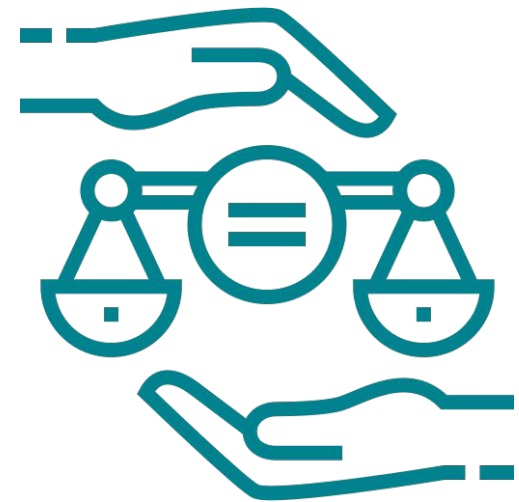


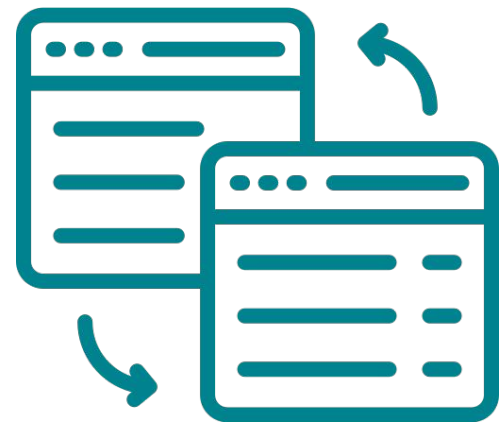
2024

КОНЦЕПЦІЯ РОЗМЕЖУВАННЯ ТА РОЗПОДІЛУ ПОВНОВАЖЕНЬ

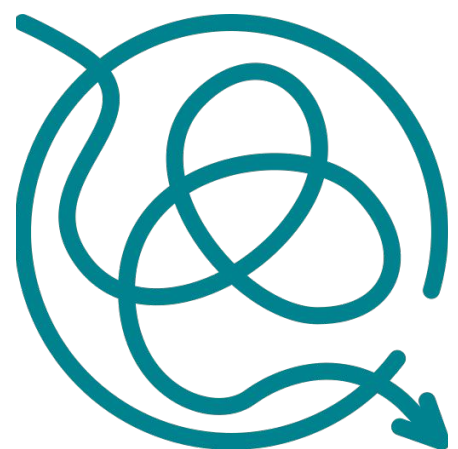
АНАЛІЗ ПОТОЧНОГО СТАНУ ПОВНОВАЖЕНЬ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ



Формування територіальної основи місцевого самоврядування (адміністративно-територіальна реформа) вирівняло всі громади в правах, повноваженнях і джерелах доходів (крім м. Києва)



Існує дублювання повноважень як між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, так і між органами місцевого самоврядування різних рівнів



Передача повноважень відбувається безсистемно, без достатнього концептуального обґрунтування, без передачі коштів

ОСНОВНІ ПІДХОДИ ДО КОНЦЕПЦІЇ РОЗМЕЖУВАННЯ ПОВНОВАЖЕНЬ

Визначення терміну

визначення у ЗУ “Про місцеве самоврядування в Україні”:
терміну “повноваження” - як сукупності прав і обов’язків органів місцевого самоврядування

Види повноважень

здійснення розмежування та розподілу повноважень **між виконавчою владою та між місцевим самоврядуванням**

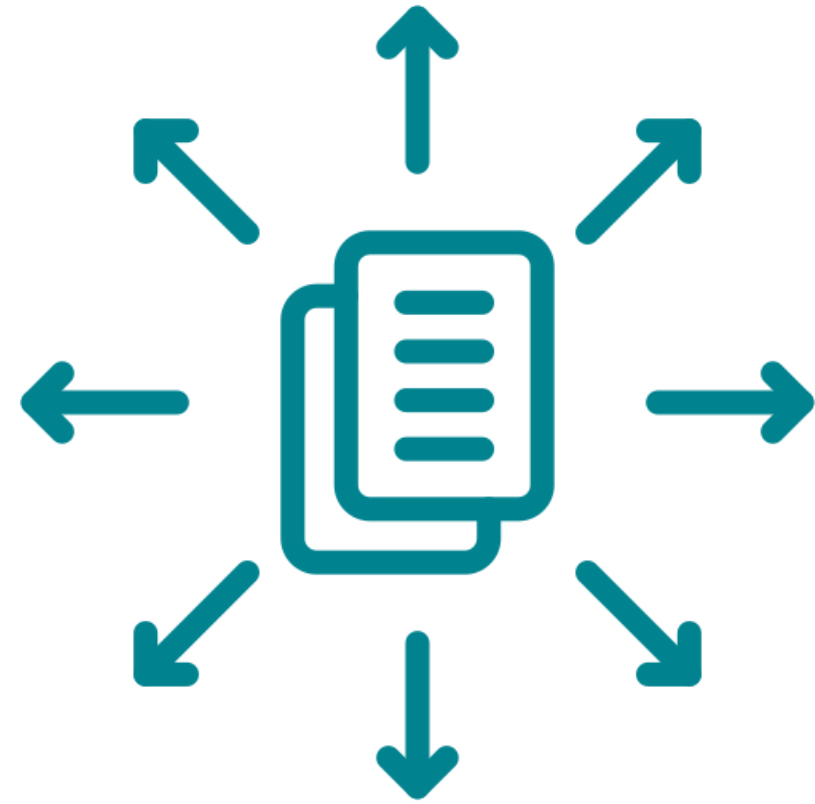
Принципи розмежування

визначення **принципів розмежування повноважень** між місцевими органами виконавчої влади та ОМС

Ознаки повноважень

здійснення розмежування повноважень **за ознаками** ресурсного, організаційного та адміністративного забезпечення діяльності ОМС

РОЗПОДІЛ ПОВНОВАЖЕНЬ



Здійснюється за ознаками:

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

бюджетно-секторальні – надання публічних послуг мешканцям громади

РОЗМЕЖУВАННЯ ПОВНОВАЖЕНЬ

МІЖ ВИКОНАВЧОЮ ВЛАДОЮ ТА МІЖ МІСЦЕВИМ САМОВРЯДУВАННЯМ

Здійснюється шляхом виділення повноважень виконавчої влади за видами:

Реалізується державою

Державні, які не можна передавати місцевому самоврядуванню - пов'язані з основними функціями держави

Державні, які можуть бути передані місцевому самоврядуванню - повноваження, які виконуються державою, однак можуть бути передані до місцевого самоврядування за певних умов діяльності

Повноваження місцевого самоврядування:

Делеговані повноваження, спрямовані на вирішення питань соціально-гуманітарного та економічного характеру, які поділяються на підвиди:

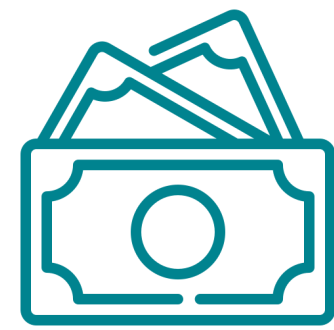
- передані повноваження
- закріплені повноваження

Власні повноваження, спрямовані на створення та забезпечення середовища життєдіяльності мешканців громад

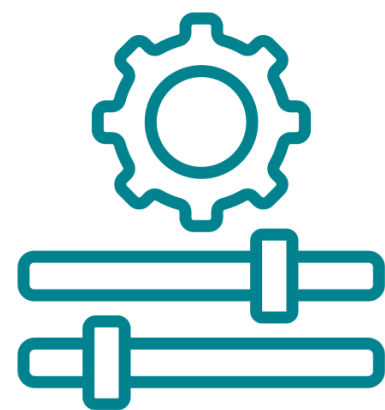
ДОРУЧЕНІ ДЕРЖАВНІ ПОВНОВАЖЕННЯ



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



Фінансування - видатки на забезпечення діяльності підрозділу, який їх реалізує, носить компенсаційний характер (шляхом надання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам, а також через встановлення оплати за надання адміністративних послуг)



Контроль за виконанням здійснюється на предмет законності та досягнення показників ефективності, визначених державою, а також послідовності дій визначених законодавством при здійсненні повноважень



На регіональному рівні не може бути доручених повноважень

ДЕЛЕГОВАНІ ПЕРЕДАНІ ПОВНОВАЖЕННЯ

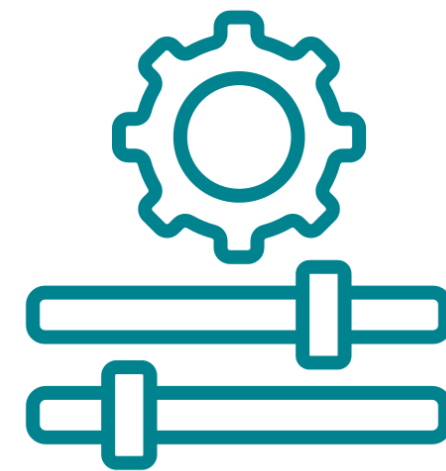


Ознаки:

- носять постійний характер
- передбачають надання послуг, які гарантовані Конституцією України, для всіх мешканців відповідної категорії
- мають інструменти оцінки якості надання таких послуг



Фінансування здійснюється шляхом надання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам



Контроль за виконанням здійснюється на предмет законності та досягнення показників ефективності, визначених державою

ДЕЛЕГОВАНІ ЗАКРІПЛЕНІ ПОВНОВАЖЕННЯ



Ознаки:

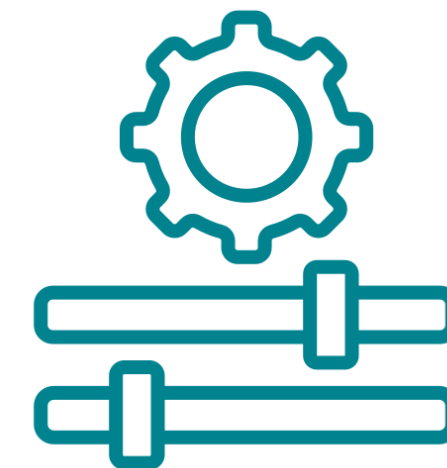
- відносяться до соціально-гуманітарної сфери або стосуються економічного розвитку
- носять постійний характер
- мають показники обсягів, якості наданих послуг
- передбачають надання послуг іншим (юридичним та фізичним) особам



Фінансування здійснюється шляхом закріплення частки загальнодержавних податків або шляхом надання трансфертів з державного бюджету місцевим бюджетам.

Законом може визначатися

мінімальний обсяг їх фінансування



Контроль за виконанням здійснюється на предмет законності та досягнення показників ефективності визначених державою

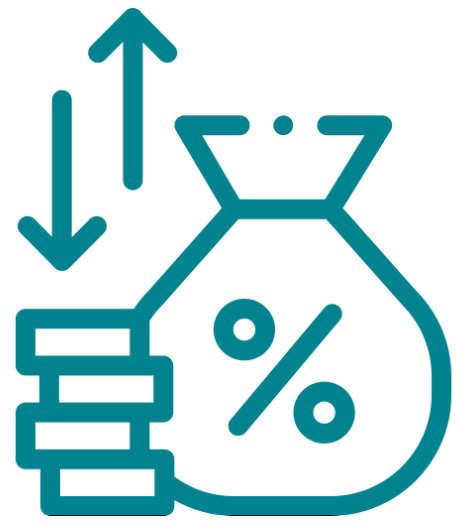
РОЗРАХУНОК ВАРТОСТІ ЗАКРІПЛЕНИХ ПОВНОВАЖЕНЬ



- Визначається вартість кожного із закріплених повноважень на макрорівні і загальний обсяг коштів необхідний для фінансування закріплених повноважень
- Визначається прогностичний обсяг закріплених загальнодержавних податків та зборів в цілому по країні
- Частка від закріплених податків та зборів визначається шляхом ділення обсягу видатків на прогностичний обсяг доходів
- Визначається норматив бюджетної забезпеченості по кожному з делегованих повноважень шляхом ділення вартості такого повноваження на кількість потенційних споживачів
- В місцевому бюджеті має бути передбачено по кожному з делегованих повноважень обсяг не менший від 0,72 від розрахованого за нормативом бюджетної забезпеченості

ДОХОДИ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ

Місцеві податки та збори



Вимоги

Об'єкти оподаткування прив'язані до території, носять постійний характер. Є у всіх адмінтеродиницях одного рівня

Правові наслідки

- право регулювання ставок
- право надання пільг та звільнень щодо об'єктів оподаткування

Податки, які закріплюються за місцевими бюджетами для фінансування делегованих закріплених повноважень



Вимоги

Об'єкти оподаткування рівномірно розміщені по всіх адмінтеродиницях одного рівня

Висока прогнозованість

Незначні диспропорції між адмінтеродиницями одного рівня до вирівнювання

ВЛАСНІ ПОВНОВАЖЕННЯ



Ознаки:

- Носять постійний характер
- Спосіб реалізації визначається органами місцевого самоврядування, якщо іншого не визначено законом



Фінансування здійснюється шляхом регулювання розміру ставок місцевих податків і зборів. Мінімальні обсяги видатків на виконання власних повноважень не встановлюються. Однак законом можуть бути визначені мінімальні стандарти надання публічних послуг за такими повноваженнями



Нагляд за виконанням власних повноважень здійснюється в частині дотримання законності місцевими державними адміністраціями

ЗАКОНОДАВЧІ ОБМЕЖЕННЯ

1

Межі регулювання. Якщо іншого не встановлено законом, спосіб/порядок реалізації **власних** повноважень визначається місцевою радою.
Делеговані повноваження здійснюються з переліку заходів, встановлених законом

2

ОМС не можуть відмовитись від виконання власних та делегованих повноважень

3

Законом чи підзаконними актами, прийнятими відповідно до закону, в сфері **делегованих** повноважень **визначаються якісні та кількісні показники** результатів реалізації повноважень

4

Законом та підзаконними актами, прийнятими відповідно до закону, визначається **порядок виконання доручених** повноважень виконавчими ОМС

5

Якщо це визначено законом, то **ОМС можуть приймати рішення**, які стосуються питань, що належать до сфер компетенції місцевого самоврядування

6

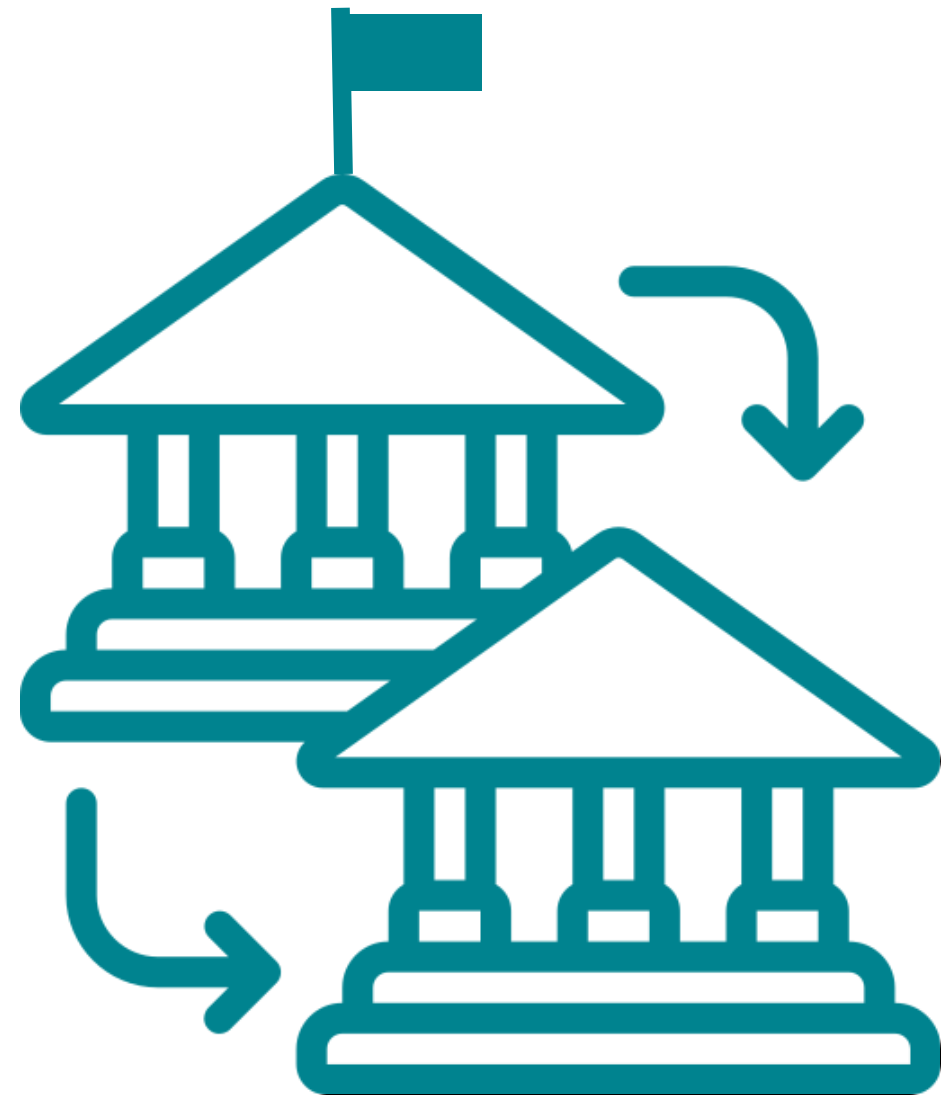
Прийняття рішень ОМС з питань, що знаходяться поза межами компетенції місцевого самоврядування є підставою для дострокового припинення їх повноважень

МІЖМУНІЦИПАЛЬНЕ СПІВРОБІТНИЦТВО



- **Застосовується** для виконання делегованих (закріплених) та власних повноважень з передачею відповідних коштів
- **Не можуть** реалізовуватись в рамках міжмуніципального співробітництва, організаційні повноваження ОМС, передані, доручені повноваження

УМОВИ ПЕРЕДАЧІ ПОВНОВАЖЕНЬ ВІД ДЕРЖАВИ ДО МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ



- Повноваження **не відносяться** до виключних повноважень держави
- Споживачі відповідних послуг **рівномірно розподілені** територією України
- Законом визначено **цілі** та **кількісні показники** їх досягнення
- Місцеві **ради можуть самостійно** визначати способи досягнення цілей
- **Вартість** забезпечення повноважень може бути коректно обрахована відповідно до встановленої методології
- Встановлено формалізований **контроль** з боку державних органів за реалізацією повноважень
- **Передача повноважень** супроводжується передачею фінансових ресурсів та права власності на відповідні об'єкти

УМОВИ ПЕРЕДАЧІ ПОВНОВАЖЕНЬ ВІД ДЕРЖАВИ ДО МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

За принципом субсидіарності ОМС субрегіонального та регіонального рівня наділяються повноваженнями якщо:

мають **спеціалізований** чи **специфічний** характер

мають **нерівномірне розміщення** споживачів відповідних послуг по територіях громад

надання відповідних послуг **не потребує щоденної доступності** (як правило)

вартість надання послуг досить висока для більшості громад

інституційна спроможність більшості громад недостатня для реалізації відповідних повноважень



В інших випадках такі повноваження реалізуються в **рамках міжмуніципального співробітництва**

СИСТЕМА ЗАКОНОДАВСТВА

I. Законом України “Про місцеве самоврядування в Україні” встановлюються:



- критерії розмежування повноважень між органами публічної влади різних рівнів адміністративно-територіального устрою, між виконавчою владою та місцевим самоврядуванням
- критерії розмежування повноважень між представницькими та виконавчими органами місцевого самоврядування
- критерії розподілу між видами бюджетно-секторальних повноважень
- загальні вимоги щодо джерел фінансування різних видів бюджетно-секторальних повноважень
- організація функціонування органів місцевого самоврядування
- сфери компетенції місцевого самоврядування

При розробці секторальних законів та змін до бюджетного законодавства застосовуються критерії розмежування повноважень, визначені ЗУ “Про місцеве самоврядування в Україні”

СИСТЕМА ЗАКОНОДАВСТВА

II. Бюджетним кодексом України встановлюються:



- **бюджетні програми**, які фінансуються з місцевих бюджетів окремо за видами та підвидами бюджетно-секторальних повноважень
- порядок визначення обсягу **видатків** для фінансування закріплених повноважень та частки від загальнодержавних податків і зборів
- порядок визначення обсягу **трансфертів** на фінансування переданих та доручених повноважень
- **формула** вирівнювання для місцевих бюджетів

СИСТЕМА ЗАКОНОДАВСТВА

III. Секторальними законами встановлюються:



- **органи публічної влади**, які наділені відповідними повноваженнями
- **визначення предмета регулювання** (опис об'єкта повноважень, матеріальні норми, державні стандарти)
- **процедури** здійснення повноважень
- **кількісні та якісні показники** оцінки виконання повноважень
- **порядок контролю** за виконанням повноважень

ОЧІКУВАНІ РЕЗУЛЬТАТИ ПРИЙНЯТТЯ КОНЦЕПЦІЇ



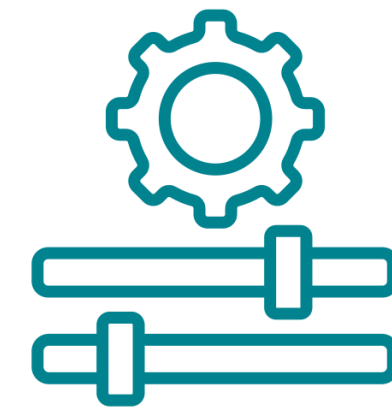
посилення правової, організаційної та матеріальної спроможності територіальних громад, органів місцевого самоврядування, провадження їх діяльності з дотриманням принципів та положень ЄХМС



доступність публічних послуг, підвищення їх якості



запровадження стандартів (нормативів) якості публічних послуг, що надаються населенню органами місцевого самоврядування базового та регіонального рівня, критеріїв оцінювання їх якості



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



підвищення згуртованості громад

ВИДИ ПОВНОВАЖЕНЬ

СФЕРА КОМПЕТЕНЦІЙ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Екстериторіальні

Територіальні

Державні повноваження

Повноваження місцевого самоврядування

Державні, що не можуть делегуватись

Державні, що можуть делегуватись

Делеговані

Власні

Доручені

Передані

Закріплені

ЦОВВ

МДА + ТО ЦОВВ

ВО ОМС

ОМС

Оборона,
зовнішня
політика

Безпека,
соціальний
захист

Деякі програми
соціального
захисту

Загальна середня
освіта (оплата праці
педагогічного
персоналу)

Дошкільна,
позашкільна
освіта

Благоустрій

ВИДИ ПОВНОВАЖЕНЬ

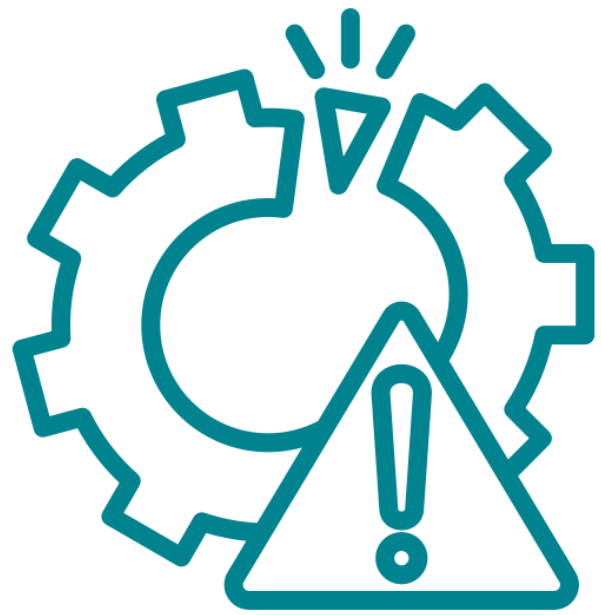
Повноваження	державні	доручені	передані	закріплені	власні
Хто виконує	ЦОВВ ТО ЦОВВ	Виконавчі органи ОМС	ОМС	ОМС	ОМС
Фінансування	ДБ	Субвенції	Субвенції	Закріплені доходи, дотації/реверс	ОМС
Бенефіціари	Все населення	Окремі категорії	Всі, відповідної вікової групи	Громадяни за потребою	Все населення
Розрахунок обсягу	Прямий	Компенсаційний	За нормативами	За нормативами, вирівнювання доходності	Не обраховується
Контроль	Законність, доцільність, ефективність, порядок виконання	Законність, ефективність, порядок виконання	Законність, ефективність	Законність, ефективність	Законність
Автономність в прийнятті рішень	немає	немає	Вибір з переліку	Вибір з переліку	Повна, в межах закону

НЕДОЛІКИ В ОРГАНІЗАЦІЇ ОРГАНІВ САМОВРЯДУВАННЯ



- Конституційна жорсткість організації місцевого самоврядування, яка передбачає тільки один спосіб формування виконавчого органу міської, сільської, селищної ради
- Не збалансованість представницької та виконавчої гілок влади в бік авторитаризму як наслідок конституційної конструкції. Міський, сільський, селищний голова головує на засіданнях ради, членом якої він не є
- Конституційна і законодавчі невідповідності – статтею 141 визначено, що голова очолює виконавчий орган. В однині. Тобто інших органів, які мають право приймати владні рішення, що стосуються третіх осіб, не передбачено. В той же час, ряд законів передбачає виділення в структурі виконавчих органів підрозділів, які є юридичними особами, тобто є окремими виконавчими органами
- Розмивання відповідальності. Колегіальний орган у структурі виконавчого органу – спадок радянських часів, коли рішення компартійного органу потрібно було прикрити рішенням виконавчого органу без персональної ідентифікації
- Політизація посадових осіб виконавчих органів. Заступники та інші члени виконкому затверджуються радою
- Дублювання повноважень, які носять дискреційний характер як для представницького, так і виконавчого органу

НЕДОЛІКИ В ОРГАНІЗАЦІЇ ОРГАНІВ САМОВРЯДУВАННЯ



- Нечіткість критеріїв передачі на виконавчі органи повноважень при розмежуванні їх між представницьким та виконавчими органами
- Нестійкість політичної ситуації на місцях, як наслідок існуючої змішаної виборчої системи
- Низька легітимність секретаря ради у разі заміщення ним голови, як керівника виконавчого органу, а також неоднозначний досвід управління комунальним господарством
- Нечіткі умови для створення юридичних осіб в системі виконавчих органів, неоднозначні правові наслідки таких рішень
- Відсутність відповідно до конституційних норм власного виконавчого органу в обласних та районних рад, функції якого здійснює територіальний орган виконавчої влади
- Невизначеність критеріїв визначення кількості вибраних осіб в раді
- Невизначеність критеріїв щодо системи формування представницьких органів на всіх рівнях місцевого самоврядування
- Підміна рад ВАНП з тими ж повноваженнями, як чинник корупційної вразливості

ОРГАНІЗАЦІЙНІ ПОВНОВАЖЕННЯ ПРИНЦИПИ РОЗМЕЖУВАННЯ ТА РОЗПОДІЛУ ПОВНОВАЖЕНЬ



Принцип легітимності ради,
її виконавчого органу
та його посадових осіб



Принцип розмежування
актів в залежності від рівня
їх дискреційності



Принцип несумісності
повноважень ради
та її виконавчого органу



Принцип інституційної сталості
виконавчого органу



Принцип відповідальності
виконавчого органу

НАПРЯМКИ ВИРІШЕННЯ ПРОБЛЕМ В ОРГАНІЗАЦІЇ ОРГАНІВ САМОВРЯДУВАННЯ







- Ліквідація виконкому як колегіального органу в системі виконавчих органів ради
- Створення єдиного виконавчого органу, як юридичної особи
- Рішення, які носять дискреційний характер, ухвалюються тільки радою. Також радою затверджуються акти разової дії, які носять політичний характер
- Виконавчий орган приймає тільки акти разової дії
- Система виборів до ради передбачає абсолютно більшість списку, від якого балотується голова. Альтернатива – заступники фіксуються в списку заступників при балотуванні мера
- У разі неспроможності голови виконувати свої повноваження їх до нових виборів виконує його заступник

ЗМІНА СТАТУСУ В.О. ГОЛОВИ

Секретар - в.о. голови







Проблеми:

-  Невідповідність ст. 50 ЗУ «Про ОМС» в частині суміщення посад
-  конфлікт інтересів
-  політична нестійкість
-  усунення з посади більшістю ради



Пропозиції:

-  Секретар втрачає депутатський мандат після отримання статусу в.о.
-  Рада обирає нового секретаря
-  В.о. голови може бути усунутий з посади в порядку як голова, тобто 2/3 голосів
-  В.о. голови не головує на сесії ради, головує секретар