

КОНСТИТУЦІЙНЕ ТА МУНІЦИПАЛЬНЕ ПРАВО

УДК 342.25

Богашов Олексій Анатолійович

*кандидат юридичних наук, доцент, доцент
кафедри публічного та приватного права
Київського університету ім. Б. Грінченка
o.bohashov@kubg.edu.ua*

НАДАННЯ МАТЕРІАЛЬНОЇ ДОПОМОГИ ТА ФІНАНСОВОЇ ПІДТРИМКИ ДЕПУТАТОМ КИЇВСЬКОЇ МІСЬКОЇ РАДИ – ПОЛІТИКО-ПРАВОВИЙ АТАВІЗМ МІСЦЕВОЇ ДЕМОКРАТІЇ

Стаття присвячена дослідженню політико-правової практики використання коштів міського бюджету міста Києві депутатами міської ради за Програмою вирішення Київським міським головою та депутатами Київської міської ради соціально-економічних проблем, вирішення передвиборчих програм та доручень виборців дивіться. Основною гіпотезою проведеного дослідження стало питання доцільності надання депутатам Київської міської ради права використовувати кошти місцевого бюджету. Вагомою частиною статті стала правова характеристика механізму виділення та використання коштів за цією бюджетною програмою. Важливою частиною проведеного дослідження стали матеріали практики застосування діючого законодавства у сфері місцевого самоврядування, фінансового та бюджетного законодавства.

Ключові слова: місцевий бюджет, фінансування, Київська міська рада, громадська приймальня депутата, виконання передвиборчих програм.

Bogashov O.A. MATERIAL ASSISTANCE AND FINANCIAL BACKING BY THE DEPUTY OF THE KYIV CITY COUNCIL AS A POLITICAL AND LEGAL ATAVISM OF LOCAL DEMOCRACY

The article deals with the research of political and legal practice of using the funds of the Kyiv City Council budget by deputies according to the Program of solving social and economic problems, the implementation of the election programmes and the assignment of the voters by the Kyiv City Mayor and deputies of the Kyiv City Council. The main hypothesis of the research was the issue of the relevance of granting the right for deputies of the Kyiv City Council to use the funds of the local budget. The legal characteristic of the allocation and use of funds mechanism according to this budget programme played a significant role in the article. The materials on the application practice of the current legislation in the field of local self-government, financial and budgetary legislation became an important part of the conducted research.

Key words: local budget, financial backing, Kyiv city council, public reception office of deputy, implementation of election programmes.

Постановка проблеми. Діяльність органів місцевого самоврядування та фінансування їх діяльність неодноразово ставало об'єктом досліджень у галузі права, політології та державного управління. Значна увага приділяється цим питанням з боку громадськості, які здійснюють громадсько-політичний моніторинг цих процесів. Посилення уваги до цього питання обумовлено курсом децентралізації влади, реформою місцевого самоврядування, боротьбою з корупцією, посиленням громадського контролю за діяльністю органів влади та курсом європейської інтеграції в Україні.

Діяльність депутатів місцевих рад є одним з найбільш дискусійним у сучасній науці муніципального права та практиці функціонування органів місцевого самоврядування. Це обумовлено, насамперед, виконанням депутатами своїх повноважень на «громадських засадах» - поєднання депутатської діяльності з виконанням виробничих або службових обов'язків та, відповідно, без оплати праці. При цьому депутати місцевих рад набувають статусу посадової особи, що перебуває на службі в органах місцевого самоврядування [1]. Зважаючи на

обов'язки покладені на депутата місцевої ради його діяльність однозначно потребує матеріально-фінансових гарантій [2]. У зв'язку з цим, закономірним є питання належного забезпечення ефективної діяльності цих посадових осіб та прозорого і ефективного використання коштів місцевого бюджету на ці потреби. Порядок фінансування діяльності депутатів місцевих рад та їх громадських приймальень є комплексним питанням організаційно-правового, фінансового, політичного та адміністративно-територіального характеру. Крім того, суттєві відмінності можуть становити особливість бюджету, що потребує виокремлення окремого бюджетного періоду. Тому, у межах цієї статті предметом дослідження лише правовий порядок фінансування діяльності депутатів Київської міської ради у частині забезпечення ними виконання передвиборних програм у 2015 році.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Емпіричною базою проведеного дослідження стали акти національного законодавства, нормативно-правові акти органів місцевого самоврядування міста Києва, матеріали практики застосування правових приписів, відповіді на інформаційні запити до органів вдали та місцевого самоврядування.

Формування цілей статті. Метою дослідження є здійснення характеристики правового регулювання порядку фінансування діяльності депутатів Київської міської ради у частині виконання передвиборчих програм у 2015 році.

Виклад основного матеріалу. У відповідності до рішення Київської міської ради від 28 січня 2015 року № 60/925 було затверджено бюджет міста Києва на 2015 рік (далі – бюджет) [3]. У межах бюджету було схвалено програму програми вирішення Київським міським головою та депутатами Київської міської ради соціально-економічних проблем, виконання передвиборних програм та доручень виборців. Згідно вказаного документу було виділено 16 698 800 грн з загального фонду та 24 000 000 грн зі спеціального фонду (разом 40 698 800 грн на 2015 рік). Крім того, 5 травня 2015 року Київська міська рада прийняла рішення про внесення змін до бюджету міста Києва та додатково включила до цієї програми 16 000 000 грн. Таким чином загальна сума витрат за цієї програмою у 2015 році склала 56 000 000 грн – 3 % бюджету міста.

Варто зазначити, що механізм виділення та використання коштів за Програмою вирішення Київським міським головою та депутатами Київської міської ради соціально-економічних проблем, вирішення передвиборчих програм та доручень виборців здійснюється за окремим положенням, яке щороку утворюється. У 2015 році таке положення було затверджено Розпорядженням заступника міського голови – секретаря Київської міської ради від 23.03.2015 року № 25 [4]. У цілому порядок використання коштів за цією програмою здійснювався на основі згаданих документів, а також рішення Київської міської ради «Про затвердження Положення про громадську приймальню депутата Київської міської ради» від 22.02.2007 року № 172/833 та розпоряджень заступника Київського міського голови «Про утворення громадської приймальні депутата Київської міської ради», а також розпоряджень Київського міського голови про виділення коштів з вказаної програми.

Механізм виділення та використання коштів місцевого бюджету за такою програмою потребує формально юридичного опису, що може стати підґрунтям для здійснення його юридично-наукової оцінки. У першу чергу варто розмежувати механізм виділення коштів та механізм їх використання.

Відповідно до згаданого вище розпорядженням заступника міського голови – секретаря Київської міської ради від 23.03.2015 року № 25 заявник, що потребує виділення коштів має звернутися до депутата Київської міської ради з листом-клопотанням у якому обґрунтовується необхідність вирішення питання з зазначенням напрямку використання коштів. У положенні відсутнє визначення того хто може виступати заявником у цих правовідносинах. Розгляд змісту рішень Київського міського голови у 2015 році свідчить, що заявниками можуть виступати фізичні особи, громадські організації, комунальні установи та організації, а також комунальні підприємства. Депутат Київської міської ради розглянувши клопотання приймає дискреційне рішення про звернення до розпорядника місцевого бюджету стосовно виділення коштів. Звернення депутата адресується заступнику міського голови – секретарю Київської міської ради, до звернення депутат долучає клопотання заявника. У поданих документах має бути відображено напрями використання коштів, найменування юридичної особи, якій пропонується виділити кошти, обсяг асигнувань. На основі позитивного рішення секретарю Київської міської ради управління фінансового забезпечення та звітності секретаріату Київської міської ради готує проект розпорядження Київського міського голови про виділення коштів. Кошти виділяються при погодженні з постійною комісією Київської міської ради з питань бюджету та соціально-економічного розвитку. Згідно положення одержувачами коштів є громадські приймальні депутатів Київради [4].

У відповідності до муніципальних правових актів громадська приймальня депутата Київської міської ради є формою роботи депутатів Київради з громадянами, об'єднаннями громадян, трудовими колективами підприємств, установ та організацій незалежно від форми власності, органами державної влади та місцевого самоврядування, органами самоорганізації населення, розташованими на території міста Києва. Функції громадських приймальень виконують громадські організації які зареєстровані у встановленому порядку у секретаріаті Київської міської ради [5]. Таким чином, при виділенні коштів за Програмою вирішення Київським міським головою та депутатами Київської міської ради соціально-економічних проблем, вирішення передвиборчих програм та доручень виборців отримувачем коштів є саме громадська приймальня депутата Київської міської ради.

Для отримання коштів громадська приймальня депутата має відкрити казначейський рахунок на який перераховуються бюджетні кошти після прийняття рішення про їх виділення. Одержувачі бюджетних коштів мають складати плани використання бюджетних коштів, які погоджуються з розпорядником місцевого бюджету.

Відповідно до рішення Київської міської ради "Про бюджет міста Києва на 2015 рік" було визначено основні напрямки використання коштів програми вирішення Київським міським головою та депутатами Київської міської ради соціально-економічних проблем, виконання передвиборних програм та доручень виборців. Згідно додатку 12 бюджету видатки розділені на три види:

1. Видатки, які визначаються функціями держави і передані на виконання місцевому самоврядуванню з метою забезпечення найбільш повного їх виконання на основі принципу субсидіарності (наближення до споживача соціальних послуг, гарантованих державною): державне управління; освіта; охорона здоров'я; соціальний захист та соціальне забезпечення; культура і мистецтво; фізична культура і спорт; інші видатки, пов'язані з виконанням делегованих повноважень.

2. Видатки на реалізацію прав та обов'язків органів місцевого самоврядування щодо забезпечення належного функціонування міського господарського комплексу та задоволення потреб жителів міста в сфері соціально-культурних, житлово-комунальних, побутових, торговельних, транспортних послуг і послуг зв'язку, інших заходів, робіт, послуг: позашкільна освіта; соціальний захист та соціальне забезпечення: а) заходи місцевого значення стосовно дітей, молоді, жінок, сім'ї; б) місцеві заходи соціального захисту окремих категорій населення; в) заходи щодо підтримки громадських організацій; місцеві заходи розвитку житлово-комунального господарства та благоустрою населених пунктів; культурно-мистецькі заходи місцевого значення; підтримка кінематографії та засобів масової інформації місцевого значення; місцеві заходи з розвитку фізичної культури і спорту; утримання громадських приймалень; типове проектування, реставрація та охорона пам'яток архітектури місцевого значення; транспорт, дорожнє господарство.

3. Видатки на реалізацію додаткових прав Київської міської ради, пов'язані зі здійсненням містом Києвом столичних функцій та додаткових повноважень Київського міського голови: участь у вирішенні питань щодо розміщення та створення належних умов функціонування державних органів, представництв інших держав та міжнародних організацій, у протокольних заходах; участь у реалізації заходів загальнодержавних програм; участь у здійсненні заходів щодо збереження та відновлення пам'яток історії, культури, релігії, архітектури та містобудування, заповідних та природних зон і ландшафтів, що мають національне значення; інші видатки, пов'язані з виконанням додаткових повноважень Київського міського голови та Київської міської ради.

Окрема увага, у розпорядженні «Про організаційні заходи, щодо виділення та використання коштів Програми вирішення Київським міським головою та депутатами Київської міської ради соціально-економічних проблем, виконання передвиборчих програм та доручень виборців у 2015 році» приділена порядку виплати матеріальної допомоги. Документ передбачає, що за зверненням депутата Київської міської ради матеріальна допомога може надаватися малозабезпеченим мешканцям міста Києва. Для отримання цієї допомоги зацікавлена особа (заявник – фізична особа, що має державну реєстрацію за місцем проживання у місті Києві) має надати письмову заяву та додати визначені документи. Для підтвердження надання матеріальної допомоги у випадках настання непередбачуваних чи надзвичайних обставин (пожежа, стихійне лихо, смерть родичів, довготривала хвороба, необхідність проведення складного та дорогого лікування з хірургічним втручанням) заявник має додатково надати підтверджуючі документи (акт обстеження матеріально-побутових умов проживання, медична довідка про стан здоров'я особи, довідка про доходи усіх працездатних членів сім'ї заявника). Вказаний правовий акт визначає два механізми передачі коштів матеріальної допомоги: за відомостями (у готівковій формі); адресним поштовим переказом. Таким чином, одержувач таких коштів має перерахувати виділені суми з казначейського рахунку на поточний рахунок у банківській установі громадської організації, яка виконує функції громадської приймальні депутата.

Схарактеризоване положення про використання бюджетних коштів за цією програмою визначає, що контроль за використанням коштів несе Київський міський голова, секретар та депутати Київської міської ради. Поруч з цим відповідальність за цільове використання коштів несе одержувач коштів – громадська приймальня депутата Київської міської ради. При цьому, фактично слід звернути увагу, що керівником громадської приймальні є голова громадської організації на основі якої було відкрито громадську приймальню. Тому, саме ці особа є підписантом документів, щодо використанню бюджетних коштів.

Процедура використання коштів бюджету міста Києва громадськими приймальнями депутатів Київської міської ради має низку своїх особливостей та процедурних нюансів, які на жаль не можна у повній мірі відобразити у цій роботі. Залишаючись у межах предмету дослідження, на жаль не маємо можливості розглянути фінансово-правові, кримінально-правові, адміністративно-правові та інші аспекти схарактеризованих процедур. Однак, окремої уваги потребує відповідність подібної практики законодавству України про правовий статус депутатів місцевих рад.

У першу чергу, варто звернути увагу на правову природу мандата депутата місцевої ради, яка дозволить достеменно зрозуміти систему функціональних інструментів та завдання які стоять перед цією посадовою особою

місцевого самоврядування. Заслужують уваги висновки досліджень Чернецької О. В., яка зазначає, що «депутат місцевої ради є повноважним представником територіальної громади в представницькому органі місцевого самоврядування». Автор зазначає, що «спеціально-юридичні гарантії являють собою сукупність правових норм, які гарантують та забезпечують діяльність депутатів місцевих рад як головних суб'єктів представницьких органів, щодо реалізації завдань та функцій місцевого самоврядування» [6, с. 163-164]. Таким чином, здійснення повноважень депутата місцевої ради має реалізовуватися через його участь у роботі колегіального органу та діяльність у виборчому окрузі. Депутат місцевої ради депутатів має здійснювати діяльність направлену на захист прав членів територіальної громади. Такий підхід демонструє неможливість здійснення депутатом діяльності виконавчо-розпорядчого характеру. На посилення цієї позиції звернемо увагу на твердження Л.Л. Лабенської, яка вказує, що депутат місцевої ради має посилювати зв'язок між радою і членами громади. Депутат має сприяти реалізації повноважень громади та сприяти здійсненню належного контролю за діяльністю ради, виконавчого комітету та голови села, селища, міста [7, с. 53-54]. З викладено слідуює, що депутат місцевої ради має впливати на роботу виконавчих органів, а не підміняти своєю роботою їх функції.

Висновки. Схарактеризована система використання коштів місцевого бюджету має ознака політико-правового атавізму місцевої демократії, який полягає у формування правовими засобами «образу помічника та благодійника» у особі депутата Київської міської ради. Така практика була запроваджена у результаті використання коштів місцевого бюджету у попередні періоди. Несумісність поняття місцевої демократії та принципів використання бюджетних коштів (фінансів місцевої територіальної громади) стає очевидним після аналізу цілей їх використання. Інтенсивність спрямування фінансової допомоги напередодні чергових виборів, свідчать про можливі зловживання у частині цільового призначення і дотримання норм та принципів фінансування виборчої кампанії, зловживання адміністративними ресурсами та ін.

На підставі проведеного формально-юридичного аналізу змісту нормативно-правових актів органів місцевого самоврядування та законодавства України було виявлено ряд механізмів, що можуть допускати зловживання чи отримання неправомірної вигоди. У зв'язку з цим пропонується внести відповідні зміни до чинних нормативно-правових актів, які сприятимуть зниженню ризиків корупції у схарактеризованій сфері правовідносин.

1. Запровадити систему пропорційного розподілу коштів Програмою вирішення Київським міським головою та депутатами Київської міської ради соціально-економічних проблем, вирішення передвиборчих програм та доручень виборців між депутатами міської ради з метою усунення дисбалансу використання бюджетних ресурсів у різних округах.

2. Встановити заборону використання коштів за Програмою вирішення Київським міським головою та депутатами Київської міської ради соціально-економічних проблем, вирішення передвиборчих програм та доручень виборців у період проведення будь-яких видів доборів на території м. Києва.

3. Запровадити систему адресної допомоги виборцям через уповноважені на те структурні підрозділи виконавчих органів Київської міської ради або через комунальні підприємства, що здатні надати необхідні послуги.

4. Внести зміни до положення про порядок фінансового звітування громадських приймалень депутатів Київської міської ради, як отримувачів бюджетних коштів. Запровадити окрему форму розгорнутого звіту про використані кошти з прикріпленням відповідних супровідних документів, які склалися та візувалися у процесі їх виділення та використання.

Список використаних джерел:

1. Про службу в органах місцевого самоврядування: закон України: Закон України від 07.06.2001 № 2493-III // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 33. – ст. 175.

2. Про статус депутата місцевої ради: Закон України від 11.07.2002 № 93-IV // Відомості Верховної Ради України – 2002. – № 40. – ст.290.

3. Про бюджет міста Києва на 2015 рік: рішення Київської міської ради від 28 січня 2015 року № 60/925 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://kmr.ligazakon.ua/SITE2/1_docki2.nsf/alldocWWW/4BD07617E61E6724C2257DDD006DF017?OpenDocument

4. Про організаційні заходи, щодо виділення та використання коштів Програми вирішення Київським міським головою та депутатами Київської міської ради соціально-економічних проблем, виконання передвиборчих програм та доручень виборців у 2015 році: Розпорядженням заступника міського голови – секретаря Київської міської ради від 23.03.2015 року № 25 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://kmr.gov.ua/uk/file/1429/download?token=Clj69zMWWhCizVKTFEOrF2Z-TIUNYzfAMRuaBuNR4LM>

5. Про затвердження Положення про громадську приймальню депутата Київської міської ради: рішення Київської міської ради від 22.02.2007 року № 172/833 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.uazakon.com/documents/date_6x/pg_gewgwt.htm

6. Чернецька О.В. Конституційно-правовий статус депутатів місцевих рад в Україні : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня к.ю.н. : спец. 12.00.02 – конституційне право / О.В.Чернецька. – Київ, 2006. – 19 с.

7. Лабенська Л.Л. Проблемні питання виконання повноважень депутата місцевої ради в роботі з виборцями / Л.Л. Лабенська, А.А.Бабоян // Право і суспільство. – 2010. – № 4. – С. 48 – 54.

REFERENCES

1. Zakon Ukrainy Pro sluzhbu v orhanakh mistsevoho samovriaduvannia : vid 7 chervnia 2001 roku № 2493-III [Law of Ukraine on service in local self-government bodies from June 7 2001, № 2493-III]. (2001). *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy – Information from the Verkhovna Rada of Ukraine*, 33, Art. 175 [in Ukrainian].
2. Zakon Ukrainy Pro status deputata mistsevoi rady : vid 11 lypnia 2002 № 93-IV [Law of Ukraine on the status of deputy of the local council from July 11 2002, № 93-IV]. (2002). *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy – Information from the Verkhovna Rada of Ukraine*, 40, Art. 290 [in Ukrainian].
3. Rishennia Kyivskoi miskoi rady Pro biudzheth mista Kyieva na 2015 rik [The decision of the Kiev city council About the budget of the city of Kiev for 2015]. (2015, January 28). *kmr.ligazakon.ua*. Retrieved from http://kmr.ligazakon.ua/SITE2/1_docki2.nsf/alldocWWW/4BD07617E61E6724C2257DDD006DF017?OpenDocument [in Ukrainian].
4. Rozporiadzhennia zastupnyka miskoho holovy – sekretaria Kyivskoi miskoi rady Pro orhanizatsiini zakhody, shchodo vydilennia ta vykorystannia koshtiv Prohramy vyrishennia Kyivskym miskym holovoioi ta deputatamy Kyivskoi miskoi rady sotsialno-ekonomichnykh problem, vykonannia peredvyborchyykh prohran ta doruchen vybortsiv u 2015 rotsi [By the decree of the deputy mayor - the secretary of the Kyiv city council On organizational measures regarding the allocation and use of the Program of Resolution by the Kyiv mayor and deputies of the Kyiv City Council for social and economic problems, the implementation of election programs and instructions of voters in 2015]. (2015, March 23). *kmr.gov.ua*. Retrieved from <http://kmr.gov.ua/uk/file/1429/download?token=Clj69zMWWHCizVKTFEOrF2Z-TIUHYzfAMRuaBuNR4LM> [in Ukrainian].
5. Rishennia Kyivskoi miskoi rady Pro zatverdzhennia Polozhennia pro hromadsku pryimalniu deputata Kyivskoi miskoi rady [Decision of the Kyiv City Council On Approval of the Regulation on the Public Reception of a Member of the Kyiv City Council]. (2007, February 22). *uazakon.com*. Retrieved from http://www.uazakon.com/documents/date_6x/pg_gewgwt.htm [in Ukrainian].
6. Chernetska, O.V. (2006). Konstytutsiino-pravovyi status deputativ mistsevykh rad v Ukraini [Constitutional and legal status of deputies of local councils in Ukraine]. *Extended abstract of candidate's thesis*. Kyiv [in Ukrainian].
7. Labenska, L.L., & Baboian, A.A. (2010). Problemni pytannia vykonannia povnovazhen deputata mistsevoi rady v roboti z vybortsiamy [Problematic issues of exercising the powers of the deputy of the local council in work with voters]. *Pravo i suspilstvo – Law and Society*, 4, 48-54 [in Ukrainian].

Стаття надійшла до редакції 14.03.2018