

Харківська обласна державна адміністрація  
Харківська обласна рада  
Харківський регіональний інститут державного управління  
Національної академії державного управління при Президентові  
України  
Інститут державного будівництва та місцевого самоврядування  
Національної академії правових наук

**Методичні рекомендації  
з питань інформаційного забезпечення  
обговорення проекту Концепції реформування  
місцевого самоврядування та територіальної  
організації влади в Україні**

Харків  
2013

Методичні рекомендації з питань інформаційного забезпечення обговорення проекту Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні / д.ю.н., проф. П.М. Любченко, д.держ.упр., проф. В.В. Мамонова. – Харків: ХОДА, 2013. – 51 с.

## ЗМІСТ

1. Місцеве самоврядування та територіальна організація влади в Україні	4
2. Місцевий бюджет як фінансовий план органів місцевого самоврядування	13
3. Проблеми в існуючій в Україні системі місцевого самоврядування, які потребують розв'язання	17
4. Принципи реформування місцевого самоврядування	21
5. Завдання реформи	25
5.1. Забезпечення доступності та якості публічних послуг	25
5.2. Визначення обґрунтованої територіальної основи для діяльності органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади, здатної забезпечити доступність та якість адміністративних та соціальних послуг, що надаються цими органами	32
5.3. Створення належних матеріальних, фінансових та організаційних умов для забезпечення здійснення органами місцевого самоврядування власних (самоврядних) і делегованих повноважень	35
5.4. Максимальне залучення населення до прийняття управлінських рішень, сприяння розвитку форм демократії участі на місцях	45
5.5. Встановлення механізмів державного контролю за законністю рішень органів місцевого самоврядування та якістю надання населенню адміністративних та соціальних послуг	48
6. Очікувані результати від реформування місцевого самоврядування	51

## 1. Місцеве самоврядування та територіальна організація влади в Україні

Сьогодні в Україні існує багаторівнева система територіальної організації влади із сукупністю різноманітних стосунків по горизонталі і вертикалі, що утворює пірамідальну структуру. Така ситуація, в основному, відповідає положенням загальноприйнятої громадсько-державної концепції побудови влади на місцях.

Згідно з Конституцією України єдиним джерелом влади в країні є народ, який здійснює її безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування (стаття 5). Публічна влада подається двома системами: державної влади, яка поділяється на законодавчу, виконавчу, судову, і місцевого самоврядування, яке відокремлено від державної влади, визнається та гарантується Конституцією України.

Спрощена схема існуючої територіальної організації влади в Україні (без Автономної Республіки Крим, міст Києва та Севастополя, в управлінні якими є організаційні та структурно-функціональні особливості, пов'язані з їх особливим статусом, визначеним законодавством) наведена на рис. 1.

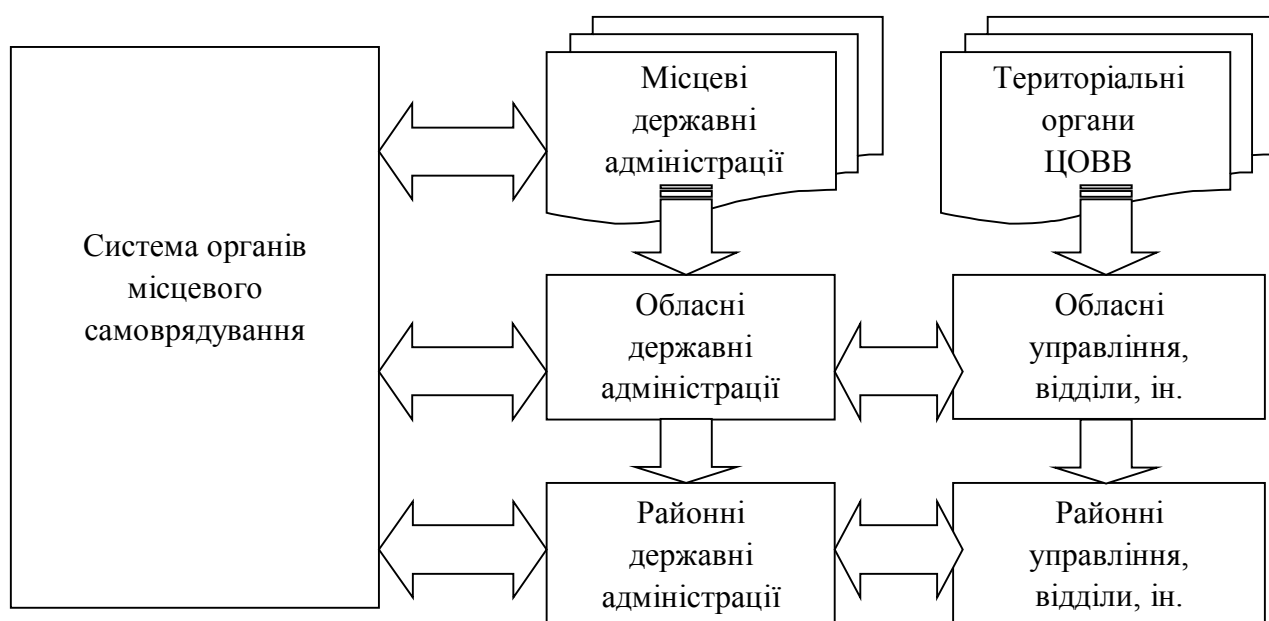


Рис. 1. Спрощена схема територіальної організації влади в Україні.

Як видно з рис. 1, система територіальної організації влади в Україні представлена органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування.

Основні засади діяльності органів виконавчої влади на місцевому рівні та органів місцевого самоврядування закріплені у Конституції України, регламентовані нормами відповідних законодавчих та інших нормативно-правових актів.

Так, згідно із Законом України “Про місцеві державні адміністрації” місцеві державні адміністрації працюють в областях, районах і містах зі спеціальним статусом (м. Київ, м. Севастополь) та є складовими єдиної управлінської вертикалі.

Крім місцевих державних адміністрацій як основних управлінських осередків обласного та районного рівнів, складовими територіальної організації влади є територіальні органи центральних органів виконавчої влади (ЦОВВ), якими, перш за все, є управління юстиції, податкові адміністрації, фінансові інспекції (контрольно-ревізійні управління), територіальні органи Державної казначейської служби, Державної служби статистики, Державної ветеринарної та фітосанітарної служби, Державної архітектурно-будівельної інспекції, Антимонопольного комітету та ін.

Взаємодія органів виконавчої влади на території здійснюється таким чином: голови місцевих державних адміністрацій координують діяльність територіальних органів ЦОВВ та сприяють виконанню покладених на них завдань; з питань здійснення останніми повноважень місцевих державних адміністрацій – керівники територіальних органів ЦОВВ є підзвітними і підконтрольними головам відповідних місцевих державних адміністрацій. Відносини між органами виконавчої влади належать до вертикальних, їх основу становить принцип підпорядкованості.

Місцеве самоврядування – друга складова частина публічної влади – за своєю природою є децентралізованим її компонентом і виступає організаційно-

політичною структурою із забезпечення життєдіяльності населення відповідно до державних стандартів.

Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні” від 21.05.1997 р. дав визначення місцевого самоврядування як гарантоване державою право та реальну здатність територіальної громади самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України. Він визначив склад системи місцевого самоврядування, принципи, організаційно-правову, матеріальну і фінансову основи її функціонування.

Склад системи місцевого самоврядування в Україні наведено на рис. 2.



Рис. 2. Склад системи місцевого самоврядування в Україні.

Система місцевого самоврядування в Україні включає такі організаційні форми:

- територіальну громаду;
- ради як представницькі органи (сільську, селищну, міську ради; районні та обласні ради; районні у містах з районним поділом ради);

- сільських, селищних, міських голів;
- виконавчі органи (сільської, селищної, міської ради; районної у місті з районним поділом ради);
- виконавчий апарат районної, обласної ради;
- органи самоорганізації населення;
- асоціації органів місцевого самоврядування та інші форми добровільного об'єднання органів місцевого самоврядування.

*Територіальна громада* є первинним суб'єктом місцевого самоврядування, основним носієм його функцій. Територіальна громада – це жителі села чи добровільне об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста.

Територіальні громади сусідніх сіл можуть об'єднуватися в одну територіальну громаду, створювати єдині органи місцевого самоврядування та обирати єдиного сільського голову, формувати спільний бюджет, об'єднувати комунальне майно. Добровільне об'єднання територіальних громад відбувається за рішенням місцевих референдумів відповідних територіальних громад сіл. Вихід із складу сільської громади також здійснюється за рішенням референдуму відповідної територіальної громади.

Інтереси окремих територіальних громад (сіл, селищ, міст) та їх спільні інтереси (на районному та обласному рівнях) покликані відстоювати і реалізовувати органи місцевого самоврядування.

*Сільські, селищні, міські ради* представляють відповідні територіальні громади та здійснюють від їх імені та в їх інтересах функції і повноваження місцевого самоврядування.

*Обласні і районні ради* представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст.

*Районні в місті ради* можуть утворюватись у містах за районним поділом за рішенням територіальних громад або міських рад.

*Органи самоорганізації населення* є представницькими органами, що створюються частиною жителів, які проживають на відповідній території села, селища чи міста, для вирішення питань місцевого значення. Звичайно це питання,

пов'язані зі здійсненням заходів щодо охорони природи, проведенням робіт з благоустрою, озелененням й утриманням у належному стані подвір'я, вулиць, парків, облаштуванням дитячих і спортивних майданчиків, клубів за інтересами тощо.

Сільські, селищні, міські, районні у місті (у разі їх створення) ради можуть наділяти органи самоорганізації населення частиною своїх повноважень, передавати їм відповідні кошти, матеріально-технічні та інші ресурси, необхідні для виконання цих повноважень, здійснювати контроль за їх реалізацією. Створення та організація діяльності органів самоорганізації населення регламентуються Законом України “Про органи самоорганізації населення” від 11.07.2001 р.

*Виконавчими органами* сільських, селищних, міських, районних у місті рад є їх виконавчі комітети, а також відділи, управління та інші створювані радами виконавчі органи.

Виконавчий комітет сільської, селищної, міської, районної в місті (у разі її утворення) ради є виконавчим органом загальної компетенції, який підзвітний і підконтрольний раді, що його утворила, а з питань здійснення ним повноважень органів виконавчої влади – також підконтрольний відповідним органам виконавчої влади.

Виконавчі органи галузевої та функціональної компетенції підзвітні і підконтрольні раді, яка їх утворила, підпорядковані її виконавчому комітету, а також сільському, селищному, міському голові, голові районної у місті ради.

Районна та обласна ради утворюють *виконавчий апарат*, який очолює голова відповідної ради. Виконавчий апарат здійснює організаційне, правове, інформаційне, аналітичне, матеріально-технічне та фінансове забезпечення діяльності відповідної ради, її депутатів і дорадчих органів щодо виконання ними наданих законодавством повноважень, сприяє реалізації радою зв'язків з територіальними громадами (району, області), взаємодії з місцевими органами виконавчої влади, органами і посадовими особами місцевого самоврядування.



*Сільський, селищний, міський голова* є головною посадовою особою територіальної громади відповідно села (добровільного об'єднання в одну територіальну громаду жителів кількох сіл), селища, міста.

Сільський, селищний, міський голова обирається відповідною територіальною громадою на основі загального, рівного, прямого виборчого права шляхом таємного голосування в порядку, визначеному законом, і здійснює свої повноваження на постійній основі. Строк повноважень сільського, селищного, міського голови, обраного на чергових місцевих виборах, визначається Конституцією України.

Сільський, селищний, міський голова очолює виконавчий комітет відповідної сільської, селищної, міської ради, головує на її засіданнях.

Сільський, селищний, міський голова не може бути депутатом будь-якої ради, суміщати свою службову діяльність з іншою посадою, в тому числі на громадських засадах, займатися іншою оплачуваною (крім викладацької, наукової і творчої діяльності, медичної практики, інструкторської та суддівської практики із спорту) або підприємницькою діяльністю.

На сільських, селищних, міських голів поширюються повноваження та гарантії депутатів рад, передбачені законом про статус депутатів рад, якщо інше не встановлено законом.

Органи місцевого самоврядування, сільські, селищні, міські голови, виконавчі органи місцевого самоврядування діють за принципом розподілу повноважень у порядку і межах, визначених законодавством.

*Асоціації органів місцевого самоврядування* є добровільними неприбутковими об'єднаннями, які створюються органами місцевого самоврядування з метою більш ефективного здійснення своїх повноважень, узгодження дій щодо захисту прав та інтересів територіальних громад, сприяння місцевому та регіональному розвитку. Асоціаціям та іншим добровільним об'єднанням органів місцевого самоврядування не можуть передаватись повноваження органів місцевого самоврядування. Створення та організація

діяльності асоціацій органів місцевого самоврядування регламентуються Законом України “Про асоціації органів місцевого самоврядування” від 16.04.2009 р.

Крім того, у системі місцевого самоврядування можуть утворюватись *консультативно-дорадчі органи* з метою залучення більш широкого кола громадськості для управління місцевими справами. Вони можуть формуватись за рішенням рад, виконавчих комітетів, розпорядженням сільського, селищного, міського голови у складі депутатів рад, працівників місцевих державних адміністрацій та інших місцевих органів виконавчої влади, науковців, представників громадських організацій, об’єднань підприємців тощо для сприяння економічному і соціальному розвитку громади. Консультаційно-дорадчі органи попередньо готують узгоджені пропозиції та рекомендації з питань, які передбачається вирішувати органами місцевого самоврядування. Прикладом консультаційно-дорадчих органів можуть бути: президія (колегія) районної, обласної ради; аналітична рада з економічного (соціального, інвестиційного і т.п.) розвитку району (міста, області), координаційна рада щодо сприяння розвитку підприємництва у місті (районі, області) та ін.

Інститутами місцевої демократії є: *місцеві вибори; місцевий референдум; консультаційні опитування; місцеві ініціативи; загальні збори громадян; громадські слухання* (громадські експертизи, громадські обговорення) тощо.

*Людський потенціал системи місцевого самоврядування* складається з членів територіальної громади, у тому числі депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів; інших посадових осіб місцевого самоврядування (голів обласних, районних, районних у містах рад; осіб, які обираються або затверджуються на посади відповідною радою, та осіб, які призначаються на посади сільським, селищним, міським головою, головою районної, районної у місті, обласної ради); громадських організацій; колективів суб’єктів господарювання; державних службовців, які працюють у місцевих органах виконавчої влади (перш за все – районних та обласних державних адміністраціях) та інших інституцій громадянського суспільства.

Правовий потенціал системи місцевого самоврядування складається із Конституції України, Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», Європейської хартії місцевого самоврядування, законодавчих та інших нормативно-правових актів центрального, регіонального та місцевого рівнів, які стосуються функцій і повноважень органів та посадових осіб місцевого самоврядування.

*Матеріальний потенціал системи місцевого самоврядування складається з об'єктів права комунальної власності на рухоме та нерухоме майно, землю, природні ресурси, підприємства, установи та організації (у тому числі культури, освіти, спорту, охорони здоров'я, науки, соціального обслуговування), житловий фонд, нежитлові приміщення.*

Фінансовий потенціал системи місцевого самоврядування – доходи місцевих бюджетів; фінансові ресурси комунальних підприємств, установ і організацій; частки в майні підприємств, що не належать до комунальної власності; кошти, отримані від операцій з майном об'єктів права комунальної власності (здача в оренду, передача в концесію, відчуження); інші кошти.

В рамках існуючої системи територіальної організації влади має місце наявність спільних повноважень державного управління і місцевого самоврядування, що повинні бути розмежовані. Частково це вже зроблено в Україні, проте чіткого розмежування таких повноважень поки немає. Вони перегукуються у сферах економіки і фінансів, соціальної, архітектурно-будівельної, організаційної роботи, інформаційного забезпечення та ін. Відсутність чіткого розмежування повноважень, неузгодженість компетенції місцевих державних адміністрацій і органів місцевого самоврядування нерідко призводить до дублювання діяльності, виникнення спірних ситуацій між представниками місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування.

При цьому відносини місцевих державних адміністрацій з обласними та районними радами будуються на основі таких положень.

Районні й обласні ради делегують відповідним місцевим державним адміністраціям повноваження з виконання управлінських функцій, що повинно супроводжуватись передачею фінансових, матеріально-технічних та інших ресурсів, необхідних для їх здійснення, таким чином місцеві державні адміністрації стають підзвітними та підконтрольними відповідним радам у частині делегованих повноважень.

Обласні та районні ради не впливають на призначення голів місцевих державних адміністрацій, але можуть ініціювати їх відставку: висловити недовіру голові відповідної місцевої державної адміністрації, на підставі чого, з урахуванням пропозицій органу виконавчої влади вищого рівня, Президент України схвалює рішення і дає відповідній раді обґрунтовану відповідь, а у випадку, якщо недовіру голові обласної чи районної державної адміністрації висловили дві третини від складу відповідної ради, – приймає відставку.

Голови місцевих державних адміністрацій можуть вносити на розгляд відповідних рад питання, пов'язані з виконанням делегованих повноважень, та інші пропозиції, а також мають право дорадчого голосу на засіданнях відповідних рад; вони щорічно звітують перед відповідними радами з питань виконання бюджету, програм економічного, соціального та культурного розвитку територій, а також делегованих повноважень.

## **2. Місцевий бюджет як фінансовий план органів місцевого самоврядування**

*Місцевий бюджет* – це план формування та використання фінансових ресурсів для забезпечення завдань і функцій, які здійснюються органами місцевого самоврядування та органами влади Автономної Республіки Крим протягом бюджетного періоду.

Бюджетний кодекс України до місцевих бюджетів відносить бюджет Автономної Республіки Крим, обласні, районні бюджети та бюджети місцевого самоврядування – бюджети територіальних громад сіл, їх об'єднань, селищ, міст (у тому числі районів у містах з районним поділом).

Структура місцевого бюджету представлена доходами та видатками. Місцевий бюджет складається із загального та спеціального фондів. За необхідністю рішенням Верховної Ради Автономної Республіки Крим, відповідної місцевої ради може бути створений резервний фонд, розмір якого не повинен перевищувати одного відсотка обсягу видатків загального фонду відповідного місцевого бюджету. Резервний фонд формується для здійснення непередбачених видатків, які не мають постійного характеру, тому не могли бути передбачені під час складання бюджету. Створення позабюджетних фондів органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування та іншими бюджетними установами не допускається.

Доходи та видатки місцевого бюджету можуть мати такі співвідношення: баланс (доходи є рівними видаткам); дефіцит (перевищення видатків над доходами); профіцит (перевищення доходів над видатками).

Затвердження місцевого бюджету з дефіцитом дозволяється у разі наявності обґрунтованих джерел фінансування бюджету, якими вважаються: кошти від місцевих внутрішніх та зовнішніх запозичень; повернення бюджетних коштів з депозитів, надходження від продажу цінних паперів; вільний залишок бюджетних

коштів (перевищення залишку коштів загального фонду над оборотним залишком бюджетних коштів на кінець бюджетного періоду).

Затвердження місцевого бюджету з профіцитом дозволяється за загальним фондом – у разі спрямування до бюджету розвитку коштів із загального фонду, виконання зобов'язань за непогашеними позиками, для забезпечення встановленого розміру оборотного залишку бюджетних коштів; за спеціальним фондом – у разі погашення місцевого боргу, придбання цінних паперів.

Вихідними даними для формування місцевого бюджету є: основні напрями бюджетної політики на наступний бюджетний рік, які затверджуються Верховною Радою України; основні напрями соціально-економічного розвитку відповідної території; прогнозні показники зведеного балансу фінансових ресурсів території; плани інвестиційного розвитку території; аналіз виконання місцевого бюджету в поточному бюджетному році.

Порядок формування місцевого бюджету включає: складання докладного календаря бюджетного процесу на місцевому рівні; розробку місцевою радою бюджетної політики; встановлення граничних обсягів загальних видатків; видання інструкцій до бюджету; підготовку бюджетних запитів; консолідацію даних і аналіз проекту бюджету; визначення і вирішення проблем; підготовку бюджетного рішення, проекту бюджету та відповідних документів, що його супроводжують; проведення бюджетних слухань; розгляд і прийняття бюджету відповідною місцевою радою.

Надходження до місцевого бюджету групуються у чотири групи:

- 1) доходи, що закріплюються за бюджетами місцевого самоврядування та враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів;
- 2) доходи, що не враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів;
- 3) трансферти;
- 4) позики та запозичення.

Відповідно до ст. 143 Конституції України територіальні громади села, селища, міста безпосередньо або через утворені ними органи місцевого

самоврядування згідно із законом установлюють місцеві податки і збори. У ст. 10 Податкового кодексу України встановлюється вичерпний перелік місцевих податків і зборів.

Класифікація видатків місцевого бюджету:

- програмна (за бюджетними програмами),
- відомча (за ознакою головного розпорядника бюджетних коштів), функціональна (за функціями, які мають виконувати органи влади АРК, органи місцевого самоврядування),
- економічна (за спрямованістю видатків – на споживання чи розвиток).

Для здійснення програм та заходів, які реалізуються за рахунок коштів місцевого бюджету, бюджетні асигнування надаються розпорядникам бюджетних коштів.

За обсягом наданих прав розпорядники бюджетних коштів поділяються на головних розпорядників бюджетних коштів та розпорядників бюджетних коштів.

Головні розпорядники бюджетних коштів – бюджетні установи в особі їх керівників, які відповідно до Бюджетного кодексу отримують повноваження шляхом встановлення бюджетних призначень; визначаються рішенням про місцевий бюджет. Головними розпорядниками коштів місцевого бюджету є: місцеві державні адміністрації, виконавчі органи та апарати місцевих рад; головні управління, управління, відділи та інші самостійні структурні підрозділи місцевих державних адміністрацій; головні управління, управління, відділи та інші самостійні структурні підрозділи виконавчих органів місцевих рад – в особі їх керівників.

Розпорядник бюджетних коштів – бюджетна установа в особі її керівника, уповноважена на отримання бюджетних асигнувань, взяття бюджетних зобов'язань та здійснення витрат бюджету. Розпорядник бюджетних коштів може уповноважити одержувача бюджетних коштів на виконання заходів, передбачених бюджетною програмою, та надати йому кошти бюджету (на безповоротній чи поворотній основі) в межах відповідних бюджетних асигнувань. Одержувач бюджетних коштів (суб'єкт господарювання, громадська чи інша

організація, яка не має статусу бюджетної установи, уповноважена розпорядником бюджетних коштів на здійснення заходів, передбачених бюджетною програмою, та отримує на їх виконання кошти бюджету) використовує їх на підставі плану використання бюджетних коштів, що містить розподіл бюджетних асигнувань, затверджених у кошторисі розпорядника бюджетних коштів. Критерії визначення одержувача бюджетних коштів встановлюються Кабінетом Міністрів України з урахуванням напрямів, досвіду і результатів діяльності, фінансово-економічного обґрунтування виконання заходів бюджетної програми та застосування договірних умов.

В Україні здійснюється казначейське обслуговування місцевих бюджетів – територіальними органами Державної казначейської служби України. Державна казначейська служба веде облік усіх надходжень, що належать місцевому бюджету, та за поданням органів, що контролюють справляння надходжень бюджету, погодженим з відповідними місцевими фінансовими органами, здійснює повернення коштів, помилково або надміру зарахованих до бюджету.

Самостійність місцевих бюджетів забезпечується: закріпленням за ними відповідних джерел доходів; невключенням до державного та інших місцевих бюджетів; правом самостійного визначення напрямків використання бюджетних коштів; правом осібною використання вільних бюджетних коштів, законодавчим обмеженням їх вилучення; компенсацією державою видатків, що виникають внаслідок державних рішень тощо.

Фінансова незалежність місцевих бюджетів означає: незалежність розробки, розгляду, затвердження і виконання місцевих бюджетів, внесення змін від центральних органів виконавчої влади; встановлення місцевих податків і зборів, надання пільг по них; випуск місцевих позик, лотерей; отримання позик у банківських установах тощо.

Місцеві бюджети забезпечують фінансування більшої частини витрат на утримання та розвиток соціальної інфраструктури та місцевого господарства, тобто вони є одним з головних каналів доведення до населення, як споживача, кінцевих результатів суспільного виробництва.



### **3. Проблеми в існуючій в Україні системі місцевого самоврядування, які потребують розв'язання**

Необхідність реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади викликана низкою причин.

Існуюча в Україні система місцевого самоврядування сьогодні не відповідає очікуванням та потребам суспільства.

Функціонування місцевого самоврядування у більшості територіальних громад не забезпечує створення та підтримки сприятливого життєвого середовища, необхідного для всебічного розвитку людини, її самореалізації, захисту її прав, надання мешканцям територіальних громад якісних та доступних публічних послуг на основі сталого розвитку дієздатної громади.

Фактично, закріплене в Конституції України право «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» у більшості територіальних громад залишилось нереалізованим.

Через велику подрібненість територіальних громад, відсутність власних можливостей розвитку, старіння населення, значний відтік економічно активної його частини у великі міста чи за межі України поліпшити якість надання членам територіальних громад, насамперед сільських та селищних, гарантованих державою якісних соціальних та адміністративних послуг, відповідальність за які несуть органи місцевого самоврядування, на нинішній територіальній та законодавчій основі немає можливості.

При зменшенні чисельності сільського населення з 1991 року до сьогодні на 2,5 млн. осіб та зменшенні кількості сільських населених пунктів на 348 одиниць збільшилась кількість сільських рад на 1067 одиниць.

Із 12 тисяч існуючих територіальних громад більш ніж половина – з чисельністю жителів менше 3 тис. чоловік. З них: 4809 територіальних громад мають менше однієї тисячі жителів, 1129 територіальних громад – з чисельністю жителів менше 500 чоловік.

У більшості з них не утворено виконавчих органів місцевих рад, як це передбачено чинним законодавством. У таких територіальних громадах немає бюджетних установ, комунальних підприємств тощо. Місцева рада такої територіальної громади фактично не може реалізовувати надані їй законом повноваження.

Дотаційність 5419 місцевих бюджетів становить понад 70%, 483 територіальні громади на 90% утримуються за рахунок коштів державного бюджету.

Необхідність постійної фінансової підтримки малочисельних територіальних громад з використанням системи дотацій вирівнювання, яка реалізується через районні бюджети, стримує розвиток малих міст та великих селищ – потенційних точок економічного зростання.

Об'єктивні процеси розвитку України визначатимуть подальше прискорення темпів урбанізації, що спричинить зростання чисельності міського населення, розширення меж міст, ускладнить вирішення проблем забезпечення жителів відповідною інфраструктурою, соціальними послугами.

Усе це потребує, з одного боку, розширення повноважень представницьких та виконавчих органів місцевого самоврядування міст, з іншого – впровадження ефективних механізмів контролю за економним та ефективним використанням місцевих ресурсів членами їхніх територіальних громад.

Суттєвого вдосконалення потребує і система територіальної організації влади, реформування якої має бути спрямоване на підвищення ефективності управління суспільним розвитком у просторовому вимірі.

За змістом Конституції України система територіальних громад та утворених ними органів місцевого самоврядування нерозривно пов'язана із системою відповідних адміністративно-територіальних одиниць, що є просторовою основою для організації та діяльності не тільки органів місцевого самоврядування, а й місцевих органів державної влади.

Законодавча невизначеність територіальної основи місцевого самоврядування, диспропорції системи адміністративно-територіального устрою (розривність цілісної території адміністративно-територіальної одиниці, перебування територіальних громад сіл, селищ, міст у складі інших територіальних громад та на територіях інших адміністративно-територіальних одиниць, перебування окремих районів у юрисдикції міст) призводять до компетенційних спорів між органами місцевого самоврядування, а також між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади.

Існуюча система територіальної організації влади занадто громіздка, вимагає значних коштів для свого утримання, надмірно централізована, припускає дублювання функцій, притаманних органам місцевого самоврядування. Вона не адаптована до сучасних методів надання адміністративних послуг, зокрема інформаційно-комунікаційних технологій.

Відсутність цілісної території у адміністративно-територіальної одиниці базового рівня призводить до такого прикрого явища, як перебування територіальної громади у складі іншої територіальної громади або іншої адміністративно-територіальної одиниці (так звані «матрьошки»).

Приклад. В цілому по Україні таких «матрьошок» 89. У Харківській області: місто Лозова – 3 ради і 7 населених пунктів, місто Куп'янськ – 2 ради і 3 населених пункти, місто Харків – 1 рада (минулого року після зміни меж міста Харкова Кулиничівська селищна рада увійшла до Харкова територіально).

На сьогодні однією з гострих проблем в системі регіонального управління залишається конфлікт компетенцій представницької і виконавчої влади на місцях, а також численних контролюючих органів.

Тільки в Харківській області у структурних підрозділах облдержадміністрації і райдержадміністрацій області працює понад 3 тисячі співробітників, в Харківській обласній і районних радах - близько 500 осіб. А в територіальних управліннях, що здійснюють контролюючі функції, працює понад 10 тисяч осіб.

За результатами 2012 року власні доходи в місцевих бюджетах склали в середньому 7,4% - найменше серед країн Європи.

Якщо у 2001 році в Харківській області налічувалося 11 населених пунктів, де не проживало жодної людини, то за десятиріччя, що минуло, на наших очах таких населених пунктів стало вже 29. У 136 населених пунктах проживає від 1 до 10 чоловік. Ще 348 населених пунктів мають населення не більше 50 осіб. Давайте об'єднаємо цифри і побачимо, що з 1680 населених пунктів у Харківській області 513 (майже третина) – на межі. І поки що це явище має стійку тенденцію до зростання, з урахуванням демографічних і міграційних процесів. І Харківська область тут не найгірша, демонструє останні роки позитивну демографічну динаміку, яку треба перенести у село.

У Харківській області:

кількість бюджетів – 485;

з них з дотацією вирівнювання – 400;

сума дотацій - 2 млрд. 140 млн. грн.;

усі районні і міські (обласного значення) бюджети області дотаційні;

бюджетна сфера забезпечується на 75% від реальної потреби;

власні доходи місцевих бюджетів області становлять 10%;

питома вага дотації вирівнювання – до 30 %;

у містах Ізюм і Первомайський дотація вирівнювання складає 71% та 74% відповідно.

#### **4. Принципи реформування місцевого самоврядування**

Реформування місцевого самоврядування має базуватись на основі Конституції України, законів України та положеннях Європейської хартії місцевого самоврядування і здійснюватися на підставі таких *принципів*.

*Верховенства права та законності* – диктує неупереджене застосування законів, відповідність нормативно-правових актів, які приймаються органами місцевого самоврядування, нормам чинного законодавства. У місцевому самоврядуванні він має подвійне значення: 1) формування органів місцевого самоврядування та їх функціонування повинно здійснюватись у точній відповідності до законодавства України, 2) забезпечення вимоги дотримання законності усіма суб'єктами, а також виявлення порушень прав і законних інтересів громадян або інших порушень законності та здійснення заходів щодо їх припинення на території, що знаходиться в юрисдикції відповідних органів місцевого самоврядування.

*Відкритості, прозорості та громадської участі* – означає відкритість дій органів місцевого самоврядування на всіх етапах прийняття та реалізації управлінських рішень для громадян, суб'єктів господарювання та їх об'єднань, постійне інформування громадськості про здійснення управлінської діяльності. Він вимагає прозорості діяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування: встановлення чітких процедур прийняття того чи іншого рішення; доступність членів територіальної громади до інформації, їх участь в обговоренні проектів рішень; оприлюднення інформації через засоби масової інформації та іншими способами, її достатність та зрозумілість форми подання; можливість моніторингу.

*Повсюдності місцевого самоврядування* – означає, що місцеве самоврядування має здійснюватися на всій території України, не повинно бути територій, на які не поширюється юрисдикція територіальних громад і відповідних органів місцевого самоврядування.

*Субсидіарності* – базується на децентралізації влади, передбачає, що розподіл повноважень між рівнями управління має відбуватись таким чином, щоб управлінські послуги надавалися на рівні, наближеному до кінцевого споживача (на самому віддаленому від центру рівні), але за умови якісного виконання завдань, при цьому органи управління верхніх ланок мають залучатися лише у тому разі, якщо їхні дії будуть ефективніші ніж відповідні дії на нижньому рівні.

*Доступності адміністративних та соціальних послуг* – реальна можливість осіб звернутися за адміністративною та соціальною послугою, яка забезпечується територіальною наближеністю відповідного органу управління до отримувачів послуг та наявністю транспортного сполучення, а також безперешкодним доступом до приміщення органу місцевого самоврядування, одержання бланків та інших формулярів, необхідних для звернення за такою послугою (у тому числі через мережу Інтернет).

*Підзвітності та підконтрольності органів і посадових осіб місцевого самоврядування територіальній громаді* – зобов'язує органи та посадових осіб місцевого самоврядування періодично звітувати перед територіальними громадами про свою діяльність, інформувати населення про виконання цільових і комплексних програм економічного і соціального розвитку, місцевого бюджету, вирішення інших питань місцевого значення.

*Підконтрольності органів місцевого самоврядування органам виконавчої влади у межах делегованих повноважень* – декретує підконтрольність та підзвітність виконавчих органів сільських, селищних, міських, районних у містах рад відповідним органам виконавчої влади з питань здійснення делегованих їм повноважень органів виконавчої влади.

*Правової, організаційної та фінансової спроможності місцевого самоврядування* – означає незалежність територіальної громади, органів і

посадових осіб місцевого самоврядування від зовнішніх впливів в межах повноважень, визначених законодавством. Це стосується прийняття рішень щодо: організації своєї діяльності; визначення основних параметрів місцевих бюджетів; формування, використання і розпорядження об'єктами права комунальної власності; економічного і соціального розвитку відповідних територій у цілому з урахуванням їх історичних, національно-культурних, соціально-економічних, екологічних, етнічних та інших особливостей. Самостійність забезпечується закріпленням за суб'єктами місцевого самоврядування відповідних повноважень щодо вирішення питань місцевого значення; джерел доходів місцевих бюджетів та правом відповідних органів місцевого самоврядування на визначення напрямів використання бюджетних коштів тощо.

*Державної підтримки місцевого самоврядування* – свідчить, що в Україні конституційно визнається і гарантується місцеве самоврядування (Конституція України, ст. 7). Держава здійснює підтримку місцевого самоврядування шляхом: ратифікації Верховною Радою України Європейської хартії місцевого самоврядування (15 липня 1997 р.); створення спеціальних установ з метою забезпечення розвитку місцевого самоврядування, взаємодії органів виконавчої влади з органами місцевого самоврядування, відповідними громадськими організаціями та об'єднаннями, інституціями іноземних держав (наприклад, Рада регіонів, Державний фонд сприяння місцевому самоврядуванню в Україні, який серед інших заходів щорічно проводить Всеукраїнський конкурс проектів і програм розвитку місцевого самоврядування та ін.); надання трансфертів місцевим бюджетам з державного бюджету; забезпечення діяльності делегації України в Конгресі місцевих і регіональних влад Європи тощо.

*Партнерства між державою та місцевим самоврядуванням* – встановлює необхідність врахування при здійсненні управлінської діяльності на кожній території не лише колективних інтересів територіальної громади, а й загальнодержавних і відомчих інтересів, громадської думки, пропозицій, наданих у визначеному порядку суб'єктами господарювання та їх об'єднаннями, що

потребує теоретичного обґрунтування та аналітичного супроводження передбачуваних управлінських впливів.

*Стимулювання економічного зростання територій* – комплекс правових, організаційних, наукових, фінансових та інших заходів, спрямованих на досягнення сталого розвитку регіонів на основі поєднання економічних, соціальних та екологічних інтересів на загальнодержавному, регіональному та місцевому рівнях, ефективного використання потенціалу територій в інтересах їх жителів та держави в цілому.



## 5. Завдання реформи

### 5.1. Забезпечення доступності та якості публічних послуг

*5.1.1. Базові адміністративні та соціальні послуги мають надаватися відповідно до державних стандартів*

Відповідно до положень *Концепції* основою таких стандартів мають бути:

*Територіальна доступність.* Базові адміністративні та соціальні послуги повинні надаватися у громаді, де проживає особа.

*Доступність* передбачає фактичну можливість фізичних та юридичних осіб звернутися за відповідною послугою. Така фактична можливість передбачає територіальну наближеність відповідних органів до одержувачів послуг (наявність транспортного сполучення, вказівних знаків, під'їзних шляхів та місць паркування для транспортних засобів фізичних та юридичних осіб; можливість вільного (безперешкодного) доступу до приміщення відповідного органу; безперешкодне одержання бланків та інших формулярів, необхідних для звернення за відповідною послугою, можливість отримання таких бланків з веб-сторінки тощо).

*Зручність.* Базові адміністративні послуги повинні надаватися в одному приміщенні, у зручний для споживачів спосіб. Зручність передбачає урахування інтересів та потреб отримувачів послуг у процесі організації надання публічних послуг. Такий критерій включає можливість вибору способу звернення за відповідною послугою (у тому числі поштою або електронною поштою); можливість запровадження обслуговування за принципом «єдиного вікна» (наприклад, надання послуг соціальної підтримки в Україні); установлення графіка приймання фізичних та юридичних осіб з урахуванням їх інтересів; удосконалення порядку оплати відповідної послуги (можливість оплати у тому ж приміщенні) та ін.

*Інформаційна відкритість.* Інформація про базові послуги (порядок і умови їх отримання) має бути доступною у кожному населеному пункті. Передбачає наявність та можливість безперешкодного отримання інформації, необхідної для отримання відповідної послуги, і включає наявність та якість довідкових ресурсів (інформаційних стендів, веб-сайтів, офіційних видань, буклетів, оповіщень тощо); наявність вичерпної інформації про процедуру надання певної послуги, переліку документів для її отримання, розмір та порядок оплати послуги, посадову особу, що відповідає за надання послуги; можливість отримання інформації телефоном, електронною поштою тощо, а також можливість отримання кваліфікованої консультативної допомоги; не менш важливим є й шанобливе ставлення до утримувачів послуг (особливо це стосується осіб похилого віку, в тому числі, утримувачів пільг тощо).

*Професійність.* Базові адміністративні та соціальні послуги повинні надаватися фаховим персоналом, що добре обізнаний у відповідних категоріях справ та виконує свої функції на оплачуваній основі. Запровадження системи безперервної освіти службовців органів місцевого самоврядування.

Відповідний рівень кваліфікації працівників органу, що організовує надання послуги, визначається, насамперед, продемонстрованим рівнем знань та дотриманням процедури надання публічної послуги. Професійність – це, перш за все, компетентність службовця, що у свою чергу може вимірюватися відповідно до певних критеріїв і включає можливість безперервного підвищення кваліфікації; можливість застосування принципу «зворотного зв'язку» (введення «картки задоволеності клієнта (споживача)» та введення обов'язкового переліку питань для персоналу у документах звітності, спрямованих на встановлення якості надання послуг) та ін.

*5.1.2. Для забезпечення доступності та якості адміністративних і соціальних послуг має бути проведено оптимальний розподіл повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади на різних*

*рівнях адміністративно-територіального устрою за принципом субсидіарності та децентралізації*

Аналіз розділу XI, а також ст. ст. 118 і 119 Конституції дозволяє зробити висновок про те, що в Україні створено певний механізм взаємодії між органами місцевого самоврядування та місцевими органами державної виконавчої влади на рівні району та області. Такий механізм (ст. 4 Європейської хартії місцевого самоврядування) повинен засновуватися на засадах принципу субсидіарності (див. вище), який досить тісно пов'язаний з поняттям децентралізації. Під *децентралізацією* варто розуміти процес делегування функцій, повноважень та відповідальності від найвищих органів державного управління до найнижчих, а також до органів місцевого самоврядування.

Зазначені положення, на жаль, не були повністю враховані у конституційних положеннях. Відтак, значна частина повноважень місцевого самоврядування отримала статус «делегованих». На практиці недосконалий розподіл повноважень між органами місцевого самоврядування та місцевими державними адміністраціями породжує «конкуренцію компетенцій», адже одні й ті самі питання перебувають у віданні органів публічної влади різних систем, що суперечить базовому принципу місцевого самоврядування – правової автономії (ч. 4 ст. 4 Європейської хартії місцевого самоврядування), породжує конфлікти, безвідповідальність, а також наявність сфер, якими взагалі ніхто не опікується тощо.

За органами державної влади повинні закріплюватися лише повноваження для реалізації загальнодержавного інтересу та державної політики в різних сферах. Натомість, повноваження органів місцевого самоврядування повинні спрямовуватися на вирішення тих питань, які стосуються інтересів населення відповідної адміністративно-територіальної одиниці.

*5.1.3. Повноваження місцевого самоврядування поділяються на власні, пов'язані з вирішенням питань місцевого значення, та делеговані (передані*

*державою), що стосуються здійснення державних програм. Повноваження передаються державою органам місцевого самоврядування, що діють на тому рівні адміністративно-територіального устрою, на якому можливо і доцільно здійснювати ці повноваження з огляду на кадровий, фінансовий, інфраструктурний потенціал та ресурси, необхідні для їх реалізації повноважень на такому рівні*

*Власні повноваження визначають як повноваження, закріплені нормами права за суб'єктами місцевого самоврядування щодо вирішення питань місцевого значення, тобто справ, що безпосередньо стосуються життєдіяльності громади і відповідають її управлінським і фінансовим можливостям. Водночас, адміністративні структури органів місцевого самоврядування та їхня близькість до місцевих умов може сприяти виконанню ними певних функцій, основна відповідальність за які належить вищим рівням управління. При цьому, важливо, щоб практика подібного делегування не поширювалась надмірним чином на сферу власних повноважень місцевого рівня, та щоб останній, коли це можливо, мав право брати до уваги місцеві обставини при здійсненні делегованих повноважень.*

*Європейська практика свідчить про існування так званих обов'язкових і добровільних (в межах «власної» компетенції), а також делегованих повноважень органів місцевого самоврядування. Водночас, нормативне закріплення питань щодо кола суб'єктів делегування, актів делегування повноважень, вільного волевиявлення суб'єктів делегування повноважень, обсягу, термінів і території дії делегованих повноважень, встановлення системи контролю за здійсненням делегованих повноважень, а також відповідальності за невиконання чи неналежне виконання делегованих повноважень різняться. Проте, незмінним є правило щодо «пристосування» такої діяльності до місцевих умов, а також обов'язкового фінансового підкріплення делегованих повноважень.*

*5.1.4. Для забезпечення оптимального розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади на різних рівнях адміністративно-територіального устрою:*

*Удосконалюється система залучення громадськості до розроблення управлінських рішень і контролю за їх реалізацією.*

Ефективна участь громадян у процесі вироблення рішень, налагодження діалогу з органами місцевого самоврядування можлива лише після створення належних правових умов: забезпечення відкритості діяльності суб'єктів цього процесу, вільного доступу громадян до інформації та наявності дієвих процедур залучення членів громади до діяльності із вироблення рішень. Крім того, необхідним є розвиток активного суспільства, яке готове відстоювати свої інтереси та брати участь у цьому тривалому процесі. Таким чином, налагодження взаємодії між органами місцевого самоврядування та громадськістю виступає одним із тих комплексних і важливих кроків, що наблизять Україну до європейських стандартів демократичної самоорганізації.

Реалізація зазначеного положення Концепції сприятиме більшій прозорості та відкритості діяльності органів місцевого самоврядування, зокрема, шляхом публікацій концепцій розроблюваних проектів актів і альтернативних їм проектів у місцевих друкованих виданнях, залучення ініціативних груп населення, органів самоорганізації населення до участі в засіданнях представницьких органів, ініціювання проведення опитувань, зборів та інших форм участі населення у вирішенні питань місцевого значення. У свою чергу, використання інституту публічних (громадських) слухань дозволить не лише підвищити імідж муніципальної влади, наблизити її до населення відповідної території, підвищити якість актів, що приймаються представницьким органом, забезпечити дійсно демократичну процедуру обговорення проектів актів, але й своєчасно виявляти й усувати недоліки, що містяться в їх проектах.

*Визначається достатня податкова база, що забезпечує виконання органами місцевого самоврядування власних повноважень, та встановлюється*

*грунтований на об'єктивних критеріях рівень фінансування державою делегованих повноважень.*

Це означає, що між фінансовими ресурсами місцевого самоврядування та завданнями, яке воно виконує, має бути адекватне співвідношення. Зазначеного співвідношення потрібно особливо чітко дотримуватись щодо спеціально переданих органам місцевого самоврядування повноважень.

*На кожному адміністративно-територіальному рівні створюються представницькі органи місцевого самоврядування з власними виконавчими органами.*

Відповідно до норм Конституції України, які встановлюють систему суб'єктів місцевого самоврядування (ст. 140), органами, що представляють спільні інтереси первинних суб'єктів місцевого самоврядування, є районні та обласні ради.

При цьому, законодавчо не передбачається створення власних виконавчих органів цих рад, що на практиці сприяє концентрації владних повноважень державної виконавчої влади на місцях (місцевих державних адміністрацій). Зазначене суперечить принципу організаційної самостійності місцевого самоврядування, який полягає у непідпорядкованості органів місцевого самоврядування іншим суб'єктам влади.

Доцільно передбачити можливість створення власних виконавчих органів не лише на рівні села, селища і міста, а й на районному та обласному рівнях. Завдяки цьому може бути вирішена проблема делегування повноважень від органів місцевого самоврядування місцевим органам державної виконавчої влади (що відповідно до класичних правил делегування є неможливим).

*Забезпечується ефективний державний контроль за дотриманням органами місцевого самоврядування Конституції та законів України.*

Не зважаючи на те, що місцеве самоврядування структурно і організаційно відокремлене від державної влади і діє в межах, визначених Конституцією і

законами автономно, це не означає його повної ізоляції від держави і не виключає можливості нагляду та контролю за діяльністю його органів і посадових осіб.

Згідно з положеннями ст. 8 Європейської хартії місцевого самоврядування адміністративний нагляд, зазвичай, повинен обмежуватися *розглядом питань правомірності дій* органів місцевого самоврядування, *а не їх ефективності*. Одне значне, проте не єдине виключення, зроблено для випадку *делегованих повноважень*, коли влада, що їх делегує, може здійснювати певний нагляд за тим, яким чином виконуються доручення. Це не повинно, однак, перешкоджати свободі дій органів місцевого самоврядування. Положення п. 3 ст. 8 виходять з принципу «пропорційності», згідно з яким контролюючий орган під час здійснення своїх повноважень повинен діяти таким чином, щоб *якнайменше впливати на місцеву автономію, досягаючи при цьому бажаного результату*.

Так, Конституція України встановлює, що органи місцевого самоврядування з питань здійснення ними повноважень органів виконавчої влади підконтрольні відповідним органам виконавчої влади (ст. 143). Дане положення отримало подальший розвиток у ст. 20 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», відповідно до якої державний контроль за діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування може здійснюватися лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України, і не повинен призводити до втручання органів державної влади чи їх посадових осіб у здійснення органами місцевого самоврядування наданих їм власних повноважень.

Загалом, нормативно-правові акти, що регулюють процедуру контролю й адміністративного нагляду за органами місцевого самоврядування характеризуються надмірною розгалуженістю, недосконалістю (зокрема, щодо використання термінів «нагляд» та «контроль» та їх тлумачення) і недостатньою ефективністю. Такий стан правового регулювання зазначеного питання досить часто призводить до дублювання функцій контролюючих органів, нездатності належним чином усунути виявлені правопорушення, відсутності зацікавленості

суб'єктів державного контролю на запобігання правопорушенням, а також низького рівня координації та обміну інформацією тощо.

## **5.2. Визначення обґрунтованої територіальної основи для діяльності органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади, здатної забезпечити доступність та якість адміністративних та соціальних послуг, що надаються цими органами**

Адміністративно-територіальний поділ України був запроваджений ще за радянських часів. На сьогодні він є застарілим, гіпертрофованим, нераціональним та неефективним. Система адміністративно-територіального устрою, що була зорієнтована на принципи демократичного централізму, адміністративно-командного механізму управління та плановості економіки, в сучасних умовах проявляє нездатність створити необхідні умови для реалізації принципів оптимальної децентралізації, субсидіарності, повсюдності місцевого самоврядування, а також забезпечення регіонального розвитку та сталого розвитку населених пунктів. Існуючі адміністративно-територіальні одиниці «радянської моделі» зорієнтовані виключно на функції адміністративного управління у той час, як сучасна конституційна модель локальної демократії вимагає у першу чергу орієнтацію їх на політико-культурну та соціально-економічну самоорганізацію населення, комплексний територіальний розвиток.

Система адміністративно-територіального устрою характеризується наявністю істотних вад: складністю системно-структурної організації, існуванням одиниць, не передбачених Конституцією України, так званих «територіальних колізій», що пов'язані з знаходженням в межах одних адміністративно-територіальних одиниць інших, та анклавів. Це унеможливорює чітке розмежування компетенції між органами місцевого самоврядування та місцевими органами державної влади, що функціонують в різних адміністративно-територіальних одиницях, призводить до дублювання їх



повноважень, ускладнює земельні та бюджетно-фінансові відносини, розмежування об'єктів комунальної власності, призводить до неточного, а в деяких випадках і відсутності, визначення на місцевості меж адміністративно-територіальних одиниць.

Не сприяє вирішенню зазначених проблем і правове регулювання. Згідно з п.13 ст. 92 Конституції України територіальний устрій України має визначатися виключно законами України. Однак до цього часу відповідний закон парламент не прийняв, а чинне Положення про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою Українського РСР, затверджене Указом Президії Верховної Ради УРСР 12.03.1981р., застаріло.

Концепція не передбачає реорганізації або ліквідації сіл, селищ, інших населених пунктів, районів, областей, а стосується виключно приведення території діяльності органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади у відповідність з фактично сформованими соціально-територіальними спільнотами, а також вимогами наявності достатніх ресурсів розвитку кожної територіальної громади.

Встановлюється чітка система трирівневого адміністративно-територіального устрою:

- перший рівень (базовий) – громади;
- другий рівень (районний) – райони;
- третій рівень (регіональний) – Автономна Республіка Крим, області, м. Київ, м. Севастополь.

Це сприятиме удосконаленню взаємовідносин між органами влади на цих рівнях та розподілу компетенції між ними, усуненню випадків дублювання, конкурування компетенції; по-третє, передбачено запровадження на законодавчому рівні поняття регіонального рівня територіальної організації влади, що дозволить ставити питання про впровадження міжнародних стандартів регіонального самоврядування, ефективної регіональної політики держави.

Створення громад як базової адміністративно-територіальної одиниці. Запровадження її дозволить без ліквідації населених пунктів створити

самодостатні утворення, які мають бути здатні надавати якісні та своєчасні публічні послуги населенню. Громада має утворюватися з урахуванням історично сформованої спільності соціально-економічної інфраструктури, наявності умов і можливостей для надання населенню публічних послуг у відповідності з встановленими стандартами і забезпечення належного функціонування місцевого самоврядування. При цьому принципово важливим є те, що формування громад має відбуватися не в адміністративно-примусовому порядку, а держава стимулюватиме добровільне їх формування. Моделювання оновлених адміністративно-територіальних одиниць здійснюватиметься не централізовано, а на регіональному рівні, де можна найбільш повно урахувати усі історичні, демографічні, соціально-економічні та інші особливості адміністративно-територіальних одиниць, з урахуванням думки територіальних громад на засадах відкритого, публічного громадського обговорення. Визначення порядку формування громад вимагатиме прийняття закону України.

Передбачається встановлення зрозумілих та сучасних критеріїв формування адміністративно-територіальних одиниць. На законодавчому рівні мають бути визначені фінансово-економічні, демографічні, географічні, адміністративні та інші критерії створення адміністративно-територіальних одиниць, набуття ними того чи іншого статусу.

Так, Концепцією прямо передбачена вимога: територія адміністративно-територіальної одиниці має визначатися на основі доступності послуги швидкої медичної допомоги в ургентних випадках та пожежної допомоги, що не має перевищувати 20 хвилин. Адміністративний центр адміністративно-територіальної одиниці, як правило, повинен бути максимально наближеним до географічного її центру.

Із запровадженням такої адміністративно-територіальної одиниці, як громада, змінюються підходи до територіальної основи місцевого самоврядування; розширюється ресурсна база муніципального управління, головним ресурсом економічного розвитку, і в першу чергу сільських громад, стає земля; зміцнюється податкова база.

Одночасно Концепція забезпечує впровадження і такого принципу місцевого самоврядування, як його територіальність. Даний принцип характеризує здійснення муніципальної влади на територіях, які мають бути відмежовані одна від одної. Відтак територія адміністративно-територіальної одиниці має бути нерозривною. Також у межах адміністративно-територіальної одиниці не може бути інших адміністративно-територіальних одиниць того ж рівня.

Встановлюється необхідність функціонування на кожному з рівнів адміністративно-територіального устрою відповідних органів місцевого самоврядування та (або) місцевих органів виконавчої влади:

- базовий рівень – сільська, селищна, міська ради та їх виконавчі органи, представництва (представники) окремих органів виконавчої влади;

- районний рівень – районні ради та їх виконавчі органи, районні держадміністрації, територіальні органи центральних органів виконавчої влади;

- регіональний рівень – Верховна Рада Автономної Республіки Крим, Рада міністрів АРК, обласні ради та їх виконавчі органи, обласні держадміністрації, територіальні органи центральних органів виконавчої влади.

### **5.3. Створення належних матеріальних, фінансових та організаційних умов для забезпечення здійснення органами місцевого самоврядування власних (самоврядних) і делегованих повноважень**

*5.3.1. Визначені законом повноваження органів місцевого самоврядування для їх здійснення мають бути забезпечені відповідними ресурсами.*

Стаття 143 Конституції частково закріплює обов'язок держави забезпечувати делеговані повноваження органів місцевого самоврядування. У зв'язку з цим закріплено, що 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.

У результаті реалізації закріпленого в Концепції положення органи місцевого самоврядування набудуть можливостей ефективно здійснювати закріплені за ними повноваження. У разі неможливості виконання закріплених повноважень фактичний тягар по їх фінансуванню має буде забезпечений за державні кошти, або переглянутий обсяг повноважень та предметів відання для конкретних територій. Крім того, реалізація зазначеного положення дозволить реалізувати положення ратифікованої Україною Європейської хартії місцевого самоврядування.

*5.3.2. Обсяг дотації вирівнювання з державного бюджету розраховується на основі уніфікованих стандартів надання адміністративних та соціальних послуг. Дотація вирівнювання надається безпосередньо кожному місцевому бюджету.*

Сьогодні згідно з бюджетним законодавством та законодавством у сфері місцевого самоврядування право органа місцевого самоврядування щодо претендування на кошти державного бюджету полягає в наступному:

- можливості одержати в повному обсязі з державного бюджету фінансування для здійснення делегованих повноважень органів виконавчої влади;
- виконання рішення органів державної влади в розрізі переданих ними ресурсів;
- одержання компенсації з державного бюджету в тих випадках, коли держава не забезпечує попереднього надходження коштів для виконання рішень державних органів;
- одержання з державного бюджету дотацій вирівнювання і субвенції для кожного обласного бюджету, бюджетів міст обласного значення і районних бюджетів;
- одержання субвенцій з державного бюджету для компенсації витрат

бюджету місцевого самоврядування на виконання власних зобов'язань унаслідок надання пільг, установлених державою;

- одержання субвенцій з державного бюджету на суспільні програми соціального захисту й інвестиційні програми.

Результатом запровадження відповідного положення стане оперативність одержання коштів кожним бюджетом місцевого самоврядування на реалізацію повноважень, а також посилення контролю громадськості за використанням бюджетних та інших коштів на місцеві потреби.

*5.3.3. Фінансову основу здійснення органами місцевого самоврядування власних повноважень становлять податки та збори, які за своєю природою пов'язані з територією відповідної адміністративно-територіальної одиниці. Суттєво розширюються права органів місцевого самоврядування щодо визначення податкової бази та регулювання ставок оподаткування.*

За сучасних умов специфіка фінансових відносин на місцевому рівні закріплена Бюджетним кодексом, який став визначальним важелем впливу на фінансову діяльність місцевих рад і положення якого слід враховувати. Основним інструментом формування фінансової основи організації й діяльності місцевих рад є їх право самостійно формувати, затверджувати і поповнювати місцевий бюджет.

Відповідно до законодавства право місцевого органу самоврядування стосовно власного бюджету полягає в наступному:

- затвердження місцевого бюджету;
- забезпечення гарантованої державою доходної бази, достатньої для забезпечення населення послугами на рівні мінімальних соціальних потреб;
- власні і закріплені законом загальнодержавні доходи і самостійне їх використання;
- формування бюджету розвитку за рахунок частини податкових надходжень, коштів, отриманих від розміщення місцевих позик, а також інвестиційних субвенцій з інших бюджетів;

- установлення місцевих податків і зборів відповідно до закону;
- регулювання ставок місцевих податків і зборів у рамках, установлених законом.

Однак при установленні місцевих податків і зборів відсутня прив'язка їх системи до території відповідної адміністративно-територіальної одиниці, урахування особливостей розвитку та інфраструктури й потенціалу такої території, можливостей розширення у зв'язку з відповідними особливостями системи місцевих податків тощо. Закріплення такого принципу важливе на конституційному рівні, що надасть змогу забезпечити диференційований підхід до оподаткування на різних за потенціалом територіях.

Це дозволить досягти фінансово-економічної самодостатності місцевих бюджетів шляхом визначення системи місцевих податків відповідно до місцевих умов, а також вирішення питання щодо ставок по місцевих податкам і зборам. Комплексний вплив фінансових відносин на інші питання місцевого самоврядування надасть змогу ефективно реалізовувати власні повноваження місцевого самоврядування за рахунок надходжень від місцевих податків і зборів, а також удосконалити організаційну структуру місцевого самоврядування.

*5.3.4. Не допускається надання податкових пільг, які зменшують доходи місцевих бюджетів. Податкові пільги можуть встановлюватися лише тим органом місцевого самоврядування, до бюджету якого зараховуються такі податки.*

Загальні засади оподаткування, у тому числі питання щодо встановлення податкових пільг закріплюються у Податковому Кодексі України. Основний принцип податкового законодавства – стабільність, поширюється і на рівень місцевого самоврядування. У зв'язку з цим, п. 4.1.9. Кодексу вказує, що податки та збори, їх ставки, а також податкові пільги не можуть змінюватися протягом бюджетного року. Метою запровадження податкових пільг є різні чинники, в тому числі й певні перспективні економічні здобутки й переваги. Такі перспективні економічні переваги та їх розрахунок завжди пов'язані з певним

ризиком, який фактично беруть на себе органи місцевого самоврядування під час надання відповідної пільги.

Для реалізації вказаного в концепції принципу недопущення надання податкових пільг, що зменшують доходи місцевих бюджетів, фактично потрібно відмовитися від таких пільг на місцевому рівні, оскільки будь-які пільги, запроваджені органами місцевого самоврядування, будуть тягнути зменшення отриманих доходів й лише у перспективі можливі прибутки.

Так, п. 30.9. Податкового Кодексу України вказує, що податкова пільга надається шляхом:

- а) податкового вирахування (знижки), що зменшує базу оподаткування до нарахування податку та збору;
- б) зменшення податкового зобов'язання після нарахування податку та збору;
- в) встановлення зниженої ставки податку та збору;
- г) звільнення від сплати податку та збору.

Всі ці механізми пов'язані з певним тимчасовим зменшенням доходів місцевого бюджету. У той же час, податкова пільга є ефективним фінансовим механізмом впливу на господарську діяльність суб'єктів господарювання, їх додаткове стимулювання з метою підтримання їх діяльності (особливо у випадках тимчасового скрутного становища містоутворюючих підприємств, підприємств, що забезпечують зайнятість значної кількості населення, стратегічних для розвитку території підприємств тощо).

Реалізація вказаного положення дозволить удосконалити взаємовідносини органів місцевого самоврядування з господарюючими суб'єктами, забезпечити економічну стабільність місцевих фінансів, підвищити бюджетну відповідальність органів місцевого самоврядування під час розпорядження бюджетними ресурсами тощо.

*5.3.5. Органи місцевого самоврядування повинні отримати доступ до залучення кредитних ресурсів для інвестиційного розвитку через спрощення процедур погодження запозичень і місцевих гарантій та збалансування їх із*

*способами державного контролю, спрямованого на забезпечення органів місцевого самоврядування від банкрутства.*

Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» закріплює, що рада або за її рішенням інші органи місцевого самоврядування можуть здійснювати місцеві запозичення та отримувати позики місцевим бюджетам відповідно до вимог, встановлених Бюджетним Кодексом України. Місцеві позики – це операції, пов’язані з одержанням коштів на умовах повернення, платності і терміновості, у результаті яких з’являються зобов’язання перед бюджетом, пов’язані з поверненням цих коштів у бюджет. Позики з державного бюджету надаються місцевим бюджетам для покриття тимчасових касових розривів у період виконання загального фонду бюджету протягом бюджетного року. Також формою виникнення зобов’язань місцевих бюджетів є надання ними гарантій під позики комерційних банків. На сьогодні держава не несе відповідальності по зобов’язаннях позик, здійснюваних місцевими бюджетами.

Тому основне спрямування вказаного в концепції положення пов’язане із спрощенням процедури погодження під час одержання запозичень та гарантій місцевих бюджетів.

Питання, пов’язані із спрощенням процедур погодження запозичень і місцевих гарантій, потребують, насамперед, законодавчого регулювання, зокрема, змін до Бюджетного Кодексу та актів Кабінету Міністрів України. Відповідні ж державні фінансові гарантії з цього питання, пов’язані із можливими ризиками місцевих бюджетів, мають одержати конституційне закріплення.

У результаті реалізації цих положень буде досягнуто ефективність фінансового забезпечення програм соціально-економічного розвитку територій, привабливість інвестиційного клімату конкретних територій, додаткові державні гарантії для підтримки фінансової стабільності місцевого самоврядування під час інвестиційного розвитку території.

*5.3.6. Підвищення прозорості та ефективності використання бюджетних коштів шляхом запровадження програмно-цільового методу для всіх місцевих*



*бюджетів.*

Програмно-цільовий метод (ПЦМ) є дієвим інструментом, який забезпечує планування та виконання бюджету на середньострокову перспективу, орієнтований на досягнення мети відповідно до встановлених пріоритетів. ПЦМ у бюджетному процесі – це система планування та управління бюджетними коштами в середньотерміновій перспективі, спрямована на розроблення та реалізацію бюджетних програм, орієнтованих на кінцевий результат. Програма – це комплекс взаємопов'язаних бюджетних заходів, які потрібно здійснити або які вважаються за необхідні для досягнення спільного бюджетного результату чи одержання бажаного наслідку. Кожна програма визначається своєю особливою бюджетною метою. ПЦМ складання бюджету – це практика групування різних видів бюджетних видатків в окремі програми таким чином, щоб кожна стаття видатків була закріплена за певним видом програми. Кожна програма – це фіскальне зобов'язання одного головного розпорядника коштів, ефективність роботи якого оцінюється з погляду успішності досягання мети програми.

Основні засади запровадження програмно-цільового методу для місцевих бюджетів містилися ще у наказі Міністерства фінансів України від 02.08.2010 р. № 805 «Про затвердження Основних підходів до запровадження програмно-цільового методу складання та виконання місцевих бюджетів».

У результаті реалізація цього положення, з огляду на значну соціальну складову місцевих бюджетів, надасть змогу значно підвищити ефективність використання бюджетних механізмів для досягнення стратегічних цілей місцевого самоврядування у сфері освіти, охорони здоров'я, фізичної культури, соціального захисту та культури й відстежувати обсяг і якість послуг, що надаються. Запровадження ПЦМ забезпечує прозорість бюджетного процесу, вищий рівень прозорості ухвалення рішень у місцевому самоврядуванні, слугує важливим інструментом діагностики, забезпечує послідовність у прийнятті бюджетних рішень, забезпечує ефективність використання бюджетних коштів.

*5.3.7. Матеріальною основою місцевого самоврядування повинно бути*

*майно, серед іншого земля, що є у власності територіальних громад сіл, селищ, міст (комунальній власності), а також об'єкти їх спільної власності. Територіальні громади мають отримати право розпоряджатися земельним ресурсом у межах своєї території.*

Чинне законодавство досить ефективно регламентує питання, пов'язані з матеріальною основою місцевого самоврядування. Зокрема, п. 5 ст. 16 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» зазначає, що від імені та в інтересах територіальних громад права суб'єкта комунальної власності здійснюють відповідні ради. Застосоване формулювання «відповідні ради» фактично включає всю систему рад, однак певні питання виникають відносно районних і обласних рад набувати та здійснювати права суб'єкта комунальної власності в чистому вигляді. Адже здійснення такого права передбачає реалізацію правомочностей власника – володіння, користування, розпорядження, а законодавство їх цими правомочностями не наділяє. Пункт 19 ст. 43 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» відзначає особливості управління майном, що перебуває у спільній власності. Районні та обласні ради наділяються повноваженнями щодо управління спільним майном лише за дорученням відповідних сільських, селищних, міських рад. При цьому, Закон чітко визначив предмети відання місцевих рад регіонального рівня (районних та обласних) щодо спільної власності: 1) питання про продаж; 2) про передачу в оренду, концесію або під заставу об'єктів комунальної власності територіальних громад базового рівня, які забезпечують спільні потреби територіальних громад, а також придбання таких об'єктів у встановленому законом порядку, яке здійснюється виключно за дорученням відповідних місцевих рад базового рівня.

Враховуючи, що п. 4 ст. 60 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» встановлює, що районні і обласні ради здійснюють від імені територіальних громад управління об'єктами їх спільної власності, з ним слід узгодити п. 5 цієї ж статті. У п. 5 законодавець застосовує узагальнюючу категорію «органи місцевого самоврядування», говорячи, що всі вони здійснюють правомочності щодо володіння, користування та розпорядження об'єктами права комунальної

власності. Обласні та райони не мають власних територіальних громад, тому відповідні ради не можуть повною мірою реалізувати права суб'єкта комунальної власності. З огляду на це Закон «Про місцеве самоврядування в Україні» наділив їх можливістю здійснювати тільки управління об'єктами спільної власності територіальних громад. У даному випадку слід виходити з того, що обласні та районні ради не є суб'єктами права комунальної власності, а виступають суб'єктами права спільної власності, яке є лише режимом права комунальної власності і має свої особливості.

У зв'язку з цим виникають питання щодо системи об'єктів матеріальної основи місцевого самоврядування, можливості віднесення до матеріальної основи окремих об'єктів соціальної інфраструктури, якими місцева рада відповідно до закону правомочна лише управляти тощо.

Особливе значення для функціонування місцевого самоврядування має земля. У комунальній власності перебувають усі землі в межах населених пунктів, крім земель приватної та державної власності, а також ділянки за їх межами, на яких розташовані об'єкти комунальної власності. Відповідно до положень Земельного кодексу України у комунальній власності можуть перебувати такі категорії земель: а) сільськогосподарського призначення; б) житлової та громадської забудови; в) природно-заповідного та іншого природоохоронного призначення; г) оздоровчого призначення; ґ) рекреаційного призначення; д) історико-культурного призначення; е) лісового фонду; є) водного фонду; ж) промисловості, транспорту, зв'язку, енергетики, оборони та іншого призначення.

Територіальні громади набувають землю у комунальну власність у разі: а) передачі їм земель державної власності; б) примусового відчуження земельних ділянок у власників з мотивів суспільної необхідності та для суспільних потреб; в) прийняття спадщини; г) придбання за договором купівлі-продажу, дарування, міни, іншими цивільно-правовими угодами; ґ) виникнення інших підстав, передбачених законом. Кодексом передбачений перелік земель державної власності, які взагалі не можуть передаватися у комунальну власність.

У зв'язку з цим, на конституційному рівні необхідно гарантувати ефективну матеріальну основу місцевого самоврядування, особливо на районному і обласному рівнях. У результаті це дозволить сформувати самодостатні територіальні громади і територіальні спільноти, спроможні самостійно, в повному обсязі і на рівні гарантованих державою соціальних стандартів вирішувати питання, віднесені до їх відання, на підставі власної і достатньої матеріально-фінансової бази; визначити основні повноваження районних і обласних рад щодо управління комунальною власністю територіальних спільнот; передбачити, що районні, обласні ради вирішують відповідно до закону питання щодо використання природних ресурсів місцевого значення, що перебувають у комунальній власності територіальних спільнот. Гарантувати самостійну бюджетно-фінансову основу органів місцевого самоврядування районного та обласного рівнів

*5.3.8. Територіальні громади повинні отримати право об'єднувати їх майно та ресурси в рамках співробітництва територіальних громад для реалізації спільних програм та для більш ефективнішого надання адміністративних і соціальних послуг населенню суміжних територіальних громад.*

Частина 2 ст. 142 Конституції України закріплює, що територіальні громади сіл, селищ і міст можуть об'єднувати на договірних засадах об'єкти комунальної власності, а також кошти бюджетів для виконання спільних проектів або для спільного фінансування (утримання) комунальних підприємств, організацій і установ, створювати для цього відповідні органи і служби. Однак положення цієї норми на сьогодні потребують перегляду і розширення. У ній має бути врахована така мета об'єднання майна і ресурсів, як ефективніше надання адміністративних і соціальних послуг населенню.

Це підтверджується і окремими правами органів місцевого самоврядування стосовно бюджетів інших рівнів:

- обласним радам надається право розподіляти кошти державного бюджету, що передаються у вигляді дотацій, субвенцій районними бюджетами і бюджетами

міст обласного підпорядкування в розмірах, необхідних для формування дохідної частини не нижче мінімальних розмірів місцевих бюджетів, обумовлених законодавством;

- органи місцевого самоврядування можуть використовувати для фінансування з обласного бюджету спільних проектів територіальних об'єднань громадян;

- поєднувати на договірних засадах і на правах спільної власності об'єкти комунальної власності, а також кошти місцевих бюджетів для виконання спільних проектів;

- поєднувати на договірних засадах кошти територіальних об'єднань сіл, селищ і міст з іншими бюджетами для виконання власних повноважень;

- передавати витрати на виконання усіх або частини власних повноважень сільськими, селищними і міськими радами, районними радами або радам інших рівнів з передачею коштів у відповідний бюджет у вигляді міжбюджетних трансфертів.

Особливості об'єднання майна територіальними громадами, випадки та механізм такого об'єднання потребує законодавчого закріплення. У результаті реалізації цього принципу будуть сформовані умови і можливості для надання населенню публічних послуг на рівні, не нижчому гарантованого державними стандартами, запроваджені мобільні механізми для формування достатньої матеріальної бази територіальних громад у разі потреби на договірних засадах.

#### **5.4. Максимальне залучення населення до прийняття управлінських рішень, сприяння розвитку форм демократії участі на місцях**

Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» закріплює право громадян на участь у місцевому самоврядуванні. Будучи суб'єктивним правом, воно є необхідною правовою передумовою місцевого самоврядування як колективного права громад. І одночасно реалізація ідеї місцевого самоврядування

визнається однією з підстав ідеологічного обґрунтування процесу становлення громадянського суспільства в Україні. Сьогодні поступово змінюються пріоритети і теза «не людина для держави, а держава для людини» стає ключовою формулою державної політики.

Стан законодавчої регламентації форм безпосереднього здійснення територіальними громадами місцевого самоврядування в Україні є вкрай незадовільним. Зокрема, відсутність законодавчої основи призначення та проведення місцевих референдумів унеможливує використання одного з найдієвіших механізмів прямого вирішення громадою питань місцевого значення. Це зводить нанівець й окремі організаційно-правові механізми реалізації муніципально-правової відповідальності органів і посадових осіб місцевого самоврядування перед громадами.

На сьогодні форми безпосереднього здійснення населенням місцевого самоврядування – місцеві ініціативи, загальні збори, громадські слухання – одержали лише законодавче закріплення та фрагментарну регламентацію. Питання ж їх змісту, процедурно-процесуальних особливостей, передані законодавцем з метою максимального врахування місцевих особливостей та забезпечення самоорганізації громад на рівень муніципальної нормотворчості, як свідчить практика, належного регулювання не одержують. А відтак дані форми безпосередньої демократії відсутнього впливу на здійснення місцевого самоврядування не здійснюють.

Одним з важливих елементів системи місцевого самоврядування, заснованим на громадській ініціативі та самодіяльності, є інститут органів самоорганізації населення. Він одержав конституційне закріплення та деталізоване регулювання на законодавчому рівні. Основним нормативно-правовим документом, що регламентує створення та функціонування органів самоорганізації населення, є Закон України «Про органи самоорганізації населення» від 11.07.2001р.

Суттєво гальмують розвиток інституту органів самоорганізації населення проблеми правового регулювання їх діяльності, ключовими серед яких

залишаються невизначеність правового статусу та повноважень цих органів; ускладнена процедура створення; недосконалість норм про організаційні засади їх діяльності; відсутність регламентації питання юридичної сили рішень органів самоорганізації населення, а також дієвих гарантій та механізмів відповідальності цих органів.

Концепція передбачає заходи щодо визначення чіткого порядку наділення ОСН частиною власної компетенції органів місцевого самоврядування, а також виділення коштів для ОСН, їх витрачання, звітування про їх використання, матеріально-технічних засобів для діяльності, що сприятиме підвищенню ефективності роботи цих структур, збільшенню їх ролі в механізмі муніципального управління.

Забезпечення права територіальної громади щодо безпосереднього вирішення питань місцевого значення, а також організаційно-правових механізмів реалізації муніципально-правової відповідальності органів і посадових осіб місцевого самоврядування перед громадами вимагає оновлення правового регулювання інституту місцевих референдумів. Тому Концепція визначає необхідність забезпечення права територіальних громад на місцевий референдум, а також мінімізації можливості адміністративного тиску на суб'єктів місцевого референдуму.

Концепцією передбачені заходи щодо необхідності законодавчого забезпечення, надання загальним зборам права ініціювати позачергові звіти посадових осіб місцевого самоврядування перед територіальною громадою, а також встановлення обов'язку для органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб обґрунтовувати власні рішення про врахування або неврахування рішень загальних зборів.

Концепцією передбачається необхідність посилення активної взаємодії органів та посадових осіб місцевого самоврядування з громадськістю, запровадження ефективних механізмів громадської участі у виробленні важливих управлінських рішень. Особливо це стосується тих документів, що визначають концептуальні засади та стратегічні напрямки розвитку громад – статутів

територіальних громад, стратегій розвитку громад, схем планування територій (генпланів міст, сіл, селищ) тощо.

Концепцією встановлено заходи щодо створення при органах місцевого самоврядування консультативно-дорадчих органів для проведення консультацій з громадськістю, сприяння здійсненню громадських експертиз проектів рішень та рішень органів місцевого самоврядування.

Реалізація ж передбачених Концепцією заходів дозволить створити сприятливі умови для максимально широкого залучення населення до прийняття управлінських рішень, а також розвитку форм безпосередньої демократії на місцях.

## **5.5. Встановлення механізмів державного контролю за законністю рішень органів місцевого самоврядування та якістю надання населенню адміністративних та соціальних послуг**

*5.5.1. Зміна статусу місцевих державних адміністрацій з органів загальної компетенції на контрольно-наглядові органи у системі виконавчої влади з функцією координації діяльності місцевих органів виконавчої влади.*

Проблема оптимізації відносин між державними органами та органами місцевого самоврядування є однією з найскладніших на сучасному етапі розвитку України. Особливо актуальною ця проблема є на районному та обласному рівнях територіальної організації публічної влади, де наявна організаційно неповна система місцевого самоврядування. Зазначена система організації публічної влади на цьому рівні свідчить про декларацію місцевого самоврядування, коли воно фактично є одержавленим та зберігає елементи підпорядкованості самоврядних органів державним органам виконавчої влади. Це тягне за собою порушення принципів повноти та самостійності організаційної системи муніципальної влади, відсутність компетенційної автономії та власної матеріально-фінансової основи. Крім того, існуюча система нівелює правову природу місцевих державних адміністрацій як органів державної виконавчої влади, перетворюючи їх на



виконавчі органи місцевого самоврядування. Окреслена проблема має бути вирішена, в першу чергу, на конституційному рівні, і пов'язана із зміною статусу місцевих державних адміністрацій переважно на контрольно-наглядові структури в системі місцевих органів державної виконавчої влади. Особливості ж взаємовідносин місцевого самоврядування та місцевих державних адміністрацій, у тому числі механізми здійснення координаційних функцій, контрольної діяльності тощо, мають бути регламентовані на законодавчому рівні.

Результатом реалізації у законодавстві вказаного принципу стане:

- формування повноцінної організаційної системи місцевого самоврядування на районному та обласному рівнях;
- надання обласним та районним радам повноважень утворювати власні виконавчі органи;
- вирішення проблеми розмежування компетенції між органами влади на обласному й районному рівнях управління;
- зміна правового статусу місцевих державних адміністрацій, позбавлення їх функцій місцевого самоврядування та трансформування у контрольно-наглядові органи з підпорядкуванням Президенту України.

*5.5.2. За місцевими державними адміністраціями закріплюється нагляд за законністю рішень органів місцевого самоврядування з правом їх зупинення та одночасним зверненням до суду.*

Трансформація існуючого правового статусу місцевих державних адміністрацій в систему контрольно-наглядових інституцій тягне за собою змістовне зміння їх функціонального призначення. Створення повноцінної організаційної структури місцевого самоврядування на обласному і районному рівнях дозволить органам місцевого самоврядування самостійно вирішувати питання місцевого значення без передачі їх місцевим державним адміністраціям. Останні мають зосередити свою діяльність на чітко визначеному колі державних питань, які вирішуються на регіональному рівні і які взагалі неможливо або недоцільно на цей час передавати органам місцевого самоврядування.

В компетенції цих органів має залишитись виконання тих повноважень, які не можуть підлягати децентралізації, зокрема щодо контролю за додержанням прав і свобод громадян, відповідністю актів органів місцевого самоврядування Конституції та законам України, контролю за виконанням органами місцевого самоврядування делегованих державою повноважень, відповідністю стандартам публічних послуг, що надаються фізичним та юридичним особам, виконанням державних програм та цільовим використанням коштів державних субвенцій, ефективним використанням об'єктів державної власності, а також координації діяльності територіальних органів центральних органів виконавчої влади.

У той же час, місцеве самоврядування та його виконавчі органи не можна залишати без відповідного постійного моніторингу їх діяльності, що ефективно може бути виконано саме місцевими державними адміністраціями.

У результаті реалізації цього положення буде встановлена повноцінна організаційна система місцевого самоврядування на обласному та районному територіальних рівнях, забезпечений ефективний контроль за місцевим самоврядуванням та законністю його рішень з боку місцевих державних адміністрацій.

*5.5.3. Позбавлення місцевих рад права висловлювати недовіру головам відповідних місцевих державних адміністрацій.*

У зв'язку із зміною правового статусу місцевих державних адміністрацій та набуттям ними контрольних повноважень за місцевим самоврядуванням логічним є виключення із законодавства норм щодо підзвітності й підконтрольності місцевих державних адміністрацій районним і обласним радам, а також права останніх висловити недовіру голові місцевої державної адміністрації.

Це забезпечить організаційну самостійність та певну незалежність місцевих державних адміністрацій під час здійснення моніторингу діяльності органів місцевого самоврядування, стане додатковою гарантією реалізації місцевими державними адміністраціями їх контрольних повноважень.

У результаті буде запроваджено механізм ефективного співіснування органів місцевого самоврядування та органів державної влади на місцях, створено належні гарантії для функціонування місцевих державних адміністрацій.

## **6. Очікувані результати від реформування місцевого самоврядування**

Реалізація Концепції сприятиме:

правовій, організаційній та матеріальній спроможності територіальних громад, органів місцевого самоврядування, провадженню їх діяльності з дотриманням принципів та положень Європейської хартії місцевого самоврядування;

доступності адміністративних та соціальних послуг, підвищенню їх якості;

впровадженню механізму здійснення місцевими держадміністраціями та населенням контролю за наданням органами місцевого самоврядування, територіальними органами центральних органів виконавчої влади публічних послуг;

створенню сприятливих правових умов для максимально широкого залучення населення до прийняття управлінських рішень, а також розвитку форм демократії участі на місцях;

формуванню ефективної територіальної системи місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади, здатної забезпечити сталий соціально-економічний розвиток відповідних адміністративно-територіальних одиниць;

утворенню об'єднаних територіальних громад, спроможних самостійно або через органи місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення;

створенню умов для забезпечення соціально-економічного розвитку територіальних громад, зокрема об'єднаних;

стимулюванню економічного розвитку територій за рахунок удосконалення механізмів впливу органів місцевого самоврядування на визначення пріоритетів місцевого економічного розвитку;

забезпеченню розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування базового та регіонального рівнів, місцевими держадміністраціями та територіальними органами центральних органів виконавчої влади.