

УДК 336.225(477)

О. П. Поляков,  
аспірант,  
Університет ДФС України

## ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВЕ ЗАКРІПЛЕННЯ ОРГАНІЗАЦІЙНОЇ СКЛАДОВОЇ В УМОВАХ ВПРОВАДЖЕННЯ РЕФОРМИ БЮДЖЕТНОЇ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ДЛЯ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ АВТОНОМІЇ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

*Статтю присвячено організаційній складовій автономії місцевого самоврядування, наведено різні підходи до класифікації повноважень органів місцевого самоврядування, запропоновано власні складові даної класифікації. Проаналізовані підходи до визначення компетенції органів місцевого самоврядування в зарубіжних країнах. Розглянуті особливості процедури делегування та виокремлені її суперечності в Україні.*

**Ключові слова:** органи місцевого самоврядування, організаційні повноваження, децентралізація, делегування повноважень.

А. П. Поляков,  
аспірант,  
Університет ГФС України

## ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВОЕ ЗАКРЕПЛЕНИЕ ОРГАНИЗАЦИОННОЙ СОСТАВЛЯЮЩЕЙ В УСЛОВИЯХ ВНЕДРЕНИЯ РЕФОРМЫ БЮДЖЕТНОЙ ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИИ ДЛЯ ОБЕСПЕЧЕНИЯ АВТОНОМИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

*Статья посвящена организационной составляющей автономии местного самоуправления, приведены различные подходы к классификации полномочий органов местного самоуправления, предложены собственные составляющие данной классификации. Проанализированы подходы к определению компетенции органов местного самоуправления в зарубежных странах. Рассмотрены особенности процедуры делегирования и выделения ее противоречия в Украине.*

**Ключевые слова:** органы местного самоуправления, организационные полномочия, децентрализация, делегирования полномочий.

O. P. Poliakov,  
graduate student,  
University of SFS of Ukraine

## THEORETICAL AND LEGAL DEFINITION OF THE ORGANIZATIONAL COMPONENT IN THE CONTEXT OF IMPLEMENTATION OF BUDGET DECENTRALIZATION REFORM IN PROVIDING THE LOCAL GOVERNMENT AUTONOMY

*The article deals with the organizational component of the autonomy of local governments. The author lists different approaches to the classification of powers of local government and offers some new components of the classification. The article provides the analysis of the approaches to determining the competence of local authorities in foreign countries as well as the features of the delegation procedure and its contradiction in Ukraine.*

**Key words:** *bodies of local self-government, organizational powers, decentralization, delegation of authority.*

На сьогодні в Україні як ніколи активно впроваджуються та розвиваються процеси децентралізації, основу яких складає саме бюджетна децентралізація. В останні роки на законодавчому рівні України прийняті такі закони, як «Про співробітництво територіальних громад» від 17.06.2014 № 34 [10], «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 05.02.2015 № 13 [7], які заохочують територіальні громади до об'єднання власних фінансових ресурсів задля досягнення спільних цілей та розвитку окремих регіонів. Відповідні зміни підкріплюються і внесенням змін до Бюджетного кодексу України [2] та Податкового кодексу України [6] щодо реформування міжбюджетних відносин та збалансованості бюджетних надходжень. Водночас слід зазначити, що основним чинником цих перетворень є курс на євроінтеграцію і бажання України запозичувати та ефективно впроваджувати прогресивний досвід західних сусідів. Враховуючи це, важливим є аналіз концепцій системи побудови відносин центральної та місцевих гілок влади. Адже зрозумілим є те, що стабільність та високий рівень демократії у країнах Євросоюзу досягається багато в чому за рахунок ефективного розподілу повноважень між рівнями влади та гарантування самостійності місцевій владі, особливо фінансової.

Вивченням компетенції та складу повноважень місцевих органів влади, виділенням різних підходів до визначення компетенції, пошуком критеріїв класифікації повноважень органів місцевого самоврядування займалися такі вчені, як Р. Бедрій, Т. Семенюк, Н. Шпортюк, П. К. Бечко, О. В. Ролінський, П. Любченко.

Проте дані дослідження потребують доповнення та актуалізації у зв'язку з активним розвитком та впровадженням процесів децентралізації в Україні, в тому числі бюджетної та фіскальної. Тому у цій статті приділено увагу саме теоретико-правовому визначенню організаційного аспекту автономії органів місцевого самоврядування, здійснено аналіз існуючих підходів до класифікації повноважень місцевої влади, зроблено авторські пропозиції до українського законодавства та теорії задля систематизації повноважень органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади, уникнення дублювання

повноважень між ними, також приділено увагу делегуванню повноважень та зроблені пропозиції щодо усунення суперечностей у цьому процесі.

Процес оформлення інституту місцевого самоврядування та його компетенції в зарубіжних країнах відбувся ще наприкінці XIX століття і в подальшому характеризувався тільки зміцненням позиції місцевих органів влади та розбудовою процесу децентралізації. Таким тенденціям сприяв цілий ряд чинників, а саме: розширення кола завдань органів місцевого самоврядування; зростання населення міст; процес урбанізації; погіршення екологічного становища тощо [1]. Під впливом країн-сусідів та історичного минулого в Україні сформувалася континентальна модель місцевого самоврядування, суть якої полягає в поєднанні на місцях влади держави через своїх представників та органів місцевого самоврядування. Конкретного вираження ця модель знаходить в існуванні представницьких органів територіальних громад – місцевих рад, їх голів та виконавчих органів та місцевих органів виконавчої влади в областях та районах – місцевих державних адміністрацій.

Вчені виокремлюють два основні підходи до визначення компетенції органів місцевого самоврядування в зарубіжних країнах, у рамках яких і здійснюється функціонування даного інституту: позитивний та негативний. Перший підхід ґрунтується на чіткому визначенні меж діяльності органів місцевого самоврядування і встановленні чітких меж їх повноважень, прав та обов'язків. У свою чергу, другий підхід не обмежує сферу функціонування муніципальних органів і зберігає за ними право діяти в усіх випадках, крім заборонених законом [5]. Зазначимо, що систему місцевого самоврядування України сміливо можна віднести до держав з першим підходом. На доказ цьому можна навести положення ст. 142 Конституції України, в якій чітко зазначається, що місцевим самоврядуванням визнається: «право територіальних громад вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції та законів України» [3]. У преамбулі основного акта з питань визначення статусу місцевого самоврядування в Україні, а саме – Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» вказується, що даним документом визначається система та гарантії місцевого самоврядування в Україні, засади організації та діяльності, правового статусу і відповідальності органів та посадових осіб місцевого самоврядування [8]. Положення розділу 2 вищевказаного закону чітко встановлюють повноваження місцевих рад, їх голів та виконавчих органів у різних сферах діяльності [8]. Позитивний підхід прослідковується і в податковій сфері, адже Податковий кодекс України забороняє місцевим органам влади самостійно встановлювати податки і зобов'язує їх діяти чітко у встановлених центральною владою рамках.

Необхідними атрибутами та складовими частинами місцевого самоврядування є його фінансова, правова та організаційна автономія щодо центральної влади та інших органів місцевого самоврядування [11].

Основою діяльності органів місцевого самоврядування є наявність власних повноважень, необхідних для задоволення потреб та інтересів територіальної громади. Основні функції, які покладаються на органи місцевого самоврядування, можна поділити на дві групи: представницькі функції та надання послуг [12]. До першої групи належить представництво та відстоювання інтересів територіальної громади на внутрішній (перед центральною владою та іншими громадами) та міжнародній арені (перед іноземними державами та їх муніципалітетами). Другу складають функції, спрямовані на задоволення та обслуговування інтересів населення у питаннях місцевого значення, таких як освіта, медицина, культура, спорт, комунальний сектор тощо [12].

Н. Шпортюк пропонує іншу класифікацію повноважень органів місцевого самоврядування і поділяє їх на ті, що сприяють розвитку громади внаслідок вирішення економічних проблем та підтримки місцевої спільноти і забезпечення її єдності; наданні послуг з розвитку навколишнього середовища (планування землекористування, збирання сміття та його переробка); повноваження щодо надання освітянських, оздоровчих й соціальних послуг; повноваження, що реалізують захисні функції (поліція, пожежна служба і захист інтересів споживачів); комунальні послуги; дозвілля (культурні послуги, спортивні споруди, туризм і бібліотеки) [12].

Р. Б. Бердій поділяє повноваження місцевих органів на обов'язкові та факультативні. До обов'язкових належать питання загальнодержавного значення, які супроводжуються відповідним фінансуванням; до факультативних – власні повноваження з вирішення питань місцевого значення [5].

В Україні ця класифікація особливо чітко прослідковується в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» [8]. Зокрема, стаття 28 закону диференціює повноваження виконавчих органів місцевих рад у галузі бюджету та фінансів і можна простежити виділення двох груп таких повноважень, це саме на власні повноваження, наприклад: складання проекту місцевого бюджету, його прийняття, забезпечення його виконання та звітування про хід і результати його виконання; фінансування видатків з місцевого бюджету. Другу групу складають делеговані повноваження – до них належать: здійснення контролю за дотриманням зобов'язань щодо платежів до місцевого бюджету; здійснення контролю за дотриманням цін та тарифів тощо [8].

На підставі вищевикладеного можна зробити висновок, що вітчизняний законодавець активно використовує цю класифікацію і поряд з питаннями суто локального значення доручає органам місцевого самоврядування вирішувати питання загальнодержавного значення.

У свою чергу, П. К. Бечко систематизує їх за галузевим принципом і виділяє три групи: економічні повноваження, тобто створення сприятливих умов для бізнесу, контроль за процесом відтворення, управління місцевим господарством; соціальні повноваження – соціальний захист, соціальне забезпечення населення, сприяння зайнятості, утримання соціально-культурних закладів і установ; повноваження у сфері безпеки і охорони правопорядку та навколишнього природного середовища – місцева пожежна охорона, місцева міліція, охорона природних ресурсів комунальної власності [1].

На нашу думку, цей перелік можна доповнити ще декількома групами. По-перше, організаційними повноваженнями, які спрямовані на організацію і забезпечення роботи самих представницьких органів та їх виконавчих органів. Ці повноваження стосуються затвердження регламентів та планів роботи рад, формування виконавчих органів та ЗМІ місцевих рад, утворення і ліквідації постійних чи тимчасових комісій, заслуховування їх звітів, розгляду повідомлень чи запитів депутатів тощо. По-друге, фінансовими повноваженнями, при реалізації яких вирішуються питання функціонування місцевих бюджетів та фінансового забезпечення надання послуг місцевою владою, і полягають у розгляді та затвердженні бюджетів, програм соціально-економічного розвитку, створенні цільових фондів, прийнятті рішень щодо місцевих запозичень, залученні інвестицій, затвердженні ставок та пільг з місцевих податків та зборів. Третій вид повноважень у сфері надання публічних послуг населенню відповідної адміністративно-територіальної одиниці – це повноваження у сфері освіти, культури, спорту, охорони здоров'я тощо. Четвертий вид повноважень – це повноваження у сфері реалізації реформи децентралізації влади, тобто

повноваження щодо об'єднання територіальних громад, повноваження з організації та розвитку співробітництва з іншими територіальними громадами, повноваження, що стосуються реалізації взаємопов'язаних реформ. Так, вищезгаданими законами «Про співробітництво територіальних громад» [10] та «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [7] повноваження територіальних громад розширено цілим рядом можливостей, які стали новацією для українського інституту місцевого самоврядування. Згідно із Законом України «Про співробітництво територіальних громад» ця форма співпраці спрямована на забезпечення соціально-економічного, культурного розвитку територій, підвищення якості надання послуг населенню на основі спільних інтересів та цілей, ефективного виконання органами місцевого самоврядування визначених законом повноважень [10]. Така група повноважень є важливою складовою на шляху практичної реалізації стратегії децентралізації та збільшення автономії місцевого самоврядування, в тому числі бюджетної та фінансової. Наприклад, дані нормативні акти закріплюють право місцевих рад та їх депутатів, сільських, селищних та міських голів виступати з ініціативою як добровільного об'єднання територіальних громад сіл, селищ, міст, так і ініціаторами співробітництва.

Саме тому пропонуємо внести зміни до основного законодавчого акта, який регулює організаційні засади місцевого самоврядування в Україні – Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» та чітко виокремити повноваження, що стосуються проведення реформи децентралізації. Це дасть змогу додатково закріпити автономію територіальних громад та їх право на об'єднання власних ресурсів та співпрацю з метою покращення якості життя населення.

Взагалі, в частині взаємовідносин органів центральної та місцевої влади значна роль відводиться саме такій їх формі, як делегування повноважень. Ця практика співпраці органів різного рівня для більш ефективного виконання завдань державного та регіонального значення є характерною для багатьох розвинених країн. Досліджуючи це питання, можна погодитися з такими особливостями делегування: 1) акт, що регламентує делегування, повинен обов'язково ухвалюватися делегуючим органом. В Італії центральні органи мають право передавати повноваження областям, ті, в свою чергу, – провінціям та комунам, в Німеччині повноваження передаються від органів земель до конкретних органів громад, у Великобританії до окружних і районних муніципальних рад; 2) делегуються лише окремі повноваження, які є частиною власної компетенції; 3) право делегування повинно бути закріплено в законі. В Італії, відповідно до Конституції, це здійснюється на основі спеціального закону, в Німеччині – законодавчим актом земель. В обох випадках обов'язковою умовою є врегулювання фінансових аспектів передачі повноважень; 4) компетенція делегуючого органу після делегування повноважень залишається незмінною, а компетенція органа, якому делегуються повноваження, тимчасово розширюється через додаткові повноваження; 5) делеговані повноваження можуть бути відізані у будь-який момент; щодо делегованих на визначений термін повноважень – вони відкликаються на основі відповідного юридичного акта; 6) не допускається перед делегуванням (субделегування) повноважень, оскільки це суперечить цілям та намірам делегуючого органу [4]. В Україні питання делегування повноважень органів державної влади до органів місцевого самоврядування регламентується Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» [8]. Зокрема, главою 2 розділу II поряд з делегуванням повноважень у сфері соціально-економічного і культурного розвитку, управління комунальною власністю, будівництва передбачається передача повноважень і у галузі бюджету, фінансів та цін, яка

включає делегування повноважень щодо здійснення контролю за дотриманням зобов'язань щодо платежів до місцевого бюджету на підприємствах і в організаціях незалежно від форм власності, здійснення контролю за дотриманням цін і тарифів, сприяння здійсненню інвестиційної діяльності на відповідній території. [8] Водночас у даному акті передбачається обов'язок делегування повноважень «знизу–вверх» – від місцевої влади до центральної, що суперечить підвалинам процесу делегування. Наприклад, статтею 44 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [8] закріплена імперативна норма щодо зобов'язання місцевих державних адміністрацій виконувати делеговані повноваження щодо підготовки і внесення на розгляд ради проектів програм соціально-економічного та культурного розвитку відповідно районів і областей, забезпечення збалансованого економічного і соціального розвитку відповідної території, ефективного використання природних, трудових і фінансових ресурсів, сприяння інвестиційній діяльності на території району, області тощо. Така форма делегування є прямим порушенням прав територіальних громад, стримує їхній розвиток та посягає на їхню самостійність і фінансову автономність. На підтвердження цього у Законі України «Про місцеві державні адміністрації» [9] передбачена обов'язкова передача фінансових, матеріально-технічних та інших ресурсів місцевим держадміністраціям у випадках делегування їм повноважень. Крім того, у ст. 15 цього закону зазначається, що у разі делегування місцевим державним адміністраціям районними чи обласними радами відповідних повноважень у їх управлінні перебувають також об'єкти спільної власності територіальних громад [9]. На нашу думку, місцеві органи виконавчої влади не мають права розпоряджатися фінансовими та матеріальними ресурсами територіальних громад, а управляти територіями мають саме представницькі органи місцевого населення. Тому форму делегування «знизу–вверх» потрібно ліквідувати, а місцеві державні адміністрації наділити виключно контрольно-наглядовими функціями. Крім того, необхідно доопрацювати існуючий порядок делегування повноважень від центральної влади до місцевої в руслі надання органам місцевого самоврядування достатніх фінансових ресурсів для виконання покладених на них завдань. Одним з варіантів вирішення проблеми достатності фінансових ресурсів може стати внесення змін до порядку зарахування податку на доходи фізичних осіб (далі – ПДФО), який визначений у п. 2 ст. 64 Бюджетного кодексу України і відповідно до якого ПДФО, сплачене податковим агентом – юридичною особою (її філією, відділенням, іншим підрозділом) чи представництвом нерезидента – юридичної особи, зараховується до відповідного бюджету за їх місцезнаходженням (роztашуванням) [2]. Проте, на нашу думку, цей податок має зараховуватися у бюджет за місцем проживання фізичної особи – працівника і таким чином втілювати один з принципів бюджетної системи України – принцип субсидіарності. Оскільки працівник, наприклад, який живе у місті – сателіті великого міста, вимушений працювати у цьому великому місті, за відсутності роботи у своєму, але хоче отримувати публічні послуги за місцем проживання (освітні, послуги з охорони здоров'я, забезпечення правопорядку, благоустрою території тощо). Саме тому дані зміни будуть сприяти наповненню місцевих бюджетів не тільки великих мегаполісів, де сконцентрована велика кількість роботодавців, а й підвищенню самодостатності бюджетів невеликих міст, селищ та сіл, які потребують додаткових ресурсів для підняття місцевої економіки та якості життя населення і трудові ресурси яких виїжджають на заробітки до великих міст.

Таким чином, організаційна складова автономії органів місцевого самоврядування є важливою частиною їх незалежності та самодостатності і потребує подальшого

вивчення та вдосконалення. У рамках континентальної моделі побудови даного інституту необхідно поступово зміщувати вектор розвитку місцевого самоврядування з позитивного до негативного підходу визначення компетенції. Тобто діяти в напрямі розширення повноважень та прав представницьких органів територіальних громад та їх виконавчих органів, чіткого розмежування компетенції між ними та фінансових ресурсів на реалізацію їх повноважень і поступового наближення до стандартів побудови взаємодії центральної та місцевої влад до стандартів Європейського Союзу.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Бечко П.К. Місцеві фінанси: навч. пос. / П. К. Бечко, О. В. Ролінський. – К.: Центр учбової літератури, 2007. – 192 с.
2. Бюджетний кодекс України : Кодекс України : від 08.07.2010 № 2456-VI [Електронний ресурс] / Сайт ВР України. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>
3. Конституція України : Закон України : від 28.06.1996 № 30 [Електронний ресурс] / Сайт ВР України. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80/ed19960628>
4. Любченко П. М. Компетенція місцевого самоврядування: організаційно-правові питання реалізації: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.02 «Конституційне право» / П. М. Любченко; Нац. юрид. акад. ім. Ярослава Мудрого. – Х., 1998. – 17 с.
5. Повноваження органів місцевого самоврядування у сфері господарської діяльності в Україні та зарубіжних країнах [Електронний ресурс] / Р. Б. Бедрій // Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. – 2015. – Вип. 1. – С. 81–91. – Режим доступу: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvlduvs\\_2015\\_1\\_10](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvlduvs_2015_1_10). – (Серія «Юридична»).
6. Податковий кодекс України : від 02.12.2010 № 2755-VI із змінами та доповненнями [Електронний ресурс] / Сайт ВР України. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2755-17>
7. Про добровільне об'єднання територіальних громад : Закон України : від 05.02.2015 № 13 [Електронний ресурс] / Сайт ВР України. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19/ed20150205>
8. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України : від 21.05.1997 № 280/97-ВР [Електронний ресурс] / Сайт ВР України. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>
9. Про місцеві державні адміністрації: Закон України : від 09.04.1999 № 20–21 [Електронний ресурс] / Сайт ВР України. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14/ed20180505>
10. Про співробітництво територіальних громад: Закон України : від 17.06.2014 № 34 [Електронний ресурс] / Сайт ВР України. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1508-18>
11. Семенюк Т. Системи місцевого самоврядування в зарубіжних країнах / Т. Семенюк // Сучасна українська політика. Політики і політологи про неї. – К., 2010. – Вип. 21. – С. 290–297.
12. Шпортюк Н. Організаційно-правові засади муніципального господарювання в країнах ЄС: досвід для України [Електронний ресурс] / Н. Шпортюк // Державне управління та місцеве самоврядування. – 2015. – Вип. 2. – С. 278–288. – Режим доступу : [http://nbuv.gov.ua/UJRN/dums\\_2015\\_2\\_30](http://nbuv.gov.ua/UJRN/dums_2015_2_30)

---

*Поляков О. П. Теоретико-правове закріплення організаційної складової в умовах впровадження реформи бюджетної децентралізації для забезпечення автономії місцевого самоврядування*