

УДК 336.1:352

*В. С. Куйбіда,**д. держ. упр., професор, головний науковий співробітник,
Інститут держави і права імені В.М. Корецького НАН України**ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0001-7564-4706>**Я. М. Казюк,**д. держ. упр., доцент, професор кафедри публічного управління та проектного менеджменту
Державний ДЗВО "Університет менеджменту освіти", м. Київ**ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-5003-4896>**Ю. І. Ганущак,**директор, ГО "Інститут розвитку території"**ORCID ID: <https://orcid.org/0009-0007-1570-7040>*

DOI: 10.32702/2306-6814.2024.6.221

ЩОДО РОЗМЕЖУВАННЯ ПОВНОВАЖЕНЬ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ПРИ ФОРМУВАННІ ЙОГО СПРОМОЖНОСТІ

V. Kujbida,

Doctor of Science in Public Administration, Professor, Chief Researcher, V.M. Koretsky Institute |
of State and Law of the National Academy of Sciences of Ukraine

Ya. Kazyuk,

Doctor of Science in Public Administration, Associate Professor, Professor of the Department of Public Administration
and Project Management, State Higher Education Institution "University of Education Management", Kyiv

Yu. Hanushchak,

Director, NGO "Institute of Territorial Development"

REGARDING THE DISTRIBUTION OF AUTHORITIES OF LOCAL GOVERNMENT BODIES IN THE FORMATION OF ITS CAPACITY

У статті після аналізу правового поля публічного управління (було проаналізовано понад 100 нормативно-правових актів в 25-ти сферах компетенції) і виконаних завдань, передбачених планом заходів з реалізації нового етапу реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні на 2019–2021 роки відповідно до Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, спрямованих на формування спроможного місцевого самоврядування, робиться висновок про те, що норми правових актів України (Конституції України, Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні", галузевих законах тощо) дублюють повноваження органів місцевого самоврядування і органів виконавчої влади. Передачу повноважень від держави місцевому самоврядуванню відбувається безсистемно, без достатнього концептуального обґрунтування, не в повному обсязі і не зовсім коректно. Отож існує дублювання повноважень не тільки між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, а й між органами місцевого самоврядування різних адміністративно-територіальних рівнів. Ідентифікуються проблеми, які заважають формування спроможного і ефективного місцевого самоврядування. Серед них — проблема відповідності обсягу закріплених загальнодержавних податків до обсягу делегованих/переданих повноважень, вкрай великі диспропорції між місцевими бюджетами в доходах, які лише частково згладжуються формулою вирівнювання оскільки податок на доходи фізичних осіб зараховується за місцем реєстрації роботодавця, а не працівника, який відповідно до закону є краз платником цього податку.

Вказується на необхідність розмежування і класифікації повноважень органів публічної влади для того щоб вирішити існуючі проблеми, пов'язані з ефективністю публічної влади. Для цього авторами роблено Концепцію розмежування та розподілу повноважень місцевого самоврядування та виконавчої влади. У ній закладено поняття "сфера компетенцій місцевого самоврядування", яке задовольняє вимоги Європейської Хартії місцевого самоврядування і пропонуються відповідні системи принципів і критеріїв розмежування повноважень як між виконавчою владою і місцевим самоврядуванням так і між органами місцевого самоврядування різних адміністративно-територіальних рівнів. Аналіз та розмежування повноважень місцевого самоврядування проведено з врахуванням сфер державної політики, завдань держави та місцевого самоврядування на всіх адміністративних рівнях (базовому, субрегіональному (районному), регіональному (обласному) та визначених авторами видів повноважень (власних, делегованих (переданих, закріплених, доручених) та державних).

Проведення розмежування повноважень і їх класифікація, введення стандартів якісного виконання кожного повноваження (надання публічної послуги) дозволить обгрунтовано передбачати у відповідних місцевих та державному бюджетах необхідні для цього фінансові ресурси. Реалізація наведених у статті пропозицій сприятиме подальшому ефективному реформуванню місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні.

In the article, after the analysis of the legal field of public administration (more than 100 legal acts in 25 areas of competence were analyzed) and the completed tasks provided for in the plan of measures for the implementation of a new stage of reforming local self-government and territorial organization of power in Ukraine for 2019–2021, respectively to the Concept of reforming local self-government and territorial organization of power in Ukraine, aimed at the formation of capable local self-government, it is concluded that the norms of legal acts of Ukraine (the Constitution of Ukraine, the Law of Ukraine "On Local Self-Government in Ukraine", branch laws, etc.) duplicate the powers of bodies local self-government and executive authorities. The transfer of powers from the state to local self-government occurs unsystematically, without sufficient conceptual justification, not in full and not completely correctly. Therefore, there is a duplication of powers not only between executive authorities and local self-government bodies, but also between local self-government bodies of different administrative and territorial levels. Problems that hinder the formation of capable and effective local self-government are identified. Among them is the problem of matching the amount of fixed national taxes with the amount of delegated taxes/devolved powers, extremely large disparities between local budgets in incomes, which are only partially smoothed out by the equalization formula because the personal income tax is calculated according to the place of registration of the employer, and not the employee, who, according to the law, is precisely the payer of this tax.

It is indicated the need to distinguish and classify the powers of public authorities in order to solve existing problems related to the effectiveness of public authorities. For this purpose, the authors created the Concept of Demarcation and Distribution of Powers of Local Self-Government and Executive Power. It includes the concept of "sphere of competence of local self-government", which meets the requirements of the European Charter of Local Self-Government and offers appropriate systems of principles and criteria for the delimitation of powers both between the executive power and local self-government and between local self-government bodies of different administrative and territorial levels. The analysis and delimitation of the powers of local self-government was carried out taking into account the spheres of state policy, the tasks of the state and local self-government at all administrative levels (basic, subregional (district), regional (regional) and the types of powers defined by the authors (own, delegated (transferred, fixed, entrusted) and state).

The demarcation of powers and their classification, the introduction of standards for the quality performance of each power (provision of a public service) will make it possible to reasonably foresee the necessary financial resources for this in the relevant local and state budgets. Implementation of the proposals presented in the article will contribute to further effective reform of local self-government and territorial organization of power in Ukraine.

Ключові слова: міське самоврядування, розмежування та розподіл повноважень, територіальні громади, фінансові ресурси, делеговані та власні повноваження, податки і збори, трансферти з державного бюджету.

Key words: local self-government, delimitation and distribution of powers, territorial communities, financial resources, delegated and own powers, taxes and fees, transfers from the state budget.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Інтеграція України до Європейського Союзу передбачає завершення в ній реформи територіальної організації публічної влади і формування ефективного

спроможного місцевого самоврядування. Деконцентрація та децентралізація публічної влади з використанням принципу субсидіарності, розмежування та розподіл владних повноважень між органами виконавчої

влади та органами місцевого самоврядування різних адміністративно-територіальних рівнів, новий характер взаємодії органів різних рівнів і видів публічної влади між собою та громадянським суспільством підвищить їх реальну здатність забезпечувати розвиток середовища життєдіяльності людей, надавати їм якісні публічні послуги та створювати умови для самореалізації.

Завершення реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні на основі Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні (далі — Концепції) [8] сформує демократичне багаторівневе врядування, яке відповідатиме стандартам Ради Європи та кращим практикам держав-членів ЄС.

Зазначимо, що до початку реалізації Концепції в Україні було сформовано конституційні засади місцевого самоврядування, створено правові та фінансові основи діяльності органів місцевого самоврядування. Проте створене правове поле створювало умови для розвитку тільки великих територіальних громад (міст обласного значення), оскільки переважна більшість інших територіальних громад через їх невелику залюдненість, розміри та надзвичайно слабку матеріально-фінансову базу виявилися неспроможними виконувати всі надані їм повноваження місцевого самоврядування.

Отож, створена система місцевого самоврядування, не задовольняючи потреб суспільства, функціонувала неефективно. Органи місцевого самоврядування більшості територіальних громад не забезпечували створення та підтримку сприятливого життєвого середовища, необхідного для всебічного розвитку людини, її самореалізації, захисту прав і законних інтересів.

АНАЛІЗ ОСТАННІХ ПУБЛІКАЦІЙ ЗА ПРОБЛЕМАТИКОЮ ТА ВИЗНАЧЕННЯ НЕВИРІШЕНИХ РАНІШЕ ЧАСТИН ЗАГАЛЬНОДЕРЖАВНОЇ ПРОБЛЕМИ

Загальнотеоретичні питання організації, правового регулювання і практики місцевого управління в Україні, проблеми публічного управління та адміністрування, територіальної організації публічної влади знайшли відображення в роботах вітчизняних науковців і практиків: Т. Безверхнюк, О. Васильєвої, П. Ворони, І. Дегтярьової, Т. Дерун, І. Коліушка, В. Куйбіди, В. Мамонової, І. Розпутенка, С. Хаджирадієвої, В. Федоренко та ін. Разом з тим, не до кінця дослідженими, а тому й не вирішеними залишаються проблеми, пов'язані з розмежуванням і розподілом повноважень місцевого самоврядування та виконавчої влади, а також забезпечення їх відповідними ресурсами для належного виконання цих повноважень на кожному з рівнів адміністративно-територіального устрою.

МЕТА СТАТТІ

Мета статті полягає в розробці пропозицій та концептуальних підходів щодо розмежування та розподілу повноважень місцевого самоврядування та виконавчої влади для забезпечення ефективного функціонування їх органів.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

Державна політика України щодо місцевого самоврядування на сучасному етапі, враховуючи інтереси жителів територіальних громад, передбачає глибоку децентралізацію публічної влади — тобто передачу від органів виконавчої влади органам місцевого самоврядування значної частини функцій, завдань, повноважень, ресурсів та відповідальності і спирається на положення Європейської хартії місцевого самоврядування [2] та стандарти демократичного доброго врядування.

Законодавче підґрунтя для докорінної зміни системи публічної влади та її територіальної організації почало формуватися у 2008 році, а реалізовуватися — з прийняттям у квітні 2014 року Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади та Плану заходів щодо реалізації Концепції.

Метою Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні стало визначення напрямів, механізмів і строків формування ефективного місцевого самоврядування та територіальної організації влади для створення і підтримки повноцінного життєвого середовища для громадян, надання високоякісних та доступних публічних послуг, становлення інститутів прямого народовладдя, задоволення інтересів громадян в усіх сферах життєдіяльності на відповідній території, узгодження інтересів держави та територіальних громад [8].

Реалізація положень Концепції та завдань Плану заходів передбачала внесення змін до Конституції України, які мали розв'язати питання утворення виконавчих органів обласних та районних рад, реорганізації місцевих державних адміністрацій в органи контролю-наглядового типу, надати громадам статус адміністративно-територіальної одиниці.

Також, слід зазначити, що важливо усунути протиріччя між нормою ч.2 статті 19 Конституції України "Органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією [7] та законами України" і нормою ратифікованої Україною Європейської Хартії місцевого самоврядування: "Органи місцевого самоврядування в межах закону мають повне право вільно вирішувати будь-яке питання, яке не вилучене зі сфери їхньої компетенції й вирішення якого не доручене жодному іншому органу" [2].

В розробленій нами Концепції розмежування та розподілу повноважень місцевого самоврядування та виконавчої влади (далі — Концепція) закладено поняття "сфера компетенцій місцевого самоврядування", яке задовольняє вказану норму Європейської Хартії місцевого самоврядування.

Також вважаємо, що саме поняття місцевого самоврядування має бути приведено у відповідність до Європейської Хартії місцевого самоврядування, а саме: "Місцеве самоврядування означає право і спроможність громад в межах закону здійснювати регулювання та управління суттєвою часткою публічних справ, під власну відповідальність, в інтересах місцевого населення" [2].

Слід зазначити, що зусиллями вітчизняних фахівців, практиків, науковців, експертів проєкт змін до Конституції був розроблений та переданий на широке публічне обговорення [14]. Запропоновані зміни підтримало суспільство та високо оцінила Венеційська Комісія.

Однак, на жаль, політичні обставини не дозволили Верховній Раді України прийняти зміни до Конституції, а тому реформа територіальної організації влади і місцевого самоврядування розпочалася в межах чинної Конституції.

Подальша реалізація другого етапу процесу децентралізації публічної влади розпочалася із розпорядження Кабінету Міністрів України "Про затвердження плану заходів з реалізації нового етапу реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні на 2019—2021 роки" № 77-р від 23 січня 2019 року (далі — План), яке визначило основні завдання на ньому:

1. Формування нової територіальної основи для діяльності органів влади на рівні громад і районів.

2. Передача (децентралізація) повноважень органів виконавчої влади органам місцевого самоврядування та їх розмежування за принципом субсидіарності між рівнями самоврядування.

3. Створення належної ресурсної бази для здійснення повноважень органів місцевого самоврядування [16].

Завдання 1 вказаного Плану частково виконано. Постановою Верховної Ради України, яку можна вважати за установчий акт, затверджено перелік районів та громад. Очікується прийняття базового закону, яким регулюватиметься питання адміністративно-територіального устрою. На даний час Верховною Радою України прийнято Закон України "Про порядок вирішення окремих питань адміністративно-територіального устрою України" [17].

Передачу повноважень відповідно до завдання 2 здійснено не повному обсязі і не зовсім коректно. Існує дублювання повноважень, як між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, так і між органами місцевого самоврядування різних адміністративно-територіальних рівнів. Передача повноважень відбувається безсистемно, без достатнього концептуального обґрунтування.

Каркас ресурсної бази місцевого самоврядування, згадану в п.3 Плану, було сформовано Бюджетним кодексом України, прийнятим у 2001 році [1]. У 2014 році внаслідок так званої "фіскальної реформи" фінансові ресурси місцевого самоврядування суттєво зросли, була змінена формула вирівнювання, яка стимулювала нарощування фінансових ресурсів. Але при цьому залишилась проблема відповідності обсягу закріплених загальнодержавних податків до обсягу делегованих /переданих повноважень. Також додалась нова проблема — вкрай великі диспропорції між місцевими бюджетами в доходах, які лише частково згладжуються формулою вирівнювання. Це зумовлено тим, що податок на доходи фізичних осіб зараховується за місцем реєстрації роботодавця, а не працівника, який відповідно до закону є якраз платником цього податку.

Щодо обґрунтування необхідності класифікації повноважень органів публічної влади, то маємо виходити з норм Конституції України, які гарантують надання пев-

них видів соціальних послуг: ст. 46 (право на соціальний захист), ст. 49 (право на охорону здоров'я, медицину та медичне страхування), ст. 53 (право на освіту). При цьому середня освіта є обов'язковою, що визначає особливі вимоги для організації надання цієї послуги. Також держава дбає про фізичну культуру та спорт (ст. 49) [7].

Вказані права мають гарантуватись державою навіть при передачі повноваження на надання таких послуг до місцевого самоврядування. Саме тому існує потреба виділити окрему категорію повноважень місцевого самоврядування, за яких відповідає держава. Такі повноваження в нашій Концепції розмежування та розподілу повноважень місцевого самоврядування та виконавчої влади визначено як делеговані.

Стаття 140 Конституції України визначає: "Місцеве самоврядування є правом територіальної громади — жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста — самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України" [7]. Вказана норма передбачає адміністративну та фінансову автономію місцевого самоврядування при здійсненні повноважень, визначених законом. Також встановлюється обмеження, яке передбачає, що до відання місцевого самоврядування можуть бути передані лише ті повноваження, які носять місцевий характер. Отже, ряд повноважень у сфері публічних відносин не можуть бути передані місцевому самоврядуванню, що виділяє їх в окрему категорію.

Стаття 143 Конституції України передбачає: "Органам місцевого самоврядування можуть надаватися законом окремі повноваження органів виконавчої влади. Держава фінансує здійснення цих повноважень у повному обсязі за рахунок коштів Державного бюджету України або шляхом віднесення до місцевого бюджету у встановленому законом порядку окремих загальнодержавних податків, передає органам місцевого самоврядування відповідні об'єкти державної власності.

Органи місцевого самоврядування з питань здійснення ними повноважень органів виконавчої влади підконтрольні відповідним органам виконавчої влади" [7].

Вказана норма передбачає виділення таких повноважень органів місцевого самоврядування в окрему категорію, яку в Концепції розмежування повноважень визначено, як "доручені" повноваження. При цьому вони відрізняються від закріплених та переданих повноважень.

Міжмуніципальне співробітництво визначено статтею 142 Конституції України: "Територіальні громади сіл, селищ і міст можуть об'єднувати на договірних засадах об'єкти комунальної власності, а також кошти бюджетів для виконання спільних проєктів або для спільного фінансування (утримання) комунальних підприємств, організацій і установ, створювати для цього відповідні органи і служби" [7]. Ці повноваження можуть бути віднесені, як до власних повноважень, так і щодо делегованих (спільні проєкти). В той же час міжмуніципальне співробітництво не передбачає передоручення виконання "доручених" повноважень. Тобто такі повноваження мають бути визначені для органів місцевого самоврядування безпосередньо державою.

З метою передачі (децентралізації) повноважень від органів виконавчої влади органам місцевого самоврядування, їх розмежування за принципом субсидіарності та створення належної ресурсної бази для здійснення цих повноважень нами було проаналізовано поточний стан розмежування повноважень між органами місцевого самоврядування різних рівнів адміністративно-територіального устрою, органами місцевого самоврядування та місцевими органами виконавчої влади.

Також було проведено аналіз чинного законодавства та наукової літератури з метою виявлення та усунення дублювання повноважень у низці сфер. Зокрема, було проаналізовано понад 100 нормативно-правових актів в 25-ти сферах та виявлено протиріччя, дублювання повноважень органів місцевого самоврядування на різних адміністративних рівнях, органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади, що породжує конфлікт інтересів [3].

Проведений аналіз засвідчив, що станом на сьогодні через недосконале законодавче розмежування повноважень як між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади (за видами (самоврядні (власні) і делеговані)), так і між органами місцевого самоврядування різних адміністративно-територіальних рівнів, виникає їх дублювання, що породжує не тільки суперечки та конфлікти між цими органами публічної влади, а й суттєво знижує якість надання ними публічних послуг.

Аналіз та розмежування повноважень місцевого самоврядування проводився з врахуванням сфер державної політики, завдань держави та місцевого самоврядування на всіх адміністративних рівнях (базовому, субрегіональному (районному), регіональному (обласному) та визначених нами видів повноважень (власних, делегованих (переданих, закріплених, доручених) та державних).

Вважаємо, що розмежування та розподіл повноважень місцевого самоврядування та виконавчої влади має базуватися на таких принципах:

— законності. Відповідно до частини 2 статті 19 Конституції України "Органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України". Таким чином, закріплення повноважень за кожним органом публічної влади має відбуватися виключно законом. Підзаконними актами може визначатися тільки порядок виконання повноважень, якщо це передбачено законом;

— узгодження загальнодержавних та місцевих інтересів. Останніми роками в Україні оновлена законодавча база регіонального розвитку. Проект нашої Концепції розмежування повноважень розроблено враховуючи, що повноцінний розвиток територій залежить, як від результативності заходів державної регіональної політики, так і від ефективності впровадження місцевої (локальної) політики органами місцевого самоврядування усіх адміністративно-територіальних рівнів.

— не конфліктності. Повноваження органів місцевого самоврядування не дублюються з повноваженнями виконавчої влади. Повноваження органів виконавчої влади та повноваження органів місцевого самовря-

дування не дублюються на іншому адміністративно-територіальному рівні. Повноваження є ексклюзивними та не покриваються більш широкими повноваженнями інших органів. Повноваження передаються органам місцевого самоврядування кожного адміністративно-територіального рівня та територіальним органам виконавчої влади кожного адміністративно-територіального рівня безпосередньо законом, а не через рішення інших органів. Виконання повноважень, визначених законом для одного органу, не можуть реалізуватися іншими органами, за винятком доручених повноважень, які можуть реалізуватися безпосередньо державними органами там, де такі повноваження недоцільно доручати до виконання виконавчим органам місцевого самоврядування;

— субсидіарності. Розмежування та розподіл повноважень здійснюється за принципом субсидіарності, суть якого полягає у розподілі компетенцій між органами місцевого самоврядування різних адміністративно-територіальних рівнів задля забезпечення максимально можливого наближення центру прийняття рішень до споживачів послуг. Однакові повноваження не можуть бути на різних адміністративно-територіальних рівнях; підставами для передання компетенції до органів місцевого самоврядування вищого адміністративно-територіального рівня є неможливість забезпечення якісної їхньої реалізації (чи реалізації взагалі) нижчим рівнем;

— автономності. Рівень автономності органів місцевого самоврядування обмежується глибиною контролю за реалізацією відповідно власних, делегованих (переданих, закріплених та доручених) повноважень. Межі автономності у прийнятті рішень органами місцевого самоврядування щодо порядку реалізації варіюються від повної до контрольованої автономності;

— функціональної спроможності. Галузеве законодавство має визначати цілі, завдання та обсяг функцій кожного з відповідних рівнів публічної влади для кожної сфери суспільних відносин, оскільки формування цілей і завдань органу публічної влади передують реалізації його функцій й повноважень, визначаючи зміст кожної функції і, відповідно, кожного повноваження. Цілі органу публічної влади конкретизуються в його завданнях і функціях, які реалізуються за допомогою конкретних владних повноважень, що виражені в компетенції органу публічної влади, тобто компетенція уможливорює досягнення управлінських цілей і виконання поставлених перед органом публічної влади завдань.

— повноти та ефективності. Кожна діяльність та явище у сфері публічних інтересів має відображатися у повноваженнях відповідних органів публічної влади. Повнота владних повноважень органу публічної влади є необхідною умовою ефективного функціонування органів публічної влади, що передбачає необхідність і достатність повноважень для виконання завдань поставлених перед ним. Тобто обсяг повноважень органу публічної влади має відповідати завданням, вирішення яких на нього покладено, причому кожне повноваження органу публічної влади (за винятком тих повноважень, що направлені на забезпечення функціонування самого органу) повинне реалізовуватися для виконання якогось із його завдань. Зауважимо, що потреби ефективного управління об'єктом визначають межі необхідності (об-

сягу) повноважень органу публічної влади (суб'єкта), який здійснює управління об'єктом [6].

Вважаємо, що розмежування повноважень між виконавчою владою та місцевим самоврядуванням має здійснюватися шляхом виділення повноважень виконавчої влади за видами:

— державні, які не можна передавати місцевому самоврядуванню — пов'язані з основними функціями держави (наприклад: державна безпека, оборона, міжнародна діяльність, зовнішні справи);

— державні, які можуть бути передані місцевому самоврядуванню — повноваження, які виконуються державою, однак можуть бути передані місцевому самоврядуванню за певних умов (наприклад: програми забезпечення муніципальними формуваннями охорони громадського порядку, програми соціального захисту) [5].

Повноваження місцевого самоврядування мають поділятися на такі види: доручені, делеговані та власні.

Доручені — надані виконавчим органам місцевого самоврядування обов'язку здійснення деяких державних повноважень (наприклад: програми соціального захисту).

Доручені повноваження повинні реалізовуватися виключно виконавчими органами місцевого самоврядування, які фактично замінюють державні органи, що мають виконувати такі повноваження. Представницький орган ради не може втручатись в реалізацію доручених повноважень.

Фінансування доручених повноважень має включати видатки на оплату праці персоналу, який їх реалізує та поточні витрати, і матиме компенсаційний характер. Розрахунок вартості доручених послуг повинен здійснюватися централізовано, виходячи з нормативної кількості персоналу та умов оплати їх праці в залежності від кількості населення та/або нормативної кількості споживачів таких послуг. Ці показники мають виходити з розуміння нормативного навантаження при умові їх реалізації самим органом виконавчої влади. Спосіб фінансування таких повноважень — надання окремої субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам, а також через встановлення оплати за надання адміністративних послуг.

Для контролю за дорученими повноваженнями у сферах політики мають діяти контрольні органи. Контрольними органами за реалізацією цих повноважень є територіальні органи чи підрозділи центральних органів виконавчої влади. Вони не можуть бути в структурі районних чи обласних державних адміністрацій, оскільки самі координуються ними. Контроль за виконанням доручених повноважень здійснюється на предмет законності та досягнення показників ефективності визначених державою, а також послідовності дій визначених законодавством при здійсненні повноважень.

У свою чергу, делеговані, мають бути спрямовані на розв'язання питань соціально-гуманітарного характеру та поділяються на підвиди:

— передані — повноваження на надання обов'язкових послуг відповідним групам населення України на рівні, гарантованому соціальними стандартами (наприклад, оплата праці педагогічних працівників у закладах загальної середньої освіти);

— закріплені — повноваження на надання соціально-гуманітарних послуг громадянам за їх зверненнями (наприклад: дошкільна та позашкільна освіта, культура, фізична культура і спорт).

Вважаємо, що передані та закріплені повноваження повинні мати наступні ознаки: відноситися до соціально-гуманітарної сфери; мати постійний характер; мати чітко ідентифіковані показники обсягів, якості наданих послуг; передбачають надання послуг іншим (юридичним та фізичним) особам; мають наявні дискреційні можливості для представницького органу (ради) в обсягах фінансування, способах реалізації повноважень; фінансуються в обсягах, які забезпечують встановлений рівень якості.

На виконання переданих повноважень щодо надання послуг, які гарантовані Конституцією України, всім мешканцям відповідної категорії і які мають інструменти оцінки якості їх надання, повинні передбачатися субвенції з державного бюджету до кожного з місцевих бюджетів.

Для реалізації закріплених повноважень повинні надаватися трансферти з державного бюджету місцевим бюджетам та визначатися частка закріплених за місцевими бюджетами загальнодержавних податків і зборів. Загальний обсяг закріплених повноважень, які визначаються за органами місцевого самоврядування на кожному з адміністративно-територіальних рівнів, повинен відповідати обсягу трансфертів з державного бюджету та закріпленої частки за місцевими бюджетами загальнодержавних податків та зборів. Загальний обсяг фінансових ресурсів має бути достатнім для реалізації кожного із закріплених повноважень та забезпечувати гарантований державою мінімальний стандарт.

Порядок розрахунку загального обсягу видатків по кожному із закріплених повноважень повинен визначатися Кабінетом Міністрів України.

Органи місцевого самоврядування зобов'язані передбачати в місцевих бюджетах видатки на виконання кожного з закріплених повноважень в обсязі не меншому за обсяг, обрахований з урахуванням того, яким є мінімальний рівень податкоспроможності після бюджетного вирівнювання, проведеного відповідно до Бюджетного кодексу України.

Для контролю за переданими та закріпленими повноваженнями у сферах політики мають діяти контрольні органи. Контрольними органами за реалізацією цих повноважень є територіальні органи чи підрозділи центральних органів виконавчої влади. Контроль за виконанням переданих та закріплених повноважень здійснюється на предмет законності та досягнення показників ефективності визначених державою.

Власні повноваження повинні бути спрямовані на створення та забезпечення комфортного середовища життєдіяльності мешканців громад (наприклад: місцеві програми розвитку житлово-комунального господарства та благоустрою населених пунктів, культурно-мистецькі програми місцевого значення).

Для реалізації власних повноважень законом повинні бути визначені місцеві податки та збори, ставки, які регулюються місцевими радами. Мінімальні обсяги видатків на виконання власних повноважень не повинні встановлюватися, однак законом можуть бути визначені

мінімальні стандарти надання публічних послуг за такими повноваженнями.

Нагляд за виконанням власних повноважень здійснюватиметься місцевими державними адміністраціями в частині дотримання законності при їх реалізації [4].

Крім того, важливими елементом класифікації повноважень у Концепції розмежування повноважень є розподіл розмежування повноважень за ознаками предмету відання. Так, пропонується розділити повноваження на:

- організаційні — забезпечення виконавчих завдань щодо порядку формування органів місцевого самоврядування, процедури їх діяльності, розподілу повноважень між представницькими та виконавчими органами, розподілу повноважень у системі виконавчих органів місцевого самоврядування;

- адміністративно-регуляторні — розроблення та прийняття нормативно правових актів та актів разової дії, спрямованих для врахування іншими (фізичними та юридичними) особами;

- бюджетно-секторальні — надання публічних послуг мешканцям громади;

- контрольні -виконання заходів контролю та нагляду від імені держави та місцевого самоврядування [5].

З метою реалізації Концепції розмежування повноважень мають бути внесені до Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" норми, які розкривають зміст та правові наслідки розподілу повноважень.

Концепція розмежування повноважень передбачає визначення у Законі України "Про місцеве самоврядування в Україні" терміну "повноваження" — як сукупності прав і обов'язків органів місцевого самоврядування, встановлення умов розмежування повноважень за видами відповідно до ролі держави та місцевого самоврядування в їх реалізації, та встановлення сфер компетенції місцевого самоврядування. Передбачається, що до сфери компетенцій місцевого самоврядування належать всі повноваження публічного характеру місцевого значення, крім тих, що належать виключно органам державної влади.

Реалізація Концепції розмежування повноважень потребуватиме внесення змін до Бюджетного кодексу України, а також до чинного секторального законодавства в частині визначення предмета регулювання і порядку здійснення повноважень органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування з подальшим розробленням та затвердженням державних стандартів (вимог) до надання публічних послуг у відповідних сферах (зокрема, освіти, охорони здоров'я, культури, надання соціальних послуг, адміністративних послуг, що мають надаватися органами місцевого самоврядування) та визначення джерел їх фінансування [4].

При розробці галузевого законодавства та змін до бюджетного законодавства повинні застосовуватися критерії розмежування повноважень між органами публічної влади, визначені Законом України "Про місцеве самоврядування в Україні".

Концепція розмежування повноважень не дає вичерпний перелік повноважень місцевого самоврядування. Він визначатиметься на її основі в Законі України "Про місцеве самоврядування", галузевих законах та в Бюджетному кодексі України.

ВИСНОВКИ

Розроблена нами Концепція розмежування повноважень спрямована на: проведення класифікації повноважень органів публічної влади за видами відповідно до державної політики щодо місцевого самоврядування; визначення меж законодавчого регулювання повноважень місцевого самоврядування у Законі України "Про місцеве самоврядування в Україні" і у галузевому законодавстві; визначення умов передачі повноважень від органів державного управління до органів місцевого самоврядування; створення умов для оцінки вартості реалізації органами публічної влади різних видів повноважень та відповідного визначення ресурсів для забезпечення їх ефективної реалізації.

Результатом реалізації Концепції розмежування повноважень має бути ефективне розмежування повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади, визначення повноважень між органами місцевого самоврядування на різних рівнях адміністративно-територіального устрою.

Література:

1. Бюджетний кодекс України: Закон України від 08 липня 2010 року за № 2456-VI. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua> (дата звернення: 05.02.2024).

2. Європейська Хартія місцевого самоврядування: від 15 жовтня 1985 року. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_036 (дата звернення: 25.01.2024).

3. Експерти представили Концепцію розмежування повноважень місцевого самоврядування і виконавчої влади. URL: <https://decentralization.ua/news/17493> (дата звернення: 06.12.2023).

4. Казюк Я., Ганущак Ю., Куйбіда В. та ін. Концепція розмежування та розподілу повноважень місцевого самоврядування та виконавчої влади. URL: <https://decentralization.ua/news/17493> (дата звернення: 20.12.2023).

5. Казюк Я., Ганущак Ю. Розмежування та розподіл повноважень органів місцевого самоврядування. Інтерв'ю з авторами проєкту Концепції URL: <https://decentralization.ua/en/news/17495> (дата звернення: 23.12.2023).

6. Казюк Я. Розмежування та розподіл повноважень місцевого самоврядування. Про проєкт Концепції. URL: <https://pravo.org.ua/blogs/rozmezhuвання-ta-rozpodil-povnovazhen-organiv-mistseвого-samovryaduvannya-interv-yu-z-avtoramy-proyektu-kontseptsiyi> (дата звернення: 05.01.2024).

7. Конституція України : 28 червня 1996 року URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80/page> (дата звернення: 13.01.2024).

8. Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 02 квітня 2014 року № 333-р. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80> (дата звернення: 19.01.2024).

9. Куйбіда В.С., Павленко В.П., Яцюк В.А. та інші. Адміністративно-територіальний устрій України. Історія.

Сучасність. Перспективи. Київ, вид-во "Геопринт", 2009. 615 с.

10. Куйбіда В.С., Формування дієздатних територіальних громад. К.: ІКЦ. "Легальний статус", 2010. 138 с.

11. Куйбіда В.С., Організаційно-правові аспекти місцевого самоврядування України. К.: Університет "Україна". 2011. 158 с.

12. Куйбіда В.С., Публічна влада на місцевому рівні: стан і перспективи розвитку. К.: Університет "Україна". 2011. 90 с.

13. Kujbida V.S. Capable territorial communities. Social and Human Sciences. Polish-Ukrainian scientific journal (<https://issn2391-4165.webnode.com.ua/>), 04 (32), 2021.

14. Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади): проект Закону від 01.07.2015 реєстр. № 2217а. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55812 (дата звернення: 02.12.2023).

15. Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України від 5 лютого 2015 року № 157-VIII. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/157-19/ed20150714> (дата звернення: 06.12.2023).

16. Про затвердження плану заходів з реалізації нового етапу реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні на 2019-2021 роки: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 23 січня 2019 року № 77-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/77-2019-%D1%80#Text> (дата звернення: 18.12.2023).

17. Про порядок вирішення окремих питань адміністративно-територіального устрою України: Закон України від 28.07.2023 № 3285-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3285-20#Text> (дата звернення: 09.01.2024).

18. "Про місцеве самоврядування в Україні": Закон України 21 травня 1997 року № 280/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 12.01.2024).

References:

1. Verkhovna Rada of Ukraine (2010), "Budget Code of Ukraine", available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/en/2456-17> <http://zakon1.rada.gov.ua> (Accessed 05.02.2024).

2. Council of Europe (1985), "European Charter of Local Self-Government", available at: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_036 (Accessed 25.01.2024).

3. Nehoda, V. and Bezghin, V. (2023), "The experts presented the Concept of separation of powers of local self-government and executive power", available at: <https://decentralization.ua/news/17493> (Accessed 06.12.2023).

4. Kazyuk, Ya. Hanuschak, Yu. and Kujbida, V. (2023), "The concept of delimitation and distribution of powers of local self-government and executive power", available at: <https://decentralization.ua/news/17493> (Accessed 20.12.2023).

5. Kazyuk, Ya. and Hanuschak, Yu. (2023), "Delimitation and distribution of powers of local self-government bodies. Interview with the authors of the Concepts

project", available at: <https://decentralization.ua/en/news/17495> (Accessed 23.12.2023).

6. Kazyuk, Ya. (2023), "Delimitation and distribution of powers of local self-government. About the Concept project", available at: <https://pravo.org.ua/blogs/rozmezhuвання-ta-rozpodil-povnovazhen-organismistseвого-samovryaduvannya-interv-yu-z-avtoramy-proyektu-kontseptsii/> (Accessed 05.01.2024).

7. Verkhovna Rada of Ukraine (1996), "The Constitution of Ukraine", available at: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80/page> (Accessed 13.01.2024).

8. Cabinet of Ministers of Ukraine (2014), Resolution "The concept of reforming local self-government and territorial organization of power in Ukraine", available at: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80> (Accessed 19.01.2024).

9. Kujbida, V.S. Pavlenko, V.P. and Yatsiuk, V.A. (2009), Administratyvno-terytorial'nyy ustrij Ukrainy. Istoriia. Suchasnist'. Perspektyvy. [Administrative and territorial system of Ukraine. History. Modernity. Perspectives], Heoprynt, Kyiv, Ukraine.

10. Kujbida, V.S. (2010), Formuvannya diiezdatnykh terytorial'nykh hromad [Formation of efficient territorial communities], IKTs. "Lehal'nyy status", Kyiv, Ukraine.

11. Kujbida, V.S. (2011), Orhanizatsijno-pravovi aspekty mistsevoho samovriaduvannya Ukrainy [Organizational and legal aspects of local self-government of Ukraine], Universytet "Ukraina", Kyiv, Ukraine.

12. Kujbida, V.S. (2011), Publichna vlada na mistsevomu rivni: stan i perspektyvy rozvytku [Public power at the local level: state and prospects of development], Universytet "Ukraina", Kyiv, Ukraine.

13. Kuybida V.S. (2021), "Capable territorial communities", Social and Human Sciences Polish-Ukrainian scientific journal, vol. 04 (32).

14. Verkhovna Rada of Ukraine (2015), Draft Law "On amendments to the Constitution of Ukraine (regarding decentralization of power)", available at: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55812 (Accessed 02.12.2023).

15. Verkhovna Rada of Ukraine (2015), The Law of Ukraine "On voluntary unification of territorial communities", available at: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/157-19/ed20150714>, (Accessed 06.12.2023).

16. Cabinet of Ministers of Ukraine (2015), Resolution "On the approval of the plan of measures for the implementation of a new stage of reforming local self-government and territorial organization of power in Ukraine for 2019—2021", available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/77-2019-%D1%80#Text> (Accessed 12.01.2024).

17. Cabinet of Ministers of Ukraine (2015), Resolution "On the approval of the Methodology for the formation of capable territorial communities", available at: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-%D0%BF> (Accessed 09.01.2024).

18. Verkhovna Rada of Ukraine (2019), Draft Law "About local self-government in Ukraine", available at: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?id=&pf3511=67740 (Accessed 12.01.2024).

Стаття надійшла до редакції 27.02.2024 р.