



ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ ТА МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

УДК 342.553(477)

Ю. Бальцій,

кандидат юридичних наук, доцент кафедри конституційного права
Національного університету «Одеська юридична академія»

РАЙОННА, ОБЛАСНА РАДА В СИСТЕМІ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ УКРАЇНИ

Взятий сучасною Україною курс на побудову правової демократичної держави супроводжується об'єктивними процесами становлення та розвитку такого важливого інституту громадянського суспільства, як інститут місцевого самоврядування.

Сьогодні в умовах здійснюваної в Україні адміністративно-територіальної реформи, складовою частиною якої виступає реформа місцевого самоврядування, блок питань про визначення та належну нормативну регламентацію правового статусу районної, обласної ради є одним з найбільш проблематичних і залишається актуальним науковим та практичним завданням у науці не тільки конституційного, а й муніципального права України.

Об'єктивізація цієї проблеми обумовлюється, перш за все, тим, що питання щодо організації місцевого самоврядування, формування, діяльності та відповідальності його органів, не врегульовані Конституцією України, визначаються законом. Звідси, правовий статус районної, обласної ради, що представляє спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст, підлягає нормативному регулюванню та закріпленню на рівні закону.

Незважаючи на те, що правовий статус районної, обласної ради частково визначається ст. 10, 43–47, 72 та 78 Закону України від 21 травня 1997 р. «Про місцеве самоврядування в Україні» [1] (далі — Закон України від 21 трав-

ня 1997 р.), проте в рамках профільного закону оптимальне врегулювання всіх аспектів діяльності районної, обласної ради уявляється об'єктивно неможливим, внаслідок чого мають місце численні прогалини у нормативному регулюванні, які негативно впливають не тільки на становлення, формування та функціонування цього інституту, але й на оптимальне здійснення повноважень територіальної громади як первинного суб'єкта місцевого самоврядування, який, по суті, їх і формує. Звідси прийняття відповідного законодавчого акта, в якому вичерпно було би закріплено коло повноважень районної, обласної ради, правові гарантії їх діяльності, порядок відповідальності, перш за все, перед територіальною громадою, детальніше розмежування їх повноважень з органами виконавчої влади на місцях виступає як нагальна необхідність.

Виходячи із ст. 5 Закону України від 21 травня 1997 р. система місцевого самоврядування включає: територіальну громаду; сільську, селищну, міську раду; сільського, селищного, міського голову; виконавчі органи сільської, селищної, міської ради; районні та обласні ради, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст; органи самоорганізації населення. Якщо територіальні громади є первинними суб'єктами місцевого самоврядування і реально виступають у такій якості, то місцеві ради, як вірно наголошується в юридичній літературі, є вторинними,

похідними суб'єктами місцевого самоврядування, які підзвітні та підконтрольні первинному суб'єктові, що їх конститував, — територіальній громаді.

У цьому контексті слід зазначити, що система місцевих рад як представницьких органів місцевого самоврядування складається із двох підсистем — базової і регіонального рівнів.

Базовий рівень (підсистема) включає сільські, селищні, міські ради, які створюються відповідно до адміністративно-територіального поділу держави на територіях сіл, селищ, міст районного та обласного значення, міст, які мають спеціальний статус (Київ та Севастополь).

Регіональний рівень (підсистема) місцевих рад включає обласні та районні ради, які утворюються на територіях відповідних областей та районів.

Крім того, слід відзначити, що відмінності між цими двома підсистемами визначені та вказані у п. 1 і п. 2 ст. 10 Закону України від 21 травня 1997 р., а саме те, що сільські, селищні, міські ради є органами місцевого самоврядування, що представляють відповідні територіальні громади і що здійснюють від їх імені та в їх інтересах функції та повноваження місцевого самоврядування, на відміну від яких обласні та районні ради є органами місцевого самоврядування, що представляють загальні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст. Проте, головна їх відмінність полягає в тому, що обласні та районні ради мають іншу, ніж сільські, селищні та міські ради природу. Вони не виступають представницькими органами обласних і районних громад. Конституція України не виокремлює і, отже, не визнає наявності таких громад та не розглядає населення області, району як суб'єкта місцевого самоврядування, а обласна і районна ради конститууються як органи місцевого самоврядування, які представляють загальні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст у межах повноважень, визначених Конституцією України, Законом України від 21 травня 1997 р. та іншими законами, а також повноважень, переданих (де-

легованих) їм сільськими, селищними, міськими радами.

Компетенція є підставою ефективного розподілу управлінської праці між територіальною громадою та радами. Ради наділяються законом властивою лише їм власною компетенцією; вони мають право самостійно здійснювати свою компетенцію, а також нести відповідальність за її реалізацію.

Згідно з п. 2 ст. 10 Закону України від 21 травня 1997 р., районні, обласні ради здійснюють функції та повноваження місцевого самоврядування, визначені Конституцією України, цим та іншими законами. На підставі профільного закону компетенція районних, обласних рад поділяється на власну та делеговану.

До власних повноважень представницьких органів цього рівня, зокрема, належать такі, які зазначені у ст. 43 Закону України від 21 травня 1997 р., а саме:

— організаційно-регламентуючі, спрямовані на організацію порядку діяльності самої ради, а також — встановлення її структури, кількісного складу та ін.;

— установчі;

— контроль за діяльністю місцевих органів виконавчої влади;

— здійснення депутатської діяльності;

— затвердження районних, обласних бюджетів, а також програм соціально-економічного та культурного розвитку району, області, цільових програм з інших питань та заслуховування звітів про їх виконання;

— розподіл переданих з державного бюджету коштів у вигляді дотацій, субвенцій відповідно між районними бюджетами, місцевими бюджетами міст обласного значення, сіл, селищ, міст районного значення;

— встановлення порядку управління та розпорядження комунальною власністю;

— вирішення питань регулювання земельних відносин;

— встановлення правил користування водозабірними спорудами, призначеними для задоволення питних, побутових та інших потреб населення;

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ ТА МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

— прийняття рішень з питань адміністративно-територіального устрою в межах і порядку, визначених законом;

— прийняття рішень, пов'язаних зі створенням спеціальних вільних та інших зон;

— прийняття рішення щодо делегування місцевим державним адміністраціям окремих повноважень районних, обласних рад та ін.

Крім того, районні, обласні ради делегують відповідним місцевим державним адміністраціям наступні повноваження, зазначені у ст. 44 Закону, а саме:

— підготовка і внесення на розгляд ради проектів програм соціально-економічного та культурного розвитку відповідно районів і областей, цільових програм з інших питань;

— забезпечення збалансованого економічного і соціального розвитку відповідної території, ефективного використання природних, трудових і фінансових ресурсів;

— сприяння інвестиційній діяльності на території району, області та здійснення інших повноважень.

Аналіз компетенції районних, обласних рад дає можливість зробити висновок про те, що саме на них покладається вагомий обсяг самоврядних повноважень.

В цілому, відповідна система місцевого самоврядування покликана забезпечити ефективне вирішення проблем локального значення на місцях. Проте вона не позбавлена певних недоліків. Одним з таких недоліків на регіональному рівні самоврядування (район і область), який зумовлює недостатню ефективність його функціонування, є відсутність власних виконавчих органів у представницьких органів цього рівня. Це спричиняє невиправдано широкі повноваження місцевих державних адміністрацій, яким районні та обласні самоврядні представницькі органи зобов'язані відповідно до закону делегувати виконавчі функції місцевого самоврядування.

Крім того, особливістю української моделі організації влади на місцях є те, що місцеві органи виконавчої влади створюються і діють не з метою здійс-

нення контрольно-наглядових функцій щодо законності діяльності місцевого самоврядування, як у західноєвропейських державах, а й беруть на себе основний обсяг повноважень щодо управління відповідними територіями. Фактично чинна система публічної влади на цьому рівні реалізується через систему політичного та економічного двовладдя: діють призначені з центру державні адміністрації і обрані громадами місцеві органи влади. Це призводить до труднощів у розмежуванні повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування.

Таким чином, районна, обласна рада займає неоднозначне місце в системі органів місцевого самоврядування. Представляючи інтереси громади, районна, обласна рада фактично позбавлена можливості ефективного і оперативного практичного підкріплення прийнятих рішень. Невиправдано широкі повноваження адміністрацій з одного боку та первинний, більш близький рівень до територіальної громади місцевих рад з іншого боку, робить неоднозначним місце районної, обласної ради. Проте делеговані їй повноваження та коло питань, які вирішуються виключно цим органом, обумовлюють необхідність та незамінність цього виборного органу.

На сьогодні Україна іде шляхом конституційного реформування системи місцевого самоврядування, і, як слушно зазначає П. Любченко, на конституційному рівні з метою подальшого розвитку місцевого самоврядування потрібно невідкладно вирішити наступні питання: запровадження повноцінного місцевого самоврядування на регіональному й районному рівнях, створення виконавчих органів районними й обласними радами; усунення двовладдя на місцевому рівні шляхом ліквідації районних державних адміністрацій; визначення нового статусу, функцій і повноважень обласних державних адміністрацій як органів, що виконують по відношенню до органів місцевого самоврядування виключно наглядово-контрольні та аналітично-консультативні функції; розширення повноважень обласних рад

шляхом передачі їм значної частини управлінських функцій по розв'язанню регіональних проблем соціальної політики, економічного й науково-технічного розвитку тощо [2, 62].

Виходячи із вищевикладеного треба зазначити, що практика виявила слабкі місця, певні прогалини у законодавстві про місцеве самоврядування, які стосуються саме районних, обласних рад і які потрібно вирішувати на законодавчому рівні шляхом внесення відповідних змін до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», а також прийняття Закону України «Про правовий статус районної, обласної ради в Україні», в якому вичерпно було би закріплено коло повноважень районної, обласної ради, правові гарантії їх діяльності, порядок відповідальності, перш за все, перед територіальною громадою, детальніше розмежування їх повноважень з органами виконавчої влади на місцях, виступає як нагальна необхідність сьогодення.

Ключові слова: місцеве самоврядування, система місцевого самоврядування, компетенція, реформа.

Статтю присвячено дослідженню регулювання районних, обласних рад Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні». Зазначено, що система місцевих рад як представницьких органів місцевого самоврядування складається із двох підсистем — базового і регіонального рівнів. Визначено загальні направ-

лення вдосконалості конституційних засад організації та функціонування районних, обласних рад в Україні.

Статья посвящена исследованию регулирования районных, областных советов Законом Украины «О местном самоуправлении в Украине». Отмечено, что система местных советов как представительных органов местного самоуправления состоит из двух подсистем — базового и регионального уровней. Определены основные направления совершенствования конституционных основ организации и функционирования районных, областных советов в Украине.

Article is devoted research of regulation of district, regional councils by the Law of Ukraine «On local self-government in Ukraine». Noted that the system of local councils as representative bodies of local self-government consists of two subsystems — the base and regional levels. The basic directions of perfection of the constitutional bases of the organization and functioning of district and regional councils in Ukraine.

Література

1. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 трав. 1997 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1997. — № 24. — Ст. 170.
2. Любченко П. Конституційні основи реформування місцевого самоврядування в Україні // Юридичний вісник. — 2011. — № 3. — С. 59–65.