

Правова база здійснення децентралізації в Україні

Постановка проблеми. Сьогодні можна констатувати, що в більшості місцевих громад України питання місцевого значення вирішуються незадовільно. Велика кількість місцевих громад занепадає, особливо у сільській місцевості та невеликих містечках. Активна частина населення мігрує у більші міста, в більш розвинуті регіони та навіть інші країни. Тому ми вважаємо за потрібне розкрити актуальність проведення децентралізації у наш час.

Мета. Дослідити правову базу здійснення децентралізації в Україні. Для висвітлення поставленої мети ми ставимо наступні **завдання**:

- визначити причини проведення децентралізації в Україні;
- розглянути закони, які прийняті Верховною Радою;
- зробити висновки про здійснення децентралізації в Україні.

Стан дослідження. Раніше проблемою децентралізації державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні вже займалися відомі вчені-юристи, такі як О. Батанов, Н. Бикадорова, В. Борденюк, Я. Брюкнер, М. Їжа, В. Кампо, А. Матвієнко, П. Трачук та ін. Проте через тісний зв'язок мало хто досліджує ефективну реалізацію місцевого самоврядування в розриві від державної влади. Тому це питання потребує свого висвітлення та вирішення в умовах сьогодення.

Виклад матеріалу. Децентралізація — це процес перерозподілу функцій та повноважень від центрального управління до територіальних громад.

В Європі, відповідно до Європейської Хартії Місцевого Самоврядування від 15.10.1985 р., держава гарантує право територіальним спільнотам та обраним ними органам самостійно вирішувати деяку частину публічних прав, в межах діючих законів та під свою відповідальність.

Вперше децентралізація згадується в Конституції Української Народної Республіки від 29 квітня 1918 року, у якій зазначалося, що:

«не порушуючи єдиної своєї влади, УНР надає своїм землям, волостям і громадам права широкого самоврядування, дотримуючись принципу децентралізації»

На даний час, ст. 5 Конституції України дає право народу здійснювати владу безпосередньо через органи державної влади та органи місцевого самоврядування.

На нашу думку, саме зростання державних витрат, низькі економічні показники, неефективне використання бюджетних коштів, зростання впливу ідей вільного ринку та ін. змусило Президента та Уряд піти на такий крок як децентралізувати свою діяльність.

В Україні децентралізація передбачає передачу частини владних повноважень з Києва до територіальних громад та передавання повноважень на прийняття рішень з головного органу будь-якої галузі уряду до чиновників нижчих рівнів (в областях, районах, містах) По суті, це передача значних повноважень та бюджетів від державних органів до органів місцевого самоврядування. Так, аби якомога більше повноважень мали ті органи на місцях, де такі повноваження можна реалізовувати найбільш успішно. Звичайно, такі питання як оборона, зовнішня політика, національна безпека, верховенство права, дотримання громадянських свобод будуть вирішуватися централізовано, згідно з чинним законодавством.

Щоб приєднатися до Європейського Союзу Україна повинна провести велику кількість різноманітних реформ, включаючи і фінансову децентралізацію, оскільки без фінансового забезпечення неможливо досягти значних і вагомих результатів в інших сферах реформування. Концепцію реформи уряд сформував і схвалив на початку квітня 2014 року.

Для проведення реформи по децентралізації державної влади в Україні прийнято рішення реалізувати 5 наступних кроків:

1. Визначити територіальну основу органів місцевого самоврядування та виконавчої влади

До реформи: Всього в країні близько 12 000 громад (сіл, селищ, міст), серед яких є навіть громади, де менше ста осіб. Створити повноцінне самоврядування в такому селі неможливо. Тому реформа підштовхне громади до об'єднання.

Метою реформи є створити трьохрівневу систему адміністративно-територіального устрою в Україні. Тобто, створити 27 регіонів, до складу яких увійде 120-150 районів, в складі яких знаходиться 1500-1800 територіальних громад. На даний час в Львівській області: об'єднані громади – 25, в перспективі ще 70. А до реформи: Загальна кількість рад - 711, з них: міських – 44, селищних – 34, сільських – 633. В Тернопільській області: До реформи: Загальна кількість рад - 615, з них: міських – 18, селищних – 17, сільських – 580. На даний час об'єднані громади – 36.

2. Розмежувати повноваження між органами місцевого самоврядування різних рівнів

До запровадження реформи все робилося з дозволу влади в Києві. Щоб зробити щось корисне в своєму місті, місцевій владі треба мати на це кошти. А власних коштів у місцевих влад майже й не було. Ті податки, що сплачували підприємства і люди, які там працювали, чи не повністю забирали в Київ – в держказну. Далі з Києва чиновники вирішували – кому і скільки дати. Планується: Найбільш важливі для людей повноваження передати на кожен рівень місцевого самоврядування.

Органи місцевого самоврядування відповідають за шкільну і дошкільну освіту, охорону здоров'я первинного рівня (поліклініки, фапи), заклади культури, благоустрій – освітлення вулиць, стан доріг, прибирання, транспорт, громадський порядок і багато інших, важливих повсякденних питань. Суть реформи: віддати право самостійно вирішувати всі ці питання громадам – мешканцям міст, сіл, селищ. В тому числі і виплачувати заробітну плату. В проекті Бюджету на 2018 рік планується передати територіальним громадам додаткові зобов'язання. Зокрема, оплату пільг населенню по житлово-комунальному господарству. Та багато інших виплат. Як мають справитися з цим територіальні громади поки неясно. Очевидно, що це буде не просто.

На даний час деякі повноваження передані. Але, щоб виконувати деякі функції навіть такі великі міста, як Тернопіль не мають достатньо коштів.

3. Розмежувати повноваження між органами місцевого самоврядування та виконавчої влади

Передати основні повноваження місцевих держадміністрацій органам місцевого самоврядування. Виконавчій владі залишити тільки право контролю.

На даний час виконується частково.

4. Визначити, скільки ресурсів треба на кожному рівні

До проведення реформи місцеві громади мали фінанси, але їх виділяв Київ під конкретні витрати. За реформою планується повністю оновити бюджетну систему. Громади повинні мати власні бюджети, можливість об'єднувати зусилля і фінанси. Тоді у них з'являться ресурси для вирішення нагальних питань і розвитку. Органи місцевого самоврядування матимуть, зокрема, частку від загальнонаціональних податків (а не тільки дотації). Якщо у місцевої влади через державні рішення виникнуть додаткові витрати, то це теж компенсує держава. Механізм розподілу податків між органами різного рівня і державою визначать у змінах до Бюджетного кодексу. Ці процеси моделюють спільно з польськими експертами. Фахівцями, які вже робили такі розрахунки для реформи місцевого самоврядування в Польщі.

5. Зробити органи місцевого самоврядування підзвітними перед виборцями і державою

До реформи були і так підзвітні. Мета реформи - впровадити закон про місцевий референдум, який дозволить відкликати депутатів місцевих рад і голів громад.

Люди почнуть розуміти, що від їхнього голосування залежить, чи добре працюватиме для них місцева влада. А отже від самих мешканців залежить якість життя.

Вже давно підготовлені і направлені в парламент пропозиції щодо змін у Конституції України. Конституційні зміни необхідні, адже поки там закріплена нинішня система влади з обласними та районними держадміністраціями, недостатніми повноваженнями і фінансовим

забезпеченням

громад

Весь пакет законопроектів напрацьовують і скеровують до Верховної Ради. Закон про співробітництво територіальних громад, а також державний бюджет із значним розширенням дохідної бази місцевими бюджетами, які відповідають баченню реформи, прийняті 2014 року. Також була прийнята Державна стратегія регіонального розвитку 2020. У 2015 році мали бути прийняті всі необхідні закони для реформи, та проведені зміни до Конституції. Але навіть у 2017 році обіцяне і заплановане не зроблено. На порталі Верховної Ради України вказано, що на даний час проведено безліч заходів, які стосуються проведення децентралізації в Україні. Це круглі столи, зустрічі з зарубіжними консультантами, розгляди законопроектів. Для продовження процесу децентралізації необхідним було прийняття парламентом ряду законодавчих актів:

1. Законопроект №2489. Про службу в органах місцевого самоврядування. Внесено на розгляд Верховної Ради 30.03.2015. Ухвалений 10 лют. 2017 р.

Цей Закон має забезпечити рівний доступ до служби в органах місцевого самоврядування, встановити нову модель оплати праці, преміювання та заохочення працівників органів місцевого самоврядування.

2. Законопроект №4772, 4773. Щодо добровільного приєднання територіальних громад. Внесено на розгляд Верховної Ради 03.06.2016. 19 бер. 2017 р. - Набув чинності. Врегулює порядок добровільного приєднання до вже утворених об'єднаних територіальних громад.

3. Законопроект №5520. Щодо особливостей добровільного об'єднання територіальних громад, розташованих на територіях суміжних районів.

Внесено на розгляд Верховної Ради 09.12.2016. Набув чинності 14 березня 2017. Забезпечить процес призначення перших місцевих виборів у громадах, утворених в результаті об'єднання громад різних районів.

Чомусь лише у 2016 році Уряд затвердив нову редакцію плану заходів щодо реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. Це має посприяти оновленню завдань, строків їх реалізації, а також виконавців таких завдань з метою подальшої реалізації положень Концепції. Основними заходами передбачається розроблення концептуальних пропозицій секторальних реформ у сферах освіти, охорони здоров'я, соціального захисту; проектів законів України про засади адміністративно-територіального устрою щодо посилення відповідальності органів місцевого самоврядування за прийняття рішень, що порушують Конституцію та закони України, статусу та виборів старост, розширення переліку послуг, які надаються через центри надання адміністративних послуг та забезпечення супроводження у Верховній Раді України проектів законів України, необхідних для реалізації реформи, проведення інформаційно-роз'яснювальної роботи, надання консультативно-методологічної допомоги, запровадження в територіальних громадах (передусім в об'єднаних територіальних громадах) дільничних поліцейських. Прийняття розпорядження сприятиме реалізації реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади.

Висновки: Досвід розвинутих країн свідчить, що децентралізація влади необхідна. Планується прийняття багатьох потрібних законів, розроблені законопроекти. Дуже багато розроблених законопроектів Верховною Радою навіть не розглядаються. Ті, що розглядаються і приймаються часто доводяться до абсурду при врахуванні поправок. Переважна більшість депутатів ВР не навчена навіть *основам* державотворення, не мають юридичної підготовки. Що може знати про функціонування держави співак, козак, солдат, власник бізнесу? Нехай вони навіть володіють найкращими людськими якостями. І політика не повинна бути бізнесом. І закони не повинні прийматися за 15 хвилин без ретельного вивчення і обговорення. Закони не повинні прийматися за вказівкою «зверху». Закони повинні бути обов'язковими до виконання для всіх без виключення. Необхідною умовою юридичного забезпечення процесу децентралізації влади та розвитку місцевого самоврядування має стати ухвалення якісних місцевих нормативно-правових актів, які чітко регламентуватимуть усі відповідні процедури, надаючи територіальним громадам і їхньому

керівництву реальні важелі впливу для представництва і захисту інтересів своїх округів. Насамперед це Статут територіальної громади, Положення про старосту, Регламенти місцевої ради та її виконавчих органів.

Список використаної літератури:

1. Сумська Т. Децентралізація бюджетної системи як організаційна основа системи місцевого самоврядування // Журнал європейської економіки : науковий журнал / Тернопіл. нац. екон. ун-т. – Тернопіль, 2015. – Т. 14, (№ 1). – С. 59-71.
2. Бак Н.А. Децентралізація в Україні: бюджетні права, обов'язки та відповідальність // Фінанси України : науково-теоретичний та інформаційно-практичний журнал / М-во фінансів України. – Київ, 2016. – № 7 (248). – С. 64-81.
3. Попко В.В. Децентралізація влади - необхідна умова (індикатор розвитку) місцевого самоврядування // Часопис Київського університету права : український науково-теоретичний часопис / Київський ун-т права НАН України, Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України. – Київ, 2016. – № 2. – С. 70-75.
4. Денисов К.В. Децентралізація влади в Україні: адміністративні та бюджетні аспекти, національна безпека // Бізнес Інформ : науковий журнал / Н.-д. центр індустріальних проблем розвитку НАН України (Харків) ; Харк. нац. екон. ун-т. – Харків, 2015. – № 12 : Проблеми питання соціально-економічного розвитку регіонів України. – С. 60-64.
5. Братковський М.Л. Децентралізація публічної влади в Україні: проблеми та перспективи // Держава та регіони : науково-виробничий журнал / Гуманітарний університет "Запорізький інститут державного та муніципального управління". – Запоріжжя, 2010. – С. 108-111.
6. Дурас М.М. Децентралізація публічної влади в Україні: сучасний стан та перспективи // Вісник Київського національного університету ім. Тараса Шевченка/ Київський національний університет імені Тараса Шевченка. – Київ, 2014. – С. 24-33.
7. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://portal.rada.gov.ua>
8. Гурик, М. І. Українська політична еліта: історичний огляд і перспективи розвитку // Інтелігенція і влада. – Одеса : Астропринт, 2006. – С. 67-73.
9. Гончарук, Т. В. Філософські проблеми державного управління [Текст] : навч. посіб. / Т. В. Гончарук, М. І. Гурик, М. Л. Шумка ; відп. за вип. Т. В. Гончарук. – Тернопіль : Економічна думка, 2015. – 216 с.
10. Гурик, М. І. Концепція еліти В. Липинського: аналіз і перспективи / М. І. Гурик // Наукові записки Національного університету «Острозька академія»: Серія «Культурологія», Острог, 2010.– С.121-126.
11. Гурик, М. І., Шумка, М. Л. «Каста луччих людей» у соціально-філософському вченні Дмитра Донцова / М. І. Гурик, М. Л. Шумка // Наукові записки Національного університету «Острозька академія»: Серія «Філософія». – Вип.8.– Острог, 2011.– С.36-46.