

ПРОБЛЕМИ РЕГУЛЮВАННЯ ВЗАЄМОДІЇ ОРГАНІВ ВЛАДИ АВТОНОМНОЇ РЕСПУБЛІКИ КРИМ ТА ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Питання територіальної організації влади й механізмів регулювання соціальної взаємодії органів публічної влади в Україні на сучасному етапі суспільного розвитку не отримали належного вирішення. Невизначеність правового статусу Автономної Республіки Крим (далі – АРК), виду влади, що здійснюється її органами, місця останніх у загальній системі влади України є передумовою багатьох конфліктів у публічній сфері, що стримує соціально-економічний розвиток автономії. Неврегульованість цих питань негативно відбивається на функціонуванні механізму влади в автономії, особливо що стосується взаємовідносин органів влади Республіки й органів місцевого самоврядування.

Вивчали проблеми розвитку автономії Г. Г. Абасов [1], В. І. Борденюк [2], В. І. Кичун, О. Л. Копиленко, Н. А. Мяловицька [Див.: 4-6], але вони не розглядали питань взаємодії органів публічної влади в АРК. Мета даної статті -

дослідження взаємовідносин органів влади й органів місцевого самоврядування АРК, сформулювання висновків з удосконалення їх правового впорядкування, що має як теоретичне, так і практичне значення на сучасному етапі розвитку державності в Україні.

Органи влади АРК й органи місцевого самоврядування в цій автономії можуть взаємодіяти в процесі реалізації спільних програм і проектів, вирішення питань, віднесених до компетенції АРК та місцевого самоврядування. Така взаємодія повинна здійснюватися виключно відповідно до Конституції України, в якій установлені гарантії функціонування цих суб'єктів.

Згідно зі ст. 132 Конституції [3; 1996. – № 30. – Ст. 141] територіальний устрій України ґрунтується на принципах єдності й цілісності державної території, збалансованості соціально-економічного розвитку регіонів з урахуванням їх історичних, економічних, екологічних, географічних і

демографічних особливостей, етнічних і культурних традицій. Основний Закон України встановлює перелік питань, віднесених до відання автономії (статті 137 і 138), а також сферу компетенції місцевого самоврядування (ст. 143). Співробітництво між Верховною Радою (далі – ВР) АРК й органами місцевого самоврядування повинно здійснюватися за вищевказаними конституційними нормами. Відповідальним за організацію роботи і взаємодію органів влади й органів місцевого самоврядування є заступник Голови ВР АРК.

З метою збалансованого соціально-економічного й культурного та іншого розвитку Республіки, діючи в межах своєї компетенції, ВР АРК та органи місцевого самоврядування можуть приймати погоджені рішення. Проекти нормативно-правових та інших актів вносяться на розгляд ВР АРК відповідно до її Регламенту, затвердженого Постановою ВР АРК від 30 червня 1998 р. № 109-II і Положення про порядок роботи із проектами нормативно-правових та інших актів, що представляються на розгляд Верховної Ради АРК, і проектами рішень її Президії, затвердженого Постановою ВР АРК від 22 жовтня 2003 р., № 715-3/03. Разом із тим у Регламенті бракує норм, які регулювали б порядок прийняття ВР АРК та органами

місцевого самоврядування погоджених рішень.

Ще однією формою співробітництва між ВР АРК і органами місцевого самоврядування в АРК є укладання угод. Значною мірою цей процес, а також інші аспекти організації взаємодії органів влади Республіки й органів місцевого самоврядування залежать від роботи постійних комісій ВР АРК. Їх діяльність регулюється Положенням про постійні комісії Верховної Ради АРК та їх функції, затвердженим постановою ВР АРК від 16 березня 2011 р., № 271-6/11. Постійні комісії з питань, віднесених до їх відання, здійснюють аналіз практики застосування нормативно-правових та інших актів ВР АРК у діяльності органів місцевого самоврядування в автономії та їх посадових осіб.

Постійна комісія ВР АРК із земельних та аграрних питань, екології й місцевого самоврядування: (а) розглядає питання підтримки й розвитку місцевого самоврядування в Республіці, проведення Всеукраїнського й Всекаримського конкурсів проектів і програм розвитку місцевого самоврядування; (б) здійснює контроль за своєчасним внесенням змін у довідкові дані про адміністративно-територіальний устрій автономії; (в) вивчає проблеми діяльності органів місцевого самоврядування в Республіці, вносить пропозиції по її вдоскона-

ленню; (г) вносить пропозиції щодо укладання угод між ВР АРК та органами місцевого самоврядування з питань, віднесеним законодавством України до їх компетенції; (д) вносить пропозиції про взаємодію з питань стійкого розвитку сільських територій між ВР АРК, органами місцевого самоврядування, вітчизняними, зарубіжними й міжнародними громадськими та іншими організаціями в рамках законодавства України; (е) надає консультативну допомогу в організації роботи місцевих рад і їхніх органів, бере участь у проведенні навчання керівництва місцевих рад і їхніх органів, депутатів місцевих рад; (є) взаємодіє з Асоціацією органів місцевого самоврядування АРК й м. Севастополя.

У погоджених рішеннях або угодах між ВР АРК і органами місцевого самоврядування в автономії можуть визначатися порядок і умови реалізації спільних програм і проектів, вирішення інших питань, віднесених до компетенції АРК і місцевого самоврядування. Порядок укладання, зміни й розірвання договорів регулюється Цивільним кодексом України (статті 638-654) [3; 2003. – № 40-44. – Ст. 356]. Договір вважається укладеним, якщо сторони в належній формі дійшли згоди з усіх суттєвих його умов. Стаття 648 ГК України встанов-

лює, що зміст цього правочину, укладеного на підставі правового акта органу влади АРК, органу місцевого самоврядування є обов'язковим для його сторін (сторони), повинен відповідати цьому договору. А це означає, що до його укладення ВР АРК й орган місцевого самоврядування мають прийняти відповідні правові акти, які визначали б предмет договору та його суттєві умови, щодо яких повинна бути досягнута згода. Ініціатором його укладання може виступати як ВР АРК, так і орган місцевого самоврядування. За ст. 649 ГК України розбіжності, що виникли при цьому між сторонами, на підставі правового акта органу влади АРК й органу місцевого самоврядування, вирішуються судом.

З метою збалансованого соціально-економічного, культурного й іншого розвитку регіону, подальшого розвитку й удосконалювання взаємовідносин між ВР АРК та органами місцевого самоврядування в Республіці протягом 2003 - 2004 рр., відповідно до постанов ВР АРК від 22 жовтня 2003 р., № 692-3/03, від 19 листопада 2003 р., № 725-3/03, від 18 лютого 2004 р., № 823-3/04, від 15 вересня 2004 р., № 1056-4/04, ВР АРК за пропозицією місцевих рад були укладені угоди про порядок взаємодії з 279 органами місцевого самоврядування в автономії. В основному

місцеві ради, відповідно до укладених угод брали на себе зобов'язання подавати у ВР АРК пропозиції про спільні дії по соціально-економічному й культурному розвитку територій, щодо удосконалення навчання, перепідготовки й підвищення кваліфікації посадових осіб місцевого самоврядування, а також інформацію про діяльність ради, дані про чисельність і склад територіальної громади й органів місцевого самоврядування, узагальнення й поширення досвіду і практики роботи органів і посадових осіб місцевого самоврядування з різних напрямків їх діяльності тощо.

Зі свого боку ВР АРК брала на себе зобов'язання передбачати заходи щодо поліпшення соціально-економічного й культурного розвитку відповідних регіонів з урахуванням пропозицій їх представницьких органів, щорічно приймати Комплексний план підтримки й розвитку місцевого самоврядування й передбачати в бюджеті автономії кошти на його реалізацію, передавати в комунальну або спільну власність територіальних громад об'єкти, що належать АРК, надавати консультативну, методичну й практичну допомогу органам і посадовим особам місцевого самоврядування по різних питаннях місцевого самоврядування. Дані угоди уклалися на строк повноважень ВР АРК і відповідної

місцевої ради, тобто діяли в період діяльності ВР АРК IV скликання (2002-2006 рр.), і їх дія надалі не продовжувалася.

Порядок фінансування спільних програм соціально-економічного, культурного й іншого розвитку, спільних проектів ВР АРК та органів місцевого самоврядування в Республіці визначається ч. 2 ст. 45 Конституції АРК [3; 1999. – № 5-6. – Ст. 43]. В основному зазначені органи публічної влади діють відповідно до принципу пропорційності, тобто фінансування цих проектів і програм здійснюється за рахунок коштів, залучених з бюджету автономії й місцевих бюджетів. Залучення даних коштів, передача майна для реалізації вищезгаданих програм і проектів відбуваються на підставі рішень ВР АРК й відповідної місцевої ради або угод між ними. Безумовно, повинен також ураховуватися принцип субсидіарності, за яким поділ видів видатків між місцевими бюджетами ґрунтується на необхідності максимально можливого наближення гарантованих послуг до їхніх безпосередніх споживачів.

Відповідно до ст. 92 Бюджетного кодексу України [3; 2010. – № 50-51. – Ст. 572] міста в автономії республіканського значення, районні ради можуть передавати кошти для здійснення видатків місцевих бюджетів, які не

враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів у відповідності зі ст. 91 цього Кодексу, ВР АРК у вигляді міжбюджетного трансферту відповідно в бюджет автономії. Передача коштів між місцевими бюджетами відбувається на підставі рішень ВР АРК, відповідних місцевих рад, які приймаються кожною зі сторін або на підставі укладених між ними угод. Усі договори про передачу коштів між місцевими бюджетами згідно з такими рішеннями належить укладати до 1 жовтня року, що передує плановому. Частина 2 ст. 101 Бюджетного кодексу України встановлює, що ВР АРК і місцеві ради можуть передбачати у відповідних бюджетах такі види міжбюджетних трансфертів: (1) субвенції – на утримання об'єктів спільного користування або ліквідацію негативних наслідків діяльності останніх; (2) на проведення видатків місцевих бюджетів, які враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів; (3) на проведення видатків бюджетів місцевого самоврядування, які не враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів; (4) на виконання інвестиційних програм (проектів), у тому числі на будівництво або реконструкцію об'єктів спільного користування; (5) додаткові дотації й інші субвенції. Умови надання вищевказаних суб-

венцій визначаються відповідним договором сторін, якщо інше не встановлено Бюджетним кодексом України.

Із 2004 р. в АРК проводиться Всеукраїнський конкурс проектів і програм розвитку місцевого самоврядування, метою якого є визначення ефективних шляхів вирішення соціально-економічних проблем життєзабезпечення територіальних громад сіл, селищ і міст, відбір проектів і програм розвитку місцевого самоврядування, спрямованих на вирішення актуальних питань його розвитку, а також підтримка перспективних проектів і програм за рахунок коштів бюджету автономії. Загалом було проведено 8 таких конкурсів, при цьому на фінансування проектів і програм, що перемогли у Всеукраїнському конкурсі, з бюджету АРК було виділено 14481,61 тис. грн.

Фінансування спільних проектів і програм ВР АРК і органів місцевого самоврядування може здійснюватися і з інших джерел. Частина 3 ст. 45 Конституції Республіки встановлює, що вони можуть фінансуватися також за рахунок коштів цільового фонду по забезпеченню збалансованого соціально-економічного й іншого розвитку автономії, сформованого з коштів, переданих з Державного бюджету України, республіканського, коштів місцевих бюджетів і інших коштів у порядку,

визначеному законами України й нормативно-правовими актами ВР АРК, прийнятими у межах її компетенції.

За постановою ВР АРК № 376-6/11 у травні 2011 р. з метою фінансування заходів, спрямованих на комплексний соціально-економічний розвиток автономії створено Республіканський цільовий фонд економічного розвитку АРК. Разом із тим варто звернути увагу, що згідно ст. 13 Бюджетного кодексу України створення позабюджетних фондів органами державної влади, органами влади Республіки, органами місцевого самоврядування не допускається. Рішення ВР АРК, відповідних місцевих рад про створення спеціального фонду повинні відповідати Бюджетному кодексу України й законам про Державний бюджет України.

Бюджетний кодекс України не містить положень про цільовий фонд по забезпеченню збалансованого соціально-економічного й іншого розвитку АРК. Тому в рамках чинного законодавства такий цільовий фонд може створюватися як складова частина спеціального фонду місцевого бюджету. Приміром, Бюджетний кодекс України, установлюючи перелік доходів місцевих бюджетів, які не враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів, серед надходжень спеціального фонду називає

цільові й добровільні внески підприємств, установ, організацій і громадян у республіканський і місцеві фонди охорони довкілля (ч. 2 ст. 69).

Як зазначено в ч. 5 ст. 71 Бюджетного кодексу України кошти бюджету розвитку розподіляються за об'єктами за рішенням ВР АРК, відповідних місцевих рад при затвердженні місцевих бюджетів і при внесенні в них змін. За об'єктами, строк впровадження яких довший, ніж бюджетний період, визначаються індикативні показники бюджету розвитку в складі прогнозу місцевого бюджету на наступні за плановим 2 бюджетні періоди й ураховуються при затвердженні місцевих бюджетів протягом усього строку впровадження таких об'єктів.

Розглядаючи варіанти фінансування програм і проектів збалансованого соціально-економічного й іншого розвитку автономії, необхідно також назвати таку форму, як внутрішні й зовнішні запозичення. Згідно з ч. 3 ст. 16 Бюджетного кодексу України ВР АРК і місцеві ради в межах, визначених відповідними рішеннями про місцевий бюджет, мають право здійснювати місцеві внутрішні запозичення. Місцеві зовнішні запозичення можуть здійснювати тільки місцеві ради міст із чисельністю населення понад 500 тис. жителів (за офіційним даними органів державної

статистики). При цьому їх можуть здійснювати всі міські ради шляхом одержання кредитів (позик) від міжнародних фінансових організацій.

Соціально-економічний і культурний розвиток автономії значною мірою залежить від ефективності взаємодії ВР АРК із асоціаціями органів місцевого самоврядування в Республіці та іншими добровільними об'єднаннями органів місцевого самоврядування. Постановою ВР АРК від 17 листопада 1999 р., № 796-2/99 затверджено Положення про порядок взаємодії з Асоціацією органів місцевого самоврядування в Автономній Республіці Крим і делегуванні органам місцевого самоврядування окремих повноважень Автономної Республіки Крим. Цим актом надається право представникам Асоціації органів місцевого самоврядування в Автономній Республіці Крим (далі - Асоціація) брати участь у пленарних засіданнях ВР АРК із правом дорадчого голосу. Зокрема, її Рада правління бере участь у пленарних засіданнях ВР АРК при затвердженні бюджету автономії. Асоціації направляється попередньо проект постанови про бюджет для обговорення на її загальних зборах і внесення своїх рекомендацій у ВР АРК. Також із правом дорадчого голосу її представники беруть участь у пленарних засідан-

нях ВР АРК при розгляді питання про виконання бюджету Республіки. Асоціація попередньо обговорює на загальних зборах звіт Ради міністрів (далі - РМ) АРК про виконання бюджету автономії і вносить пропозиції у ВР АРК.

На загальних зборах Асоціації попередньо обговорюються програми Республіки з питань соціально-економічного й культурного розвитку та інші програми, а також звіти РМ АРК про виконання відповідних програм, після чого Асоціація вносить у ВР АРК рекомендації та пропозиції. Право їх внесення реалізується: а) шляхом обов'язкового розгляду рішень загальних зборів асоціацій органів місцевого самоврядування профільними постійними комісіями ВР АРК або її Президією з наступним урахуванням цих рекомендацій і пропозицій у проектах нормативно-правових актів ВР АРК; б) наданням представникам цих асоціацій права виступу на засіданнях ВР АРК при розгляді того чи іншого нормативно-правового акта.

Крім того, згідно зі ст. 98 Регламенту ВР АРК проекти нормативно-правових та інших її актів з матеріалами до них з питань, що стосуються органів місцевого самоврядування, у день надходження передаються Голові ВР АРК (за його відсутності - особі, яка його заміщує) і за його резолюцією копіюються й направля-

ються в Асоціацію для дачі висновків по них. За запрошенням Голови ВР АРК у засіданнях її Президії можуть брати участь представники Асоціації. Постійні комісії ВР АРК здійснюють взаємодію з останньою з питань реалізації спільних програм і проєктів, забезпечення збалансованого розвитку автономії та дотримання прав і свобод громадян у даному регіоні.

З метою подальшого розвитку місцевого самоврядування як одного з найбільш пріоритетних напрямків державної політики України, що сприяє зміцненню громадянського суспільства, самостійності й фінансовій самодостатності територіальних громад, підвищенню ресурсного потенціалу місцевих рад, розвитку місцевої ініціативи й активної місцевої політики, ВР АРК затверджує плани підтримки й розвитку місцевого самоврядування в Республіці. Зокрема, постановою Верховної Ради АРК від 20 жовтня 2010 р., № 1914-5/10 затверджено Комплексний план підтримки й розвитку місцевого самоврядування в Автономній Республіці Крим на 2011 рік, основними завданнями якого є: (1) аналіз проблем розвитку місцевого самоврядування з урахуванням особливостей автономії, підготовка й внесення пропозицій по їх розв'язанню; (2) забезпечення участі органів місцевого самоврядуван-

ня в обговоренні проєктів постанов і рішень ВР АРК з питань, що стосується діяльності органів місцевого самоврядування; (3) створення організаційних і правових засад для розробки перспективних проєктів та їх упровадження в розвиток місцевого самоврядування; (4) сприяння зміцненню й формуванню економічно достатніх територіальних громад; (5) удосконалення механізмів управління об'єктами права комунальної і спільної власності територіальних громад, використання й розпорядження земельними і природними ресурсами; (6) забезпечення просвітницької, інформаційної й науково-методичної роботи з проблем діяльності місцевих рад, розвитку місцевого самоврядування; (7) залучення наукових установ, учених, фахівців і населення у процес розвитку і становлення місцевого самоврядування; (8) підвищення професійного рівня посадових осіб місцевого самоврядування, забезпечення їх підготовки й перепідготовки; (9) вивчення, аналіз, узагальнення й поширення кращого вітчизняного й міжнародного досвіду у сфері місцевого самоврядування; (10) надання консультативної, методичної і практичної допомоги органам і посадовим особам місцевого самоврядування.

Верховна Рада АРК з питань, віднесених до її відання, контро-

лює дотримання своїх нормативно-правових актів, використання коштів республіканського бюджету, майна, що належить Республіці. Здійснюючи ці функції при розгляді питань, пов'язаних з діяльністю органів місцевого самоврядування, ВР АРК може створювати у встановленому порядку для проведення перевірок змішані комісії, до складу яких обов'язково включається представник Асоціації. Результати цих перевірок розглядаються на пленарному засіданні ВР з ухваленням необхідного рішення.

Взаємовідносини РМ АРК з органами місцевого самоврядування, їх асоціаціями та регіональними відділеннями всеукраїнських асоціацій в автономії врегульовані ст. 41 Закону України «Про Раду міністрів Автономної Республіки Крим» від 16 червня 2011 р., за якою РМ АРК спрямовує діяльність органів виконавчої влади Республіки, її районних державних адміністрацій на сприяння ефективному функціонуванню й розвитку місцевого самоврядування, додержання визначених законом прав органів місцевого самоврядування, забезпечує взаємодію органів виконавчої влади з органами місцевого самоврядування, з їх асоціаціями в автономії й регіональними відділеннями всеукраїнських асоціацій цих органів у вирішенні питань місцевого значен-

ня, зокрема, економічного, соціального й культурного розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць. У разі розгляду РМ АРК питань, що стосуються інтересів територіальних громад, посадовці органів місцевого самоврядування, представники їх асоціацій в автономії й регіональних відділень всеукраїнських асоціацій мають право брати участь у засіданнях РМ АРК, висловлювати свої зауваження і пропозиції. Також вони вправі подавати висновки до проектів нормативно-правових актів РМ АРК з питань, що стосуються регіонального розвитку. На законодавчому рівні закріплені окремі форми взаємодії РМ АРК та органів місцевого самоврядування, зокрема: а) консультації з питань, що стосуються інтересів територіальних громад Республіки; б) координація й контроль РМ АРК здійснення органами місцевого самоврядування делегованих законами України повноважень органів виконавчої влади, а також нормативно-правовими актами ВР АРК; в) призупинення з одночасним зверненням до суду дії актів виконавчих органів місцевого самоврядування з питань здійснення делегованих їм повноважень, якщо вони суперечать Конституції чи законам України, актам Президента, Кабінету Міністрів України або нормативно-правовим актам ВР АРК.

Аналіз чинного законодавства України свідчить про брак належного правового регулювання процедурних питань взаємодії між ВР АРК та органами місцевого самоврядування для прийняття погоджених рішень або укладення угод. Органи місцевого самоврядування сприймаються органами влади Республіки переважно як нижчестояща, підлегла,

підзвітна й підконтрольна ланка влади, а тому практика взаємодії з ними як із самостійними органами публічної влади не отримала поширення, частіше все-таки відносини будуються за принципом субординації, що стримує розвиток місцевого самоврядування й у цілому знижує ефективність функціонування механізму публічної влади в автономії.

Список літератури: 1. Абасов Г. Г. Територіальні органи та їх представницькі органи в унітарних державах: порівняльно-правовий аналіз / Г. Г. Абасов // Бюл. М-ва юстиції України. – 2004. – № 10(36). – С. 75-83. 2. Борденюк В. І. Територіальна автономія як форма децентралізації державної влади: конституційно-правові аспекти / В. І. Борденюк // Юрид. Україна. – 2004. – № 11. – С. 8-19. 3. Відомості Верховної Ради України. 4. Кичун В. І. Специфіка правового статусу автономії в унітарній державі / В. І. Кичун // Проблеми законності: респ. міжвідом. наук. зб. / відп. ред. В. Я. Тацій. – Х.: Нац. юрид. акад. України, 1998. – Вип. 34. – С. 59-63. 5. Копиленко О. Л. Автономна Республіка Крим: проблеми правового статусу: монографія / О. Л. Копиленко – К.: Таксон, 2002. – 342 с. 6. Мяловицька Н. А. Конституційно-правовий статус Автономної Республіки Крим: проблеми теорії й практики / Н. А. Мяловицька // Вісн. Київ. нац. ун-ту. – 2002. – Вип. 45. – С. 21-23.

ПРОБЛЕМЫ РЕГУЛИРОВАНИЯ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ОРГАНОВ ВЛАСТИ АВТОНОМНОЙ РЕСПУБЛИКИ КРЫМ И ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Любченко П. Н.

Статья посвящена исследованию правового регулирования взаимоотношений органов публичной власти в Автономной Республике Крым, анализу их компетенции, правовых и организационных форм взаимодействия органов власти автономии и органов местного самоуправления.

Ключевые слова: органы власти, автономия, правовое регулирование, компетенция, формы работы, местное самоуправление.

COOPERATION BETWEEN GOVERNMENT BODIES OF AUTONOMOUS REPUBLIC OF CRIMEA AND BODIES OF LOCAL SELF GOVERNMENT

Lyubchenko P. N.

Article is dedicated to the research of legal regulation relationships of bodies of public power in autonomous republic of Crimea, of their power, legal and organization forms of cooperation between government bodies of autonomous republic of Crimea and bodies of local self government.

Key words: government bodies, autonomy, legal regulation, power, form of work, local self government.

Надійшла до редакції 14.10.2011 р.