

ШУП'ЯНА М. Ю.,
кандидат юридичних наук,
асистент кафедри конституційного права
юридичного факультету
(Львівський національний університет
імені Івана Франка)

УДК 342.25.07(477)

РЕГІОНАЛЬНІ ОРГАНИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ: СУЧАСНІСТЬ ТА ПЕРСПЕКТИВИ В ПРОЦЕСІ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

Статтю присвячено розкриттю сутності й змісту такої правової категорії, яка є однією з найважливіших у сфері конституційного та муніципального права, як «регіон». Проаналізовано питання, пов'язані з правовою природою регіональних органів місцевого самоврядування, їх завданнями й функціями. Акцентується увага на розкритті змісту поняття «регіональний орган місцевого самоврядування» та класифікації цих органів.

Ключові слова: *регіон, децентралізація, регіональний орган місцевого самоврядування, районна рада, місцеві державні адміністрації.*

Статья посвящена раскрытию сущности и содержания такой правовой категории, которая является одной из важнейших в сфере конституционного и муниципального права, как «регион». Проанализированы вопросы, связанные с правовой природой региональных органов местного самоуправления, их задачами и функциями. Акцентируется внимание на раскрытии содержания понятия «региональный орган местного самоуправления» и классификации данных органов.

Ключевые слова: *регион, децентрализация, региональный орган местного самоуправления, районный совет, местные государственные администрации.*

The article is devoted to disclosing the nature and content of such a legal category, which is one of the most important in the field of constitutional and municipal law as a “region”. Analyzed issues related to the legal nature of the regional local authorities, their tasks and functions. The attention is focused on the discovery of the concept of “regional local authority”, and the classification of these bodies.

Key words: *region, decentralization, regional local government, district council, local state administrations.*

Вступ. Як зазначається в пояснювальній записці до проекту Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)», українське суспільство вимагає якісних, глибинних і системних змін до Основного Закону України, які мають сприяти досягненню визначеної в чинній Конституції України мети, пов'язаної, зокрема, з прагненням розвивати та зміцнювати демократичну, соціальну й правову державу. Одним із важливих кроків на шляху таких змін є реформування інституту місцевого самоврядування як одного з важливих інститутів правової держави. Для реалізації цієї мети необхідно насамперед відійти від централізованої моделі управління в державі та забезпечити спроможність місцевого самоврядування шляхом побудови ефективної системи територіальної організації влади в Україні. Наближення влади до населення, її доступність та ефективність як одна з важливих вимог Європейської хартії місцевого самоврядування є основою прове-



дення децентралізації. Одним із важливих кроків на шляху її проведення є реформування регіонального рівня місцевого самоврядування. Актуальність цього питання пов'язується з активними процесами децентралізації влади в Україні, які мають місце сьогодні, оскільки саме реформування регіонального рівня місцевого самоврядування є одним із важливих кроків на шляху до децентралізації влади в нашій державі.

Серед дослідників питання щодо визначення правової сутності поняття регіону й регіонального органу місцевого самоврядування необхідно назвати таких учених, як В.І. Борденюк [5], М.О. Баймуратов [8], С.Г. Серьогіна [11], В.Ф. Погорілко [13], О.Ф. Фрицький [13] та інші, які проаналізували й розвинули існуючі наукові уявлення щодо цього питання.

Постановка завдання. Однак, незважаючи на вказане, варто зауважити, що в сучасній юридичній літературі з конституційного та муніципального права мають місце лише початкові спроби розгляду питання визначення правової сутності поняття регіону й регіонального органу місцевого самоврядування, а також питання функціонування цих органів. Саме тому метою статті є детальний аналіз чинного законодавства та юридичної літератури, а також подальша розробка правової сутності понять регіону й регіонального органу місцевого самоврядування як важливої складової системи місцевого самоврядування України та гарантії демократичного розвитку нашої держави.

Результати дослідження. Під час вивчення питання, пов'язаного з визначенням правового змісту поняття «регіональний орган місцевого самоврядування», його завдань, функцій і видової характеристики насамперед необхідно з'ясувати правову сутність поняття регіону в Україні.

Першим законодавчим актом, у якому було вжито поняття «регіон», є чинна Конституція України. У ст. 132 Основного Закону України, подаючи поняття й засади територіального устрою України, законодавець увів у конституційно-правовий понятійний апарат термін «регіон» [1]. Проте тривалий час на законодавчому рівні не визначався його правовий зміст, що спричинило на практиці різні тлумачення цього поняття. Першим нормативно-правовим актом, у якому було надано тлумачення правового змісту регіону, став Закон України «Про стимулювання розвитку регіонів» від 8 вересня 2005 р. У ст. 1 цього закону проголошувалось: «Регіон – територія Автономної Республіки Крим, області, міст Києва та Севастополя» [2]. 5 лютого 2015 р. Верховною Радою України було прийнято Закон «Про засади державної регіональної політики», у якому під поняттям «регіон» розуміється територія Автономної Республіки Крим, області, міст Києва та Севастополя [3].

У сучасних умовах проведення реформи місцевого самоврядування й децентралізації влади значну увагу привертає визначення поняття регіону, надане в проекті Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)», який було схвалено в першому читанні 31 серпня 2015 р. У ньому пропонується надати таке визначення поняття регіону: «Автономна Республіка Крим та області є регіонами України» [4].

Отже, з аналізу наведених дефініцій регіону можемо зробити висновок, що регіон – це територія Автономної Республіки Крим, області, міст Києва й Севастополя, а до регіональних органів місцевого самоврядування належать Верховна Рада Автономної Республіки Крим (далі – АРК), обласні ради, а також Київська та Севастопольська міські ради. Що стосується району й районних рад, то в одних випадках його відносили до регіону, а в інших – ні. Наприклад, коли діяв Закон України «Про внесення змін до Закону Української РСР «Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування» від 26 березня 1992 р., район вважався регіоном, і на його території функціонувало регіональне самоврядування. З прийняттям Закону України «Про формування місцевих органів влади і самоврядування» від 3 лютого 1994 р. регіональне самоврядування було ліквідовано. Сучасні тенденції, які ми простежуємо в наведених законодавчих визначеннях, свідчать про схильність вважати регіоном лише Автономну Республіку Крим, області, міста Київ і Севастополь [5, с. 180].

Основним аспектом сутності регіональних органів місцевого самоврядування є їх представницький характер, що постає з аналізу ст. 1 Закону України «Про місцеве самовря-



дування в Україні» та Рішення Конституційного Суду України від 6 липня 1999 р. (справа про сумісництво посад народного депутата України та міського голови). Законодавець наголошує на представницькому характері цих органів також тоді, коли дає визначення Верховної Ради АРК та обласної ради.

Зокрема, Верховна Рада АРК, як зазначається в Конституції Автономної Республіки Крим, є представницьким органом Автономної Республіки Крим, який представляє інтереси громадян, спільні інтереси населення, територіальних громад, місцевого самоврядування, Автономної Республіки Крим у цілому та здійснює свої повноваження з метою сприяння й забезпечення реалізації їхніх прав і законних інтересів, а також вирішення питань збалансованого соціально-економічного, культурного й іншого розвитку Автономної Республіки Крим (ст. 21 Конституції АРК) [6].

Обласні ради, відповідно до приписів Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», – це органи місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ і міст у межах повноважень, визначених Конституцією й законами України, а також повноважень, переданих їм сільськими, селищними, міськими радами (ч. 2 ст. 10 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні») [7]. Тобто вони представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ і міст, а не інтереси населення областей, тому обласні ради кваліфікуються як «асоційовані» органи місцевого самоврядування, головною відмінною рисою яких є те, що вони нібито лише представляють волю місцевих громад, об'єднаних спільною територією [8, с. 301].

Проте такі оцінки природи обласних рад не відповідають загальноновизнаним ознакам, які властиві асоційованим органам. Це відображається, по-перше, у тому, що асоціація – це добровільне об'єднання осіб чи організацій, яке створюється для досягнення спільних господарських, соціально-культурних, політичних та інших цілей, а районні й обласні ради – це органи місцевого самоврядування, які створюються в обов'язковому порядку, визначеному Конституцією й законами України, незалежно від наявності відповідного волевиявлення сільських, селищних та міських рад, які представляють інтереси відповідних територіальних громад.

По-друге, за умови прийняття обласних рад як асоційованих органів місцевого самоврядування коло їх повноважень має визначатись відповідними сільськими, селищними та міськими радами, які прийняли рішення про створення відповідної ради. Натомість згідно зі змістом відповідних положень Конституції й Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» обласні ради створюються для здійснення повноважень, які визначаються Конституцією та законами України, а не рішеннями відповідних рад. Як своєрідний натяк на асоційовану природу обласних рад можна трактувати хіба що положення ст. 10 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», згідно з яким вони можуть представляти спільні інтереси територіальних громад у межах повноважень, переданих їм сільськими, селищними, міськими радами. Однак на практиці зазначена норма має здебільшого декларативний характер.

По-третє, фінансову основу діяльності районних та обласних рад як асоційованих органів місцевого самоврядування мали б становити доходи районних та обласних бюджетів, які повинні формуватись із коштів відповідних бюджетів місцевого самоврядування на договірних засадах [5, с. 187–188]. Однак відповідно до приписів Бюджетного кодексу України (далі – БКУ) обласні бюджети формуються здебільшого за рахунок загальнодержавних податків та зборів (ст. 66 БКУ), а також міжбюджетних трансфертів (дотацій і субвенцій), які надаються з Державного бюджету України обласним бюджетам (ст. 97 БКУ) [9].

У місті Києві, згідно з приписами Конституції України, Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» та Закону України «Про столицю України місто-герой Київ», діють такі представницькі органи місцевого самоврядування, як Київська міська рада, районні в місті ради (у разі їх створення), що є юридичними особами [10]. Що ж стосується регулювання статусу міста Севастополь, то жодного спеціального акта, який врегулював би статус цього міста, незважаючи на вказівку Конституції України, немає, тому діяльність



органів місцевого самоврядування в ньому регулюється Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні». Тобто в місті Севастополі, як і в місті Києві, діють такі представницькі органи місцевого самоврядування, як Севастопольська міська рада, районні в місті ради (у разі їх створення), що є юридичними особами.

Тобто регіональні органи місцевого самоврядування, які діють у містах Києві й Севастополі, на відміну від Верховної Ради АРК та обласних рад, представляють інтереси лише територіальної громади цих міст.

Завданням таких органів, тобто основним спрямовуючим фактором його діяльності, як постає з наведеного, є здійснення управління справами регіону на основі дотримання Конституції й законів України з метою розвитку регіону та забезпечення прав і свобод його населення.

До функцій регіональних органів місцевого самоврядування можна віднести такі:

- 1) представницьку – представляють інтереси територіальних громад, які входять у склад регіону;
 - 2) нормотворчу – урегулювання суспільних відносин у сфері місцевого самоврядування шляхом прийняття нормативно-правових актів;
 - 3) установчу – діяльність рад щодо формування власної структури;
 - 4) кадрову – формування персонального складу органів, які створюються радами, призначення посадових осіб;
 - 5) організаційно-розпорядчу – діяльність щодо вирішення організаційно-правових питань функціонування рад і їх органів, управління об'єктами комунальної власності; прийняття, зміна, скасування актів ненормативного (індивідуального) характеру;
 - 6) контрольну – контроль за діяльністю органів рад та їх посадових осіб;
 - 7) економічну – діяльність рад щодо економічного розвитку відповідних територій;
 - 8) соціальну – напрям діяльності рад щодо соціального захисту населення;
 - 9) забезпечення й охорону прав, свобод і законних інтересів людини та громадянина
- [11, с. 255–256].

Важливим аспектом під час розгляду питання щодо визначення змісту поняття «регіональний орган місцевого самоврядування» є розгляд питання щодо видової характеристики цих органів. Згідно з аналізом законодавства, а також правової літератури можемо класифікувати регіональні органи місцевого самоврядування за такими критеріями:

- за територією поширення компетенції: Автономна Республіка Крим, область, місто-регіони (Київ і Севастополь);
- за наявністю у своїй структурі виконавчих органів: наявні виконавчі органи (Київ, Севастополь), відсутні виконавчі органи (області, АРК);
- за способом заміщення посади керівника органу: виборна (Київ і Севастополь) та призначення (АРК, області, райони);
- за правовим регулюванням діяльності: Конституція АРК, Закон України «Про місцеве самоврядування», Закон України «Про столицю України місто-герой Київ».

Регіональні органи місцевого самоврядування, окрім наведеного, відрізняються між собою також за кількістю депутатів, які входять у їх склад, назвами й кількістю внутрішніх органів рад.

У контексті розгляду питання щодо визначення поняття «регіональний орган місцевого самоврядування», його завдань, функцій і видової характеристики необхідно зупинитись також на проблемах взаємовідносин регіональних органів місцевого самоврядування та місцевих державних адміністрацій.

Насамперед зупинимось на столиці – місті Києві. Визначальним у цьому аспекті є положення Закону України «Про столицю України місто-герой Київ» про те, що виконавчим органом Київської міської ради є Київська міська державна адміністрація, яка паралельно виконує функції державної виконавчої влади, що є особливістю здійснення виконавчої влади в місті Києві (ст. 10-1 Закону України «Про столицю України місто-герой Київ») [10]. Тобто державна адміністрація входить у структуру міської ради.



Щодо областей ситуація є складнішою. Справа в тому, що відповідно до ст. 118 Конституції України на рівні районів та областей створюються відповідні місцеві державні адміністрації, на які, крім повноважень, що характеризують їх як місцеві органи виконавчої влади, покладається підготовка й виконання затверджених районними та обласними радами програм соціально-економічного й культурного розвитку відповідних територій, обласних і районних бюджетів, а також реалізація делегованих їм відповідними радами повноважень. При цьому відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» це делегування фактично є обов'язком районних та обласних рад, а не їх правом, що спотворює саму суть цього явища.

До того ж таке «делегування» не узгоджується з принципом правової автономії, передбаченим ст. 4 Європейської хартії місцевого самоврядування, за яким головні повноваження й функції органів місцевого самоврядування, що визначаються конституцією або законом, повинні бути повними та винятковими, тобто такими, що не належать іншим органам місцевого самоврядування або органам державної влади. Крім того, відповідно до ст. 14 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» таке делегування має супроводжуватись передачею місцевим державним адміністраціям відповідних фінансових, матеріально-технічних та інших ресурсів, необхідних для здійснення цих повноважень, що фактично призводить до обмеження фінансової автономії районних та обласних рад, а отже, місцевого самоврядування в цілому. Показовим у цьому плані є також положення ч. 2 ст. 15 Закону України «Про місцеві державні адміністрації», згідно з яким в управлінні місцевих державних адміністрацій перебувають об'єкти спільної власності територіальних громад. У такий же спосіб відбувається управління коштами відповідних районних та обласних бюджетів, які, як визначено в Конституції України, призначені для фінансування спільних проектів та об'єктів спільної власності територіальних громад. Це підтверджується хоча б тим, що відповідно до Конституції України та Закону України «Про місцеві державні адміністрації» підготовка й виконання відповідних бюджетів покладаються на місцеві державні адміністрації [12].

Таким чином, згідно зі змістом Конституції України, Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» та Закону України «Про місцеві державні адміністрації» більшість питань, що постають зі спільних інтересів територіальних громад, здійснюють відповідні місцеві державні адміністрації, які за своєю природою є місцевими органами виконавчої влади, що представляють інтереси держави на місцях.

У зв'язку із цим доводиться констатувати, що за змістом відповідних положень Конституції України місцеві державні адміністрації фактично не лише є місцевими органами виконавчої влади, а й діють як квазівиконавчі органи районних та обласних рад, які, проте, не беруть участь у їх формуванні [13, с. 389]. Такий характер місцевих державних адміністрацій постає, зокрема, зі змісту відповідних положень ст. 118 Конституції України та ст. 72 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», згідно з якими вони визнаються підзвітними районним та обласним радам у виконанні програм соціально-економічного й культурного розвитку, районних та обласних бюджетів, підзвітними й підконтрольними в частині повноважень, делегованих їм відповідними районними та обласними радами, а також у виконанні рішень рад із цих питань. Унаслідок цього районна й обласна ради можуть висловити недовіру голові відповідної місцевої держадміністрації, на підставі чого Президент України приймає рішення та дає обґрунтовану відповідь. Якщо таку недовіру висловили дві третини складу відповідної ради, то Президент України приймає рішення про відставку голови місцевої державної адміністрації [8, с. 299–300].

Однак реально місцеві державні адміністрації є відповідальними перед Президентом України, підзвітними й підконтрольними перед Кабінетом Міністрів України та іншими органами виконавчої влади вищого рівня. Це перетворює районні й обласні ради на придатки до місцевих державних адміністрацій, тобто на органи, які створюють лише видимість представництва спільних інтересів територіальних громад.

Отже, сьогодні на рівні районів та областей більшість питань, що постають із колективних потреб і запитів територіальних громад, вирішують місцеві органи виконавчої влади,



які загалом не несуть перед ними відповідальності за результати своєї діяльності. З іншого боку, створення на рівні районів та областей місцевих державних адміністрацій спровокувало виникнення «вічної» проблеми, довкола якої в Україні тривають дискусії [11, с. 257].

У свою чергу такий статус обласних рад негативно впливає також на дієздатність місцевого самоврядування на рівні сіл, селищ і міст. Адже територіальні громади та їх органи, не маючи достатніх матеріальних, фінансових та інших ресурсів, необхідних для реалізації наданих їм повноважень, змушені передавати їх районним та обласним радам, які у свою чергу «делегують» їх відповідним місцевим держадміністраціям, що де-факто призводить до залежності органів місцевого самоврядування від органів виконавчої влади. У зв'язку із цим одним із суттєвих наслідків суперечливості й недосконалості існуючої територіальної організації влади в Україні визнається надмірна централізація державної влади, що негативно позначається на розвитку відповідних адміністративно-територіальних утворень, коли фактично здійснюється не місцеве самоврядування, а пряме державне управління [5, с. 182].

У контексті взаємовідносин органів місцевого самоврядування та місцевих виконавчих органів на регіональному рівні необхідно згадати також про положення проекту Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)», який було схвалено в першому читанні 31 серпня 2015 р. У цьому законопроекті пропонується ст. 140 Конституції України викласти в такій редакції: «Районна, обласна рада, їх виконавчі комітети є органами місцевого самоврядування, що відповідно представляють і реалізують спільні інтереси територіальних громад району, області». Отже, у районних та обласних радах пропонується створити виконавчі органи – виконавчі комітети, на протипагу теперішнього стану, коли на рівні районів та областей своєрідними виконавчими органами є місцеві державні адміністрації. Однак подальших кроків у цьому аспекті не зроблено. Тому будемо очікувати подальших дій законодавця із цього питання [4].

Узагальнюючи все наведене, можемо зробити висновок, що проміжний (регіональний) рівень управління можна розглядати таким чином: 1) як представництво інтересів територіальних громад регіонального рівня; 2) як інструмент місцевого самоврядування та здійснення функцій виконавчих органів місцевого самоврядування; 3) як знаряддя центрального управління; 4) як урівноваження державних інтересів та інтересів місцевого самоврядування; 5) як інститут забезпечення інтересів регіональної громади, зокрема й інтересів національних меншин, що потребує автономії.

Висновки. Таким чином, регіональний орган місцевого самоврядування – це орган місцевого самоврядування, який представляє інтереси територіальних громад населених пунктів регіону (інтереси територіальної громади міста-регіону), що складається з обраних населенням регіону (міста-регіону) депутатів та приймає обов'язкові на цій території рішення з питань місцевого значення. Такими органами є Верховна рада Автономної Республіки Крим, обласні, районні ради, Київська й Севастопольська міські ради.

Список використаних джерел:

1. Конституція України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua>.
2. Про стимулювання розвитку регіонів : проект Закону України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua>.
3. Про засади державної регіональної політики : Закон України від 5 лютого 2015 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua>.
4. Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади) : проект Закону України № 2217а від 1 липня 2015 р. (попередньо схвалений Верховною Радою України 31 серпня 2015 р.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua>.
5. Борденюк В.І. Місьцеве самоврядування та державне управління: конституційно-правові основи співвідношення та взаємодії / В.І. Борденюк. – К. : Парламентське вид-во, 2007. – 576 с.
6. Конституція Автономної Республіки Крим від 21 жовтня 1998 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua>.



7. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 травня 1997 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua>.
8. Муніципальне право України : [підручник] / за ред. М.О. Баймуратова. – 2-ге вид., доп. – К. : Правова єдність, 2009. – 720 с.
9. Бюджетний кодекс України : проект Закону України від 21 червня 2001 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua>.
10. Про столицю України місто-герой Київ : Закон України від 15 січня 1999 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua>.
11. Державне будівництво і місцеве самоврядування в Україні : [підручник для студ. вищ. навч. закл.] / за ред. С.Г. Серьогіної. – Х. : Право, 2005. – 256 с.
12. Про місцеві державні адміністрації : Закон України від 9 квітня 1999 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua>.
13. Муніципальне право України : [підручник] / за ред. В.Ф. Погорілка, О.Ф. Фрицького. – К. : Юрінком Інтер, 2006. – 592 с.

ЯРОШЕНКО М. О.,

старший викладач кафедри правознавства
(Національний педагогічний університет
імені М. П. Драгоманова)

УДК 343.35.08.(477)(091)185/191

ПРОТИДІЯ КОРУПЦІЇ В РОСІЙСЬКІЙ ІМПЕРІЇ В ДРУГІЙ ПОЛОВИНІ ХІХ – НА ПОЧАТКУ ХХ СТ.: ІСТОРІОГРАФІЯ ПРОБЛЕМИ

Проаналізовано юридичну наукову літературу з проблем протидії корупційним правопорушенням у Російській імперії в другій половині ХІХ – на початку ХХ ст. Розкрито погляди на проблему дореволюційних російських, радянських та сучасних українських і російських дослідників.

Ключові слова: історіографія, корупція, протидія злочинності, хабарництво, бюрократія, Російська імперія.

Проанализирована юридическая научная литература по проблеме противодействия коррупционным правонарушениям в Российской империи во второй половине ХІХ – в начале ХХ в. Раскрыты взгляды на проблему дореволюционных российских, советских и современных украинских и российских исследователей.

Ключевые слова: историография, коррупция, противодействие преступности, взяточничество, бюрократия, Российская империя.

The judicial scientific researches devoted to the problem of corruption counteraction in Russian empire in the second half of 19ty – at the beginning of 20th century has been analyzed. The main views of pre-revolution, Soviet and modern Ukrainian and Russian scientists according the problem of corruption has been shown.

Key words: historiography, corruption, combating crime, bribery, bureaucracy, Russian empire.

