

DOI 10.31558/2519-2949.2018.1.2

УДК 352.07.(477.82–25)

Бортнікова А. В., Східноєвропейський національний університет імені Лесі Українки

СТРУКТУРНІ ЗМІНИ ЛУЦЬКОЇ МІСЬКОЇ РАДИ В УМОВАХ ДЕМОКРАТИЧНОЇ ТРАНСФОРМАЦІЇ УКРАЇНИ

Здійснено аналіз еволюції структурних змін Луцької міської ради на етапі демократичної трансформації України у 1990–2017 рр. Показано кількісні та якісні зміни депутатського корпусу ради, її виконавчого комітету, постійних комісій, департаментів, управлінь, відділів і комісій, залежно від соціально-економічного розвитку країни і політики центральної влади. Акцентовано увагу на процесах, що відбувалися після чергових місцевих виборів, коли щоразу змінювався кількісний і якісний склад ради. Зосереджено увагу на процесах децентралізації, що супроводжуються переданням повноважень органів державної влади на місця. Розкрито хід реалізації завдань «Концепції реформування місцевого самоврядування та організації територіальної влади в Україні», вимог законів України «Про доступ до публічної інформації», «Про регулювання містобудівельної діяльності», «Про державну реєстрацію юридичних та фізичних осіб», «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності», Постанови Кабінету Міністрів «Про містобудівний кадастр» тощо. Показано, що збільшення штатів відбулося у секретаріаті й відділі звернень, в управлінні містобудування і новоствореного управління транспорту міської ради, управлінні земельних ресурсів, дозвільному центрі та відділі державної реєстрації суб'єктів господарювання міської ради. Доведено позитивні зрушення, що відбулися у досліджуваній період в діяльності Луцької міської ради у напрямі більшої прозорості, підконтрольності й підзвітності територіальній громаді. Засвідчено позитивний досвід міської ради щодо наближення послуг населенню міста через спеціально створений департамент – Центр надання адміністративних послуг виконкому Луцької міської ради.

Ключові слова: *міське самоврядування, децентралізація, Луцька міська рада, виконавчий комітет, постійні комісії, депутати.*

Демократична трансформація політичної системи України неможлива без докорінного реформування місцевого самоврядування на засадах децентралізації, субсидіарності й відповідальності влади перед місцевою територіальною громадою. Ці та інші принципи народовладдя покладено в центр завдань адміністративно-територіальної реформи, що відбувається згідно «Концепції реформування місцевого самоврядування та організації територіальної влади в Україні», що прийнята урядом 1 квітня 2014 р. Її практична реалізація, у свою чергу, передбачає зміни структури органів місцевого самоврядування, які б, із врахуванням вимог вітчизняного законодавства, поєднували існуючі демократичні традиції з новаторством.

Метою статті є з'ясування кількісних і якісних змін структури Луцької міської ради та її виконавчих органів у період 1990–2017 рр.

Проблеми демократичного реформування органів місцевого самоврядування на засадах децентралізації є предметом ґрунтовного аналізу вітчизняних науковців, серед яких слід виділити праці О. Батанова, В. Кравченка, Ю. Ковбасюка, О. Лазор, В. Малиновського, М. Пітцика, П. Трачука та ін. Значну увагу вченими приділено проблемі розподілу влади між центром й місцевими територіальними громадами. Водночас, аналіз структурних змін на рівні міських рад, зокрема Луцької міської ради, залишається поза увагою науковців.

Наприкінці 1980-х рр. політичне керівництво СРСР під тиском процесів лібералізації вдалося до запізнілої спроби реформування політичної системи країни. За своїм змістом її спрямовано на збереження монополії КПРС під пропагандистськими гаслами всевладдя рад. Втілена у заклик «Вся влада Радам!» ця ідея дозволила свого часу більшовикам перемогти своїх політичних опонентів. У структурі представницьких органів державної влади з'являються нові ланки: з'їзди народних депутатів СРСР та з'їзди народних депутатів союзних і автономних республік, на місцевому рівні – президії рад. Після відповідного обговорення вносяться зміни до Конституції СРСР і конституцій союзних і автономних республік, визначається порядок виборів до нових

органів влади. Специфікою електоральної кампанії 1990 р. було те, що по-перше, вибори проходили на базі радянського законодавства, по-друге, обрані за існування СРСР, ради залишалися легітимними в умовах незалежності України до 1994 р.

Вибори 4 березня 1990 р. проходили на підставі Закону УРСР «Про вибори депутатів місцевих Рад народних депутатів Української РСР» від 27 жовтня 1989 р. За законом кількість народних депутатів рад в містах обласного підпорядкування, яким був Луцьк, мала складати від 50 до 250 осіб (ст. 16). До Луцької міської ради обрано 120 народних депутатів, які входили до численних постійних комісій ради. Членами виконкому міської ради стали 29 депутатів. Голова міської ради та її виконавчого комітету очолив її президію. Такий великий склад депутатського корпусу міської ради був даниною радянській традиції, коли рівень демократизму політичного режиму вимірювався кількістю депутатів рад. Так, якщо в 1959 р. до вищого представницького органу Луцька обрано 191 депутат, у 1961 р. – 229, 1963 р. – 250, то склад Луцької міської ради у 1980-і рр. нараховував 330 (!) обранців [1, с. 299]. Із метою розширення гласності серед населення міста, більш повного його інформування на першій сесії Луцька міська рада вирішила організувати видання друкованого органу міської ради – міської газети, яка отримала промовисту назву «Народна трибуна». На другій сесії ради гостро дискутувалося питання про створення муніципальної міліції.

На початку лютого 1991 р. в області проходила кампанія щодо реорганізації органів місцевої влади відповідно до Закону «Про місцеві ради та місцеве самоврядування». Однією із новацій цього закону стало рішення про об'єднання посад голів рад і голів їх виконавчих комітетів. Із врахуванням цієї обставини пройшли вибори нових голів обласних, районних і міських рад.

1991 р. став роком земельної реформи в Україні. Відповідно до постанови Верховної Ради УРСР від 18 грудня 1990 р. «Про земельну реформу», всі землі України з 15 березня 1991 р. оголошено об'єктами земельної реформи. Органам влади на місцях потрібно було провести великий комплекс заходів щодо її впровадження. Із метою координації робіт у здійсненні реформи в Луцьку створено відповідну комісію, а при міськвиконкомі утворено сектор земельних ресурсів і земельної реформи.

Розпад радянської системи і загострення соціальних проблем призвели до зростання рівня злочинності. За таких умов президія міської ради 5 червня 1990 р. прийняла рішення створити міський тимчасовий комітет по боротьбі із злочинністю. Однак, більш як річний термін його існування показав нежиттєдіяльність і формалізм у створенні комітету, відсутність будь-якого впливу на криміногенну ситуацію в місті. Тому виконавчий комітет вирішив зупинити подальшу діяльність зазначеного комітету. Враховуючи складну криміногенну ситуацію в місті, функції координації боротьби зі злочинністю покладено на виконавчий комітет ради [2].

24 серпня 1991 р. стало початком відліку нового часу в житті українського народу. Його ознакою став перехід до створення підвалин сучасної демократичної держави. Виконком Луцької міської ради 24 серпня 1991 р. на виконання рішення позачергової сесії ради та Постанови Верховної Ради України від 24 серпня 1991 р. «Про департизацію органів прокуратури, МВС, КДБ, органів державного управління Республіки Україна», прийняв рішення «Про заходи виконкому у зв'язку зі зміною суспільно-політичної ситуації в краї», відповідно до яких припинялося членство в будь-якій партії членів виконавчого комітету.

Паралельно із процесом департизації відбувалися і процеси декомунізації, ще засвідчує рішення Луцького міськвиконкому від 12 вересня 1991 р. «Про створення творчої групи по перейменуванню назв вулиць, районів, міст». Того часу в суспільстві широко дискутувалася проблема альтернативної військової служби. Відповіддю на суспільний запит стало створення у другій половині 1992 р. при міськвиконкомі комісії в справах альтернативної служби.

Після місцевих виборів 1994 р. склад Луцької міської ради народних депутатів порівняно з 1990 р. зменшився на три чверті – зі 120 до 30 депутатів. На першій сесії ради утворено виконавчий комітет ради у складі 11 осіб. Структура виконкому міської ради та його управлінь не швидко, але змінювалася відповідно до суспільних потреб. 12 січня 1995 р. створено відділ з приватизації житлового фонду виконавчого комітету ради. Проте його діяльність розпочато ще у лютому 1993 р., коли в Луцьку на виконання Закону України «Про приватизацію державного житлового фонду» (19.06.1992 р.) створено відділ з приватизації державного житлового фонду при Комітеті по майну комунальної власності.

Соціально-економічна криза болуче вдарила по малозахищених верствах населення – пенсіонерах, інвалідах і працівниках держбюджетної сфери. Із метою їх соціального захисту в лютому 1995 р Кабінет Міністрів України приймає Постанову «Про надання населенню субсидій для відшкодування витрат на оплату житлово-комунальних послуг». Відповідно до постанови,

а також виконуючи рішення виконкому Волинської обласної ради, при Луцькому міськвиконкомі створено відповідний відділ чисельністю у 34 штатних одиниці [3, арк. 23–25].

Між місцевими виборами 1994 і 1998 рр. принципових змін у структурі Луцької міської ради не відбулося. У 1996 р. друкованим органом ради стала газета «Луцький замок». Напередодні місцевих виборів 1998 р. прийнято рішення про збільшення кількості Луцької міської ради до 40 депутатів.

Із 1 січня 1999 р. в усіх районах і містах обласного значення почали діяти управління юстиції й органи державної виконавчої служби. Їх створено на виконання відповідної постанови Кабінету Міністрів. Органи державної виконавчої служби є важливими не лише в плані захисту прав людини, а й виконання судових рішень. Наприклад, у 1998 р. своєчасно здійснювалося лише 30 % цих рішень, стільки ж – із порушенням термінів, а 40 % – не виконувались взагалі. Завданням новоствореної структури – проведення роботи в місцевих органах виконавчої влади, на державних підприємствах, в установах й організаціях щодо приведення нормативно-правових актів у відповідність до Конституції й чинного законодавства [4].

На наступних місцевих виборах 2002 р. склад Луцької міської ради збільшився ще на п'ять депутатських місць і став нараховувати 45 депутатів. Кількість постійних депутатських комісій дорівнювала восьми.

Після місцевих виборів 2006 р. виконком Луцької міської ради нараховував 11 осіб. Кількість постійних комісій збільшилася з восьми до 11. Але рішенням Луцької міської ради від 06.06.1997 р. ліквідовано постійну комісію міської ради з питань житлово-комунального господарства, навколишнього середовища та екології і постійну комісію міської ради з питань промисловості, транспорту, зв'язку, енергетики та енергозбереження. Замість них утворено постійну комісію міської ради з питань житлово-комунального господарства, екології, транспорту та енергозбереження.

2007 р. Київський міжнародний інститут соціології досліджував рівень задоволеності лучан послугами міських служб. Виявилось, що більшість респондентів – 83,7 % вважали себе мало або зовсім непоінформованими про діяльність місцевої влади та про послуги, які вона надає. Вирішити проблему поінформованості громадян із зазначеного питання допомогла реалізація у 2008–2009 рр. проекту «Налагодження стійкої комунікації між місцевою владою та територіальною громадою шляхом встановлення мультимедійних кіосків у виконавчих органах Луцької міської ради», що впровадив виконавчий комітет за підтримки Фонду Східна Європа за рахунок коштів, наданих Координатором проектів ОБСЄ в Україні та Агентством США з Міжнародного розвитку (USAID). Головна ідея програми полягала у встановленні 4-сенсорних інформаційних кіосків – інформатів в приміщеннях Луцької міської ради [5].

Напередодні місцевих виборів 2010 р. сесія Луцької міської ради прийняла рішення про збільшення депутатського корпусу з 45 до 50 депутатів. Після місцевих виборів 2010 р. утворено десять постійних комісій Луцької міської ради і виконком у складі 13 осіб.

Період від місцевих виборів 2010 р. і до наступних виборів 2015 р. знаменувався помітними змінами у структурі Луцької міської ради, пов'язаних із процесами децентралізації і переданням функцій державних центральних органів на місця. Наприкінці грудня 2010 р. міська рада прийняла рішення «Про затвердження структури виконавчих органів влади, загальної чисельності апарату ради та її виконавчих органів». Тоді у структурі органів ради затверджено 445 штатних одиниць. Упродовж 2011–2012 рр. у зв'язку із змінами у чинному законодавстві міська рада мала збільшити загальну кількість працівників на 13 штатних одиниць. Останнє пов'язано із збільшенням навантаження на відповідні структури виконкому у зв'язку із виконанням вимог законів України «Про доступ до публічної інформації», «Про регулювання містобудівельної діяльності», «Про державну реєстрацію юридичних та фізичних осіб», «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» та Постанови Кабінету Міністрів «Про містобудівний кадастр». Збільшення штатів відбулося у секретаріаті й відділі звернень, в управлінні містобудування та новоствореному управлінні транспорту міської ради, управлінні земельних ресурсів, дозвільному центрі й відділі державної реєстрації суб'єктів господарювання міської ради [6].

Для проведення консультацій із громадськістю з питань формування та реалізації державної політики і вирішення питань життєдіяльності міста при Луцькому міському голові у травні 2011 р. створено постійно діючий колегіальний консультативно-дорадчий орган – Громадську раду у складі 26 осіб, переважно громадських активістів, керівників культурно-освітніх закладів і ЗМІ.

Луцька міська рада виконує й дещо специфічні функції у сфері юриспруденції. На виконання листа територіального управління Державної судової адміністрації України у Волинській області

від 13.06.2012 р., відповідно до чинного законодавства України, міська рада формувала списки присяжних в місту Луцьку для Луцького міськрайонного суду Волинської області.

Важливою подією у контексті вдосконалення роботи виконавчих органів міської ради, наближення послуг до людей, стало відкриття в Луцьку улітку 2013 р. Центру надання адміністративних послуг виконкому Луцької міської ради (ЦНАП). Якщо на початку 2015 р. зазначений центр надавав 289 послуг, то у квітні 2016 р. вже 304. За день ЦНАП обслуговував від 400 до 900 громадян [7].

На хвилі зростання активності громадянського суспільства, викликаній подіями Революції Гідності й під тиском громадськості у березні 2014 р. прийнято рішення про оновлення складу виконкому за рахунок представників громадськості, які активно відстоювали на Волині цінності Майдану. На сесії Луцької міської ради ухвалено рішення про збільшення складу виконкому з 13 до 19 осіб. До міськвиконкому увійшли шість громадських активистів від суспільно-політичних інституцій: «Автомайдан-Україна»; «Центр ефективних технологій»; «Самооборона Майдану»; «Громадський сектор»; Волинський інститут права, обласна організація Української спілки ветеранів Афганістану, депутатська група «Рідне місто» [8].

Процеси децентралізації, що проголошені як визначальний тренд адміністративно-територіальної реформи, вимагали відповідних змін. Так, на сесії міської ради, що відбулася у червні 2015 р. ухвалено рішення про створення відділу державного архітектурно-будівельного контролю Луцької міської ради. Відділ створено відповідно до закону України, що стосується децентралізації повноважень у сфері архітектурно-будівельного контролю та удосконалення містобудівного законодавства [9].

Улітку 2015 р. рішенням сесії в Луцьку замість відділу муніципальної дружини, в якому працювало 12 посадовців, створено департамент муніципальної поліції Луцької міської ради, який мав у своєму складі 25 штатних одиниць. У його структурі створено відділи протидії стихійній торгівлі, контролю за благоустроєм і санітарним станом міста та сектор демонтажів. Підрозділ фінансується за рахунок місцевого бюджету [10].

За результатами місцевих виборів 2015 р. у міській раді сформовано її новий склад, який порівняно із минулим скоротився на вісім місць і складав 42 депутати. На першому пленарному засіданні Луцької міської ради сьомого скликання обрано її секретаря і визначено персональний склад постійних комісій, зокрема: з питань соціального захисту, охорони здоров'я, материнства та дитинства, освіти, науки, культури, мови; генерального планування, будівництва, архітектури та благоустрою, житлово-комунального господарства, екології, транспорту та енергозбереження; міжнародного співробітництва, інформаційної політики, молоді, спорту та туризму; дотримання прав людини, законності, боротьби зі злочинністю, депутатської діяльності, етики та регламенту; планування соціально-економічного розвитку, бюджету та фінансів; комунального майна та приватизації; земельних відносин та земельного кадастру; торгівлі, послуг та розвитку підприємництва [11]. Порівняно із попереднім скликанням кількість комісій зменшилася з десяти до восьми. На першій сесії обрано чотирьох заступників міського голови й вирішено обрати склад виконкому із 20 осіб. На другій сесії міськради обрано п'ятого заступника голови міської ради.

У зв'язку з передачею з 1 січня 2016 р. органам місцевого самоврядування повноважень у сфері державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та у сфері державної реєстрації юридичних осіб і фізичних осіб-підприємців у міській раді вирішено скоротити відділ державної реєстрації речових справ на нерухоме майно та їх обтяжень, а повноваження щодо державної реєстрації суб'єктів господарської діяльності передано Центру надання адміністративних послуг [12].

Структура Луцької міської ради на початок січня 2016 р. мала такий вигляд. Департаменти: «Центр надання адміністративних послуг в Луцьку»; соціальної політики; житлово-комунального господарства; муніципальної поліції; економічної політики. Управління: туризму та промоції міста; земельних ресурсів; містобудування та архітектури; культури; освіти; фінансів та бюджету; капітального будівництва; з питань надзвичайних ситуацій та цивільного захисту; розвитку підприємництва та реклами; охорони здоров'я; міжнародного співробітництва та проектною діяльності; транспорту та зв'язку. Відділи, служби і комітети: інформаційної роботи; організаційний; оборонно-мобілізаційної і режимно-секретної роботи; загальний; у справах сім'ї та молоді; ведення Державного реєстру виборців; екології; обліку та звітності; господарсько-технічний; управління майном міської комунальної власності; кадрової роботи та нагород; архівний; реєстру житлового фонду департаменту житлово-комунального господарства; зв'язків з громадськістю; фінансового контролю та аудиту; програмно-комп'ютерного забезпечення; охорони праці; державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень; державного

архітектурно-будівельного контролю; служба у справах дітей; комітет по фізичній культурі та спорту.

Із початку квітня 2016 р. відповідно до логіки децентралізації, документальну фіксацію місця проживання фізичних осіб в Луцьку став здійснювати відділ ведення Реєстру територіальної громади Луцької міської ради. Відповідно до законодавства, відділ щомісяця подає інформацію для поповнення Державного реєстру виборців та формує базу даних для створення муніципального реєстру. Зокрема, за неповний рік робота відділу принесла міському бюджету понад 154 тис. грн адміністративного збору [13].

У 2017 р. при виконавчому комітеті Луцької міської ради працювали такі комісії: адміністративна, спостережна, з питань поновлення прав реабілітованих, міжвідомча координаційно-методична рада з правової освіти населення. Дорадчі органи: архітектурно-містобудівна рада, громадська рада при міському голові, координаційна рада з питань малого та середнього підприємництва, рада директорів підприємств та організацій міста при Луцькому міському голові.

Організаційно-процедурні питання діяльності виконавчого комітету та виконавчих органів Луцької міської ради, міського голови, його заступників регулює Регламент роботи виконавчого комітету Луцької міської ради. За ст. 2.9 Регламенту виконавчий комітет визнається юридичною особою, має велику та малу гербову печатку із зображенням Державного Герба України та своїм найменуванням, реєстраційні та особові рахунки в органах державного казначейства [14].

Отже, структура Луцької міської ради еволюціонувала у напрямі роздержавлення і децентралізації, що вимагала логіка демократичної трансформації політичної системи України. На цьому шляху відбулася департизація рад, сформувано оптимальну і сталу структуру депутатського корпусу, виконавчого комітету, постійних комісій ради. Подальше реформування її структури зумовлено завданнями «Концепції реформування місцевого самоврядування та організації територіальної влади в Україні» і відбувається у напрямі передання функцій державних і центральних органів на рівень територіальної громади.

Бібліографічний список:

1. Бортніков В. І. Нариси історії органів державної влади та місцевого самоврядування на Волині (1944–2009 рр.) : монографія / В. І. Бортніков, А. І. Пархом'юк. – Луцьк : РВВ «Вежа» Волин. нац. ун-ту ім. Лесі Українки, 2009. – 384 с.
2. Про хід виконання рішення президії Луцької міської Ради народних депутатів від 05.06.1990 № 7 «Про створення міського тимчасового комітету по боротьбі із злочинністю»: Рішення Луцького міськвиконкому № 367 від 11.07.91 // Держархів Волинської обл. Р-4. Оп. 6. Спр. 2227. Арк. 226.
3. Держархів Волинської обл.: Р-4. Оп. 6. Спр. 2566. Арк. 23–25.
4. Пахолок Л. Управління юстиції будуть і в районах / Л. Пахолок // Волинь. 1998. – 8 груд.
5. Ричук Ю. Знайомтесь: виконавчі органи Луцької міської ради / Ю. Ричук // Волинь-нова. – 2008. – 2 груд.
6. М. Світліковський. Штати скорочено на десять осіб / М. Світліковський // Луцький замок. – 2012. 9 лют.
7. Свереда Т. У контексті розвитку Луцька / Т. Свереда // Луцький замок. – 2016. – 7 квіт.
8. Світліковський М. Вплив громадськості буде більшим / М. Світліковський. – Луцький замок. – 2014. – 27 берез.
9. Світліковській М. Працювати на розвиток Луцька / М. Світліковський // Луцький замок. – 2015. – 2 лип.
10. Гарбарчук К. У міській раді – пропрезидентська фракція / К. Гарбарчук // Волинь-нова. – 2015. – 1 серп.
11. Луцький замок. – 2015. – 3 груд.
12. Світліковський М. Перед ухваленням бюджету затвердили цільові міські програми / М. Світліковський // Луцький замок. 2015. – 31 груд.
13. Харів О. «Прописку» держава віддала громаді. Яка користь? / О. Харів // Луцький замок. 2016. 10 лист.
14. Регламент роботи виконавчого комітету Луцької міської ради від 23.02.2017 № 110-1 (з врахуванням змін, внесених рішенням від 07.06.2017 № 307-1) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.lutskrada.gov.ua/pages/rehlament-roboty-vykonavchoho-komitetu-lutskoi-miskoi-rady.

Bortnikova A. V. Structural changes in the Lutsk city council in the context of democratic transformation of Ukraine.

The analysis of the evolution of structural changes in Lutsk City Council at the stage of the democratic transformation of Ukraine in 1990–2017 has been carried out. Quantitative and qualitative changes

in the parliamentary body of the council, its executive committee, permanent commissions, departments, administrations, departments and commissions, depending on social-economic development of the country and central government policies have been demonstrated. The emphasis was placed on the processes that took place after the regular local elections, when the quantitative and qualitative composition of the council changed every time. Focused attention has been paid to the processes of decentralization, which are being accompanied by the transfer of powers of state authorities to the local level. The process of realization of the tasks of the «Concept of reformation of local self-government and organization of territorial power in Ukraine», requirements of the laws of Ukraine «On Access to Public Information», «On Regulation of Urban Development Activities», «On State Registration of Legal Entities and Individuals», «On the Licensing System in the Sphere of Economic Activities», the Cabinet's Resolution «On the City-Planning Cadastre», etc. has been revealed. It has been indicated that the increase of the staffs took place in the secretariat and the appeal department, in the management of city planning and the newly created department of transport of the city council, land resources management, the licensing center and the department of state registration of business entities of the city council. The positive changes that had occurred in the investigated period in the activity of Lutsk City Council in the direction of greater transparency and accountability to territorial communities were demonstrated. The positive experience of the city council regarding the approaching of services to the city population has been certified through a specially created department – the Center for the Provision of Administrative Services of the executive committee of the Lutsk City Council.

Key words: *local self-government, decentralization, Lutsk city council, executive committee, permanent commissions, deputies.*