

Е.А. АНАНЬЕВА

*Харьков, факультет № 6, Харьковский национальный университет внутренних дел,
кандидат юридических наук*

УПРАВЛЕНИЕМ РЕГИОНОМ: АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ

Украина, которая унаследовала от своего советского прошлого административно-территориальное устройство с жестокой централизованной системой управления, не имеет сегодня возможности эффективно использовать преимущества демократизации общества, рыночной экономики, инвестиционно-инновационной политики, свободной торговли, евроинтеграционного процесса. Назрела необходимость внедрения новой региональной политики как инструмента дальнейшего социально-экономического развития регионов на основе реформирования управления ими.

Мировой опыт показывает, что страны, успешно реализуют региональную политику, достигают значительно лучшей эффективности в развитии экономики, чем те страны, которые региональной политике не уделяют должного внимания.

Экономически высокоразвитые страны, в частности, такие как Федеративная Республика Германия, Бельгия, Франция, США, Австрия, развиваются путем эффективного самоуправления и радикального углубление регионализации государственного управления.

«В Украине так же нет альтернативы всестороннему развитию регионализации, развернутого регионализму в сферах хозяйственного, социального, государственного правления» [1].

Реформирование всех отраслей общественной жизни, в том числе административно-территориального устройства Украины, стало постоянной темой политических и научных дискуссий и различного рода нормативно-правовых решений органов центральной исполнительной власти. Главной целью такого реформирования является наиболее полная передача полномочий и ресурсов от центральных органов власти местным органам самоуправления, имеет послужить кризисным обслуживанием населения. Комплекс мер по административно-территориальной реформе и передачи полномочий комиссия охватывается понятием – децентрализация власти.

Вопрос децентрализации власти рассматривался такими учеными, как О.М Бандурка, А.Л. Копыленко, Р.П. Бессмертный, К.П. Голиков, А.С. Логвиненко, Ю.А. Чернецкий, и другими учеными – юристами, экономистами, социологами, географами. Исследование проблем эффективного управления регионами носит межотраслевой характер, требует комплексного подхода и приобретает особую актуальность в современных условиях развития Украины.

Эффективное управление территорией региона возможно при наличии у органов исполнительной власти и местного самоуправления полномочия и материальных и финансовых ресурсов, можно достичь путем децентрализации власти и добровольного объединения территориальных общин региона.

Децентрализация – процесс перераспределения полномочий, людей или вещей от центрального управления [2].

В рамках государственного сектора децентрализация означает, что решения по важным вопросам жизни региона принимаются центральной властью, а местными и региональными органами власти. децентрализация заключается в создании системы управления, основана на передаче местным органам исполнительной власти и органам самоуправления отдельных функций центральных органов. В.М. Шаповал отмечал, что категория «система органов исполнительной власти» отражает форму государства, элементами которой являются форма государственного управления (способ организации власти, обусловленный принципами взаимоотношений высших органов государства) и форму государственного (способ организации государственной власти, определяется характером взаимоотношений

государства как целого и ее составляющих частей). От характера таких взаимоотношений зависит система государственного управления: парламентская, президентская, парламентско-президентская (смешанная) формы правления [3].

Основными субъектами регионального управления являются областные и районные государственные администрации (в Киеве - городская, в Севастополе – не действует, в связи с аннексией территории Крыма) и областные, районные и городские советы.

В украинской науке «регион» определяется как определенная территориальная единица (район, область, зона), отличающийся с помощью других таких же единиц специфическими чертами (Географическими, геологическими, топографическими, экономическими и др.). Понятие регионализма в этом контексте воспринимается как подход к рассмотрению и решению проблем с позиции интересов региона и регионализации как осуществления политики регионализма [4].

Регион (лат. Region (regionis) – область, район, направление, граница) – часть территории страны (район, область, др.), отличающийся совокупностью естественных или исторически сложившихся экономико-географических условий и национальным составом населения. В законодательстве Украины о местном самоуправлении, планировки территории и прогнозирования государственного регулирования рынка цен, бумаг, антимонопольную деятельность и т.п. правовое содержание региона обычно совпадает с понятием «Область» и «район» как единиц административно-территориального надела [5].

Административно территориальные районы отличаются более или менее выраженной однородностью почвенно-климатических условий, внутрирайонными экономическими связями и т. д. ; их ядро составляют малые и средние города, поселки городского типа, а также крупные села. Они охватывают территорию, управляемую районной администрацией.

Внутриобластные «связи характеризуются меньше, чем вышеуказанные регионы, однако достаточно выраженной природно-климатической однородностью, определенной общностью условий хозяйствования, а также социально-пространственной организации культурно-развлекательной жизни населения. Они охватывают территорию нескольких административно-территориальных районов и имеют ядром центр одного из них, что является средним или большим городом областного или республиканского подчинения, в котором сосредоточен более или менее развитый комплекс предприятий и учреждений »[6].

В силу правового регулирования на уровне областей и районов более влиятельными по полномочиям являются местные государственные администрации, а не местные органы самоуправления. Местные государственные администрации как субъекты общегосударственной системы органов исполнительной власти не находятся в существенной зависимости от населения соответствующих территорий и их органов самоуправления. Автор видит одним из условий эффективного управления регионом дальнейшую демократизацию политической системы Украины, передачу в регионы полномочий от центральных органов исполнительной власти и переход к выборам глав администраций населением областей и районов и увеличение их ответственности перед местными рядами.

5 февраля 2015 Верховная Рада Украины приняла Закон Украины «О добровольном объединении территориальных общин »[11]. Необходимость такого закона обусловлена противоречивостью ст. 6 Закона Украины «О местном самоуправлении» [13], отсутствием правовой процедуры объединения территориальных общин сел, поселков, городов. Целью закона является установление порядка объединения территориальных общин сел, поселков, городов и предоставление государственной поддержки объединенным территориальным общинам. Реформу административно-территориального устройства, составляющей которой является добровольное объединение территориальных общин, необходимо связывать с принятием Закона Украины «О внесении изменений в Конституцию Украины (относительно децентрализации власти) [10] ".

Основные изменения в Конституцию предусматривают:

- введение трехуровневой системы административно-территориального устройства Украина – область, район, община с вездесущностью местного самоуправления;

- передачу функций исполнительной власти от местных администраций исполнительным органам советов соответствующего уровня;
- распределение полномочий между органами местного самоуправления по принципу subsidiarity и наделение именно общин максимально широким кругом полномочий;
- четкое обеспечение полномочий органов местного самоуправления необходимыми финансовыми ресурсами, в том числе через их участие в налогах;
- ликвидацию государственных администраций и создание взамен государственных представительств только с контрольно-надзорными и коррекционными, а не исполнительными функциями.

Реализацию реформирования административно-территориального устройства региона также необходимо рассматривать как административно-правовую условие эффективного управления регионом. Сейчас в Харьковской области насчитывается 27 низовых административных районов, 9 районов города Харькова и 459 территорий сельских советов, на территории области 17 городов, с которых одно (Харьков) – республиканского подчинения и шесть областного значения. Кроме этого, насчитывается 61 поселок и более 1680 сельских населенных пунктов.

Районы области, районы г. Харькова, города областного подчинения, города районного подчинения, территории поселковых и сельских советов, отдельные отдаленные и малочисленные населенные пункты образуют массивную и трудно управляемую иерархическую систему административно-территориальных единиц нескольких уровней, в которых слишком сложно распределить полномочия между субъектами управления. Не менее сложно провести расчеты для выделения бюджетных средств, а также осуществлять контроль за эффективностью их использования [7]. Подобная ситуация имеет место и в других регионах страны. Указанные и другие обстоятельства социально-экономического и политического характера обуславливают необходимость неотложного реформирования административно-территориального устройства Украины.

Главной целью реформы должна быть отмена районного деления Украины, вместо нескольких десятков районов в области имеют быть созданы 4-6 уезды. Границы областей, которые предлагается называть регионом, не будут меняться. Уезды формируются по критерию количества населения и компактности, то есть в каждом уезде будет от 150 до 400 тысяч населения. В общем вся Украина делится на 120-130 уездов, ниже уезда будет община – самая низкая административная единица. Концепция заключается в объединении сел в крупные общины, чтобы предоставить им широкую финансовую и управленческую автономию.

Реализация закона о добровольном объединении общин, как часть общей реформы по децентрализации власти, по мнению автора, должна быть осуществлена не до, а после принятия изменений в Конституции Украины, поскольку после реформы изменится сама идея проведения административно-территориального устройства.

Общины, уезды, регионы (как планируется называть сельские общины, районы и области после децентрализации) должны иметь достаточные ресурсы для экономического развития, перспективу финансовой самостоятельности.

Принятие Закона Украины «О добровольном объединении территориальных общин» вызвало большой резонанс у жителей Харьковской области. Как должностные лица органов исполнительной власти и местного самоуправления, так и общественность с пониманием относятся к необходимости изменений и выражают конкретные предложения по осуществлению процедуры объединения.

С целью формирования модели эффективного территориального устройства Харьковского региона, обеспечение самодостаточности территориальных общин, предоставления им соответствующих материальных и финансовых ресурсов, создание необходимых условий для эффективного управления территории региона и объектами социальной инфраструктуры, Харьковская областная государственная администрация считает целесообразным проведение добровольного объединения территориальных общин.

Департаментом экономики и международных отношений Харьковской областной государственной администрации совместно с департаментом финансов, юридическим департаментом, департаментом массовых коммуникаций в июне 2015 был разработан проект Перспективного плана формирования территориальных общин Харьковской области (далее Перспективный план), который был утвержден Харьковским областным советом. В подготовке проекта принимали участие специально созданная для этой цели Рабочая группа по поддержке и внедрению мероприятий по добровольному объединению территориальных общин и региональный Офис по вопросам реформ.

Общественные обсуждения проекта Перспективного плана были проведены во всех районах Харьковской области, в средствах массовой информации, положения проекта были размещены на официальном веб-сайте облгосадминистрации, что вызвало активную реакцию населения, в связи с чем в Рабочую группу по поддержке и внедрению мероприятий по добровольному объединению территориальных общин поступило более тысячи предложений, замечаний и рекомендаций, были рассмотрены при доработке проекта [14].

Во всех районах области состоялись семинары-совещания с председателями городских, сельских и поселковых советов и депутатами местных советов и работниками органов местного самоуправления. Проведены также выездные консультации членов областной Рабочей группы и экспертов Офиса по вопросам реформ в сфере местного самоуправления, децентрализации полномочий органов исполнительной власти с общественностью городов и районов, предоставлялась методическая и информационная поддержка органам местного самоуправления и райгосадминистрациям по разработке предложений к организации процесса проведения добровольного объединения территориальных граждан.

Проект Перспективного плана формирования территорий общин Харьковской области был разработан на основе Закона Украины «О добровольном объединении территориальных общин» и постановления Кабинета Министров Украины «Об утверждении Методики формирования способных территориальных общин» [12].

В перспективных планах формирования территорий общин Харьковской области предусмотрено создание 59 способных территориальных общин, вместо существующих сейчас 459. Перспективный план объединения территориальных общин Харьковской области разрабатывался с учетом фундаментальных положений о компетенции и полномочия органов местного самоуправления в Украине направленных на комплексное предоставление услуг местному населению и обеспечение жизнедеятельности территориальных общин. 40 территориальных общин с 59 уже готовы объединиться. Объединение территориальных общин Харьковщины становится понятным и системным. Указанные выше 40 территориальных общин направили приглашение к объединению 300 сельским и поселковым советам [15].

При разработке Перспективного плана формирования территориальных общин Харьковской области учитывались социально-экономические показатели сельских, поселковых, городских и районных советов, численность населения, в том числе детей школьного и дошкольного возраста, количество населенных пунктов и количество местных советов, их представляют, объем доходов существующих территориальных общин и объем доходов (расчетный) способной территориальной общины. По каждой будущей территориальной общине учитывалось так же критическое (наибольшее) расстояние между потенциальным административным центром и населенным пунктом и обеспеченность территории транспортными коммуникациями.

Именно критические расстояния между отдельными населенными пунктами и потенциальными административными центрами являются теми узкими местами проекта реформирования территории Харьковской области, которые могут причинить неудобства в будущем членам территориальных общин.

Населенных пунктов, расстояние от которых к потенциальным административным центрам составляют десятки километров, можно начислить также десятки, учитывая современное состояние внутрирайонных дорог и обеспеченность транспортными

перевозками, проблемы обслуживания населения таких населенных пунктов, особенно в сфере здравоохранения, образования, социальной помощи, предоставления административных услуг становятся чрезвычайно актуальными.

Особое внимание в процессе формирования модели эффективного территориального устройства области на базовом уровне, создание объединенных территориальных общин, заслуживают вопросы обслуживания детей школьного и дошкольного возраста отдаленных населенных пунктов. Указанные обстоятельства побуждают органы исполнительной власти и местного самоуправления принять ряд мер по обеспечению деятельности малочисленных школ, детских дошкольных учреждений, медицинских учреждений, транспортных предприятий, ремонта и поддержанию надлежащего состояния дорог.

Несмотря на те проблемы, которые наступают с реформированием территориальных общин, областная государственная администрация поддерживает процесс формирования способных территориальных общин как перспективу дальнейшего развития местного самоуправления и совершенствования их деятельности.

Однозначно с одобрением идеи объединения территориальных общин, выраженной в законе «О добровольном объединении территориальных общин» и принятием конкретных мер по его реализации в Харьковской области, предусмотренных. В перспективных планах формирования территории общин Харьковской области, нельзя обойти и отдельные детали указанного закона, которые необходимо решить для его практического выполнения. В Законе неконкретно отражены критерии объединения территориальных общин, в частности в п.4 ч. 1 ст. 4 (исторические, природные, этнические, культурные и другие факторы), в п.5 ч. 1 ст. 4 Закона (качество и доступность публичных услуг, предоставляемого объединённых территориальным обществом, не могут быть ниже, чем к объединению).

Децентрализация и добровольное объединение территориальных общин сделают невозможным узурпацию власти и откроют реальные возможности для развития местного самоуправления, в частности обеспечат общинам возможность управления землями за пределами населенных пунктов.

Утверждение нового становления в прав граждан в государственном управлении должно быть решающим направлением реформирования административного законодательства, должен обеспечить как реформу административно-территориального устройства, так и децентрализации власти и добровольное объединение территориальных общин.

«В соответствии с задачами административной реформы административное законодательство должно быть преимущественно направлено на утверждение приоритета прав и свобод человека и гражданина во всех сферах их взаимодействия с государством, его органами и должностными лицами.

Утверждению указанного принципа должны способствовать все осуществляемые в Украине мероприятия по улучшению состояния соответствующего нормативного массива и в целом механизма административно-правового регулирования.

Важнейший показатель обновления административного законодательства заключается в создании реального механизма обеспечения указанных прав и свобод» [8].

Цель реформирования будет достигнута тогда, когда людям после реформы станет жить лучше, а административные услуги, то есть выполнение именно обязанностей государства перед гражданами, будут доступные, качественные, своевременные и эффективны.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Райнин И.Л. Чернецкий Ю.А. регионализация государственного управления в ведущих зарубежных странах. Регион: стратегия и приоритеты. Украинский научно-практический журнал. Харьков. 2006. ст. 33 (30-33).
2. Definition of decentralization. The Free Dictionary, accessed. February 4.2013.

3. Шаповал В.М. Государственный строй стран мира. К. Украинский Центр правовых исследований. 1999. ст. 282-294 (320 в.).
4. Большой толковый словарь современного украинского языка / Голов. ред. В.Т. Бусел. Киев, Ирпень. - ИТД «Перун», 2001. - с. 1020 (1440 в.).
5. Юридическая энциклопедия в 6-ти томах. Киев. Выдал. «Украинская энциклопедия». 2003 т. 5 ст. 254 (733 в.).
6. Чернецкий Ю.А. Регион как объект и предмет исследования в современном обществоведении. Регион: стратегия и приоритеты. Украинский научно-практический журнал. Харьков. 2006 № 4 ст.ст.11 (10-17).
7. Голиков А.П., Логвиненко А.С., Непомнящий А.М. Административно-территориальное устройство Украины: оценка состояния, пути совершенствования. Регион. Стратегия и приоритеты. Х. 2006. № 4 ст. 4. ст. 3-9).
8. Проблемы совершенствования административного законодательства в свете задач административной реформы в Украине. Научная доклад. По аг. ред. В.Б. Аверьянова. Институт государства и права им. В.М. Корецкого. Киев. 2004. ст. 7-8 (23 в.).
9. Непогода Вячеслав этом году Украина открыла реальные возможности для развития местного самоуправления. 03.12.2015. [Google decentralization.gov.ua/news/item/id / 1006](http://google.decentralization.gov.ua/news/item/id/1006).
10. О внесении изменений в Конституцию Украина (по децентрализации): закон Украина (проект) от 01.07.2015 г.. № 2217.
11. О добровольном объединении территориальных общин: Закон Украины // Ведомости Верховной Рады Украины, 2015 - № 13.- ст. 91.
12. Об утверждении Методики формирования способных территориальных общин: постановление Кабинета Министров Украина от 8 апреля 2015 № 214.
13. О местном самоуправлении в Украине: Закон Украины // Ведомости Верховной Совета в Украине, 1997. - № 24. - ст. 170.
14. Решение Харьковского областного совета «Об одобрении проекта перспективного плана формирования территорий общин Харьковской области»// протокол №38 заседания постоянной комиссии от 18 июня 2015 № 214.
15. 40 территориальных общин Харьковской области с 59 готовы объединяться // <http://kharkov.dozor.ua/new/obwestvo/1162602.html>.