

М. М. ІЖА. ПОВНОВАЖЕННЯ ОБЛАСНИХ РАД ЯК ОРГАНІВ РЕГІОНАЛЬНОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Проаналізовано повноваження обласних рад з точки зору перетворення їх на органи регіонального самоврядування, розглянуто чинники, що лежать в основі європейських рекомендацій щодо створення системи регіонального самоврядування.

Ключові слова: *місцеве самоврядування, регіональне самоврядування, регіон.*

Проанализированы полномочия областных советов с точки зрения превращения их в органы регионального самоуправления; рассмотрены факторы, лежащие в основе европейских рекомендаций относительно создания системы регионального самоуправления.

Ключевые слова: *местное самоуправление, региональное самоуправление, регион.*

The authorities of regional councils as the possible organs of regional self-government are analyzed. The reasons for European recommendation about introducing the system of regional self-government are considered.

Key words: *local self-government, regional self-government, region.*

Самоврядування на проміжному рівні управління є реальністю у багатьох європейських країнах і вимогою для формування ефективної системи державного управління на сучасному етапі розвитку держави. Однак в Україні прогрес у цій сфері є досить незначним, що відображається в першу чергу у відсутності у обласних рад інструментів впливу на представників виконавчої влади на місцях та механізмів розв'язання місцевих проблем у найбільш важливих сферах суспільного життя.

Проміжний рівень управління в Україні представлений областями та районами, а самоврядування, що здійснюється у них – регіональним. Свого часу такий підхід був офіційно закріплений у Законі України «Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування»¹ від 26 березня 1992 року, за яким територіальну основу регіонального самоврядування становили район і область.

У сучасних умовах за змістом ст. 1 Закону України «Про стимулювання розвитку регіонів»² від 8 вересня 2005 року поняття регіону охоплює територію Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва і Севастополя.

Управління, яке здійснюється в адміністративно-територіальних одиницях регіонального рівня може здійснюватися у двох формах³: 1) прямого державного управління. У даному випадку регіональне управління є результатом деконцентрації функцій державного управління на рівень органів, що створюються у таких адміністративно-територіальних одиницях центральними органами державної влади; 2) регіонального самоврядування, коли управління здійснюється здебільшого через органи, які обираються населенням відповідних адміністративно-територіальних одиниць вищого, ніж територіальні громади, рівня. За таких умов регіональне самоврядування є проявом децентралізації державного управління.

Слід зазначити, що іноді для забезпечення загальнодержавних інтересів на рівні таких територіальних одиниць може мати місце поєднання прямого державного управління з регіональним самоврядуванням, коли поряд із представницьки-

© ІЖА Микола Михайлович – кандидат економічних наук, доцент, докторант Інституту держави і права ім. В.М.Корецького НАН України

ми органами регіонального самоврядування паралельно існують відповідні місцеві органи державного управління.

На необхідність запровадження регіонального самоврядування в Україні вказують і європейські організації, зокрема Конгрес місцевих і регіональних влад Європи, який прийняв дві рекомендації щодо місцевої і регіональної демократії в Україні – №48⁴ та №102⁵. Зокрема в останній рекомендації пропонується взяти до уваги те, що в Україні має бути створена визначена Конституцією система регіонального самоврядування, яка прямо представляє інтереси громад на проміжному рівні між місцевими та державними органами влади. Суттєвими орієнтирами для досягнення цієї важливої мети мають стати принципами, які містяться в проєкті Європейської хартії регіонального самоврядування. При цьому наголошується на тому, що для добре збалансованого функціонування всіх рівнів самоврядування в країні та чіткого розуміння і розподілу відповідних повноважень закон та Конституція повинні чітко відрізнити місцеве самоврядування від регіонального, а останнє – від органів державної виконавчої влади на місцях. У зв'язки з цим запропоновано, щоб місцеві і регіональні влади, включаючи міста Київ і Севастополь, мали свої власні виконавчі органи, що представляють конкретну імплементацію відповідних положень Європейської хартії місцевого самоврядування.

На необхідність здійснити відповідні кроки щодо подальшого запровадження принципів регіонального самоврядування наголошується також у резолюції Конгресу місцевих і регіональних влад Європи №146 від 5 червня 2002 року щодо проєкту Європейської хартії регіонального самоврядування⁶.

Значною мірою така критика в адрес України зумовлена тим, що парламент України ратифікував Європейську Хартію місцевого самоврядування без будь-яких застережень. У такий спосіб Київ взяв на себе зобов'язання виконувати цю Хартію у повному обсязі, в тому числі в частині, що стосується запровадження регіонального самоврядування на рівні районів та областей, що, на думку деяких експертів, не узгоджується з Конституцією України, яка не передбачає існування регіонального самоврядування як самостійного вища державно-правого життя.

Однак, на нашу думку, наявність регіонального самоврядування є вимогою часу і відкладаючи вирішення цього питання, Україна сама собі створює перешкоди на шляху подальшої демократизації та економічного розвитку. На сьогодні основна проблема органів самоврядування регіонального рівня України полягає в тому, що обласні ради не мають виконавчих органів, а тільки виконавчі апарати. Обласна та районна рада не утворюють власних виконавчих органів, а відповідні повноваження делегуються нею обласній, районній державній адміністрації. Організаційне, правове, інформаційне, аналітичне, матеріально-технічне забезпечення діяльності ради, її органів, депутатів здійснює апарат ради, який утворюється відповідною радою. Він сприяє здійсненню відповідною радою взаємодії і зв'язків з територіальними громадами, місцевими органами виконавчої влади, органами та посадовими особами місцевого самоврядування. Виконавчий апарат ради за посадою очолює голова відповідної ради.

Тут доцільно згадати про прецедент, створений Львівською обласною радою. У розпал Помаранчевої революції вона 24 листопада 2004 року висловила недовіру главі облдержадміністрації та його заступникам і відродила обласний виконавчий комітет⁷. Планувалося створити повноцінні органи виконавчої влади, підконтрольні обласній раді, які фактично замінили б собою діючу обласну дер-

жавну адміністрацію. В той же день обласні депутати призначили головою новоствореного виконкому П.Олійника, народного депутата і главу львівського виборчого штабу В. Ющенка. Тоді ж було усунуто від службових обов'язків керівників Управління Міністерства внутрішніх справ України, Державної податкової адміністрації та податкової міліції у Львівській області, Західної регіональної митниці, об'єднання «Львівліс» і обласного Управління пасажирського транспорту. На місце деяких з них було одразу ж призначено лояльних до волі народу виконувачів обов'язків керівників, а інших виконуючих обов'язки планувалося призначити пізніше. 27 листопада з'явилася постанова Верховної Ради, що закликала місцеві ради відмовитися від низки рішень, прийнятих в екстремальній ситуації після другого туру виборів. В той же день всі глави районних державних адміністрацій підтримали волю більшості населення, рішення районних і обласних рад. А 1 грудня губернатор написав у відповідні столичні відомства листи, якими ретранслював побажання обласної ради висловити недовіру ряду обласних керівників (начальнику Львівської обласної міліції, головному в області податківцю, начальнику Західної регіональної митниці, керівникам ДП «Львівське обласне автотранспортне підприємство» і ДЛГО «Львівліс»). Уже 2 грудня обласна сесія узгодила свої попередні рішення з чинним законодавством і згадуваною постановою Верховної Ради. Однак на той момент повністю виконати побажання Комітету національного порятунку і парламенту обласний депутатський корпус не зміг. Було проголосовано призупинити рішення Львівської обласної ради, що стосуються створення виконкому та призначення нових керівників на місце відсторонених у вище перелічених обласних структурах.

Відповідно, в одній з найбільш важливій для функціонування самоврядного органу сфері – у бюджетній – до повноважень обласної ради належить лише затвердження обласного бюджету, складанням і виконанням якого займаються відповідні державні адміністрації.

Водночас повноваження обласної державної адміністрації у цій сфері передбачають, що вона: складає і подає на затвердження ради проект відповідного бюджету та забезпечує його виконання; звітує перед відповідною радою про його виконання; подає в установленому порядку до органів виконавчої влади вищого рівня фінансові показники і пропозиції до проекту Державного бюджету України, пропозиції щодо обсягу коштів Державного бюджету України для їх розподілу між територіальними громадами, розмірів дотацій і субсидій, дані про зміни складу об'єктів, що підлягають бюджетному фінансуванню, баланс фінансових ресурсів для врахування їх при визначенні розмірів субвенцій, а також для бюджетного вирівнювання виходячи із забезпеченості мінімальних соціальних потреб; отримує від усіх суб'єктів підприємницької діяльності незалежно від форм власності інформацію, передбачену актами законодавства для складання і виконання бюджету; здійснює фінансування підприємств, установ та організацій освіти, культури, науки, охорони здоров'я, фізичної культури і спорту, соціального захисту населення, переданих у встановленому законом порядку в управління місцевій державній адміністрації вищими органами державної та виконавчої влади або органами місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад, а також заходів, пов'язаних із розвитком житлово-комунального господарства, благоустроєм та шляховим будівництвом, охороною довкілля та громадського порядку, інших заходів, передбачених законодавством; у спільних інтересах територіальних громад об'єднує на договірній основі бюд-

жетні кошти з коштами підприємств, установ, організацій та населення для будівництва, розширення, реконструкції, ремонту та утримання виробничих підприємств, транспорту, мереж тепло-, водо-, газо-, енергозабезпечення, шляхів, зв'язку, служб з обслуговування населення, закладів охорони здоров'я, торгівлі, освіти, культури, соціального забезпечення житлово-комунальних об'єктів, в тому числі їх придбання для задоволення потреб населення та фінансує здійснення цих заходів; здійснює в установленому порядку регулювання інвестиційної діяльності; регулює ціни та тарифи за виконання робіт та надання житлово-комунальних послуг підприємствами, а також визначає і встановлює норми їх споживання, здійснює контроль за їх додержанням.

Такі ж диспропорції у розподілі владних повноважень зберігаються і щодо інструментів впливу з боку обласної ради на обласну державну адміністрацію. Голови обласних державних адміністрацій мають право дорадчого голосу на засіданнях обласних рад і щорічно звітують перед відповідними радами з питань виконання бюджету, програм соціально-економічного та культурного розвитку територій і делегованих повноважень.

Зі свого боку, обласна рада може висловити недовіру голові відповідної місцевої державної адміністрації, на підставі чого, з урахуванням пропозицій органу виконавчої влади вищого рівня, Президент України приймає рішення і дає відповідній раді обґрунтовану відповідь. Якщо недовіру голові обласної державної адміністрації висловили дві третини від складу відповідної ради, Президент України приймає відставку голови відповідної місцевої державної адміністрації. Однак відсутність конкретних часових рамок для прийняття рішенням главою держави сприяє затягуванню конфлікту між органом самоврядування і призначеним центром представником, що негативно відображається соціально-економічному і політичному розвитку регіону. Тому на практиці, оперативне реагування на вотум недовіри облради губернатору є досить рідким явищем, яке зумовлене в першу чергу, політичними мотивами. Так, 3 лютого 2010 року Дніпропетровська обласна рада висловила недовіру губернатору В.Бондарю 53 голосами зі 100 і вже наступного дня, 4 лютого, його було звільнено указом Президента. 3 лютого 2010 року Харківська обласна рада повторно висловила недовіру А. Авакову, за що проголосувало 105 з 150 депутатів (слід зазначити, що аналогічне рішення облради 2006 року губернатор оскаржив у суді). Члени облради, більшість яких є членами Партії регіонів, мотивували своє рішення незадовільною роботою голови облдержадміністрації щодо культурного та соціально-економічного розвитку регіону. В обласній адміністрації рішення облради назвали незаконним і прийнятим з порушенням регламенту, оскільки депутати не заслуховували звіт А. Авакова про роботу, голосували картками, а не бюлетенями, та й саме голосування не було таємним. Однак 5 лютого А. Авакова було знято з губернаторства.

Але наведені вище випадки є швидше виключенням, ніж правилом, що можна проілюструвати прикладами Тернопільщини і Львівщини. 22 жовтня 2009 року Тернопільська обласна рада після заслуговування інформації про хід ліквідації наслідків повені, що відбулася 23-27 липня на території області, і про використання коштів, виділених на ці цілі, висловила недовіру Ю. Чижмарю, за що проголосувало 61 зі 120 депутатів. Але жодної реакції від глави держави не надходило. 27 листопада 2009 року облрада повторно висловила недовіру губернатору, яку підтримали 64 депутати. Реакцією на це рішення стало звільнення Ю. Чижмаря,

але аж 6 квітня 2010 року і за результатами виборів президента.

8 вересня 2010 року вперше за часів президентства В. Януковича обласна рада у Львові висловила недовіру губернатору – В. Горбалю. За таке рішення, яке було розглянуто на сесії облради, проголосувало 66 депутатів із 120 депутатів, однак навіть через два місяці після його прийняття від Президента України не надходило жодної реакції.

Також слід наголосити на тому, що найбільш важливі повноваження, що стосуються упорядкування суспільного життя на території області, відповідні ради змушені делегувати обласним державним адміністраціям через відсутність власного виконавчого органу, а саме⁸: підготовка і внесення на розгляд ради проектів програм соціально-економічного та культурного розвитку відповідно районів і областей, цільових програм з інших питань, а в місцях компактного проживання національних меншин – також програм їх національно-культурного розвитку, проектів рішень, інших матеріалів з питань, передбачених цією статтею; забезпечення виконання рішень ради; підготовка і подання до відповідних органів виконавчої влади фінансових показників і пропозицій до проекту Державного бюджету України; сприяння інвестиційній діяльності на території району, області; об'єднання на договірних засадах коштів підприємств, установ та організацій, розташованих на відповідній території, і населення, а також бюджетних коштів на будівництво, реконструкцію, ремонт та утримання на пайових засадах об'єктів соціальної і виробничої інфраструктури, шляхів місцевого значення та на заходи щодо охорони праці та охорони навколишнього природного середовища; залучення в порядку, встановленому законом, підприємств, установ та організацій, які не належать до комунальної власності, до участі в обслуговуванні населення відповідної території, координація цієї роботи; підготовка питань про визначення у встановленому законом порядку території, вибір, вилучення (вкуп) і надання землі для містобудівних потреб, визначених містобудівною документацією.

Отже, хоча наявність регіонального самоврядування не є вимогою для вступу у Євросоюз, але є складовою частиною європейської моделі організації влади на місцях, про що свідчать відповідні рекомендації Україні з боку Конгресу місцевих і регіональних влад Європи. Що стосується повноважень обласних рад, то у найбільш важливих сферах вони обмежені необхідністю їх делегування обласним державним адміністраціям, а у сфері впливу на останні – часто мають декларативний характер і на практиці не виконують свого призначення.

1. Закон України «Про внесення змін до Закону Української РСР «Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування» від 26 березня 1992 р. // ВВР України. – 1992. – № 28. – Ст. 387. 2. Закону України «Про стимулювання розвитку регіонів» від 8 вересня 2005 року № 2850-IV // Урядовий кур'єр. – 2005. – 12 жовтня. 3. Чиркин В.Е. Государствование. – М.: Юрист, 1999. – С. 379-380. 4. Рекомендація 48 (1998) щодо місцевої і регіональної демократії в Україні. Затверджена Конгресом місцевих і регіональних влад Європи 28 травня 1998 р. // Голос України. – 1998. – 16 червня. 5. Рекомендація 102 (2001) щодо місцевої і регіональної демократії в Україні. Затверджена Постійним комітетом Конгресу місцевих і регіональних влад Європи 9 листопада 2001 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.kmv.gov.ua/divinfo.asp?id=202283> 6. Резолюція 146 (2002) щодо проекту Європейської хартії регіонального самоврядування від 5 червня 2002 р. // Європейська Хартія місцевого самоврядування та розвитку місцевої і регіональної демократії в Україні / За ред. М.О.Пухтинського, В.В. Толкованова. – К.: Крамар, 2003. – С. 140-144. 7. Гуцул Є. Не

всю владу – радам! // Дзеркало тижня. – 2004. – № 49. – 4-10 грудня. **8.** Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР // Голос України. – 1997. – 12 червня.