

Юлія Стрілець

ПРАВОВІ ЗАСАДИ ГРОМАДСЬКОГО КОНТРОЛЮ У МІСЦЕВОМУ САМОВРЯДУВАННІ

В статті проаналізовано правові основи окремих форм громадського контролю у місцевому самоврядуванні та окреслено шляхи їх удосконалення.

Ключові слова: *місцеве самоврядування, громадський контроль, правові основи.*

Постановка проблеми

Демократичні стандарти організації влади передбачають здійснення незалежного зовнішнього контролю за діяльністю органів публічної влади та їх підзвітність громадськості. Громадський контроль є інструментом для поліпшення якості та підвищення ефективності роботи органів публічної влади та налагодження партнерських відносин між владою та громадянським суспільством.

Сьогодні перед громадою постало завдання виконати чіткий механізм із здійснення громадського контролю. Формування такого механізму дасть змогу підвищити рівень відповідальності владних структур, узгоджувати зміст їх рішень з інтересами та очікуваннями громади.

До цього часу вітчизняним законодавством, а також наукою і практикою державного управління недостатньо урегульовані загальні питання здійснення громадського контролю, немає чіткого визначення термінології, процедури та механізму його здійснення. Тому наукові дослідження у вказаному напрямі видаються доцільними, актуальними та перспективними.

Питання контролю громади останнім часом є доволі популярними і серед практиків, і серед науковців. Так, дослідженням окремих форм громадського контролю займалися В. Федоренко, Н. Кузнецова, Л. Черничка, А. Крупник, Н. Мішина, В. Латишева, М. Лациба, О. Лотоцький, О. Шумельда, В. Рубцов та багато інших. Проте, недосконалість чинного законодавства про громадський контроль потребує подальших наукових розвідок у заданому контексті.

Мета статті: дослідити правові засади громадського контролю у місцевому самоврядуванні та окреслити шляхи їх подальшого удосконалення.

Мета

На цей час в Україні немає спеціального закону про громадський контроль. Його нормативну базу складають окремі норми Конституції та інших законів.

Одними із форм громадського контролю у місцевому самоврядуванні можуть бути: громадські експертизи, діяльність громадських рад та громадських організацій, громадські слухання, а найрадикальнішими заходами впливу громадськості – дострокове відкликання депутата та припинення повноважень місцевої ради.

Усі указані форми контролю є нормативно визначеними, проте містять багато недоліків, що потребують подальшої оптимізації.

Так, Постановою Кабінету Міністрів України «Про Порядок сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади» [14, с. 100] закріплено, що громадська експертиза діяльності органів ви-

конавчої влади є складовою механізму демократичного управління державою, який передбачає проведення інститутами громадянського суспільства оцінки діяльності органів виконавчої влади, ефективності прийняття і виконання такими органами рішень, підготовку пропозицій щодо розв'язання суспільно значущих проблем для їх врахування органами виконавчої влади у своїй роботі. Указаний Порядок розроблений відповідно до пункту 4 статті 5 Указу Президента України «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» [13, С.17] та визначає процедуру сприяння проведенню інститутами громадянського суспільства громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади. Аналогічний нормативно-правовий акт доцільно було б прийняти і по відношенню до місцевого самоврядування. І на рівні закону встановити призначення, підстави і способи проведення громадської експертизи, об'єкт і предмет громадської експертизи, правомочності суб'єктів проведення експертиз, а також статус рішень, які вони приймають, строки проведення громадської експертизи, права та обов'язки інституту громадянського суспільства та органу виконавчої влади, відповідальність сторін за порушення норм проведення громадської експертизи і т. д.

Порівняно новою формою взаємодії з громадськістю органів місцевого самоврядування та формою громадського контролю є громадські дорадчі ради (комітети). Такі ради зараз тільки починають використовуватись у нашій країні, але результативність цієї форми дуже висока.

На місцевому рівні громадські дорадчі комітети виконують кілька завдань:

- підвищують як якісний, так і кількісний виміри участі громадськості в місцевому управлінні, будуючи таким чином місток довіри між владою та громадянами та посилюючи громадянське суспільство, є механізмом залучення громадськості для вирішення проблем місцевого управління;
- надають для влади конкретні та видимі методи реалізації зобов'язання влади перед громадянською бути прозорою та повністю демократичною;
- створюють для громадян форум, де вони можуть інформувати один одного і, таким чином, посилюють діалог, необхідний для розв'язання конфліктів;
- посилюють комунікацію між законодавчою та виконавчою гілками влади, між урядом та громадськістю та між різними гілками місцевої влади;
- є джерелом нових думок, ідей та альтернатив для обраних та призначених службовців; можуть допомогти знизити напруження та деполітизувати процес управління [30, с. 54].

Діяльність громадських рад визначається «Положенням про громадську раду», яке має бути розроблено і затверджено відповідним органом місцевого самоврядування. Проте така практика лише набуває популярності, і не всі органи самоврядування розробили такі Положення.

Стаття 13 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» закріплює контрольну функцію громадських слухань. Відповідно до цієї статті 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. Під час цих громадських слухань

Виклад основного матеріалу

можливі і заслуховування звітів обраних представників. Предметом загальних зборів громадян за місцем проживання також може бути заслуховування звітів та інформації сільського, селищного, міського голови, що є, беззаперечно, проявом контрольної функції [4].

Громадські слухання проводяться не рідше одного разу на рік. Пропозиції, які вносяться за результатами громадських слухань, підлягають обов'язковому розгляду органами місцевого самоврядування. Порядок організації громадських слухань визначається статутом територіальної громади [4]. Разом з тим у Законі не визначено порядок їх проведення, делегуючи це право місцевим громадам, цим самим обмежуючи права об'єднань громадян, політичних партій, окремих громадян тощо, особливо за умови пропорційної системи та переважного домінування однієї чи декількох партій на місцях, адже статут територіальної громади затверджується сесією міської чи обласної ради. Як показує практика, усі статuti та положення, що регламентують права територіальної громади на проведення громадських слухань, надають виключне право скликання громадських слухань міському голові та голові районної ради у місті, що знову ж таки є порушенням Закону «Про місцеве самоврядування в Україні», оскільки право проведення громадських слухань закріплене за територіальною громадою, то право скликання громадських слухань належить також територіальній громаді і, в першу чергу, громадянам чи об'єднанням громадян. Саме до такого виду контролю та відповідальності за власні дії не звикли муніципальні та державні органи. Питання громадських слухань урегульоване в 15 з 25 обласних центрів. Причому дев'ять із них зробили це у статуті територіальних громад (Луцьк, Дніпропетровськ, Ужгород, Запоріжжя, Івано-Франківськ, Київ, Кіровоград, Рівне, Херсон), у п'яти інших містах (Вінниця, Суми, Донецьк, Харків та Хмельницький) урегулювали це питання шляхом затвердження окремих положень про громадські слухання, що не зовсім відповідає вимогам ст. 13 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні». Аналіз статутів і положень міст – обласних центрів України показує, що більшість таких документів значно ускладнюють реалізацію права на громадські слухання [9].

Варто встановити періодичність проведення таких слухань. Принциповими є також вироблення механізму впровадження в життя пропозицій громадських слухань. Очевидно, що пропозиції та рекомендації громадських слухань, проведених з ініціативи громадських організацій, осередків політичних партій, профспілкових комітетів, груп громадян тощо мають бути оприлюднені в місцевих засобах масової інформації та розглянуті на засіданні виконавчого комітету чи сесійному засіданні ради залежно від того, до виключної компетенції якого органу належить питання, що виносилося на слухання. Потребує також закріплення і сама форма проведення таких слухань, причому доцільно розробити механізм проведення таких слухань в декілька етапів. Перший етап – підготовчий, у рамках якого цільова група громадян матиме можливість у триденний термін, після подачі заяви про проведення громадського слухання, ознайомитися з процесом надання послуги, вивчити громадську думку тощо. Другий етап – безпосередньо самі громадські слухання, на яких заслуховується традиційний звіт як надавача послуг, так і цільової групи. Третій етап – оприлюднення рішення слухань та обов'язковий розгляд його на засіданні сесії відповідної ради. Доцільно було б передбачити можливість звернення громадян до суду в разі зволікання посадовими особами з розглядом

рішень громадських слухань, або можливість звернення до омбудсмена за захистом порушених прав [8].

Ще однією важливою формою контролю громадськості за діями публічної влади є діяльність громадських організацій.

Зокрема, правові засади створення і функціонування громадських організацій визначено Конституцією України, Законами України «Про об'єднання громадян», «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців», «Про оподаткування прибутку підприємств», Постановами Кабінету Міністрів України «Про затвердження положення про порядок легалізації об'єднань громадян», «Про порядок справляння і розміри збору за реєстрацію об'єднань громадян», Наказом ДПА № 232 від 11.07.97 «Про затвердження Положення про Реєстр неприбуткових організацій та установ» та інші. Проте, практика діяльності громадських організацій окреслила коло проблем, що носять правову природу: відсутність ліцензійних умов для неурядових організацій – надавачів соціальних послуг; відсутність спрощеної системи оподаткування та звітності для неурядових організацій, важка бухгалтерія; недосконала процедура створення і реєстрації громадської організації; несприятливе законодавство щодо участі громадських організацій у роботі органів місцевого самоврядування; декларативність підтримки державою сектору громадських організацій; відсутність механізмів значущого впливу організацій громадянського суспільства на процес прийняття державних рішень і ін. [1, с. 221].

Нині через комітети Верховної Ради прокладають собі шлях два законопроекти «Про громадські організації»: № 7262 (поданий В. Мойсиком, В. Карпуком, О. Гуменюком) та № 7262-1 (поданий Ю. Мірошніченком, С. Подгорним, А. Шевченком, Ю. Литвином, Л. Оробець, А. Пінчуком). Як відомо, розробка нового закону про громадські організації стала особливо актуальною після рішення Європейського суду від 3 квітня 2008 року, яким український Закон «Про об'єднання громадян» визнано таким, що порушує Конвенцію про захист прав людини і основоположних свобод, та є не демократичним.

Порівняльний аналіз законопроектів № 7262 та № 7262-1 доводить, що законопроект № 7262-1 більшою мірою відповідає європейським стандартам, сформульованим у рішенні Європейського суду та Рекомендації Комітету Міністрів Ради Європи стосовно правового статусу неурядових організацій у Європі (№ CM/Rec (2007) 14).

Законопроект № 7262-1 пропонує надати громадським організаціям право діяти на всій території країни незалежно від місця реєстрації. Крім того, проектом № 7262-1 пропонується спростити реєстрацію громадських організацій. Проектом № 7262 пропонується обмежувати діяльність організацій залежно від того, яка сфера, галузь, сектор діяльності буде визначений у статуті. Їх правоздатність обмежуватиметься тільки тим, що передбачено у статуті. Водночас законопроект № 7262-1 закріплює відповідно до Цивільного кодексу універсальну правоздатність громадських організацій, тобто можливість здійснювати будь-які незаборонені види діяльності. У цьому законопроекті також міститься ще один важливий пункт, який не пропонується у проекті № 7262: право громадських організацій захищати інтереси не тільки своїх членів, але й суспільних груп. Законопроект № 7262-1 дає можливість громадським організаціям захищати інтереси не тільки своїх членів, а й здійснювати захист суспільних інтересів, в тому числі правозахисну та екологічну діяльність [7].

Результатом громадського контролю можуть бути санкції із відкликання депутата та дострокового припинення повноважень ради. Дані питання є регламентованими законодавчо.

Так, за Законом «Про місцеве самоврядування в Україні» повноваження ради можуть бути достроково припинені у ряді випадків, які закріплені законодавчо [4]. Порядок проведення місцевого референдуму щодо дострокового припинення повноважень ради визначається законом про місцеві референдуми. Даний закон детально регламентує означену процедуру [2].

Депутат місцевої ради, який не виправдав довір'я виборців, може бути в будь-який час відкликаний ними у порядку, встановленому Законом України «Про статус депутатів місцевих рад» (розділ V «Відкликання депутата місцевої ради»). Цим законом чітко вписано підстави для відкликання виборцями обраного ними депутата місцевої ради та окреслений громіздкий механізм самої процедури відкликання [6].

Однак аналіз указаних санкцій дозволяє указати на ряд недоліків, що мають правову природу. Так, означені процедури мають велику часову тривалість, є громіздкими, тривалими у часі, фінансово обтяжливими для місцевих бюджетів. Крім того, відразу постає питання про спроможність громади зважено оцінювати діяльність рад та депутата: хто має проводити оцінку за «правильною» діяльністю ради, який час потрібно надати раді та депутату для втілення у життя своїх обіцянок та планів, які критерії оцінювання відповідності політики ради інтересам громади, сам порядок процедури оцінювання. Усі ці проблеми не мають правового вирішення.

Крім того, ґрунтовного опрацювання потребує правова сторона зазначеного механізму, оскільки існує загроза його перетворення у дестабілізуючий фактор у роботі виборних органів публічної влади. Тому для ліквідації правового вакууму необхідно удосконалити правові норми законів України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про статус депутатів місцевих рад», «Про місцеві референдуми».

Таким чином, деякі правові норми, що регламентують громадський контроль, містяться у Конституції України, нормативного закріплення окремі форми громадського контролю знаходять у різних законах «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про всеукраїнський та місцеві референдуми», «Про статус депутатів місцевих рад», «Про об'єднання громадян», «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців», Постановах Кабінету Міністрів України «Про затвердження положення про порядок легалізації об'єднань громадян», «Про порядок справляння і розміри збору за реєстрацію об'єднань громадян» і «Положенні про громадські ради» та інші. Указані нормативні акти у багатьох положеннях є застарілими, що не відповідають потребам сучасності, тому потребують оновлення та удосконалення у термінологічних формулюваннях, розробці та нормативному закріпленні процедур контролю із урегулюванням фінансових та інших аспектів, а такі форми контролю, як громадські ради та громадські експертизи, взагалі потребують ґрунтовної правової регламентації.

Література.

1. Вдосконалення правової бази діяльності громадських організацій у контексті розвитку соціальних відносин в Україні. Розвиток громадянського суспільства в Україні. УКРАЇНА: Стратегічні пріоритети. Аналітичні оцінки – 2006 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://old.niss.gov.ua/book/Vlasyuk_mon/05-3.pdf.

2. Закон України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» // Відомості Верховної (ВВР). – 1991. – № 3. – Ст. 443.

3. Закон України «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців» // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2003. – № 31. – 32. – Ст. 263.

4. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1997. – № 24. – Ст. 170.

5. Закон України «Про об'єднання громадян» // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1992. – № 34. – Ст. 504.

6. Закон України «Про статус депутатів місцевих рад» // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2002. – № 40. – Ст. 290.

7. Комунікація: демократичні стандарти в роботі органів державної влади / Навч. посібник / за заг. ред. кандидата наук з державного управління Н. К. Дніпроенко. – К.: ТОВ «Вістка», 2008. – 265 с.

8. Латишева В. Громадські слухання як механізм громадського контролю за якістю управлінських послуг [Електронний ресурс] – Режим доступу: www.nbu.gov.ua/e-journals/DeBu/2007-2/doc/3/08.pdf.

9. Лациба М., Лотоцький О., Шумельда О. Громадські слухання розробникам місцевих нормативних актів // Партнери: Щомісячний бюлетень. – 2006. – № 12 (88). – (груд.).

10. Наскільки ефективні загальні збори громадян в Україні? Регіональний круглий стіл з обговорення проекту Закону України «Про загальні збори членів територіальної громади за місцем проживання» у Донецьку [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://novozovsk.ucoz.ua/news/naskilki_efektivni_zagalni_zbori_gromadjan_v_ukrajini_naskolko_ehffektivny_obshhie_so_branija_grazhdan_v_ukraine/2010.

11. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження положення про порядок легалізації об'єднань громадян» від 26 лютого 1993 р. № 140 [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=140-93-%EF>.

12. Постанова Кабінету Міністрів України «Про порядок справляння і розміри збору за реєстрацію об'єднань громадян» від 26 лютого 1993 р. № 143 [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=143-93-%EF>.

13. Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики : Указ Президента України від 15 вересня 2005 р. № 1276/2005 // Офіційний вісник України. – Ст. 2363– 2005. – № 38. – С. 17.

14. Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади: Постанова Кабінету Міністрів України від 5 листопада 2008 р. № 976 // Офіційний вісник України. – Ст. 2889. – 2008. – № 86. – С. 100.

15. П'ята всеукраїнська науково-практична конференція з питань самоорганізації населення «Удосконалення законодавства України щодо проведення загальних зборів за місцем проживання. Збірник матеріалів». Вінниця, 15–16 травня 2010 року. / Під редакцією О. С. Орловського, А. С. Крупника, Н. В. Мішиної. – Оdesa: ХОББІТ ПЛЮС, 2010. – 288 с.

16. Участь громадськості: Посібник. пер. з англ. / За ред. Д. Г. Холдар, О. Захарченко. – К. : Дизайн-студія «iMedia», 2002. – 149 с.

17. Федоренко В. Л., Черничка Л. В. Акти місцевих референдумів як джерела конституційного права Укра-

їни [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://www.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Dtr_pravo/2010_.

18. Федоренко В. Л., Кузнецова Н. О., Черничка Л. В. Інститут місцевого референдуму в Україні // Бюлетень Міністерства юстиції України 2009. – № 2 (88). – С. 36–50.

УДК 336.14

В'ячеслав Тютюнник

АНАЛІЗ ДИНАМІКИ ТА СТРУКТУРИ ФОРМУВАННЯ МІСЦЕВОГО БЮДЖЕТУ (НА ПРИКЛАДІ ТАЇРОВСЬКОЇ СЕЛИЩНОЇ РАДИ ОВІДІОПОЛЬСЬКОГО РАЙОНУ ОДЕСЬКОЇ ОБЛАСТІ)

В статті надається аналіз формування дохідної частини місцевого бюджету на прикладі Таїровської селищної ради Овідіопольського району Одеської області. Досліджуються показники структури надходжень, обґрунтовуються недоліки формування дохідної частини загального фонду місцевого бюджету.

Ключові слова: бюджет, місцевий бюджет, динаміка надходжень, структура надходжень, місцеві податки і збори.

Постановка проблеми

Становлення й поступовий розвиток в Україні місцевого самоврядування, розподіл повноважень між центральними та місцевими органами влади є передумовою зростання ролі місцевих бюджетів, розширення та удосконалення джерел і методів їх формування та використання. За допомогою коштів місцевих бюджетів місцева влада забезпечує фінансування економічного і соціального розвитку відповідних територій, їх благоустрій, управління комунальним господарством, розробляє місцеві програми підтримки малозабезпечених верств населення тощо.

Наукові та практичні дослідження свідчать про недостатність доходів місцевих бюджетів для забезпечення покладених на органи місцевого самоврядування функцій та завдань, про відсутність відповідних умов для зміцнення і розширення власної доходної бази місцевих бюджетів, незацікавленість місцевої влади у збільшенні податкового потенціалу територій та ефективному використанні бюджетних коштів.

Мета

Мета – провести аналіз формування доходної частини місцевого бюджету на прикладі Таїровської селищної ради Овідіопольського району Одеської області

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Пошуку нових форм та методів формування доходів місцевих бюджетів присвячені напрацювання й пропозиції українських учених, управлінців, депутатів різних рівнів. Інформаційна база дослідження включає норми Конституції та чинного законодавства України, що регулює суспільні відносини в галузі фінансової діяльності органів місцевого самоврядування, а також дослідження, монографії та публікації вчених-економістів: О. Д. Василика, І. Луніної, О. Богачової, М. Ходоровича, практичних працівників фінан-

сової системи України: І. Сала, М. Деркача, М. Пабата, О. Буковинського та інших авторів. Питання формування та розподілу коштів місцевих бюджетів розглядають Мамонова В. В., Шейка Н. О. [1, с. 198–205.], Міхєєнко Т. В. [2, с. 39–44.], Осадчук С. В. [3, с. 234–241.], Пінчук Г. В. [4, с. 154–156.], Сімонова О. В. [5, с. 155–158.], Слухай С. В., Здерка Н. Я. [7, с. 12–20].

Крім того, проблемами місцевих фінансів займалися й зарубіжні дослідники: Жак Міллер, Жан-Поль Годме, Чеслава Рудська-Лоренц та інші. Наявність значної кількості авторів, які в тій чи іншій мірі торкалися проблем місцевих фінансів, свідчить про безперечну актуальність та велике практичне значення порушених питань.

Однак прискорення реформування економіки країни потребує пошуку нових підходів до розв'язання проблем формування місцевих бюджетів в Україні. Проблеми удосконалення системи організації міжбюджетних відносин, а також розширення та оптимізація джерел наповнення місцевих бюджетів є надзвичайно актуальним завданням, вирішення якого сприятиме підвищенню рівня фінансової незалежності органів місцевого самоврядування і якісному виконанню їхніх функцій і завдань. Увагу потрібно сконцентрувати на тому, що наявні доходи не дають можливості виконувати функції місцевих бюджетів.

Отже, у даному дослідженні більш конкретно розглядається механізм формування дохідної частини місцевих бюджетів, як основного фінансового ресурсу територіальних громад в сучасних умовах.

Важливою умовою подолання проблем розвитку регіональної економічної системи, забезпечення соціально-економічного розвитку населення є формування та реалізація науково обґрунтованої, вираженої бюджетної, яка має базуватися на всебічному аналізі та оцінці наявного бюджетного потенціалу регіону.

Процес формування місцевих бюджетів області є невід'ємною частиною бюджетного процесу складання Державного бюджету України. Основними елементами структури будь-якого бюджету, чи то державного, чи то місцевого, є дохідна і видаткова частини, які мають бути збалансовані між собою [6, с.34].

Таїровська селищна рада відноситься до комунальної форми власності, основний вид діяльності – Управління та утримання селищ. На бюджеті знаходяться 5 установ: дитячий навчальний заклад, лікарняна амбулаторія, два будинки культури, органи місцевого самоврядування. Установа перебуває у віданні Овідіопольської районної ради. Середня чисельність працівників – 55 чоловік. До Таїровської селищної ради відносяться такі населені пункти: смт Таїрове, ж/м Ульяновка, ж/м Червоний хутір, с. Мізікевича, ж/м Совіньон.

Бюджетні кошти, які мобілізуються до бюджету Таїровської селищної ради, є важливою складовою її загального фінансового потенціалу. У 2007 році виконання по доходах склало 117,3%, у 2008 році – 108,0%, у 2009 році – 126,5%.

Динаміка надходжень до місцевого бюджету Таїровської селищної ради наведена на рис. 1. З малюнку ми бачимо, що надходження до місцевого бюджету Таїровської селищної ради протягом досліджуваного періоду спочатку значно збільшуються, а потім зменшуються. Так, у 2008 році порівняно з 2007 роком, доходи місцевого бюджету збільшились з 6892,3 тис. грн до 1766,7 тис. грн (тобто на 10773,4 тис. грн), а у 2009 році, порівняно з 2008 роком, зменшились на 1284,9 тис. грн і складають 16380,8 тис. грн.

Виділення невіршених ранише частин загальної проблеми

Вигляд основного матеріалу