

УДК 352.075.1

Ігор Дробот, Іван Чуп

ОСОБЛИВОСТІ ФОРМУВАННЯ СІЛЬСЬКИХ, СЕЛИЩНИХ РАД В УКРАЇНІ

Розглянуто організаційно-правові засади формування сільських, селищних рад в Україні. Проаналізовано підходи щодо визначення кількісного складу рад, процесу обрання депутатів, сільських, селищних голів.

Ключові слова: сільська рада, селищна рада, місцеве самоврядування, представницький орган, місцеві вибори, депутат, сільський голова, селищний голова.

Постановка проблеми

Визначальною ознакою демократичної, соціальної, правової держави є повноцінне місцеве самоврядування. Воно організовує життєдіяльність на місцевому рівні, реалізує здійснення влади громадою на місцях, сприяє регулюванню відносин між державою, суспільством та особою.

Чинна Конституція України визнає місцеве самоврядування, гарантує жителям територіальної громади можливість здійснювати його на відповідній території [1]. Втім, на думку політиків, науковців, практиків потенціал місцевого самоврядування в питаннях децентралізації державного управління, формування демократичних засад суспільного розвитку використовується недостатньо. Причиною цьому зазвичай називають недосконалий механізм формування представницьких органів.

Прийняті державою норми регулювання процесу формування представницьких органів слугують у розвинутих країнах правовими чинниками гарантування місцевого самоврядування, а процесуальна база – забезпечує їхню ефективну реалізацію.

З огляду на це, постає необхідність у пошуку підходів до формування органів місцевого самоврядування, а отже, наповнення їх діяльності реальним змістом, підвищення вагомості у врегулюванні суспільних відносин.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

В Україні з боку науковців, практиків, громадських організацій, засобів масової інформації питанням функціонування органів місцевого самоврядування та їх взаємодії з місцевими органами виконавчої влади приділяється значна увага. Зокрема, загальні питання проблеми здійснення місцевого самоврядування у своїх дослідженнях розглядають В. Бабаєв, Ю. Битяк, П. Біленчук, В. Борденюк, О. Бориславська, В. Кампо, М. Пухтинський, В. Погорілко, О. Сушинський, Ю. Тодика, О. Чернецька, О. Ярмиш, В. Шаповал та інші.

Окремі аспекти формування сільських, селищних рад досліджують Д. Ковриженко, М. Корнієнко, В. Кравченко, М. Пітцик, В. Терещенко, П. Любченко, В. Олуйко та ін.

© Дробот І.О., Чуп І.А., 2013.

Мета

Разом з тим, функціонування в Україні сільських, селищних рад містить низку дискусійних аспектів, які, зокрема, можуть спричинитися механізмом формування цих органів, їх кількісним та якісним складом тощо. З огляду на це й виникає потреба у подальшому дослідженні означеної тематики.

Метою публікації є аналіз процесу формування сільських, селищних рад в Україні у контексті його вдосконалення.

Вигляд основного матеріалу

Проголошення незалежності України сприяло активізації процесу демократизації суспільства і держави, пошуку моделі публічної влади, яка б відповідає європейським стандартам, була спрямована на забезпечення прав і свобод людини. Важливою складовою цього процесу є побудова системи місцевого самоврядування, яка у суспільній уяві відповідає демократичній і раціональній моделі влади на місцях, є важливим і впливовим інститутом громадянського суспільства з формування засад демократичного розвитку.

В умовах сучасного державотворення сільські, селищні ради в Україні складають найчисленнішу групу представників базового рівня в системі органів місцевого самоврядування. Чинне законодавство обумовлює їх статус, повноваження і роль у державно-владних відносинах з організації життєдіяльності на місцевому рівні та процесу децентралізації державного управління.

Зокрема ч. 1 ст. 10 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» визначено, що сільські, селищні ради є органами місцевого самоврядування, що представляють відповідні територіальні громади, здійснюють від їх імені та в інтересах функції і повноваження місцевого самоврядування.

Цей же Закон визначає, що «...представницьким органом місцевого самоврядування є виборний орган (рада), який складається з депутатів і наділяється правом представляти інтереси територіальної громади і приймати від її імені рішення» [8]. Згідно з Законом, первинним суб'єктом місцевого самоврядування є територіальна громада села, селища, а її представницьким органом – сільська, селищна рада. Втім, практичний досвід здійснення місцевого самоврядування свідчить, що сільська, селищна рада може представляти не тільки територіальну громаду відповідного села, селища, а й близько розташовані до нього сусідні села. З огляду на це, потребує уточнення статус органів місцевого самоврядування.

Серед науковців існує різне його розуміння і тлумачення. Одні автори формують визначення представницьких органів місцевого самоврядування як «...колегіальні органи загальної компетенції, які складаються з обраних безпосередньо населенням відповідної територіальної громади депутатів, виражають їх волю, приймають від їх імені рішення» [5, с. 43].

Інші, вважають, що «...сільські, селищні ради відносяться до представницьких органів місцевого самоврядування та є виборними органами загальної компетенції, що складаються з обраних безпосередньо

Вигляд основних невирішених раніше частин загальної проблеми

населенням відповідної територіальної громади осіб, наділені публічно-владними повноваженнями з метою вирішення питань місцевого значення в інтересах територіальної громади, утримуються за рахунок коштів місцевих бюджетів та діють у визначених законом правових та організаційних формах» [6, с. 632]. Натомість, Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» дає їм таке визначення «...сільські, селищні ради складаються з депутатів, які обираються населенням відповідної території на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування» [8].

Не зважаючи на відмінності у тексті визначень, все ж усі автори однакові у тому, що формування сільських, селищних рад повинно здійснюватись на засадах виборності. Про це свідчить й аналіз міркувань вітчизняних дослідників. Зокрема, В. Шаповал вважає вибори вищою формою безпосереднього здійснення народом влади, на основі яких відбувається забезпечення інтересів у суспільстві та здійснюється формування представницьких органів місцевого самоврядування [11]. Як пише В. Олуйко, «...місцеві вибори є формою прямого волевиявлення членів територіальної громади з метою формування органів місцевого самоврядування та наділення повноваженнями посадових осіб місцевого самоврядування шляхом голосування членів територіальної громади і визначення результатів такого голосування встановленою більшістю» [6, с. 630]. В. Тихонов визначає місцеві вибори як «...форму безпосереднього (прямого) волевиявлення територіальних громад з метою формування органів місцевого самоврядування, що відбуваються на основі принципів, передбачених Конституцією та законами, шляхом голосування» [3, с. 122].

Узагальнюючи наведене можна вважати, що місцеві вибори, у сучасному суспільному вимірі, мають дуже вагомим багатомірне соціальне призначення, яке проявляється у їх місії – формуванні ефективної, дієздатної системи представницьких органів місцевого самоврядування в Україні. Зокрема, вибори є одним з чинників формування відповідальності публічної влади перед громадою; забезпечують представництво інтересів різних соціальних груп територіальної громади; виражають суспільну думку на місцях; розвивають інститут місцевого самоврядування; виконують організуючу дію з формування ініціативи, самоорганізації та суспільної самодіяльності населення; виконують роль дієвого політичного контролю територіальної громади за діяльністю відповідної сільської, селищної ради, їх посадових осіб.

В Україні засади, організація і порядок проведення виборів депутатів сільських, селищних рад, а також сільських, селищних голів обумовлені Законом України «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів».

Згідно з Законом, депутатом, сільським, селищним головою може бути обраний громадянин України, якому виповнилося на день виборів вісімнадцять років та який є дієздатною особою. Депутатом, сільським, селищним головою не може бути обраний громадянин України, який має судимість за вчинення умисного злочину, якщо ця судимість не погашена або не знята у встановленому законодавством України порядку [7].

Важливим в організації виборів є прийнята виборча система. Український законодавець, для виборів сільських, селищних рад обрав мажоритарну виборчу систему з голосуванням в одномандатних виборчих округах. Однак, на відміну від аналогічних систем, що використовуються у зарубіжних країнах, не врахував

можливість варіювати таким вагомим чинником впливу на організаційну складову проведення виборів, як кількість виборців, які проживають в межах відповідних сіл, селищ. Закон України «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» (п. 1 ч. 4 ст. 16) обумовлює, що мінімальний склад сільської, селищної ради має становити не менше 12 депутатів, а отже, територія сіл і селищ має бути поділена щонайменше на 12 одномандатних округів з приблизно однаковою кількістю виборців не залежно від кількості цих виборців.

Для прикладу, в країнах Європи застосовуються різні підходи для формування представницьких органів місцевого самоврядування базового рівня, які часто визначаються величиною територіальної громади, тобто чисельністю жителів, які проживають в її межах. Такий підхід застосовується, зокрема, у Франції, де на місцевих виборах у громадах, представлених менш ніж 3,5 тис. мешканцями, поширена мажоритарна система. Якщо ж чисельність жителів адміністративно-територіального утворення перевищує 3,5 тис. осіб – мажоритарна система з елементами пропорційності. В Італії у громадах з населенням менше 15 тис. осіб представницькі органи обираються виключно за мажоритарною системою. В Угорщині на виборах місцевих рад можуть застосовуватися різні види пропорційної та мажоритарної виборчих систем в залежності від чисельності населення відповідної територіальної одиниці. Водночас, від кількості членів її представницького органу можуть використовуватися обидві виборчі системи [10, с. 74]. Подібна практика поширена і в інших країнах Європи.

Враховання зарубіжного досвіду у формуванні представницьких органів місцевого самоврядування базового рівня надало б процесу виборів більшої об'єктивності у виборі представників територіальної громади.

В межах мажоритарної системи формування сільських, селищних рад в Україні інколи виникають певні проблеми необ'єктивного, а отже, неякісного вибору представників громади, де кількість виборців є меншою за визначену законом межу. За такого випадку, серед експертів існує точка зору щодо застосування у межах мажоритарної виборчої системи голосування в єдиному багатомандатному виборчому окрузі. Тобто, голосування за кандидатів, включених до «загального списку», а не висунутих окремо. Це дасть можливість виборцю вказати найбільш оптимальний для нього порядок проходження кандидатів до ради та не позбавляє його можливості змінити зазначений порядок через голосування за найбільш прийнятний кандидата з відповідного списку. За цим підходом, обраними вважатимуться кандидати, які отримали на свою підтримку більшість голосів.

На користь застосування даного варіанту формування сільських, селищних рад свідчить європейський досвід, зокрема – Словаччини, Латвії, Польщі, Норвегії та низки інших країн, де вважається, що обрані депутати представлятимуть не лише виборців «свого» округу, а всіх жителів територіальної громади, зареєстрованих в межах відповідної адміністративно-територіальної одиниці [4]. Разом з тим потрібно визнати, що у відносно густонаселених територіальних громадах формування відповідних сільських, селищних рад необхідно все ж здійснювати за мажоритарною системою в одномандатних виборчих округах, оскільки вона забезпечує найбільш тісний зв'язок депутатів з жителями відповідного округу.

Аналіз сучасної вітчизняної системи формування сільських, селищних рад свідчить про те, що вона має великий вплив на ефективність функціонування усієї системи місцевого самоврядування в Україні.

Згідно із профільним законом України, як зазначалося вище, вибори сільських, селищних голів проводяться за мажоритарною системою «відносної більшості» голосування за кандидатів, висунутих шляхом самовисування або місцевими організаціями партій та виборчими блоками. Проведення виборів сільських, селищних голів за цією системою часто призводить до того, що обраний голова не спирається ні на підтримку виборців, ні на підтримку місцевих організацій партій, представлених у відповідній раді, адже вибори за системою «відносної більшості» дозволяють бути обраними кандидатам, яких підтримує не завжди абсолютна більшість виборців. Зазвичай результатом таких виборів є протистояння, позбавленого будь-якої підтримки з боку виборців голови та депутатів ради.

Виправити описану ситуації взаємодії «голова – рада» і забезпечити ефективність формування та подальшого функціонування сільських, селищних рад в Україні вбачається за дотриманням певних умов:

- обрання сільських, селищних голів здійснювати за мажоритарною системою «абсолютної більшості». У цьому випадку вірогідність виникнення конфліктів між місцевою радою та головою повністю не унеможливується, однак голова спиратиметься на підтримку територіальної громади, що посилюватиме його роль в системі самоврядування і збалансовуватиме відносини з радою;
- звуження обсягу повноважень сільських, селищних голів. Такий підхід дозволить зменшити вірогідність конфліктів між місцевою радою та відповідним головою і, відповідно, не вимагатиме перегляду діючої мажоритарної системи «відносної більшості», за якою обираються сільські, селищні ради в Україні;
- обрання сільських, селищних голів здійснювати безпосередньо радою. Вірогідність конфліктів голови та ради у цьому випадку буде мінімальною, оскільки рада сама визначатиме найбільш прийнятну кандидатуру на відповідну посаду. Однак, перехід до непрямих виборів сільських, селищних голів потребує внесення змін до ч. 2 ст. 141 Конституції України [4].

Вагомим чинником формування сільських, селищних рад в Україні, а отже, гарантом їх ефективного функціонування є ценз осілості та віковий ценз. Закон України «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» обумовлює, що право на участь у формуванні сільських, селищних рад в Україні мають громадяни України, які належать до відповідних територіальних громад та досягли на день виборів вісімнадцятирічного віку [7]. Водночас, зазначений Закон не передбачає норми, яка би зобов'язувала кандидатів у депутати, сільських, селищних голів бути прив'язаними до відповідної територіальної громади. Хоча, інший Закон України «Про статус депутатів місцевих рад» наголошує на статусі депутата як представника територіальної громади села, селища [9]. З огляду на це, депутат зобов'язаний виражати і захищати, насамперед, інтереси жителів свого виборчого округу, виконувати їх доручення у межах повноважень, визначених чинним законодавством, брати активну участь у здійсненні місцевого самоврядування. Однак, на практиці депутати доволі часто ігнорують свої обов'язки, керуються передусім власними інтересами та амбіціями. Таке становище можливе за причини нестиківності профільного закону про вибори з іншими нормативно-правовими актами, які регулюють

функціонування органів місцевого самоврядування у державно-владних відносинах.

Дискусійним серед дослідників місцевого самоврядування є питання освітньо-кваліфікаційних вимог до кандидатів на посаду сільського, селищного голови. Їх відсутність у законодавстві України розглядається окремими авторами як основна причина неефективності функціонування органів місцевого самоврядування. На підтвердження цьому наводяться непоодинокі приклади, коли новообрані посадові особи місцевого самоврядування, приступивши до виконання службових обов'язків, виявляють у себе відсутність знань, умінь і навичок з організації життєдіяльності громади й усвідомлюючи відповідальність перед нею, складають свої повноваження за власним бажанням, чим практично паралізують роботу органу. З огляду на це, існують думки щодо обов'язковості у кандидатів на виборні посади певного освітньо-кваліфікаційного рівня. Однак, категоричність таких суджень щодо інституту місцевого самоврядування видається не зовсім коректною, оскільки на відміну від будь-якого управління, зокрема й державного, воно здійснюється на інших засадах – ініціативи, самоорганізації та суспільної самодіяльності населення.

Іншим чинником правового статусу і формування сільських, селищних рад є строк їх повноважень. Згідно з профільним законом, в Україні цей строк складає п'ять років. Однаковий термін виконання повноважень органами місцевого самоврядування різних рівнів спричинив дискусію серед дослідників.

Зокрема, П. Любченко вважає, що більш демократично встановлювати строк повноважень представницьких органів місцевого самоврядування, їх депутатів, виборних посадових осіб місцевого самоврядування Статутом відповідних територіальних громад, як це здійснюється в Російській Федерації. Статут територіальної громади дозволяє встановлювати строк повноважень представницьких органів від двох до п'яти років. Вважається, що невеликий строк повноважень дозволяє населенню здійснювати достатньо жорсткий контроль за діяльністю депутатів, виборних посадових осіб через механізм політичної відповідальності за якого вони можуть бути не обраними на новий строк. У той же час, короткий проміжок часу не дозволяє представникам територіальних громад належним чином ознайомитися і зрозуміти особливості своєї діяльності. Крім того, для проведення виборів необхідні значні фінансові та матеріальні ресурси, що є додатковим навантаженням на місцеві бюджети [2].

Триваліший строк повноважень рад є економічно більш вигідним і дозволяє депутатам, сільським, селищним головам не думати постійно про своє переобрання, хоча в той же час втрачаються певні переваги демократичного характеру і знижується загальний динамізм політичного процесу.

Статутний підхід у регулюванні строків повноважень сільських, селищних рад, а також сільських селищних голів, безумовно, є найбільш демократичним у формуванні представницьких органів місцевого самоврядування, однак його запровадження в Україні вимагає перегляду норм чинного вітчизняного законодавства.

Вагомим щодо формування представницьких органів місцевого самоврядування базового рівня є організаційно-правові форми його здійснення. Вдале їх використання забезпечує процедуру функціонування представницького органу, його злагоджену дію у формуванні й прийнятті колективного рішення. Законодавство України визначає, що сільська, селищна рада вважається правомочною за умови обрання не менше 2/3 депу-

татів від її загального складу [7]. Початком діяльності новообраної сільської, селищної ради є проведення першої сесії, на якій відбувається утвердження ради як органу, обрання секретаря ради, утворення виконавчих та інших органів ради. Саме на першій сесії ради відбувається визнання повноважень депутатів сільської, селищної ради та відповідних сільських, селищних голів.

➤ Проведений аналіз формування сільських, селищних рад вказує на існування у системі місцевого самоврядування України низки організаційних, правових, інституційних проблем і дозволяє зробити певні узагальнення, висновки та пропозиції, зокрема:

- вважати за доцільне вибори представницьких органів у невеликих громадах проводити за мажоритарною системою «відносної більшості» в єдиному багатомандатному виборчому окрузі, межі якого збігаються з межами села, селища, з голосуванням за кандидатів, висунутих загальним списком. Кожен виборець своїм голосуванням може підтримати лише одного кандидата у відповідному списку. Обраними вважаються кандидати, які отримали на свою підтримку більшість голосів;
- встановити мінімальну кількість виборців, яка визначатиме систему проведення виборів до представницького органу базового рівня;
- увести норму обов'язкової приналежності кандидатів у депутати, сільських, селищних голів до територіальної громади. Переконливим аргументом на користь цієї пропозиції є насамперед знання проблем, інтересів і традицій громади, вирішення яких є складовими критеріями оцінки організації її життєдіяльності;
- переглянути систему обрання на посаду сільського, селищного голови. У випадку збереження існуючої системи прямих виборів сільських, селищних голів доцільно застосовувати мажоритарну систему не «відносної», а «абсолютної більшості».

Досвід діяльності сільських, селищних рад вказує на те, що інститут місцевого самоврядування в Україні виявився досить ефективним і набуває все більшої ваги у розвитку територіальних громад. Так, територіальна громада, формуючи орган місцевого самоврядування, насамперед керується власним баченням того, яким чином має виглядати майбутня сільська, селищна рада. Виключно жителі громади наділені правом обирати представників до сільських, селищних рад, а тому саме вони в подальшому даватимуть оцінку роботи відповідної ради.

Подальше дослідження механізмів формування сільських, селищних рад слід здійснювати у напрямі розвитку нормативно-правового забезпечення процесу функціонування системи місцевого самоврядування в Україні.

Література.

1. Конституція України: Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.
2. Любченко П. М. Конституційно-правові основи розвитку місцевого самоврядування як інституту громадянського суспільства: монографія / П. М. Любченко. – Х.: Одиссей, 2006. – С. 190-195.
3. Місцеве самоврядування: термінологічний словник / Я. В. Брусенцова та ін.; за заг. ред. В. М. Тихонова. – Х.: Фактор, 2011. – 239 с.
4. Місцеві вибори в Україні: проблеми правового регулювання / За ред. Д. Ковриженка // Лабораторія законодавчих ініціатив. – К.: ФАЛА, ЛТД, 2006. – 136 с.

5. Організаційні засади функціонування місцевого самоврядування в Україні : монографія / Ю. О. Куца, С. В. Болдирев, А. Є. Тамм; За заг. ред. доц. Ю. О. Куца. – Х.: Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2004. – 180 с.

6. Основи місцевого самоврядування : наук.-практ. посіб. / За заг. ред. В. М. Олуйка. – Хмельницький: ЦППК, 2008. – С. 91–99, 630–634.

7. Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів: Закон України № 2487-VI від 10.07.2010 р. // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2487-17>.

8. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України № 280/97-ВР від 21.05.1997 р. // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>.

9. Про статус депутатів місцевих рад: Закон України № 93-I від 11.07.2002 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/93-15>.

10. Чернецька О. Місцеві вибори як форма прямого народовладдя: порівняльний аналіз українського та зарубіжного досвіду / О. Чернецька // Вісник ЦВК. – 2006. – № 4 (6). – С. 71–74.

11. Шаповал В.Д. Формування представницьких органів місцевого самоврядування в Україні: проблеми теорії та практики / В. Д. Шаповал, В. М. Прилипко // Форум права // [Електронний ресурс]. – 2011. – № 2. – С. 992-999. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2011-2/11svdttt.pdf>.

УДК 352:347.23

Александр Токарчук

АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ ВЛАСНОСТІ У МІСЦЕВОМУ САМОВРЯДУВАННІ

У статті проаналізовані правові аспекти регулювання комунальної власності в місцевому самоврядуванні, показані недоліки комунальної власності, обґрунтовані шляхи вдосконалення правового регулювання власності місцевого самоврядування.

Ключові слова: законодавство, правове регулювання, місцеве самоврядування, комунальна власність, територіальна громада, управління.

➤ Власність є основою функціонування місцевого самоврядування.

Місцеве самоврядування є одним із основних елементів взаємодії територіальних громад, держави та особи. Саме у цьому аспекті має значення затвердження економічних, правових та соціально-політичних засад відносин власності територіальної громади.

У сучасній юридичній та економічній літературі чіткість, стабільність і передбачуваність розвитку інституту права власності розглядаються як найважливіший фактор економічного росту і прямо пов'язуються з благополучним економічним розвитком. Проте, роль чітко визначених правомочностей власника може варіюватися в залежності від суб'єкта права власності, тобто приналежності об'єкта до державної, комунальної чи приватної власності.

© Токарчук О.Й., 2013.