

УДК 342.553

**Олександр Скрипнюк,**  
доктор юридичних наук, професор,  
академік АПрН України,  
заслужений юрист України

## ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ НА СУЧАСНОМУ ЕТАПІ

*У статті досліджуються теоретичні засади реформування системи місцевого самоврядування, питання законодавчого забезпечення цього процесу, механізми розмежування повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування. Важливу роль у цьому процесі покликана відіграти адміністративно-територіальна реформа.*

**Ключові слова:** *місцеве самоврядування, розмежування повноважень, адміністративна реформа, територіальна реформа.*

Реформування системи місцевого самоврядування в Україні нерозривно пов'язане зі здійсненням адміністративно-територіальної реформи [1]. Саме завдяки забезпеченню та реалізації реформи місцевого самоврядування вирішуються такі важливі цілі як: досягнення належного та ефективного розподілу повноважень між центральною владою та конкретними адміністративно-територіальними одиницями на засадах децентралізації публічного управління та субсидіарності; створення ефективною та стабільною системи функціонування територіальних громад та їх органів, забезпечення прозорості цієї діяльності, мінімізація умов для корупції; створення умов для безпосередньої участі жителів у вирішенні питань місцевого значення; забезпечення організаційної та фінансової самостійності територіальних громад і наближення їх до європейських стандартів; надання більшості адміністративних послуг на рівні конкретних адміністративно-територіальних одиниць; формування дієвих місцевих бюджетів; створення умов, що сприяють сталому розвитку територіальних громад; створення умов для належного матеріального, фінансового та іншого ресурсного забезпечення виконання завдань і функцій територіальних громад. Однак, досліджуючи реформування системи місцевого самоврядування в контексті проведення адміністративно-територіальної реформи, необхідно виділити принаймні дві важливі складові цього процесу.

По-перше, йдеться про законодавче за-

безпечення реформи місцевого самоврядування. Це, насамперед, розроблення змін до законодавства про місцеве самоврядування, про місцеві державні адміністрації в частині розмежування компетенції місцевого самоврядування та виконавчої влади, ухвалення закону про асоціації місцевого самоврядування, прийняття закону України про вибори до місцевих рад, внесення змін до законодавства про публічну службу в частині встановлення єдиних підходів і вимог до регулювання державної служби та служби в органах місцевого самоврядування, прийняття нового закону про місцеві референдуми, прийняття нової редакції Закону України «Про столицю України — місто-герой Київ» від 15.01.1999 р. № 401-XIV, прийняття окремого закону про місто з особливим статусом Севастополь, у частині забезпечення розмежування повноважень органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади, внесення змін до бюджетного, податкового, тендерного та іншого законодавства, удосконалення законодавства в частині організаційно-кадрового забезпечення органів місцевого самоврядування, підвищення кваліфікації службовців, сертифікації якості управління виконавчих органів місцевого самоврядування.

Таким чином, реформування місцевого самоврядування здійснюється одночасно на трьох рівнях: а) конституційно-правовому, оскільки для системної реформи місцевого самоврядування потрібно тлумачення окремих статей чинної Конституції або

внесення до неї відповідних змін і доповнень; б) законодавчо-спеціалізованому, оскільки необхідне внесення змін до законодавства про місцеве самоврядування, про організацію виконавчої влади, прийняти нормативно-правові акти про систему консультацій держави та самоврядування через асоціації місцевого самоврядування; в) законодавчо-галузевому, оскільки процес реформування місцевого самоврядування повинен супроводжуватися внесенням змін до законодавства у сферах бюджетної, податкової, земельної політики, охорони здоров'я, освіти, соціального забезпечення, житлово-комунального господарства. Лише зазначений комплексний характер законодавчого забезпечення реформування місцевого самоврядування, разом із впровадженням нової державної регіональної політики та оптимізації адміністративно-територіального устрою дає змогу проведення структурних реформ, необхідних для України.

По-друге — це розробка цілісної концепції взаємодії органів державної влади та органів місцевого самоврядування, проведення широкої інформаційно-роз'яснювальної роботи, впровадження механізму партнерських відносин між органами державної виконавчої влади та місцевого самоврядування, проведення місцевих виборів за виборчою системою, що забезпечує належне представництво громадян у місцевих радах, територіальних громад у районних радах та районів у обласних, створення умов для підтримки формування економічно спроможних і самодостатніх територіальних громад [2]. Причому, наголошуючи на значущості розробки чіткої науково-обґрунтованої концепції реформи системи місцевого самоврядування, слід вказати на існування цілого ряду проблем, які вимагають свого теоретико-методологічного обґрунтування. Насамперед це проблема розмежування повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування. Фактично йдеться про ті випадки, коли держава делегує частину управлінських функцій до органів місцевого самоврядування.

Наразі можна виділити два способи розв'язання цього складного завдання, один з яких можна визначити як спосіб мінімального делегування повноважень, коли переважна частина управлінських функцій залишається за державою, що діє через систему місцевих державних адміністрацій та уповноважених представників центральної виконавчої влади, а другий — як максимальне делегування повноважень. Як перший, так і другий спосіб несуть у со-

бі певні загрози. Для першого з них характерне надмірне домінування державного управління, яке практично повністю розчиняє в собі місцеве самоврядування. Натомість у другому випадку ми стикаємося з прямою протилежною загрозою, коли центральні органи виконавчої влади разом із повноваженнями перекладають практично всю відповідальність за стан територій на органи місцевого самоврядування, які далеко не завжди мають об'єктивні можливості для самостійного вирішення тих складних завдань, що виникають у межах тих чи інших адміністративно-територіальних одиниць.

Тому, на нашу думку, найбільш оптимальним є прагматичний спосіб вирішення цієї проблеми. Його суть полягає не стільки в суперечці щодо того, хто повинен мати більше повноважень (органи державної виконавчої влади чи органи місцевого самоврядування), скільки у встановленні чітких і зрозумілих принципів, які визначають ті випадки, коли держава може делегувати управлінські повноваження органам місцевого самоврядування.

До таких випадків належать ті, коли конкретні управлінські повноваження неможливо чи недоцільно виконувати органами виконавчої влади, або ж коли на відповідному адміністративно-територіальному рівні вже створені представницькі органи місцевого самоврядування та підпорядковані їм виконавчі органи. Зокрема, керуючись принципом доцільності передачі управлінських повноважень, до основних повноважень органів місцевого самоврядування громади слід віднести: управління (мається на увазі забезпечення функціонування представницького органу ради громади, виконавчого органу ради, органів самоорганізації населення); адміністрування місцевих податків та зборів; соціально-економічний розвиток громади; загальну освіту, дошкільну освіту і позашкільну освіту; охорону здоров'я в частині первинної та профілактичної медико-санітарної допомоги, швидкої медичної допомоги, стоматологічної допомоги; ветеринарну допомогу; культуру в частині забезпечення діяльності закладів культури, крім тих, що віднесені до регіонального та державного рівня, а також сприяння реалізації культурних та мистецьких програм, підтримка народних промислів; реалізацію молодіжних програм, забезпечення функціонування спортивних споруд загального користування, підтримку програм туризму; ведення планів освоєння території громади, генеральних планів поселень; будівництво, ремонт та утримання

доріг місцевого значення, вулиць, площ; організацію дорожнього руху; організацію місцевого громадського транспорту; контроль у сфері експлуатації житла; організацію надання комунальних послуг (водопостачання, водовідведення, теплопостачання, утилізація твердих побутових відходів); озеленення та благоустрій території, утримання кладовищ; охорону навколишнього середовища в частині контролю за виконанням законодавства з охорони навколишнього середовища та реалізації екологічних програм розвитку територій; вирішення питань землевідведення, ведення земельно-кадастрової документації; лісове господарство; водне господарство; пожежну та рятувальну служби; забезпечення громадського порядку; управління комунальним майном громади; ведення реєстру виборців; ведення містобудівної кадастрової документації; здійснення соціальної допомоги, включаючи й реалізацію програм забезпечення соціальним житлом [3].

Хоча, крім цих двох очевидних принципів делегування повноважень на місцевий рівень, які випливають з класичної ідеї раціонального впорядкування системи управління і уникнення дублювання виконавських функцій та повноважень, можна виділити й інші випадки, коли подібне делегування є доцільним і корисним.

Утім, говорячи про доцільність подібного делегування, необхідно пам'ятати, що цей процес повинен відбуватися із дотриманням певних вимог. Насамперед, повноваження, що передаються органам місцевого самоврядування, повинні бути стандартизовані, для чого необхідні чіткі індикатори якості відповідних публічних послуг, а також критерії оцінки успішності виконання делегованих повноважень. Тобто процес делегування повноважень не може реалізовуватися поза своїм системним зв'язком з процесом контролю за тим, як ці повноваження реалізуються і якими є соціальні наслідки здійсненого делегування. Цей контроль фактично забезпечує ефективний зворотний зв'язок між державою та місцевим самоврядуванням у вигляді встановлення відповідних інституцій і створення системи консультацій між державними органами та органами місцевого самоврядування через їх асоціації. Причому контроль здійснюється як місцевими державними адміністраціями, так і громадськістю.

По-друге, органи місцевого самоврядування повинні бути готові та спроможні виконувати надані їм повноваження. З одного боку, це означає, що органи місцевого

самоврядування мають достатні інструменти здійснення місцевої політики щодо переданих повноважень, регуляторні, інституційні, інформаційні можливості. Зокрема територіальним спільнотам районів і областей повинно бути надане право власності на об'єкти, які забезпечують виконання ними визначених законом функцій, а також право об'єднувати їхню комунальну власність чи набувати об'єкти в спільну комунальну власність для реалізації спільних програм, право передавати об'єкти з власності одного суб'єкта комунальної власності у власність іншого суб'єкта комунальної власності за угодами відповідних органів місцевого самоврядування у визначеному законом порядку [4]. А з іншого боку — що забезпечений належний рівень фінансування повноважень у вигляді закріплення частини податків та підтримки державою органів місцевого самоврядування, що ґрунтується на чітких, об'єктивних критеріях.

Як засвідчує досвід проведення адміністративно-територіальних реформ в інших країнах, для забезпечення фінансовими ресурсами виконання делегованих повноважень за органами місцевого самоврядування необхідно закріплювати ті джерела, які за своєю природою є загальнонаціональними, однак на рівень сплати яких органи місцевого самоврядування мають істотний вплив. Вказані джерела повинні бути стабільними та добре прогнозованими, а сама фінансова допомога з боку держави повинна реалізовуватися у такій формі, яка б захоувала місцеві ради ефективно використовувати бюджетні кошти. На відміну від цього, для забезпечення власних повноважень органів місцевого самоврядування необхідно застосовувати фінансові ресурси власної території, які легко адмініструються органами місцевого самоврядування. При цьому органам місцевого самоврядування повинні бути надані всі необхідні фінансові інструменти для забезпечення виконання цих повноважень у вигляді місцевих податків, встановлення та регулювання ставок, адміністрування, правового захисту рішень місцевого самоврядування в частині стягнення місцевих податків та зборів.

Разом з тим, запровадження вказаних заходів у контексті проведення адміністративно-територіальної реформи повинно супроводжуватися активною державною політикою в основних сферах, якими є бюджетна, податкова, регуляторна і регіональна політика держави.

На сьогоднішній день у сфері бюджетної політики в частині забезпечення регіонів

чимало проблем вирішуються на основі Бюджетного кодексу України та Закону України «Про міжбюджетні відносини між районним бюджетом та бюджетами територіальних громад сіл, селищ, міст та їх об'єднань» від 01.07.2004 р. № 1953-IV, яким визначаються засади міжбюджетних відносин між районним бюджетом та бюджетами територіальних громад сіл, селищ, міст районного значення та їх об'єднань, а також між міським бюджетом міста обласного (республіканського Автономної Республіки Крим) значення, міста Севастополя та бюджетами адміністративно підпорядкованих йому міст, селищ, сіл, крім бюджетів місцевого самоврядування, трансферти до яких визначаються законом про Державний бюджет України на наступний рік. Згідно з цим законом у районному бюджеті можуть передбачатися такі міжбюджетні трансферти: 1) дотація вирівнювання бюджетам місцевого самоврядування; 2) кошти, що передаються до районного бюджету з бюджетів місцевого самоврядування; 3) додаткова дотація на вирівнювання диспропорцій, пов'язаних із нерівномірністю мережі бюджетних установ; 4) інші дотації; 5) субвенції на виконання інвестиційних проектів; 6) інші субвенції. Тоді як у бюджеті місцевого самоврядування цими міжбюджетними трансфертами є: 1) дотація вирівнювання із районного бюджету; 2) кошти, що передаються до районного бюджету; 3) субвенції на утримання об'єктів спільного користування; на ліквідацію негативних наслідків діяльності об'єктів спільного користування; на виконання власних повноважень територіальних громад сіл, селищ, міст районного значення та їх об'єднань, інвестиційні субвенції на будівництво або реконструкцію об'єктів спільного користування та інші субвенції. При цьому обсяг дотації вирівнювання з районного бюджету до бюджетів місцевого самоврядування або обсяг коштів, що передаються із бюджетів місцевого самоврядування до районного бюджету, визначається на основі Формули розподілу обсягу міжбюджетних трансфертів між районним бюджетом та бюджетами сіл, селищ, міст районного значення та їх об'єднань, яка затверджується Кабінетом Міністрів України за погодженням з Комітетом Верховної Ради України з питань бюджету.

Однак, наголошуючи на змінах у сфері бюджетної політики, ми маємо на увазі не стільки зміни на рівні окремих нормативно-правових актів, скільки трансформацію загальних підходів у реалізації бюджетної політики. Так, для забезпечення реалізації

бюджетної політики, орієнтованої на розвиток територіальних громад, на нашу думку, необхідно: чітко розмежувати доходи і видатки між державним та місцевими бюджетами; збільшити частку місцевих бюджетів у структурі витрат зведеного бюджету; запровадити єдині методологічні засади розподілу субвенцій капітального характеру між територіями; перейти до практики проведення розрахунку нормативів бюджетної забезпеченості на основі вартісних та якісних стандартів надання суспільних послуг; розширити практики громадського обговорення місцевих бюджетів з метою наближення їх до потреб відповідної територіальної громади. Для реалізації цих завдань держава має досить ефективний інструментарій, який складають бюджетне планування, бюджетне вирівнювання, спрямування цільових трансфертів з державного бюджету місцевим бюджетам на вирішення пріоритетних завдань сталого розвитку регіонів, забезпечення стабільних джерел надходжень до бюджету розвитку всіх місцевих бюджетів на довгостроковій основі, прямі державні інвестиції на реалізацію проектів, спрямованих на розбудову та модернізацію інфраструктури, окремі бюджетні програми стимулювання розвитку регіонів, державна підтримка на конкурсних засадах програм та проектів регіонального та місцевого розвитку на умовах спільного фінансування.

У частині трансформації бюджетної політики держави адміністративно-територіальна реформа пов'язана з докорінною зміною самої ідеології цієї політики. У зв'язку з чим важливо забезпечити сприйняття бюджету як надбання усіх громадян України та відповідних територіальних громад. З цією метою необхідно приділити увагу таким заходам як: підвищення ролі бюджету як головного інструмента державної економічної політики; повномасштабне впровадження програмно-цільового методу складання і виконання державного та місцевих бюджетів, виділення бюджетних призначень і використання бюджетних коштів з метою досягнення конкретних результатів; впровадження міжнародних стандартів прозорості бюджетного процесу та звітності про результати виконання бюджету, забезпечення їх доступності для суспільства та інвесторів; збільшення частки прямих соціальних витрат (заробітна плата, пенсії, допомога та інші соціальні виплати) у загальних витратах державного та місцевого бюджетів. Причому для забезпечення реалізації бюджетної політики, орієнтованої на розвиток територіальних

громад, необхідно чітко розмежувати доходи і видатки між державним та місцевими бюджетами, збільшити частку місцевих бюджетів у структурі витрат зведеного бюджету; запровадити єдині методологічні засади розподілу субвенцій капітального характеру між територіями; перейти до практики проведення розрахунку нормативів бюджетної забезпеченості на основі вартісних та якісних стандартів надання суспільних послуг; розширити практику громадського обговорення місцевих бюджетів з метою наближення їх до потреб відповідної територіальної громади [5].

Паралельно з цим повинні відбутися й істотні зміни на рівні податкової політики держави. На жаль, до сьогоднішнього дня в Україні так і не реалізоване правило стосовно того, що податки повинні бути зрозумілими і стабільними. В результаті чого часті зміни в податковому законодавстві, конкуренція фіскальних органів між собою спричиняє значні проблеми не лише на загальнодержавному, а й на місцевому рівні. Тому трансформація загальнодержавної податкової політики має не меншу значущість і для регіонального розвитку. Що ж до конкретних дій в цій сфері, то серед них можна назвати такі як: зменшення ставки податків з одночасним розширенням бази оподаткування, скасування пільг у розрізі окремих платників чи окремих територій, кодифікація податкових законів, спрощення їх викладення, максимальне зближення принципів податкового та бухгалтерського обліків, проведення адаптації фіскального законодавства до принципів та директив Європейського Союзу, поступова зміна соціально значущих податкових пільг адресними субсидіями для малозабезпечених верств населення, скасування фіскальних платежів, адміністрування яких є невиправдано витратним, проведення реформування фіскальних служб, внаслідок чого повинно бути ліквідовано конкуренцію між ними, усунення можливості для зловживань та проявів корупції серед їх працівників, зменшено адміністративні видатки платників податків.

Докорінні зміни повинні відбутися на рівні загальнодержавної регуляторної політики, оскільки складність та надмірна адміністративна перевантаженість процедур регуляторної політики на загальнодержавному рівні безпосередньо відбивається на стані місцевих органів влади і територіальних громад. Тому в сфері реалізації державної регуляторної політики слід від-

значити такі напрями вдосконалення як: радикальне спрощення процедури започаткування підприємницької діяльності; обмеження видів діяльності, започаткування або здійснення яких потребує дозволів чи ліцензій; заміну дозвільної системи за окремими видами діяльності на нормативне встановлення додаткових, особливих вимог до певної діяльності з наступним контролем їх дотримання; обмеження кількості та чітке визначення функцій контролюючих органів, зміну принципів оскарження їх рішень; врегулювання процедури проведення перевірки суб'єктів господарювання, усунення дублювання функцій контролю різними органами; переорієнтацію діяльності контролюючих органів із застосування покарань на запобігання порушенню норм законодавства; запровадження відкритих, конкурентних умов доступу до окремих сегментів ринку (видобуток корисних копалин, житлове будівництво, ремонт та будівництво доріг тощо); спрощення процедури погодження питань нового виробничого будівництва (реконструкції та модернізації), відведення необхідних для цього земель; скасування податку на інвестиції, а також відрахувань до різноманітних цільових фондів; обмеження офіційних запитів стосовно подання інформації, законодавчу регламентацію таких запитів; скасування зайвої регламентації порядку поточної діяльності суб'єктів господарювання; створення та забезпечення ведення комерційного реєстру; організацію громадського контролю та взаємодії громадських організацій з регуляторними органами.

На особливу увагу заслуговує регуляторна політика в сфері підприємницької діяльності, яка забезпечує економічну незалежність та розвиток територіальних громад. У цьому сенсі необхідно гарантувати прозорість у процесі підготовки регуляторних актів вже на етапі проектування. Зокрема проекти регуляторних актів, розроблені органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, повинні супроводжуватися обґрунтуванням доцільності втручання держави у відповідну сферу підприємницької діяльності, яка здійснюється в межах тих чи інших адміністративно-територіальних одиниць, ефективності пропонованого регулювання у досягненні поставлених цілей. Тому обґрунтування проектів регуляторних актів повинно містити: стислий аналіз проблеми, яку планується розв'язати шляхом втручання держави у відповідну сферу під-

приемницької діяльності; чітко визначення цілей регуляторного акта; опис механізмів і заходів для розв'язання проблеми; визначення очікуваних результатів впровадження регуляторного акта; визначення показників, оцінка яких у майбутньому підтвердить, що регуляторний акт досяг своєї мети; опис альтернативних способів досягнення поставлених цілей з аргументацією переваг обраного способу.

*Закінчуючи розгляд питання реформування місцевого самоврядування в Україні на сучасному етапі слід зазначити, що чинний Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні», інші законодавчі*

*акти, які визначають повноваження органів місцевого самоврядування, не повною мірою врегульовують питання діяльності органів місцевого самоврядування. Зокрема це стосується питань управління комунальною власністю, міжбюджетних відносин, різних форм безпосередньої участі громадян у виконанні завдань та функцій місцевого самоврядування, взаємовідносин органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб з відповідними органами державної влади та їх посадовими особами, а також форм взаємодії територіальних громад.*

#### ПРИМІТКИ

1. Концепція Програми законодавчого забезпечення розвитку місцевого самоврядування : Схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 25.08.2002 р. № 416-р // Офіційний вісник України. — 2002. — № 28. — Ст. 32.

2. Долішний М. І. Регіональна політика на рубежі XX—XXI століть і нові пріоритети / М. І. Долішний. — К. : Наукова думка, 2006. — С. 110.

3. Адміністративно-територіальна реформа в Україні: політико-правові проблеми. — К. : Логос, 2008. — С. 47—48.

4. Вінніков О. Питання економічного розвитку самоврядних громад в Україні / О. Вінніков, Г. Морозова // Аспекти самоврядування. — 1998. — Число 2. — С. 2.

5. Адміністративно-територіальна реформа в Україні: політико-правові проблеми. — К. : Логос, 2008. — С. 52.

**Скрипнюк Александр. Теоретические основы реформирования системы местного самоуправления в Украине на современном этапе.**

*В статье исследуются теоретические основы реформирования системы местного самоуправления, вопросы законодательного обеспечения этого процесса, механизмы разграничения полномочий между органами исполнительной власти и органами местного самоуправления. Важную роль в этом процессе призвана сыграть административно-территориальная реформа.*

**Ключевые слова:** *местное самоуправление, разграничение полномочий, административная реформа, территориальная реформа.*

**Skrypnyuk Alexander. Theoretical bases of local self-government system's reform in modern Ukraine.**

*The article studies theoretical bases of local self-government system's reform in modern Ukraine, analyses the law aspects of this process and mechanisms of separation of competence between the bodies of executive power and the bodies of local self-government. The author proves the role of administrative and territorial reform in this process.*

**Key words:** *local self-government system, mechanisms of separation of competence, administrative reform, territorial reform.*