягом 2010-2011 років	95
13. ДОДАТКИ	97
Додаток 1. Словник найбільш уживаних термінів та понять	97
Додаток 2. Корисні Інтернет-ресурси	109
Додаток 3. Витяги з окремих Послань Президентів України до Верховної Ради України, що стосуються питань децентралізації, місцевого самоврядування, реформи адміністративно-територіального устрою держави	110
Додаток 4. Оформлення проекту місцевого регуляторного акта на місцевому рівні на прикладі Київської міської ради	114

СЛОВО ДО ЧИТАЧА

Підтримку децентралізації та реформи місцевого самоврядування визнано одним із ключових пріоритетів стратегії співробітництва Швейцарії з Україною. Розпочатий у 2007 році у партнерстві з Міністерством регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO» сконцентровано на започаткуванні ефективної моделі управління та участі громадян у процесах ухвалення рішень як обов'язкової складової сталого розвитку держави та демократизації суспільства.

На сьогодні очевидно, що потреба у знаннях з децентралізації влади, протидії корупції, управління територіями та різних аспектів місцевого самоврядування є надзвичайно актуальною. Не менш важливим є те, що державні службовці, посадові особи місцевого самоврядування та депутати місцевих рад наголос роблять на прикладному характері знань, опануванні можливостями їх використання у повсякденній практиці. Це стало лейтмотивом започаткування DESPRO серії навчальних модулів «Децентралізація та врядування», яка налічує понад десяток книг – посібники, наукові видання, есе, рекомендації, які призначено для використання в системі підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації фахівців у галузі знань «Державне управління», їх самоосвіти, практики врядування та навчання тренерів.

Матеріали серії – це не книги для полиці, а інструменти для навчання ефективного врядування, які, у свою чергу, потребують розроблення стратегії їх використання, створення шаблонів навчальних продуктів стосовно стратегії; передбачення відповідних ресурсів. За умови відповідної підготовки викладачів і тренерів навчальні заклади, що здійснюють підготовку, перепідготовку та підвищення кваліфікації державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад, можуть трансформувати навчальні модулі серії для використання у тренінгах, семінарах, круглих столах, ситуаційних вправах, ділових іграх, на стажуванні, лекціях, у проектах та формалізованих документах практики врядування. При цьому обов'язково потрібно враховувати потреби цільової групи, яка запрошується на навчання, психологічні, вікові, ментальні, гендерні та професійні особливості учасників.

Сподіваємось, що модулі серії «Децентралізація та врядування» знайдуть свого небайдужого, дієвого читача, спроможного адаптувати запропоновані знання в ефективні навчальні продукти та практику врядування.

Оксана ГАРНЕЦЬ
Керівник проекту DESPRO в Україні

Йорг КРИСТЕН
Директор проекту DESPRO

ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ – ПРОЦЕС ДЛЯ РЕЗУЛЬТАТУ

В останні роки в Україні періодично посилюється дискусія щодо реорганізації (реформи) усієї системи публічної влади в державі. Але вона в основному стосується перерозподілу повноважень у владному трикутнику на національному рівні: Президент – парламент – Уряд. Проте незважаючи на зміни, що проходять 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 водойм, відсутність якісної питної води і т. ін.

Отже, напрошується висновок, що будь-які перетворення на владному олімпі не надто впливають на реальне життя громадян без суттєвого переосмислення та надання нових можливостей місцевій владі. Ось 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, в другому випадку – передача повноваження по лінії органів виконавчої влади на нижчі рівні управління – деконцентрацію².

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 намагається наводити порядок з посилення централізації.

Проте у нинішньому світі, коли Україна практично повністю позбавилась державної власності на майно, коли утворена багатокладна ринкова економіка і проведене розмежування у системі публічних коштів, коштів держави та коштів місцевого самоврядування, розв'язати усі проблеми життєзабезпечення людини у найбільшому місті і найменшому селі централізованим управлінням неможливо.

З іншого боку, навіть найширша децентралізація також не зможе розв'язати означені вище проблеми, якщо ми не віднайдемо ту золоту середину, чи точніше ту ланку адміністративно-територіального устрою, ті 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 терміна, без якого неможливо уявити процес децентралізації, це – термін «субсидіарність».

¹ **Децентралізація** — система управління, за якої частина функцій центральної влади переходить органам місцевого самоврядування.

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

Якщо ви поїдете у будь-яку державу Євросоюзу і будете спілкуватись з професійними державними службовцями чи політиками, часто будете чути цей термін, оскільки принцип субсидіарності пронизує наскрізь усю політичну систему цієї організації.

Принцип субсидіарності в різних країнах тлумачать по-різному, хоча в основному такі тлумачення збігаються. Нижче подаємо деякі варіанти тлумачення «принципу субсидіарності»:

Субсидіарності принцип³ (англ. *subsidiary* – допоміжний, доповнюючий) – загальний принцип, який передбачає передачу повноважень на прийняття рішень з центрального на нижчі організаційні рівні. Цей принцип було піднесено до рангу конституційної норми в континентальному європейському федералізмі, узасаднюючи процес децентралізації повноважень публічної влади і розширення можливостей участі громадян у процесах прийняття рішень. С.п. застосовується як політична і організаційна норма Європейського Союзу (ст. 3b Маастрихтського договору), згідно з якою 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 результатом певних домовленостей між центром та нижчими рівнями влади.

Субсидіарність⁴ (**Subsidiarity**) — 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 у чинному Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні», проте 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:

«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, аналіз базових підходів до децентралізації засвідчив:

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, аби передавати повноваження на максимально близький до громадянина рівень управління, який при цьому здатний виконати це повноваження ефективніше, ніж інші органи;

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

⁴ <http://uk.wikipedia.org/>

⁵ Бюджетний кодекс України, стаття 7 (Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2010. – №50-51. – с 572).

3) передача повноважень від органів виконавчої влади чи органів місцевого самоврядування більш високого рівня адміністративно-територіального устрою на більш низький рівень має бути забезпечена передачею необхідних для цього ресурсів і наданням права органу місцевого самоврядування приймати рішення щодо переданих повноважень виходячи із місцевих особливостей.

Тепер стає зрозумілим, чому децентралізація завжди супроводжується посиленням спроможності органів місцевого самоврядування через укрупнення адміністративно-територіальних одиниць або через створення міжмуниципальних об'єднань.

Візьмімо, 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 малочисельною – 300–500 осіб, відтак кількість школярів у таких громадах є недостатньою для утримання повноцінної середньої школи. Отже, виникає питання: або передати повноваження щодо середньої освіти на більш високий рівень адмінтерустрою – район, або залишити це на органи місцевого самоврядування, зобов'язавши їх шляхом переговорів домовлятися із сусідніми громадами, аби разом забезпечити утримання необхідної кількості повноцінних середніх шкіл і забезпечити їх фінансування. Зважаючи на відсутність досвіду таких переговорів, кадровий потенціал керівництва малих громад, в Україні це повноваження віднесено органам, що діють на районному рівні та рівні міста обласного значення.

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

Ще одне – розгляд питання децентралізації потребує наявності політичної волі та відповідних законодавчих ініціатив вищого державного керівництва щодо таких реформ.

У додатку 3 ми зібрали витяги з Послань Президентів України – основного політичного документа, яким визначаються напрями здійснення політики держави на найближчий та середньостроковий періоди.

Уже третій український Президент у своєму Посланні до Верховної Ради України наголошує на необхідності децентралізації та прийнятті декількох важливих законів у цій сфері, проте ситуація кардинальним чином не змінюється.

Адміністративна реформа, що пройшла на національному рівні, не може бути завершеною без її проведення на регіональному та місцевому рівнях. Відтак це дає надію, що значна частина повноважень таки має бути передана органам місцевого самоврядування, а для цього потрібне комплексне реформування усієї системи місцевого самоврядування в Україні.

Отже, розв'язання проблеми децентралізації влади в Україні сьогодні, як ніколи, на часі, маючи усі об'єктивні передумови. Чи стане перепорою в цьому чергова виборча кампанія 2012 року – покаже майбутнє.

Запитання для самоперевірки

1. Поясніть термін «децентралізація влади».
2. У чому відмінність між «децентралізацією» та «деконцентрацією» влади?
3. Ознайомтесь з Посланнями Президента України 2006–2011 років, поясніть відмінності у підходах до децентралізації влади.

1. СТАНОВЛЕННЯ ТА РОЗВИТОК МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ: 1990–2010 РОКИ⁶

1.1. СИСТЕМА ВЛАДИ 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, що стосується 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 Конституція України знову за своїм змістом повернулась до редакції від 28 червня 1996 року, більшість людей, на яких розраховано цей курс, мають пам'ятати, як ця система публічної влади організована.

Проте події 2010 року (вибори депутатів місцевих рад за новим виборчим законом та скасування Конституційним Судом України Закону № 2222 від 08.12.2004 р., яким була змінена система публічної влади в Україні) продемонстрували, що не буде зайвим коротко нагадати, як конституційно організована влада і як вона може ефективно чи не зовсім діяти.

До цього додалися нові ініціативи щодо чергового можливого перегляду Конституції України і сьогодні, як і в 1994-му (ера Конституційного договору), у 1996-му (ера нової Конституції) роках, у грудні 2004-го (революційне протистояння) актуальним стало питання про владу, чи радше про систему її органів, взаємовідносин між ними та їх повноваженнями.

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

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

Тому ми вирішили за доцільне подати певне системне уявлення щодо різних моделей державного устрою та конституційну модель влади в Україні в редакції Конституції України від 28.06.1996 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 вийшло в Україні.

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

Республіканська форма правління – варіанти

Залежно від способу формування та повноважень Уряду, Президента і Прем'єра вирізняють такі форми республіканського правління:

1. Парламентська республіка. Прямі, періодичні вибори парламенту, який формує Уряд та призначає його голову (Прем'єра). Посада Президента може бути, може й не бути. 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 у випадку, коли парламент 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'єра, парламент може затверджувати його кандидатуру. Приклад типової президентської республіки – США. Президентськими республіками є більшість держав Латинської Америки.

Залежно від повноважень парламенту та Президента у разі його обрання безпосередньо виборцями розрізняють дві проміжні 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. Пропонуємо, 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'єра (Голови уряду). Президент формально не є главою виконавчої влади, проте може головувати на засіданні Уряду, давати йому доручення, відправляти у відставку Прем'єра без згоди парламенту. В окремих випадках може розпустити парламент. Як правило, призначення Прем'єра здійснюється за згодою парламенту за пропозицією партії чи блоку, що мають більшість у парламенті, хоча можливе призначення Прем'єра 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'єра (Голови уряду). Президент є главою держави і не є главою виконавчої влади. Призначення Прем'єра здійснюється з числа партій (блоку), що мають більшість у парламенті. Парламент контролює Уряд. Президент є більше представницькою фігурою і в основному має вплив на зовнішню політику держави. Президент може розпустити парламент в окремих випадках (урядова криза). Типовими прикладами тут є Польща, Румунія, Болгарія.

1.2. ОЗНАКИ ФОРМИ ПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ

Президент України

Особливості статусу Президента України

Як видно із переліку повноважень Президента України, його роль у системі влади держави є достатньо великою, але насправді вона є значно більшою ніж це впливає власне із Конституції України.

Найперше слід звернути увагу на місце Президента в системі виконавчої влади. Формально Президент не є главою виконавчої влади, але і Прем'єр за Конституцією не має статусу глави виконавчої влади, а лише «керує роботою» уряду (ст. 114 ч. 4). Фактичний статус Президента, як глави виконавчої влади, підтверджується його виключним правом призначати і відправляти у відставку членів Кабінету Міністрів та голів держадміністрацій в областях та районах, скасовувати акти Кабінету Міністрів.

Крім цього Президент утворює та ліквідує органи виконавчої влади. Особливо роль Президента значно зросла після обрання другого Президента України – Леоніда Кучми. У порівнянні з повноваженнями першого Президента – Леоніда Кравчука повноваження нинішнього Президента є значно ширшими як щодо виконавчої влади, так і щодо влади судової та навіть влади законодавчої.

Президент призначає третину складу Конституційного Суду, утворює суди, здійснює перше призначення суддів на посаду. В умовах відсутності традицій незалежної судової влади це призводить до значного впливу Президента на всю систему судочинства.

Що стосується впливу на законодавчу владу, то він і тут є надзвичайно сильним. І головне питання не в його праві розпускати парламент, оскільки підстав для такого розпуску небагато, а у праві вето на ухвалені парламентом закони. Недостатньо кваліфіковано виписана норма частин 3 та 4 статті 94 КУ про обов'язковість підпису ухвалених законів призводить до того, що ціла низка законів, що не подобаються Президенту, можуть ним не підписуватись, незважаючи на формальне подолання депутатами президентського «вето».

В умовах, коли більшість складу Верховної Ради України та Президент України представляють одну політичну силу, його повноваження ще більше посилюються.

До обмежень повноважень парламенту та народних депутатів, що ще більше схилило шальки терезів балансу влад в Україні на користь президентської влади, призвели і ряд рішень Конституційного Суду України (стосовно парламентського контролю, права депутата на запит, зміни до Конституції тощо).

Рада Національної безпеки і оборони України (ст.107 КУ)

Важливим інструментом ще більшого посилення впливу Президента на всі сфери державного життя можна вважати і такий конституційний орган, як Рада національної безпеки і оборони України (РНБО).

Відповідно до статті 107 КУ РНБО є «координаційним органом з питань національної безпеки і оборони при Президентові України». Цей орган «координує і контролює діяльність органів виконавчої влади у сфері національної безпеки і оборони». Оскільки рішення РНБО вводяться в дію указами Президента, сама РНБО складається з осіб, які призначаються на посаду Президентом одноособово (за винятком Прем'єра), а поняття «національної безпеки» надто широке і об'ємне, яке включає питання військової, економічної, екологічної, соціальної і т.п. безпеки, можна стверджувати, що повноваження РНБО є надзвичайно великими і, можливо, сьогодні ще недостатньо застосовуються, оскільки і так Президент має досить важливий вплив на діяльність усієї виконавчої влади, про що вже йшлося вище.

Період діяльності третього Президента України, що відбувався в умовах дії «конституційної реформи» показав дієвість інструменту РНБО, як конституційного впливу Глави держави на нелояльний Уряд. Сьогодні, в умовах повного домінування Президента над Урядом та парламентом, роль РНБО значно знизилась.

Адміністрація Президента

Адміністрація Президента (АП) не визначена конституційним органом. У статті 106 КУ п. 28) лише опосередковано йде мова про АП, оскільки до повноважень Президента віднесено: «створює...для здійснення своїх повноважень консультативні, дорадчі та інші допоміжні

органи і служби». Тобто формально АП не є владним органом і не має жодних владних повноважень за КУ. Проте реально ситуація дещо інша. Роль АП у системі влади в Україні є достатньо великою. Передусім це впливає із положення про АП і особливо із її ролі як «кадрової агенції» для Президента, тобто органу, через який здійснюються практично всі кадрові призначення Президента.

Крім того, коли подивитись Укази Президента, якими затверджуються різноманітні положення про окремі органи державної влади, під цими положеннями всюди стоїть підпис Глави АП.

Про важливість АП в системі української влади говорить структура самої АП та інших до-радчих, консультативних органів при Президентові України, а фактично при АП.

Кабінет Міністрів України

Особливості статусу

«Кабінет Міністрів України є вищим органом у системі органів виконавчої влади.

Кабінет Міністрів України відповідальний перед Президентом України та підконтрольний і підзвітний Верховній Раді України у межах, передбачених статтями 85, 87 Конституції України.

Кабінет Міністрів України у своїй діяльності керується Конституцією і законами України, актами Президента України» (стаття 113 КУ).

Із наведеної тут цитати Конституції видно, що законодавець недостатньо чітко визначився з Урядом, який «відповідальний» перед Президентом, але «підконтрольний та підзвітний» парламенту. Тут знову є суперечності: парламент схвалює програму Уряду, проте сам Уряд складає повноваження перед новообраним Президентом, а не парламентом, а Президент може практично повністю змінити склад Уряду, залишивши лише Прем'єра без наслідків для схваленої програми.

Склад та порядок формування

«До складу Кабінету Міністрів України входять Прем'єр-міністр України, Перший віце-прем'єр-міністр, три віце-прем'єр-міністри, міністри. Прем'єр-міністр України призначається Президентом України за згодою більше ніж половини від конституційного складу Верховної Ради України. Персональний склад Кабінету Міністрів України призначається Президентом України за поданням Прем'єр-міністра України.

Прем'єр-міністр України керує роботою Кабінету Міністрів України, спрямовує її на виконання Програми діяльності Кабінету Міністрів України, схваленої Верховною Радою України.

Прем'єр-міністр України входить із поданням до Президента України про утворення, реорганізацію та ліквідацію міністерств, інших центральних органів виконавчої влади в межах коштів, передбачених Державним бюджетом України на утримання цих органів» (стаття 114 КУ).

Визначальним тут є два основних положення: всі ключові кадрові призначення та звільнення в Уряді віднесені до компетенції Президента. Навіть призначення Прем'єра, яке здійснюється за згодою ВРУ, не є збалансованим відповідною процедурою його звільнення, яка віднесена виключно до компетенції Президента. Те ж саме стосується процедури звільнення будь-якого міністра зі своєї посади Президентом без згоди на це Прем'єра.

Місцеві (обласні/районні) державні адміністрації

Обласні та районні державні адміністрації є виконавчими органами загальної компетенції відповідно на території області та району. Незважаючи на стрімке зменшення частки державної власності в економіці України, роздержавлення цілих галузей промисловості, повноваження

місцевих райдержадміністрацій, так само як і їх чисельний склад, залишаються достатньо високими. В цих умовах, коли обсяги та можливості адміністративного керування економікою району чи області суттєво зменшуються, зростає роль цих адміністрацій у визначенні суспільного життя відповідного адмінутворення.

МДА є частиною системи виконавчої влади в державі, яка має найменше залежати від політичних чинників чи від результатів виборів до місцевих рад, тому можна лише констатувати: забезпечити вплив на формування та діяльність місцевих держадміністрацій з боку політичних партій, територіальних громад можливо лише за умови, коли більшість відповідної ради – районної чи обласної буде беззаперечною, а сама більшість буде зорганізована за ідеологічною чи іншою організаційною ознакою, а члени цієї більшості будуть незалежними від волі керівництва адміністрації. Сьогодні це виглядає досить малоімовірним, оскільки за нинішньої виборчої системи депутатами районних чи обласних рад у своїй більшості є люди, тією чи іншою мірою залежні від керівництва адміністрацій.

Події формування МДА 2005-го та 2010 років, при зміні Президента України, базовані на принципах партійної належності чи особистої відданості, показали необхідність виведення голів МДА із категорій політиків де-факто і переведення їх у розряд кар'єрних державних службовців і де-юре і де-факто. Такі ініціативи в 2007 році висунув В. Ющенко, а в 2011 році – В. Янукович.

Особливості формування та діяльності МДА в Україні

Місцева державна адміністрація є місцевим органом виконавчої влади і входить до системи органів виконавчої влади.

Місцева державна адміністрація в межах своїх повноважень здійснює виконавчу владу на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці, а також реалізує повноваження, делеговані їй відповідною радою (стаття 1 Закону України «Про місцеві державні адміністрації», далі – МДА).

Місцеві державні адміністрації очолюють голови відповідних місцевих державних адміністрацій.

Голови місцевих державних адміністрацій призначаються на посаду Президентом України за поданням Кабінету Міністрів України на термін повноважень Президента України.

Кандидатури на посади голів обласних державних адміністрацій на розгляд Кабінету Міністрів України вносяться Прем'єр-міністром України. Кандидатури на посади голів районних державних адміністрацій на розгляд Кабінету Міністрів України вносяться головами відповідних обласних державних адміністрацій. На кожен посаду вноситься одна кандидатура.

У разі відхилення Президентом України поданої кандидатури відповідно Прем'єр-міністр України чи голова обласної державної адміністрації вносять на розгляд Кабінету Міністрів України нову кандидатуру (стаття 8 МДА).

Незважаючи на формальну заангажованість голів МДА та КМУ, насправді ситуація зовсім інша, голови обласних державних адміністрацій залежать виключно від Президента.

В умовах, коли обласні та районні ради не мають своїх виконавчих органів, МДА сконцентрували в собі надзвичайну адміністративну силу, яка будучи юридично залежною від Президента, фактично стає автономною не тільки від виборців та політичних сил регіону, але й від Уряду і частково від самого Президента.

Протягом 2010–2011 рр. вплив голів МДА на різні сфери місцевого життя невпинно зростає, і це відбувається не тільки через розподіл повноважень між територіальними органами міністерств та відомств на користь МДА, а через обмеження повноважень органів місцевого самоврядування як у законний спосіб – через внесення змін чи ухвалення нових законів, так і у неформальний спосіб – тиск на сільських, селищних міських голів через партійну дисципліну.



Висновки

Сьогодні в Україні де-факто діє жорстка форма президентської республіки, хоча за формальними ознаками (де-юре) у нас є класична модель президентсько-парламентської республіки, близька до французької.

Відсутність в Україні сталих інститутів громадянського суспільства, досвіду демократичного управління, збалансування повноважень Президента щодо його впливу на виконавчу владу через процедурні норми, які повинні бути викладені в законах про Уряд та про місцеві державні адміністрації, а головне – справді вільного волевиявлення на виборах не дають змоги використати певною мірою конституційні можливості для «корегування» балансу сил між різними гілками влади, які випливають із Конституції України. Це велика проблема, яка напевно чи може бути розв'язана простою зміною окремих статей чи навіть розділів Конституції.

Запитання для самоперевірки

1. Згадайте ознаки «президентської республіки» і спробуйте показати їх відмінність від ознак «парламентської республіки».
2. До системи яких органів виконавчої влади належить районна державна адміністрація?
3. У чому особливість статусу голови обласної державної адміністрації в Україні?



2. З ІСТОРІЇ СТАНОВЛЕННЯ КОНСТИТУЦІЙНОЇ ОСНОВИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

2.1. УКРАЇНЬСЬКА 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 жаклих умовах більшовицької інтервенції, тотальної розрухи та війни усіх з усіма напружували унікальний документ.

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

Коли 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 з низки важливих принципів, одним із визначальних тут є: «Не порушуючи єдиної своєї влади, 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.

Конституція УНР – досить лаконічний документ, взірець 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 фактом тут є те, що відразу щодо Уряду фіксується принцип наділення повноваженнями – Уряду належать усі повноваження, що не відносяться до місцевих!

Правове регулювання організації місцевої влади, що містить Конституція УНР, є дійсно унікальним. Мінімальне за текстом, воно містить усі приписи, необхідні для побудови реально 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 дає змогу з'ясувати, що:

усі місцеві справи належать до юрисдикції місцевої влади – радам та управам;

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

органи місцевої влади є самостійними у вирішенні місцевих справ;

Центральний уряд не має права втручатись у поточну діяльність місцевої влади;

Центральний уряд через своїх міністрів лише здійснює контроль та координацію діяльності місцевої влади, для цього можуть бути визначені спеціальні урядовці (чим не префекти); 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 окреслюють 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 недоступні навіть для вивчення істориками, не говорячи про практичне застосування.

На жаль, робота над проектами Конституції України, що розпочалась ще на початку 90-х років минулого століття, орієнтувалась передусім на радянську школу, частково на зарубіжний досвід, і 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 зберігати рудименти радянського минулого.

2.2. АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНИЙ УСТРІЙ ТА СТРУКТУРА ВЛАДИ В УКРАЇНСЬКІЙ РСР ВІД 1929-ГО 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 РСР, що була ухвалена 15 травня 1929 року на XI Всеукраїнському з'їзді рад у м. Харкові, уже врахувала новий адміністративно-територіальний поділ, що передбачав наявність в Україні Автономної молдавської соціалістичної республіки⁷, округів, районів, міст, селищ та сіл.

Органи влади на рівнях республіканському, республіканському АМСР, 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.

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



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 УСРР передбачала наявність у складі Української соціалістичної радянської республіки Автономної молдавської соціалістичної радянської республіки.

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 значно відрізнялась від Конституції УНР 1918 року своєю поверховістю та декларативністю, Конституція 1929 року була більш функціональною і придатною для дотримання. Напевне, до її підготовки були залучені спеціалісти, які розумілись на засадах конституційного регулювання політичної системи, мали певний досвід юридичної техніки. Проте ця Конституція так і не стала засобом збереження української ідентичності і 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 більш якісним документом ніж Конституція 1929 року. Проте, як і її попередниця, нова Конституція в частині визначення конституційної основи адміністративно-територіального устрою не зробила суттєвого кроку вперед.

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 адмінтерустрою УРСР виокремлювались такі адміністративно-територіальні одиниці: області, округи, райони, міста, селища, станиці і села.

У Конституції 1937 року зроблено суттєвий крок у напрямку певної професіоналізації законодавчої влади, і найголовнішим тут стала відмова від системи з'їздів як архаїчного пережитку періоду революції та військового комунізму. Вперше в радянських Конституціях з'являється поняття «законодавчого» органу і 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 розпочалися в політиці СРСР.

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

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

⁸ У подальшому до цієї статті доводилось вносити зміни і станом на день прийняття Конституції 1978 року 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».

«*Стаття 85.* Вищестоячі виконавчі комітети Рад депутатів трудящих мають право скасовувати рішення і розпорядження нижчестоячих виконавчих комітетів і припиняти рішення та розпорядження нижчестоячих Рад депутатів трудящих.

Стаття 86. Вищестоячі 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 – гарантувати певну стабільність, оскільки період з 1921-го до 1937 року характеризувався не ймовірно великою 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 приймалися одногосно.

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

І все ж таки, Конституція 1937 року була першим кроком відходження на конституційному рівні від догм «революційної доцільності» та єдності влади «трудящих».

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

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, аби щось не змінювалось, у Конституції 1937 року з'явився перелік областей, з яких складається Україна. Ця практика знайшла своє продовження в наступних Конституціях 1978-го та 1996 року.

Така стабільність на регіональному рівні загалом відіграла свою позитивну роль. Фактично в Україні відбулось становлення нових регіонів, які суттєво стали відрізнитись від традиційних українських земель як географічно, так і уже соціально-економічно і навіть ментально. Тому напевно 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 Автономну Республіку Крим.

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

На відміну від Конституції УНР, Конституції УРСР 1937-го 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 і їх виконкомів. Ради вищого рівня могли скасовувати рішення рад нижчого рівня, а так само й рішення виконкомів нижчого рівня. По лінії виконкомів

також існувало 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 від своєї попередниці взяла і 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 усього спектра ознак, характерних для сучасного розуміння місцевого самоврядування як окремого, відмінного від державного інституту публічної влади.

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 усе 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 демократичні депутатські групи. Новообрані місцеві ради прагнули 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 належного правового регулювання проблем функціонування місцевого самоврядування, а також досвіду у нового місцевого керівництва, яке хотіло змін і було у полоні романтичних амбіцій, нерідко призводило до прийняття органами місцевої влади рішень, які виходили за межі їх природної компетенції і вступали у суперечність з інтересами місцевої влади інших рівнів (районної та обласної, яка на той час була більш консервативна ніж влада міська), так і з державними інтересами.

Усе це відбувалося на тлі «реформування» партійного та державного життя в СРСР. Тому доречно 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 – союзну постанову.

Аби 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 рекомен-

дацією 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 стали невпинно падати, і тодішня КПРС в особі її Генерального секретаря М. Горбачова вирішила 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 невдячної роботи та певної відповідальності за стан справ у місті, районі чи області. Саме тоді 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, пропонувалось утворити щось на зразок місцевого партбюро – президію Ради. Вся ця робота проводилася під гаслом “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 або 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 усередині 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 розв'язати 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. За нинішніх умов 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 вкрай актуальним.

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

Верховна Рада України 12-го скликання одразу 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 управлінні 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 ґрунту для впровадження і динамічного розвитку системи місцевого самоврядування.

⁹ Закон Української РСР «Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування» від 7 грудня 1990 року №533-XII (Відомості Верховної Ради УРСР (ВВР). – 1991. – №2. – Ст. 5). (<http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?page=1&nreg=533-12>)

Сьогодні у багатьох може виникнути запитання, як в умовах комуністичної більшості тодішній Верховній Раді вдалося прийняти такий, досить прогресивний для України закон. Аби це зрозуміти, слід згадати дух того часу.

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 різноманітних обл-, рай-, 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 це 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, що стали керівниками рад і які зовсім недавно ловили кожне слово свого патрона, почали проводити власну політику і захотіли своєї автономності і від партійного керівництва, і від державної опіки. На цьому бажанні об'єдналися цілковиті протилежності: дисидент В'ячеслав Чорновіл, партфункціонер 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 змогу Україні одержати досить непоганий на той час закон про місцеве самоврядування.

Згадаймо 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 “міське самоврядування”, але, з іншого – 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 України “Про місцеві Ради народних депутатів 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 місцеве самоврядування, було 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”.

З висоти прожитих років 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 від 28.06.1996 року та у нині чинному Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні».

Уперше в 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 належали 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, увів поняття комунальної власності та принципи розмежування повноважень між представницькими органами місцевого самоврядування та виконкомом.

Загалом свого часу це був досить прогресивний закон, що дозволив відродитись місцевому самоврядуванню в Україні. Саме за його допомогою було покладено край тотальному партійному керівництву усіма сферами суспільного життя в Україні.

Проте проіснував цей закон недовго. 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 передусім 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 в жорсткі обійми економічної кризи.

Усе це стало підставою того, що уже в березні 1992 року закон було суттєво переписано і викладено у новій редакції¹⁰.

Запитання для самоперевірки

1. Що Ви знаєте про конституційну основу місцевого самоврядування часів УНР?
2. Коли в складі України перебувала Молдавська АРСР 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 про місцеве самоврядування від 07.12.1990 року від чинного Закону про місцеве самоврядування?

¹⁰ Закон №2234-XII (2234-12) від 26.03.1992 р. (БВР. – 1992. – №28. – Ст.387). <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2234-12>

4. РОЛЬ І МІСЦЕ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В СИСТЕМІ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ

В Україні упродовж тривалого часу точаться дискусії щодо ролі і місця місцевого самоврядування в системі органів публічної влади в Україні, 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 передачі їх місцевим державним адміністраціям.

Сьогодні (у 2010–2012 рр.) домінує підхід: розмірковуючи про децентралізацію, держава в особі її керівництва здійснює кроки до подальшої централізації влади.

Аргументів тут знаходиться достатньо, проте основний – органи місцевого самоврядування нездатні виконувати всі надані законом повноваження, тому все одно значну частину цих повноважень здійснюють місцеві державні адміністрації. До цього також додається аргумент, що органи місцевого самоврядування погрузли в корупції і розбазарюють землю, що є останнім ресурсом громади. Водночас найбільші корупційні скандали з землею (за винятком, можливо, Києва) пов'язані саме з головами місцевих державних адміністрацій, які розпоряджаються землями за межами населених пунктів.

Світовий досвід¹¹ натомість показує, що ефективно управління, динамічний розвиток держав, регіонів та громад неможливо у довготривалому часі забезпечити без децентралізації державної влади і формування спроможного місцевого самоврядування.

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 спроможні 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, органи місцевого самоврядування мають чітко розведені повноваження, спроможні реалізувати ці повноваження, а у громадах досить розвинена самоорганізація громадян.

Що варто знати депутату місцевої ради про організацію влади в територіях та відмінностях природи, способу діяльності й відповідальності органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та самоорганізації громадян?

¹¹ Маються на увазі демократичні держави Європи та Америки.

На початку зупинимося на теорії, аби знати, як працювати на практиці. Отже, коротко про принципи відмінності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування.

4.1. ОРГАНИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Конституція України, стаття 5 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, відмінної від влади державної.

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 неприпустиме.

Оскільки місцеве самоврядування – це окремий інститут влади, для нього характерним є: правова автономія – повноваження визначаються законом, у 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 повинні мати закріплені джерела і бути достатніми для забезпечення виконання власних повноважень.

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

На кожному рівні адміністративно-територіального устрою – громади¹², району, області в Україні діють органи місцевого самоврядування – місцеві ради. Проте обсяг повноважень рад та їх можливості для реалізації владних повноважень різні.

Місцеві ради не є підпорядкованими по вертикалі, їх повноваження не перетинаються. 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.

Розглянемо це на такому прикладі. Селищна рада вирішила, що центральні вулиці села слід замостити бруківкою, а не покрити асфальтом. Це компетенція ради і незалежно від доцільності такого рішення, воно не може бути оскаржене 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, а сама

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

рада може наразитись на рішення Верховної Ради України про призначення дострокових виборів такої ради.

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 в іншу за надання мешканцям громади послуг у цій раді (наприклад, діти з громади А ходять у дитячий садок у громаду Б), через міжмуніципальне співробітництво – наприклад, створення полігона 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, залишаючись, з одного боку, під пильним оком Президента/Уряду, а з іншого – відчуючи постійний тиск та загрозу недовіри з боку відповідних місцевих рад та критику усіх щодо якості призначень на посади у МДА. Так було в 2005-му, так було і в 2010-му роках.

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

Проблема перша – кадровий склад місцевих державних адміністрацій.

Законодавством недостатньо врегульовано *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 є визначальною.

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

Політичні сили, що приходять у парламент чи у районну або обласну раду, відразу хочуть 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 виправдали – якість призначень і в першому і в другому випадках бажає кращого.

Отож напрошується висновок – Голови МДА повинні бути професійними управлінцями вищого рангу і призначатися на посаду із спеціального кадрового резерву, який формуватиметься за певними правилами на конкурсних засадах.

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

Здається, що такий підхід отримує сьогодні розуміння на рівні і Президента і Прем'єра.

Проблема друга – взаємовідносини голів місцевих державних адміністрацій та керівни-

ків 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.

Почасти це пояснюється тим, що чинне законодавство 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 визначило нечітко. 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 місцевими державними адміністраціями.

Для досягнення партнерських відносин місцевих державних адміністрацій та місцевих рад запропоновано внести погоджені між ними 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 максимально 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.

Нині 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 ним рішень ради у сфері делегованих радою на рівень РДА повноважень. Голова РДА не має права зупиняти рішення ради, але може звернутись до суду про 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, селищних та почасти міських громад не мають достатньо ресурсів та спроможності для надання послуг своїм мешканцям, ці послуги надаються закладами, управління якими та фінансування віднесено на районний рівень, отже стан справ тут значною мірою залежить від РДА. Відтак, якщо школа у селі в поганому стані, її ремонт чи укомплектування залежить від району, тому без нормальних 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.



Обласна державна адміністрація – обласна рада

Як і на районному рівні, тут 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 ним 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 відбуваються 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 є пряма залежність голів РДА де-факто 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 кадрову спроможність, інституційний потенціал – реалізують весь комплекс повноважень, що належать місцевому самоврядуванню.

4.3. САМООРГАНІЗАЦІЯ НАСЕЛЕННЯ

Коли ми говорили про органи виконавчої влади в територіях, органи місцевого самоврядування, то мова йшла про органи публічної влади, які різні за природою, проте мають імперативні владні повноваження, надані Конституцією та законами України.

У терміні «міське самоврядування» присутнє складне слово «самоврядування» (складається зі слів «само» та «урядування»), що досить близьке до іншого терміна – «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 тільки спільних інтересів тих осіб, що самоорганізувались, це може бути 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.



Стаття 140 частина б визначає, що «сільські, селищні, міські ради можуть дозволяти за ініціативою жителів створювати будинкові, вуличні, квартальні та інші органи самоорганізації населення і наділяти їх частиною власної компетенції, фінансів, майна».

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

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

Після ухвалення Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», а потім і Закону України «Про органи самоорганізації населення»¹³ (Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2001. – №48. – Ст. 254) 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 уже не було потрібно постійно працювати в окрузі, що значно краще робити за допомогою ОСН, і тому після розквіту ОСНів наприкінці 90-х і на початку 2000-х років про них дещо призабули, але нині ці механізми місцевої демократії, як видається, 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.

Цікаві приклади є на Миколаївщині та Херсонщині. Адже в цих регіонах сільради можуть складатись із трьох-семи сіл, які розміщені досить далеко одне від одного. Саме тому для таких сільрад використання інституту органів самоорганізації в селах, де немає власної сільради, є досить важливим і може бути успішним. У цих селах ОСН є фактичними представниками сільради, які мають невеликі повноваження, але важливі для людини у допомозі в оформленні різних документів (довідок), у контролі над вивезенням сміття, в організації похорону тощо.

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

Запитання для самоперевірки

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?

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

5. КОНСТИТУЦІЙНА ТА ЗАКОНОДАВЧА ОСНОВА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

5.1. ЗАГАЛЬНІ ЗАСАДИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ У КОНСТИТУЦІЇ УКРАЇНИ

Конституція України, що була ухвалена 28 червня 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 України встановлює: «В Україні визнається і 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 I «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.

Правда, 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 статті 92 та частини 1 статті 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 і 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».

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

місцевого самоврядування».

Саме з цієї норми видно, що Конституція відносить органи місцевого самоврядування до владних органів, але відмінних від органів державної влади. Правда, ця норма має аналізуватися разом із нормою частини 1 статті 140. З порівняння цих норм можна стверджувати, що 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 уже 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 Конституція України у статті 141 встановила принципи, за якими ради громад та відповідні голови громад обираються 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 України містять ще цілу низку правових норм, проте цитованих тут норм Конституції вже є достатньо, аби стверджувати, що місцеве самоврядування має для свого розвитку конституційну основу, але виклад правових норм не є досконалим, тому потребує певного тлумачення відповідно до визначальних норм статей 5 та 7 Конституції України.

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.

Аби 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 України 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. Так само у Конституції відсутні загальні підходи щодо формування адміністративно-територіальних одиниць (АТО), основні вимоги, яким мають відповідати ці АТО. Тому для розуміння системи АТУ та визначення АТО слід спробувати застосовувати принципи логіки і тлумачити кожну норму в контексті сукупності інших норм Конституції України. 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.

Як видно із цих двох частин однієї статті, уже має місце певна суперечність. За логікою частини 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 у собі статус регіону і статус міста. Проте знову ж таки, це лише припущення.

Комплексний аналіз розділу IX Конституції України «Територіальний устрій України» дає

підстави стверджувати, що він не встановлює чіткої ієрархії адміністративно-територіальних одиниць у 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 VI 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 організації 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 ад-

міністративно-територіального устрою та місцевого самоврядування у реальній практиці, не міняючи 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 ув'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 частин 6 та 9 статті 118 щодо підстав висловлення недовіри голові місцевої державної адміністрації.

На жаль, останніми роками законодавець замість мінімізації конфліктних норм Конституції України у законах пішов на їх додаткове загострення. Особливо це стало помітно після запровадження в Україні пропорційної виборчої системи із закритими партійними списками практично на всіх рівнях адміністративно-територіального устрою України.

Отже, Конституція України в редакції 1996 року:

- загалом заклала підвалини для створення системи місцевого самоврядування у наближенні до Європейської хартії місцевого самоврядування;

- у частині визначення територіальної основи органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування є недосконалою, а правові конструкції, що застосовуються, – суперечливими;

- не містить необхідних та достатніх правових норм для утворення чіткої ієрархічної системи адміністративно-територіального устрою;

- не дає змоги створити систему місцевого самоврядування по всій території держави з чіткими та забезпеченими ресурсами повноваженнями органів місцевого самоврядування;

- містить лінії конфліктності у системі влади на рівні регіонів, районів та територіальних громад.

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 ту партію на місцевих виборах, орієнтуючись на загальнонаціонального лідера партії чи блоку та відповідну рекламу, раптом дізнались, що депутати місцевої ради зовсім не такі правильні, 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 у 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 більшістю голосів, ми маємо багато прикладів, коли головами стають випадкові люди, які отримали на виборах 11–15% голосів виборців. Вони є дуже уразливими, адже не відчувають за собою підтримки більшості виборців, відтак зростає їх залежність від депутатів. Аби 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 власні повноваження районних та обласних рад цілу низку 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 проявитися у будь-який момент.

Крім того, ради раптом вирішили, що саме вони є головними у системі влади і відразу після свого формування спочатку встановили зарплату керівництву на рівні значно вищому, ніж зарплата у керівництва місцевих державних адміністрацій, потім стали нарощувати 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 апогею влітку 2006 року, знайшла своє продовження і перед виборами 2007 року. Ці місцеві конфлікти набули підтримки і на національному рівні, коли тодішні Голова

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

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, оскільки депутати зрозуміли, що висловлення недовіри не завжди веде до звільнення голови адміністрації, оскільки є певна судова практика і 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, їхні заступники, керівники управлінь та відділів МДА стали депутатами відповідно обласних чи районних рад. Відтак сьогодні не рідкість, 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 ненормальною, рада втрачає можливість здійснення контролю над МДА, а отже втрачає одне із своїх головних повноважень – контрольне.

4) Стрімке зростання чисельності працівників органів місцевого самоврядування без розширення компетенції органів та велика плінність кадрів

Практика нарощування чисельності працівників органів місцевого самоврядування, особливо на рівні районних та обласних рад, що почала проявлятися ще за часів Президента Л. Кучми, зокрема, у Дніпропетровській області, де обласна рада явочним порядком намагалась розширити свої повноваження, а відтак збільшила чисельність працівників обласної ради у порівнянні із обласними радами інших областей, знайшла своє продовження після виборів 2006 року.

До цього додалися і рішення сільських та міських рад, які намагались збільшити чисельність своїх працівників у період перманентних виборів до парламенту, а також утворення нових рад у селах, де їх раніше не було.

Протягом 2000–2008 років при збільшенні кількості рад лише на 2% (+ 26 одиниць) кількість посадових осіб місцевого самоврядування зросла на 47% (+ 31 480 осіб).

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%.

Водночас із оновленням депутатського корпусу, зміною значного числа сільських, селищних, міських голів плінність кадрів у апаратах рад та у виконавчих комітетах призводить не тільки до низької ефективності органів місцевого самоврядування, а й 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 закладений у правових конструкціях Конституції України та не розв'язаний у законодавстві.

Розв'язання 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, спроможних вирішувати усі питання місцевого значення, аби органи виконавчої влади були звільнені від виконання невластивих їм функцій.

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

1. Яка, на Ваш погляд, природа конфліктів між районними радами та РАДА?
2. Прочитайте статтю 140 Конституції України, поясніть, як Ви розумієте зміст частини 4 цієї статті.
3. У чому, на Ваш погляд, причина конфліктів між сільським, міським головою та депутатами відповідної ради?

6. ЗАКОНОДАВСТВО ДЛЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

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

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

Насправді з сотень законів та постанов Уряду найбільш вживаними у діяльності органів місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад є до десятка законів.

Як уже йшлося у попередніх розділах, 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:

- Про місцеве самоврядування в Україні¹⁶ (Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1997. – №24. – Ст.170).
- Про статус депутатів місцевих рад¹⁷ (Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2002. – №40. – Ст.290).
- Про службу в органах місцевого самоврядування¹⁸ (Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2001. – №33. – Ст. 175).
- Про органи самоорганізації населення¹⁹ (Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2001. – №48. – Ст. 254).

Окремий документ – Європейська хартія місцевого самоврядування, ратифікована Законом України «Про ратифікацію Європейської хартії місцевого самоврядування»²⁰.

Закони, що визначають порядок формування органів місцевого самоврядування та обрання голів територіальних громад:

- Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та

¹⁵ (<http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=254%E2%96-%E2%F0>)

¹⁶ 21 травня 1997 року, №280/97-ВР (<http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=280%E2%97-%E2%F0>)

¹⁷ 11 липня 2002 року, №93-ІV (<http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=93-15>)

¹⁸ 7 червня 2001 року №2493-ІІІ (<http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2493-14>)

¹⁹ 11 липня 2001 року, №2625-ІІІ (<http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2625-14>)

²⁰ 15 липня 1997 року, №452/97-ВР (Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1997. – №38. – Ст.249) (<http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=452%E2%97-%E2%F0>)

- сільських, селищних, міських голів²¹.
- Про Всеукраїнський та місцеві референдуми²².

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

- Бюджетний кодекс²³;
- Податковий кодекс України²⁴;
- Про розмежування земель державної та комунальної власності²⁵ (Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2004. – №35. – Ст.411).

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:

- Земельний кодекс²⁶;
- Водний кодекс²⁷;
- Про основи містобудування²⁸;
- Про регулювання містобудівної діяльності²⁹;
- Основи законодавства України про культуру³⁰;
- Основи законодавства про освіту³¹;
- Про охорону здоров'я³²;
- Про охорону навколишнього природного середовища³³.

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 (перелік актів, що визначають підходи щодо організації тендерних закупівель, встановлення заробітних плат у 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.

²¹ <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2487-17>

²² <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1286-12>

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, №1457-IV, (<http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1457-15>)

²⁶ <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2768-14>

²⁷ <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=213%2F95-%E2%F0>

²⁸ <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2780-12>

²⁹ <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=3038-17>

³⁰ <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2117-12>

³¹ <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1060-12>

³² <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2801-12>

³³ <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1264-12>

6.1. ЗАКОН УКРАЇНИ «ПРО МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ»

Закон «Про місцеве самоврядування в Україні» є одним із найбільших та найважливіших «конституційних» законів, тобто тих, прийняття яких прямо впливає зі змісту Конституції України. Цей закон є статусним чи базовим законом для усієї системи органів місцевого самоврядування. Закон є досить великий за обсягом і складний на предмет правового регулювання. Він містить цілу низку норм-принципів, норм матеріального та процесуального права.

Закон варто добре знати, принаймні уміти в ньому віднайти потрібну норму, як депутатам місцевих рад, так і урядовцям органів місцевого самоврядування.

Закон має складну ієрархічну структуру: складається із розділів, глав і статей.

Структура закону виглядає таким чином:

Розділ I. ЗАГАЛЬНІ ПОЛОЖЕННЯ

Статті 1–24. Розділ є дуже важливим з точки зору розуміння системи місцевого самоврядування, принципів її побудови. Тут визначаються основні підходи до законодавства про МС, встановлюється можливість ради приймати статут громади, регулюються загальні положення щодо реалізації прав громади через механізми прямої демократії.

Розділ II. ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВА ОСНОВА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Глава 1. Повноваження сільських, селищних, міських рад

Статті 25–26 визначають повноваження представницького органу – місцевої ради. Кожен депутат напевне повинен мати з собою на сесії якщо не весь закон, то принаймні його витяг – главу 1. Дотримання статті 26 є особливо важливим для того, аби рада не вийшла за межі власних повноважень і не наразилась на протести прокурора чи того гірше, прийняття Верховною Радою України рішення про дострокові вибори ради.

Глава 2. Повноваження виконавчих органів сільських, селищних, міських рад

Статті 27–39 визначають повноваження виконкому ради у певних сферах і містять розподіл на власні та делеговані повноваження. Стаття 41 визначає повноваження районних у місті рад за умови їх створення.

Глава 3. Сільський, селищний, міський голова

Глава складається із однієї статті 42, якою визначено основні повноваження голови громади – сільського, селищного, міського. Варто сказати, що це не всі повноваження голови, адже частина його повноважень міститься в інших статтях, зокрема тих, що регулюють порядок пленарних зсідань ради, прийняття та оприлюднення рішень тощо.

Глава 4. Повноваження районних і обласних рад

Оскільки відповідно до української системи місцевого самоврядування районні та обласні ради не мають власних виконавчих органів, а їх повноваження за обсягом є меншими ніж повноваження органів місцевого самоврядування громади, то й ця глава є не такою великою за обсягом, як глави 1–2. Проте для депутатів районних та обласних рад вона є визначальною, правда, на відміну від депутатів рад громад, їм потрібно знати ще один закон – «Про місцеві державні адміністрації», оскільки саме він визначає низку правових норм щодо МДА, які за законом є одночасно і органами виконавчої влади і виконавчими органами районних та обласних рад.

Розділ складається із статей 43–44, якими визначаються повноваження районних та обласних рад та встановлюється принцип делегування повноважень відповідним МДА.

Глава 5. Порядок формування, організація роботи органів та посадових осіб місцевого самоврядування

Ця глава складається із статей 45–58 та статті 59. У статтях 45–58 визначаються органи та посадові особи, що діють у системі місцевого самоврядування, порядок їх утворення або обрання/призначення, визначаються загальні правила діяльності, прийняття рішень. Цей розділ є визначальним для розробки та ухвалення таких актів ради, як регламент ради, положення про комісії ради, а також регламенту виконкому ради. Стаття 59 регулює питання щодо актів органів та посадових осіб.

Розділ III. МАТЕРІАЛЬНА І ФІНАНСОВА ОСНОВА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Статті 60–70 цього розділу стосуються питань комунальної власності та бюджету: порядку складання, виконання, звітування. Тут же визначаються загальні підходи щодо місцевих податків та зборів, взаємозв'язку місцевого бюджету з державним. Варто відмітити, що розуміння цього розділу можливе разом із іншими важливими законами, зокрема, Бюджетним, Податковим та Земельним кодексами.

Розділ IV. ГАРАНТІЇ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ. ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ОРГАНІВ ТА ПОСАДОВИХ ОСІБ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Розділ складається із статей 71–80 і містить як норми-принципи загальні, так і норми прямої дії, особливо в частині відповідальності перед радою голови громади чи голови місцевої державної адміністрації. Також саме у цьому розділі визначається порядок дострокового припинення повноважень ради та органів самоорганізації населення.

Розділ V. ПРИКІНЦЕВІ ТА ПЕРЕХІДНІ ПОЛОЖЕННЯ

У цьому розділі найбільш важливим положенням є: «7. До прийняття закону про адміністративно-територіальний устрій України територіальні громади села, селища, міста, що добровільно об'єдналися в одну територіальну громаду, шляхом місцевого референдуму можуть прийняти рішення про вихід з цієї громади лише за умови наявності фінансово-матеріальної бази, достатньої для забезпечення здійснення кожною з цих громад функцій і повноважень місцевого самоврядування відповідно до цього Закону». Це означає, що всі сільради, які є в Україні, а також міста, селища та села, що входять до складу інших міст, вважаються такими, що добровільно об'єдналися і можуть вийти з такого об'єднання лише у випадку самодостатності.

З одного боку, це добре, аби не плодити додаткових органів місцевого самоврядування, які сидітимуть на дотаціях, але з іншого – виглядає не зовсім справедливим щодо інших «злидарів», які не мають власних ресурсів для існування, але мають свої органи місцевого самоврядування.

6.2. ЗАКОН УКРАЇНИ «ПРО СТАТУС ДЕПУТАТІВ МІСЦЕВИХ РАД»

Закон «визначає правовий статус депутата сільської, селищної, міської, районної у місті, районної, обласної ради (далі – місцева рада) як представника інтересів територіальної громади, виборців свого виборчого округу та рівноправного члена місцевої ради, встановлює гарантії депутатської діяльності та порядок відкликання депутата місцевої ради».

Закон складається із 7 розділів та 50 статей.

Структура закону виглядає таким чином:

Розділ I. ЗАГАЛЬНІ ПОЛОЖЕННЯ – складається із статей 1–9, у яких розкривається правовий статус депутата як представника громади та виборців, визначаються принцип несумісності мандата, а також підстави припинення повноважень.

Розділ II. ДЕПУТАТ МІСЦЕВОЇ РАДИ – ПРЕДСТАВНИК ІНТЕРЕСІВ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ, ВИБОРЦІВ СВОГО ВИБОРЧОГО ОКРУГУ – основний розділ, складається із двох глав, у яких містяться правові норми для діяльності депутата у виборчому окрузі та раді і її органах.

Глава 1. ДІЯЛЬНІСТЬ ДЕПУТАТА МІСЦЕВОЇ РАДИ У ВИБОРЧОМУ ОКРУЗІ – складається із статей 10–11, які визначають права та обов'язки депутата в окрузі. Тут важливо пам'ятати, що стаття 10 визначає обов'язок депутата звітувати в окрузі про свою діяльність. Ігнорування цього обов'язку може стати підставою для виборців щодо ініціювання процедури відкликання депутата.

Глава 2. ІНДИВІДУАЛЬНІ ТА КОЛЕКТИВНІ ФОРМИ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕПУТАТОМ МІСЦЕВОЇ РАДИ СВОЇХ ПОВНОВАЖЕНЬ У ВИБОРЧОМУ ОКРУЗІ – у статтях 12–17 визначає способи діяльності депутата в окрузі, розкриває такі інструменти, як депутатське звернення, право на невідкладний прийом, доручення (в минулому – накази) виборців тощо. Знання цих інструментів є важливим для організації роботи в окрузі.

Тут варто зауважити, що із впровадженням змішаної системи виборів частина депутатів, обрані в єдиному окрузі, мають значно менше фактичних зобов'язань перед виборцями округу, ніж особа, обрана в одномандатному окрузі.

Розділ III. ДЕПУТАТ МІСЦЕВОЇ РАДИ – ПОВНОВАЖНИЙ ЧЛЕН РАДИ – регулює діяльність депутата в раді та її органах і складається з глав, у кожній з яких детально розкривається правовий зміст прав, обов'язків, способів діяльності депутата як члена ради.

Глава 1. ПОВНОВАЖЕННЯ ДЕПУТАТА МІСЦЕВОЇ РАДИ У РАДІ – як і у випадку регулювання діяльності депутата у виборчому окрузі містить дві статті: 18–19, які регулюють права і обов'язки депутата в раді.

Глава 2. СЕСІЙНІ ТА ПОЗАСЕСІЙНІ ФОРМИ РОБОТИ ДЕПУТАТА МІСЦЕВОЇ РАДИ У РАДІ ТА ЇЇ ОРГАНАХ – складається із статей 20–29. Саме у цій главі визначаються такі важливі інструменти депутатської діяльності у раді, як право на депутатський запит, пропозиції до проектів нормативних актів, право задавати запитання на сесії ради, працювати у комісіях ради. До того ж, тут регулюється в загальних рисах питання створення та діяльності депутатських груп і фракцій, а також можливості мати помічників депутата.

Розділ IV. ОСНОВНІ ГАРАНТІЇ ДЕПУТАТСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ – складається із статей 30–36, де визначаються певні гарантії депутатської діяльності. Звичайно, ці гарантії не йдуть у порівняння з гарантіями народних депутатів України. Але певні запобіжники щодо забезпечення депутата від тиску роботодавця за участь у роботі ради тут є.

Розділ V. ВІДКЛИКАННЯ ДЕПУТАТА МІСЦЕВОЇ РАДИ – цей розділ, хоча є досить великим і детальним (статті 37–49), має загрозливу назву, проте реального досвіду застосування процедури відкликання депутата в Україні не має. Однак теоретично за цими процедурами, у випадку бажання когось попсувати нерви депутату, це можна зробити.

Розділ VI. ЗАКЛЮЧНІ ПОЛОЖЕННЯ – містить єдину статтю 50, де регулюється питання статусу депутата при зміні статусу ради у зв'язку зі змінами в адміністративно-територіальному устрої, що зачіпають відповідну раду.

Розділ VII. ПРИКІНЦЕВІ ПОЛОЖЕННЯ – встановлює терміни набуття чинності законом і не має правового регулювання, цікавого депутатам і їх діяльності.

6.3. ЗАКОН УКРАЇНИ «ПРО ОРГАНИ САМООРГАНІЗАЦІЇ НАСЕЛЕННЯ»

Закон складається із 8 розділів та 29 статей.

Структура закону виглядає таким чином:

Розділ I. Загальні положення – складається із 7 статей, у яких розкривається зміст термінів та понять, викладаються головні принципи та засади створення органів самоорганізації населення (далі – ОСН).

Розділ II. Порядок створення органів самоорганізації населення – складається із 5 статей, 8–13. У цьому розділі визначаються порядок ініціювання створення ОСН, отримання дозволу ради, зміст та порядок прийняття Положення про ОСН.

Розділ III. Повноваження органів самоорганізації населення – статті 14–15. Визначаються власні повноваження ОСН та делеговані повноваження, тобто ті, що можуть надаватись ОСНу місцевою радою.

Розділ IV. Фінансово-економічна основа органу самоорганізації населення – статті 16–17 визначають джерела надходжень для діяльності ОСН – місцевий бюджет. Якщо рада прийме таке рішення, пожеертви фізичних та юридичних осіб.

Розділ V. Організація діяльності органу самоорганізації населення – статті 18–23 фактично визначають повноваження керівних органів та посадових осіб ОСН і порядок прийняття рішень.

Розділ VI. Забезпечення реалізації повноважень органів самоорганізації населення та законодавства України щодо органів самоорганізації населення – статті 24–26 встановлюють порядок фінансового контролю над діяльністю ОСН та порядок припинення його повноважень. Як на наш погляд, то розділи 5–7 взагалі непотрібні в законі, а їх зміст більш детально має розкриватись у положення про ОСН, яке приймається місцевою радою.

Розділ VII. Гарантії діяльності та відповідальність за порушення законодавства про органи самоорганізації населення та Розділ VIII. Прикінцеві положення – мають досить загальний характер і фактично не містять прямих норм, важливих з точки зору організації та діяльності ОСН. На наш погляд, для ефективної діяльності ОСН у громаді варто провести серйозне обговорення як серед депутатів, так і серед громадських активістів, аби зрозуміти, чи є для створення ОСН у громаді потреба, чому діючі органи місцевого самоврядування у громаді не можуть забезпечити інтереси мешканців окремих кварталів, вулиць чи будинків і чи створення ОСН вирішить означені проблеми. Визначальним тут також є наявність активних громадян, які зможуть очолити ОСН і забезпечити їх реальну роботу, а не посадити на місцевий бюджет ще кілька споживацьких структур.

6.4. ЄВРОПЕЙСЬКА ХАРТІЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ³⁴

Європейська хартія місцевого самоврядування формально сьогодні є складовою українського законодавства і має прямо застосовуватись в реальному житті. Насправді ж тут ситуація виглядає не такою оптимістичною з кількох підстав:

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

Хартія дає визначення таким чином:

«1. Місцеве самоврядування означає право і спроможність органів місцевого самоврядування 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».

Отже, у визначенні Хартії йде мова 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. Також суттєвою відмінністю є те, що Хартія надає право місцевого самоврядування саме органам, а у нашому законодавстві йде мова про «територіальну громаду». Відтак у результаті ми маємо органи місцевого самоврядування у значній кількості громад, де місцевого самоврядування відповідно до Хартії бути не може.

По-друге, ратифікувавши Хартію, український парламент не визначив поширення чи непоширення її на такі органи місцевого самоврядування, як районні та обласні ради. Таке 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 рівні належать 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».

Попри це, основні принципи Хартії слід враховувати як на національному, так і на місцевому рівнях при розробці нових законів чи ухвалюючи рішення органів місцевого самоврядування.

Запитання для самоперевірки

1. Окресліть 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 України «Про регулювання містобудівної діяльності»?
6. Які питання регулює Земельний кодекс?

³⁴ http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=994_036

7. СИСТЕМА ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ. ФОРМУВАННЯ, ПОВНОВАЖЕННЯ, ОСОБЛИВОСТІ ДІЯЛЬНОСТІ

7.1 ТИПОВІ ЗАПИТАННЯ НОВООБРАНОГО ДЕПУТАТА МІСЦЕВОЇ РАДИ

З часу появи першого в Україні Закону «Про місцеве та регіональне самоврядування» пройшло вже понад 20 років. За цей час структура влади в Україні в цілому та структура самого місцевого самоврядування змінювалась декілька разів.

Змінювались повноваження органів та посадових осіб місцевого самоврядування. Змінювалось багато концептуальних понять: що таке місцеве самоврядування взагалі, яка його природа, хто є суб'єктом місцевого самоврядування тощо.

Проте сьогодні незважаючи на те, що місцеве самоврядування з 1997 року живе за Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні», який принципово не змінювався, незважаючи на цілу низку різноманітних поправок до його тексту, новообрані депутати задають собі ті ж самі запитання, які задавали їх попередники і напевне будуть задавати наступники.

Що таке громада?

Сьогодні це питання набуває ще більш серйозного значення ніж у 1997 році. Адже від того, який юридичний зміст вкладається у це поняття, залежить і визначення як повноважень громади, так і органів місцевого самоврядування, що діють у громаді. На жаль, вузьке тлумачення поняття громади, як сукупності людей, що проживають у населеному пункті, входить у суперечність з ратифікованою Україною Європейською Хартією місцевого самоврядування, а найголовніше ставить під сумнів питання про територію юрисдикції громади та її представницького органу – ради. Усе це веде до проблем розпорядження землею, фінансовою спроможністю громади тощо.

Нечіткість визначення поняття громади стримує проведення подальшого реформування бюджетних відносин на рівень містечок та сіл, а також питання утворення самодостатніх громад, які здатні реально здійснювати місцеве самоврядування.

Тому вважаємо за необхідне визначити, що громадою сьогодні є адміністративно-територіальне утворення на визначеній території, що охоплює територію юрисдикції міської, селищної чи сільської ради, яке має обрані на підставі закону органи місцевого самоврядування – раду, сільського, селищного чи міського голову та власний бюджет.

Якщо ми саме так будемо розуміти громаду: люди, територія, ресурси, то ми і свою діяльність будемо розуміти саме як діяльність в інтересах місцевого населення, розвитку та збереження території на основі ефективного використання ресурсів громади з урахуванням потреб майбутніх поколінь, що будуть жити на цій території.

Хто головніший: рада чи міський голова?

Здавалося б, за роки, які пройшли з дня ухвалення чинного Закону України “Про місцеве самоврядування”, це питання мало б віднайти своє фактичне вирішення, оскільки з юридичної точки зору воно не є предметним. Адже в кожного є своя компетенція і як голова не може узурпувати компетенцію ради, так і рада не може узурпувати повноваження голови.

На жаль, в українській ситуації дискусії навколо недостатності повноважень голови та завеликих повноважень ради періодично загострюються. Якщо проаналізувати закони про місцеве самоврядування, що діяли в Україні у 1990, 1991, 1992, 1997 роках, та проекти змін до базового закону, що з’являються в останні роки, то можна побачити наскільки круто відбувається еволюція поглядів на перерозподіл повноважень між радою та міським головою.

У законі 1990 року найбільше повноважень було сконцентровано саме в раді. І це не дивно, адже в ті часи знову стало популярним гасло “Влада Радам!”, оскільки, хотілося забрати владу від міськкомів (компартії – прим. автора). Варто сказати, що тоді ради були досить чисельними (наприклад, в обласних центрах – більше 100 осіб) і вирішувати на сесіях рад величезну кількість оперативних питань міського життя було досить важко, а голова ради водночас був досить слабко захищеним від депутатських інтриг і елементарно міг бути усуненим зі своєї посади за рішенням депутатів. Усе вело до того, що з 1994 року міські голови (тоді вони були головами міськрад – прим. автора) стали обиратись прямими виборами і отримали значно більше повноважень ніж їх попередники. Після 1997 року, коли було ухвалено чинний нині Закон України “Про місцеве самоврядування”, міські голови ще більше зміцніли юридично, хоча й рада залишалась дуже важливим органом місцевої влади.

Практика показала, що відсоток міських голів, які переобираються на повторний термін, є значно вищим ніж відсоток повторно обраних депутатів. Причин тут є декілька. Перша – повноваження міського голови достатні для того, аби вирішити ті питання, які не може вирішити депутат. Міський голова персонально відомий місту і, в силу своєї діяльності, може значно ефективніше впливати на результати виборів.

Девальвація посади місцевого депутата, що відбувалась протягом 1994–2002 років, та домінування у міській владі міського голови навряд чи були корисними як для депутатів, так і для міських голів і самої територіальної громади.

Проте після впровадження пропорційних виборів до міських рад, а особливо після виборів 2010 року шалька терезів знову хитнулась у бік ради.

Сьогодні, як і 1997 року викристалізувалися дві позиції: перша – ще більш посилити повноваження міського голови та зменшити повноваження ради (читай – депутатів) та значно посилити вплив міського голови на такі ключові позиції, як: кадровий склад виконкому, земельні та бюджетні питання, місцеві податки і збори; друга – навпаки, раду зробити домінантою у місцевому самоврядуванні, яка б могла диктувати свою волю голові, незалежно від того, що, наприклад, його виборча програма, яка була підтримана виборцями, суттєво відрізняється від позиції більшості депутатів.

На наш погляд, сумна практика дострокового припинення повноважень обраних громадою голів, уже після виборів 2010 року підтверджує важливість вирішення питання про баланс повноважень ради та голови.

Місцеві вибори 2006-го, а особливо 2010 років показали, що в багатьох, передусім великих містах, у міські депутати балотувались впливові місцеві бізнесмени, які йшли на проти-вагу лікарям, учителям та іншим бюджетникам, які традиційно були опорою міських голів, оскільки вони безпосередньо залежать від виконкому та міського бюджету. Той факт, що у багатьох містах вони склали значний прошарок серед депутатів міськрад, говорить про те, що бізнес боїться монополізації влади однією корпорацією, з якої походить міський голова. Це підтверджує і ту просту істину, що громаду, так само як і народ усієї країни, не може пред-



ставляти одна особа. Цим має опікуватись представницький орган – місцева рада та національний парламент відповідно.

В останні роки в Україні дуже актуальним стає питання про відповідальність Уряду перед парламентом і перед тими політичними силами, які мають більшість у парламенті. Ігнорування цього принципу призводить до внутрішньої напруженості як серед бізнес-еліт, так і в усьому суспільстві.

Ця ж ситуація проектується і на міський рівень. Навряд чи можна вирішити питання стабільності міського життя через надмірне посилення однієї складової міської влади і послаблення іншої.

Виходячи з таких передумов постає питання упорядкування повноважень між міським головою та радою на умовах збалансованості інтересів та взаємного посилення. Навряд чи супер сильний міський голова при надто слабких депутатах буде виглядати більш захищеним, ніж коли депутати будуть сильними і виступатимуть партнерами голови, а не ображеними “двієчниками”.

На наше переконання, механізм компромісів, який є необхідним при перегляді повноважень ради та голови, може бути дуже потрібним та актуальним. Причому баланс повноважень можна забезпечити на місцевому рівні, не чекаючи ухвалення нового закону, через місцеві нормативні акти – статут громади, регламент ради.

Як реалізувати права територіальної громади?

Закон України “Про місцеве самоврядування” 1997 року запровадив нову форму правового забезпечення територіальних громад. З одного боку, він достатньо повно врегулював на рівні закону структури та компетенції місцевих органів, а з іншого – означивши деякі важливі права громади в цілому чи її окремих частин, віддав їх процедурне регулювання місцевій раді. Абсолютно правильне рішення виявляється не зовсім спрацювало. На наш погляд, тут є дві причини: перша – нечітка форма самого закону, який, з одного боку, передбачає факультативність існування місцевих статутів, а з іншого – віддає на регулювання саме статутом порядку реалізації наданих законом прав громади; друга – психологічна та юридична неготовність місцевих рад до ухвалення такого юридично складного нормативного акта, як місцевий статут, і як наслідок – або ігнорування цієї норми закону, або ухвалення статуту у формі декларативного, а не функціонального документа, наявність якого ніяк не поліпшує правове регулювання на місцевому рівні.

Ще однією проблемою є недостатньо чітке формулювання стосовно реалізації територіальною громадою прав, наданих статтями 8 (загальні збори громадян), 9 (місцеві ініціативи), 13 (громадські слухання), 14 (органи самоорганізації населення).

Так, лише у статті 9, що регулює право на місцеві ініціативи, вказано, що порядок “внесення ініціативи” визначається представницьким органом або статутом. Водночас реалізація права на загальні збори та громадські слухання за законом формально неможлива без статуту. Звичайно, за аналогією можна стверджувати, що у разі відсутності статуту, як факультативного документа, можливо прийняття через рішення ради відповідного місцевого положення, яке регулюватиме порядок реалізації права на загальні збори та громадські слухання.

Взагалі питання підготовки місцевого нормативного акта, який би регулював порядок реалізації прав громади, відповідно до статей 8,9,13, є не таким простим, оскільки ми маємо пам’ятати, що, з одного боку, законодавець наділив громаду правом, але з іншого – реалізація цього права не повинна використовуватись окремими групами в громаді на шкоду самої громади, на дестабілізацію ситуації. Тобто тут загального для всіх громад рецепта немає, в кожному конкретному місті формат реалізації прав громади може бути різним, головне, аби був баланс між правом, реалізація якого є корисною для громади, і способом реалізації, який би не призводив до нових проблем громади.



Як посилити можливості депутатської діяльності та захист прав депутатів місцевих рад?

Коли запитати у будь-якому місті чи селі, хто є найбільш відомими людьми там, то можна простежити чітку закономірність: у більшості випадків це буде: міський/сільський голова, начальник міліції/дільничий, можливо, якийсь дуже впливовий бізнесмен. Депутатів міської/сільської ради знає дуже невелика кількість людей, ще менш відомі депутати районної в місті ради.

Напевне, така ситуація не є нормальною. Все-таки депутати у своїй сукупності представляють громаду, оскільки кожен депутат, зокрема, є представником власне виборців свого округу, представником своєї професійної чи соціальної корпорації (освітян, бізнесменів тощо), представником політичної сили (за партійною ознакою), представником бізнесового напрямку, який допомагав йому на виборах. Поєднання цих інтересів в одній особі депутата, враховуючи кількість депутатів у раді, дає змогу бути представленим у представницькому органі найширшого спектра думок та інтересів громади.

Ці різні сегменти місцевої громади чекають від свого депутата виконання певних дій і реалізації ідей, за які саме його обрали депутатом, але якщо цей депутат не може навіть частково реалізувати свої ідеї і відстояти власну позицію, то в такому депутаті розчаровуються і виборці, і ті сегменти громади, представником від яких він є. Та й сам депутат починає відчувати себе несамотійною фігурою, втрачає інтерес до діяльності в раді і стає потенційно нестабільною політичною постаттю, яка може кардинально змінити свою орієнтацію як політичну, так і щодо міського голови, виконкому, колег по раді.

Тут є два рецепти розв'язання цієї проблеми. Перший – через навчання чи самонавчання депутатів, яке дасть можливість їм більш ефективно використовувати надані законом права, у тому числі через ухвалення добре підготовлених місцевих актів, таких як регламент ради та положення про постійні комісії та подібних, що випливають із Закону України "Про місцеве самоврядування".

Як забезпечити права депутата належним чином, аби він міг ефективно здійснювати депутатські повноваження?

Якщо подивитись еволюцію законодавства, що стосується прав депутата, то можна побачити, що в цій царині йде відвертий наступ на депутатські права та обмеження можливостей депутата. Якщо в 1990 році депутати місцевих рад мали значні кадрові, контрольні повноваження та серйозну захищеність: депутатський імунітет, гарантію від звільнення (тільки за згодою ради) тощо, то в 2002 році Конституційний Суд України скасував навіть досить ефемерний захист депутата від звільнення зі своєї посади інакше, як за згодою ради.

Сьогодні склалася така ситуація, що депутат місцевої ради не має жодних, хоча б якихось гарантій дотримання його статусу. Депутат місцевої ради будь-коли може бути звільненим від займаної посади, його законні вимоги можуть ігноруватися керівниками, оскільки не підлягають захисту в адміністративному чи дисциплінарному порядку. Життя та здоров'я депутата не підлягає державному страхуванню, хоча вже є багато прикладів нападів на депутатів місцевих рад при здійсненні ними депутатських повноважень.

Попри те, депутат місцевої ради, за умови що він володіє відповідними знаннями законодавства, знає проблеми та потреби громади, вміє підготувати проекти документів та їх пропагувати – може стати впливовим місцевим політиком.

Усвідомлена діяльність місцевої ради, наявність стратегічного та просторового планування дає змогу громаді розвиватись більш динамічно і мати більш комфортне середовище для проживання у порівнянні з сусідами.

7.2. ВРЕГУЛЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ МІСЦЕВОЇ РАДИ ТА ЇЇ ОРГАНІВ

Аби діяльність місцевої ради була ефективною, прозорою, а рішення, що нею ухвалюються, законними слід дотримуватись процедур, які визначаються передусім Законами України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про засади державної регуляторної політики», «Про статус депутатів місцевих рад» та внутрішніми документами ради, що випливають із цих законів.

Так, Закон "Про місцеве самоврядування в Україні" передбачає, що має бути принаймні декілька обов'язкових місцевих актів, що встановлюють правила та процедури роботи ради. Це передусім регламент ради та положення про комісії ради.

Ще низка процедур, які слід враховувати при підготовці місцевих нормативних актів, які регулюють діяльність ради та її органів, міститься в Земельному кодексі України та законах, що регулюють містобудівну та планувальну діяльність.

Практика показує, що досить часто місцеві ради на початку своєї діяльності, тобто на першій чи другій сесії ухвалюють ці акти не переймаючись розробкою детальних та зрозумілих процедур, а просто переписують до регламенту чи положення про комісії окремі норми базового закону. Звичайно, можна зробити і так. Тим паче, що норма закону діє незалежно від того, переписана вона в регламент чи ні. Але коли ситуація в раді досить неспокійна, коли починається відверте лобіювання своїх інтересів з боку міського керівництва чи окремих депутатів, коли загострюється міжфракційне протистояння чи посилюється тиск на голову або раду з боку місцевої державної адміністрації або прокуратури, тоді стають зрозумілими усі помилки, допущені при підготовці цих важливих для внутрішньої організації роботи ради та її органів документи.

Тому ми радимо – готуйте регламент ради, положення про комісії ради чи інші документи процедурного характеру саме як функціональні документи, розраховані на застосування у критичній ситуації. Закладайте норми досить детальні, але водночас зрозумілі та прості до застосування.

Наявність добре виписаних процедурних норм є застереженням як від маніпулювання думкою депутатів, так і надійним захистом від визнання актів ради незаконними.

А баланс повноважень між радою, головою та виконкомом, закладений у процедурах, є доброю засторогою від несподіваного припинення повноважень самого голови та забезпечення дотримання повноважень депутатів.

В Україні у різних містах та селищах у різні часи напрацьовано багато хороших регламентних документів, типові чи радше модельні проекти деяких нормативних актів місцевої ради, які регламент ради, положення про комісії ради, що друкувались різними науковими та аналітичними організаціями³⁵.

Після виборів до місцевих рад 2010 року значна кількість депутатів, міських, селищних та сільських голів обрані вперше, тому, на наш погляд, цей параграф має шанс стати корисним для усіх новообраних депутатів та голів, а також оновленого корпусу посадових осіб місцевого самоврядування.

7.2.1. Регламент міської³⁶ ради

Місцева рада є представницьким колегіальним органом місцевого самоврядування.

Колегіальність органу накладає відбиток на впорядкування його діяльності шляхом ухвалення спеціального документа, в якому встановлюються як правила формування внутрішніх

³⁵ Ткачук А. Регулювання діяльності місцевої влади та її органів: проекти типових місцевих нормативних актів / А. Ткачук. – К.: Легальний статус, 2011. – 91с.

³⁶ Основні підходи, викладені у проекті регламенту міської ради, можуть успішно використовуватись у сільських, селищних радах, а також за певної модифікації районними та обласними радами (особливо це стосується взаємовідносин з місцевими державними адміністраціями).

органів ради, порядок підготовки та розгляду і ухвалення нею рішень, так і правила поведінки членів цього органу – депутатів місцевої ради, міського голови, інших осіб, які можуть бути запрошені для участі в роботі ради.

Починаючи з перших днів засідань місцевих рад скликання 1990 року «старі» – тобто ті депутати, що були традиційно обрані до складу цих рад за радянською рознарядкою, раптом зіткнулися з тією проблемою, що молоді, вперше обрані депутати, почали надто активно впливати на хід обговорення будь-якого питання, надто прискіпливо ставитися до порядку голосування та обговорення питань. Спроба не давати меншості слова, чи голосування при відсутності кворуму призводили до протистояння в радах, а то й до судових суперечок чи опротестування ухвалених радою рішень.

Саме тоді в багатьох місцевих радах, зонайперше в тих, де з'явилися досить чітко розмежовані політичні інтереси між різними депутатськими групами, стали досить прискіпливо ставитися до регламенту ради. Його пробували робити достатньо детальним і розрахованим на використання саме в ситуаціях складного протистояння чи суперечностей усередині ради, причому з таким розрахунком, аби кожна політична сила мала можливість бути почутою.

Після впровадження в Україні прямих виборів міських голів, особливо після виборів 1998 року, в регламентній нормотворчості відбувся значний відкат. Міські голови, обрані 1994 року, змогли на виборах 1998 року у величезній кількості українських міст привести з собою в ради депутатські більшості, які нібито беззастережно підтримували саме обраного міського голову.

Здавалося, що в ситуації взаємної довіри та підтримки міського голови з боку депутатів і регламент перестає бути важливим документом, адже саме міський голова, який в одній особі є і спікером ради – головує на її засіданнях, підписує ухвалені нею документи, а також керує її виконавчим органом, є основною фігурою, здатною повести раду туди, куди він вважає за потрібне.

У цей період досить добрі регламентні напрацювання початку 90-х років були забуті, регламенти рад стали нагадувати шпаргалку поганого школяра. Вони містили кілька норм, переписаних із Закону України «Про місцеве самоврядування», і практично не пропонували жодних правил, які б давали можливість, з одного боку, депутату бути впливовим місцевим політиком, а не залежним від міського голови статистом, а з іншого – не забезпечували жодних процедурних гарантій міському голові в ситуації, коли проти нього розпочиналася кампанія щодо дострокового усунення з посади.

Особливо гостро ці проблеми постали за рік – півтора перед новими виборами 2002 року. Відсутність повноцінних збалансованих регламентів призвела до того, що десятки українських міст пройшли через процес дострокового припинення повноважень міського голови, через внутрішні конфлікти в радах, аж до впровадження в місті «президентських комісарів», які на період до нових виборів міського голови здійснювали виконавчу владу в місті.

Впровадження пропорційної виборчої системи виборів 2006 року спричинили зміну політичної ситуації у багатьох радах. У досить значній кількості міст міські голови отримали в раді більшість іншої політичної орієнтації, а у багатьох радах взагалі так і не було сформовано якоїсь структурованої більшості.

У цих умовах питання регламентних процедур набуло нового загострення.

Ще більш складною виявилась ситуація у радах обласних та районних, які не маючи досить приземлених повноважень, чи радше не знаючи, як можна впливати на регіональні економічні процеси, стали займатись відвертою політикою та боротьбою з призначеними головами районних чи обласних державних адміністрацій.

Незважаючи на те, що після місцевих виборів 2010 року у більшості українських міст формально і міські голови і більшість депутатів ради мають однакову партійну належність, говорити на середньострокову перспективу про повне порозуміння усіх з усіма навряд чи доводиться.

Питання земельних ділянок, розробки генпланів та схем планування території, дозволи на розміщення об'єктів будівництва – усе це неодмінно викликає не тільки суперечності всере-

дині депутатського корпусу, а є дуже чутливими питанням і для громади. Тому в таких випадках процедура та її дотримання відіграє надзвичайно важливу роль для забезпечення справедливості та законності розгляду цих питань радою та її органами.

Саме з метою допомогти місцевим радам у розробці прагматичних, функціональних регламентних документів нами було підготовлено цей параграф, де розкривається зміст такого собі Модельного регламенту міської ради.

Для цього було використано досвід різних міських рад – як позитивний, так і той, де мали місце серйозні проблеми в діяльності ради, а також досвід розв'язання процедурних проблем в українському парламенті.

Ми далекі від думки, що цей підхід є ідеальним і не підлягає корегуванню, для нас головне, аби процедури, закладені в цьому проекті, стали поштовхом для осмислення в радах норм чинних регламентів та відповідного їх уточнення з метою перетворення формального документа в справді функціональний регламент ради.

Працюючи над текстом такого «модельного» регламенту, ми також намагалися віднайти золоту середину в забезпеченні балансу інтересів ради, міського голови, виконкому та самої громади, адже ми переконані, відсутність такого балансу, домінування однієї структури над іншими завжди ховає в собі небезпеку нестабільності, а то й конфронтації, яка непотрібна мешканцям територіальної громади.

Що слід враховувати при підготовці проекту регламенту ради?

1. Регламент має не суперечити Конституції та законам України і не може перерозподіляти повноваження між органами та посадовими особами, якщо в законі ці повноваження зафіксовані як виключні.

2. Регламент встановлює правила, за якими працює рада нинішньої каденції і за якими має проводитися перша сесія ради наступної каденції. Виходячи з цього правила, аналізуючи та враховуючи свої прорахунки та проблеми, через які довелося пройти на першій сесії ради, варто досить чітко прописати усі важливі моменти першої сесії наступного скликання.

3. Закони України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про статус депутатів місцевих рад», «Про органи самоорганізації населення», «Бюджетний кодекс», «Податковий кодекс», «Земельний кодекс», «Про регулювання містобудівної діяльності» та низка інших документів визначають базові повноваження ради чи її виконавчих органів у сфері свого регулювання, але, як правило, не встановлюють процедури реалізації цих повноважень. Саме тому в регламенті передбачаються передовсім не матеріальні норми (норми закону), а процедурні норми, дотримання яких свідчить про законність того чи іншого рішення ради чи її виконавчого органу.

4. Готуючи проект регламенту, слід чітко усвідомлювати, що цей документ насамперед регулює відносини всередині ради та встановлює правила, за якими рада та депутати будують стосунки з іншими органами та посадовими особами системи органів місцевого самоврядування, що діють на території громади.

5. Норми регламенту повинні давати можливість депутатам, міському голові, виконавчим органам ради, постійним та тимчасовим комісіям ради реалізувати свої повноваження, визначені відповідно законами «Про місцеве самоврядування» та «Про статус депутатів місцевих рад». До того ж, реалізація власних повноважень одним органом чи посадовою особою не повинна перешкоджати реалізації повноважень інших органів та посадових осіб.

6. Регламент не повинен містити дискримінації депутатів за їхню належність/неналежність до фракцій та груп у раді.

7. Оскільки конфліктні ситуації виникають зазвичай навколо найбільш важливих питань, таких як призначення на посади, дострокове припинення повноважень, бюджетні та земельні питання, то процедурні норми щодо розгляду саме цих питань мають бути найбільш чітко та досконало виписані.

8. Регламент повинен містити норми щодо реалізації громадою права на місцеві ініціативи та норми, що забезпечують відкритість діяльності ради та її органів.

9. Текст регламенту має бути викладено достатньо простою мовою, без складних речень, що допускають двозначне тлумачення. Статті, частини статей, пункти та підпункти мають бути пронумеровані.

10. При підготовці проекту регламенту або змін до нього на етапі розробки та обговорення до цього слід залучати якомога більше депутатів з різних депутатських груп і фракцій, аби ще до голосування кожен депутат розумів мету цих змін і не боявся, що це зроблено за його плечима і, можливо, проти його інтересів.

11. Ухвалений регламент має бути розтиражовано у кількості, що не може бути меншою кількості депутатів та числа комісій ради, відділів виконкому, інших структурних підрозділів ради. Контрольний примірник регламенту має бути доступний для будь-якого депутата та відкритий для копіювання.

12. Регламент ради має бути доступним у мережі Інтернет.

Приблизна структура регламенту міської ради може виглядати так, як наведено нижче. Ми не сподіваємося, що лише така структура є єдино правильною. Просто досвід показує, що регламент має бути досить детальним і функціональним документом, тому в цьому вигляді практично всі питання діяльності ради висвітлюються на достатньому рівні. Для міст з районним поділом, районних та обласних рад ця структура має бути модернізована з урахуванням їх повноважень та внутрішньої структури.

Приблизна структура Регламенту (модельного) міської ради

РОЗДІЛ I. ЗАГАЛЬНІ ПОЛОЖЕННЯ

У цьому розділі містяться загальні приписи щодо принципів діяльності ради, мовний режим, використання символів, забезпечення прозорості засідань ради тощо.

Стаття 1. Міська рада

Стаття 2. Предмет регламенту

Стаття 3. Мова роботи ради

Стаття 4. Гласність у роботі ради

Стаття 5. Запрошені на засідання ради

Стаття 6. Встановлення державних та місцевих символів

РОЗДІЛ II. ДЕПУТАТИ, ПОСАДОВІ ОСОБИ Й ОРГАНИ РАДИ

У цьому розділі регулюються питання внутрішньої організації ради, визначаються (деталізуються) права депутатів, депутатських груп і фракцій, утворення таких органів ради, як постійні та тимчасові контрольні комісії. Ми також рекомендуємо подумати над можливістю/доцільністю створення такого робочого органу, як колегія/президія/погоджувальна рада, на якому забезпечується попереднє погодження проектів, що виносяться на сесію ради. Цей орган зазвичай не має владних повноважень, а стосується винятково погоджувальних функцій, що є особливо потрібно у випадку, коли в раді є низка фракцій, кожна з яких не має абсолютної більшості голосів.

Глава 1. Депутати

Стаття 7. Діяльність депутатів

Стаття 8. Права депутата в раді

Глава 2. Депутатські групи та фракції ради

Стаття 9. Добровільні об'єднання депутатів

Стаття 10. Утворення депутатських груп та фракцій

Стаття 11. Реєстрація депутатських груп та фракцій
Стаття 12. Права депутатських груп та фракцій

Глава 3. Колегія ради
Стаття 13. Утворення Колегії ради
Стаття 14. Діяльність Колегії ради
Стаття 15. Повноваження Колегії ради

Глава 4. Посадові особи ради
Стаття 16. Міський голова
Стаття 17. Секретар ради

Глава 5. Постійні комісії ради
Стаття 18. Постійні комісії
Стаття 19. Утворення постійних комісій
Стаття 20. Загальні повноваження постійних комісій ради
Стаття 21. Права постійних комісій ради
Стаття 22. Засідання постійної комісії
Стаття 23. Слухання в постійній комісії ради
Стаття 24. Порядок денний засідання комісії
Стаття 25. Прийняття рішень на засіданні постійної комісії
Стаття 26. Протокол засідання комісії
Стаття 27. Спільне засідання комісій
Стаття 28. Забезпечення роботи комісій

Глава 6. Тимчасові контрольні комісії ради
Стаття 29. Тимчасова контрольна комісія ради
Стаття 30. Створення тимчасової контрольної комісії ради
Стаття 31. Припинення тимчасової контрольної комісії

РОЗДІЛ III. СЕСІЇ РАДИ

У цьому розділі слід досить детально викласти усі процедурні питання щодо скликання сесії ради починаючи з першої, тому тут передбачають створення лічильної, редакційної комісій, підготовчої групи, яка готує першу сесію, тощо. Особливу увагу слід звернути на порядок формування порядку денного та підготовку і обговорення проектів рішень ради. Порядок надання слова, ведення дебатів та процедури голосування мають бути логічними і такими, що не дискримінують депутатів залежно від їхньої належності чи неналежності до тієї чи тієї партії. Враховуючи можливі судові позови щодо визнання рішень ради недійсними, дуже детально слід прописати процедури голосування, особливо у випадку, коли до проектів рішень були надані поправки. Враховуючи надмірну зацікавленість депутатів у так званих кадрових питаннях, ми рекомендуємо передбачити окрему главу/підрозділ щодо розгляду таких питань, як формування виконкому, дострокового припинення повноважень голови, депутата, інших осіб, які обираються чи звільняються радою. Може бути передбачено окремими статтями розгляд бюджету чи проектів містобудівної документації.

Також варто в регламенті передбачити документування роботи ради, порядок оприлюднення рішень, їх зберігання та ознайомлення з ними.

Глава 1. Скликання, відкриття і закриття сесії
Стаття 32. Сесія ради
Стаття 33. Скликання сесії ради

Стаття 34. Відкриття та закриття сесії ради

Глава 2. Робочі органи сесії ради

Стаття 35. Лічильна комісія

Стаття 36. Редакційна комісія³⁷

Стаття 37. Секретаріат ради

Глава 3. Перша сесія ради нового скликання

Стаття 38. Скликання першої сесії

Стаття 39. Документи, що надаються депутату

Стаття 40. Підготовча група

Стаття 41. Порядок проведення першої сесії ради

Стаття 42. Особливості ведення першої сесії за необрання міського голови

Глава 4. Порядок денний сесії

Стаття 43. Формування проекту порядку денного сесії ради

Стаття 44. Затвердження порядку денного

Стаття 45. Розгляд питань порядку денного

Глава 5. Підготовка питань на розгляд сесії

Стаття 46. Попередній розгляд проекту рішення

Стаття 47. Вимоги до проекту рішення ради

Стаття 48. Узгодження проекту рішення

Глава 6. Пленарні засідання

Стаття 49. Розклад пленарних засідань сесії ради

Стаття 50. Встановлення правоспроможності/кворуму засідання

Стаття 51. Депутатський запит

Стаття 52. Депутатське запитання

Глава 7. Ведення пленарних засідань

Стаття 53. Головуючий на пленарному засіданні ради

Стаття 54. Повноваження головуючого

Стаття 55. Розгляд процедурних пропозицій

Стаття 56. Оголошення початку розгляду питання порядку денного

Глава 8. Порядок надання слова

Стаття 57. Регламент розгляду питання

Стаття 58. Загальний час на обговорення питання

Стаття 59. Надання слова

Стаття 60. Гарантоване право слова

Стаття 61. Відмова від виступу

Стаття 62. Вимоги до виступу

Стаття 63. Оголошення голосування

³⁷ Як правило, доопрацювання рішень ради здійснюється відповідними постійними комісіями. Редакційна комісія не може і не повинна підміняти постійні комісії ради. Вони створюються, як правило, лише на першій сесії ради, коли комісії не утворені, або у виняткових випадках, коли рішення викликає суперечності і потрібне його ґрунтовне доопрацювання. В редакційну комісію включають насамперед досвідчених депутатів-правників, до яких є максимальна довіра депутатських фракцій та груп.

Глава 9. Обговорення питань порядку денного

Стаття 64. Загальний порядок обговорення питання

Стаття 65. Скорочена процедура

Стаття 66. Пропозиції, що можуть вноситися в ході обговорення

Стаття 67. Перерва перед голосуванням

Стаття 68. Неприйнятність питання до розгляду

Стаття 69. Відкладення розгляду питання

Стаття 70. Розгляд пропозицій про неприйнятність та про відкладення

Глава 10. Порядок голосування пропозицій

Стаття 71. Загальні вимоги щодо голосування пропозицій

Стаття 72. Голосування альтернативних пропозицій

Стаття 73. Голосування поправок

Стаття 74. Оголошення суті голосування

Глава 11. Прийняття рішень

Стаття 75. Прийняття рішень радою

Стаття 76. Підписання прийнятих рішень

Стаття 77. Процедурні питання

Стаття 78. Порядок прийняття рішення

Стаття 79. Відкрите голосування

Стаття 80. Таємне голосування

Стаття 81. Види голосування

Стаття 82. Обов'язковість таємного голосування

Глава 12. Спеціальні процедури прийняття рішень

Стаття 83. Обрання секретаря ради

Стаття 84. Відкликання секретаря

Стаття 85. Обрання голів постійних комісій

Стаття 86. Відкликання голови постійної комісії

Стаття 87. Обрання членів виконавчого комітету ради

Стаття 88. Відкликання з посад за власним бажанням

Стаття 89. Дострокове припинення повноважень міського голови

Стаття 90. Особливості процедури дострокового припинення повноважень міського голови

Стаття 91. Дострокове припинення повноважень депутата ради

Стаття 92. Дострокове припинення повноважень міської ради

Стаття 93. Розгляд проекту бюджету

Глава 13. Оприлюднення рішень ради

Стаття 94. Набрання чинності рішень ради

Стаття 95. Оприлюднення рішень ради

Глава 14. Дисципліна та етика пленарних засідань

Стаття 96. Дотримання регламенту виступів

Стаття 97. Дотримання дисципліни в залі засідань

Стаття 98. Заміна головуєчого

Стаття 99. Відсутність депутата на засіданнях ради

Стаття 100. Санкції за порушення регламенту

Глава 15. Протокол та запис засідання
 Стаття 101. Протокол засідання ради
 Стаття 102. Запис засідання
 Стаття 103. Зберігання протоколів та записів

7.2.2. Положення про комісії міської ради

Закон України "Про місцеве самоврядування в Україні" має лише дві статті, що стосуються постійних та тимчасових контрольних комісій ради.

Дуже часто це призводить до того, що в багатьох радах роль комісій є досить незначною, а більшість питань до розгляду на пленарних засіданнях ради не проходить серйозного обговорення та уточнення в комісіях ради, і самі депутати стверджують, що комісії вирішують мало що і до їхніх думок мало хто прислухається.

Незважаючи на такі, в цілому домінуючі підходи в більшості рад, є в деяких радах і позитивний досвід, де комісії відіграють надзвичайно важливу роль у діяльності ради в цілому, а плідна робота депутатів у комісіях ради дає змогу депутатам вирішувати багато проблем своїх виборців.

Робота комісій може бути плідною лише у випадку, коли вона на достатньо високому рівні врегульована місцевим нормативним актом, адже лише у цьому випадку комісії можуть вимагати отримання певної інформації у визначені терміни, готувати висновки і рекомендації, які не тільки ляжуть до архіву, а будуть враховані у діяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування.

Теоретично існує два, найбільш юридично правильних підходи до нормативного регулювання діяльності комісій: або це робиться через детально виписаний регламент ради, де є окремий розділ, що стосується порядку утворення та діяльності комісій ради, або через ухвалення окремого положення про комісії ради.

Досвід показує, що в Україні найбільш поширеною практикою нормативного регулювання діяльності комісій є встановлення правил у двох документах: регламенті ради та положенні про комісію, причому для кожної комісії є своє положення. У регламенті це одна-дві статті, які регулюють питання утворення комісій та обрання голів комісій. Щодо положення про комісії, то тут, як правило, застосовується достатньо формальний підхід: положення фактично визначає лише компетенцію комісії і містить кілька загальних норм, переписаних із відповідних статей Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні".

Що ж стосується власне порядку діяльності комісії, її взаємовідносин з органами та посадовими особами ради, іншими комісіями – усе це залишається поза межами цих документів.

На наше переконання, така практика має бути суттєво змінена.

Регламент ради повинен містити окремий розділ, що стосується питання утворення комісій: яким чином здійснюється розподіл депутатів по комісіям, як при цьому враховується представництво депутатських фракцій та груп, професійна підготовка депутатів, як відбувається розподіл портфелів керівників комісій. Також в окремих статтях регламенту, що стосуються розгляду питань, для яких закон передбачає обов'язковий висновок комісій ради, у тому числі питань, що стосуються кадрових призначень, передбачаються процедури оголошення висновків комісій, необхідність співдоповідей від окремих профільних комісій тощо.

Положення про комісії ради має регулювати насамперед питання розподілу компетенції (предмета відання) окремих комісій, загальні повноваження комісій, що необхідні для їх продуктивної діяльності, а також спеціальні повноваження окремих галузевих комісій ради. Також у цьому положенні передбачаються основні регламентні норми діяльності самої комісії, вимоги до юридичних актів, що виходять з комісій.

Окремо передбачається порядок забезпечення діяльності комісій з боку апарату ради, а також встановлюється можливість комісій щодо залучення для проведення окремих робіт у рамках компетенції комісій, сторонніх експертів.

У разі ухвалення радою такого достатньо детального положення комісії стають справді важливим робочим інструментом ради, багато питань, що готуються на розгляд ради, можуть пройти відповідну апробацію в комісіях, що дасть змогу віднайти більш ефективні шляхи їх вирішення.

Тут приведено проект такого "типового положення" про комісії ради.

Нами було проаналізовано багато місцевих нормативних актів (положень) про комісії ради з різних міст України, і ми спробували узагальнити цей досвід місцевої нормотворчості, додавши при цьому досвід роботи комісій Верховної Ради України та практики розв'язання спорів щодо окремих рішень органів місцевого самоврядування в судах.

За основу переліку комісій було взято перелік комісій міської ради міста Кам'янець-Подільський. Тому ми не стверджуємо, що приведений у положенні перелік є універсальним та стабільним для будь-якої міської ради.

Проте нам здається, що незалежно від переліку комісій, методика викладу юридичних норм у положенні зберігається.

Правда, можна піти і дещо іншим шляхом, а саме: в положенні про комісії ради не передбачати перелік комісій та не визначати їхню компетенцію (юрисдикцію, предмети відання, функціональну спрямованість), а залишити це для окремого рішення "про утворення комісій ради". У положенні залишити лише всі норми, що стосуються загальних повноважень комісій та порядку їх роботи. Такий підхід, на перший погляд, видається більш гнучким, якщо перелік комісій не є достатньо сталим упродовж скликання ради. У цьому випадку, незважаючи на зміну переліку комісій, положення продовжує діяти без внесення до нього змін. Правда, тут є і власний, досить великий недолік: такий підхід дещо ускладнює роботу як комісій, так і депутатів ради, які у своїй діяльності мають користуватись трьома актами: регламентом, рішенням про утворення комісій, положенням про комісії ради, які до того ж не повинні суперечити один одному.

Виходячи із таких міркувань, ми пропонуємо найбільш оптимальний варіант: рада ухвалює одне положення про комісії ради, яке буде універсальним документом, придатним для використання будь-якою комісією ради.

Знову ж таки, наш аналіз практики, коли для кожної комісії готується власне положення, показує, що цей шлях не є досконалим. Різні положення про різні комісії містять у собі багато однакових по суті положень, проте викладених по-різному, іншим юридичним стилем, крім того загальна компетенція різних комісій виглядає різною, що недопустимо за Законом України "Про місцеве самоврядування в Україні". Та й наявність 10-ти чи 15-ти положень про комісії ради не сприяє розумінню норм, у них закладених.

Перспективним видається ухвалення достатньо короткого нормативного документа «Положення про комісії ради», який би можна було б активно використовувати на функціональному рівні при роботі комісій і який би давав можливість в окремих випадках, які трапляються в реальному житті, вирішувати можливі тупикові ситуації.

Достатньо детальне регулювання процедурних моментів, а особливо в частині, коли комісія запрошує на свої засідання посадових осіб у порядку підготовки висновків щодо того чи іншого проекту, чи в порядку контролю, дасть змогу підвищити авторитет комісії в цілому та депутатів місцевої ради – членів комісії. Адже порушення правил, встановлених цим актом, тягне за собою відповідну юридичну відповідальність.

Зміст такого Положення про комісії ради може бути приблизно таким:

Приблизний зміст Положення про комісії міської ради

Стаття 1. Утворення комісій ради

Постійні та тимчасові контрольні комісії ради утворюються в порядку, визначеному регламентом ради.

Стаття 2. Перелік постійних комісій ради³⁸

1. У складі міської ради утворюються та діють такі постійні комісії:

1. З питань регламенту, депутатської діяльності та етики;
2. З питань планування, бюджету та фінансів;
3. З питань охорони здоров'я, соціального захисту населення;
4. З питань освіти, культури, туризму, молоді та спорту;
5. З питань розвитку суб'єктів малого підприємництва, торгівлі та побуту;
6. З питань житлово-комунального господарства;
7. З питань землекористування, архітектури, будівництва та екології;
8. З питань законності, охорони громадського порядку, захисту прав і законних інтересів громадян та контролю за приватизацією комунальної власності.

2. Рада може, відповідно до норм, встановлених регламентом ради, реорганізувати, об'єднувати або ліквідувати постійні комісії.

Стаття 3. Компетенція постійної комісії з питань регламенту, депутатської діяльності та етики

До компетенції постійної комісії з питань регламенту, депутатської діяльності та етики належить:

1. Підготовка та розгляд пропозицій щодо внесення змін до регламенту роботи міської ради, цього положення, інших нормативних актів, що стосуються роботи ради, її постійних та тимчасових контрольних комісій, депутатської діяльності та дотримання норм депутатської етики;
2. Аналіз ефективності роботи ради, депутатів, постійних комісій та внесення пропозицій щодо її удосконалення;
3. Попередній розгляд питань щодо дострокового припинення повноважень міського голови, інших посадових осіб, які призначаються радою, депутатів ради у випадках, передбачених законодавством;
4. Розгляд заяв та скарг депутатів, пов'язаних з депутатською діяльністю;
5. Перевірка ведення протоколів засідань сесій міської ради;
6. Розгляд заяв і скарг щодо депутатів міської ради.

Стаття 4. Компетенція постійної комісії з питань планування, бюджету та фінансів

1. До компетенції постійної комісії з питань планування, бюджету та фінансів належить:

1. Попередній розгляд проектів планів та програм економічного і соціального розвитку території ради, бюджету, а також звітів про їх виконання;
2. Попередній розгляд та узгодження пропозицій щодо впровадження місцевих податків та зборів та визначення їх ставок;
3. Здійснення контролю за виконанням планів і програм економічного та соціального розвитку і бюджету, надходжень і видатків позабюджетного фонду;
4. Внесення пропозицій щодо ефективного використання та розвитку комунальної власності;
5. Контроль укладання договорів на оренду комунальної власності, а також портфеля замовлень комунальних служб та їх виконання;
6. Внесення пропозицій щодо надання пільг з оподаткування юридичних та фізичних осіб, що діють на території міста;
7. Розроблення або погодження заходів щодо реалізації наказів виборців, погодження плану заходів та контроль їх виконання.

³⁸ Цей перелік у різних радах може відрізнятись, визначається радою.

2. Комісія погоджує проекти усіх нормативних актів ради, незалежно від суб'єкта їх внесення, якщо вони стосуються планово-бюджетної сфери діяльності ради чи впливають на рівень видатків або надходжень місцевого бюджету чи стосуються комунального майна.

Статті 5 - 10. Компетенції визначених у статті 2 решти постійних комісій ради

Стаття 11. Загальні повноваження постійних комісій ради

1. Відповідно до компетенції, визначеної цим положенням постійні комісії ради:
 1. Розглядають на своїх засіданнях та готують висновки та рекомендації по проектам нормативних та інших юридичних актів міської ради, незалежно від суб'єкта їх внесення;
 2. Здійснюють загальний контроль за виконанням міського бюджету в частині, що відноситься до їх компетенції, для чого виконання бюджету розглядається на засіданнях комісії чотири рази на рік – у квітні, липні, жовтні та січні;
 3. Здійснюють контроль над відповідними управліннями та відділами виконавчих органів ради, комунальних підприємств, установ та організацій;
 4. Заслуховують на своїх засіданнях звіти керівників виконавчих органів ради, комунальних підприємств, установ та організацій щодо виконання рішень ради та скарг депутатів, юридичних чи фізичних осіб на їх діяльність та приймають рекомендації щодо подальшого перебування на посаді цих керівників;
 5. Аналізують, узагальнюють, систематизують заяви, звернення, скарги фізичних та юридичних осіб з питань, що належать до компетенції комісії, готують пропозиції щодо поліпшення діяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування в місті;
 6. У разі необхідності публікують у місцевих засобах масової інформації проекти місцевих нормативних актів для їх широкого обговорення, виступають ініціаторами проведення громадських слухань з питань найбільш важливого громадського значення;
 7. Готують пропозиції раді щодо необхідності проведення місцевого референдуму чи дорадчого опитування громадян.

Стаття 12. Права постійних комісій ради

1. Для реалізації своїх повноважень постійні комісії ради мають право:
 1. Створювати зі свого складу постійні підкомісії та тимчасові робочі групи для аналізу необхідних матеріалів та підготовки проектів висновків з найбільш складних питань на розгляд комісії;
 2. Створювати експертні групи, залучати на договірній основі, в межах коштів, виділених на роботу комісії, необхідних фахівців для підготовки висновків з питань, що належать до компетенції комісії;
 3. Проводити відкриті слухання в комісії, на які запрошувати керівників виконавчих органів ради, посадових осіб управлінь та відділів виконкому, підприємств, установ та організацій, що знаходяться на території ради, з питань, що належать до компетенції місцевого самоврядування та відповідної комісії ради;
 4. Вимагати присутності на засіданні комісії посадових осіб виконавчих органів ради під час розгляду питань, що належать до їх компетенції;
 5. Вносити пропозиції щодо проведення позачергової сесії ради, вносити пропозиції до порядку денного сесії ради, визначати доповідачів та співдоповідачів;
 6. Мати право обов'язкового слова від комісії при розгляді будь-якого питання на сесії ради, що має пряме чи опосередковане відношення до компетенції комісії, або може призвести до зменшення надходжень чи збільшення витрат міського бюджету;

7. Підтримувати зв'язки з відповідними постійними комісіями обласної ради, інших міських рад, делегувати своїх представників до складу офіційних делегацій, що направляються з візитами до інших місцевих рад, Верховної Ради України тощо;
8. Виступати організатором чи брати участь у роботі конференцій, семінарів, "круглих столів", інших публічних заходів, що стосуються компетенції комісії.

2. Для запрошення на своє засідання посадових осіб, визначених п.п. 3, 4, частини 1 цієї статті, постійна комісія, не пізніше як за три робочих дні до дати засідання направляє посадовій особі запрошення за підписом голови комісії, чи особи, що його замінює. В запрошенні вказується дата, час, місце проведення засідання та питання, для розгляду якого запрошується особа. У разі необхідності комісія може вказати, які додаткові інформаційні матеріали будуть потрібні від цієї особи на засіданні.

3. Посадова особа, яку запрошено на засідання, зобов'язана вчасно прибути на засідання комісії.

4. У разі неможливості прибути на засідання комісії з поважних причин, запрошена посадова особа зобов'язана письмово попередити про це комісію, вказавши причини відсутності, та направити замість себе повноважну особу для розгляду питання.

5. Комісія, розглянувши письмову відповідь запрошеної особи, може взяти до відома інформацію про причини відсутності та прийняти рішення провести засідання комісії за участю особи, яка замінює запрошену, або перенести засідання комісії на інший день.

6. Щодо особи, яка ухиляється від явки на запрошення комісії, може бути порушено питання про її дисциплінарну відповідальність аж до звільнення з займаної посади, перед органом, до компетенції якого належить призначення цієї особи на посаду.

Стаття 13. Засідання постійної комісії

1. Засідання постійної комісії є основною формою її роботи і скликається головою комісії, у міру потреби, згідно з планом роботи комісії або у зв'язку з проведенням надзвичайної чи позачергової сесії ради та з інших обставин, відповідно до цього положення.

2. Засідання комісії може бути скликане також за письмовим зверненням міського голови або за ініціативою не менше як 1/3 членів комісії.

3. Апарат ради після отримання звернення міського голови або ініціативи членів комісії, підписаної власноручно не менш як 1/3 її членів, зобов'язаний сповістити голову та усіх членів комісії про проведення засідання ради відповідно до дати та часу, які вказані у зверненні чи ініціативі, або на іншу дату, яка не може бути пізнішою трьох днів від дати, заявленої у вказаних документах.

4. Засідання комісії є правочинним, якщо у ньому бере участь не менше половини депутатів від складу комісії.

5. Головує на засіданні комісії її голова, а у разі його відсутності – заступник голови чи секретар комісії.

6. У разі відмови від головування на засіданні комісії, осіб, визначених ч.5 цієї статті, члени комісії можуть обрати зі свого складу головуючого, який наділяється правом підписання документів, ухвалених комісією. У протоколі засідання комісії вказується причина, що призвела до обрання головуючого на засіданні.

7. Рішення комісії, що ухвалюються у вигляді висновків та рекомендацій, приймаються шляхом голосування більшістю голосів від складу комісії.

Стаття 14. Слухання в постійній комісії ради

1. Слухання в постійній комісії ради є особливою формою засідання комісії за участю інших осіб, присутність яких є доцільною з метою отримання необхідної інформації, аналізу усіх

можливих варіантів вирішення питання та надання обговорюваному питанню публічності у випадках, коли питання є надзвичайно складним для вирішення, а наслідки від його вирішення можуть мати значний вплив на громаду в цілому чи на окремі її частини.

2. Рішення за наслідками слухання не приймаються, а отримана інформація використовується для підготовки проектів документів ради з питань, що належать до компетенції комісії.

3. Слухання мають відкритий характер, і у місці їх проведення забезпечується доступ громадськості, представників засобів масової інформації.

4. До початку слухань комісія проводить попередній аналіз напрямів вирішення питання, отримує необхідну інформацію, запрошує необхідних для участі осіб, розміщує в ЗМІ інформацію про час та місце проведення слухань, а також іншу інформацію, необхідну для успішного проведення слухань.

5. На слуханнях, у порядку, встановленому головою комісії, мають право на виступ з доповіддю та брати участь в обговоренні запрошені особи та представники громадськості.

Стаття 15. Порядок денний засідання комісії

1. Проект порядку денного засідання комісії формується її головою з урахуванням питань, що готуються на розгляд поточної сесії ради, плану роботи комісії та пропозицій міського голови, виконавчого комітету, членів комісії.

2. Перед початком засідання комісії голова або особа, яка його замінює, оголошує перелік питань, що пропонуються до розгляду. Кожен член комісії може пропонувати до порядку денного будь-яку кількість інших питань, які належать до компетенції комісії, або зняти з розгляду будь-яке питання, попередньо включене до проекту порядку денного.

3. Порядок денний вважається затвердженим, якщо проти цього не заперечує більшість членів комісії.

Стаття 16. Прийняття рішень на засіданні постійної комісії

1. Рішення комісії приймаються після всебічного обговорення та вивчення питання, що розглядається, шляхом голосування.

2. Рішення комісії ухвалюються у формі висновків, рекомендацій та постанов.

3. Рішення у формі висновків приймаються при розгляді питань, віднесених до компетенції комісії, і стосуються підготовки проектів нормативних актів до розгляду радою, у тому числі щодо призначення чи обрання посадових осіб.

4. Рекомендації ухвалюються комісіями щодо питань, які стосуються контрольної діяльності комісії, вивчення проблеми із застосуванням механізмів слухань та громадських обговорень, а також за наслідками перевірок, що проводились за ініціативою чи за участю комісії.

5. Висновки комісії є обов'язковими до розгляду сесією ради, міським головою та виконавчими органами ради.

6. Рекомендації комісії підлягають обов'язковому розгляду органами та посадовими особами, яким вони надсилаються, які зобов'язані дати вмотивовану відповідь щодо рекомендацій у визначений комісією термін, але не пізніше одного місяця від дня їх отримання.

7. У формі постанов, більшістю голосів членів комісії, ухвалюються рішення, що стосуються внутрішньої діяльності комісії: обрання заступників та секретаря комісії, створення підкомісій, робочих та експертних груп, затвердження планів роботи комісії тощо.

8. Рішення комісії підписуються її головою, або у разі його відсутності – заступником голови чи секретарем комісії.

Стаття 17. Протокол засідання комісії

1. Кожне засідання комісії оформляється протоколом, який складає відповідальний працівник апарату ради чи в окремих випадках секретар комісії.

2. У протоколі вказується:

- 1) дата та місце проведення засідання комісії;
- 2) список членів комісії, присутніх на засіданні;
- 3) список запрошених на засідання комісії;
- 4) перелік питань, що розглядались;
- 5) стислий виклад перебігу розгляду та обговорення питань;
- 6) результати голосування з кожного рішення.

3. До протоколу у вигляді додатків додаються: ухвалені рішення, особливі думки депутатів-членів комісії, не згодних з прийнятими рішеннями, а також стенограма засідання, якщо комісією було прийнято рішення про стенографування.

4. Протокол оформляється у двох примірниках і не пізніше двох робочих днів після проведення засідання надається працівником, відповідальним за складання протоколу, на підпис голові та секретареві комісії.

5. Один примірник протоколу, належним чином оформленого та підписаного, зберігається у справах ради, другий – у справах комісії.

Стаття 18. Спільне засідання комісій

1. За дорученнями ради чи за власною ініціативою може проводитись спільне засідання двох чи більше комісій ради.

2. Головує на такому засіданні голова комісії, визначений відповідальним за підготовку чи попередній розгляд питання. У інших випадках головує визначається за взаємним погодженням.

3. Порядок проведення спільного засідання комісій має відповідати нормам, викладеним у цьому положенні для засідання комісії.

4. Голосування з кожного питання проводиться окремо по кожній комісії.

5. Спільним ухваленим рішенням вважається рішення, за яке проголосувала більшість від складу в кожній комісії, що брала участь у спільному засіданні. У цьому випадку може бути оформлено спільне рішення комісій, яке підписується головами комісій або особами, що їх замінюють.

6. У випадку, коли результати голосування з окремого чи з усіх рішень по різних комісіях є протилежними, оформляються окремі рішення по кожній із комісій у порядку, встановленому цим положенням.

7. Відповідальною за складання протоколу є комісія, визначена головною, або комісія, голова якої був головою на спільному засіданні.

8. Протокол спільного засідання підписується головою на засіданні та головами комісій, які брали участь у спільному засіданні, або особами, що їх замінюють.

Стаття 19. Забезпечення роботи комісій

1. Апарат ради забезпечує комісію для проведення засідань необхідним приміщенням, здійснює тиражування проектів документів, що підлягають розгляду.

2. За заявкою голови комісії апарат ради забезпечує присутність на засіданні комісії відповідального працівника для ведення протоколу засідання та вирішення організаційних питань, що виникають під час проведення засідання.

3. У межах коштів, передбачених міським бюджетом на організацію роботи комісій, комісія може залучати для забезпечення своєї діяльності позаштатних консультантів, експертів з окремих питань, а також замовляти проведення необхідних досліджень чи розробки проектів нормативних актів у межах своєї компетенції.

Стаття 20. Порядок діяльності тимчасових контрольних комісій ради

1. Тимчасові контрольні комісії ради проводять свою діяльність відповідно до норм, визначених цим положенням для постійних комісій ради.
2. Компетенція тимчасової контрольної комісії ради визначається в рішенні ради про створення такої комісії.
3. Тимчасові контрольні комісії ради, як правило, проводять свої засідання в закритому режимі.
4. Члени тимчасових контрольних комісій ради утримуються від проведення прес-конференцій та інших публічних виступів до завершення роботи комісії.
5. По завершенні роботи тимчасової контрольної комісії оформляється звіт, у якому викладається мета утворення комісії; суть проблеми, що розглядалася; фактичні матеріали, що стосуються проблеми, які були розглянуті комісією; результати їх розгляду; висновки та рекомендації.
6. Звіт комісії має відкритий характер і підлягає оприлюдненню у спосіб, визначений комісією.

Стаття 21. Порядок уведення в дію цього положення

1. Це положення уводиться в дію з другої сесії міської ради.
2. З дня уведення в дію положення про постійні комісії ради, ухвалене "___" _____ року, вважається таким, що втратило чинність.
3. Міському голові у місячний термін вирішити питання про закріплення відповідальних працівників за комісіями ради.

7.2.3. ЯК ОРГАНІЗУВАТИ Й ПРОВЕСТИ СЛУХАННЯ В КОМІСІЇ МІСЬКОЇ РАДИ**Повноваження постійної комісії ради**

Пригадаймо деякі теоретичні засади слухання, що впливають із чинного українського законодавства.

Закон України "Про місцеве самоврядування в Україні" передбачає утворення радами постійних комісій з числа депутатів ради. Основні повноваження комісій визначаються у статті 47 Закону (збережено нумерацію частин відповідно до закону):

«4. Постійні комісії за дорученням ради або за власною ініціативою попередньо розглядають проекти програм соціально-економічного і культурного розвитку, місцевого бюджету, звіти про виконання програм і бюджету, вивчають і готують питання про стан та розвиток відповідних галузей господарського і соціально-культурного будівництва, інші питання, які вносяться на розгляд ради, розробляють проекти рішень ради та готують висновки з цих питань, виступають на сесіях ради з доповідями і співповідями.

5. Постійні комісії попередньо розглядають кандидатури осіб, яких пропонують для обрання, затвердження, призначення або погодження відповідною радою, готують висновки з цих питань.

6. Постійні комісії за дорученням ради, голови, заступника голови районної у місті, районної, обласної ради, секретаря сільської, селищної, міської ради або за власною ініціативою вивчають діяльність підзвітних і підконтрольних рад та виконавчому комітету сільської, селищної, міської, районної у місті ради органів, а також з питань, віднесених до відання ради, місцевих державних адміністрацій, підприємств, установ та організацій, їх філіалів і відділень незалежно від форм власності та їхніх посадових осіб, подають за результатами перевірки рекомендації на розгляд їхніх керівників, а в необхідних випадках – на розгляд ради або виконавчого комітету сільської, селищної, міської, районної у місті ради; здійснюють контроль за виконанням рішень ради, виконавчого комітету сільської, селищної, міської, районної у місті ради.

7. Постійні комісії у питаннях, які належать до їх відання, та в порядку, визначеному законом, мають право отримувати від керівників органів, підприємств, установ, організацій та їх філіалів і відділень необхідні матеріали і документи.

10. За результатами вивчення і розгляду питань постійні комісії готують висновки і рекомендації. Висновки і рекомендації постійної комісії приймаються більшістю голосів від загального складу комісії і підписуються головою комісії, а в разі його відсутності – заступником голови або секретарем комісії. Протоколи засідань комісії підписують голова і секретар комісії.

11. Рекомендації постійних комісій підлягають обов'язковому розгляду органами, підприємствами, установами, організаціями, посадовими особами, яким вони адресовані. Про результати розгляду та вжиті заходи повинно бути повідомлено комісіям у встановлений ними термін.

12. Постійна комісія для вивчення питань, розробки проектів рішень ради може створювати підготовчі комісії і робочі групи із залученням представників громадськості, вчених і спеціалістів.

15. Перелік, функціональна спрямованість і порядок організації роботи постійних комісій визначаються регламентом відповідної ради та положенням про постійні комісії, що затверджується радою».

Отож, повноваження комісій ради досить широкі, аби вони могли стати справді ефективним інструментом для здійснення радою повноважень представницького органу місцевого самоврядування.

Проте чимало норм наведеної вище статті можуть бути реалізовані лише у разі ухвалення радою нормально вписаного регламенту роботи ради та положення про комісії ради, про що йшла мова вище.

Одним із важливих інструментів роботи комісії є проведення «слухань».

Слухання як важливий елемент здійснення контрольної функції представницького органу та спосіб отримання необхідної інформації для об'єктивного вирішення питань

Слухання – це спеціальне засідання членів комісії за участю інших осіб, присутність яких є доцільною і слугує досягненню потрібної інформації щодо питань (віднесених до компетенції ради), прийняття рішення з яких неможливе без широкого і всебічного обговорення за участю всіх зацікавлених осіб та організацій.

Слухання у постійних комісіях рад можуть:

- провадитися для досягнення різних цілей, проте всі вони повинні слугувати передусім з'ясуванню деяких фактів життя громади, члени якої можуть брати участь у слуханнях як свідки;
- слугувати поглибленню поінформованості громадян про певні проблеми, які мають місце на даній самоврядній території. Важливе значення має саме той факт, що громадяни в процесі провадження слухання мають можливість висловити свої думки щодо сутності проблеми;
- використовуватися для здійснення контролю за діяльністю виконавчих структур для підвищення ефективності та результативності діяльності, розслідування випадків невдалого керівництва, розтрат та корупції.

Отож, слухання з метою контролю сприяють ефективному виконанню програм, спонукаючи працівників виконавчих органів до відповідальнішої роботи.

Слухання організують члени постійних комісій. Вони на попередньому засіданні визначають мету провадження слухання, посадових осіб, яких мають заслухати на засіданні, аналізують заяви громадян, повідомлення місцевої преси, вивчають матеріали, надані виконавчими органами, громадськими організаціями. На підставі проаналізованих матеріалів члени постійних комісій складають перелік питань, що необхідно з'ясувати, а також список осіб, установ, підприємств і громадських організацій, яких слід запросити на слухання.

Якщо постійна комісія ради провадить слухання у справі, що стосується призначення на посаду, то до початку слухання вона отримує й аналізує такі матеріали: письмову пропозицію

про затвердження кандидатури, відомості про освіту і фах, виписку із трудової книжки про трудову діяльність, декларацію про доходи, зобов'язання фінансового характеру, відомості про нерухоме майно, вклади в банках та цінні папери відповідно до вимог, встановлених для державного службовця, відомості про входження до керівних органів підприємств і організацій, що здійснюють підприємницьку діяльність.

Якщо постійна комісія ради провадить слухання посадових осіб з метою контролю і розслідування невідлого керівництва, порушень закону, корупції, вона доручає членам комісії проаналізувати інформаційні матеріали щодо посадової особи, визначає, які матеріали потрібно отримати від установи, де працює підзвітний, не пізніше як за два тижні до розгляду складає повний перелік питань, що їх слід з'ясувати, список осіб, яких потрібно запросити на слухання, визначає список свідків, які можуть дати необхідні свідчення, пояснення, призначає термін провадження слухання, приймає рішення про необхідність запрошення на слухання керівників посадових осіб, слухання яких призначено.

Підготовка до провадження слухання у постійних комісіях рад

Перед провадженням слухання постійна комісія ради визначає низку попередніх заходів:

- повідомляє у місцевій пресі про дату, місце й мету провадження слухання (у повідомленні міститься звернення до громадян із проханням висловити власні міркування й побажання стосовно питання, яке розглядатиметься, і надіслати їх до постійної комісії);
- повідомляє у письмовій формі посадових осіб не пізніше як за два дні до слухання про мету, час та місце провадження слухання, де зазначаються документи, що їх слід узяти з собою на засідання;
- запрошує на слухання представників засобів масової інформації;
- запрошує на слухання керівників установ, відомств, профспілкових органів, об'єднань громадян та окремих громадян;
- готує технічні засоби для проведення засідання (мікрофони, магнітофони тощо);
- готує прес-реліз.

Провадження слухання у постійних комісіях рад

Слухання провадять у визначений час. Головуючий оголошує про початок слухання та його мету, називає всіх посадових осіб та свідків, членів постійної комісії, присутніх на засіданні; надає слово посадовій особі, до якої члени комісії мають запитання; запрошує до слова свідків, які мають відповісти на запитання членів комісії.

За результатами слухання рішення не приймають, якщо слухання провадили з метою поглиблення поінформованості громадян, створення необхідної громадської думки.

Рішення постійною комісією приймаються, якщо метою слухання був розгляд кандидатур посадових осіб, яких обирають, призначають чи затверджують, або якщо слухання провадили у порядку контролю за ефективністю діяльності посадової особи.

Слухання протоколюють. У протоколі потрібно зазначити:

- номер протоколу, дату, час і місце проведення засідання;
- прізвище головуючого на засіданні, списки присутніх членів комісії, запрошених посадових осіб та свідків.

До протоколу додаються стенограма слухання, матеріали, що їх розглядали на засіданні. Протокол підписує головуючий на засіданні.

Дії за наслідками слухання у постійних комісіях рад

Після провадження слухання за їх наслідками готуються мотивовані висновки, де обов'язково зазначають перелік документів, що їх розглядали на слуханні, обґрунтування й мотиви прийнятого рішення.

Рішення за результатами слухання підписує голова постійної комісії та секретар.

Висновок комісії стосовно посадової особи повинен містити конкретні посилання на статті законодавчих актів України.

Якщо рішення про висловлення недовіри посадовій особі та про усунення її з посади прийнято, то комісія повинна внести його до висновку й підготувати проект акта, якщо усунення здійснює рада.

Готується резюме, де висвітлюються основні моменти слухання для розповсюдження його наступного дня серед усіх членів комісії і ЗМІ, надсилаються листи подяки всім свідкам.

Проміжні висновки

Слухання у постійних комісіях місцевих рад може мати особливо важливе значення, якщо його широко висвітлюватимуть у засобах масової інформації: громадськість дістає повне уявлення про роботу ради і своїх обранців, про ставлення усіх верств населення самоврядної території до проблем, що їх розглядають на слуханні. Слухання – ефективна сполучна ланка між громадянами та їхніми обранцями у радах, вона постійно нагадуватиме їм про відповідальність перед виборцями, робитиме їх чутливішими до проблем виборців і самоврядної території.

Запитання для самоперевірки

1. Для чого потрібно приймати регламент ради?
2. Короткий чи детальний регламент: ваші аргументи ЗА і ПРОТИ?
3. Розкажіть, які, на Вашу думку, правила у регламенті слід закріпити щодо порядку утворення фракцій, які права їм варто надати?
4. Яким чином, на Вашу думку, рада має викласти процедуру обговорення генерального плану міста?
5. Що таке «слухання» у комісії ради і навіщо вони потрібні?

8. МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ НА РАЙОННОМУ ТА ОБЛАСНОМУ РІВНЯХ. ОСОБЛИВОСТІ ВЗАЄМВІДНОСИН ОРГАНІВ ТА ПОСАДОВИХ ОСІБ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ З МІСЦЕВИМИ ДЕРЖАВНИМИ АДМІНІСТРАЦІЯМИ

Досить часто, коли ми говоримо про місцеве самоврядування на районному та обласному рівнях, ми фактично входимо у певну суперечність теорії та практики місцевого самоврядування.

За чинною Конституцією України місцеве самоврядування у нашій державі реалізується винятково на рівні територіальних громад. Так встановлює частина 1 статті 140 Конституції України. Водночас у частині 4 цієї ж статті є правова норма такого змісту: «Органами місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ та міст, є районні та обласні ради».

Отже ми маємо, з одного боку, факт, що на рівні районів та областей не здійснюється місцеве самоврядування, але з іншого – на цих рівнях діють органи місцевого самоврядування – районні та обласні ради.

Виходячи із особливостей такого конституційного регулювання, районні та обласні ради мають досить обмежені власні повноваження і не мають власних виконавчих органів. Функції виконавчих органів цих рад покладаються законом на місцеві державні адміністрації.

Якщо говорити про реальні впливи на ситуацію у районах та областях, то можна стверджувати, що місцеві ради, які діють на цих рівнях адміністративно-територіального устрою, можуть впливати на окремі сфери суспільного життя у районах та областях, але лише за умови розуміння інструментарію такого впливу.

Депутатам районних та обласних рад складніше розібратись зі своїми можливостями у реалізації власних повноважень і повноважень ради, а також з тією діяльністю, що здійснюється районними та обласними державними адміністраціями.

Аби зрозуміти можливості районної та обласної ради варто звернути увагу на такі нормативно-правові акти:

1. Закон України «Про місцеве самоврядування»

У статті 43³⁹ цього закону є ціла низка повноважень, які реалізуються радами і не можуть бути ними делегованими відповідним місцевим державним адміністраціям:

³⁹ Нумерація пунктів частини 1 статті 43 збережена.

«7) заснування засобів масової інформації відповідної ради, призначення і звільнення їх керівників».

Це повноваження дає змогу раді сформувати регіональні ЗМІ, які або можуть стати ефективним інструментом промоції регіону, фактором розвитку демократії та формування плюралізму, що є необхідною умовою суспільного розвитку, або за їх надмірної політизації перетворитись у «партійні листки», які живуть за кошти районного чи обласного бюджету.

«14) затвердження відповідно до закону Положення про зміст, опис та порядок використання символіки району, області».

Це повноваження також може бути реалізованим на благо району чи області, як важливий фактор місцевого патріотизму та фундамент для створення образу відповідної території для її промоції серед інших регіонів України чи за її межами. При цьому важливо враховувати історичну основу таких символів, їх сприйняття суспільством та можливості використання для різних інформаційних та промоційних продуктів, що продукуватимуться на їх основі чи з їх використанням.

«16) затвердження програм соціально-економічного та культурного розвитку відповідно району, області, цільових програм з інших питань, заслуховування звітів про їх виконання».

Це чи не найбільш важливе, після бюджету, повноваження ради. Особливо це стосується обласних рад, оскільки саме на обласному рівні є найбільша кількість регіональних програм, які навіть мають часткове фінансування. Залежно від того, наскільки обласна рада прискіпливо поставиться до вивчення проекту тієї чи іншої програми, її реалістичності та забезпеченості фінансовими ресурсами, настільки залежить успішність такої програми. На наше переконання, в області та й в районі не повинно бути програм, які не фінансуються повною мірою. Саме тому депутатам ради варто вивчити ситуацію щодо програм: їх кількість, стан реалізації, забезпеченість ресурсами і прийняти рішення про припинення реалізації тих програм, які в принципі не можуть бути виконані, і переорієнтуванні ресурсів на ті програми, які прямо впливають із стратегії розвитку області (більш детально про це далі).

«17) затвердження відповідно районних, обласних бюджетів, внесення змін до них, затвердження звітів про їх виконання»;

18) розподіл переданих з Державного бюджету коштів у вигляді дотацій, субвенцій відповідно між районними бюджетами, місцевими бюджетами міст обласного значення, сіл, селищ, міст районного значення».

Повноваження щодо бюджету є важливим інструментом місцевого розвитку, незважаючи на те, що бюджети районів та областей завжди є недостатніми. Проте при розгляді цього питання варто передбачати і бюджет розвитку, без якого дуже важко ставити питання стратегічні і на перспективу, вирішення яких може дати нарощування економічної спроможності району чи області у середньострокову перспективу. Через роботу над бюджетом можна вийти на питання оптимізації бюджетних установ, підвищення ефективності використання бюджетних коштів, зокрема, субвенцій з Державного бюджету.

«19) вирішення за дорученням відповідних рад питань про продаж, передачу в оренду, концесію або під заставу об'єктів комунальної власності, які забезпечують спільні потреби територіальних громад і перебувають в управлінні районних, обласних рад, а також придбання таких об'єктів в установленому законом порядку»;

20) вирішення в установленому законом порядку питань щодо управління об'єктами спільної власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах, що перебувають в управлінні районних і обласних рад; призначення і звільнення їх керівників».

Звичайно, нині на рівні областей майна, що знаходиться в обласній комунальній власності, не так і багато, проте частина цього майна є досить конкурентною, особливо, коли це майно знаходиться у містах області. Значною мірою позиція обласної ради(районної) може або стати засторогою щодо недобросовісної приватизації цього майна, або взагалі його можливого

використання. Найбільш типовими прикладами тут є ситуація із аеропортами, що є в містах-обласних центрах і які знаходяться в обласній комунальній власності. Область не може розвивати аеропорт за відсутності коштів на його модернізацію. До того ж, за відсутності внутрішнього ринку авіаперевезень для більшості таких аеропортів перспектива існування є досить сумнівною. Проте і передати такі майнові комплекси в оренду, концесію чи у власність реальному інвестору облрада не бажає. Це веде до того, що з облбюджету постійно слід виділяти кошти на підтримку хоча б охорони аеропорту, який все одно поступово руйнується і розкрадається. В іншому випадку, відчуження відбувається на користь особи, яка не є реальним інвестором і не може такого інвестора залучити. Через деякий час майно аеропорту розкрадається, а на його місці в кращому випадку розпочинається житлове будівництво.

Типовими проблемами з управління обласним майном є так звана «повзуча» приватизація майнових комплексів, коли сам майновий комплекс під заборону приватизації, але з нього поступово виводиться ліквідне майно. Через деякий час на балансі залишаються лише залишки майна та борги, які слід гасити або з облбюджету або через банкрутство. Так сталося з обласними «Фармаціями» в різних областях, облводогоспами, облрибгоспами тощо.

«22) вирішення відповідно до закону питань про надання дозволу на спеціальне використання природних ресурсів відповідно районного, обласного значення, а також про скасування такого дозволу».

Ефективне використання місцевих природних ресурсів може дати додаткові надходження до місцевих бюджетів, створити нові робочі місця або, навпаки, законсервувати зміни на довгі роки. Надання в оренду за наслідками лобізму чи протекціонізму таких місцевих ресурсів, як ліси, водойми, кар'єри часто призводить до того, що ці ресурси використовуються вкрай неефективно або взагалі не використовуються. В Україні є приклади, коли перспективні родовища глини, мінералів, віддані у довгострокову оренду, не використовуються, в той час як на такі матеріали є великий попит. Саме тому місцеві депутати в рамках реалізації цього повноваження, а також у рамках контролю над делегованими МДА повноваженнями мають розібратись із ситуацією на місцевих родовищах корисних копалин та використанням природних ресурсів, аби перевести це у відкритий режим їх конкурсного використання.

«24) прийняття рішень про організацію територій і об'єктів природно-заповідного фонду місцевого значення та інших територій, що підлягають особливій охороні; внесення пропозицій до відповідних державних органів про оголошення природних та інших об'єктів, що мають екологічну, історичну, культурну або наукову цінність, пам'ятками історії або культури, які охороняються законом».

Це повноваження також є дуже важливим з точки зору комплексного розвитку територій району та області, особливо для тих територій, де немає великої промисловості, де досі збереглося низьке екологічне навантаження на природу. Грамотне використання природоохоронних зон насправді не обов'язково веде до зниження економічних можливостей району чи області, а може стати базою для розвитку індустрії туризму. Саме тому кожна районна та обласна рада, разом з відповідною місцевою державною адміністрацією, з залученням до цього процесу науки та громадськості має відпрацювати належне зонування території та фіксації територій, що потребують особливої охорони чи режиму використання.

«27) прийняття рішень щодо делегування місцевим державним адміністраціям окремих повноважень районних, обласних рад;

28) заслуховування звітів голів місцевих державних адміністрацій, їх заступників, керівників управлінь, відділів та інших структурних підрозділів місцевих державних адміністрацій про виконання програм соціально-економічного та культурного розвитку, бюджету, рішень ради із зазначених питань, а також про здійснення місцевими державними адміністраціями делегованих їм радою повноважень;

29) прийняття рішення про недовіру голові відповідної місцевої державної адміністрації;

31) внесення до Кабінету Міністрів України пропозицій щодо голови відповідної місцевої державної адміністрації».

Це група взаємопов'язаних повноважень, використання яких може суттєво посилити роль відповідної ради на певній території.

Звичайно, закон не передбачає можливості ради не делегувати повноваження відповідній місцевій державній адміністрації. Як уже йшлося в інших параграфах, для цього у ради немає ні законодавчих підстав, ні можливостей, оскільки рада не має власного виконавчого органу. Проте делегуючи повноваження, рада відразу отримує можливість здійснення контролю над місцевою державною адміністрацією в частині реалізації нею цих повноважень: від отримання інформації до заслуховування звітів та можливості висловлення недовіри голові відповідної МДА. Відтак регламент ради повинен містити окремий розділ, що стосується питань контролю діяльності МДА у виконанні нею делегованих повноважень, а також чітку процедуру розгляду питання про недовіру голові МДА.

Повноваження, визначене у п.31, дає право районній чи обласній раді запропонувати Уряду внести на призначення відповідно головою РДА чи ОДА певної кандидатури, яку підтримує рада. Правда, практика показала нереалізованість цієї норми. Внесення пропозиції не означає призначення визначеної особи на посаду, що на думку керівництва ради, відразу внесе напругу у відносини з новопризначеним головою МДА.

Ще однією відмінністю організації діяльності районної чи обласної ради від рад громад є наявність такого органу, як «президія чи колегія» ради. Насправді всюди функціонує саме президія, напевне, як данина довготривалим часам «радянської влади», коли фактично ради усіх рівнів у своїй діяльності замінялись президіями – вузьким колегіальним органом, що здійснював повноваження ради між її сесіями.

Нині ситуація інша – президія не має владних повноважень, а є таким собі координуючим органом, де у більш вузькому колі попередньо обговорюються та узгоджуються питання, що виносяться на сесію ради.

Найбільш важливими повноваженнями обласних рад у сфері землекористування є повноваження, визначені у статті 8 Земельного кодексу України: « є) внесення до Верховної Ради України пропозицій щодо встановлення та зміни меж районів, міст; ж) встановлення та зміна меж сіл, селищ».

Ці повноваження є особливо важливими з точки зору використання земель. Адже зміна цільового призначення земель у населених пунктах відбувається за спрощеною процедурою у порівнянні з землями за межами поселень. Саме тому за останні 8 років території населених пунктів в Україні зросли більш як на 260 тисяч гектарів. Тому вирішуючи питання зміни меж населеного пункту, варто вивчити, наскільки такі зміни викликані об'єктивними потребами і чи не приведе розширення населеного пункту винятково до втрати особливо цінних сільськогосподарських земель.

Стратегія розвитку регіону – роль та відповідальність обласної ради

Як уже йшла мова вище, базовим законом «Про місцеве самоврядування в Україні» до повноважень обласної ради належить ухвалення програм соціально-економічного розвитку області, інших спеціальних регіональних програм.

У цьому зв'язку надзвичайно важливим є не тільки ухвалення таких програм, а створення бази для їх розробки та погодження різних секторальних програм у межах території області.

Дуже великого значення набуває і діяльність обласної ради щодо ухвалення стратегії розвитку області, яка визначається Законом України «Про стимулювання розвитку регіонів»⁴⁰.

⁴⁰ <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2850-15>

Зокрема статтею 3 цього закону встановлюється, що: «Верховною Радою Автономної Республіки Крим, обласними, Київською та Севастопольською міськими радами за поданням відповідно Ради міністрів Автономної Республіки Крим, обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій з урахуванням норм, закладених у державній стратегії регіонального розвитку, спільних інтересів територіальних громад регіонів – затверджуються регіональні стратегії розвитку».

Виходячи з цього, обласні ради є тими органами, що затверджують стратегії розвитку відповідного регіону. Проте слід пам'ятати, що затвердження стратегії – це лише фінальна частина роботи. Головне, яким чином має готуватись проект такої стратегії і яким чином забезпечити потім реалізацію стратегії.

Більш детально питанням розробки стратегії розвитку регіону буде присвячено окремий навчальний модуль, тому тут ми хочемо зробити лише найбільш важливі концептуальні застереження:

Стратегія розвитку регіону (далі – СРР) є визначальним документом для збалансованого розвитку регіону на довготривалий період (5–10 років).

СРР має базуватись на основі детального аудиту соціально-економічного розвитку регіону, ідентифікації проблем розвитку, сильних та слабких сторін.

У СРР має бути визначено місію регіону, мету стратегії, стратегічні цілі (їх не повинно бути багато – 3–5 цілком достатньо), які визначаються на основі аналізу сильних та слабких сторін регіону.

Для кожної стратегічної цілі мають бути визначені операційні цілі (3–5) та індикатори, за якими можна оцінити досягнення цілей.

Після ухвалення СРР має бути підготовлено операційний план реалізації стратегії, який містить перелік необхідних заходів та ресурсів для їх реалізації.

Реалізація заходів операційного плану повинна відбуватись на основі проектів розвитку, у яких має бути визначено конкретні результати, що досягаються проектом.

До розробки СРР має бути залучено максимально можливу кількість осіб, що представляють різні суб'єкти регіонального розвитку: виконавчу владу, органи місцевого самоврядування, бізнес, науку, громадський сектор.

Процес розробки та обговорення СРР має бути відкритим.

Після ухвалення СРР мають бути переглянуті всі регіональні програми розвитку і приведені у відповідність зі стратегією розвитку регіону.

Виділення коштів з бюджету розвитку області, а також реалізація субвенцій на соціально-економічний розвиток регіону з Державного бюджету України має відповідати СРР.

Згаданий Закон «Про стимулювання розвитку регіонів» передбачає визначальну роль обласної ради у підписанні «угоди щодо регіонального розвитку».

Варто пам'ятати, що закон визначає мінімальний зміст таких угод. Практика реалізації угод показує, що вони поки не стали реальним інструментом розвитку, оскільки Державний бюджет України не фіксує сум на виконання угод, а самі угоди є надто широкими і стосуються найрізноманітніших тем, тому не ведуть до концентрації коштів на потрібних для області проривних напрямках розвитку.

На наш погляд, найбільшою проблемою таких угод є проблема неякісних СРР, які розроблялись в областях заради документа, а не заради розвитку області.

Тому при підготовці такої угоди в основу має бути покладено операційний план реалізації СРР. Щодо змісту Угоди, то загалом він викладений у статті 4 Закону:

«Угода щодо регіонального розвитку передбачає:

- спільні заходи центральних та місцевих органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування з реалізації в регіоні державної стратегії регіонального розвитку;
- спільні заходи центральних та місцевих органів виконавчої влади і органів місцевого

- самоврядування з реалізації регіональної стратегії розвитку;
- порядок, обсяг, форми та строки фінансування спільних заходів, визначених сторонами, відповідно до Державного бюджету України та місцевих бюджетів;
 - порядок інформування про реалізацію сторонами угоди щодо регіонального розвитку;
 - відповідальність сторін угоди за невиконання або неналежне виконання передбачених нею заходів;
 - порядок внесення змін до угоди;
 - порядок набрання чинності та строк дії угоди.

За згодою сторін угода щодо регіонального розвитку може включати й інші положення». Угода щодо регіонального розвитку набирає чинності після її схвалення відповідно Верховною Радою Автономної Республіки Крим, обласною, Київською, Севастопольською міськими радами.

Запитання для самоперевірки

1. Які основні повноваження обласної ради Ви знаєте?
2. Як формуються відносини між районною радою та РДА згідно з українським законодавством?
3. Що таке Стратегія розвитку регіону і навіщо вона потрібна?
4. Що слід пам'ятати вирішуючи питання розширення меж села?
5. Яким чином обласна рада може здійснювати контроль над діяльністю ОДА і в яких межах?

9. АКТИ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» визначаються не тільки повноваження органів та посадових осіб місцевого самоврядування, а й передбачено форму рішень, які приймаються цими органами і посадовими особами.

9.1. РІШЕННЯ МІСЦЕВОЇ РАДИ

Місцева рада в межах своїх повноважень приймає нормативні та інші акти у формі рішень. Звичайно, для акта обрано не найкращий термін, але будь-який документ у раді, що приймається голосуванням, називається «рішенням». Навіть якщо мова йде про затвердження якогось положення чи, наприклад, звернення ради до Президента чи Уряду, це приймається рішенням ради такого змісту:

Приклад:

Україна Хмельницька міська рада 5-го скликання Перша сесія
РІШЕННЯ №7 від 11.07.2006 р. Про затвердження Положення про постійні комісії Хмельницької міської ради п'ятого скликання
Відповідно до частини 13 статті 46 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні", міська рада
ВИРІШИЛА:
1. Затвердити Положення про постійні комісії Хмельницької міської ради п'ятого скликання та їх функціональну спрямованість (додається).
Міський голова

Загалом рішення ради приймається на її пленарному засіданні більшістю депутатів від загального складу ради, за окремими винятками, як наприклад, дострокове припинення повноважень сільського, селищного, міського голови.

Слід пам'ятати, що при встановленні результатів голосування до загального складу сільської, селищної, міської ради включається сільський, селищний, міський голова, якщо він бере участь у пленарному засіданні ради, і враховується його голос, але голова не включається до кворуму.

Тобто, якщо рада складається із 40 депутатів, на засіданні присутні 20 депутатів та голова, за рішення проголосували всі 20 депутатів та голова, загалом 21 голос, таке рішення не є законним, оскільки для кворуму ради необхідна присутність 21-го депутата.

Законом визначається процедура зупинення рішення ради громади відповідно сільським, селищним, міським головою – протягом п'яти днів від дати ухвалення рішення. У цьому випадку, протягом двох тижнів від дати зупинення рішення, рада або підтверджує прийняте рішення двома третинами голосів і воно набуває чинності, або таке рішення вважається нечинним.

Рішення ради нормативно-правового характеру набирають чинності з дня їх офіційного оприлюднення, якщо радою не встановлено більш пізній термін уведення цих рішень у дію.

Оприлюднення рішень відбувається різними способами: від розміщення прийнятих рішень на дошці рішень у місцях безперешкодного доступу громадян, публікаціями в місцевих ЗМІ та розміщенням на офіційному сайті ради.

9.2. РІШЕННЯ ВИКОНАВЧОГО КОМІТЕТУ

Виконавчий комітет сільської, селищної, міської, районної у місті (у разі її створення) ради в межах своїх повноважень приймає рішення. Раніше формою рішення виконкому була постанова, проте тепер формою акта, як і для ради, є рішення.

Рішення виконавчого комітету приймаються на його засіданні більшістю голосів від загального складу виконавчого комітету і підписуються сільським, селищним, міським головою, головою районної у місті ради.

Сільський, селищний, міський голова у разі незгоди з рішенням виконавчого комітету ради може його призупинити своїм розпорядженням та внести це питання на розгляд відповідної ради, яка може скасувати це рішення.

Приклад:

Україна Хмельницька міська рада Виконавчий комітет
РІШЕННЯ від 23.09.10 року № 1212 Про надання дозволу на право розміщення малих архітектурних форм
Розглянувши матеріали, подані управлінням житлово-комунального господарства, керуючись Законом України "Про місцеве самоврядування в Україні", рішенням тридцять шостої сесії міської ради від 26.05.2010р. №13 "Про затвердження Порядку розміщення на території м. Хмельницького малих архітектурних форм для провадження підприємницької діяльності", виконавчий комітет міської ради
ВИРІШИВ:
1. Надати дозвіл фізичній особі-підприємцю Ч. на право розміщення аптечного кіоску для торгівлі ветеринарними медикаментами площею 29,75 м ² по вул. Львівське шосе на умовах укладення договору особистого строкового сервітуту з управлінням житлово-комунального господарства міської ради та дотримання сучасних архітектурно-художніх вимог строком на 3 роки.
2. Фізичній особі-підприємцю Ч. в місячний термін отримати в управлінні торгівлі дозвіл на право розміщення об'єкта торгівлі.
3. Фізичній особі-підприємцю Ч. в місячний термін після розміщення малої архітектурної форми подати в дозвільний центр заяву-декларацію із зазначенням інформації про виконання вимог розміщення малої архітектурної форми.
4. Контроль за виконанням рішення покласти на заступника міського голови С.
Міський голова

9.3. АКТИ СІЛЬСЬКОГО, СЕЛИЩНОГО, МІСЬКОГО ГОЛОВИ, ГОЛОВИ РАЙОННОЇ, ОБЛАСНОЇ РАДИ

Сільський, селищний, міський голова, голова районної у місті, районної, обласної ради в межах своїх повноважень видає розпорядження.

Акти органів та посадових осіб місцевого самоврядування можуть бути опротестовані відповідними прокурорами. На час до розгляду протесту прокурора дія актів призупиняється.

Ці акти також можуть бути оскаржені громадянами в адміністративному суді відповідно до правил Кодексу адміністративного судочинства.

Варто також пам'ятати, що акти органів та посадових осіб місцевого самоврядування, які відповідно до закону є регуляторними актами, розробляються, розглядаються, приймаються та оприлюднюються у порядку, встановленому Законом України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності».

10. ВРАХУВАННЯ ПРОЦЕДУР РЕГУЛЯТОРНОЇ ПОЛІТИКИ ОРГАНАМИ ТА ПОСАДОВИМИ ОСОБАМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ⁴¹

При підготовці проектів нормативних актів органами та посадовими особами місцевого самоврядування слід пам'ятати, що для актів, які за своєю природою є регуляторними, слід враховувати відповідне законодавство, назване в народі дерегуляцією.

Закон «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності»⁴² (далі – Закон про регуляторну політику) за своєю логікою є процедурним законом. В узагальненому вигляді структурна схема процедури регуляторної діяльності будь-якого органу державної влади та місцевого самоврядування включає такі кроки: планування регуляторної діяльності, підготовка проекту регуляторного акта, відстеження результативності регуляторного акта та перегляд регуляторного акта.

Ця схема процедури регуляторної діяльності відповідає класичному циклу регулювання: «оцінка стану; визначення об'єкта регулювання; визначення форми та змісту регулюючого імпульсу; здійснення регулювання; вимірювання результату та визначення корегування», а саме:

Процедури, закріплені у Законі про регуляторну політику, саме й розроблено з метою підвищити ефективність рішень органів державної влади та місцевого самоврядування, зробити їх менш обтяжливими та більш передбачуваними для суб'єктів господарської діяльності.

Можна стверджувати, що Закон про регуляторну політику слід розглядати як один із процедурних інструментів адміністративної реформи.

Основними принципами державної регуляторної політики в Україні є:

- доцільність – обґрунтована необхідність державного регулювання господарських відносин з метою розв'язання визначеної проблеми;
- адекватність – відповідність форм та рівня державного регулювання господарських відносин потребі у розв'язанні визначеної проблеми та ринковим вимогам з урахуванням усіх прийнятних альтернатив;
- ефективність – забезпечення досягнення внаслідок дії регуляторного акта максимально можливих позитивних результатів за рахунок мінімально необхідних витрат;
- збалансованість – забезпечення у регуляторній діяльності балансу інтересів суб'єктів господарювання, громадян та держави;
- передбачуваність – послідовність регуляторної діяльності, відповідність її цілям державної політики, а також планам з підготовки проектів регуляторних актів;

⁴¹ За матеріалами книги «Рада і депутат: робота в ім'я громади. Залучення громадськості до підготовки та ухвалення рішень органами місцевого самоврядування та розвитку громад». колектив авторів. – К.: Інститут громадянського суспільства, 2005 р. – С.131–143, автори розділу К. Ляпіна, Д. Ляпін.

⁴² Від 11 вересня 2003 року, №1160-IV.

- прозорість та врахування громадської думки – відкритість для фізичних та юридичних осіб, їх об'єднань дій регуляторних органів на всіх етапах їх регуляторної діяльності.

Перш ніж розглядати особливості здійснення регуляторної політики органами місцевого самоврядування та місцевими органами виконавчої влади, необхідно уточнити, що ж саме є регуляторним актом.

За Законом про регуляторну політику регуляторним актом є нормативно-правові акти (або інші офіційні письмові документи), прийняті уповноваженим регуляторним органом, які (або окремі положення яких) спрямовані на правове регулювання господарських відносин, а також адміністративних відносин між органами державної влади та суб'єктами господарювання.

На національному рівні за законом регуляторними органами є: Верховна Рада України, Президент України, Кабінет міністрів України, Національний банк України, Національна рада України з питань телебачення і радіомовлення, інший державний орган, центральний орган виконавчої влади, Верховна Рада Автономної Республіки Крим, Рада міністрів Автономної Республіки Крим.

Регуляторними органами за законом про регуляторну політику на регіональному рівні виступають: місцевий орган виконавчої влади та орган місцевого самоврядування, а також посадова особа будь-якого із зазначених органів, якщо відповідно до законодавства ця особа має повноваження одноособово приймати регуляторні акти.

Характерними ознаками регуляторного акта можна вважати такі:

- регуляторні акти мають владно-організаційний характер;
- приймаються уповноваженими на це органами державної влади або місцевого самоврядування;
- встановлюють загальні правила безособистого характеру (діє щодо невизначеного кола осіб) та розраховані на багаторазове використання для всіх передбачених ними випадків;
- їм притаманна стабільність;
- їхня юридична сила зберігається незалежно від виконання приписів акта в часі.

Тобто з юридичної точки зору регуляторні акти розуміються як письмові документи, що містять норми права, і їх треба відрізнити від індивідуальних (правозастосовних) нормативно-правових актів.

Наприклад: дозвіл окремому суб'єкту господарювання на розміщення малої архітектурної форми (МАФ) не є регуляторним актом, оскільки діє щодо окремого й чітко визначеного суб'єкта господарювання, тобто містить індивідуальні приписи. Але, наприклад, «Порядок розміщення малих архітектурних форм», затверджений відповідним органом місцевого самоврядування, є регуляторним актом, оскільки встановлює загальні правила безособистого характеру, розрахований на багаторазове використання та діє незалежно від того, розміщено конкретний МАФ чи ні.

Також доцільно уточнити, що ж саме вважається господарськими відносинами.

Господарський кодекс України⁴³ визначає сферу господарських відносин таким чином: господарські відносини виникають у процесі організації та здійснення господарської діяльності між суб'єктами господарювання, а також між суб'єктами господарювання й іншими учасниками відносин у сфері господарювання. В свою чергу, під господарською діяльністю у Кодексі розуміється така діяльність суб'єктів господарювання у сфері суспільного виробництва, що спрямована на виготовлення та реалізацію продукції, виконання робіт чи надання послуг вартісного характеру, які мають цінову визначеність. Кодекс розрізняє такі види господарської діяльності:

⁴³ Від 16 січня 2003 року №436-IV.

«підприємництво» – це господарська діяльність, що здійснюється для досягнення економічних і соціальних результатів та з метою одержання прибутку; «некомерційна господарська діяльність» – це господарська діяльність, що здійснюється без мети одержання прибутку. Таким чином, сфера дії Закону про регуляторну політику як складової національного правового поля включає в себе підприємництво, непідприємницьку діяльність й адміністративні відносини.

Наприклад: регламент сільських, селищних або міських рад не є регуляторним актом. Програми соціально-економічного й культурного розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць, цільові програми соціально-економічного розвитку є регуляторними актами.

Процедура регуляторної політики, що здійснюється органами місцевого самоврядування, складається з таких обов'язкових кроків:

1) планування діяльності з підготовки проектів регуляторних актів (визначається статтями 7 та 32 Закону про регуляторну політику) й оприлюднення плану регуляторної діяльності (до 25 грудня поточного року на наступний рік);

2) розробка проекту регуляторного акта й підготовка аналізу регуляторного впливу (визначається статтями 8 і 33 Закону про регуляторну політику);

3) оприлюднення проектів регуляторних актів та аналізів регуляторного впливу з метою одержання зауважень і пропозицій (визначається статтями 12, 13 та 35 Закону про регуляторну політику);

4) розгляд і прийняття проектів регуляторних актів (визначається статтями 34 та 36 Закону про регуляторну політику й регламентами відповідних органів місцевого самоврядування);

5) відстеження результативності й перегляд регуляторних актів (визначається статтями 10, 11 та 37 Закону про регуляторну політику);

6) інформування громадськості про здійснення регуляторної політики (визначається статтями 14 та 38 Закону про регуляторну політику).

При цьому слід зауважити, що структура Закону про регуляторну політику складається із загального розділу щодо її основних принципів та норм (розділ I закону) та розділу VI, який конкретизує особливості здійснення регуляторної політики органами та посадовими особами місцевого самоврядування.

10.1. КОМПЕТЕНЦІЇ ТА ПОВНОВАЖЕННЯ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ У ЗДІЙСНЕННІ РЕГУЛЯТОРНОЇ ПОЛІТИКИ

Слід відзначити, що органи місцевого самоврядування правомочні розглядати й вирішувати всі питання, віднесені Конституцією України, законом про місцеве самоврядування та іншими законами до їх відання. Оскільки законність функціонування державної влади і органів місцевого самоврядування є одним із наріжних принципів розбудови України як сучасної цивілізованої та демократичної держави, то розгляд будь-яких питань і прийняття відповідних актів органами місцевого самоврядування має відповідати принципам і нормам Закону про регуляторну політику.

При цьому слід звернути увагу на те, що далеко не кожне питання, що розглядається органом місцевого самоврядування, є регуляторним актом, багато процедурних питань розробки, розгляду та прийняття нормативних актів регулюються іншими актами законодавства. Наприклад, складання, розгляд, затвердження, виконання і розгляд звітів про виконання відповідних місцевих бюджетів регламентується Бюджетним кодексом України, а регулювання земельних відносин має відбуватися у відповідності до норм Земельного кодексу України. У зв'язку з цим слід пояснити, що органам державної влади і органам місцевого самоврядування під час виконання законодавчо-визначених процедур, наприклад, у рамках бюджетного процесу, також доцільно і необхідно дотримуватись принципів та виконувати норми регуляторної політики у частині, що не суперечить вимогам спеціального законодавства.

Це дозволить мінімізувати ризики судових справ, бо за нормами Закону про регуляторну політику (який можна віднести до сфери загального чи базового законодавства) відсутність аналізу регуляторного впливу чи неоприлюднення проекту регуляторного акта призводить до неможливості схвалення (прийняття) такого регуляторного акта.

При цьому можна стверджувати, що основна суперечність між різними актами законодавства виникає у частині терміну, на який оприлюднюється проект регуляторного акта (за Законом про регуляторну політику цей термін складає не менше одного та не більше трьох місяців), та процедурними термінами розгляду проектів нормативних актів за спеціальним законодавством. В інших частинах суттєвих суперечностей у законодавстві немає, і проект нормативного акта за умов його відповідності ознакам регуляторного акта може бути оприлюднений за процедурами регуляторної політики. Це дає змогу забезпечити високу легітимність такого нормативного акта і, відповідно, розраховувати на його виконання усіма суб'єктами.

Тому можна рекомендувати у ситуаціях, коли процедура розгляду та прийняття регуляторного акта визначається, крім Закону про регуляторну політику, ще й іншим спеціальним законодавством, дотримуючись процедур спеціального законодавства (передусім щодо термінів, визначених спеціальним законодавством процедур), здійснювати процедури регуляторної політики, особливу увагу звертаючи на якісну й фахову підготовку аналізу регуляторного впливу та оприлюднення проектів регуляторного акта і АРВ.

10.2. ОРГАНІЗАЦІЯ РОБОТИ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ЩОДО РЕАЛІЗАЦІЇ РЕГУЛЯТОРНОЇ ПОЛІТИКИ

Сільські, селищні, міські, районні у містах, районні та обласні ради (далі – відповідні ради) відповідно до законодавчих норм можуть створювати у своєму складі постійні комісії з питань реалізації державної регуляторної політики або покласти ці повноваження на одну з існуючих постійних комісій відповідної ради (далі – постійна комісія).

Виконавчі органи сільських, селищних, міських, районних у містах рад для реалізації регуляторної політики створюють у своєму складі в межах граничної чисельності структурні підрозділи з питань реалізації державної регуляторної політики або покладають реалізацію цих повноважень на один з існуючих структурних підрозділів чи окремих посадових осіб відповідного виконавчого органу ради.

Організаційне забезпечення здійснення державної регуляторної політики сільським, селищним та міським головою здійснює відповідальний структурний підрозділ виконавчого органу сільської, селищної, міської ради.

Планування діяльності відповідних рад з підготовки проектів регуляторних актів здійснюється в рамках підготовки й затвердження планів роботи цих рад у порядку, встановленому регламентами цих рад, з урахуванням таких вимог закону про регуляторну політику: а) затверджені плани діяльності відповідних рад з підготовки проектів регуляторних актів, а також зміни до них не пізніше як у десятиденний термін після їх затвердження мають оприлюднюватись у спосіб, передбачений статтею 13 Закону про регуляторну політику; б) якщо відповідна рада готує або розглядає проект регуляторного акта, який не внесено до затвердженого нею плану діяльності з підготовки проектів регуляторних актів, то ця рада повинна внести належні зміни до такого плану не пізніше десяти робочих днів з дня початку підготовки проекту регуляторного акта або з дня внесення проекту на розгляд, але не пізніше дня оприлюднення цього проекту.

Способи оприлюднення документів, підготовлених у процесі здійснення регуляторної діяльності

1) Оприлюднення плану діяльності відповідної ради з підготовки проектів регуляторних актів

План діяльності відповідної ради з підготовки проектів регуляторних актів та зміни до нього оприлюднюються шляхом опублікування цього плану в друкованих засобах масової інформації цієї ради, а у разі їх відсутності – в друкованих засобах масової інформації, визначених відповідною радою, та/або шляхом розміщення плану й змін до нього на офіційній сторінці відповідної ради в мережі Інтернет.

2) Оприлюднення повідомлення про оприлюднення проекту регуляторного акта, проекту регуляторного акта й відповідного аналізу регуляторного впливу

Повідомлення про оприлюднення проекту регуляторного акта з метою одержання зауважень і пропозицій, проект регуляторного акта й відповідний аналіз регуляторного впливу оприлюднюються у спосіб опублікування в друкованих засобах масової інформації відповідної ради, а у разі їх відсутності – в друкованих засобах масової інформації, визначених розробником цього проекту (відповідною радою), та/або шляхом розміщення на офіційній сторінці розробника проекту регуляторного акта в мережі Інтернет.

3) Оприлюднення звіту про відстеження результативності регуляторного акта

Звіт про відстеження результативності регуляторного акта оприлюднюється шляхом опублікування в друкованих засобах масової інформації відповідної ради, яка затвердила цей регуляторний акт, а у разі їх відсутності – в друкованих засобах масової інформації, визначених відповідною радою, та/або шляхом розміщення на офіційній сторінці цієї ради в мережі Інтернет.

При визначенні відповідними радами друкованих засобів масової інформації, де публікуються документи, підготовлені у процесі здійснення регуляторної діяльності:

- надається перевага офіційним друкованим засобам масової інформації;
- забезпечується відповідність між територією компетенції відповідної ради й територією розповсюдження цього друкованого засобу масової інформації.

Законодавець також визначив, що якщо в межах адміністративно-територіальної одиниці чи в населеному пункті не розповсюджуються друковані засоби масової інформації, а відповідні ради, виконавчі органи та посадові особи місцевого самоврядування не мають своїх офіційних сторінок у мережі Інтернет, то документи, підготовлені у процесі здійснення регуляторної діяльності, можуть оприлюднюватися у будь-який інший спосіб, який гарантує доведення інформації до мешканців відповідної адміністративно-територіальної одиниці чи до відповідної територіальної громади. Цю норму треба розуміти таким чином, що відповідній раді дозволено використовувати радіопередачі або письмові повідомлення, що забезпечать інформування територіальної громади про розробку радою документів, підготовлених у процесі здійснення регуляторної діяльності.

Оприлюднення з метою одержання зауважень і пропозицій проектів регуляторних актів, прийняття яких належить до компетенції виконавчих органів сільських, селищних, міських, районних у містах рад, а також сільських, селищних та міських голів, проводиться до внесення цих проектів на розгляд засідання відповідного виконавчого органу ради або до внесення їх на затвердження відповідному сільському, селищному, міському голові.

За рішенням сільської, селищної, міської, районної у місті, районної, обласної ради або відповідальної постійної комісії відповідної ради:

- оприлюднюються проекти регуляторних актів, які не оприлюднювалися до внесення їх на розгляд сесії відповідної ради;
- можуть повторно оприлюднюватися проекти регуляторних актів, які оприлюднювалися до внесення їх на розгляд сесії відповідної ради.

У разі оприлюднення проектів регуляторних актів за рішенням відповідної ради або відповідальної постійної комісії цієї ради функцію розробника проекту виконує орган, особа чи

група осіб, які внесли цей проект на розгляд сесії відповідної ради, якщо інше не встановлено у рішенні ради чи відповідальної постійної комісії.

Зауваження і пропозиції щодо оприлюдненого проекту регуляторного акта, внесеного на розгляд сесії ради, й відповідного аналізу регуляторного впливу надаються фізичними та юридичними особами, їхніми об'єднаннями розробникові цього проекту та постійній комісії ради, яка визначена відповідальною за сферу, на регулювання суспільних правовідносин у якій і розроблено проект регуляторного акта.

Витрати, пов'язані з оприлюдненням документів, підготовлених у процесі здійснення регуляторної діяльності, повинні фінансуватися за рахунок відповідних рад – розробників цих документів або органів, які оприлюднюють ці документи.

Підготовка аналізу регуляторного впливу проектів регуляторних актів, які розроблено органами та посадовими особами місцевого самоврядування

У разі внесення на розгляд сесії ради проекту регуляторного акта без аналізу регуляторного впливу відповідальна постійна комісія приймає рішення про направлення проекту регуляторного акта на доопрацювання органу чи особі, яка внесла цей проект. Але за мотивованим поданням депутата ради, постійної комісії ради, голови районної або обласної ради відповідальна постійна комісія самостійно забезпечує підготовку експертного висновку щодо регуляторного впливу внесеного проекту регуляторного акта, а порядок і терміни підготовки таких експертних висновків мають встановлюватися регламентами відповідних рад. У цьому разі такий експертний висновок щодо регуляторного впливу повинен бути підготовлений відповідно до вимог статті 8 Закону про регуляторну політику, а саме:

- визначити й проаналізувати проблему, яку пропонується розв'язати шляхом державного регулювання господарських відносин, а також оцінити важливість цієї проблеми;
- обґрунтувати, чому визначена проблема не може бути розв'язана за допомогою ринкових механізмів і потребує державного регулювання;
- обґрунтувати, чому визначена проблема не може бути розв'язана за допомогою діючих регуляторних актів, та розглянути можливість внесення змін до них;
- визначити очікувані результати прийняття запропонованого регуляторного акта, в тому числі здійснити розрахунок очікуваних витрат і вигод суб'єктів господарювання, громадян та держави внаслідок дії регуляторного акта;
- визначити цілі державного регулювання;
- визначити та оцінити усі прийнятні альтернативні способи досягнення встановлених цілей, у тому числі ті з них, які не передбачають безпосереднього державного регулювання господарських відносин;
- аргументувати переваги обраного способу досягнення встановлених цілей;
- описати механізми й заходи, які забезпечать розв'язання визначеної проблеми шляхом прийняття запропонованого регуляторного акта;
- обґрунтувати можливість досягнення встановлених цілей у разі прийняття запропонованого регуляторного акта;
- обґрунтовано довести, що досягнення запропонованим регуляторним актом встановлених цілей є можливим з найменшими витратами для суб'єктів господарювання, громадян і держави;
- обґрунтовано довести, що вигоди, які виникатимуть внаслідок дії запропонованого регуляторного акта, виправдовують відповідні витрати у випадку, якщо витрати та/або вигоди не можуть бути кількісно визначені;
- оцінити можливість впровадження та виконання вимог регуляторного акта залежно від ресурсів, якими розпоряджаються органи державної влади, органи місцевого самоврядування, фізичні та юридичні особи, які повинні впроваджувати або виконувати ці вимоги;

- оцінити ризик впливу зовнішніх чинників на дію запропонованого регуляторного акта;
- обґрунтувати запропонований термін чинності регуляторного акта;
- визначити показники результативності регуляторного акта;
- визначити заходи, за допомогою яких здійснюватиметься відстеження результативності регуляторного акта в разі його прийняття.

При цьому, однак, слід зауважити, що зміст різниці між аналізом регуляторного впливу та експертним висновком щодо регуляторного впливу незрозумілий.

У разі внесення на розгляд засідання виконавчого органу ради чи внесення на затвердження сільським, селищним, міським головою проекту регуляторного акта без аналізу регуляторного впливу або експертного висновку щодо регуляторного впливу, цей проект повертається його розробникові на доопрацювання.

У зв'язку з цим можна рекомендувати відповідним радам орієнтуватися на необхідність підготовки повнофункціонального аналізу регуляторного впливу; в іншому випадку судове оскарження прийнятого рішення та його ймовірне скасування стає лише результатом наявності та кваліфікації зацікавлених груп. Особливо при цьому слід звернути увагу на той факт, що за умов реалізації адміністративно-територіальної реформи й укрупнення адміністративно-територіальних одиниць фахова розробка документів, підготовлених у процесі здійснення регуляторної діяльності, стає однією з конкурентних переваг.

Особливості розгляду сільською, селищною, міською, районною у місті, районною, обласною радами проектів регуляторних актів

Слід відмітити, що закон визначає для органів центральної виконавчої влади як певної контрольної інстанції спеціально-уповноважений орган щодо здійснення державної регуляторної політики (його повноваження визначено у розділі V Закону про регуляторну політику). Спеціально-уповноважений орган серед інших має й повноваження проведення аналізу регуляторного впливу актів, що подаються до нього на погодження, й проведення експертиз документів, підготовлених у процесі здійснення регуляторної політики відповідними органами державної влади. Але щодо органів місцевого самоврядування спеціально-уповноважений орган з питань регуляторної політики таких повноважень справедливо не має. Тому законодавець фактично поклав повноваження такого спеціально-уповноваженого органу на відповідну постійну комісію відповідної ради. При цьому ситуація щодо здійснення регуляторної політики місцевим самоврядуванням зводиться до такого – проекти регуляторного акта та аналіз регуляторного впливу готуються розробниками цього акта (а це, як правило, виконавчий орган відповідної ради), а відповідна постійна комісія готує експертний висновок щодо проекту (фактично при цьому повторюючи аналіз регуляторного впливу). Це дозволяє депутатам відповідної ради при розгляді й схваленні проекту регуляторного акта (або під час його перегляду) отримати розрахунки не тільки від зацікавленого виконавчого органу виконавчої влади, а й від комісії самої ради. Це дає змогу підвищити об'єктивність розгляду проекту і, відповідно, за умов свідомого та фахового виконання – забезпечити дотримання принципів статті 4 Закону.

Детально ці положення Закону виглядають таким чином.

Кожен проект регуляторного акта, внесений на розгляд до сільської, селищної, міської, районної у місті, районної, обласної рад, має подаватися до відповідальної постійної комісії для вивчення та надання висновків про відповідність проекту регуляторного акта вимогам статей 4 та 8 Закону про регуляторну політику.

На підставі аналізу регуляторного впливу, яким супроводжувався проект регуляторного акта при його внесенні на розгляд сесії відповідної ради, або експертного висновку щодо регуляторного впливу цього проекту відповідальна постійна комісія має підготувати свої висновки про відповідність проекту регуляторного акта вимогам статей 4 та 8 Закону про регуляторну політику.

Постійна комісія відповідної ради з питань реалізації державної регуляторної політики (відповідальна постійна комісія) передає свої висновки для вивчення до постійної комісії, до сфери відання якої належить супроводження проекту регуляторного акта у відповідній раді (зрозуміло, що за винятком тих випадків, коли ці функції виконує одна й та сама комісія).

При представленні на пленарному засіданні сесії ради проекту регуляторного акта голова відповідальної постійної комісії доповідає депутатам відповідної ради висновки про відповідність проекту регуляторного акта вимогам статей 4 та 8 Закону про регуляторну політику.

При цьому слід зауважити, що відповідно до вимог закону регуляторний акт не може бути прийнятий або схвалений уповноваженим на це органом чи посадовою особою місцевого самоврядування, якщо наявна хоча б одна з таких обставин:

- відсутній аналіз регуляторного впливу або експертний висновок щодо регуляторного впливу;
- проект регуляторного акта не був оприлюднений.

У разі виявлення будь-якої з цих обставин орган чи посадова особа місцевого самоврядування має право вжити передбачених законодавством заходів для припинення виявлених порушень, у тому числі скасувати або зупинити дію регуляторного акта, прийнятого з порушеннями.

У зв'язку з тим, що ці норми визначають особливості здійснення регуляторної політики і не заперечують загальних вимог щодо регуляторної політики, можна рекомендувати слідувати нормам статті 9 Закону про регуляторну політику й оприлюднювати як проект регуляторного акта, так і аналіз регуляторного впливу або експертний висновок щодо регуляторного впливу.

Особливості відстеження результативності й перегляду регуляторних актів, прийнятих органами та посадовими особами місцевого самоврядування

Виконання заходів з відстеження результативності регуляторних актів, прийнятих сільськими, селищними, міськими та районними у містах радами, забезпечується виконавчими органами відповідних рад.

Виконання заходів з відстеження результативності регуляторних актів, прийнятих районними та обласними радами, забезпечується виконавчим апаратом відповідних рад, а в разі якщо рішеннями районних, обласних рад повноваження щодо забезпечення виконання заходів з відстеження результативності цих регуляторних актів делеговано відповідно районним або обласним державним адміністраціям – районними, обласними державними адміністраціями.

Звіт про відстеження результативності регуляторного акта, прийнятого відповідною радою, не пізніше наступного робочого дня з дня оприлюднення цього звіту подається до постійної комісії, до сфери відання якої належить супроводження цього регуляторного акта.

Рішення про необхідність перегляду регуляторного акта, прийнятого відповідною радою, на підставі аналізу звіту про відстеження його результативності приймає головна постійна комісія відповідної ради. Хоча законодавець і надав повноваження щодо прийняття рішення про перегляд регуляторного акта також і розробникові проекту цього регуляторного акта, вбачається за доцільне на практиці ці повноваження мінімізувати.

Виконання заходів з відстеження результативності регуляторних актів, прийнятих сільськими, селищними, міськими головами, забезпечується виконавчими органами сільської, селищної, міської рад, визначеними відповідальними за виконання цих заходів.

Заслуховування радами звітів про здійснення державної регуляторної політики

Сільська, селищна, міська, районна у місті ради заслуховують щорічний звіт сільського, селищного, міського голів, голови районної у місті ради про здійснення державної регуляторної політики виконавчими органами відповідних сільської, селищної, міської, районної у місті рад.

Районна, обласна ради заслуховують щорічний звіт голів районної, обласної рад про здійснення державної регуляторної політики виконавчим апаратом відповідної ради.

Відповідальна постійна комісія відповідної ради готує і попередньо розглядає питання щодо звітів посадових осіб про здійснення державної регуляторної політики у частині, що віднесена законом до компетенції постійних комісій рад.

Щорічні звіти посадових осіб оприлюднюються шляхом їх опублікування в друкованих засобах масової інформації рад, які заслуховують відповідні звіти, а у разі їх відсутності – в інших місцевих друкованих засобах масової інформації.

10.3. ОРГАНІЗАЦІЯ СПІВПРАЦІ ГРОМАДСЬКОСТІ ТА ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ У РАМКАХ РЕГУЛЯТОРНОЇ ПОЛІТИКИ

У Законі про регуляторну політику одним з основних принципів державної регуляторної політики визначено прозорість та врахування громадської думки. Це означає – «відкритість для фізичних та юридичних осіб, їх об'єднань дій регуляторних органів на всіх етапах їх регуляторної діяльності, обов'язковий розгляд регуляторними органами ініціатив, зауважень та пропозицій, наданих у встановленому законом порядку фізичними та юридичними особами, їх об'єднаннями, обов'язковість і своєчасність доведення прийнятих регуляторних актів до відома фізичних та юридичних осіб, їх об'єднань, інформування громадськості про здійснення регуляторної діяльності».

Саме на реалізацію цього принципу спрямовано норми закону, які передбачають по суті нову якість діалогу між органами влади й громадськістю.

Треба зазначити, що такий діалог в Україні поступово розвивався протягом останніх років: у загальноприйнятій практиці увійшло проведення громадських слухань та круглих столів, участь у яких беруть представники органів влади, громадськості й підприємницької спільноти. Такі заходи набули поширення як на рівні місцевої влади, так і на рівні центральних органів виконавчої влади і у Верховній Раді України.

Не заперечуючи при цьому необхідності усних форм діалогу, коли учасники висловлюють своє ставлення до проблеми, все ж таки виникла потреба ввести у практику більш фахові форми діалогу – письмові консультації з представниками громадськості та суб'єктами господарювання. Особливістю закону є те, що він прямо передбачає обов'язковість таких письмових форм консультацій стосовно кожного проекту регуляторного акта. Процедура таких письмових консультацій в законі визначена дуже чітко, й особливо слід відзначити, що державна влада зобов'язана проводити такі консультації, а громадськість має право брати в них участь.

У законі безпосередньо перелічено права приватних осіб та їхніх об'єднань щодо участі у здійсненні регуляторної політики, а саме (стаття 6):

- подавати до регуляторних органів пропозиції про необхідність підготовки проектів регуляторних актів, а також про необхідність їхнього перегляду;
- у випадках, передбачених законодавством, брати участь у розробці проектів регуляторних актів;
- подавати зауваження та пропозиції щодо оприлюднених проектів регуляторних актів, брати участь у відкритих обговореннях питань, пов'язаних з регуляторною діяльністю;
- бути залученими регуляторними органами до підготовки аналізів регуляторного впливу, експертних висновків щодо регуляторного впливу й виконання заходів з відстеження результативності регуляторних актів;
- самостійно готувати аналіз регуляторного впливу проектів регуляторних актів, розроблених регуляторними органами, відстежувати результативність регуляторних актів, подавати за наслідками цієї діяльності зауваження та пропозиції регуляторним

органам або органам, які відповідно до цього Закону на підставі аналізу звітів про відстеження результативності регуляторних актів приймають рішення про необхідність їх перегляду;

- одержувати від регуляторних органів у відповідь на звернення, подані у встановленому законом порядку, інформацію щодо їхньої регуляторної діяльності.

Таким чином, слід визнати, що практично весь регуляторний процес має супроводжуватися консультаціями. І передусім це забезпечується зобов'язанням органів влади оприлюднювати інформацію про свою регуляторну діяльність на всіх етапах її здійснення.

Участь громадськості у плануванні діяльності з підготовки регуляторних актів

Треба зазначити, що громадяни, суб'єкти господарювання та їхні об'єднання можуть на етапі планування діяльності з підготовки регуляторних актів, відповідно до статті 6 закону, подавати відповідній раді пропозиції (заяви) про необхідність підготовки проектів регуляторних актів чи необхідність їхнього перегляду.

Участь громадськості у підготовці регуляторних актів

Фактично процедура консультації на цьому етапі складається з таких обов'язкових кроків:

- оприлюднення проекту регуляторного акта;
- отримання пропозицій від громадськості та суб'єктів господарювання й вивчення цих пропозицій;
- врахування пропозицій або аргументована відповідь авторам ініціатив про причини відхилення пропозицій.

Оприлюднення проекту регуляторного акта, як уже було розглянуто, відбувається за чітко визначеною процедурою, а саме:

1. Оприлюднення повідомлення про оприлюднення проекту регуляторного акта здійснюється у визначених регуляторним органом друкованих засобах масової інформації або на офіційній сторінці регуляторного органу у мережі Інтернет. Повідомлення містить чітку і структуровану інформацію, яка визначена Законом (ст. 9).

2. Оприлюднення проекту регуляторного акта й відповідного аналізу регуляторного впливу, підготовленого згідно з вимогами Закону (не пізніше п'яти робочих днів з дня оприлюднення повідомлення). Це відбувається у такий спосіб, про який вказано у повідомленні. Надалі громадяни, суб'єкти господарювання та їхні об'єднання мають цілковите право протягом визначеного у повідомленні терміну (від місяця до трьох місяців) надсилати на вказані у повідомленні адреси свої пропозиції й зауваження. Із норми статті 6 Закону слідує, що пропозиції й зауваження можуть стосуватись як тексту проекту регуляторного акта, так і аналізу регуляторного впливу. Цілком правочинна ситуація, коли громадськість шляхом проведення альтернативного аналізу регуляторного впливу може довести недоцільність державного регулювання й запропонувати інші шляхи розв'язання проблеми, на яку спрямовано даний регуляторний акт, ніж запропоновано регуляторним органом.

Фактично на цій фазі діалогу стає особливо важливим, щоб громадські організації та об'єднання суб'єктів господарювання мали достатній фаховий рівень і були спроможні провести такий альтернативний аналіз регуляторного впливу. Саме можливість альтернативних розрахунків і пропозицій від громадськості та обов'язок органів влади враховувати пропозиції й зауваження від приватних осіб та їхніх об'єднань може суттєво підвищити якість роботи органів державної влади та якість державного управління.

Нарешті, відповідно до статті 9 Закону, розробник акта або постійні комісії відповідних рад зобов'язуються розглянути всі зауваження і пропозиції й за результатами розгляду враху-

вати їх або вмотивовано відхилити. Якщо поєднати це з правом приватних осіб одержувати від регуляторних органів у відповідь на звернення, подане у встановленому законом порядку, інформацію щодо їхньої регуляторної діяльності, то фактично будь-яка особа може отримати від регуляторного органу вмотивовану відповідь, чому її пропозиція або зауваження відхилено.

Відстеження результативності регуляторного акта й перегляд регуляторного акта

На цьому етапі виникає кілька можливостей для приватних осіб та їхніх об'єднань щодо діалогу з органами місцевого самоврядування.

По-перше, приватні особи та їхні об'єднання можуть бути залучені відповідною радою до виконання заходів з відстеження результативності, а також проводити самостійне відстеження результативності. За наслідками такої діяльності вони можуть, згідно зі статтею 6 Закону, надавати регуляторним органам свої зауваження й пропозиції.

По-друге, на підставі звіту про відстеження результативності регуляторного акта приватні особи, їхні об'єднання мають право подавати пропозиції відповідній раді про перегляд таких регуляторних актів.

Треба окремо зазначити, що вимоги Закону про регуляторну політику досить складні і на початкових етапах його впровадження викликають багато запитань. Недостатнім є рівень знань у фахівців місцевого самоврядування для виконання вимог закону, особливо щодо якісного аналізу регуляторного впливу та оцінки результативності. Тому громадські організації та об'єднання суб'єктів господарювання здатні допомогти впровадженню закону через активну участь та прискіпливу увагу до регуляторної діяльності на всіх її етапах. Але головне, чого може досягти місцеве самоврядування, застосовуючи інструмент регуляторної політики, – посилити легітимність місцевого самоврядування й самосвідомість громади, що стає особливо важливим у світлі Конституційної реформи і нової формули виборів до органів місцевого самоврядування.

Тут варто також пам'ятати, що Верховною Радою України прийнято новий Закон «Про прискорений перегляд регуляторних актів, прийнятих органами та посадовими особами місцевого самоврядування»⁴⁴ (Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2011. – №24. – Ст. 169), який передбачає досить жорсткі скорочені процедури перегляду раніше ухвалених регуляторних актів. А у Верховній Раді знаходиться на розгляді урядовий законопроект про посилення відповідальності за недотримання процедур, передбачених законодавством з дерегуляції.

Запитання для самоперевірки

1. Охарактеризуйте загальний зміст Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності».
2. Чи вважається регуляторним актом рішення органу місцевого самоврядування, яке приймається у випадку стихійного лиха?
3. Які Ви знаєте вимоги до змісту й структури регуляторних актів та аналізу регуляторного впливу?
4. Які регуляторні акти приймала Ваша місцева рада останнім часом і наскільки повно процедура їх розгляду відповідає закону?
5. Які особливості процедури планування регуляторної діяльності?

⁴⁴ №2784-VI від 14 грудня 2010 року.

11. САЙТИ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Органи місцевого самоврядування, передусім ті, що мають для цього інституційну спроможність, створюють та підтримують власні інтернет-ресурси у вигляді порталів чи досить скромних інтернет-сторінок.

У будь-якому випадку, наявність такого інтернет-ресурсу є досить корисним інструментом діяльності органу місцевого самоврядування, адже за його допомогою у доволі дешевий спосіб забезпечується оприлюднення інформації про діяльність органу та депутатів місцевої ради, він є своєрідним електронним архівом, до якого можуть мати доступ усі користувачі. Це і добра запорука відкритості органу місцевого самоврядування та формування довіри між радою та громадою.

Наявність інтернет-ресурсу ради виконує й інші важливі для розвитку громади чи території функції, адже через пошукові системи тисячі осіб можуть скласти враження про місто, район чи область і прийняти рішення щодо можливості приїхати сюди чи навіть інвестувати у місцеву економіку.

Сьогодні не існує нормативного акта, який би встановлював вимоги до сайтів місцевих рад. За аналогією можна скористатись Постановою КМУ «Про порядок оприлюднення у мережі Інтернет інформації про діяльність органів виконавчої влади» (№ 3 від 04.02.2002 р.).

Проте ми, не претендуючи на безальтернативність, пропонуємо розглянути, як варіант вимог щодо змісту сайта органу місцевого самоврядування, такі узагальнені підходи, які часто використовуються для моніторингу подібних сайтів.

11.1. РОЗМІЩЕННЯ НА САЙТІ ОБОВ'ЯЗКОВОЇ ЗАГАЛЬНОЇ ІНФОРМАЦІЇ

Готуючи технічне завдання для сайта міської ради/міста, не забудьте передбачити наявність такої обов'язкової загальної інформації:

1. Офіційна назва органу місцевого самоврядування, місце розташування і адреса для листування, телефон та адреса електронної пошти.
2. Особисті дані (біографія) голови ради – для обласних рад, міського голови – для міських рад, те саме – стосовно секретаря ради та заступників голови.
3. Склад депутатів, їхні біографії, адреси приймалень, години прийомів, адреси для листування.
4. Назви і склад постійних та тимчасових комісій.
5. Назви і склад депутатських груп та фракцій.
6. Структура і склад секретаріату ради, адреса для листування, телефони.
7. Структура і склад виконавчого комітету ради (у містах).
8. Особисті дані членів виконкому, їхні посади, адреси, години прийому.
9. Перелік головних управлінь та управлінь виконкому, їх структура, склад, місце розташування, години роботи, нормативна база (положення про управління).
10. Відомості про районні та районні у містах ради, їх місцезнаходження, поштові адреси, номери телефонів, факсів, адреси електронної пошти та веб-сайтів.

11. Відомості про місцезнаходження місцевих органів державної влади, їх управлінь, відділів та інших структурних підрозділів міністерств і відомств – поштові адреси, номери телефонів, факсів, адреси електронної пошти та веб-сайтів.
12. Перелік комунальних (для міст) та державних (для областей) підприємств, правоохоронних органів, лікувальних, оздоровчих установ, дошкільних та загальноосвітніх навчальних закладів, які розміщені на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці із зазначенням адреси, номерів телефонів.
13. Відомості про установи і заклади соціальної сфери із зазначенням адреси, номерів телефонів.
14. Порядок реєстрації, ліцензування окремих видів діяльності у відповідній сфері, зразки документів та інших матеріалів, необхідних для реєстрації та отримання ліцензії (розрахункові рахунки для внесення платежів, розмір цих платежів тощо).
15. Показники виплат заробітної плати, грошового забезпечення, пенсій, стипендій тощо.
16. Показники розрахунків за енергоносії та житлово-комунальні послуги для різних груп платників.
17. Відомості про чинні тарифи та пільги, місцеві податки і збори, розрахунки юридичних і фізичних осіб з бюджетом відповідного рівня.
18. Відомості про проведення закупівлі товарів (робіт, послуг) за бюджетні кошти.

11.2. РОЗМІЩЕННЯ НА САЙТІ ОБОВ'ЯЗКОВОЇ ДОКУМЕНТАЦІЇ

Сайт повинен містити обов'язкові нормативно-правові документи, які регламентують діяльність ради та інформацію щодо діяльності ради, виконавчого комітету (для міст) та результатів діяльності їх підрозділів:

1. Статут міста (за наявності).
2. Стратегія розвитку(за наявності).
3. Генеральний план міста – для міських рад, схеми планування територій – для обласних рад.
4. Містобудівна документація(чинна).
5. Регламент роботи ради та постійних комісій.
6. Бюджет на поточний рік.
7. Звіт про виконання бюджету за минулий рік.
8. Програма соціально-економічного розвитку.
9. Звіт про виконання програми соціально-економічного розвитку за минулий рік.
10. Регіональні та місцеві програми.
11. Щорічні звіти про виконання регіональних та місцевих програм.
12. Державні програми в частинах, що стосуються міста чи території.
13. Щорічні звіти про виконання державних програм.
14. Базове законодавство щодо повноважень ради.
15. Положення про постійні та тимчасові комісії ради.
16. Положення про секретаріат ради.
17. Плани роботи та розклад засідань ради.
18. Проекти порядку денного сесій.
19. Порядок денний сесій ради – затверджений.
20. Протоколи засідань ради.
21. Стенограми засідань ради.
22. Проекти рішень ради, оприлюднені відповідно до регламенту.
23. Проекти рішень для ознайомлення відповідно до Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності».

24. Рішення ради.
25. Плани роботи та розклад засідань комісій.
26. Порядок денний засідань комісій.
27. Протоколи засідань комісій.
28. Рішення комісій.
29. Звіти комісій про свою роботу.
30. Звіти депутатів.
31. Депутатські запити.
32. Оголошення про земельні аукціони та конкурси.
33. Результати земельних аукціонів та конкурсів.

11.3. РОЗМІЩЕННЯ НА САЙТІ ДОДАТКОВОЇ ІНФОРМАЦІЇ

Бажано на сайті розміщати таку додаткову інформацію:

1. Сучасна територія та історія міста чи регіону, адміністративно-територіальний устрій.
2. Загальний огляд економіки, опис природних ресурсів, відомості про транспортну інфраструктуру, засоби комунікації, промисловість, сільське господарство, створення привабливих інвестиційних умов у регіоні, вільні економічні зони, розвиток туризму тощо.
3. Відомості про розвиток науки і освіти (перелік навчальних закладів і наукових установ, закладів культури і мистецтва), посилання на інші інтернет-ресурси міста чи регіону.
4. Статистичні відомості про стан соціально-економічного розвитку, стан народжуваності та смертності, житлово-комунальні умови, житлово-комунальні платежі населення, дотримання правопорядку тощо.
5. Символіка, пам'ятні дати, свята міста чи регіону.
6. Показники, важливі для потенційних інвесторів (ВВП на душу населення, середня заробітна плата, вартість оренди офісних, промислових, складських приміщень, вартість оренди землі, вартість кв. метра житлового та нежитлового фонду тощо).
7. Інтернет-приймальня звернень та запитань громадян.
8. Територіальна чи міська виборча комісія.
9. Новини міста чи регіону.
10. Мапа міста чи регіону.
11. Офіційна хроніка та новини.
12. Офіційні повідомлення і заяви.
13. Анонси офіційних акцій та зустрічей.
14. Прес-релізи.
15. Інтерв'ю та виступи керівників.

11.4. НАЯВНІСТЬ МЕРЕЖЕВИХ ФУНКЦІЙ ТА ЕФЕКТИВНІСТЬ САЙТА

Сайт має виконувати такі функції:

1. Пошук документів ради, постійних комісій, розпоряджень голови, рішень виконкому.
2. Діюча електронна адреса.
3. Електронна приймальня запитань громадян та зв'язок із сайтами центральних органів влади.
4. Отримання електронних копій рішень ради, виконкому, комісій та розпоряджень голови на сайті.
5. Забезпечення проведення веб-конференцій представників влади із громадянами.

11.5. ТЕХНІЧНІ ВИМОГИ ДО САЙТА

Сайт має бути добре технічно оснащеним і відповідати таким вимогам: легко знайти у пошукових мережах; проста адреса; швидке завантаження.

1. Сайт має обов'язково бути сумісним із широковикористовуваним програмним забезпеченням (Internet Explorer 6.0).
2. Окремі сторінки сайту мають бути невеликими за обсягом для можливості перегляду інформації при повільному інтернет-з'єднанні (це може бути окрема текстова версія сайту, без зображень, доступна з головної сторінки).
3. Матеріали мають бути доступні для скачування, їх бажано розміщувати на сайті у форматі, який не потребує встановлення ліцензійного програмного забезпечення, наприклад PDF (якщо взяти формат MS Word, то це ліцензійне ПЗ, а PDF можна переглядати за допомогою безкоштовного Acrobat Reader). Можливий ще формат RTF – переглядається за допомогою вбудованих засобів системи.
4. Структурно сайт має бути впорядкованим за логічними принципами: як, звідки і куди можна потрапити під час перегляду.
5. Інтерфейс має бути інтуїтивно зрозумілим для користувачів, не дуже обізнаних з комп'ютерними програмами.
6. Якщо існує конференція (форум), сайт повинен модеруватися щоденно для виявлення та знищення заборонених на форумах висловлювань (нецензурна лексика тощо).
7. На форумі мають бути передбачені розділ з правилами форуму та реєстрація учасників.

Нинішні технічні можливості розробників сайтів є дуже великими, а конкуренція на ринку такою високою, що розробка сайту міської ради не є дорогою справою. При привильній постановці завдання на розробку ви можете досить швидко, за розумну ціну отримати хороший, функціональний сайт.

У багатьох українських містах існує досвід створення єдиного інтернет-порталу міста, де є обов'язкова офіційна складова – офіційний сайт міськради. За аналогічним підходом можна на сайті райради передбачити можливості розміщення нормативних актів сільських рад району, які не можуть створити та підтримувати власні сайти.

12. ОСТАННІ ПЕРСПЕКТИВНІ РОЗРОБКИ У СФЕРІ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

12.1. Концепція реформи місцевого самоврядування та План заходів з її реалізації

Концепція реформи місцевого самоврядування була схвалена рішенням Уряду 29.07.2009 р.⁴⁵

Формально проект розроблявся Міжвідомчою робочою групою, створеною відповідно до Розпорядження від 14.05.2008 р. № 714-р «Про утворення міжвідомчої робочої групи з питань реформування адміністративно-територіального устрою та місцевого самоврядування», на підставі доручень Прем'єр-Міністра за наслідками зустрічі з міськими головами малих міст України, що відбулась у лютому 2008 року.

Проте реально до процесу розробки проекту було залучено багато фахівців із недержавних аналітичних центрів, Національної академії державного управління та її регіональних інститутів, експертів асоціацій місцевого самоврядування та міжнародних експертів, зокрема, Ради Європи та «батьків» польської реформи адміністративно-територіального устрою та місцевого самоврядування.

До проекту було подано багато сотень різноманітних пропозицій, частину з яких було враховано.

Особливо активним у питаннях внесення пропозицій до Концепції був Інститут економіки промисловості НАН України (м.Донецьк). Значний внесок в опрацюванні варіантів концепції надали неурядові організації – Центр політико-правових реформ, Інститут громадянського суспільства та Центр інституційного розвитку. Фактично в процесі опрацювання концепції було враховано думку представників органів місцевого самоврядування та професійних груп, яких торкається питання реалізації реформи.

Проект Концепції реформи місцевого самоврядування так визначав проблеми розвитку місцевого самоврядування, а відтак потребу у реформі:

Існуюча в Україні система місцевого самоврядування сьогодні не відповідає потребам суспільства. Функціонування місцевого самоврядування не спрямовано на реалізацію його головного призначення – створення та підтримку сприятливого життєвого середовища, необхідного для всебічного розвитку людини, її самореалізації, захисту її прав, надання мешканцям територіальних громад якісних та доступних публічних послуг на основі сталого розвитку дієздатної громади.

Перед місцевим самоврядуванням постали виклики, які потребують ефективного та швидкого реагування:

- економічна неспроможність переважної більшості територіальних громад, органів місцевого самоврядування щодо здійснення власних і делегованих повноважень;
- недостатність ресурсів у бюджетах розвитку територіальних громад для інвестицій в інфраструктуру;

⁴⁵ Розпорядження від 29.07.2009 р. № 900-р «Про схвалення Концепції реформи місцевого самоврядування».

- криза комунальної інфраструктури, загрозлива зношеність теплових, водноканалізаційних, водопостачальних мереж та житлового фонду;
- відсутність чіткого розподілу повноважень між рівнями, органами та посадовими особами системи місцевого самоврядування;
- погіршення якості складу місцевих рад внаслідок запровадження пропорційної системи виборів за закритими партійними списками, слабе представництво територіальних громад, особливо, сільських, в обласних та районних радах;
- відчуженість органів місцевого самоврядування від населення та їх корпоратизація, закритість і непрозорість діяльності, неефективне використання комунальної власності, земельних ресурсів, корупція, патерналізм у відносинах із населенням;
- криза кадрової політики, системи підготовки, перепідготовки, підвищення кваліфікації посадових осіб, службовців органів місцевого самоврядування, депутатів місцевих рад;
- нерозвинутість незалежного суспільного сектору соціальних ініціатив і соціальної економіки з виробництва соціальних, культурних, побутових, інформаційних та інших послуг для населення; невикористання ресурсного потенціалу цього сектору у місцевому розвитку;
- нерозвинутість форм прямої демократії, відсутність у жителів навичок безпосередньої участі у вирішенні питань місцевого значення;
- соціальна дезінтегрованість територіальних громад та неспроможність жителів до солідарних дій, спрямованих на захист своїх прав і відстоювання інтересів у співпраці з органами місцевої влади та досягнення спільних цілей розвитку спільнот;
- складна демографічна ситуація у більшості територіальних громад і погіршення кількісних та якісних параметрів людських ресурсів.
- Ці виклики посилюються проблемами правового та інституційного характеру, які так і не були розв'язані у попередні роки:
 - конституційно-правовою невизначеністю територіальної основи місцевого самоврядування, диспропорціями системи адміністративно-територіального устрою;
 - надмірною централізацією повноважень, фінансово-матеріальних та інших ресурсів;
 - неефективною державною регіональною політикою, яка не стимулює громади до саморозвитку та прояву місцевої ініціативи;
 - дублюванням повноважень місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування;
 - недосконалою системою контролю з боку держави за законністю діяльності органів місцевого самоврядування.

Метою реформування місцевого самоврядування в Україні Концепція визначає підвищення якості життя людини за рахунок створення умов для сталого розвитку територіальних громад як самостійних та дієздатних соціальних спільнот, члени яких матимуть можливість ефективно захищати власні права та інтереси шляхом участі у вирішенні питань місцевого значення.

Фактично головною ідеологією ухваленої Концепції стало формування реально спроможного місцевого самоврядування на низовому (базовому) рівні – рівні територіальних громад. Інші рівні адміністративно-територіального устрою, також за Концепцією, отримують повноцінні органи місцевого самоврядування, проте компетенція цих органів буде меншою, а повноваження, що вони реалізовуватимуть, визначатимуться на основі принципу субсидіарності.

Проте Концепція має одну ваду, у ній не визначається нова просторова основа органів місцевого самоврядування базового рівня. Концепція лише стверджує, що «місцеве самоврядування базового та районного рівня має будуватися на новій територіальній основі. Її параметри та шляхи формування визначаються Концепцією реформування адміністративно-територіального устрою України».

Логічніше було б ухвалити одну концепцію, яка б створювала умови для нового адміністративно-територіального устрою держави та визначала принципи наділення повноваженнями органів місцевого самоврядування та виконавчої влади, що діють у різних адміністративно-територіальних одиницях. Проте боязнь чинної влади давалася взнаки, і тому ці два взаємопов'язані процеси – реформа адміністративно-територіального устрою та місцевого самоврядування були розведені по двох концепціях.

Реально так і сталося: концепція реформи місцевого самоврядування була ухвалена тодішнім Урядом, а концепція реформи адміністративно-територіального устрою так і не була внесена на розгляд Кабінету Міністрів України, хоча пройшла повне узгодження відповідно до Регламенту Кабінету Міністрів України.

Концепція реформи місцевого самоврядування визначила принципи розмежування повноважень місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади, за якими повноваження до органів місцевого самоврядування передаються державою, якщо:

- вони не стосуються забезпечення конституційного ладу держави, цілісності і суверенітету, безпеки та зовнішньої політики;
- потреба у відповідних публічних послугах є повсюдною;
- на відповідному адміністративно-територіальному рівні створені представницькі органи місцевого самоврядування та підпорядковані їм виконавчі органи;
- вони стандартизовані, встановлено процедури надання відповідних публічних послуг;
- вироблено чіткі вимоги до якості відповідних публічних послуг, встановлені критерії оцінки, індикатори успішності виконання повноважень;
- вони передаються на максимально низький рівень, на якому можливо і доцільно здійснювати ці повноваження з огляду на кадровий, фінансовий, інфраструктурний потенціал та ресурси, необхідні для реалізації повноважень на такому рівні;
- органи місцевого самоврядування готові та спроможні виконувати надані їм повноваження;
- органи місцевого самоврядування мають ефективні інструменти реалізації місцевої політики у межах переданих повноважень;
- забезпечено зворотний зв'язок між державою та місцевим самоврядуванням шляхом встановлення відповідних інституцій та створення системи консультацій між державними органами та органами місцевого самоврядування через їх асоціації та об'єднання;
- забезпечено належний рівень фінансування повноважень у вигляді закріплення частини податків та підтримки державою органів місцевого самоврядування, що ґрунтується на об'єктивних критеріях;
- забезпечено ефективний та формалізований контроль місцевими державними адміністраціями за дотриманням органами місцевого самоврядування Конституції та законів України;
- створено адекватну систему зовнішнього контролю з боку громадськості.

Рівень децентралізації влади повинен відповідати співвідношенню двох показників – свободи органів місцевого самоврядування в прийнятті рішень та адекватності їх відповідальності за прийняті рішення.

Концепція визначила, що на всіх трьох рівнях адміністративно-територіального устрою мають діяти органи місцевого самоврядування – відповідні ради та їх виконавчі органи. Визначено, що місцеві державні адміністрації діятимуть на районному та обласному рівнях, проте їхні повноваження мають бути суттєво іншими ніж це є сьогодні.

Вони наділяються повноваженнями контролю за законністю актів органів місцевого самоврядування на відповідній території, здійснюють виконавчу владу на відповідній території та координують діяльність територіальних органів виконавчої влади.

Важливою є спроба вивести голів місцевих державних адміністрацій з-під політичного впливу. Концепція встановила, що голови місцевих державних адміністрацій є кар'єрними державними службовцями, що призначаються та звільняються за спеціальними процедурами.

І це логічно, адже органи місцевого самоврядування є різного політичного забарвлення, тому наглядові органи, якими щодо органів місцевого самоврядування стають голови місцевих державних адміністрацій, мають бути політично неупередженими.

Для виконання згаданої Концепції Міністерством регіонального розвитку та будівництва України було розроблено, а Урядом затверджено розпорядженням від 02.12.2009 р. № 1456-р «Про затвердження плану заходів щодо реалізації Концепції реформи місцевого самоврядування» План заходів щодо реалізації Концепції реформи місцевого самоврядування, який визначає зміст заходів, виконавців та встановлює терміни їх виконання.

Саме цим Планом визначено на 2010 рік підготовку основних законопроектів, які у випадку їх ухвалення забезпечать проведення реформи місцевого самоврядування.

На жаль, протягом 2010 року жодного пункту цього Плану не було виконано.

Проміжний висновок

Протягом 2008-2009 років Урядом України виконано значну підготовчу роботу з проведення реформи місцевого самоврядування, зокрема, підготовлено та затверджено відповідну Концепцію та План заходів щодо її реалізації, проте в 2010 році активність у реалізації плану заходів суттєво знизилась, що несе ризики у згортанні ініціатив щодо реформи. Такі побоювання частково підтверджуються відсутністю такого пріоритету у програмі економічних реформ Президента України та програмі діяльності Уряду.

12.2. КОНЦЕПЦІЯ ФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ ПІДВИЩЕННЯ КВАЛІФІКАЦІЇ ПОСАДОВИХ ОСІБ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ТА ДЕПУТАТІВ МІСЦЕВИХ РАД

Органи місцевого самоврядування, що покликані вирішувати більшу частину суспільних справ у межах територіальних громад, надавати публічні послуги, що потребують громадяни, повинні мати для цього достатній кадровий потенціал.

Однак освітній рівень посадових осіб місцевого самоврядування та фахова підготовка депутатів місцевих рад у багатьох випадках є недостатньою і не дозволяє їм відповідально виконувати покладені на них повноваження та обов'язки.

Так, станом на 01.01.2009 року з майже 92 тисяч посадових осіб місцевого самоврядування лише 61,5% мали повну вищу освіту.

Близько 40% сільських, селищних та міських голів на кожних чергових виборах обираються вперше, що говорить про відсутність у них досвіду та відповідної фахової підготовки для виконання своїх повноважень.

Великою є плінність кадрів в органах місцевого самоврядування. Корпус працівників органів місцевого самоврядування щороку оновлюється на 20%, що вимагає проведення відповідної фахової підготовки (навчання) новопризначених спеціалістів.

З більш як 230 тисяч депутатів місцевих рад на кожних чергових виборах 40-60% обираються вперше. В основній своїй масі вони не мають спеціальної підготовки та досвіду для здійснення депутатських повноважень.

При цьому не існує системи навчання чи підготовки новообраних депутатів, необхідної для здійснення ними кваліфікованої депутатської діяльності, відсутня система надання інформаційно-консультативних послуг для депутатів місцевих рад.

Громадські організації та асоціації місцевого самоврядування, що частково намагаються проводити навчальні тренінги для депутатів, не в змозі забезпечити відповідне охоплення значної частини депутатів, якість тренінгів не завжди відповідає потребам місцевого самоврядування.

При щорічному оновленні корпусу службовців органів місцевого самоврядування на 20%, навчання проходять лише 11-12%, тобто кількість осіб, які мають фахову підготовку, досвід роботи чи пройшли курси підвищення кваліфікації із своєї спеціальності, лише зменшується.

Ще гіршою виглядає ситуація у малих містах та селах, де рівень освіти голів та депутатів є значно нижчим, ніж у містах-обласних центрах, а можливості взяти участь у перенавчаннях чи підвищенні кваліфікації є просто мізерними.

На зустрічі колишнього Прем'єр-міністра України Ю.Тимошенко з головами малих міст питання кваліфікації службовців місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад постало досить гостро.

Відтак Міністерство регіонального розвитку та будівництва відповідно до п. 39 доручення Прем'єр-міністра України від 09.02.08 р. № 8142/0/1-08 за наслідками зустрічі Прем'єр-міністра з міськими головами малих міст України було визначено головним розробником нового концептуального документа для формування нової системи підвищення кваліфікації посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад.

Наказом Мінрегіонбуду від 28.02.08 р. № 101 була створена Робоча група з розроблення проекту Концепції удосконалення системи підвищення кваліфікації посадових осіб органів місцевого самоврядування, до якої увійшли фахівці, науковці, представники органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади – Міністерства освіти і науки України, Мінжитлокомунгоспу, Голодержслужби, Мінфіну разом з Асоціацією міст України та громад і Фондом сприяння місцевому самоврядуванню України.

Концепція формування системи підвищення кваліфікації посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад була схвалена Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 08.04.2009 р. № 385-р «Про схвалення Концепції формування системи підвищення кваліфікації посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад».

Метою Концепції визначено «забезпечення організації, функціонування та розвитку системи підвищення кваліфікації посадових осіб та депутатів місцевих рад, що дасть змогу покращити виконання ними своїх обов'язків відповідно до сучасних вимог».

Важливим елементом Концепції стало розведення повноважень між Голодержслужбою та Мінрегіонбудом, оскільки обидва ці органи опікуються проблемами кадрів місцевого самоврядування, хоча й на підставі актів Уряду, а не на підставі закону.

Головне управління державної служби України визначено органом, відповідальним за загальну координацію роботи з реалізації Концепції, а Мінрегіонбуд – органом, відповідальним за здійснення контролю за реалізацією Концепції.

Відтак Голодержслужба має забезпечити виконання таких головних завдань:

- формування державного замовлення на підвищення кваліфікації посадових осіб за професійними програмами підвищення кваліфікації та затвердження цих програм;
- проведення постійного моніторингу якості підвищення кваліфікації посадових осіб та депутатів місцевих рад для відповідного реагування;
- визначення потреби органів місцевого самоврядування у підвищенні кваліфікації посадових осіб;
- організація підвищення кваліфікації за професійними програмами;
- затвердження програм спеціалізованих короткострокових навчальних курсів, тематичних постійно діючих та короткострокових семінарів, тренінгів.

Водночас за Мінрегіонбудом закріплюються повноваження щодо:

- погодження професійних програм, програм спеціалізованих короткострокових навчальних курсів, тематичних постійно діючих та короткострокових семінарів, тренінгів;
- здійснення вибіркового контролю якості підвищення кваліфікації посадових осіб;
- здійснення в межах своїх повноважень контролю за формуванням державного замовлення на підвищення кваліфікації посадових осіб та його виконанням органами місцевого самоврядування.

Фактично вперше в документах подібного типу зроблено спробу позбавити монополії одного органу у визначеній сфері.

Також цікавим моментом Концепції є встановлення так званого рівня забезпеченості керівного складу виконавчих органів спеціалістами з відповідною освітою:

«Рівень забезпеченості керівного складу виконавчих органів місцевих рад посадовими особами, що пройшли професійне навчання у сфері муніципального управління, повинен становити для міст обласних центрів – 100 відсотків, інших міст – не менш як 75 відсотків, селищ – не менш як 60 відсотків, сіл – не менш як 50 відсотків.

Рівень забезпеченості виконавчих апаратів обласних рад посадовими особами, що пройшли професійне навчання у сфері муніципального управління, повинен становити 100 відсотків, а виконавчих апаратів районних рад – не менш як 75 відсотків. Концепція також визначила підходи щодо конкурсного відбору навчальних закладів для проведення підвищення кваліфікації посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад і джерела фінансування такого навчання з державного та місцевого бюджетів.

Невдовзі після схвалення Урядом цієї Концепції, Мінрегіонбудом було розроблено та внесено на затвердження Урядом відповідний план заходів для реалізації Концепції.

Розпорядженням від 23 вересня 2009 р. № 1134-р «Про затвердження плану заходів на період до 2011 року щодо реалізації Концепції формування системи підвищення кваліфікації посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад» цей план було затверджено.

Відповідно до цього плану передбачалось внесення змін до низки законів та актів Уряду, зокрема, і до «Положення про систему підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування». Постановою Уряду від 07.07.2010 р. № 564 «Про затвердження Положення про систему підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування» прийнята нова редакція цього Положення, яка враховує необхідні зміни.

Щоправда, напевне у зв'язку із зміною Уряду і змінами у ЦОВВ багато пунктів плану заходів так і залишились невиконаними. Адміністративна реформа 2010-2011 років зачепила суттєво повноваження Мінрегіонбуду, тому виконання згаданої концепції виглядає досить сумнівно.

Проміжний висновок

Протягом 2008-2010 років на урядовому рівні було розроблено низку урядових актів, реалізація яких мала б покращити ситуацію з підвищенням кваліфікації посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад. Проте зволікання з виконанням плану заходів з реалізації Концепції в 2010 році, відсутність проектів змін до законів: «Про місцеве самоврядування в Україні» (280/97-ВР), «Про службу в органах місцевого самоврядування» (2493-14), «Про статус депутатів місцевих рад» (93-15) у частині визначення порядку підвищення кваліфікації посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад стримує формування нової системи підвищення кваліфікації, яка б відповідала потребам місцевого самоврядування.

12.3. ОКРЕМІ ІНІЦІАТИВИ ЩОДО ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ПРОТЯГОМ 2010–2011 РОКІВ

На тлі систематичного обмеження прав місцевого самоврядування та територіальних громад – як через конкретні правові акти та розподіл бюджетних ресурсів, так і через «керівництво» радами з боку місцевих державних адміністрацій завдяки партійному впливу, Урядом України було внесено на розгляд Верховної Ради України проект Закону «Про місцеві референдуми»⁴⁶.

⁴⁶ 7082 від 03.09.2010 р.

Законопроект по суті не вирішує питань реалізації територіальними громадами права на безпосереднє управління місцевими справами та вирішення питань місцевого значення відповідно до Конституції України та Європейської хартії місцевого самоврядування. А окремі положення щодо обов'язковості проведення референдумів, наприклад, щодо реорганізації дитячих дошкільних закладів, виглядає досить непереконаливо. Виведення повноваження від місцевої ради щодо призначення референдуму і передача його виборчій комісії також потребує серйозної проробки. Є ціла низка запитань і щодо процедур ініціювання референдуму, його призначення, проведення агітації та правових наслідків.

Вбачається, що розроблений законопроект не вмонтовується в єдину систему реалізації територіальною громадою права на безпосередню демократію, і за умов відсутності прогресу щодо посилення прав місцевого самоврядування та їх ресурсного забезпечення ухвалення цього закону не змінить ситуацію на краще.

Ще одним документом, який стосується органів місцевого самоврядування і є результатом діяльності Уряду, який ініціював його ухвалення, є Закон України «Про прискорений перегляд регуляторних актів, прийнятих органами та посадовими особами місцевого самоврядування» 2784-VI від 14.12.2010 р. Фактично це закон про застосування Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності». Він нічого не вирішує, проте надає додаткові доручення органам місцевого самоврядування щодо перегляду своїх регуляторних актів та включає у процедури нагляду над місцевим самоврядуванням центральний орган виконавчої влади у сфері регуляторної політики. З'явився ще один засіб тиску на посадових осіб місцевого самоврядування.

У розвиток цього закону з'явився новий законопроект авторства Уряду «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо посилення відповідальності посадових осіб органів державної влади та органів місцевого самоврядування»⁴⁷. У випадку ухвалення цього закону сільські голови можуть отримати штраф у 30–50 неоподатковуваних мінімумів за відсутність аналізу регуляторного впливу акта органу місцевого самоврядування.

Проміжний висновок

Незважаючи на задеклароване у виборчій програмі В. Януковича прагнення децентралізації влади та розвитку місцевого самоврядування, протягом 2010–2011 років відбувається зворотний процес централізації влади та поступового обмеження повноважень місцевого самоврядування та перетворення його в інститут публічної влади, підпорядкований вертикалі виконавчої влади.

Аналіз ініціатив щодо змін правового статусу органів місцевого самоврядування засвідчує продовження тенденцій до централізації влади в Україні.

Такий шлях не є перспективним. В умовах багатоукладної та конкурентної економіки централізація влади не приведе до розв'язання проблеми модернізації держави, не включить у процес розвитку енергію громад та широких мас людей. Надмірна концентрація влади в органах державної виконавчої влади призводить до їх забюрократизованості, зростання корупційних ризиків і робить державу винною в усіх негараздах: від засміченості дворів і парків, до візового режиму з Євросоюзом, веде до нарощування патерналістських настроїв населення і незадоволення державою.

У цих умовах для чинної влади залишається необхідним якомога в коротші терміни створити передумови для проведення швидкої реформи місцевого самоврядування та адміністративно-територіального устрою, використавши для цього прийняті минулим Урядом нормативні акти та розроблені законопроекти.

Політична воля до цього виражена у Посланні Президента України до Верховної Ради України 2011 року.

⁴⁷ 7497 від 21.12.2010 р.

13. ДОДАТКИ

ДОДАТОК 1.

СЛОВНИК НАЙБІЛЬШ УЖИВАНИХ ТЕРМІНІВ ТА ПОНЯТЬ У ЦЬОМУ МОДУЛІ

А

Акти місцевої ради

Рада в межах своїх повноважень приймає нормативні та інші акти у формі рішень.

Рішення ради приймається на її пленарному засіданні після обговорення більшістю депутатів від загального складу ради, крім випадків, передбачених цим Законом. При встановленні результатів голосування до загального складу сільської, селищної, міської ради включається сільський, селищний, міський голова, якщо він бере участь у пленарному засіданні ради і враховується його голос.

(Стаття 59 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні»)

Акти виконавчого комітету ради

Виконавчий комітет сільської, селищної, міської, районної у місті (у разі її створення) ради в межах своїх повноважень приймає рішення. Рішення виконавчого комітету приймаються на його засіданні більшістю голосів від загального складу виконавчого комітету і підписуються сільським, селищним, міським головою, головою районної у місті ради.

(Стаття 59 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні»)

Акти сільського, селищного, міського голови

Сільський, селищний, міський голова, голова районної у місті, районної, обласної ради в межах своїх повноважень видає розпорядження.

(Стаття 59 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні»)

Адміністративно-територіальна одиниця – область, район, місто, район у місті, селище, село.

(Стаття 1 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні»)

Б

Бюджет місцевого самоврядування (місцевий бюджет) – план утворення і використання фінансових ресурсів, необхідних для забезпечення функцій та повноважень місцевого самоврядування.

(Стаття 1 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні»)

Бюджет розвитку – доходи і видатки місцевого бюджету, які утворюються і використовуються для реалізації програм соціально-економічного розвитку, зміцнення матеріально-фінансової бази.

(Стаття 1 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні»)

Бюджет місцевого самоврядування (місцевий бюджет) – план утворення і використання фінансових ресурсів, необхідних для забезпечення функцій та повноважень місцевого самоврядування.

(Стаття 1 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні»)

В

Виконавчі органи рад – органи, які відповідно до Конституції України та цього Закону створюються сільськими, селищними, міськими, районними в містах (у разі їх створення) радами для здійснення виконавчих функцій і повноважень місцевого самоврядування у межах, визначених цим та іншими законами.

(Стаття 1 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні»)

Виконавчий комітет сільської, селищної, міської, районної у місті ради

Виконавчим органом сільської, селищної, міської, районної у місті (у разі її створення) ради є виконавчий комітет ради, який утворюється відповідною радою на термін її повноважень. Після закінчення повноважень ради, сільського, селищного, міського голови, голови районної у місті ради її виконавчий комітет здійснює свої повноваження до сформування нового складу виконавчого комітету.

(Стаття 51 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні»)

Відділи, управління та інші виконавчі органи сільської, селищної, міської, районної у місті ради

Сільська, селищна, міська, районна у місті (у разі її створення) рада у межах затверджених нею структури і штатів може створювати відділи, управління та інші виконавчі органи для здійснення повноважень, що належать до відання виконавчих органів сільських, селищних, міських рад. Організаційні засади реалізації повноважень виконавчих органів сільських, селищних, міських рад щодо здійснення державної регуляторної політики визначаються Законом України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» (1160-15).

Відділи, управління та інші виконавчі органи ради є підзвітними і підконтрольними раді, яка їх утворила, підпорядкованими її виконавчому комітету, сільському, селищному, міському голові, голові районної у місті ради.

(Стаття 54 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні»)

Виконавчий апарат районної, обласної ради

Виконавчий апарат районної, обласної ради забезпечує здійснення радою повноважень, наданих їй Конституцією України, цим та іншими законами.

Виконавчий апарат ради здійснює організаційне, правове, інформаційне, аналітичне, матеріально-технічне забезпечення діяльності ради, її органів, депутатів, сприяє здійсненню відповідною радою взаємодії і зв'язків з територіальними громадами, місцевими органами виконавчої влади, органами та посадовими особами місцевого самоврядування. Виконавчий апарат ради забезпечує виконання заходів з відстеження результативності регуляторних актів, прийнятих відповідною радою, якщо рішенням цієї ради повноваження щодо забезпечення виконання заходів з відстеження результативності цих регуляторних актів не делеговано відповідним місцевим державним адміністраціям.

(Стаття 58 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні»)

Власні повноваження органу самоорганізації населення – повноваження, надані відповідно до Конституції (254к/96-ВР) та законів України сільською, селищною, міською або

районною у місті (у разі її створення) радою органу самоорганізації населення під час його утворення.

(Стаття 2 Закону «Про органи самоорганізації населення»)

Г

Генеральна схема планування території України (3059-14) – містобудівна документація, що визначає концептуальні рішення планування та використання території України.

(Стаття 1 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності»)

Генеральний план населеного пункту – містобудівна документація, що визначає принципівирішення розвитку, планування, забудови та іншого використання території населеного пункту.

(Стаття 1 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності»)

Громадські слухання

Територіальна громада має право проводити громадські слухання – зустрічатися з депутатами відповідної ради та посадовими особами місцевого самоврядування, під час яких члени територіальної громади можуть заслуховувати їх, порушувати питання та вносити пропозиції щодо питань місцевого значення, що належать до відання місцевого самоврядування.

(Стаття 13 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні»)

Голова районної, обласної, районної у місті ради

Голова районної, обласної, районної у місті (у разі її створення) ради обирається відповідною радою шляхом таємного голосування з числа її депутатів на термін повноважень ради.

Голова ради здійснює свої повноваження до припинення ним повноважень депутата ради відповідного скликання, крім випадків, передбачених частинами четвертою та п'ятою цієї статті. Голова ради вважається звільненим з посади з дня припинення ним депутатських повноважень або повноважень голови.

(Стаття 55 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні»)

Д

Делеговані повноваження – повноваження органів виконавчої влади, надані органам місцевого самоврядування законом, а також повноваження органів місцевого самоврядування, які передаються відповідним місцевим державним адміністраціям за рішенням районних, обласних рад.

(Стаття 1 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні»)

Делеговані повноваження органу самоорганізації населення – повноваження сільської, селищної, міської, районної у місті (у разі її створення) ради, якими вона додатково наділяє орган самоорганізації населення.

(Стаття 2 Закону України «Про органи самоорганізації населення»)

Депресивна територія – регіон чи його частина (район, місто обласного, республіканського в Автономній Республіці Крим значення), що визнаються депресивними за умов та у порядку, визначених цим Законом.

(Стаття 1 Закону України «Про стимулювання розвитку регіонів»)

Депутат ради

Повноваження депутата ради починаються з моменту офіційного оголошення відповід-

ною територіальною виборчою комісією на сесії ради рішення про підсумки виборів та визнання повноважень депутатів і закінчуються в день першої сесії ради нового скликання. Повноваження депутата можуть бути припинені достроково у випадках, передбачених законом.

Депутат представляє інтереси всієї територіальної громади, має всю повноту прав, що забезпечують його активну участь у діяльності ради та утворюваних нею органів, несе обов'язки перед виборцями, радою та її органами, виконує їх доручення. Депутат, крім секретаря ради, повинен входити до складу однієї з постійних комісій ради.

(Стаття 49 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні»)

Депутат місцевої ради – представник інтересів територіальної громади, виборців свого виборчого округу.

Депутат сільської, селищної, міської, районної у місті, районної, обласної ради (далі – депутат місцевої ради) є представником інтересів територіальної громади села, селища, міста чи їх громад, який відповідно до Конституції України (254к/96-ВР) і Закону України «Про вибори депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» (14/98-ВР) обирається на основі загального, рівного, прямого виборчого права шляхом таємного голосування на термін, встановлений Конституцією України (254к/96-ВР).

Депутат місцевої ради як представник інтересів територіальної громади, виборців свого виборчого округу зобов'язаний виражати і захищати інтереси відповідної територіальної громади та її частини – виборців свого виборчого округу, виконувати їх доручення в межах своїх повноважень, наданих законом, брати активну участь у здійсненні місцевого самоврядування.

(Стаття 2 Закону України «Про статус депутатів місцевих рад»)

Депутатське звернення – викладена в письмовій формі вимога депутата місцевої ради з питань, пов'язаних з його депутатською діяльністю, до місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб, а також керівників правоохоронних та контролюючих органів, підприємств, установ та організацій незалежно від форми власності, розташованих на території відповідної ради, здійснити певні дії, вжити заходів чи дати офіційне роз'яснення з питань, віднесених до їх компетенції.

(Стаття 13 Закону України «Про статус депутатів місцевих рад»)

Депутатський запит – це підтримана радою вимога депутата місцевої ради до посадових осіб ради і її органів, сільського, селищного, міського голови, керівників підприємств, установ і організацій незалежно від форми власності, які розташовані або зареєстровані на відповідній території, а депутата міської (міста обласного значення), районної, обласної ради – також до голови місцевої державної адміністрації, його заступників, керівників відділів і управлінь з питань, які віднесені до відання ради.

(Стаття 21 Закону України «Про статус депутатів місцевих рад»)

Депутатське запитання – це засіб одержання депутатом місцевої ради інформації або роз'яснення з тієї чи іншої проблеми. Відповідь на запитання може бути оголошена на сесії ради або передана депутату місцевої ради в індивідуальному порядку. Запитання не включається до порядку денного сесії, не обговорюється і рішення з цього питання не приймається.

(Стаття 21 Закону України «Про статус депутатів місцевих рад»)

Депутатські групи

Для спільної роботи зі здійснення депутатських повноважень у виборчих округах депутати місцевих рад можуть на основі їх взаємної згоди об'єднуватися в депутатські групи.

Депутати місцевої ради об'єднуються в депутатські групи за єдністю території їхніх ви-

борчих округів, спільністю проблем, які вони вирішують, або іншими ознаками.
(Стаття 25 Закону України «Про статус депутатів місцевих рад»)

Депутатські фракції

Депутатські фракції місцевих рад формуються на партійній основі депутатами місцевих рад (крім депутатів сільських, селищних рад).

Депутати сільських та селищних рад на основі єдності поглядів або партійного членства можуть об'єднуватися у депутатські фракції місцевих рад. До складу депутатських фракцій можуть входити також позапартійні депутати сільської та селищної ради, які підтримують політичну спрямованість фракцій.

(Стаття 27 Закону України «Про статус депутатів місцевих рад»)

Державний архітектурно-будівельний контроль – сукупність заходів, спрямованих на дотримання вимог законодавства у сфері містобудівної діяльності, державних будівельних норм, стандартів і правил під час виконання підготовчих і будівельних робіт.

Державна цільова програма – це комплекс взаємопов'язаних завдань і заходів, які спрямовані на розв'язання найважливіших проблем розвитку держави, окремих галузей економіки або адміністративно-територіальних одиниць, здійснюються з використанням коштів Державного бюджету України та узгоджені за термінами виконання, складом виконавців, ресурсним забезпеченням.

Державні цільові програми поділяються на:

- загальнодержавні програми економічного, науково-технічного, соціального, національно-культурного розвитку, охорони довкілля (далі – загальнодержавні програми), це програми, які охоплюють всю територію держави або значну кількість її регіонів, мають довгостроковий період виконання і здійснюються центральними та місцевими органами виконавчої влади;

- інші програми, метою яких є розв'язання окремих проблем розвитку економіки і суспільства, а також проблем розвитку окремих галузей економіки та адміністративно-територіальних одиниць, що потребують державної підтримки.

(Стаття 1 Закону України «Про державні цільові програми»)

Державне прогнозування економічного і соціального розвитку – науково обґрунтоване передбачення напрямів розвитку країни, окремих галузей економіки або окремих адміністративно-територіальних одиниць, можливого стану економіки та соціальної сфери в майбутньому, а також альтернативних шляхів і термінів досягнення параметрів економічного і соціального розвитку. Прогноз економічного і соціального розвитку є засобом обґрунтування вибору тієї чи іншої стратегії та прийняття конкретних рішень органами законодавчої та виконавчої влади, органами місцевого самоврядування щодо регулювання соціально-економічних процесів.

(Стаття 1 Закону «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України»)

Детальний план території – містобудівна документація, що визначає планувальну організацію та розвиток території.

(Стаття 1 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності»)

3

Загальні збори – зібрання всіх чи частини жителів села (сіл), селища, міста для вирішення питань місцевого значення.

(Стаття 1 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні»)

Загальний склад ради – кількісний склад депутатів ради, визначений радою відповідно до закону.

(Стаття 1 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні»)

Замовник – фізична або юридична особа, яка має намір щодо забудови території (однієї чи декількох земельних ділянок) і подала в установленому законодавством порядку відповідну заяву.

(Стаття 1 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності»)

Заступник голови районної, районної у місті ради та перший заступник, заступник голови обласної ради

Районна, районна у місті рада обирає заступника голови ради.

Обласна рада обирає першого заступника, заступника голови ради.

Заступник голови районної, районної у місті (у разі її створення) ради, перший заступник, заступник голови обласної ради обираються відповідною радою в межах терміну її повноважень з числа депутатів цієї ради шляхом таємного голосування і здійснюють свої повноваження до припинення ними повноважень депутата ради відповідного скликання, крім випадків дострокового припинення їх повноважень у порядку, встановленому частинами третьою та четвертою цієї статті.

(Стаття 56 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні»)

І

Інженерно-транспортна інфраструктура – комплекс інженерних, транспортних споруд і комунікацій.

(Стаття 1 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності»)

Л

Лінії регулювання забудови – визначені в містобудівній документації межі розташування будинків і споруд щодо червоних ліній, меж окремих земельних ділянок, природних меж та інших територій.

(Стаття 1 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності»)

М

Місцевий референдум – форма прийняття територіальною громадою рішень з питань, що належать до відання місцевого самоврядування, шляхом прямого голосування.

(Стаття 1 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні»)

Мінімальний бюджет місцевого самоврядування – розрахунковий обсяг місцевого бюджету, необхідний для здійснення повноважень місцевого самоврядування на рівні мінімальних соціальних потреб, який гарантується державою.

(Стаття 1 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні»)

Мінімальний рівень соціальних потреб – гарантований державою мінімальний рівень соціальних послуг на душу населення в межах усієї території України.

(Стаття 1 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні»)

Місцеве самоврядування

Місцеве самоврядування в Україні – це гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду

жителів кількох сіл, селища, міста – самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України.

(Стаття 2 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні»)

Містобудування (містобудівна діяльність) – це цілеспрямована діяльність державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій, громадян, об'єднань громадян зі створення та підтримання повноцінного життєвого середовища, яка включає прогнозування розвитку населених пунктів і територій, планування, забудову та інше використання територій, проектування, будівництво об'єктів містобудування, спорудження інших об'єктів, реконструкцію історичних населених пунктів при збереженні традиційного характеру середовища, реставрацію та реабілітацію об'єктів культурної спадщини, створення інженерної та транспортної інфраструктури. (Стаття 1 в редакції Закону № 2257-III (2257-14) від 08.02.2001)

(Стаття 1 Закону України «Про основи містобудування»)

Містобудівна документація – затверджені текстові та графічні матеріали, якими регулюється планування, забудова та інше використання територій.

(Стаття 17 Закону України «Про основи містобудування»)

Містобудівна документація – затверджені текстові та графічні матеріали з питань регулювання планування, забудови та іншого використання територій.

(Стаття 1 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності»)

Містобудівні умови та обмеження забудови земельної ділянки – документ, що містить комплекс планувальних та архітектурних вимог до проектування і будівництва щодо поверховості та щільності забудови земельної ділянки, відступів будинків і споруд від червоних ліній, меж земельної ділянки, її благоустрою та озеленення, інші вимоги до об'єктів будівництва, встановлені законодавством та містобудівною документацією.

(Стаття 1 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності»)

Мала архітектурна форма – невелика споруда декоративного, допоміжного чи іншого призначення, що використовується для покращання естетичного вигляду громадських місць і міських об'єктів, організації простору та доповнює композицію будинків, будівель, їх комплексів.

До малих архітектурних форм належать:

- 1) альтанки, павільйони, навіси;
- 2) паркові арки (аркади) і колони (колонади);
- 3) вуличні вази, вазони і амфори;
- 4) декоративні фонтани і басейни, штучні паркові водоспади;
- 5) монументальна, декоративна та ігрова скульптура;
- 6) вуличні меблі (лавки, лави, столи);
- 7) садово-паркове освітлення, ліхтарі;
- 8) сходи, балюстради;
- 9) паркові містки;
- 10) обладнання дитячих ігрових майданчиків;
- 11) павільйони зупинок громадського транспорту;
- 12) огорожі, ворота, ґрати;
- 13) меморіальні споруди (надгробки, стели, обеліски тощо);
- 14) рекламні та інформаційні стенди, дошки, вивіски;

15) інші об'єкти, визначені законодавством.

(Стаття 28 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності»)

О

Органи самоорганізації населення – представницькі органи, що створюються частиною жителів, які тимчасово або постійно проживають на відповідній території в межах села, селища, міста.

(Стаття 1 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні»)

Обласний бюджет – план утворення і використання фінансових ресурсів, необхідних для забезпечення спільних інтересів територіальних громад, виконання місцевих програм, здійснення бюджетного вирівнювання.

(Стаття 1 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні»)

Органи самоорганізації населення – представницькі органи, що створюються жителями, які на законних підставах проживають на території села, селища, міста або їх частин, для вирішення завдань, передбачених цим Законом.

(Стаття 2 Закону України «Про органи самоорганізації населення»)

П

План зонування території (зонінг) – містобудівна документація, що визначає умови та обмеження використання території для містобудівних потреб у межах визначених зон.

(Стаття 1 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності»)

Представницький орган місцевого самоврядування – виборний орган (рада), який складається з депутатів і відповідно до закону наділяється правом представляти інтереси територіальної громади і приймати від її імені рішення.

(Стаття 1 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні»)

Правомочний склад ради – кількість депутатів, обраних до відповідної ради, повноваження яких визнано і не припинено в установленому законом порядку, яка становить не менш як дві третини від загального складу ради.

(Стаття 1 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні»)

Промисловий район – район, в якому частка зайнятих у промисловості перевищує частку зайнятих у сільському господарстві, а також райони, на території яких розташовані закриті або перебувають у стадії закриття вугледобувні та вуглепереробні підприємства.

(Стаття 1 Закону України «Про стимулювання розвитку регіонів»)

Програма подолання стану депресивності території – взаємопов'язаний за змістом, термінами виконання, можливостями і виконавцями комплекс заходів (робіт) правового, організаційного, економічного, фінансового, соціального спрямування, орієнтованих на подолання депресивності конкретної території, у забезпеченні яких задіяні фінансові та інші ресурси держави і регіону.

(Стаття 11 Закону України «Про стимулювання розвитку регіонів»)

Програма економічного і соціального розвитку України – документ, у якому визначаються цілі та пріоритети економічного і соціального розвитку, засоби та шляхи їх досягнення, формується взаємоузгоджена і комплексна система заходів органів законодавчої і виконавчої

влади, органів місцевого самоврядування, спрямованих на ефективне розв'язання проблем економічного і соціального розвитку, досягнення стабільного економічного зростання, а також характеризуються очікувані зміни у стані економіки та соціальної сфери.

(Стаття 1 Закону «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України»)

Прогнозні та програмні документи економічного і соціального розвитку – документи, що відповідають вимогам законодавства України щодо документів і відображають прогнози та програми економічного і соціального розвитку.

(Стаття 1 Закону «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України»)

Приміська зона – територія, що забезпечує просторовий та соціально-економічний розвиток міста.

(Стаття 1 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності»)

Посадова особа місцевого самоврядування – особа, яка працює в органах місцевого самоврядування, має відповідні посадові повноваження у здійсненні організаційно-розпорядчих та консультативно-дорадчих функцій і отримує заробітну плату за рахунок місцевого бюджету.

(Стаття 1 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні»)

Право комунальної власності – право територіальної громади володіти, доцільно, економічно, ефективно користуватися і розпоряджатися на свій розсуд і в своїх інтересах майном, що належить їй, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування.

(Стаття 1 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні»)

Поточний бюджет – доходи і видатки місцевого бюджету, які утворюються і використовуються для покриття поточних видатків.

(Стаття 1 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні»)

Постійні комісії ради

Постійні комісії ради є органами ради, що обираються з числа її депутатів, для вивчення, попереднього розгляду і підготовки питань, які належать до її відання, здійснення контролю за виконанням рішень ради, її виконавчого комітету.

(Стаття 47 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні»)

Президія (колегія) районної, обласної ради

Районна, обласна рада може утворити президію (колегію) ради. Президія (колегія) ради є дорадчим органом ради, який попередньо готує узгоджені пропозиції і рекомендації з питань, що передбачається внести на розгляд ради. Президія (колегія) ради може приймати рішення, які мають дорадчий характер.

До складу президії (колегії) ради входять голова ради, відповідно заступник голови районної, районної у місті ради чи перший заступник, заступник голови обласної ради, голови постійних комісій ради, уповноважені представники депутатських груп і фракцій.

Президія (колегія) ради діє на основі Положення про неї, що затверджується радою.

(Стаття 57 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні»)

Р

Районні та обласні ради – органи місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ та міст.

(Стаття 1 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні»)

Районний бюджет – план утворення і використання фінансових ресурсів, необхідних для забезпечення спільних інтересів територіальних громад сіл, селищ, міст районного значення, виконання місцевих програм, здійснення бюджетного вирівнювання.

(Стаття 1 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні»)

Регіон – територія Автономної Республіки Крим, області, міст Києва та Севастополя.

(Стаття 1 Закону України «Про стимулювання розвитку регіонів»)

Розроблення проекту програми – визначення заходів і завдань, що пропонуються для включення до неї, а також обсягів і джерел фінансування.

(Стаття 5 Закону України «Про державні цільові програми»)

С

Сільський район – район, у якому частка зайнятих у сільському господарстві перевищує частку зайнятих у промисловості.

(Стаття 1 Закону України «Про стимулювання розвитку регіонів»)

Склад ради – кількість депутатів, обраних до відповідної ради, повноваження яких визнано і не припинено в установленому законом порядку.

(Стаття 1 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні»)

Самооподаткування – форма залучення на добровільній основі за рішенням зборів громадян за місцем проживання коштів населення відповідної території для фінансування разових цільових заходів соціально-побутового характеру.

(Стаття 1 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні»)

Сільський, селищний, міський голова – головна посадова особа територіальної громади відповідно села (добровільного об'єднання в одну територіальну громаду жителів кількох сіл), селища, міста.

(Стаття 12 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні»)

Статут територіальної громади села, селища, міста

З метою врахування історичних, національно-культурних, соціально-економічних та інших особливостей здійснення місцевого самоврядування представницький орган місцевого самоврядування на основі Конституції України та в межах цього Закону може прийняти Статут територіальної громади села, селища, міста.

Статут територіальної громади підлягає державній реєстрації в органах Міністерства юстиції України.

(Стаття 19 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні»)

Символіка територіальних громад сіл, селищ, міст, районів і областей

Територіальні громади сіл, селищ, міст можуть мати власну символіку (герб, прапор тощо), яка відображає їх історичні, культурні, соціально-економічні та інші місцеві особливості і традиції. З урахуванням пропозицій органів місцевого самоврядування сіл, селищ, міст районними, обласними радами може бути затверджена символіка відповідно району, області. Зміст, опис

та порядок використання символіки територіальних громад сіл, селищ, міст, районів і областей визначаються відповідною радою згідно з законом.

(Стаття 22 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні»)

Сесія ради

Сільська, селищна, міська, районна у місті (у разі її створення), районна, обласна рада проводить свою роботу сесійно. Сесія складається з пленарних засідань ради, а також засідань постійних комісій ради.

(Стаття 46 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні»)

Секретар сільської, селищної, міської ради

Секретар сільської, селищної, міської ради працює в раді на постійній основі. Секретар ради обирається радою з числа її депутатів на термін повноважень ради за пропозицією відповідного сільського, селищного, міського голови. Пропозиція щодо кандидатури секретаря ради може вноситися на розгляд ради не менш як половиною депутатів від загального складу відповідної ради у разі, якщо: {Абзац перший частини першої статті 50 із змінами, внесеними згідно із Законом №806-VI (806-17) від 25.12.2008}.

(Стаття 50 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні»)

Схеми планування території на регіональному рівні – планувальна документація, яка розробляється у розвиток Генеральної схеми планування території України та визначає принципи вирішення розвитку, планування, забудови, використання територій адміністративно-територіальних одиниць та їх окремих частин.

(Стаття 1 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності»)

Т

Територіальна громада – жителі, об'єднані постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, або добровільне об'єднання жителів кількох сіл, що мають єдиний адміністративний центр.

(Стаття 1 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні»)

Тимчасові контрольні комісії ради

Тимчасові контрольні комісії ради є органами ради, які обираються з числа її депутатів для здійснення контролю з конкретно визначених радою питань, що належать до повноважень місцевого самоврядування. Контрольні комісії подають звіти і пропозиції на розгляд ради.

(Стаття 48 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні»)

Територія – частина земної поверхні з повітряним простором та розташованими під нею надрами у визначених межах (кордонах), що має певне географічне положення, природні та створені в результаті діяльності людей умови і ресурси.

(Стаття 1 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності»)

Тимчасова споруда торговельного, побутового, соціально-культурного чи іншого призначення для здійснення підприємницької діяльності – одноповерхова споруда, що виготовляється з полегшених конструкцій з урахуванням основних вимог до споруд, визначених технічним регламентом будівельних виробів, будівель і споруд, і встановлюється тимчасово, без улаштування фундаменту.

(Стаття 28 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності»)

Технічні умови – комплекс умов та вимог до інженерного забезпечення об'єкта будівництва, які повинні відповідати його розрахунковим параметрам, зокрема, щодо водо-, тепло-, енерго- і газопостачання, каналізації, радіофікації, зовнішнього освітлення, відведення зливових вод, телефонізації, телекомунікації, диспетчеризації, пожежної та техногенної безпеки.

(Стаття 30 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності»)

У

Учасники державного прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України – органи державної влади, які розробляють, затверджують і здійснюють прогнозні та програмні документи економічного і соціального розвитку, а саме: Кабінет Міністрів України, уповноважений центральний орган виконавчої влади з питань економічної політики, інші центральні органи виконавчої влади, Рада міністрів Автономної Республіки Крим, місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування.

(Стаття 1 Закону України «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України»)

Ф

Форми добровільного об'єднання органів місцевого самоврядування

Органи місцевого самоврядування з метою більш ефективного здійснення своїх повноважень, захисту прав та інтересів територіальних громад можуть об'єднуватися в асоціації органів місцевого самоврядування та їх добровільні об'єднання, які підлягають реєстрації відповідно до законодавства в органах Міністерства юстиції України.

(Стаття 15 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні»)

Ч

Червоні лінії – визначені в містобудівній документації щодо пунктів геодезичної мережі межі існуючих та запроектованих вулиць, доріг, майданів, які розділяють території забудови та території іншого призначення.

(Стаття 1 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності»)

ДОДАТОК 2.

КОРИСНІ ІНТЕРНЕТ-РЕСУРСИ

<http://despro.org.ua/> Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO»

http://eeas.europa.eu/delegations/ukraine/index_uk.htm Делегація Європейського союзу в Україні

<http://www.pdp.org.ua/-ii> Програма сприяння парламентові України (розділ «Бібліотека»)

<http://www.un.org.ua/ua> Організація Об'єднаних Націй в Україні

<http://amu.edu.ua/> Академія муніципального управління

<http://www.auc.org.ua/> Асоціація міст України

<http://www.e-archive.org.ua/> Архів громадянського суспільства

<http://www.narda.org.ua/> Асоціація агенцій регіонального розвитку України

<http://www.fdu.org.ua/ua/> Фонд Ріната Ахметова «Розвиток України»

<http://www.vrc.rv.ua/ua/> «Волинський ресурсний центр»

<http://www.civicua.org/main/index.html> портал «Громадський простір»

<http://msdp.undp.org.ua/?&lang=eng> Муніципальна програма врядування та сталого розвитку

<http://www.ufb.org.ua/news/857.html> Український форум благодійників

<http://www.municipal.gov.ua/fond/> Державний фонд сприяння місцевому самоврядуванню в Україні

<http://www.pravo.org.ua/> Центр політико-правових реформ

<http://susidstvo.od.ua/page.php?sitenevs/23/> Програма «Центральна Європа»

<http://www.pl-by-ua.eu/ua> Програма транскордонного співробітництва Польща–Білорусь–Україна 2007-2013рр.

<http://www.eru.org.ua/index.php> Інститут регіональних та євроінтеграційних досліджень «ЄвроРегіо Україна»

<http://urr.org.ua/> Український регіональний вісник (новини з регіонів України)

<http://ard-volyn.civicua.org/> Агентство регіонального розвитку «Волинь»

www.csi.org.ua Інститут громадянського суспільства

ДОДАТОК 3.

ВИТЯГИ З ОКРЕМИХ ПОСЛАНЬ ПРЕЗИДЕНТІВ УКРАЇНИ ДО ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ, ЩО СТОСУЮТЬСЯ ПИТАНЬ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ, МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ, РЕФОРМИ АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНОГО УСТРОЮ ДЕРЖАВИ

1. ПОСЛАННЯ ПРЕЗИДЕНТА УКРАЇНИ Януковича В.Ф. ДО ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ, 2011 РІК⁴⁸**Модернізація України – наш стратегічний вибір**

• Реформування органів публічного управління. Вирішення цього завдання має здійснюватися передусім через належне правове забезпечення процесу.

Йдеться про прийняття низки відповідних законів, що нададуть реформі системності та комплексності: Закону України «Про міністерства та інші центральні органи виконавчої влади», Закону України «Про державну службу» (нова редакція), Закону України «Про адміністративні послуги», Закону України «Про правила професійної етики на публічній службі та запобігання конфлікту інтересів», Адміністративно-процедурного кодексу України. Зміст названих та інших нормативно-правових актів, їх положення мають бути узгоджені як між собою, так і з положеннями Концепції адміністративної реформи вже на етапі розроблення. Таке узгодження матиме на меті уникнення системних суперечностей у новій структурі державної влади.

Розроблення та реалізація нових моделей публічного управління. Зокрема має бути створено раціональну та стабільну систему органів виконавчої влади не лише на центральному, а й на місцевому рівні; здійснено ефективний розподіл функцій і повноважень між органами публічної влади; децентралізовано надання адміністративних послуг громадянам і підвищено їх якість.

Відсутність ефективної моделі оптимального узгодження інтересів держави, регіону й територіальної громади в Україні унеможлиблює рівномірний економічний і соціальний розвиток усіх регіонів, різниця між якими є надто відчутною й дедалі поглиблюється. У результаті здійснення адміністративно-територіальної реформи має бути оптимізоване публічне управління, створено умови для вирівнювання економічного розвитку регіонів, підвищено якість публічних послуг, що надаються громадянам.

Основою реформування місцевого самоврядування доцільно визначити громадівську концепцію муніципальної демократії, адже громада була основою самоврядування впродовж всієї історії людства. Самоврядні громади це не тільки адміністративно-територіальні, а й господарюючі суб'єкти, де підприємництво є двигуном соціально-економічного розвитку, джерелом утворення фінансової та матеріальної основи для вирішення соціальних і культурних завдань.

Систему адміністративно-територіального устрою України складатимуть адміністративно-територіальні одиниці трьох рівнів, що слугуватимуть територіальною основою діяльності органів державної влади місцевого рівня, органів місцевого самоврядування та територіальних громад:

- 1) перший рівень (регіональний) – Автономна Республіка Крим, області, міста зі спеціальним статусом – Київ та Севастополь;
- 2) другий рівень (місцевий) – райони;
- 3) третій рівень (місцевий) – міста (за винятком міст Києва та Севастополя), райони у містах, селища, села.

Нормативною основою послідовного та продуктивного здійснення в Україні адміністративно-територіальної реформи та реформи місцевого самоврядування має стати План заходів щодо реалізації Концепції реформи місцевого самоврядування, затверджений розпорядженням Кабінету Міністрів України від 2 грудня 2009 р. №1456-р. Цей документ передбачає розроблення низки важливих для здійснення зазначених реформ законів:

⁴⁸ http://www.president.gov.ua/docs/Poslannya_sborka.pdf

- «Про внесення змін до Конституції України» (щодо утворення виконавчих органів районних та обласних рад і зміни функцій місцевих державних адміністрацій);
- «Про адміністративно-територіальний устрій України» (в ньому з-поміж іншого мають бути визначені вимоги до організації адміністративно-територіального устрою; правовий статус адміністративно-територіальних одиниць; вимоги до формування адміністративно-територіальних одиниць; порядок організації управління на рівні громад на місцевому та регіональному рівнях);
- «Про місцеве самоврядування в Україні» (нова редакція);
- «Про місцеві державні адміністрації» (нова редакція);
- «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» (нова редакція, зокрема, у частині виборів депутатів місцевих рад);
- «Про місто зі спеціальним статусом Севастополь» та інші закони та підзаконні нормативні акти галузевого характеру у зв'язку із змінами в адміністративно-територіальному устрої та в організації державної влади на місцевому рівні

2. ПОСЛАННЯ ПРЕЗИДЕНТА УКРАЇНИ ВІКТОРА ЯНУКОВИЧА ДО УКРАЇНСЬКОГО НАРОДУ з Експертною доповіддю НІСД «Україна XXI століття. Стратегія реформ і суспільної консолідації» 2010⁴⁹

Виступ на засіданні Верховної Ради України 3 червня, 2010 рік⁵⁰

Реформа місцевого самоврядування з метою суттєвого розширення повноважень влади на місцях, створення його економічного фундаменту, забезпечення виконавчими функціями – це завдання на найближчу перспективу.

Вважаю, що відповідний пакет законів – новий Закон про місцеве самоврядування та Закон про державні адміністрації – ми приймемо вже до кінця 2010 року.

Країні конче необхідна побудова нової моделі місцевої влади з врахуванням інтересів держави, регіону, територіальної громади, місцевого бізнесу, підприємств та установ. В цьому, власне, і полягає зміст нової регіональної політики.

3. ПОСЛАННЯ ПРЕЗИДЕНТА УКРАЇНИ ВІКТОРА ЮЩЕНКА «Рух вперед»⁵¹, 2009 рік

3 виступу перед Верховною Радою України

«Водночас Кабінет Міністрів повинен отримати самостійність. Саме Уряд має бути відповідальний за забезпечення зовнішньої і внутрішньої політики.

Дуалізм виконавчої влади має бути подоланий.

Я виступаю за збереження парламентського способу формування Уряду без виключень і обмежень. Уряд необхідно формувати з одного джерела.

Таким чином, перемігши на парламентських виборах, політичні партії зможуть визначити склад уряду і проводити державну політику, виконуючи свої зобов'язання перед виборцями.

Необхідною складовою конституційної реформи є реальне забезпечення місцевого самоврядування.

Основою місцевого самоврядування має стати громада. Саме у громаді мають надаватись громадянам основні соціальні послуги.

Має вибудовуватися чітка послідовна лінія – від громади до району і регіону.

Настав час прийняти рішення про створення представницькими органами – обласними, районними радами своїх виконавчих органів та надання їм відповідних повноважень.

⁴⁹ http://old.niss.gov.ua/book/Poslannya_2010/index.htm

⁵⁰ <http://www.president.gov.ua/news/17307.html>

⁵¹ <http://zakon.nau.ua/doc/?uid=1082.6991.0> . 2009 рік.

Саме виконавчі комітети рад мають відповідати за стан справ у регіоні, бути підзвітними депутатам представницьких органів місцевого самоврядування і перед людьми.

На цьому рівні повинні створюватися підрозділи територіальних органів центральних органів виконавчої влади.

Існуючі державні адміністрації мають бути виведені із системи виконавчої влади та перетворитися на ефективний інструмент здійснення нагляду за дотриманням Конституції, законів, прав і свобод.

Далі. Якісні зміни в місцевому самоврядуванні неможливі без ефективної адміністративно-територіальної реформи.

Потрібно впорядкувати існуючий ірраціональний устрій України».

4. ПОСЛАННЯ ПРЕЗИДЕНТА УКРАЇНИ Віктора Ющенка ДО ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ Доповідь «Про внутрішнє і зовнішнє становище України у 2005 році»⁵²

«Сьогодні основними напрямками трансформації політичної системи України є:

- перерозподіл повноважень між парламентом і Президентом; зміна статусу, механізмів формування та засад діяльності Уряду;

- запровадження пропорційної системи виборів до Верховної Ради;

- децентралізація влади та запровадження трирівневої системи адміністративно-державного устрою;

- свобода слова і вільний розвиток засобів масової інформації.

Реформована система державного управління в Україні має наблизитися до стандартів публічного адміністрування, прийнятих у країнах розвинутої демократії, зокрема в Європейському Союзі. Для цього необхідні скоординовані дії, спрямовані на:

- законодавче розмежування повноважень у сфері державного управління між Головою держави та Урядом на підставі Конституції України; раціональне інституційне розмежування політичних та адміністративних функцій у системі виконавчої влади; удосконалення процедур діяльності органів влади;

- відмежування політичних посад і сфери цивільної служби та встановлення правових механізмів захисту державних службовців від незаконних політичних впливів; запровадження відкритого конкурсного прийняття на цивільну службу та службового просування; удосконалення системи управління державною цивільною службою;

- децентралізацію функцій державного управління та відповідних ресурсів; створення економічно самодостатніх суб'єктів місцевого самоврядування шляхом укрупнення сільських і селищних громад;

- правове регулювання адміністративної процедури (процедур); спрямування діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування насамперед на надання адміністративних послуг; впровадження нових організаційних форм та стандартів якості послуг; удосконалення механізмів правового захисту громадян у відносинах з органами державної влади;

- посилення контрольних функцій парламенту, місцевих рад, а також посилення державного фінансового контролю; розвиток системи адміністративного судочинства; залучення громадськості до участі в управлінні державними і суспільними справами та контролю за функціонуванням органів влади.

Метою реформування місцевих органів виконавчої влади є сприяння розвитку місцевого самоврядування на основі передачі максимально можливого обсягу владних повноважень органам місцевого самоврядування та чіткого функціонального розмежування з повноваженнями виконавчої влади (децентралізації). Таке реформування може бути здійснене у два етапи.

⁵² <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=n0002100-06>

На першому етапі діяльність обласних державних адміністрацій має бути спрямована на соціально-економічний та гуманітарний розвиток регіону.

При цьому доцільно змінити порядок призначення керівників державних адміністрацій, надавши такі повноваження Кабінету Міністрів (що потребує внесення змін до Конституції України).

На другому етапі при запровадженні регіонального самоврядування на базі обласних державних адміністрацій мають утворюватися виконавчі органи обласних рад. Контроль за дотриманням законодавства органами місцевого самоврядування має здійснюватися структурними підрозділами Міністерства юстиції та Міністерства фінансів.

Сутність реформування у цій сфері має полягати у поступовому розширенні прав місцевих громад щодо вирішення питань своєї життєдіяльності, збільшенні їхньої економічної самостійності, оптимізації розподілу повноважень між місцевими органами державної влади й органами місцевого самоврядування і, як результат, забезпеченні громадян України необхідною кількістю і якістю соціальних та адміністративних послуг.

З огляду на необхідність вирішення цих проблем потребує розширення і оновлення законодавча база місцевого самоврядування, насамперед у частині чіткого розмежування повноважень між місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування та з фінансово-економічних питань. Мають бути прийняті нові Закони України «Про самоврядування територіальних громад», «Про місцеве самоврядування району», «Про місцеве самоврядування області», а також внесені необхідні зміни до Бюджетного кодексу України, Закону «Про службу в органах місцевого самоврядування» та інші акти чинного законодавства.

Розподіл повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, між органами місцевого самоврядування різних рівнів має здійснюватися на підставі принципу субсидіарності. Ті функції і повноваження, що їх об'єктивно не можуть виконувати громади, передаються на рівень районів, далі – на рівень областей, а від них – державі у цілому. Але основою розподілу повноважень має бути добровільне бажання територіальної громади щодо їх делегування.

Ключовим питанням адміністративно-територіальної реформи є визначення громади базовою одиницею адміністративно-територіального устрою нашої країни. Такий підхід дає можливість створити струнку систему адміністративно-територіального устрою, що унеможливує включення одного територіального утворення до складу іншого.

5. ПОСЛАННЯ ПРЕЗИДЕНТА УКРАЇНИ Леоніда Кучми до Верховної Ради України, 2000 рік «Україна: поступ у XXI століття: Стратегія економічної та соціальної політики на 2000 – 2004 рр.»⁵³

«Основна мета адміністративної реформи полягає у створенні ефективної системи державного управління, яка відповідає б стандартам демократичної правової держави з соціально орієнтованою ринковою економікою.

Ставиться завдання удосконалення управлінської вертикалі та структури органів виконавчої влади на місцях, розмежування і збалансування повноважень та відповідальності органів влади і місцевого самоврядування у сфері надання державних і громадських послуг.

Передбачається прийняття нової редакції Закону «Про державну службу», а також Кодексу основних правил поведінки держслужбовця, забезпечення належного контролю за його дотриманням. Упродовж 2000–2001 рр. буде проведено суцільну переатестацію державних службовців усіх рівнів, а також удосконалено механізми конкурсного призначення осіб на посади держслужбовців».

⁵³ <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=276%D0%B0%2F2000>

ДОДАТОК 4.

ОФОРМЛЕННЯ ПРОЕКТУ МІСЦЕВОГО РЕГУЛЯТОРНОГО АКТА НА ПРИКЛАДІ КИЇВСЬКОЇ МІСЬКОЇ РАДИ⁵⁴:

ПОВІДОМЛЕННЯ ПРО ОПРИЛЮДНЕННЯ ПРОЕКТУ РЕГУЛЯТОРНОГО АКТА

- проекту рішення Київської міської ради «Про визначення виконавців комунальних послуг у житловому фонді м. Києва»

Відповідно до статей 9, 13 Закону України „Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності” та з метою одержання зауважень і пропозицій від фізичних та юридичних осіб, їх об’єднань Головне управління енергетики, енергоефективності та енергозбереження виконавчого органу Київради (Київської міської державної адміністрації) повідомляє про оприлюднення проекту регуляторного акта – проекту рішення Київської міської ради «Про визначення виконавців комунальних послуг у житловому фонді м. Києва».

Головний розробник проекту: Головне управління енергетики, енергоефективності та енергозбереження виконавчого органу Київради (Київської міської державної адміністрації).

Проект рішення розміщений у мережі Інтернет за адресою www.kmv.gov.ua (в розділі Регуляторна політика – оприлюднення проектів).

Мета проекту рішення:

Основною метою проекту рішення Київської міської ради «Про визначення виконавців комунальних послуг у житловому фонді м. Києва» є врегулювання організаційних та господарських відносин, що виникають у сфері надання та споживання комунальних послуг з централізованого постачання гарячої води у житловому фонді комунальної власності територіальної громади м. Києва, підвищення якості надання населенню цих послуг.

Зауваження та пропозиції до проекту рішення приймаються Головним управлінням енергетики, енергоефективності та енергозбереження виконавчого органу Київради (Київської міської державної адміністрації) протягом 1 місяця (з 07.06.2011 до 07.07.2011) у письмовому або в електронному вигляді за адресами:

Поштова адреса: 01001, м. Київ, вул. Хрещатик, 12, тел. (044) 278-41-23 – Головне управління енергетики, енергоефективності та енергозбереження виконавчого органу Київради (Київської міської державної адміністрації).

Електронна адреса: gu-energy@kmv.gov.ua

ЗМІСТ ПРОЕКТУ РЕГУЛЯТОРНОГО АКТА

- проекту рішення Київської міської ради

Про визначення виконавців комунальних послуг у житловому фонді м. Києва

Відповідно до Законів України „Про місцеве самоврядування в Україні”, „Про столицю України – місто-герой Київ”, „Про житлово-комунальні послуги”, „Про теплопостачання”, Порядку формування тарифів на послуги з утримання будинків і споруд та прибудинкових терито-

⁵⁴ <http://www.kmv.gov.ua/rpolicyprj.asp?id=523>

рій, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 20.05.2009 № 529, Порядку формування тарифів на виробництво, транспортування, постачання теплової енергії та послуги з централізованого опалення і постачання гарячої води, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 10.07.2006 № 955, Правил надання послуг з централізованого опалення, постачання холодної та гарячої води і водовідведення, затверджених постановою Кабінету Міністрів України від 21.07.2005 № 630, Порядку визначення виконавця житлово-комунальних послуг у житловому фонді, затвердженого наказом Державного комітету України з питань житлово-комунального господарства від 25.04.2005 № 60, зареєстрованого в Міністерстві юстиції України 19.05.2005 за №541/10821, рішення Київської міської ради від 08.10.2009 №319/2388 „Про введення в дію тристороннього договору про надання послуг, пов'язаних з розподілом (розщепленням) грошових коштів за комунальні послуги, що надходять від населення на спеціальні розподільчі рахунки“, з метою врегулювання організаційних, господарських відносин, що виникають у сфері надання та споживання комунальних послуг між їхніми виробниками, виконавцями і споживачами, та підвищення якості надання населенню комунальних послуг, посилення відповідальності виконавців цих послуг перед споживачами, Київська міська рада

ВИРШИЛА:

1. Визначити виконавцями послуг централізованого постачання гарячої води у житловому фонді комунальної власності територіальної громади м.Києва балансоутримувачів теплових пунктів, які за напрямком діяльності мають можливість надавати послуги централізованого постачання гарячої води, та інших юридичних осіб, яким теплові пункти передані в управління, повне господарське відання, володіння, користування, оренду або концесію.

2. Виконавцям послуг централізованого постачання гарячої води в термін до 31.12.2011 укласти зі споживачами, які є власниками, орендарями чи наймачами квартир у багатоквартирних будинках, договори про надання відповідних комунальних послуг згідно з типовим договором, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 21.07.2005 №630.

3. Рекомендувати власникам відомчих житлових будинків, житлових будинків житлово-будівельних кооперативів, об'єднань співвласників багатоквартирних будинків та житлових будинків, побудованих за залучені кошти інвесторів, при визначенні виконавців послуг централізованого постачання гарячої води керуватися цим рішенням.

4. Контроль за виконанням зазначеного рішення покласти на постійну комісію Київської міської ради з питань житлово-комунального господарства та паливно-енергетичного комплексу.

Київський міський голова
Л.Черновецький

АНАЛІЗ РЕГУЛЯТОРНОГО ВПЛИВУ

до проекту рішення Київської міської ради «Про визначення виконавців комунальних послуг у житловому фонді м. Києва»

Аналіз регуляторного впливу підготовлений з метою приведення у відповідність до норм чинного законодавства організаційних та господарських відносин, що виникають у сфері надання та споживання послуг з централізованого постачання гарячої води, та сприяння врегулюванню відносин між суб'єктами відносин у сфері надання цієї послуги.

Проект рішення розроблено Головним управлінням енергетики, енергоефективності та енергозбереження виконавчого органу Київської міської ради (Київської міської державної адміністрації).

1. Визначення та аналіз проблеми, яку пропонується розв'язати шляхом державного регулювання

Основні засади організаційних, господарських відносин, які виникають у сфері надання та споживання комунальних послуг між їхніми виробниками, виконавцями і споживачами, а також їхні права та обов'язки, врегульовані Законом України «Про житлово-комунальні послуги», яким обов'язок з підготовки та укладання зі споживачами договорів на надання житлово-комунальних послуг покладений на виконавців цих послуг.

Проектом рішення запропоновано визначити виконавців послуг з централізованого постачання гарячої води у житловому фонді територіальної громади міста Києва, а саме балансоутримувачів теплових пунктів та інших юридичних осіб, яким теплові пункти передані в управління, повне господарське відання, володіння, користування, оренду чи концесію, яким у подальшому необхідно встановити договірні відносини про надання відповідних комунальних послуг зі споживачами, які є власниками, орендарями чи наймачами квартир у багатоквартирних будинках, згідно з типовим договором, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 21.07.2005 № 630 «Про затвердження Правил надання послуг з централізованого опалення, постачання холодної та гарячої води і водовідведення».

Вказане коло суб'єктів господарювання, як виконавців послуг з централізованого постачання гарячої води у житловому фонді комунальної власності територіальної громади м. Києва, визначено відповідно до пункту 1.3 Порядку визначення виконавця житлово-комунальних послуг у житловому фонді, затвердженого наказом Державного комітету України з питань житлово-комунального господарства від 25.04.2005 № 60 та зареєстрованого в Міністерстві юстиції України 19.05.2005 за №541/10821, який передбачає наступне: «виконавцем житлово-комунальних послуг, визначених у пункті 1.1 Порядку, може бути суб'єкт господарювання, предметом діяльності якого є надання відповідних житлово-комунальних послуг та який може забезпечити виконання обов'язків, визначених у частині другій статті 21 Закону України «Про житлово-комунальні послуги». Частиною другою статті 21 Закону України «Про житлово-комунальні послуги» встановлено перелік обов'язків виконавця послуг.

2. Обґрунтування прийняття Проекту регуляторного акта

Прийняття Київською міською радою рішення «Про визначення виконавців комунальних послуг у житловому фонді м. Києва» забезпечить приведення у відповідність до норм чинного законодавства відносин між суб'єктами відносин у сфері надання та споживання послуг з централізованого гарячого водопостачання.

3. Очікувані результати прийняття запропонованого регуляторного акта, у тому числі розрахунок очікуваних витрат та вигод суб'єктів господарювання, громадян та держави внаслідок дії регуляторного акта

Прийняття вказаного рішення дозволить забезпечити врегулювання організаційних та господарських відносин, що виникають у сфері надання та споживання послуг з централізованого постачання гарячої води у житловому фонді комунальної власності територіальної громади м. Києва, між їхніми виробниками, виконавцями і споживачами, що в свою чергу дасть змогу забезпечити населення м. Києва послугою з централізованого гарячого водопостачання, що відповідає чинним нормативним вимогам, досягти скорочення аварійності на розподільчих мережах гарячого водопостачання, забезпечити справедливість і прозорість при формуванні тарифів на послуги централізованого гарячого водопостачання.

4. Цілі державного регулювання

Проект є нормативно-правовим актом, який спрямований на удосконалення правового регулювання організаційних та господарських відносин, що виникають у сфері надання та спо-

живання комунальних послуг між суб'єктами господарювання та споживачами в межах міста Києва.

5. Альтернативні способи досягнення встановлених цілей, у тому числі ті з них, які не передбачають безпосереднього державного регулювання господарських відносин

Альтернативні способи досягнення встановлених цілей відсутні, оскільки Законом України «Про житлово-комунальні послуги» встановлена пряма норма щодо необхідності укладення договорів про надання комунальних послуг між виконавцями цих послуг та споживачами.

6. Переваги обраного способу досягнення встановлених цілей

Обраний спосіб дозволить створити умови для врегулювання організаційних та господарських відносин, що виникають у сфері надання та споживання послуг з централізованого постачання гарячої води відповідно до вимог Закону України «Про житлово-комунальні послуги» та Порядку визначення виконавця житлово-комунальних послуг у житловому фонді, затвердженого наказом Державного комітету України з питань житлово-комунального господарства від 25.04.2005 № 60 та зареєстрованого в Міністерстві юстиції України 19.05.2005 за №541/10821.

7. Механізм і заходи, які забезпечать розв'язання визначеної проблеми шляхом прийняття запропонованого регуляторного акта

Встановлення договірних відносин у сфері надання комунальних послуг з централізованого постачання гарячої води можливе за умови визначення кола суб'єктів господарювання, як виконавців цих послуг.

З прийняттям Київською міською радою рішення «Про визначення виконавців комунальних послуг у житловому фонді м. Києва» будуть визначені виконавці послуг з централізованого постачання гарячої води у житловому фонді комунальної власності територіальної громади м. Києва, які зобов'язані встановити договірні відносини зі споживачами.

8. Обґрунтування можливості досягнення встановлених цілей у разі прийняття запропонованого регуляторного акта

Визначення виконавцем комунальних послуг такого кола суб'єктів господарювання, як виробник послуг, передбачено пунктом 4.1 Порядку визначення виконавця житлово-комунальних послуг у житловому фонді, затвердженого наказом Державного комітету України з питань житлово-комунального господарства від 25.04.2005 № 60 та зареєстрованого в Міністерстві юстиції України 19.05.2005 за №541/10821, яким встановлено, що виконавцем комунальних послуг може бути виробник зазначених послуг, виконавець послуг з управління будинком, спорудою або групою будинків чи інший суб'єкт господарювання, з яким дійшли домовленості про надання таких послуг та який відповідає вимогам пункту 1.3 Порядку.

Власникам відомчих житлових будинків, житлових будинків житлово-будівельних кооперативів, об'єднань співвласників багатоквартирних будинків та житлових будинків, побудованих за залучені кошти інвесторів, рекомендовано при визначенні виконавців послуг централізованого постачання гарячої води керуватись цим рішенням.

Вищезазначені власники житла відповідно до чинного законодавства можуть своїми рішеннями визначити виконавців комунальних послуг. У разі, якщо донині виконавці послуг не визначені, власникам житла, визначеним у пункті 3 рішення, рекомендовано визначити виконавців послуг відповідно до даного рішення та на підставі Порядку визначення виконавця житлово-комунальних послуг у житловому фонді, затвердженого наказом Державного комітету України з питань житлово-комунального господарства від 25.04.2005 № 60 та зареєстрованого в Міністерстві юстиції України 19.05.2005 за №541/10821.

Прийняття рішення про визначення виконавців послуг з централізованого постачання гарячої води дозволить шляхом встановлення договірних відносин у сфері надання комунальних послуг з централізованого постачання гарячої води забезпечити населення м. Києва послугою з централізованого гарячого водопостачання, що відповідає чинним нормативним вимогам.

9. Оцінка можливості впровадження та виконання вимог регуляторного акта залежно від ресурсів, якими розпоряджаються органи державної влади, органи місцевого самоврядування, фізичні та юридичні особи, які повинні впроваджувати або виконувати ці вимоги

Впровадження проекту рішення додаткових витрат не потребує.

10. Оцінка ризику впливу зовнішніх чинників на дію запропонованого регуляторного акта

Ризику впливу зовнішніх чинників на дію регуляторного акта немає.

11. Визначення заходів, за допомогою яких буде здійснюватися відстеження результативності регуляторного акта в разі його прийняття

Залучення суб'єктів господарювання та громадськості до відстеження результативності та виконання цього рішення. Базове, повторне та періодичне відстеження результативності цього рішення будуть здійснюватися у строки та у спосіб, що визначені ст. 10 Закону України „Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності” та Методики проведення аналізу впливу та відстеження результативності регуляторного акта, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 11.03.2004 №308.

Анатолій Ткачук

МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ ТА ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ

Практичний посібник

Відповідальна за випуск: О. Суходольська
Редагування: Л. Щербатенко, І. Щербатенко
Макет-Дизайн: С. Шишкін

Підписано до друку 21 серпня 2012 року
Формат 60x90 1/8. Ум. друк. арк. 15
Папір офсетний. Друк офсетний.
Гарнітура Myriad Pro
Наклад 1000 прим.

Віддруковано у типографії „Софія-А”, Київ, вул. Дегтярівська, 25
Видано на замовлення Проекту міжнародної технічної допомоги
«Підтримка децентралізації в Україні»
тел.: (044) 270-55-21 (27)
факс: (044) 279 67 27
www.despro.org.ua

