

Дракохруст Т.В.

**к.держ.упр., ст.викладач кафедри міжнародного права та
європейської інтеграції
Тернопільського національного економічного університету**

Проблемні питання створення територіальної громади як механізму реалізації децентралізації влади

Необхідність дослідження проблеми викликана активізацією зусиль органів державної влади України щодо реформування системи місцевого самоврядування та територіальної організації влади.

Відповідно до ст. 5 Конституції України, носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ. Народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування. Право визначати і змінювати конституційний лад в Україні належить виключно народові і не може бути узурповане державою, її органами або посадовими особами.

Відповідно до ст. 140 Конституції України, місцеве самоврядування є правом територіальної громади самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України.

Урядом 1 квітня 2014 року була схвалена Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні (розпорядження КМУ №333-р – далі Концепція) та затверджено План заходів з її реалізації (розпорядження КМУ №591-р від 18.06.2014). Відповідно до цього плану було внесено зміни до Бюджетного та Податкового кодексів України, якими здійснено перший етап бюджетної децентралізації. Так, зміни до Бюджетного кодексу фактично є основою для стимулювання громад до об'єднання та підвищення їхньої спроможності через механізм переходу бюджетів об'єднаних громад на прямі міжбюджетні відносини з державним бюджетом. У разі об'єднання такі громади наділяються повноваженнями та ресурсами, як у міст обласного значення. Натомість територіальні громади, які не візьмуть участь у об'єднанні, залишаються осторонь цього процесу та позбавляються права на виконання делегованих державою повноважень органів

місцевого самоврядування в селах, селищах, містах районного значення, що не об'єдналися. Отже, об'єднання територіальних громад є запорукою переходу місцевого самоврядування на якісно новий рівень. Парламентом ухвалено Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад (№157-VIII від 05.02.2015 – далі Закон №157), а Урядом для забезпечення його реалізації затверджено Методику формування спроможних територіальних (постанова КМУ №214 від 08.04.2015). Саме ці акти визначають, яким чином має відбуватись об'єднання громад для того, щоб вони стали спроможними [1].

Проте, існує низка проблемних питань, на які варто звернути більше детально увагу. Перш за все, слід зазначити про необхідність інфраструктурного та кадрового забезпечення територіальних громад.

У спроможних територіальних громадах органи місцевого самоврядування мають забезпечити надання громадянам усіх необхідних публічних послуг. Для цього необхідні приміщення для розміщення відповідних служб.

Частина громад, які будуть сформовані навколо сьгоднішніх районних центрів та міст обласного значення, вже забезпечена необхідними приміщеннями. Міста обласного значення вже мають відповідні повноваження з відповідною інфраструктурою. У районних центрах органи місцевого самоврядування об'єднаних громад отримають існуючу інфраструктуру та повноваження, які на сьогодні є в наявності у районних державних адміністрацій (районних рад). Тобто повноваження у сфері освіти, охорони здоров'я, соціального захисту тощо здійснюватимуть органи місцевого самоврядування об'єднаних громад, а не місцеві державні адміністрації. Інші громади для того, щоб стати спроможними, мають бути забезпечені відповідними приміщеннями, у першу чергу для розміщення нових служб.

Зокрема, потрібно виокремити мінімальний перелік приміщень, які потрібні для необхідної інфраструктури спроможної громади, а саме:

1. Приміщення для органу місцевого самоврядування об'єднаної громади з урахуванням додаткових функцій управління фінансами та комунальною

власністю, містобудівною діяльністю, освітою, охороною здоров'я, культурою, соціальним захистом тощо.

2. Приміщення для поліклініки (амбулаторії), лікарні широкого профілю
Приміщення для територіального центру соціального захисту.

3. Приміщення для Центру надання адміністративних послуг.

4. Приміщення для пожежної частини.

5. Приміщення для органів державної влади (пенсійного фонду, центру зайнятості, казначейства, реєстрації актів цивільного стану та майнових прав).

6. Окрема будівля для органів правопорядку.

В даному випадку знову таки виникають питання яким чином має задовольнятися потреба у вище перелічених приміщеннях і не тільки.

Ще однією особливістю об'єднаних територіальних громад є наявність старости, який є посадовою особою місцевого самоврядування і обирається в порядку, визначеному законом. Староста обирається у селах, селищах, визначених за рішенням місцевої ради об'єднаної територіальної громади на строк повноважень цієї місцевої ради. У поселенні-центрі громади староста не обирається. У повноваження старости входять: 1) представлення інтереси жителів села, селища у виконавчих органах сільської, селищної, міської ради; 2) сприяння жителям села, селища у підготовці документів, що подаються до органів місцевого самоврядування; 3) участь у підготовці проекту бюджету територіальної громади в частині фінансування програм, що реалізуються на території відповідного села, селища; 4) внесення пропозицій до виконавчого комітету сільської, селищної, міської ради з питань діяльності на території відповідного села, селища виконавчих органів сільської, селищної, міської ради, підприємств, установ, організацій комунальної форми власності та їх посадових осіб; 5) здійснення інших обов'язків, визначені Положенням про старосту, яке затверджується радою об'єднаної громади. У Положенні визначаються права і обов'язки старости, порядок його звітності, інші питання, пов'язані з діяльністю старости; 6) є членом виконавчого комітету ради об'єднаної громади за посадою [2].

Знову ж таки в селах, селищах, що до об'єднання територіальних громад мали свої органи місцевого самоврядування, обов'язки старости до обрання на перших виборах старости виконує особа, яка здійснювала повноваження сільського, селищного голови відповідної територіальної громади до об'єднання. Значним ризиком буде можливий політичний спротив локальних еліт, із перспективою залучення на свою підтримку широкої громадськості. Соціальна база спротиву може розширитися через побоювання мешканців чинних адміністративно-територіальних одиниць втратити статус та інфраструктурні переваги. Зокрема, з таких причин у 2005 р. було зірвано реалізацію пілотного проекту адміністративно-територіальної реформи у Київській області.

Також негативним наслідком може стати зростання порушень українського законодавства (включаючи посягання на права і свободи громадян) у процесі діяльності органів місцевого самоврядування. На даний момент цю тенденцію, зокрема, можна відстежити на прикладі норм статутів окремих територіальних громад, які обмежують право місцевої ініціативи.

Крім того ще одним цікавим питанням є алгоритм та строки добровільного об'єднання громад. Так, Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» передбачає декілька послідовних етапів процесу об'єднання і визначає часові рамки тих етапів. Однак він чітко не визначає, чи ті рамки є жорсткими. Якщо їх вважати такими, то процес об'єднання потребуватиме понад 6 місяців, і значить, він мав розпочатися в громадах не пізніше 1 березня, що важко було забезпечити. При практичному застосуванні Закону може виникнути питання щодо тлумачення цього виразу.

Зокрема, громадське обговорення – це не тривалий процес, який триває певну кількість днів, а публічний захід, на якому присутні зацікавлені члени територіальної громади, і звичайна виправдана тривалість його проведення не перевищує кількох годин, а разом з підготовкою – декількох днів. Так, у частині другій статті 7 цього ж Закону термін «громадське обговорення» розкривається як громадські слухання, збори громадян, інші форми консультацій з громадськістю. У частині четвертій статті 5 Закону визначено,

що порядок проведення громадського обговорення з питань, передбачених цим Законом, визначається сільською, селищною, міською радою. Окремі форми таких громадських обговорень передбачені Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні»: громадські слухання (стаття 13), загальні збори (стаття 8). Такі заходи разом з їхньою підготовкою об'єктивно не можуть тривати протягом 30 чи 60 днів [3].

Відсутнє належне законодавче забезпечення реалізації базових прав територіальних громад: територіальні громади досі не набули правосуб'єктності, а тому не можуть здійснювати передбачене ст.140-143 Конституцією України, більшість членів територіальних громад, особливо тих, у яких досі не зареєстровані статuti територіальних громад, позбавлені свого права на безпосередню участь у місцевому самоврядуванні.

Фактично, розпочавши об'єднання територіальних громад коли незабезпеченим є право участі громадян України у місцевому самоврядуванні гарантоване Конституцією України (ст.140), порушено Загальну декларацію прав людини (ст. 21), яка визначає, що кожна людина має право брати участь в управлінні своєю країною безпосередньо.

Список використаної літератури:

1. Очікувані ризики у процесі децентралізації влади в Україні". Аналітична записка. [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://www.niss.gov.ua/articles/1021/>.

2. Добровільне об'єднання територіальних громад – позитивні зміни у сфері децентралізації влади. [Електронний ресурс]. - Режим доступу: http://nbuviap.gov.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=968:rozvito-k-teritorialnih-gromad&catid=8&Itemid=350.

3. О.В. Скрипнюк. Децентралізація влади як фактор забезпечення стабільності конституційного ладу: питання теорії і практики. [Електронний ресурс]. - Режим доступу: www.ccu.gov.ua/doccatalog/document?id=251115.

