



## АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ УМОВИ ЕФЕКТИВНОГО УПРАВЛІННЯ РЕГІОНОМ

*РАЙНІН Ігор Львович - кандидат наук з державного управління, Голова Харківської обласної державної адміністрації*

*В статті розглядається процес добровільного об'єднання територіальних общин в Харківській області, аналізується правове регулювання такого об'єднання, відзначаються недостатки законодавчого забезпечення добровільного об'єднання територіальних общин.*

**Ключові слова:** територіальна громада, об'єднання, регіон, область, децентралізація, забезпечення.

### Актуальність теми

Україна, яка успадкувала від свого радянського минулого адміністративно-територіальний устрій з жорсткою централізованою системою управління, не має сьогодні можливості ефективно використовувати переваги демократизації суспільства, ринкової економіки, інвестиційно – інноваційної політики, вільної торгівлі, євроінтеграційного процесу. Назріла необхідність впровадження нової регіональної політики як інструмента подальшого соціально-економічного розвитку регіонів на основі реформування управління ними.

Світовий досвід показує, що країни, які успішно реалізують регіональну політику, досягають значно кращої ефективності в розвитку економіки, ніж ті країни, які регіональній політиці не приділяють належної уваги.

Економічно високо розвинуті країни, зокрема, такі як Федеративна Республіка Німеччина, Бельгія, Франція, Сполучені Штати

Америци, Австрія, розвиваються шляхом ефективного самоврядування і радикального поглиблення регіоналізації державного управління.

«В Україні також немає альтернативи всебічному розвитку регіоналізації, розгортанню регіоналізму у сферах господарського, соціального, державного управління»[1].

Реформування всіх галузей суспільного життя, в тому числі адміністративно-територіального устрою України, стало постійною темою політичних і наукових дискусій та різного роду нормативно-правових рішень органів центральної виконавчої влади. Головною метою такого реформування є найбільш повна передача повноважень і ресурсів від центральних органів влади місцевим органам самоврядування, що має послугувати кризовому обслуговуванню населення. Комплекс заходів з адміністративно-територіальної реформи та передачі повноважень комісія охоплюється поняттям – децентралізація влади.

Питання децентралізації влади розглядалися такими науковцями, як В.Я. Тацій, О.М Бандурка, Ю.С. Шемшученко, О.Л. Копиленко, Р.П. Безсмертний, К.П. Голіков, А.С. Логвиненко, Ю.О. Чернецький, та іншими вченими – юристами, економістами, соціологами, географами. Дослідження проблем ефективного управління регіонами носить міжгалузевий характер, вимагає комплексного підходу і набуває особливої актуальності в сучасних умовах розвитку України.

### Виклад основного матеріалу

Ефективне управління територією регіону можливе за наявності в органів виконавчої влади та місцевого самоврядування відповідних повноважень та матеріально-технічних і фінансових ресурсів, що можна досягти шляхом децентралізації влади та добровільного об'єднання територіальних громад регіону.

Децентралізація – процес перерозподілу або дисперсування функцій, повноважень, людей або речей від центрального управління [2].

У рамках державного сектора децентралізація означає, що рішення з важливих питань життя регіону приймаються не центральною владою, а місцевими і регіональними органами влади. Децентралізація полягає у створенні системи управління, яка заснована на передачі місцевим органам виконавчої влади і органам самоврядування окремих функцій центральних органів. В.М. Шаповал зазначав, що категорія «система органів виконавчої влади» відображає форму держави, елементами якої є форма державного управління (спосіб організації влади, зумовлений принципами взаємовідносин вищих органів держави) та форму державного устрою (спосіб організації державної влади, що визначається характером взаємовідносин держави як цілого і її складових частин). Від характеру таких взаємовідносин залежить система державного управління: парламентська, президентська, парламентсько-президентська (змішана) форми правління [3].

Основними суб'єктами регіонального управління є обласні та районні державні адміністрації (у Києві – міська, у Севастополі – не діє, у зв'язку з анексією території Криму) та обласні, районні та міські ради.

В українській науці «регіон» визначається як певна територіальна одиниця (район, область, зона), що вирізняється за допомогою інших таких же одиниць специфічними рисами (географічними, геологічними, стенографічними, економічними та ін.). Поняття регіоналізму в цьому контексті сприймається як підхід до розгляду і вирішення проблем з позиції інтересів регіону та регіоналізації як здійснення політики регіоналізму [4].

Регіон (лат. region (regionis) – область, район, напрям, кордон) – частина території країни (район, область, ін.), що вирізняється сукупністю природних або історично установлених економіко-географічних умов і національним складом населення. У законодавстві України про місцеве самоврядування, планування території і прогнозування державного регулювання ринку цін, паперів, антимонопольну діяльність тощо правовий зміст регіону зазвичай збігається з поняттям «область» і «район» як одиниць адміністративно-територіального наділу [5].

Адміністративно територіальні райони відрізняються більш або менш вираженою однорідністю ґрунтово – кліматичних умов, внутрірайонними економічними зв'язками і т. ін.; їх ядро складають малі й середні міста, селища міського типу, а також великі села. Вони охоплюють територію, що управляється районною адміністрацією.

Внутріобласні «зв'язки характеризуються меншою, ніж вищевказані регіони, проте достатньо вираженою природно-кліматичною однорідністю, певною спільністю умов господарювання, а також соціально-просторовою організації культурно-дозвільного життя населення. Вони охоплюють територію кількох адміністративно-територіальних районів і мають ядром центр одного з них, що є середнім або великим містом обласного чи республіканського підпорядкування, у якому зосереджено більш або менш розвинутий комплекс підприємств і установ»[6].

У силу правового регулювання на рівні областей і районів більш впливовими за повноваженнями є місцеві державні адміністрації, а не місцеві органи самоврядування. Місцеві державні адміністрації як суб'єкти загальнодержавної системи органів виконавчої влади не перебувають в істотній залежності від населення відповідних територій та їх органів самоврядування. Автор бачить однією із умов ефективного управління регіоном подальшу демократизацію політичної системи України, передачу в регіони повноважень від центральних органів виконавчої влади і перехід до виборів голів адміністрацій населенням областей та районів і збільшення їх відповідальності перед місцевими рядами.

5 лютого 2015 року Верховна Рада України прийняла Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад»[11]. Необхідність такого закону обумовлена протиріччям ст. 6 Закону України «Про місцеве самоврядування»[13], відсутністю правової процедури об'єднання територіальних громад сіл, селищ, міст. Метою закону є встановлення порядку об'єднання територіальних громад сіл, селищ, міст і надання державної підтримки об'єднаним територіальним громадам. Реформу адміністративно-територіального устрою, складовою якої є добровільне об'єднання територіальних громад, необхідно пов'язувати з прийняттям Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади) [10].»

Основні зміни до Конституції передбачають:

- запровадження трирівневої системи адміністративно-територіального устрою України – область, район, громада з повсюдністю місцевого самоврядування;

- передачу функцій виконавчої влади від місцевих адміністрацій виконавчим органам рад відповідного рівня;

- розподіл повноважень між органами місцевого самоврядування за принципом субсидиарності і наділення саме громад максимально широким колом повноважень;

- чітке забезпечення повноважень органів місцевого самоврядування необхідними фінансовими ресурсами, в тому числі через їх участь у загальнодержавних податках;

- ліквідацію державних адміністрацій і створення натомість державних представництв з тільки контрольно-наглядовими і корекційними, а не виконавчими функціями.

Реалізацію реформування адміністративно-територіального устрою регіону також необхідно розглядати як адміністративно-правову умову ефективного управління регіоном. Нині в Харківській області налічується 27 низових адміністративних районів, 9 районів міста Харкова і 459 територій сільських рад, на території області є 17 міст, із яких одне (Харків) – республіканського підпорядкування і шість обласного значення. Крім цього, налічується 61 селище і більше 1680 сільських населених пунктів.

Райони області, райони м. Харкова, міста обласного підпорядкування, міста районного підпорядкування, території селищних і сільських рад, окремі віддалені і малочисельні населенні пункти утворюють громіздку і важко керовану ієрархічну систему адміністративно-територіальних одиниць кількох рівнів, у яких надто складно розподілити повноваження між суб'єктами управління нею. Не менше складно провести розрахунки для виділення бюджетних коштів, а також здійснювати контроль за ефективністю їх використання[7]. Подібна ситуація має місце і в інших регіонах країни. Вказані та інші обставини соціально-економічного та політичного характеру обумовлюють необхідність невідкладного реформування адміністративно-територіального устрою України.

Головною метою реформи має бути скасування районного поділу України, замість кількох десятків районів в області мають бути створені 4-6 повітів. Межі областей, які пропонується називати регіонами, не будуть змінюватися. Повіти формуються за критерієм кількості населення і компактності, тобто в кожному повіті буде від 150 до 400 тисяч населення. Загалом вся Україна поділяється на 120-130 повітів. Нижче повіту буде громада – найнижча адміністративна одиниця. Концепція полягає в об'єднанні сіл у крупні громади, щоб надати їм широку фінансову та управлінську автономію.

Реалізація закону про добровільне об'єднання громад, як частина загальної реформи по децентралізації влади, на думку автора, має бути здійснена не до, а після прийняття змін до Конституції України, оскільки після реформи зміниться сама ідея проведення адміністративно-територіального устрою.

Громади, повіти, регіони (як планується називати сільські громади, райони і області після децентралізації) повинні мати достатні ресурси для економічного розвитку, перспективу фінансової самостійності.

Прийняття Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» викликало неабиякий резонанс у мешканців Харківської області. Як посадові особи органів виконавчої влади та місцевого са-

моврядування, так і широка громадськість з розумінням ставляться до необхідності змін і висловлюють конкретні пропозиції по здійсненню процедури об'єднання.

З метою формування моделі ефективного територіального устрою Харківського регіону, забезпечення самодостатності територіальних громад, надання їм відповідних матеріальних і фінансових ресурсів, створення необхідних умов для ефективного управління територією регіону та об'єктами соціальної інфраструктури, Харківська обласна державна адміністрація вважає доцільним проведення добровільного об'єднання територіальних громад.

Департаментом економіки і міжнародних відносин Харківської обласної державної адміністрації спільно з департаментом фінансів, юридичним департаментом, департаментом масових комунікацій у червні 2015 року був розроблений проект Перспективного плану формування територіальних громад Харківської області (далі Перспективний план), який був затверджений Харківською обласною радою. У підготовці проекту брали участь спеціально створена для цієї мети Робоча група з підтримки та впровадження заходів з добровільного об'єднання територіальних громад та регіональний Офіс з питань впровадження реформ.

Громадські обговорення проекту Перспективного плану були проведені у всіх районах Харківської області, у засобах масової інформації, положення проекту були розміщені на офіційному веб-сайті облдержадміністрації, що викликало активну реакцію населення, у зв'язку з чим до Робочої групи з підтримки та впровадження заходів з добровільного об'єднання територіальних громад надійшло більше тисячі пропозицій, зауважень та рекомендацій, які були розглянуті при доопрацюванні проекту [14].

В усіх районах області відбулися семінари-наради з головами міських, сільських та селищних рад та депутатами місцевих рад і працівниками органів місцевого самоврядування.

Проведені також виїзні консультації членів обласної Робочої групи та експертів Офі-

су з питань впровадження реформ у сфері місцевого самоврядування, децентралізації повноважень органів виконавчої влади з громадськістю міст та районів, надавалась методична та інформаційна підтримка органам місцевого самоврядування та райдержадміністраціям по розробці пропозицій до організації процесу проведення добровільного об'єднання територіальних громад.

Проект Перспективного плану формування територій громад Харківської влади був розроблений на основі Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» та постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад»[12].

У Перспективному плані формування територій громад Харківської передбачено створення 59 спроможних територіальних громад, замість існуючих нині 459. Перспективний план об'єднання територіальних громад Харківської області розроблявся з урахуванням фундаментальних положень про компетенцію і повноваження органів місцевого самоврядування в Україні спрямованих на комплексне надання послуг місцевому населенню та забезпечення життєдіяльності територіальних громад. 40 територіальних громад із 59 вже готові об'єднатися. Об'єднання територіальних громад Харківщини стає зрозумілим і системним. Вказані вище 40 територіальних громад направили запрошення до об'єднання 300 сільським і селищним радам[15].

При розробці Перспективного плану формування територіальних громад Харківської області враховувалися соціально-економічні показники сільських, селищних, міських та районних рад, кількість населення, у тому числі дітей шкільного та дошкільного віку, кількість населених пунктів та кількість місцевих рад, які їх представляють, обсяг доходів існуючих територіальних громад та обсяг доходів (розрахунковий) спроможної територіальної громади. По кожній майбутній територіальній громаді враховувалась також критична (найбільша) відстань між потенціальним адміністративним центром та населеним пунктом і забезпеченість території транспортними комунікаціями.

Саме критичні відстані між окремими населеними пунктами та потенціальними адміністративними центрами є тими вузькими місцями проекту реформування території Харківської області, які можуть спричинити незручності в майбутньому членам територіальних громад.

Населених пунктів, відстань від яких до потенціальних адміністративних центрів становить десятки кілометрів, можна нарахувати також десятки. Враховуючи сучасний стан внутрішньорайонних доріг та забезпеченість автотранспортними перевозками, проблеми обслуговування населення таких населених пунктів, особливо, у сфері охорони здоров'я, освіти, соціальної допомоги, надання адміністративних послуг стають надзвичайно актуальними.

Особливої уваги в процесі формування моделі ефективного територіального устрою області на базовому рівні, створення об'єднаних територіальних громад, заслуговують питання обслуговування дітей шкільного і дошкільного віку віддалених населених пунктів. Вказані обставини спонукають органи виконавчої влади і місцевого самоврядування вжити низку заходів по забезпеченню діяльності малочисельних шкіл, дитячих дошкільних закладів, медичних установ, транспортних підприємств, ремонту і підтриманню належного стану доріг.

Попри тих проблем, які настають з реформуванням територіальних громад, обласна державна адміністрація підтримує процес формування спроможних територіальних громад як перспективу подальшого розвитку місцевого самоврядування та вдосконалення їх діяльності.

Однозначно із схваленням ідеї об'єднання територіальних громад, вираженої в законі «Про добровільне об'єднання територіальних громад» і вжиттям конкретних заходів по його реалізації в Харківській області, передбачених у Перспективному плані формування території громад Харківської області, не можна оминати і окремі деталі вказаного закону, які необхідно розв'язати для його практичного виконання.

У Законі неконкретно відображені критерії об'єднання територіальних громад, зокрема в п.4 ч. 1 ст. 4 (історичні, природні,

етнічні, культурні і інші фактори), в п.5 ч.1 ст. 4 Закону (якість і доступність публічних послуг, представляємих об'єднаною територіальною громадою, не можуть бути нижчими, чим до об'єднання).

У Законі немає уточнення заходів, які мають бути включені в план організаційних міроприємств по проведенню добровільного об'єднання територіальних громад, не визначено і поняття «зовнішніх меж юрисдикції об'єднаних територіальних громад (п.2 ч. 1 ст.4 Закону) і не розкритий зміст якості і доступності публічних послуг (п.5 ч. 1 ст.4 Закону). Необхідно також уточнити, яка кількість членів територіальної громади вносить пропозицію про об'єднання громад та яким чином проводиться громадське обговорення внесеної пропозиції. Порядок об'єднання територіальних громад не в повній мірі враховує особливості соціально-демографічного потенціалу громад, структуру і регіональні особливості економіки регіону, розміщення галузевих комплексів та соціально-культурних об'єктів.

Децентралізація і добровільне об'єднання територіальних громад унеможливають узурпацію влади і відкриють реальні можливості для розбудови місцевого самоврядування, зокрема забезпечать громадам можливість управління землями за межами населених пунктів.

Завдяки законодавчим змінам та вжитим організаційним заходам, розпочався реальний процес об'єднання громад. Внаслідок проведеної бюджетної децентралізації відбулося зростання місцевих бюджетів на понад 40%. Для підтримки проектів та програм місцевого самоврядування в Державному бюджеті передбачено понад 2,9 млрд. грн., у зв'язку з чим в Україні реалізується більше як 850 проектів, переважна частина з яких буде завершена до кінця року. Децентралізація влади і об'єднання територіальних громад маємо сприймати як фактор забезпечення стабільності конституційного ладу в Україні.

Утвердження нового становлення до прав громадян у державному управлінні має бути вирішальним напрямом реформування адміністративного законодавства, яке має забезпечити як реформу адміністратив-

### АНОТАЦІЯ

У статті розглядається процес добровільного об'єднання територіальних громад у Харківській області та аналізується правове регулювання такого об'єднання, відмічаються недоліки законодавчого забезпечення добровільного об'єднання територіальних громад.

### SUMMARY

In the article the process of voluntarily association of territorial communities is examined in the Kharkiv area and legal adjusting of such association is analysed, the lacks of the legislative providing of voluntarily association of territorial communities are marked.

но-територіального устрою, так і децентралізацію влади і добровільне об'єднання територіальних громад.

«Відповідно до завдань адміністративної реформи адміністративне законодавство має бути переважно спрямоване на утвердження пріоритету прав і свобод людини і громадянина в усіх сферах їх взаємодії з державою, її органами і посадовими особами.

Затвердженню зазначеного принципу мають сприяти всі здійснювані в Україні заходи щодо покращення стану відповідного нормативного масиву і в цілому механізму адміністративно-правового регулювання.

Найважливіший показник оновлення адміністративного законодавства полягає у створенні реального механізму забезпечення зазначених прав і свобод»[8].

Мета реформування буде досягнута тоді, коли людям після реформи стане жити краще, а адміністративні послуги, тобто виконання саме обов'язків держави перед громадянами, будуть доступні, якісні, своєчасні і ефективні.

### Література

1. Райнін І.Л. Чернецький Ю.О. Регіоналізація державного управління у провідних зарубіжних країнах. Регіон: стратегія та пріоритети. Український науково-практичний журнал. Харків. 2006. ст. 33 (30-33).
2. Definition of decentralization. The Free Dictionary, accessed. February 4, 2013.
3. Шаповал В.М. Державний лад країн світу. К. Український Центр правничих студій. 1999. ст. 282-294 (320 ст.).
4. Великий тлумачний словник сучасної української мови / Голов. ред. В.Т. Бусел. Київ, Ірпінь. – ВТД «Перун», 2001. – с. 1020 (1440 ст.).
5. Юридична енциклопедія в 6-ти томах. Київ. Видав. «Українська енциклопедія». 2003 т. 5 ст. 254 (733 ст.).

6. Чернецький Ю.О. Регіон як об'єкт і предмет дослідження у сучасному суспільствознавстві. Регіон: стратегія і пріоритети. Український науково-практичний журнал. Харків. 2006 №4 ст.ст.11 (10-17).

7. Голиков А.П., Логвиненко А.С., Непомнящий А.М. Адміністративно-територіальне устроєство України: оцєнка состоянннн, путн совершенствованнн. Регнн. Стратегнн и прнорнтетн. Х. 2006. №4 ст. 4. ст. 3-9).

8. Проблемн удосконаленнн адмннстратнвного законндавства у свнтлн завданн адмннстратнвної реформн в Українн. Науковн доповндь. За аг. ред. В.Б. Авер'яновн. Інстнтут державн і правн ім. В.М. Корєцького. Кнїв. 2004. ст. 7-8 (23 ст.).

9. Негада В'ячеслав Цього року Україна відкрила реальні можливості для розбудови місцевого самоврядування. 03.12.2015. Google decentralization.gov.ua/news/item/id/1006.

10. Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації) : закон України (проект) від 01.07.2015 р. № 2217.

11. Про добровільне об'єднання територіальних громад : закон України // Відомості Верховної Ради України, 2015. – № 13.- ст. 91.

12. Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад: постанова Кабінету Міністрів України від 08 квітня 2015 року № 214.

13. Про місцеве самоврядування в Україні : закон України // Відомості Верховної Ради в Україні, 1997. – № 24. – ст. 170.

14. Рншеннн Харкнвськн обласнн радн «Про схваленнн проєкту перспектнвного плану формуваннн територнй громад Харкнвськн обласнн» // протокол №38 заснданнн постнйнн комсснн від 18 червнн 2015 року № 214.

15. 40 територнльнх громад Харкнвськн обласнн нз 59 готовн об'єднуватнся//http://kharkov.dozor.ua/new/obwestvo/1162602.html.