

Державне управління

УДК 35.071.6

Забейворота Тетяна Валентинівна

здобувач кафедри політології та філософії

ХарПІ НАДУ

Забейворота Татьяна Валентиновна

соискатель кафедры политологии и философии

ХарПИ НАГУ

Zabeyvorota Tetiana

seeker of a PhD degree,

politology and philosophy department,

KRI NAPA

**ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ НА РІВНІ
АДМІНІСТРАТИВНОГО РАЙОНУ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ
ПУТИ СОВЕРШЕСТВОВАНИЯ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ НА
УРОВНЕ АДМИНИСТРАТИВНОГО РАЙОНА В УСЛОВИЯХ
ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИИ
WAYS OF IMPROVING PUBLIC AUTHORITY AT THE
ADMINISTRATIVE DISTRICT LEVEL IN THE CONTEXT OF
DECENTRALIZATION**

Анотація. Сформульовано пропозиції щодо удосконалення законодавчої бази, яка регулює організацію публічної влади на районному рівні, в умовах проведення адміністративно-територіальної реформи.

Ключові слова: децентралізація, взаємодія, органи державної влади, органи місцевого самоврядування, укрупнення.

Аннотация. Сформулированы предложения по совершенствованию законодательной базы, которая регулирует организацию публичной власти

на районном уровне, в условиях проведения административно-территориальной реформы.

Ключевые слова: децентрализация, взаимодействие громад, органы государственной власти, органы местного самоуправления, укрупнение.

Summary. Formulated proposals for the improvement of the legislative framework which regulates the organization of public authorities at the district level in the context of decentralization.

Key words: decentralization, interaction, public authorities, local government bodies, amalgamation.

Відповідно до чинного законодавства на рівні адміністративного району публічна влада в Україні представлена трьома інституціями – районними державними адміністраціями, районними радами та місцевою (міською, селищною, сільською) радою. Збільшується роль об’єднаних територіальних громад (ОТГ), що утворюються з 2015 р. відповідно до Закону України «Про добровільне об’єднання територіальних громад» [2]. Граничний строк об’єднання громад у законодавчих актах відсутній, що цілком логічно, зважаючи на критерій добровільності. Проте відповідно до Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні на другому етапі її реалізації (2015-2017 рр.) передбачено проведення інституційної реорганізації органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади, а також проведення місцевих виборів з урахуванням реформованої системи органів місцевого самоврядування [3]. Отже, за розрахунком законодавця в 2017 р. передбачалося завершити перерозподіл повноважень у системі органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади за принципом субсидіарності.

Зазначені зміни щодо адміністративного устрою органів влади знайшли своє відображення і в законопроекті «Про внесення змін до

Конституції України щодо децентралізації влади» від 1 липня 2015 р. Проект передбачав зокрема зміцнення інституту органів місцевого самоврядування, вилучення зі сфери конституційного регулювання місцевих державних адміністрацій та відповідно скасування інституту голів місцевих державних адміністрацій [6]. Ці зміни мали б стати фундаментом для модернізації законодавчої бази, необхідної для децентралізації влади і перерозподілу владних повноважень на користь місцевих громад.

На сьогодні у відповідності до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» відбувається активний процес формування ОТГ. У деяких випадках результатом об'єднання стало утворення територіальної громади, межі якої майже повністю співпадають з межами відповідного району. Непоодинокими є випадки, коли територія району повністю покривається декількома об'єднаними громадами. Отже, керівні органи об'єднаних територіальних громад практично дублюють повноваження районних рад і районних державних адміністрацій. Фактичне двовладдя на місцях лише посилюється в ситуації, коли об'єднані територіальні громади перебирають на себе основні владні повноваження, а районні ради, і районні державні адміністрації продовжують існувати, не змінюючи свою структуру. Таке двовладдя не лише суперечить будь-якому здоровому глузду, а й призводить до нерационального використання бюджетних коштів для утримання владних осередків. Так, на початок 2017 р. для функціонування районних державних адміністрацій, розташованих на території п'яти об'єднаних громад, територія яких *повністю* покриває територію відповідних районів, а саме Народицької (Житомирська область), Старосинявської, Летичівської (Хмельницька область), Сновської (Чернігівська область) та Апостолівської (Дніпропетровська область), передбачено 39665, 00 тис. грн. [8].

Найгострішим, на нашу думку, є питання інституціональної невизначеності владної тріади «райдержадміністрація – районна рада – об'єднана територіальна громада», що вимушені співіснувати на одній території. Дві ОТГ – Народницьку і Старосинявську – було створено у серпні 2015 р. за схемою «1 район – 1 громада», проте на даний час у цих районах повною мірою зберігають свої повноваження і районна рада, і районна державна адміністрація.

На нашу думку, вдосконалення публічної влади на районному рівні в процесі формування об'єднаних територіальних громад може здійснюватися за двома сценаріями. Перший – відтермінувати реформування існуючих районів до моменту введення нового адміністративно-територіального поділу, тобто до моменту внесення змін до Конституції України та схвалення законопроекту «Про адміністративно-територіальний устрій». До того слід чітко визначити повноваження, що залишаються за райдержадміністрацією та райрадою, переглянути чисельність і відповідно видатки на їх утримання.

Другий сценарій – поступово проводити укрупнення існуючих районів. За таким сценарієм територіальна реформа фактично буде здійснюватися, на базі теперішнього адміністративного устрою, що є не зовсім правильним з принципової точки зору. Проте за відсутністю кваліфікованої більшості у Верховній Раді України часові рамки внесення змін до Конституції України залишаються невизначеними, а отже, поступове укрупнення районів за таких умов є більш доцільним.

Станом на 1 червня 2017 р. у Верховній Раді України зареєстровано лише один законопроект № 4165 «Про внесення змін до деяких законів України щодо функціонування районних рад», який не пройшов навіть перше читання. У законопроекті йдеться, що за умови, коли територія об'єднаної громади повністю співпадає з територією відповідного району, втрачається доцільність та підстави для функціонування районної ради. Однак такий законопроект не підтримано профільним комітетом та

Головним експертним управлінням парламенту, оскільки ідея ліквідації районних рад на підставі того, що територія об'єднаної територіальної громади співпадає з територією району, не узгоджується з Конституцією України. Таку ситуацію не враховано й у Законі України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [4].

Проте з утворенням нових об'єднаних громад питання доцільності існування районних рад дедалі актуалізуватиметься. 15 травня 2017 р. Комітетом з питань державного будівництва, регіональної політики та місцевого самоврядування Верховної Ради України було презентовано та обговорено проект Закону України «Про порядок утворення, ліквідації районів, встановлення і зміни їх меж» [7]. Законопроект визначає порядок утворення, ліквідації районів, встановлення і зміни меж районів в процесі формування об'єднаних територіальних громад. Процедура ліквідації здійснюватиметься шляхом об'єднання територій чинних районів у тому разі, якщо більше половини населення району складається з жителів об'єднаних територіальних громад або адміністративним центром району є центром такої громади, чи є містом республіканського, обласного значення. При цьому визначатиметься новий адміністративний центр, проте у законопроекті критерії визначення відсутні.

У разі ліквідації району, в порядку, визначеному законодавством, ліквідовуються районна рада, її апарат, районна державна адміністрація, районні територіальні органи центральних органів виконавчої влади. Основну увагу у законопроекті приділяється діяльності районної ради об'єднаного району, зокрема питанням виконання повноважень депутатів та голів рад, що об'єднуються; виконанню районних бюджетів; передачі майна, яке перебувало у спільній власності територіальних громад сіл, селищ, міст району, який ліквідується. Механізм ліквідації районних державних адміністрацій та районних територіальних органів центральних органів виконавчої влади у законопроекті відсутній. На даний час вказаний законопроект знаходиться на обговоренні у профільному комітеті. Проте

після ухвалення 14 березня 2017 р. Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо особливостей добровільного об’єднання територіальних громад, розташованих на територіях суміжних районів», очевидним є те, що укрупнення районів – лише питання часу [1].

Повертаючись до діяльності районних державних адміністрацій в нових умовах, зазначимо, що у Законі України «Про місцеві державні адміністрації» механізм їх ліквідації взагалі непередбачений. 14 квітня 2015 р. у Верховній Раді України зареєстровано законопроект «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо порядку утворення та ліквідації місцевих державних адміністрацій» [5]. Проте його не було підтримано Комітетом з питань державного будівництва, регіональної політики та місцевого самоврядування і Головним експертним управлінням Верховної Ради України з огляду на те, що єдиною правомірною підставою для утворення чи ліквідації певної місцевої (причому тільки районної) державної адміністрації може бути лише зміна в адміністративно-територіальному устрої України, внаслідок якої на території певної області створюється новий район або ліквідується один з раніше існуючих районів. Отже ухвалення законодавчого акту, який визначає порядок утворення, ліквідації районів, встановлення і зміни меж районів в процесі формування об’єднаних територіальних громад, є певною альтернативою внесенню змін до Конституції України.

Вважаємо за доцільне рекомендувати доповнити законопроект «Про порядок утворення, ліквідації районів, встановлення і зміни їх меж» новелами, що регулюють функціонування механізму утворення, реорганізації або ліквідації районних державних адміністрацій при створенні нового району шляхом об’єднання в один район територій двох і більше суміжних районів. До того ж, варто прописати критерії визначення центру об’єднаного району.

Одним з індикаторів проведення реформ на даний час слугує *кількість* об’єднаних територіальних громад, а не *якість* їх роботи. На

початковому етапі увага акцентувалася саме на *створенні* ОТГ, зараз вже йдеться про *оцінку* їх реальної спроможності. Адже передача повноважень виконавчим комітетам ОТГ від структурних підрозділів райдержадміністрацій здійснюється дуже повільно. Створення виконавчих органів місцевих рад не може розглядатися на спрощеному рівні, на кшталт «переведення» персоналу місцевої державної адміністрації до виконавчих органів місцевих рад. Це питання не можна вирішити просто «зміною вивіски», адже йдеться про зміну професійної ментальності і нові концептуальні підходи до управління територіями та місцевого розвитку.

Висновки. Отже, через низку політичних і, навіть, геополітичних факторів реформа з децентралізації влади розвивається за *віртуальним планом Б*, – коли законодавство змінюється поступово, ледь забезпечуючи умови для формування і нарощення спроможності нових суб'єктів місцевої влади. Без повноцінного оновлення конституційних засад місцевої організації влади в Україні на реальний прогрес у цій сфері сподіватися не можна. Одночасно вказаний сценарій має свої переваги, наприклад, еволюційний характер, який дозволить своєчасно вдосконалювати існуючу модель децентралізації влади. З іншого боку, за таких умов про системність та комплексність перетворень мова не йде, і об'єднані громади й надалі матимуть справу з об'єктивними та суб'єктивними обмеженнями, які не можуть бути подолані на підставі чинних конституційних норм.

З метою удосконалення організаційно-правових засад функціонування районного рівня адміністративно-територіальної системи України в умовах децентралізації влади вважаємо за необхідне здійснення декількох невідкладних заходів.

1. Внести зміни до Закону України «Про місцеві державні адміністрації», прописавши процедуру реорганізації та ліквідації районних державних адміністрацій.

2. Забезпечити невідкладне ухвалення Закону України «Про порядок утворення, ліквідації районів, встановлення і зміни їх меж», передбачивши в ньому наявність:

– критеріїв визначення центру майбутнього району при об'єднанні теперішніх адміністративних районів;

– механізму передачі повноважень від структурних підрозділів районних державних адміністрацій виконавчим комітетам ОТГ. Визначити часові рамки передачі повноважень, взявши за точку відліку дату державної реєстрації виконавчих органів ради – юридичних осіб.

3. Розпочати роботу щодо створення модельних програм соціально-економічного розвитку новоутворених адміністративних районів.

Законодавче закріплення перспективної моделі організації публічної влади на місцевому рівні, вочевидь, стане підсумковим етапом децентралізації влади, а не його початком. До Конституції України нарешті буде внесено зміни, що базуватимуться не на концептуальному баченні оптимальної моделі організації публічної влади, а суто на існуючих реаліях і поточній політичній кон'юнктурі.

Література:

1. Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо особливостей добровільного об'єднання територіальних громад, розташованих на територіях суміжних районів» від 14.03.2017 № 1923-VIII / Відомості Верховної Ради України. – 2017. – № 17. – Ст. 203 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1923-19> .

2. Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 05.02.2015 № 157-VIII / Відомості Верховної Ради України. – 2015. – № 13. – Ст. 91 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/157-19> .

3. Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р / Офіційний вісник України . – 2014. – № 30. – Ст. 831 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80> .

4. Проект Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо функціонування районних рад» № 4165 від 29.02.2016 [Електронний ресурс] – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=58303 .

5. Проект Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо порядку утворення та ліквідації місцевих державних адміністрацій» № 2642 від 14.04.2015 [Електронний ресурс] – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?pf3516=2642&skl=9

6. Проект Закону України «Про внесення змін до Конституції України щодо децентралізації влади» № 2217а від 01.07.2015 [Електронний ресурс] Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55812 .

7. Проекту Закону України «Про порядок утворення, ліквідації районів, встановлення і зміни їх меж» [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://sg.vn.ua/wp-content/uploads/2017/05/proekt.pdf> .

8. Ресурсний центр зі сталого місцевого розвитку. Обговорено шляхи удосконалення районного рівня адміністративно-територіального устрою України в сучасних умовах проведення реформи децентралізації влади. 15 травня 2017 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://rozvytok.in.ua/3673-obhovoreno-shliakhy-udoskonalennia-raionnoho-rivnia-administratyvno-terytorialnoho-ustroi-ukrainy-v-suchasnykh-umovakh-provedennia-reformy-detsentralizatsii-vlady> .