

ПРОБЛЕМИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ ОБ'ЄДНАННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В УКРАЇНІ.

Кузьменко Н.М., старший викладач
кафедри державно-правових дисциплін
та українознавства СНАУ

Одним із основних напрямів реформування місцевого самоврядування в Україні визнано об'єднання територіальних громад. Сутність реформи полягає у наближенні владних повноважень, бюджетних надходжень, адміністративних послуг до громадян. Законодавчу базу реформи склали Закони «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [1], "Про внесення змін до Бюджетного кодексу України (щодо фінансового забезпечення надання адміністративних послуг органами місцевого самоврядування)" [2], "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування та оптимізації надання адміністративних послуг"[3], "Про передачу повноважень щодо розпорядження земельними ресурсами до органів місцевого самоврядування [4]". У рамках децентралізації суттєво розширено фінансові, планові, кадрові повноваження самоврядування. Зокрема, функції Державної архітектурно-будівельної інспекції фактично передано на місця. У найближчій перспективі – створення Центру надання адміністративних послуг (ЦНАП), який в автоматичному режимі видаватиме документи на основі даних реєстрів землі, нерухомості тощо. Крім того, запроваджується електронне врядування, що створює можливість отримати ці послуги та запити через інтернет. Як свідчить досвід Польщі, де реформа самоврядування здійснюється з кінця 1980 - х рр., необхідне законодавче та організаційне забезпечення децентралізації складає близько ста законів та урядових рішень [5]. У них повинно бути чітко визначено розподіл повноважень між територіальними громадами, районами, областями та центральною владою.

В основу реалізації реформи покладено принципи Європейської хартії місцевого самоврядування, зокрема, добровільність та субсидіарність.

У процесі децентралізації не може бути примусу, адже очевидно, що слабкі, малочисельні громади не можуть у подальшому ефективно розвиватися. Принцип субсидіарності полягає у максимальному наближенні владних повноважень та послуг (медичних, освітніх та інших) до місць проживання громадян. Разом з тим, субсидіарність наближує громадянина якомога ближче до процесу прийняття рішень.

Згідно з проектом уряду України, замість 6163 сільських рад має бути утворено 883 об'єднані територіальні громади. Зокрема, у вересні 2015 р. розпорядженням Кабінету Міністрів України №1001-р було затверджено перспективний план формування територіальних громад Сумської області. Відповідно до плану 49 спроможних територіальних громад мають об'єднатися навколо адміністративного центру (селища або міста) [6]. У подальшому рішенням Сумської обласної ради прогнозована кількість об'єднаних громад була збільшена. Після об'єднання замість нинішніх приблизно 400 в області буде створено близько 53 громад, зокрема, у 4 -х районах Сумщини, - Краснопільському, Кролевецькому, Путивльському та Шосткинському – планується залишити по одній громаді. Наразі в області утворено одну – Березівську громаду у Глухівському районі, до неї увійшли 8 сільських рад.

Станом на початок 2016 р. в Україні діяло 159 об'єднаних громад (ОГ), найбільша їх кількість (26) створено у Тернопільській області [7]. Бюджети об'єднаних громад наповнюються на новій податковій базі. До них надходять 60% податку на доходи фізичних осіб, 100% єдиного податку, 100% плати за землю і решта – інші податки і збори, що збирають на відповідній території. Бюджети ОГ отримують освітню та медичну субвенції з державної скарбниці.

Разом з тим, початок реформи продемонстрував недоліки як у законодавчому забезпеченні, так і в практичній реалізації передбачених змін.

По – перше, необхідно визначити перелік соціальних об'єктів (загальноосвітні школи, лікарні, будинки культури тощо), які переходять до власності ОГ та фінансову спроможність останніх щодо їх утримання. Як негативний приклад можна навести ситуацію, що склалася з фінансуванням

професійно-технічних училищ. Закони України №3830-3 та №3830 -2 від 04.02.2016 р. передбачають передачу майна відповідних закладів в комунальну власність, відключення цих закладів від електро та газопостачання за борги. У разі запровадження даних норм більшість ПТУ опиняться на межі закриття, що викликало масові протестні акції педагогічно-учнівських колективів і професійно-технічних закладів ситуацію було виправлено.

По – друге в Україні на відміну від Польщі відсутній чіткий поділ повноважень між органами самоврядування. Формально існує самоврядування на рівні громад, районів, областей, але лише у містах існують виконавчі комітети, яким підпорядковані відповідні ради. У селах, районах та областях усі виконавчі функції виконують адміністрації, призначені та підзвітні центральній владі. У перспективі в кожній одиниці самоврядування має існувати власний виконавчий апарат. Радам ОГ потрібно створити власні відділи освіти, охорони здоров'я, культури (або зведені гуманітарні відділи) з метою управління переданими їм у власність об'єктами. До їх компетенції можуть належати конкурси на посади керівників шкіл, лікарень, будинків культури, тощо.

По – третє необхідно на законодавчому рівні закріпити обсяги фінансування, які отримуватимуть органи місцевого самоврядування, терміни надходження коштів, механізми їхнього розподілу. Відповідно до нового Податкового кодексу планується збільшити частку надходжень до зведеного бюджету з 20 до 30-40%. При тому державна частка узагальному бюджеті зменшуватиметься, а бюджет розвитку місцевого самоврядування – зростатиме.

Зрештою, основою будь-якої реформи є кадрове забезпечення. Органи місцевої влади мають бути не лише наділені новими повноваженнями та ресурсами, але й укомплектовані ефективними менеджерами. Відповідно до Європейської хартії місцевого самоврядування органи місцевої влади можуть самостійно встановлювати рівень зарплати для власних працівників переобирати посадовців, діяльність яких не відповідає вимогам громади.

Багато питань виникає до повноважень нової особи в системі органів державної влади – префекта, призначуваного Президентом. Головним його

завданням, відповідно до законопроекту " Про внесення змін до Конституції України щодо децентралізації влади" [8], є наглядові функції – стеження за дотриманням законів і Конституцією України місцевими органами влади та їх очільниками. Загалом інститут представника держави на території існує в більшості європейських країн. Його призначення полягає у державному контролі за діяльністю органів місцевого самоврядування. До недавнього часу в Україні ця місія покладалася на прокуратуру, але з 2015 р. її було позбавлено функції загального нагляду, внаслідок чого органи місцевого самоврядування залишилися поза професійним державним контролем. У законопроекті "Про префекта" передбачається, що це має бути адміністративна, а не політична посада, оскільки рішення місцевих рад, підконтрольних префекту, можуть носити різне політичне забарвлення. Планується створити спеціальний резерв префектів, призначення на посаду після проходження відповідного конкурсу. Діючим народним депутатам та іншим особам, котрі обіймають політичні посади, до участі у конкурсі не допускаються. Слід зазначити, що повноваження префекта в ряді країн (Польща, Франція) суттєво відрізняються від запропонованих у згаданому законопроекті. Зокрема, на відміну від французького префекта український посадовець не керуватиме поліцією чи іншими територіальними органами міністерств і відомств, а лише координуватиме їх діяльність [9].

Для керівництва регіонами потрібно декілька десятків тисяч працівників, готових працювати в інтересах громади, спроможних ефективно використовувати бюджетні кошти. У зв'язку з цим постає проблема подолання корупції у діяльності державних службовців.

Таким чином, проміжні підсумки реформи місцевого самоврядування в Україні засвідчили як певні успіхи, так і проблеми, пов'язані із законодавчим, організаційним, фінансовим, кадровим забезпеченням процесів реформування.

Досвід європейських країн доводить, що децентралізація влади є кроком до економічного розвитку, максимальної передачі та ресурсів на місця,

реального залучення громадян до ухвалення та реалізацію управлінських рішень.

Використана література

1. Закон «Про добровільне об'єднання територіальних громад» Верховна Рада України. Закон від 05.02.2015 , №157-VIII Остання редакція від 13.01.2016. Режим доступу: <https://docs.dtkr.ua/ua/doc/1214.60.0>

2. Закон України "Про внесення змін до Бюджетного кодексу України (щодо фінансового забезпечення надання адміністративних послуг органами місцевого самоврядування)" Закон від 28.12.2014 № 79-VIII (Редакція станом на 01.01.2016). Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/79-19>.

3. Закон України "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування та оптимізації надання адміністративних послуг". Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55406

4. Закон України "Про передачу повноважень щодо розпорядження земельними ресурсами до органів місцевого самоврядування від 21.05.1997 № 280/97-ВР (Редакція станом на 01.03.2016). Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>

5. Самаєва Ю. Войцех Місьонг: "Провести децентралізацію так, щоб були задоволені всі, неможливо. Головне – розпочати"/Ю.Самаєва// Дзеркало тижня. Україна. – 2015. - №33 – (12 вересня).

6. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 8 вересня 2015 р. №1001 – р "Про затвердження перспективного плану формування територіальних громад Сумської області"/Урядовий кур'єр. – 2015. - №182 (1 жовтня).

7. Якель Р. Об'єднані громади: роздвоєння сутності/Р.Якель//// Дзеркало тижня. Україна. – 2016. - №4 – (6 лютого).

8. Про попереднє схвалення законопроекту про внесення змін до Конституції України щодо децентралізації влади від 31.08.2015 № 656-VIII... Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/656-19>

9. Ганущак Ю. Яким бути українському префекту/Ю.Ганущак// Дзеркало тижня. Україна. – 2015. - №49 – (19 грудня).