



підприємств та селянських фермерських господарств тощо. А з метою зменшення напруженості на ринку праці та соціального захисту безробітних у 2004 році в області буде реалізовано комплекс заходів програми зайнятості населення Хмельницької області на 2004 рік, проєкт якої подано для розгляду та затвердження черговою сесією обласної ради.

*Стаття рекомендована до друку кафедрою регіонального та муніципального управління  
Хмельницького інституту регіонального управління та права  
(протокол № 1 від 8 вересня 2004 року)*



**Чобак В.В.,**

*помічник-консультант  
народного депутата України*

### **ЗАКОНОДАВЧІ АСПЕКТИ РЕГІОНАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ ТА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ: АНАЛІЗ ТА ПЕРСПЕКТИВИ**

Питання здійснення регіональної політики та співробітництва з органами місцевого самоврядування, на сьогоднішній день віднесено до повноважень Міністерства економіки та з питань європейської інтеграції, відповідні завдання та функції якого визначаються Положенням про Міністерство економіки, затвердженим Указом Президента України від 23 жовтня 2000 року № 1159.

Центральні органи виконавчої влади здійснюють регіональну політику в межах своїх функціональних повноважень через відповідні територіальні органи в регіонах. Крім того, питання взаємодії з органами місцевого самоврядування, згідно із ст. 119 Конституції України, відносяться до компетенції місцевих державних адміністрацій. Згідно із ст. 118 Конституції України голови місцевих державних адміністрацій при здійсненні своїх повноважень відповідальні перед Президентом України і Кабінетом Міністрів України, підзвітні та підконтрольні органам виконавчої влади вищого рівня.

Таким чином, створення окремого центрального органу виконавчої влади з питань здійснення регіональної політики та співробітництва з органами місцевого самоврядування вбачається недоцільним, оскільки створення ще однієї управлінської структури (установи) може призвести до дублювання функцій, які відносяться до компетенції Мінекономіки та інших органів виконавчої влади. Вирішення питань реформування механізму управління розвитком регіонів та підвищення ролі місцевого самоврядування повинно вирішуватися не шляхом створення нових управлінських структур з кожного напрямку державної політики, а через прискорення реалізації адміністративної реформи, у тому числі і процесу децентралізації повноважень.

На сьогоднішній день центральними органами виконавчої влади розроблено ряд законопроектів з питань регіонального і місцевого розвитку. Зокрема, підготовлені проєкти Законів України "Про внесення змін до Закону України "Про місцеві державні адміністрації" (поданий до Адміністрації Президента України). Ведеться активна робота в рамках створеної робочої групи з підготовки проєкту нової редакції Закону України "Про місцеве самоврядування



в Україні”, розробниками якого є народні депутати України 3-го скликання О. Іщенко, Д. Дайнеко, Ю. Іоффе (10 січня 2002 року прийнятий у першому читанні, реєстр. № 7302). Розроблені проекти Законів України “Про врегулювання міжбюджетних відносин на рівні районів, територіальних громад сіл, селищ, міст районного значення та їх об’єднань” (поданий до ВРУ, реєстр. № 4006 від 18.07.03), “Про проведення експериментів з розвитку місцевого самоврядування” (поданий до ВРУ, реєстр. № 2607 від 30.12.02), “Про адміністративно-територіальний устрій України” (поданий до Комісії з питань адміністративно-територіального устрою при Президентові України) та інші.

Проект Закону України “Про стимулювання розвитку регіонів” (реєстр № 3384), розроблений Міністерством економіки та з питань європейської інтеграції за участю інших центральних органів виконавчої влади, 19 червня 2003 року прийнято Верховною Радою України у першому читанні за основу. Зараз законопроект знаходиться на опрацюванні в Комітеті Верховної Ради України з питань економічної політики, управління народним господарством, власності та інвестицій і готується до розгляду у другому читанні.

З метою зміцнення фінансової бази місцевих бюджетів з урахуванням пропозицій органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади удосконалено методологію Формули розподілу обсягу міжбюджетних трансфертів (дотацій вирівнювання та коштів, що передаються до державного бюджету) між державним бюджетом і місцевими бюджетами, яку затверджено постановами Кабінету Міністрів України “Про внесення змін до Формули розподілу обсягу міжбюджетних трансфертів (дотацій вирівнювання та коштів, що передаються до державного бюджету) між державним бюджетом і місцевими бюджетами” від 9 вересня 2003 року № 1426, від 12 листопада 2003 року № 1761.

При цьому зміни були внесені для врахування факторів впливу на обсяги доходів, а також можливих ризиків від проведення реформування податку з доходів фізичних осіб. Застосування диференційованого значення коефіцієнту вирівнювання (альфа) для розрахунку додаткового фінансового ресурсу з метою стимулювання місцевих бюджетів для нарощування доходної бази, дало змогу при зменшенні обсягу доходів місцевих бюджетів, що враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів, уникнути зрівняльного підходу до усіх бюджетів, які збалансовані з передачею коштів до Державного бюджету України, залишаючи у їх розпорядженні 10 відсотків від зазначеного обсягу коштів (при застосуванні коефіцієнту 0,9 без диференціації). Для місцевих бюджетів, що досягли середньорічного приросту надходжень доходів, які враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів, протягом попередніх трьох років (2000-2002) на рівні 45-75 відсотків, залишено від 15 до 40 відсотків коштів, що за попередніх умов мали вилучатися до Державного бюджету України.

Внаслідок цього для місцевих бюджетів Дніпропетровської, Донецької, Львівської, Миколаївської, Одеської, Полтавської, Рівненської, Сумської, Харківської, Хмельницької, Черкаської, Чернігівської областей та міста Києва обсяг коштів, що залишається у їх розпорядження збільшився, при загальному зменшенні обсягу коштів, які передаються до державного бюджету. Найбільший обсяг такого резерву припадає на Дніпропетровську (2,3 млн. грн.), Донецьку (2,2 млн. грн.), Одеську (3 млн. грн.) області та місто Київ (14 млн. грн.).

Внесено зміни і до структури видатків на органи управління, обсяг яких в порівнянні з 2003 роком збільшено на 192,9 млн. грн., або на 38,3%. При цьому вирішено питання щодо введення посад землевпорядників в штат органів місцевого самоврядування у сільській місцевості і на цю мету було додатково на 2004 рік враховано 55, 8 млн. грн.



Для забезпечення виконання Закону України “Про статус гірських населених пунктів в Україні” в частині державних гарантій їх соціально-економічного розвитку у розрахунках обсягу міжбюджетних трансфертів до місцевих бюджетів, як і в минулому році, враховані вимоги зазначеного Закону України, при цьому додаткові кошти на вказану мету збільшено на 5640, 1 тис. грн., або на 16 відсотків і визначено у сумі 42023, 7 тис. грн.

З метою запобігання ризиків невиконання доходної частини окремими місцевими бюджетами, з урахуванням пропозицій Комітету Верховної Ради України, статтею 67 Закону України “Про Державний бюджет України на 2004 рік” передбачено надання позичок з єдиного казначейського рахунку у разі невиконання розрахункових показників доходів 1 кошику (Міністерством фінансів розробляється порядок надання та погашення таких позичок). Статтею 68 зазначеного Закону передбачено умови, щодо спрямування 50 відсотків перевиконання розрахункових показників вказаних доходів у одних місцевих бюджетах для компенсації можливого недовиконання їх іншими бюджетами.

З метою вирішення на обласному рівні численних проблем окремих територій, обсяг додаткової дотації на вирівнювання диспропорцій внаслідок нерівномірності мережі бюджетних установ встановлений на рівні 294, 3 млн. грн., або більше ніж у 2 рази порівняно з обсягом такої дотації у 2003 році.

Окремо слід зазначити, що Законом України “Про Державний бюджет України на 2004 рік” передбачена субвенція з державного бюджету м. Макіївка Донецької області на покриття витрат пов’язаних з передачею в комунальну власність житлового фонду і інших об’єктів соціальної інфраструктури Макіївського металургійного комбінату ім. Кірова в розмірі 20,0 млн. грн., враховуючи важливе значення цього комбінату в економіці країни в цілому, та численну соціально-економічну інфраструктуру.

З метою розв’язання найважливіших соціальних проблем, які потребують значних капіталовкладень та з метою підвищення ефективності використання цих коштів, їх концентрації на фінансуванні пріоритетних об’єктів з точки зору вирішення соціальних проблем регіонів, Законом України “Про Державний бюджет України на 2004 рік” передбачена субвенція на виконання заходів з упередження аварій та запобігання техногенних катастроф у житлово-комунальному господарстві та на інших аварійних об’єктах комунальної власності у сумі 400 млн. грн.

Враховуючи важливість питання капітальних вкладень, недостатності коштів у місцевих бюджетах на добудову незавершених об’єктів будівництва, що розпочато у минулих роках, передбачено субвенцію з державного бюджету на реалізацію інвестиційних проектів у сумі 400 млн. грн.

На виконання статті 60 Закону України “Про Державний бюджет України на 2004 рік” Кабінетом Міністрів України прийнято постанову від 24 грудня 2003 року № 1994 “Про затвердження Методики розподілу обсягу міжбюджетних трансфертів між районним бюджетом та бюджетами міст районного значення, сіл, селищ”.

При підготовці проекту даної постанови були враховані пропозиції місцевих фінансових органів, громадських організацій, діяльність яких пов’язана з місцевим самоврядуванням в Україні.

З метою збереження культурної спадщини України в Державному бюджеті на 2004 рік передбачені субвенції на збереження, реконструкцію, та реставрацію історичних пам’яток та забудов для міст Полтави, Одеси, Львова, Чернівців, Глухова Сумської області, Збаража Тернопільської області, Чигиринського району Черкаської області, а також на реконструкцію



та реставрацію Одеського академічного театру опери та балету, реалізацію програми відродження дендропарку "Олександрія" в м. Біла Церква, реставрацію і ремонтні роботи для Палацу Потоцьких у місті Тульчині Вінницької області на загальну суму близько 59,0 млн. грн.

Існуюча на сьогоднішній день територіальна організація влади, яка представлена виконавчою владою та місцевим самоврядуванням в особі місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування, побудована відповідно до конституції України та Європейської хартії місцевого самоврядування. Слід зазначити, що спірними щодо відповідності зазначеній хартії залишаються питання формування виконавчих органів районних і обласних рад.

Завданням удосконалення та реформування системи адміністративно-територіального устрою є приведення цієї системи у відповідність до Конституції України та критеріїв ЄС, що з урахуванням національного та кращого міжнародного досвіду дозволить оптимізувати систему адміністративно-територіального устрою України, сприятиме укрупненню адміністративно-територіальних одиниць, підвищенню на цій основі рівня соціально-економічного розвитку країни, ефективності управління територіями, зниженню витрат на утримання державних органів та органів місцевого самоврядування, а також поліпшенню якості надання послуг населенню незалежно від місця проживання, забезпеченню надання їх на рівні загальнодержавних соціальних стандартів.

Кабінетом Міністрів України розроблені проекти Концепції удосконалення системи адміністративно-територіального устрою України та Закону України: "Про адміністративно-територіальний устрій України" (подані до Комісії з питань адміністративно-територіального устрою при Президентові України).

Запропонований проект Концепції має на меті визначення основних етапів, завдань і пріоритетів удосконалення існуючої системи адміністративно-територіального устрою з неухильним утриманням положень Конституції та Законів України.

Проект Закону України "Про адміністративно-територіальний устрій України" розроблено з метою приведення адміністративно-територіального устрою у відповідність до Конституції України з урахуванням національного та кращого міжнародного досвіду, укрупнення адміністративно-територіальних одиниць та оптимізації системи адміністративно-територіального устрою.

Основні засади, етапи та напрями проведення адміністративної реформи на місцевому рівні, реалізації державної регіональної політики та розвитку такого демократичного інституту як місцеве самоврядування, в цілому визначені Концепцією адміністративної реформи в Україні, положення якої, згідно з Указом Президента України від 22 липня 1998 року № 810, покладені в основу здійснення реформування системи державного управління, Концепцією державної регіональної політики, затвердженою Указом Президента України від 25 травня 2001 року № 341, Програмою державної підтримки розвитку місцевого самоврядування в Україні, затвердженою Указом Президента України від 30 серпня 2001 року № 749.

На виконання Указу Президента України від 25 травня 2001 року № 341 "Про Концепцію державної регіональної політики" Кабінетом Міністрів України були затверджені відповідні заходи (розпорядження Кабінету Міністрів України від 13 вересня 2001 року № 437), якими передбачено розробку цілої низки нормативно-правових, в тому числі і законодавчих, актів.

На виконання Указу Президента України від 30 серпня 2001 року № 749 "Про державну підтримку розвитку місцевого самоврядування в Україні" Кабінетом Міністрів України були затверджені відповідні заходи (розпорядження Кабінету Міністрів від 13 березня 2002 року № 123). Проект Закону України "Про проведення експериментів з розвитку місцевого самоврядування" поданий до Верховної Ради України (реєстраційний № 2607 від 30.12.02).



Питання, що передбачалося вирішити шляхом розробки проекту Закону України “Про асоціації та інші добровільні об’єднання органів місцевого самоврядування”, Міністерством запропоновано вирішити при підготовці проекту нової редакції Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні”, розробником якого є народні депутати України 3-го скликання О. Іщенко, Л. Дайнеко, Ю. Іоффе (в рамках відповідної робочої групи).

Розробленими на виконання доручення Президента України від 23 березня 2000 року № 1-14/314 проектами Законів України “Про внесення змін до Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” та “Про внесення змін до Закону України “Про місцеві державні адміністрації” було запропоновано зміни до ряду положень чинних Законів з метою:

- надання частини повноважень центральних органів виконавчої влади органам місцевого самоврядування (децентралізація);
- передачі функцій організації та безпосереднього проведення відповідної галузевої політики на місцевий рівень, тобто місцевим державними адміністраціям (деконцентрація);
- розмежування повноважень та відповідальності центральних органів виконавчої влади, місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування;
- запровадження ефективного механізму контролю за здійсненням органами місцевого самоврядування та місцевими державними адміністраціями делегованих їм повноважень;
- оптимального вирішення питань, які виникають під час практичного застосування чинних законів.

Проекти Законів України “Про внесення змін до Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” та “Про внесення змін до Закону України “Про місцеві державні адміністрації” були схвалені на засіданнях Кабінету Міністрів України і подані до Адміністрації Президента України.

Народними депутатами України О. Іщенко, Л. Дайнеко, Ю. Іоффе як альтернатива був розроблений проект нової редакції Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні”, який містить низку новачків, пропонує як структурні, так і суттєві змістовні зміни.

Зокрема, проектом пропонується більш чітко визначити правовий статус первинного суб’єкта місцевого самоврядування - територіальної громади.

Система принципів місцевого самоврядування доповнена новими принципами: субсидіарності (що відповідає Європейській Хартії місцевого самоврядування), повсюдності.

У проекті Закону послідовно проводиться принцип відмови від дублювання повноважень різних рівнів місцевого самоврядування, що існує на сьогодні. Вперше у законодавчому регулюванні повноважень районних і обласних рад на підставі Конституції України зроблено спробу чітко визначити їх повноваження в окремих сферах.

Проект Закону зорієнтований на зменшення переліку повноважень органів виконавчої влади, які зможуть делегуватися органам місцевого самоврядування. Всі такі існуючі на сьогодні повноваження переглянуті. В законопроекті пропонується частково передати їх органам місцевого самоврядування. Водночас ті повноваження, які іманентно належать до повноважень виконавчої влади, виключені із проекту з тим, щоб викласти їх у Законі України “Про місцеві державні адміністрації”. Проектом враховуються позитивні напрацювання в частині повноважень органів місцевого самоврядування, які містяться у Бюджетному кодексі тощо.

Пріоритетні напрямки в діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування щодо місцевого і регіонального розвитку, що передбачені п. 3 рекомендацій (реформування системи адміністративно-територіального устрою; створення правових, економічних та організаційних умов для формування територіальних громад, які б володіли матеріальними, фінансовими та іншими ресурсами в обсязі, достатньому для ефективності реалізації завдань та функцій місцевого самоврядування; реформування системи місцевого



самоврядування; чіткий розподіл повноважень між органами місцевого самоврядування та органами державної влади; визначення статусу та режиму об'єктів комунальної власності; подальше вдосконалення бюджетної системи та міжбюджетних відносин; зміцнення правових гарантій прав територіальних громад, органів та посадових осіб місцевого самоврядування) визначені в основних документах, що визначають державну політику, в тому числі у сфері регіонального і місцевого розвитку. Згідно з положенням Послання Президента України до Верховної Ради України "Європейський вибір. Концептуальні засади стратегії економічного та соціального розвитку України на 2002-2011 роки", Програми діяльності Кабінету Міністрів України "Відкритість, дієвість, результативність", схваленої Верховною Радою України 17 березня 2003 року, Державної програми економічного і соціального розвитку України на 2004 рік, схваленої постановою Кабінету Міністрів України від 12 вересня 2003 року № 1465, розпоряджень Кабінету Міністрів від 13 вересня 2001 року № 437 "Про заходи щодо реалізації Концепції державної регіональної політики", від 13 березня 2002 року № 123 "Про заходи щодо виконання Програми державної підтримки розвитку місцевого самоврядування в Україні" та від 25 липня 2002 року № 416 "Про схвалення Концепції Програми законодавчого забезпечення розвитку місцевого самоврядування" органами виконавчої влади реалізуються відповідні заходи з підготовки проектів нормативно-правових актів, їх супроводження, а також заходи організаційного характеру.

Органами державної влади продовжується активна робота у напрямках втілення рекомендацій парламентських слухань про законодавчі аспекти регіональної політики та місцевого самоврядування, положень послань Президента України до Верховної Ради України, основоположних документів з питань реалізації державної регіональної політики та муніципальної реформи з метою адаптації українського законодавства до норм і стандартів ЄС, яка знаходить вияв як у реалізації чинних законодавчих актів, так і у підготовці нових законопроектів.

*Стаття рекомендована до друку кафедрою регіонального та муніципального управління  
Хмельницького інституту регіонального управління та права  
(протокол № 1 від 8 вересня 2004 року)*

