

до бюджетів міст Києва та Севастополя – 70 відсотків.

Слід відзначити, що зазначеного збору по Податковому кодексу не існує, він замінений на екологічний податок, до Бюджетного кодексу ще зміни не внесені.

- Повернення кредитів, наданих з місцевих бюджетів індивідуальним сільським забудовникам, молодим сім'ям та самотнім молодим громадянам на будівництво (реконструкцію) та придбання житла.
- Надходження бюджету розвитку місцевих бюджетів.

Такими є доходи бюджетів місцевого самоврядування.

В даній статті проаналізовані зміни, які внесені до формування доходів бюджетів місцевого самоврядування в результаті прийняття нового Бюджетного та Податкового кодексів. Вищенаведене засвідчує, що досить суттєво змінилась структура доходів місцевих бюджетів:

- скорочено перелік доходів, що враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів;
- посилено доходи загального та спеціального фондів місцевих бюджетів шляхом передачі до даної групи таких надходжень як плата за землю, адміністративні штрафи, що накладаються місцевими органами виконавчої влади та інші;
- значно скорочено перелік раніше існуючих місцевих податків і зборів, посилення їх єдиним податком та збором за провадження деяких видів підприємницької діяльності.

На наш погляд, не є позитивним виключення з переліку місцевих податків і зборів ринкового збору, адже даний збір був бюджетоутворюючим в системі місцевих податків і зборів. Не приведено у відповідність положення Бюджетного кодексу стосовно фіксованого податку, який сплачувався за умови сплати ринкового збору (ринковий збір відмінено, а фіксований податок в Бюджетному кодексі залишено). І такі неузгодження не є поодинокими.

Перспективи подальших досліджень вбачаємо у пошуку шляхів посилення фінансових засад місцевого самоврядування в країні.

Література.

1. Місцево самоврядування в Україні: стан та перспективи розвитку. Аналітична доповідь. – К. : НІСД, 2009. – 62 с.
2. Ільяшенко В. А. Бюджетне фінансування органів місцевого самоврядування України / В. А. Ільяшенко // Держава та регіони. Сер. : Державне управління. – 2010. – № 4. – С. 117–122.
3. Крайник О. П. Децентралізація управління фінансовими ресурсами регіону // Ефективність державного управління : зб. наук. пр. / за заг. ред. В. С. Загорського, А. В. Ліпенцева. – Львів, 2009. – Вип. 21. – С. 373–378.
4. Бюджетний Кодекс України від 08.07.2010 № 2456–VI // <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2456-17>.
5. Податковий кодекс України від 2 грудня 2010 року № 2755–VI // <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2755-17>.

УДК 352.075

Андрій Сандуленко

ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ РОЗМЕЖУВАННЯ КОМПЕТЕНЦІЇ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Стаття звернена до сучасних проблем місцевого самоврядування. Обґрунтовується необхідність удосконалення нормативно-правової бази та розмежування компетенції в середині самого місцевого самоврядування.

Ключові слова: місцево самоврядування, компетенція, повноваження, нормативно-правове регулювання, статут, територіальна громада, органи місцевого самоврядування.

Актуальність теми дослідження обумовлена, крім того, складними, суперечливими процесами становлення локальної демократії, неоднозначним, амбівалентним ставленням до неї держави. З одного боку, має місце позитивне ставлення — визнання, легалізація, нормативна регламентація й гарантування місцевого самоврядування, прийняття цілої низки найважливіших документів, спрямованих на інституціоналізацію місцевого самоврядування в Україні. У зв'язку з цим особливого значення набуває розроблення теоретичних основ становлення й розвитку форм місцевого самоврядування України, що має стати вихідним для досліджень з цієї проблематики.

Дослідження питань розвитку місцевого самоврядування присвячена низка праць вітчизняних науковців. Серед таких можна зазначити роботи: В. В. Болотіна, Є. В. Берескова, Є. М. Китова, О. Д. Будакова, О. О. Віхарева, В. І. Васильєва, Т. М. Балкіної та інших. Постановка завдання. Стаття спрямована на розгляд організаційно-правових форм розмежування компетенції місцевого самоврядування та удосконалення на цій основі діючого законодавства та розмежування функцій в середині місцевого самоврядування.

Організаційно-правовою основою місцевого самоврядування є Конституція України. На її основі формується відповідна законодавча база і організаційна структура місцевого самоврядування. Подальшим підґрунтям правового регулювання місцевого самоврядування виступають закони: «Про місцево самоврядування в Україні»; «Про ратифікацію Європейської Хартії місцевого самоврядування» та сама Хартія; «Про столицю України – місто-герой Київ»; «Про органи самоорганізації населення»; «Про статус депутатів місцевих рад»; «Про службу в органах місцевого самоврядування»; «Про вибори депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів». Окремі правові норми, що стосуються організаційно-правової та основи місцевого самоврядування врегульовані Бюджетним та Земельним кодексами України, а також іншими законами України.

Законодавство про місцево самоврядування має значні прогалини, через відсутність належної його систематизації, формами якої є інкорпорація та кодифікація. Тому виникає думка щодо можливості підготовки та прийняття Кодексу «Про місцево самоврядування».

Органи місцевого самоврядування всіх рівнів можуть здійснювати повноваження органів державної виконавчої влади, надані їм законом. Ці повноваження за своїм характером є делегованими органами місцевого

самоврядування. Поділ повноважень органів місцевого самоврядування на власні та делеговані по-різному оцінюються у теорії державного управління. Прихильники громадянської концепції місцевого самоврядування схильні розглядати власні повноваження територіальних громад як їх природні повноваження, які держава за ними визнає та гарантує. Прихильники концепції муніципального дуалізму, вважають, що це логічно випливає з поєднання в місцевому самоврядуванні громадських та державних засад. Прихильники державницької концепції місцевого самоврядування вважають місцеве самоврядування частиною державного управління, а його застосування є лише свідченням того, що якусь частину питань держава не може повністю довірити самоврядуванню.

Поділ повноважень органів місцевого самоврядування на власні та делеговані є європейським стандартом. Він передбачений Європейською Хартією місцевого самоврядування. Інша справа, що його реалізація в законодавстві України породжує певні проблеми, а отже, потребує свого вдосконалення.

Основним носієм повноважень місцевого самоврядування визначаються територіальні громади сіл, селищ, міст. Межі цих повноважень співпадають з питаннями місцевого значення, які територіальні громади мають вирішувати як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування: сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи.

Повноваження сільських, селищних, міських рад обмежуються власними (самоврядними) повноваженнями місцевого самоврядування, а повноваження їх виконавчих органів поділяються на дві групи: власні (самоврядні) та делеговані. З огляду на те, що відповідно до Хартії органи місцевого самоврядування при здійсненні делегованих повноважень мають право «у міру можливостей... пристосовувати цю свою діяльність до місцевих умов» (частина п'ята статті 4), саме виконавчі органи сільських, селищних, міських рад, а не самі ці ради, є найбільш повноважним елементом у системі місцевого самоврядування.

Проблемою, яка заслуговує на увагу в сфері місцевого самоврядування, є проблема вдосконалення порядку розподілу повноважень у системі самого місцевого самоврядування тобто: села, селища, міста між її основними елементами – територіальною громадою, радою та її виконавчими органами – з тим, щоб забезпечити верховенство територіальної громади стосовно органів місцевого самоврядування, а також верховенство ради стосовно їх виконавчих органів.

Розподіл повноважень в системі місцевого самоврядування може йти декількома шляхами.

Суть першого полягає в визначенні виключних повноважень територіальної громади і виключних повноважень ради як представництва територіальної громади. Виключність цих повноважень полягає в тому, що вони представляють собою визначення функцій і компетенцій, які обов'язково мають реалізуватися самою громадою на місцевому референдумі, чи радою на її пленарному засіданні. При цьому існує пріоритет повноважень територіальної громади відносно повноважень органів місцевого самоврядування і ради. В такому разі, територіальна громада як верховна влада території може брати до свого розгляду та вирішувати будь-яке питання, віднесене до відання місцевого самоврядування, а рада вирішує питання за винятком тих, які є виключними повноваженнями самої територіальної громади. За виконавчими органами ради залишається

рішення питань, що віднесені до відання місцевого самоврядування.

Суть другого шляху розподілу повноважень в системі місцевого самоврядування полягає в тому, що пріоритет повноважень територіальної громади полягає в вирішенні питань місцевого значення, повноваження рад та їх виконавчих органів визначаються окремо, без права рад приймати до свого розгляду та вирішувати на своєму засіданні будь-які питання, навіть власні (самоврядні), віднесені до компетенції їх виконавчих органів, що відповідає діючому законодавству.

Важливим питанням місцевого самоврядування є поєднання в його діяльності місцевих і державних інтересів, що пов'язано з забезпеченням комплексного економічного і соціального розвитку адміністративно-територіальної одиниці. Виконавчі органи сільських, селищних, міських рад, наділені повноваженнями, які дають можливість управляти відповідною територією. Втім територіальні громади та ради де-юре і де-факто такі функції не здійснюють.

Закон «Про місцеве самоврядування в Україні» передбачає, що органи місцевого самоврядування з урахуванням місцевих умов і особливостей можуть перерозподіляти між собою на підставі договорів окремі повноваження та власні бюджетні кошти (частина сьома статті 16). Втім, яка природа цих договорів, неясно. Зрозуміло, що це не цивільні договори. Оскільки річ йде про публічні відносини, то і договори повинні бути публічними, які в юридичній літературі їх називають адміністративними, оскільки пов'язані з питаннями управління територіями. Втім сама проблема адміністративних договорів в цілому не розроблена, а що стосується місцевого самоврядування, вона безумовно повинна мати свою специфіку. Хоча договір є угодою волевиявлення сторін, тим не менш повинні бути встановлені правила їх складання, виконання та відповідальності сторін, а по питаннях, які найбільш часто виникають – розроблені типові публічні договори між органами місцевого самоврядування.

Причина використання публічних договорів може бути неспроможність районних, обласних рад брати на себе додаткові повноваження з огляду на відсутність власних виконавчих органів або небажання сільських, селищних, міських рад доручати реалізацію своїх власних повноважень органам державної влади.

Ідея повернення районним, обласним радам права та реальної можливості створювати власні виконавчі органи, чітко розмежування їх повноважень по вертикалі має право на життя, оскільки за роки незалежності система стабілізувалася, органи місцевого самоврядування мають достатній професійний потенціал, який в змозі реалізувати повноваження місцевого самоврядування в повному обсязі, приблизно, який не витримує до європейських стандартів місцевого самоврядування.

Організаційно-правова основа місцевого самоврядування виглядає досить проблематично, що потребує подальшого удосконалення правової бази.

Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» передбачає врегулювання територіальних суспільних відносин, що виникають в процесі здійснення місцевого самоврядування, статутами самих територіальних громад, та іншими актами локального характеру. Статут територіальної громади села, селища, міста, відповідно статті 19 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні», може прийняти представницький орган місцевого самоврядування з метою врахування історичних, національно-культурних, соціально-економічних та інших

особливостей здійснення місцевого самоврядування на основі Конституції України та у межах цього Закону. Статут – це своєрідна маленька Конституція місцевої громади. Втім значення її недооцінене, а реальної юридичної сили вони не мають, а значна частина місцевих громад не поспішає їх приймати. Вбачається, що це пов'язано з декларативним змістом статутів територіальних громад.

Так, предметом статуту територіальної громади можуть бути питання, які відповідно до закону можуть вирішуватися саме територіальними громадами або радами, а саме: організація органів самоврядування на рівні районів у містах; здійснення функцій виконавчого органу сільської ради сільським головою одно (частина третя статті 10); наділення органів самоорганізації частиною власних (самоврядних) повноважень місцевого самоврядування, а також матеріально-технічними та фінансовими ресурсами (частина восьма статті 16); передача іншим окремим організаціям повноважень щодо управління майном, яке належить комунальній власності відповідної територіальної громади, визначення меж цих повноважень та умов їх здійснення (пункт 31 частини I статті 26).

В статуті є й інші особливості, які можуть стати предметом врегулювання в її статуті. Особливості територіальної громади можуть бути обумовлені характером територіальної та матеріально-фінансової бази місцевого самоврядування відповідного рівня, а також іншими чинниками.

Прихильники громадської концепції місцевого самоврядування послідовно відстоюють багатоваріантність організаційних структур місцевого самоврядування. З огляду на це, вони пропонують відмовитися від визначення законом цих структур з тим, щоб, наприклад, надати право самим органам місцевого самоврядування визначати характер та назву своїх виконавчих органів. Ця пропозиція, на перший погляд, заслуговує на увагу, але тільки на перший погляд. Адже тяжко собі уявити ситуацію, якби одні й ті самі виконавчі органи рад загальної компетенції в одному й тому самому районі чи області мали різні назви – виконавчий комітет, мерія, управа і т.п. А як бути тоді законодавцю при визначенні окремих повноважень таких органів? Тому уніфікація їх назв нам видається доцільною, практично необхідною.

Згідно з ефективним функціонування місцевого самоврядування є проблема взаємовідносин представницьких органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади. Питання взаємодії органів місцевою самоврядування із місцевими органами державної влади безпосередньо пов'язано з проблемою вибору однієї з трьох моделей здійснення місцевого самоврядування – державницької, громадської чи муніципального дуалізму.

Відповідно до Закону України «Про місцеві державні адміністрації», «Для здійснення спільних програм місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування можуть укладати договори, створювати спільні органи та організації» [3]. Взаємодія місцевих органів в основному зводиться до підпорядкованості і відповідальності в частині здійснення як місцевими радами, так і місцевими державними адміністраціями делегованих повноважень, які передаються відповідним місцевим державним, адміністраціям за рішенням районних, обласних рад. Необхідність інституту делегування обумовлена насамперед тим, що на місцевому рівні досить важко чітко визначити, де закінчуються державні інтереси та починаються інтереси громад.

Органами місцевого самоврядування місцевим державним адміністраціям делегують такі повноваження:

- підготовка і внесення на розгляд ради проектів програм та пропозицій до програм соціально-економічного, культурного розвитку;
- забезпечення збалансованого економічного і соціального розвитку відповідної території, ефективного використання природних, трудових і фінансових ресурсів;
- підготовка і подання до відповідних органів виконавчої влади фінансових показників і пропозицій до проекту Державного бюджету України;
- сприяння інвестиційній діяльності;
- залучення підприємств, установ та організацій до роботи щодо обслуговування населення, затвердження маршрутів і графіків руху місцевого пасажирського транспорту, і т.д.;
- підготовка питань щодо надання землі для містобудівних потреб;
- забезпечення розвитку науки, освіти, охорони здоров'я, культури, фізичної культури і спорту, туризму; сприяння роботі громадських організацій в цих галузях;
- здійснення необхідних заходів щодо ліквідації наслідків екологічних катастроф, стихійного лиха, епідемій, епізоотій, інших надзвичайних ситуацій;
- прийняття рішень про заборону використання окремих природних ресурсів загального користування, і т.п. Делегування відповідних повноважень супроводжується передачею місцевим державним адміністраціям фінансових, матеріально-технічних та інших ресурсів, необхідних для їх здійснення. Голови місцевих державних адміністрацій мають право вносити на розгляд відповідних рад питання, пов'язані з виконанням делегованих повноважень, а також інші пропозиції.

Повернімося тепер до делегованих повноважень, здійснюваних місцевими радами. Перед тим, ніж охарактеризувати їх, зазначимо, що на цікаву колізію щодо того, кому саме надаються ці повноваження, вказує Ю. Делія. Так, згідно з ст. 143 Конституції України, вони надаються органам місцевого самоврядування; до останніх же ст. 140 Конституції відносить сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи, а також районні і обласні ради. Звідси випливає, що делеговані повноваження надаються як радам, так і їх виконавчим комітетам. У той же час в Законі «Про місцеве самоврядування в Україні» про делегування повноважень власне радам не йдеться; їх перебирають самі лише виконкоми.

Вкажемо, що ці повноваження здійснюються виконавчими комітетами в таких галузях, як соціально-економічний і культурний розвиток, планування та облік; бюджет, фінансів і ціни; управління комунальною власністю; житлово-комунальне господарство, побутове, торговельне обслуговування, громадське харчування, транспорт і зв'язок; будівництво; освіта, охорона здоров'я, культури, фізкультури і спорту; регулювання земельних відносин та охорона навколишнього природного середовища; соціальний захист населення; оборонна робота; забезпечення законності, правопорядку, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян, і т.д. (ст. 27–41 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»). Природно, що в таких сферах життя, як забезпечення законності, правопорядку, охорони прав, свобод... громадян, делеговані повноваження значно перевищують обсяг власних (самоврядних), а в де-

яких галузях (оборонної роботи наприклад), виконавчі органи сільських, селищних, міських рад наділяються лише делегованими повноваженнями [2].

Зазначимо, що Закон «Про місцеве самоврядування в Україні» не є досконалим в частині розподілу власних та делегованих повноважень. Як справедливо наголошує Б. Андресюк, слід не пошкодувати ні часу, ні зусиль, щоб чіткіше розмежувати компетенцію муніципальних органів і місцевих державних адміністрацій, узагальнити позитивний досвід у цьому плані в окремих регіонах і поширити його на всю Україну. Розмежування функцій і збалансування інтересів територіальних громад, органів місцевого самоврядування, з одного боку, і органів виконавчої влади – з іншого, має стати стрижнем повномасштабної адміністративної реформи, що проводиться [1, с. 173].

Ідея кодифікації норм місцевого самоврядування дозволила б усунути прогалини та протиріччя у відповідних нормативно-правових актах. Впровадження кодексу дозволить населенню знайомитись з актами місцевих органів і використовувати їх, і таким чином, володіти законодавством в своїх інтересах.

Аналіз нормативно-правової бази та наявність значного масиву нормативних актів з місцевого самоврядування дає можливість пропонувати кодифікацію законодавства у формі Кодексу про місцеве самоврядування. Поряд з проблемою розмежування компетенції між органами виконавчої влади та місцевого самоврядування, все більше актуальності набуває проблема вдосконалення порядку розподілу повноважень у системі самого місцевого самоврядування.

Література.

1. Актуальні проблеми становлення та розвитку місцевого самоврядування в Україні: колективна монографія / [В. О. Антоненко, М. О. Баймуратов, О. В. Батанов та ін.]; за ред.: В. В. Кравченка, М. О. Баймуратова, О. В. Батанова. – К. : Атіка, 2007. – 864 с.
2. Баймуратов М. О., Клепацький М. М., Князев В. М., Кравченко В. В., Піцик М. В. Актуальні проблеми виконання законів України «Про місцеве самоврядування в Україні» та «Про місцеві державні адміністрації» / Товариство науковців по сприянню муніципальній реформі. – К. : Атіка, 2003. – 288 с.
3. Бориславська О. М., Янюк Н. В. Проблеми органів місцевого самоврядування у виконанні делегованих повноважень // Аспекти самоврядування. – 2006. – № 4 (36).

УДК 352/354-1

Сергій Саханенко, Микола Зайченко

ЗАКОРДОННИЙ ДОСВІД ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ОРГАНІЗАЦІЇ МІСТ ЗІ СПЕЦІАЛЬНИМ СТАТУСОМ

Розглядаються механізми територіального управління в Москві, Лондоні, Парижі. Досліджується правовий статус територіальних одиниць в містах зі спеціальним статусом, загальні засади побудови органів влади на рівні територіальних одиниць в цих

© Саханенко С.Є., Зайченко М.П., 2011.

містах, система взаємовідносин між загальноміськими та територіальними органами влади.

Ключові слова: місто, місцеве самоврядування, місто зі спеціальним статусом, територіальний поділ міст, територіальне управління.

Особливе місце в територіальній структурі України займають міста зі спеціальним статусом, до яких відносяться міста Київ і Севастополь. Свій особливий статус вони одержали ще за радянських часів в якості т.зв. міст республіканського підпорядкування. Так, відповідно до Указу Президії Верховної Ради РРФСР у 1948 р. [1] Севастополь був виведений зі складу Кримської області у самостійну територіальну одиницю і вже в такому статусі увійшов до складу України. Київ свій спеціальний статус одержав у 1954 р., коли відповідно до Циркулярного листа Центрального статистичного управління СРСР, усі столиці союзних республік були віднесені до категорії міст республіканського підпорядкування, що згодом було закріплено у Конституції УРСР.

Необхідно відзначити стійке прагнення ряду міст України, чий політичний, економічний, соціально-демографічний потенціал ставить їх вище рядових міст обласного значення підвищити свій статус. Так, ще в 1996 р. Одеська міська рада ініціювала місцевий референдум з даного питання (рішення про призначення референдуму було скасовано). У 2001 р. сесія міської ради Львова розглядала рішення про віднесення Львова до міст зі спеціальним статусом. У березні 2002 р. у Харкові відбулося опитування населення про надання йому спеціального статусу, і більшість жителів підтримали дану позицію. У 2003 р. міські ради Одеси і Запорозжжя приймали звернення до Верховної Ради України з метою врахування їх особливостей у процесі законодавчого регулювання міського розвитку. Нарешті, слід зазначити і той факт, що поза законодавчим регулюванням залишається Севастополь. Усе це актуалізує необхідність звернення до проблеми міст зі спеціальним статусом і моделям їхнього управління.

Виходячи із зазначеного, метою статті є дослідження закордонного досвіду організації територіального управління у містах зі спеціальним статусом. Відповідно до мети завданнями статті є аналіз територіальної організації влади у містах зі спеціальним статусом та дослідження можливості зарубіжного досвіду в процесі управління містами України.

Аналіз територіальної структури сучасних держав свідчить про те, що практично в кожному з них представлені міста, що володіють специфічним правовим статусом і механізмом управління. Як правило, це столиці держав, або міста, на базі яких сформувалися метрополії. Крім цього, характерною ознакою зазначених міст є їх складна територіальна структура, що передбачає створення відповідних механізмів управління на територіальному рівні цих міст.

Відповідно до Конституції Російської Федерації і Закону Російської Федерації «Про статус столиці Російської Федерації» столицею Російської Федерації є м. Москва. Це визначає особливий її статус як міста федерального значення – суб'єкта Російської Федерації [2]. Таким чином, це рівень здійснення державної влади зі своїм законодавчим органом та урядом.

В теперішній час система управління Москви виглядає в такий спосіб. На загальноміському рівні державна влада Москви як суб'єкта Російської Федерації представлена Московською міською Думою і урядом м. Мо-