***Проєкт***

**КОНЦЕПЦІЯ**

**розмежування та розподілу повноважень місцевого самоврядування та виконавчої влади**

**Робоча група з розмежування повноважень місцевого самоврядування та оцінки спроможності територіальних громад**

**Склад робочої групи:**

**Яніна Казюк,** керівник робочої групи, доктор наук з державного управління, експертка з фінансового права та місцевого самоврядування ЦППР

**Юрій Ганущак,** директор ГО «Інститут розвитку територій», залучений експерт з питань територіальної організації публічної влади

**Лідія Євтушенко,** залучена експертка з питань місцевого самоврядування

**Вікторія Корецька,** залучена експертка з питань місцевих бюджетів

**Рецензент: Василь Куйбіда,** доктор наук з державного управління, професор, заслужений юрист України, почесний член Конгресу місцевих і регіональних влад Європи

Аналітичні матеріали підготовлено експертами Центру політико-правових реформ за підтримки Європейського Союзу і його держав-членів Німеччини, Швеції, Польщі, Данії, Естонії та Словенії. Зміст цієї публікації є виключною відповідальністю його авторів та не може жодним чином сприйматися як такий, що відображає погляди Програми «U-LEAD з Європою», уряду України, Європейського Союзу і його держав-членів Німеччини, Швеції, Польщі, Данії, Естонії та Словенії.

**КИЇВ**

**Листопад, 2023**

*ПРОЕКТ*

**КОНЦЕПЦІЯ**

**розмежування та розподілу повноважень місцевого самоврядування**

**та виконавчої влади**

1. **Проблеми, які потребують розв’язання**

Відповідно до Європейської Хартії місцевого самоврядування (далі - Європейська Хартія), яка була ратифікована Україною ще у 1997 році, головні повноваження і функції органів місцевого самоврядування визначаються конституцією або законом. Однак це положення не перешкоджає наділенню органів місцевого самоврядування повноваженнями й функціями для спеціальних цілей відповідно до закону.

Принцип розмежування повноважень у Європейській Хартії ґрунтується на тому, що органи місцевого самоврядування в межах закону мають повне право вільно вирішувати будь-яке питання, яке не вилучене зі сфери їхньої компетенції і, вирішення якого не доручене жодному іншому органу. Повноваження, якими наділяються органи місцевого самоврядування мають бути повними та виключними, вони не можуть скасовуватися чи обмежуватися іншим, центральним або регіональним органом, якщо це не передбачене законом.

Одночасно Європейська Хартія місцевого самоврядування проголошує, що обсяг фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування **має відповідати** повноваженням, передбаченим конституцією або законом.

Концепцією реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, затвердженою розпорядженням Кабінету Міністрів України від 01 квітня 2014 року № 333-р, передбачено формування ефективного місцевого самоврядування та територіальної організації влади для створення і підтримки повноцінного життєвого середовища громадян, надання високоякісних та доступних публічних послуг, становлення інститутів прямого народовладдя, задоволення інтересів громадян в усіх сферах життєдіяльності на відповідній території, узгодження інтересів держави та територіальних громад, серед іншого, шляхом:

розмежування повноважень у системі органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади на різних рівнях адміністративно-територіального устрою **за принципом субсидіарності;**

розмежування повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування на засадах **децентралізації влади**;

запровадження механізму **державного контролю** за відповідністю Конституції  та законам України рішень органів місцевого самоврядування та якістю надання населенню публічних послуг;

максимального **залучення населення** до прийняття управлінських рішень, сприяння розвитку форм прямого народовладдя.

Об'єднання територіальних громад дозволило всім новоствореним органам місцевого самоврядування отримати відповідні повноваження та ресурси, що їх раніше мали міста обласного значення. Громади отримали повноваження, однак у нормативно-правових актах України (Конституції України, Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні», галузевих законах тощо) наявне дублювання повноважень органів місцевого самоврядування та органів  виконавчої влади, відсутнє їх чітке розмежування, як за видами (самоврядні (власні) та делеговані), так і між рівнями місцевого самоврядування, крім того, забезпечення фінансового та організаційного ресурсу для їх виконання на кожному з рівнів є недостатнім.

Принципами, на основі яких має здійснюватися розмежування повноважень між місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування є:

- законність;

- узгодження загальнодержавних та місцевих інтересів;

- не конфліктність;

- субсидіарність;

- автономність;

- функціональна спроможність;

- повнота та ефективність.

1. **Мета** **Концепції розмежування та розподілу повноважень  місцевого самоврядування та виконавчої влади**

Концепція розмежування та розподілу повноважень місцевого самоврядування та виконавчої влади (*далі – Концепція розмежування повноважень*) має на меті:

- створення класифікації повноважень за видами відповідно до ролі державної політики, визначення меж законодавчого регулювання повноважень у Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні», у галузевих законах та умов передачі повноважень від держави до органів місцевого самоврядування;

- усунення їх дублювання, розмежування  повноважень у системі органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади на різних рівнях адміністративно-територіального устрою за принципом субсидіарності;

- створення достатніх матеріальних і фінансових умов для забезпечення виконання повноважень органами місцевого самоврядування;

- вирівнювання територіальних фінансових диспропорцій та забезпечення населення якісними адміністративними й соціальними послугами.

1. **Шляхи та способи розв'язання проблеми**

Відповідно до Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, повноваження передаються державою органам місцевого самоврядування, що діють на тому рівні адміністративно-територіального устрою, на якому можливо і доцільно їх здійснювати з огляду на кадровий, фінансовий, інфраструктурний потенціал та ресурси, необхідні для реалізації повноважень на такому рівні.

Концепцією розмежування повноважень передбачається:

1. Визначення у Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» терміну «повноваження» - як сукупності прав і обов’язків органів місцевого самоврядування.

1. Встановлення в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» сфер компетенції місцевого самоврядування. До сфери компетенції місцевого самоврядування належать всі повноваження публічного характеру місцевого значення, крім тих, що виключно належать органам державної влади.
2. Встановлення умов розмежування повноважень між місцевим самоврядуванням та виконавчою владою та розподілу повноважень за видами  відповідно до ролі державної політики в їх реалізації.

4. Визначення адміністративно-територіальних рівнів на яких здійснюються відповідні повноваження за принципом субсидіарності. Однакові повноваження не можуть бути на різних рівнях.

5. Внесення змін до чинного галузевого законодавства в частині визначення предмета регулювання і порядку здійснення повноважень органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування з подальшим розробленням та затвердження державних стандартів (вимог) надання публічних послуг у відповідних сферах (зокрема, освіти, охорони здоров’я, культури, надання соціальних послуг, адміністративних послуг, що мають надаватися органами місцевого самоврядування).

6. Внесення змін до бюджетного законодавства у частині визначення джерел фінансування видів повноважень.

**4. Розмежування та розподіл повноважень між виконавчою владою та між місцевим самоврядуванням**

 Розмежування повноважень між виконавчою владою та між місцевим самоврядуванням здійснюється шляхом виділення **повноважень виконавчої влади за видами:**

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

- **державні, які можуть бути передані місцевому самоврядуванню** – повноваження, які виконуються державою, однак можуть бути передані до місцевого самоврядування за певних умов *(наприклад: програми забезпечення муніципальними формуваннями охорони громадського порядку, програми соціального захисту);*

**Повноваження місцевого самоврядування поділяються за видами**:

**Делеговані**, спрямовані на розв’язання питань соціально-гуманітарного характеру, які поділяються на підвиди:

- ***доручені*** *– надані виконавчим органам місцевого самоврядування функції здійснення деяких державних повноважень (наприклад: програми соціального захисту);*

*-* ***передані*** *– повноваження на надання обов’язкових послуг відповідним групам населення України на рівні, гарантованому соціальними стандартами (наприклад, оплата праці педагогічних працівників загальної середньої освіти);*

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

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

Встановлення розподілу повноважень 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;

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

* бюджетно-секторальні – надання публічних послуг мешканцям громади;
* контрольні - виконання заходів контролю та нагляду від імені держави та місцевого самоврядування.

**5. Основні умови щодо розподілу повноважень місцевого самоврядування**

**До власних повноважень** відносяться програми забезпечення комунального господарства, благоустрою території.

Додаткові місцеві програми, які не мають обов’язковий характер, належать до власних повноважень, якщо вони стосуються сфери компетенції місцевого самоврядування.

Для реалізації власних повноважень законом передбачаються місцеві податки та збори, ставки, яких регулюються місцевими радами.

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 місцевими державними адміністраціями в частині дотримання законності.

Законом можуть встановлюватися максимальні межі видатків щодо деяких повноважень.

**Передані та закріплені повноваження** мають наступні ознаки:

- належать до соціально-гуманітарної сфери;

- мають постійний характер;

- мають чітко ідентифіковані показники обсягів, якості наданих послуг;

- передбачають надання послуг іншим (юридичним та фізичним)особам;

- мають наявні дискреційні можливості для представницького органу (ради) в обсягах фінансування, способах реалізації повноважень;

- фінансуються в обсягах, які забезпечують встановлений рівень якості.

На виконання **переданих** повноважень щодо надання послуг, які гарантовані Конституцією України, для всіх мешканців відповідної категорії та мають інструменти оцінки якості надання таких послуг, передбачаються субвенції з державного бюджету до кожного з місцевих бюджетів.

Для реалізації **закріплених** повноважень надаються трансферти з державного бюджету та визначається частка закріплених за місцевими бюджетами загальнодержавних податків і зборів. Загальний обсяг **закріплених** повноважень, які визначаються за органами місцевого самоврядування на кожному з адміністративно-територіальних рівнів, відповідає обсягу трансфертів з державного бюджету та закріпленої частки за місцевими бюджетами загальнодержавних податків та зборів. Загальний обсяг фінансових ресурсів має бути достатнім для реалізації кожного із закріплених повноважень та забезпечує гарантований державою мінімальний стандарт.

 Розрахунок загального обсягу видатків на виконання закріплених повноважень по всіх місцевих бюджетах одного адміністративно-територіального рівня визначається як сума видатків по кожному з повноважень.

Частки від загальнодержавних податків та зборів, які закріплюються за місцевими бюджетами по кожному з адміністративно-територіальних рівнів визначаються шляхом ділення загального обсягу видатків на виконання закріплених повноважень на загальний обсяг доходів від відповідних загальнодержавних податків та зборів.

По кожному із закріплених повноважень визначається норматив бюджетної забезпеченості шляхом ділення загального обсягу, який спрямовується на виконання таких повноважень на кількість всього населення чи його окремих категорій, які є споживачами такої соціальної послуги.

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

Формула вирівнювання повинна забезпечувати мінімальний рівень видатків по кожному із закріплених повноважень, по яких встановлені нормативи бюджетної забезпеченості задля забезпечення мінімально встановленого показника якості. Формула має забезпечувати незначний рівень диспропорцій між доходами адміністративно-територіальних одиниць одного рівня.

Органи місцевого самоврядування зобов’язані передбачати в місцевих бюджетах видатки на виконання кожного з закріплених повноважень в обсязі не меншому за обсяг, обрахований з урахуванням на рівні, який є мінімальним рівнем податкоспроможності після бюджетного вирівнювання, визначений відповідно до Бюджетного кодексу.

Для контролю за переданими та закріпленими повноваженнями у сферах політики мають діяти контрольні органи. Контрольними органами за реалізацією цих повноважень є територіальні органи чи підрозділи ЦОВВ. Вони не можуть бути в структурі районних чи обласних державних адміністрацій, оскільки самі координуються ними.

Контроль за виконанням переданих та закріплених повноважень здійснюється на предмет законності та досягнення показників ефективності визначених державою.

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

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

На регіональному рівні не може бути доручених повноважень, оскільки створено державні органи, які виконуватимуть такі повноваження безпосередньо, не як виконавчі органи обласних рад, а як місцеві органи виконавчої влади. Це територіальні органи чи підрозділи центральних органів виконавчої влади.

Для реалізації доручених повноважень надаються субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам в обсягах, достатніх для компенсації видатків на утримання органів місцевих рад, які здійснюють такі повноваження.

Для контролю за дорученими повноваженнями у сферах політики мають діяти контрольні органи. Контрольними органами за реалізацією цих повноважень є територіальні органи чи підрозділи ЦОВВ. Вони не можуть бути в структурі районних чи обласних державних адміністрацій, оскільки самі координуються ними.

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

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

***Нормативно-правове забезпечення розподілу повноважень***

1. Межі регулювання для переданих, закріплених та власних повноважень встановлюються законом. Якщо іншого не встановлено законом спосіб/порядок реалізації повноважень визначається місцевою радою.

2. Передані, закріплені та власні повноваження мають постійний характер.

3.Законом чи підзаконними актами, прийнятими відповідно до закону щодо переданих та закріплених повноважень визначаються якісні та кількісні показники результатів реалізації повноважень. Якщо іншого не визначено законом, порядок досягнення таких показників органами місцевого самоврядування визначається рішеннями відповідних рад.

4. В рамках здійснення міжмуніципального співробітництва можуть виконуватись закріплені та власні повноваження з передачею відповідних коштів. Законом можуть визначатись повноваження, які не можуть реалізовуватись в рамках міжмуніципального співробітництва. Такі повноваження у відповідних секторах є умовою формування громади, як адміністративно-територіальної одиниці. Не можуть реалізовуватись в рамках міжмуніципального співробітництва передані та доручені повноваження.

5. Законом та підзаконними актами, прийнятими відповідно до закону, визначається порядок виконання доручених повноважень виконавчими органами місцевого самоврядування. Відповідна рада визначає персонал на виконання доручених повноважень. Виконання доручених повноважень здійснюється виключно виконавчими органами місцевого самоврядування відповідного рівня. У випадку, якщо не у всіх громадах їх виконавчі органи можуть реалізувати доручені повноваження належним чином, підзаконними актами можуть визначатись інші громади, виконавчі органи яких здійснюють такі доручені повноваження на користь таких громад, або територіальні органи виконавчої влади.

6. Умови передачі повноважень від держави до місцевого самоврядування:

- повноваження не належать до виключних повноважень держави;

- споживачі відповідних послуг рівномірно розподілені територією України в рамках відповідних рівнів адміністративно-територіального устрою;

- законом визначено цілі та показники досягнення таких цілей;

- місцеві ради можуть самостійно визначати способи досягнення цілей;

- вартість забезпечення відповідних повноважень може бути коректно обрахована відповідно до встановленої методології;

- можливість встановлення формалізованого контролю з боку державних органів за реалізацією повноважень.

7. Повноваження в межах однієї сфери, які відносяться до місцевого самоврядування за різними кодами економічної класифікації видатків, можуть належати до різних видів та різних рівнів.

8. Повноваження в межах однієї сфери, які відносяться до місцевого самоврядування, за різними програмами можуть належати до різних видів та рівнів.

9. Органи місцевого самоврядування зобов’язані виконувати передані, закріплені та власні повноваження (неможливість відмови від виконання повноважень).

10. У галузевому законодавстві **мають** бути зафіксовані показники обсягів послуг, наявність відповідних закладів чи інституцій для виконання делегованих (переданих, закріплених, доручених) повноважень. У галузевому законодавстві **можуть** бути зафіксовані показники обсягів послуг, наявність відповідних закладів чи інституцій щодо власних повноважень.

Органи місцевого самоврядування можуть здійснювати видатки на виконання повноважень у сферах компетенції місцевого самоврядування у вигляді окремих місцевих програм.

11. Передача повноважень супроводжується передачею права власності на відповідні споруди та установи.

12. На виконання принципу субсидіарності на субрегіональному та регіональному рівні передбачаються самоврядні повноваження у випадку, якщо:

- вони носять спеціалізований чи специфічний характер;

- споживачі відповідних послуг є нерівномірно розміщені по територіях громад;

- надання відповідних послуг не потребує щоденної доступності;

- вартість послуг досить висока для більшості громад;

- інституційна спроможність більшості громад не достатня для реалізації відповідних повноважень.

В інших випадках такі повноваження реалізуються в рамках міжмуніципального співробітництва.

13. Органи місцевого самоврядування можуть приймати рішення, які стосуються питань, що належать до сфер компетенції місцевого самоврядування, якщо це визначено законом.

Прийняття рішень органами місцевого самоврядування з питань поза межами компетенції місцевого самоврядування є підставою для дострокового припинення їх повноважень.

14. Всі повноваження органів місцевого самоврядування мають бути забезпечені відповідним фінансовим ресурсом.

**5. Очікувані результати**

Результатом прийняття Концепції розмежування повноважень має стати оптимальне розмежування повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади, визначення повноважень між органами місцевого самоврядування на різних рівнях адміністративно-територіального устрою.

Реалізація Концепції розмежування повноважень сприятиме:

посиленню правової, організаційної та матеріальної спроможності територіальних громад, органів місцевого самоврядування, провадженню їх діяльності з дотриманням принципів та положень Європейської хартії місцевого самоврядування;

доступності публічних послуг, підвищенню їх якості;

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

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

підвищенню згуртованості громад.

**6. Правове забезпечення реалізації Концепції розмежування повноважень**

Реалізація Концепції розмежування повноважень потребує внесення змін до:

- Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»;

- Закону України «Про місцеві державні адміністрації»;

- Бюджетного Кодексу України;

- галузевого законодавства.

**Система законодавства щодо розмежування повноважень має бути побудована наступним чином.**

**1.Законом «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.

**2. Бюджетним Кодексом України встановлюються:**

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

**3. Галузевим законодавством встановлюються:**

* органи публічної влади, які наділені відповідними повноваженнями;
* визначення предмету регулювання (опис об’єкту повноважень, матеріальні норми, державні стандарти);
* процедури здійснення повноважень;
* кількісні та якісні показники оцінки виконання повноважень;
* порядок контролю за виконанням повноважень.

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