

ОБЛАСНА ДЕРЖАВНА АДМІНІСТРАЦІЯ

КОРОТКИЙ ОГЛЯД
СТАТУСУ ТА МОЖЛИВОСТЕЙ
У СУЧАСНИХ УМОВАХ

СТИСЛО ПРО ВАЖЛИВЕ



Інститут
Громадянського
Суспільства

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

ІНФОРМАЦІЙНЕ ВИДАННЯ

**ОБЛАСНА ДЕРЖАВНА АДМІНІСТРАЦІЯ:
КОРОТКИЙ ОГЛЯД СТАТУСУ
ТА МОЖЛИВОСТЕЙ
У СУЧАСНИХ УМОВАХ**

Київ – 2019



Розроблено за сприяння Програми Ради Європи «Децентралізація і реформа місцевого самоврядування в Україні». Викладені погляди належать авторам цієї роботи і не можуть бути ні за яких обставин вважатися такими, що виражають офіційну позицію Ради Європи.

Ця інформація та розробки є вільними для копіювання, перевидання та поширення по всій території України всіма способами, якщо вони здійснюються безоплатно для кінцевого споживача та якщо при таких копіюванні, перевиданні та поширенні є обов'язкове посилання на автора і суб'єкта майнового права на цю інформацію та розробки.

Ткачук А.Ф.

Обласна державна адміністрація: короткий огляд статусу та можливостей у сучасних умовах / Анатолій Ткачук. – К., 2019. – 58 с.

Видання містить опис функцій, повноважень та практики діяльності обласних державних адміністрацій (з роз'ясненнями, прикладами та практичними порадами), передусім щодо їх взаємовідносин з органами місцевого самоврядування в період реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади. Видання розраховано на посадових осіб та працівників місцевих державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування, їх асоціацій, інших державних органів, а також для інших категорій державних службовців, фахівців та експертів, що працюють у сфері місцевого самоврядування та регіонального розвитку.

ЗМІСТ

1. ЗАГАЛЬНІ МІРКУВАННЯ ПРО СИСТЕМУ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ	5
2. МІСЦЕВІ ДЕРЖАВНІ АДМІНІСТРАЦІЇ В УКРАЇНІ.....	8
3. КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС МІСЦЕВИХ ДЕРЖАВНИХ АДМІНІСТРАЦІЙ	11
4. РЕГІОН/ОБЛАСТЬ В СИСТЕМІ АДМІНІСТРАТИВНО- ТЕРИТОРІАЛЬНОГО УСТРОЮ УКРАЇНИ.....	14
5. СИСТЕМА ОРГАНІВ ТА ПОСАДОВИХ ОСІБ В РЕГІОНІ	16
6. ОБЛАСНА ДЕРЖАВНА АДМІНІСТРАЦІЯ – ОБЛАСНА РАДА: РАЗОМ ЗАВЖДИ.....	17
7. ГОЛОВА ОБЛАСНОЇ ДЕРЖАВНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ ТА ДЕПУТАТИ ОБЛАСНОЇ РАДИ.....	20
8. ОБЛАСНА ДЕРЖАВНА АДМІНІСТРАЦІЯ ТА ВЗАЄМОВІДНОСИНИ З РАЙОННИМИ РАДАМИ.....	22
9. ОБЛАСНА ДЕРЖАВНА АДМІНІСТРАЦІЯ ТА ВЗАЄМОВІДНОСИНИ З МІСТАМИ ОБЛАСНОГО ЗНАЧЕННЯ ТА ОБ'ЄДНАНИМИ ТЕРИТОРІАЛЬНИМИ ГРОМАДАМИ.....	23
10. КОНТРОЛЬНО-НАГЛЯДОВІ ПОВНОВАЖЕННЯ ОБЛАСНОЇ ДЕРЖАВНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ ТА МОЖЛИВОСТІ ЇХ РЕАЛІЗАЦІЇ ..	26
11. ОБЛАСНА ДЕРЖАВНА АДМІНІСТРАЦІЯ ТА КООРДИНАЦІЯ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ПІДРОЗДІЛІВ ЦЕНТРАЛЬНИХ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ	29
12. ОБЛАСНА ДЕРЖАВНА АДМІНІСТРАЦІЯ – СТРУКТУРА ТА МОЖЛИВОСТІ	32
13. СТРУКТУРА ОБЛАСНОЇ ДЕРЖАВНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ / РАЙОННОЇ ДЕРЖАВНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ	33
14. КОЛЕГІЯ ОБЛАСНОЇ ДЕРЖАВНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ / РАЙОННОЇ ДЕРЖАВНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ	36
15. ГРОМАДСЬКА РАДА ПРИ ОБЛАСНІЙ ДЕРЖАВНІЙ АДМІНІСТРАЦІЇ	38
16. РЕГЛАМЕНТ РОБОТИ ОБЛАСНОЇ ДЕРЖАВНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ ..	41

17. ОБЛАСНА ДЕРЖАВНА АДМІНІСТРАЦІЯ ТА РЕГІОНАЛЬНИЙ РОЗВИТОК	43
18. ЗАГАЛЬНИЙ АЛГОРИТМ РОЗРОБКИ СТРАТЕГІЇ РОЗВИТКУ РЕГІОНУ/ОБЛАСТІ.....	46
19. ОБЛАСНА ДЕРЖАВНА АДМІНІСТРАЦІЯ ТА ДЕРЖАВНИЙ ФОНД РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ	48
20. ОБЛАСНА ДЕРЖАВНА АДМІНІСТРАЦІЯ ТА АГЕНЦІЇ РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ	50
21. ОБЛАСНА ДЕРЖАВНА АДМІНІСТРАЦІЯ ТА ПЕРСПЕКТИВНИЙ ПЛАН ФОРМУВАННЯ СПРОМОЖНИХ ГРОМАД.....	52
22. ОБЛАСНА ДЕРЖАВНА АДМІНІСТРАЦІЯ ТА КОМУНІКАЦІЇ	56
23. ОБЛАСНА ДЕРЖАВНА АДМІНІСТРАЦІЯ – ПЕРСПЕКТИВА НА МАЙБУТНЄ.....	56

1. ЗАГАЛЬНІ МІРКУВАННЯ ПРО СИСТЕМУ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ

Усім відомо, що впродовж багатьох століть, людство вибудовувало різні моделі організації влади у національних державах. При цьому були пройдені різні етапи від держав-міст чи різних пластичних союзів кочових племен до абсолютних монархій, комуністичних диктатур. Проте, найбільш прийнятними для довготривалого існування та розвитку в сучасних умовах стали держави, які побудовані на демократії та реалізують принцип розподілу влади на законодавчу, виконавчу та судову.

Цей принцип було вперше реалізовано ще наприкінці 18-го століття, проте в процесі історії було немало спроб знову і знову відійти від цього принципу, що незмінно породжувало проблеми у тих державах, де починала домінувати якась одна гілка влади. Адже, як колись говорив один з батьків- засновників Сполучених Штатів Америки Джеймс Медісон: «Влада, незалежно від того, чи є вона одноосібною чи колегіальною, отриманою спадково, на основі виборів чи просто узурпованою, якщо вона надмірна, то є диктатурою» (вільний виклад, не цитата).

Тобто, *перша теза, яку варто запам'ятати – влада не може бути надмірною!*

В демократичних суспільствах сувереном влади є народ, і саме народ на основі вільних, демократичних та періодичних виборів формує державну владу. Передусім тут мова йде про владу законодавчу, адже парламент обирається у всіх демократичних країнах (і навіть в тоталітарних країнах, але тоді його навряд чи можна назвати парламентом). В досить значній кількості держав прямими виборами обирають також Президента, повноваження якого можуть суттєво відрізнятись. Десь він може бути і головою виконавчої влади (наприклад, США), а десь може мати значно скромніші повноваження щодо виконавчої влади і бути ключовим національним арбітром у можливих спорах між гілками влади, уособлювати інституційну стійкість держави, будучи главою держави (наприклад, Польща).

Парламент, який є органом законодавчої влади незалежно від форми правління є чи не найбільш важливим органом в системі органів публічної влади будь-якої держави, оскільки лише він наділений правом на ухвалення законів, встановлення податків, затвердження бюджету держави. За допомогою законів парламент по суті формує всю систему органів публічної влади в державі, наділяє повноваженнями та ресурсами органи місцевого самоврядування, встановлює їх

відповідальність за законність їхніх актів та вчасністю реалізації наданих законом повноважень.

У державних демократичних системах органи місцевого самоврядування є складовою частиною системи органів публічної влади. Проте було б помилкою визнавати місцеві ради органами законодавчої влади, а виконавчі органи цих рад відносити до органів виконавчої/державної влади. Загалом органи місцевого самоврядування виконують повноваження, які в принципі могли б виконувати органи виконавчої влади у територіях та громадах, але з метою ефективності та кращої адаптації до місцевих умов на основі законів та відповідно до місцевих традицій держава децентралізувала ці повноваження і передала їх на виконання органам, які обираються жителями цих територій і які таким чином є політично відповідальними саме перед місцевими жителями, які мають право голосу на місцевих виборах.

Теза друга – місцеве самоврядування не є окремою гілкою влади. Повноваження місцевого самоврядування визначаються законом, а в деяких країнах і Конституцією. Місцеве самоврядування по суті є наслідком децентралізації виконавчої влади.

Держава потрібна народу, тому що вона через систему органів публічної влади «має захищати народ від зовнішніх ворогів та внутрішніх потрясінь» та створює умови для того, щоб жителі, які живуть в межах території держави, відчували себе громадянами цієї держави, розуміли її, відчували свою захищеність завдяки державі у найбільш драматичні моменти свого життя.

Держава – це набір інституцій, які мають повноваження на вчинення певних дій та прийняття рішень. Ці інституції розміщуються по всій території держави за певним порядком. Цей порядок, як правило, відповідає системі адміністративно-територіальних одиниць, що існує в державі. Державні інституції в адміністративно-територіальних одиницях у своїй більшості є органами виконавчої влади, хоча можуть відноситись і до судової влади – наприклад, суди.

В свою чергу, органи виконавчої влади у територіях складають систему досить різних «секторальних» органів – податкові органи, мобілізаційні, екологічні, різні інспекції і т.п. Такі органи дійсно потрібні у будь-якій державі, але всі вони повинні певним чином координувати свою діяльність, маючи прямий зв'язок між цими органами та національним урядом.

Забезпечення координації усіх органів виконавчої влади/територіальних підрозділів, що діють у визначених законом територіях, формування «зворотного зв'язку» між національним урядом та органами виконавчої влади у територіях забезпечується наявністю в цих територіях органу виконавчої влади загальної юрисдикції – місцевою/регіональною державною адміністрацією, не

залежно від назви цього органу. Часто саме ці органи здійснюють державний нагляд над дотриманням законності органами місцевого самоврядування.

В європейських країнах такими органами є – воєвода, префект, урядовий комісар, губернатор...

Теза третя – наявність в територіях органів виконавчої влади загальної юрисдикції, викликана потребою реалізації державних політик в цих територіях, однакового застосування законів та державного реагування на надзвичайні ситуації, які можуть там виникати.

Історія останнього століття показує, що системи органів публічної влади в різних країнах суттєво еволюціонували. У зв'язку зі стрімким скороченням частки сільського населення, зростанням великих міст, створенням все більш спроможних муніципалітетів/громад з'являється можливість передавати все більшу кількість повноважень виконавчої влади органам місцевого самоврядування. Таким чином, держави все більше звільняються від функцій надання більшості публічних послуг своїм громадянам. Але це не означає відмирання держави і відмирання таких інституцій, як місцеві державні адміністрації. Чим більше повноважень передається на рівень органів місцевого самоврядування, тим більше з'являються ризики неоднакового застосування національного законодавства по всій території держави, появи певних замкнених «самотійних князівств», де людині складно знайти захист своїх прав, наданих державою. Саме тому орган виконавчої влади загальної юрисдикції залишається важливою ланкою в системі державної влади, його повноваження все більше трансформуються у наглядові та консультаційні, а також антикризові.

Найбільш показовим тут є досвід Франції, яка за останні більш ніж 30 років суттєво децентралізувалась, але префекти залишаються важливим чинником усього державного простору Франції, впливовими та висококваліфікованими управлінцями найвищого рангу.

Теза четверта – місцеві державні адміністрації не залежно від назви та глибини децентралізації державної влади залишатимуться територіальними органами виконавчої влади загальної юрисдикції, які будують свою діяльність на основі поєднання державних та місцевих інтересів, збереження державної єдності та згуртованості.

2. МІСЦЕВІ ДЕРЖАВНІ АДМІНІСТРАЦІЇ В УКРАЇНІ

Коротка історія

Звісно, можна спробувати виводити історію державних адміністрацій ще за часів Київської Русі, коли владу князя над територією уособлював воєвода, але, на наш погляд, це навряд чи потрібно, адже система влади в ті часи та сьогодні є занадто різною.

Тому логічно коротко розглянути часи новітньої історії, коли Україна стала формувати свою власну систему публічної влади, тобто від виборів весною 1990 року першого парламенту Верховної Ради Української РСР 12-го скликання, який надалі став Верховною Радою України 1-го скликання.

Отже, в Україні на момент ухвалення Декларації про державний суверенітет України від 16 липня 1990 року існувала досить дивна для європейських демократій система – радянська влада. Що це таке – радянська влада? Це коли існує система «органів радянської влади» – рад народних депутатів, які є органами державної влади (так було написано у Конституції УРСР) і які ніби формувались на основі виборів. Тут діяла цікава норма, що всі ради були повновладні на своїй території, тобто в межах однієї компетенції, рішення вищої ради могло скасовувати рішення нижчої ради. Здавалось, при такій системі не потрібно було державних адміністрацій, оскільки самі ради та їх вертикальна підпорядкованість створювали жорстку державну вертикаль, яка мала не допускати жодних відхилень від державної політики.

Насправді ситуація була ще більш жорсткою, оскільки стаття 6 цієї ж Конституції УРСР передбачала керівну роль Комуністичної Партії. Паралельно системі рад існувала система парткомів КППС. Не можна було стати головою ради чи депутатом без дозволу цього відповідним парткомом.

Ця система досить успішно діяла в умовах комуністичної однопартійності, але відразу показала свою нежиттєздатність в умовах вільних виборів та реальної багатопартійності.

Обрані в 1990 році місцеві ради відразу по-своєму зрозуміли гасло «Вся влада – Радам» та почали конфліктувати з відповідними парткомом, а тут ще й Верховна Рада скасувала Конституційну статтю про керівну роль КППС та ліквідувала підпорядкованість рад по

вертикалі. (Закон «Про місцеві ради народних депутатів, місцеве та регіональне самоврядування¹»)

По суті, це стало розвалом системи рад як органів державної влади, переведення їх у розряд органів місцевого самоврядування з відповідним розподілом повноважень між рівнями рад та органами виконавчої влади, якими на той час були винятково міністерства та відомства і які мали свої підрозділи в територіях. Проте виявилось, що ця система дає збої. Державні рішення не завжди знаходили розуміння у місцевих радах, а виконавчі комітети цих рад були більше залежні від депутатів, а не від рішень органів виконавчої влади.

Тому така система організації публічної влади в територіях, коли там існували лише місцеві ради та територіальні підрозділи окремих центральних органів виконавчої влади і не існувало територіального органу виконавчої влади загальної компетенції, проіснувала недовго – лише до лютого 1992 року.

З метою створення керованості територіями і виконання рішень, що ухвалюються центральними органами виконавчої влади, в Україні було запроваджено інститут «представника Президента України» на основі Закону «Про представника Президента України»².

Ключовими нормами цього закону стали норми статей 1 і 2: *«Стаття 1. Представник Президента України є главою місцевої державної адміністрації відповідно в області, містах Києві, Севастополі, районі, районі міст Києва і Севастополя.*

Стаття 2. Представники Президента України в областях, містах Києві і Севастополі призначаються та звільняються з посади Президентом України і йому підпорядковуються.»

Таким чином, із цього закону можна розпочати відлік часу заснування в Україні територіальних органів виконавчої влади – місцевих державних адміністрацій.

Насправді, варто також зауважити, що ми мали ще один період, коли відбулась спроба позбутись інституту місцевих державних адміністрацій в 1994 році через суперечності між Президентом України Л. Кравчуком та Головою Верховної Ради України І. Плющем. Ініціатива Л. Кравчука щодо введення посади віце-президента була трансформована у ліквідацію місцевих державних адміністрацій дивним законом **«Про формування місцевих органів влади і**

¹ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/533-12>

² <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2167-12>

самоврядування»³, який встановлював: «**Стаття 1.** Органами місцевого самоврядування в Україні є сільські, селищні, районні, міські, районні у містах і обласні Ради. Вони наділяються власною компетенцією, в межах якої діють самостійно.

Голови сільських, селищних, районних, міських, районних у містах і обласних Рад та очолювані ними виконавчі комітети у порядку і в межах, визначених законом, здійснюють делеговані їм повноваження державної виконавчої влади».

Проте виявилось, що і ця система не працює. Поєднати в одній особі інтереси виборців своєї території, інтереси ради і інтереси держави в особі її виконавчих органів не реально. Відразу після виборів 1994 року цілі області почало нести в різні боки. Одні забороняли вивіз піску в інші області, інші забороняли закупівлю олії у сусідів, треті організували продаж товарів лише своїм жителям, четверті відмовились запроваджувати купони і позбавили свої області товарів...

Тому уже в травні 1995 року на підставі Конституційного Договору⁴ знову з'явилися місцеві державні адміністрації, голови яких знову почав призначати Президент України, який формально мав зробити це щодо обраних на виборах, а далі уже без виборів. «**Стаття 46.** Органами державної виконавчої влади в областях, містах Києві та Севастополі (як містах загальнодержавного значення) і районах (крім районів у містах, за винятком міст Києва та Севастополя) є відповідно обласні, Київська та Севастопольська міські, районні, районні в містах Києві та Севастополі державні адміністрації, які очолюють голови цих адміністрацій.»

Остаточно, конституційний статус місцевих державних адміністрацій в Україні було закріплено Конституцією України від 28 червня 1996 року.

Проміжний висновок:

Місцеві державні адміністрації як органи виконавчої влади загальної юрисдикції існують в Україні з лютого 1992 року, і їх поява викликана необхідністю однакового впровадження державної політики у всіх регіонах і територіях України.

³ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3917-12>

⁴ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1%D0%BA/95-%D0%B2%D1%80>

3. КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС МІСЦЕВИХ ДЕРЖАВНИХ АДМІНІСТРАЦІЙ

Конституційно-правовий статус місцевих державних адміністрацій визначається Конституцією України та системою законодавства, що складається із базового Закону «Про місцеві державні адміністрації» та низки інших законів, в яких визначаються окремі повноваження місцевих державних адміністрацій у різних сферах.

На жаль, Україна досить довго не могла ухвалити нову Конституцію після здобуття в 1991 році Незалежності передусім через відсутність консенсусу політичних та регіональних еліт. Тому швидке її ухвалення в червні 1996 року привело до цілої низки досить несподіваних компромісів та суперечливих формулювань окремих статей Конституції.

В першу чергу це стосується норм, що регулюють адміністративно-територіальний устрій та організацію влади в територіях. Сумний досвід 1994 року та бажання тодішнього Президента України зберегти впливи на регіональну владу призвели до того, що місцеві державні адміністрації отримали досить дивний, як на сьогоднішній час, конституційно-правовий статус – орган виконавчої влади і водночас майже виконавчий орган відповідно районної та обласної ради.

Проаналізуємо норми Конституції більш детально.

«Стаття 118. Ч.1. Виконавчу владу в областях і районах, містах Києві та Севастополі здійснюють місцеві державні адміністрації.»

Коментар: МДА є територіальним органом виконавчої влади загальної компетенції. Їх повноваження є досить широкими, що визначено у статті 119.

Ч.2. Особливості здійснення виконавчої влади у містах Києві та Севастополі визначаються окремими законами України.

Коментар: у містах Києві та Севастополі існує особливе правове регулювання МДА, в окремих частинах відмінне від загального.

Ч.3. Склад місцевих державних адміністрацій формують голови місцевих державних адміністрацій.

Коментар: ця норма означає, що голови МДА мають достатню самостійність щодо формування складу адміністрацій, але при цьому мають діяти в межах, встановлених законом, відповідно до статті 19 Конституції.

Ч.4. Голови місцевих державних адміністрацій призначаються на посаду і звільняються з посади Президентом України за поданням Кабінету Міністрів України.

Ч.5. Голови місцевих державних адміністрацій при здійсненні своїх повноважень відповідають перед Президентом України і Кабінетом

Міністрів України, підзвітні та підконтрольні органам виконавчої влади вищого рівня.

Ч.7. Місцеві державні адміністрації підзвітні і підконтрольні органам виконавчої влади вищого рівня.

Коментар: у цих нормах закладено принцип, за яким голови МДА не є посадовими особами, автономними від уряду, в частині їх підбору, призначення на посаду та відповідальності за наслідки їх роботи. Вони є відповідальними перед Президентом та Урядом, що передбачає можливість накладення стягнень та звільнення з посади. Підзвітність та підконтрольність означає певну адміністративну вертикаль по секторальним політикам, але не означає прямий вплив органів влади вищого рівня на визначення відповідальності голови МДА за роботу.

Ч.6. Місцеві державні адміністрації підзвітні і підконтрольні радам у частині повноважень, делегованих їм відповідними районними чи обласними радами.

Ч.9. Обласна чи районна рада може висловити недовіру голові відповідної місцевої державної адміністрації, на підставі чого Президент України приймає рішення і дає обґрунтовану відповідь.

Ч.10. Якщо недовіру голові районної чи обласної державної адміністрації висловили дві третини депутатів від складу відповідної ради, Президент України приймає рішення про відставку голови місцевої державної адміністрації.

Коментар: частини 6,9,10 цієї статті слід розглядати лише разом. Адже відповідно до цієї норми, МДА є підзвітними і підконтрольними місцевим радам, РДА – районній, ОДА – обласній. Така підзвітність та підконтрольність можлива лише в межах делегованих повноважень! Саме тому висловити недовіру рада може лише винятково за діяльність/бездіяльність відповідного голови в межах повноважень, делегованих радою. Лише у цьому випадку, за наявності аргументованих підстав, Президент може відправити голову МДА у відставку.

Ч.8. Рішення голів місцевих державних адміністрацій, що суперечать Конституції та законам України, іншим актам законодавства України, можуть бути відповідно до закону скасовані Президентом України або головою місцевої державної адміністрації вищого рівня.

Коментар: ця норма є певним запобіжником для швидкого вжиття заходів щодо рішень голів МДА, які можуть мати тяжкі наслідки. Насправді практика застосування цієї норми є вкрай обмеженою.

Стаття 119. Місцеві державні адміністрації на відповідній території забезпечують:

- 1) виконання Конституції та законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, інших органів виконавчої влади;
- 2) законність і правопорядок; додержання прав і свобод громадян;

Коментар: по суті у цих нормах передбачено засади для діяльності МДА, як координуючих та наглядових органів виконавчої влади в територіях. Ці норми мали б бути розвиненими в нормах законодавства, у тому числі щодо здійснення нагляду за рішеннями органів місцевого самоврядування в межах відповідно району чи області. Проте до завершення реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади це навряд чи можливо через реалізацію МДА делегованих радами повноважень, що створює елемент конфлікту інтересів.

- 3) виконання державних і регіональних програм соціально-економічного та культурного розвитку, програм охорони довкілля, а в місцях компактного проживання корінних народів і національних меншин - також програм їх національно-культурного розвитку;

Коментар: за цієї нормою МДА є органами виконавчої влади, які мають координувати діяльність різних суб'єктів при реалізації державних програм в межах відповідно району чи області, а також власне виконувати програми, ухвалені обласною чи районними радами.

- 4) підготовку та виконання відповідних обласних і районних бюджетів;
- 5) звіт про виконання відповідних бюджетів та програм;

Коментар: в цих нормах присутня друга складова статусу МДА, які виконують функції виконавчого органу районної та обласної ради, адже області та районні бюджети в Україні належать до місцевих бюджетів і є відокремленими від державного бюджету. В межах звітів виконання місцевих бюджетів та місцевих програм і виникає підзвітність та підконтрольність МДА відповідним радам. Тому при підготовці місцевих бюджетів та місцевих програм, яку і здійснює відповідна МДА, варто думати про збалансування побажань депутатів з реальними фінансовими та організаційними можливостями, адже невиконання цих програм може стати законною підставою висловлення недовіри голові МДА.

- б) взаємодію з органами місцевого самоврядування;

7) реалізацію інших наданих державою, а також делегованих відповідними радами повноважень.

Коментар: як бачимо, пункт 6 передбачає, що МДА має взаємодіяти з органами місцевого самоврядування. Взаємодія не означає підпорядкованість або можливість надання доручень, – це передусім про партнерство та спільне використання можливостей для розвитку територій. Адже у районі чи області люди живуть в населених пунктах, а всі населені пункти входять до складу відповідних сільських, селищних чи міських рад, де реалізуються повноваження органів місцевого самоврядування територіальних громад, тому ці самоврядні органи та МДА напряму мають бути зацікавлені у добрих відносинах та спільній роботі.

Пункт 7 передбачає, що перелік повноважень МДА у Конституції не є закритим. На основі цих базових конституційних повноважень законодавець може наділяти МДА іншими повноваженнями у окремих сферах, наприклад, освіті, охороні здоров'я та регіонального розвитку тощо.

Стаття 120. Члени Кабінету Міністрів України, керівники центральних та місцевих органів виконавчої влади не мають права поєднувати свою службову діяльність з іншою роботою (крім викладацької, наукової та творчої роботи у позаробочий час), входити до складу керівного органу чи наглядової ради підприємства або організації, що має на меті одержання прибутку.

Організація, повноваження і порядок діяльності Кабінету Міністрів України, інших центральних та місцевих органів виконавчої влади визначаються Конституцією і законами України.

Коментар: стаття 120 встановлює два важливих приписи – принцип несумісності статусу голів МДА з іншою роботою та принцип правового регулювання їх діяльності нормативно-правовими актами на рівні закону.

4. РЕГІОН/ОБЛАСТЬ В СИСТЕМІ АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНОГО УСТРОЮ УКРАЇНИ

До регіонів в Україні відносять Автономну республіку Крим та області. Особливий статус, який частково можна вважати регіональним (за деякими законами) належить містам Київ та Севастополь. Станом на час підготовки цієї роботи Автономна республіка Крим та місто Севастополь окуповані Російською Федерацією.

Україна за Конституцією є унітарною державою, тому регіонам України не належить компетенція, яка є притаманною для федеративних країн. Проте українські регіони мають достатньо повноважень щодо формування власного бюджету, власних стратегій розвитку та бюджетних програм, адже вони мають свої доходи як частину від загальнодержавних податків та зборів. Такий підхід не є характерним для унітарної держави.

В умовах децентралізації, незважаючи на зростання повноважень та ресурсів у органів самоврядування базового рівня (територіальних громад), регіони також отримали нові можливості для свого розвитку через закріплення за регіональним рівнем частки таких важливих загальнодержавних податків, як податок на доходи фізичних осіб, податок на прибуток підприємств. На думку законодавців, це має зацікавити регіони до підтримки розвитку підприємництва на своїх територіях.

Також планується на завершальному етапі реформи вирішити питання щодо формування на цьому рівні виконавчих органів обласних рад і розділити при цьому повноваження органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування.

Коментар: досить часто можна почути, що відсутність на рівні області виконавчих органів у обласних рад є порушенням Європейської хартії місцевого самоврядування. Насправді це не так. Європейська хартія місцевого самоврядування не регулює питання органів регіонального рівня. Європейська хартія регіонального самоврядування так і не набула чинності, європейські країни не поспішають її ратифікувати.

Коли ми говоримо про область, райони та територіальні громади, ми при цьому розуміємо, що ні район, ні область не є «територіальною громадою».

Люди проживають у містах і селах, і саме жителі міст та сіл у своїй сукупності є суб'єктом місцевого самоврядування – відповідною територіальною громадою, яка і отримує від держави на підставі закону повноваження, ресурси та визначену відповідальність за дотримання законності перед державою, за ефективність управління – перед відповідною громадою.

Район не є сукупністю громад, а область не є сукупністю районів. Райони і області є адміністративно-територіальними одиницями, які створюються державою для забезпечення ефективного управління в територіях.

5. СИСТЕМА ОРГАНІВ ТА ПОСАДОВИХ ОСІБ В РЕГІОНІ

В Україні існує де факто кількарівнева система адміністративно-територіальних одиниць, яка дісталась нам у спадок ще з часів СРСР. Проте, сьогодні вона змінюється і ми маємо надію, що в найближчий період ми матимемо зрозумілу, логічну трирівневу систему, яка складатиметься із регіонального (області та АРК), проміжного (райони) та базового (громади) рівнів.

Якщо ми подивимось на сучасну область, то можна практично в кожній області виділити де факто такі адміністративно-територіальні одиниці:

- 1). регіональний рівень - власне область;
- 2). проміжний рівень – район;
- 3) базовий рівень з повноцінним місцевим самоврядуванням – міста обласного значення, об'єднані територіальні громади;
- 4) базовий рівень з обмеженим місцевим самоврядуванням – міста районного значення, селищні, сільські ради, які не мають статусу ОТГ, сюди також можна віднести райони у містах, та сільради, що входять до складу міськрад.

Система є досить заплутаною, але всі ці одиниці знаходяться в межах області і повноваження ОДА поширюються на них незалежно від їх статусу.

В залежності від області у її складі зараз може бути 15-30 районів, 5-10 міст обласного значення (МОЗ), 5-30 об'єднаних територіальних громад (ОТГ), кілька сотень необ'єднаних територіальних громад, міст районного значення, селищ та сіл.

З кожним типом органів місцевого самоврядування відповідно до рівня адміністративно-територіальних одиниць формуються свої способи взаємовідносин.

Тут варто пам'ятати, що в цій системі органів та посадових осіб не існує принципу «вертикалі» і органи, і посадові особи районного рівня, не кажучи вже про рівень територіальних громад, не є підлеглими Голові ОДА чи просто ОДА. Система взаємовідносин тут будується на основі розподілу повноважень між такими органами, які встановлюються законом, а також неформальних комунікацій та вміння спілкування голови ОДА із керівниками органів різних рівнів адміністративно-територіального устрою.

При цьому варто розуміти, що не завжди відносини можна побудувати на основі «вертикалі», мотивування доступу до бюджетних ресурсів області, яких на всіх не вистачає чи на основі політичної лояльності.

В Європі останні десятиліття такий принцип урядування, в якому залучені різні та не підпорядковані один одному органи та посадові особи, називають мультирівневим (багаторівневим) управлінням, яке може бути досить стійким до різного роду потрясінь (як вибори) винятково на основі балансу інтересів цих різних рівнів.

Напевне, в Україні такі традиції лише почали формуватися в умовах плюралістичної демократії та багатопартійності, яка була характерною для нас останні десятиліття. Зараз ситуація може суттєво змінитись – однопартійність може стати випробовуванням для існування збалансованого мультирівневого управління. Проте, і в цих умовах варто дотримуватись певного балансу і певних правил взаємовідносин ОДА з іншими органами влади, що діють в області.

6. ОБЛАСНА ДЕРЖАВНА АДМІНІСТРАЦІЯ – ОБЛАСНА РАДА: РАЗОМ ЗАВЖДИ

Обласна адміністрація та обласна рада – різні за природою органи публічної влади, але в Україні приречені працювати разом.

Коли ми розглядали ситуацію щодо конституційного статусу ОДА, ми могли зауважити, що обласна рада є найбільш важливою стороною взаємовідносин ОДА з органами місцевого самоврядування в області.

По-перше, обласна рада є представницьким органом, яка юридично представляє інтереси територіальних громад області;

По-друге, ОДА виконує повноваження, які делегуються радою, тому є таким собі квазівиконавчим органом обласної ради;

По-третє, ОДА підзвітна та підконтрольна обласній раді в сфері делегованих повноважень, відтак обласна рада може висловити недовіру голові ОДА і це може стати підставою для його відставки;

По-четверте, обласна рада затверджує стратегію розвитку області, обласний бюджет та різноманітні обласні бюджетні програми, відповідальність за розробку та реалізацію яких покладається на ОДА;

По-п'яте, рішення обласної ради можуть мати політичний характер і суттєво впливати на ситуацію в області та Україні.

Незважаючи на таку конституційно-правову спайку обласної ради з обласною державною адміністрацією в реальному житті відносини між цими органами можуть бути різними в різний період, особливо такі загострення відносин відбуваються перед виборами обласної ради чи при зміні голови ОДА.

Враховуючи дуалізм повноважень Голови ОДА як керівника органу виконавчої влади, відповідального за тисячі справ у області, та

особи, що підзвітна обласній раді за виконання обласного бюджету та обласних програм, його взаємовідносини з відповідною обласною радою досить часто є далекими від гармонії.

Ключовою проблемою у таких відносинах є політичні інтереси, які часто не збігаються. Коли у певній області більшість у обласній раді належить партії, яка є в опозиції, або принаймні не належить до правлячої партії, прохолодні чи конфліктні відносини між головою ОДА та радою гарантовані.

Обласна рада у особі більшості депутатів такої політичної сили вважає, що саме їхні рішення мають реалізовуватись ОДА, а не рішення, ухвалені органами влади національного рівня. Так може бути і з ухваленням обласного бюджету, коли депутати можуть пропонувати ухвалення обласних програм, орієнтованих на певний інтерес ключових гравців партії більшості в облраді чи зорієнтовані на отримання переваги на наступних виборах тощо.

В таких випадках голова ОДА має віднайти кроки, які б дали змогу вийти із конфліктної ситуації з мінімальними втратами, досягти компромісу, де нема переможених і переможців.

В українській історії взаємовідносин голови ОДА та облради є багато різних прикладів, коли облради за політичних мотивів висловлювали недовіру головам ОДА без належних на це підстав. Були випадки, коли через конфлікт між головою ОДА та більшістю облради обласні програми не фінансувались по декілька місяців, що ставило під загрозу їх виконання до кінця планового бюджетного року, мало місце ухвалення обласними радами (8 областей!) рішень про звернення щодо переходу на договірні відносини при розподілі повноважень між національним та обласним рівнем влади. Були випадки, особливо в кризові 2004 та 2014 роки, коли обласні ради всупереч Конституції намагались або підпорядкувати собі адміністрації, або створювали власний виконавчий комітет.

Це варто пам'ятати, аби не допустити переходу відносин рада – голова ОДА у період гострої кризи. Тут переговорні здібності голови ОДА, його манера спілкування з лідерами фракцій ради та з впливовими депутатами є вкрай важливими.

Практика показує, що не варто в угоду замирення депутатів йти на нібито незначні порушення – допомагати конкретним депутатам отримати додаткові кошти на округ чи здійснити кроки з підтримки приватизації ними окремих об'єктів, що належать до відання облради. В цих умовах найкраще творити відповідні умови нормативного характеру, які б виглядали досить справедливими і відкривали дорогу до участі в цих процесах усім спроможним на те депутатам чи іншим суб'єктам.

Повноваження обласної ради визначаються законом «Про місцеве самоврядування в Україні»⁵. Зокрема, стаття 43 визначає виключні повноваження, які вирішуються на пленарних засіданнях рад, а стаття 44 визначає повноваження, що делегуються радою відповідній ОДА.

На що тут варто звернути увагу, так це на припис закону, який не передбачає можливостей не делегувати повноваження.

«Стаття 44. Делегування повноважень районних і обласних рад відповідним місцевим державним адміністраціям

1. Районні, обласні ради делегують відповідним місцевим державним адміністраціям такі повноваження:

1) підготовка і внесення на розгляд ради проектів програм соціально-економічного та культурного розвитку відповідно районів і областей, цільових програм з інших питань, а в місцях компактного проживання національних меншин - також програм їх національно-культурного розвитку, проектів рішень, інших матеріалів з питань, передбачених цією статтею; забезпечення виконання рішень ради;

2) підготовка пропозицій до програм соціально-економічного та культурного розвитку відповідно областей та загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального та культурного розвитку України;

3) забезпечення збалансованого економічного і соціального розвитку відповідної території, ефективного використання природних, трудових і фінансових ресурсів;

4) підготовка і подання до відповідних органів виконавчої влади фінансових показників і пропозицій до проекту Державного бюджету України;

...»

Як, бачимо із тексту першої частини цієї статті, припис сформульовано у формі «делегують», а не «можуть делегувати», крім цього, якщо припустити ситуацію, що рада відмовляється «делегувати» записані в законі повноваження, виникає питання виконавця цих повноважень, адже обласна рада не має власного виконкому і не має повноважень щодо його формування. В українській історії навіть були спроби облрад не делегувати чи відкликати делеговані повноваження, але ці спроби не мали жодного юридичного продовження. Просто певний час відбувались спроби виторгувати якісь проекти для окремих впливових депутатів чи щось подібне. Суди, якщо справа доходила до суду ставали на бік формули, викладеної у законі, ОДА мали

⁵ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#n631>

виконувати повноваження не залежно від формального рішення відповідної ради⁶.

Тут варто також пам'ятати, що не потрібно аби обласна рада нового скликання обов'язково делегувала повноваження ОДА, якщо таке делегування було здійснено раніше, адже закон не встановлює обмежень, що делегування повноважень відбувається лише на термін повноважень ради.

Проте варто мати нормальні робочі відносини Голови ОДА із обласною радою в цілому, її головою, депутатськими фракціями та групами.

Зауваження: за Конституцією України обласна рада може висловити недовіру голові ОДА. Ми уже про це наголошували, що висловити недовіру обласна рада може лише в межах делегованих ОДА повноважень. Аби відразу зняти бажання депутатів обласної ради періодично ініціювати питання недовіри голові ОДА, бажано у регламенті обласної ради передбачити окремі норми, які регулюють питання висловлення недовіри: підстави, розгляд питання у комісіях, право на виступ голови ОДА, відкладальне голосування, порядок та спосіб голосування.

Наявність такого регулювання у регламенті знімає емоційність при прийнятті рішення та дає підстави оскарження ухваленого рішення у судовому порядку. Хоча, звичайно, краще не доводити ситуацію до розгляду подібного питання обласною радою.

7. ГОЛОВА ОБЛАСНОЇ ДЕРЖАВНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ ТА ДЕПУТАТИ ОБЛАСНОЇ РАДИ

Ми розуміємо, що обласна рада – представницький орган, що складається із депутатів. Депутати обласної ради, у своїй більшості, ще балотуючись на виборах, через депутатський статус певним чином прагнуть реалізації свого “его” для підвищення власного авторитету та значимості. Саме тому вони у обласній раді також хочуть бути помітними та потрібними. Звичайно партійні фракції та партійна дисципліна часто створює ілюзію, що варто працювати винятково з лідерами фракцій і решту депутатів можна ігнорувати. Насправді це не завжди так. Рівні

⁶ Була судова справа щодо рішення Івано-Франківської обласної ради від 10.12.2013 року про скасування рішення, щодо делегування повноважень ОДА від 1997 року.

<https://adm.if.court.gov.ua/sud0970/zmi/81020/>

стосунки з депутатами є вкрай важливими для успішної роботи ОДА. Життя показує, що політичне переформатування у раді може бути досить несподіваним і мати неприємні наслідки для голови ОДА.

Залучайте депутатів до підготовчої роботи над проектами рішень.

Як правило, депутати не дуже охоче працюють у постійних комісіях ради, але дуже часто при розгляді питання на сесії ради виникають питання на кшталт «хто це готував?», «ми вперше це бачимо», «нас не залучали до підготовки проекту» і т.п. Якщо це починає відбуватись в сесійній залі, виникає реальна загроза несхвалення акту або внесення з голосу якихось поправок-компромісів, що можуть перетворити ідею проекту на щось інше. Аби мінімізувати ці ризики, до підготовки таких проектів-рішень потрібно залучати депутатів ще на початкових стадіях, а особливо тих депутатів, які найчастіше виступають на сесії щодо «закритості ОДА», або тих, до яких прислухаються інші депутати. Це називається «ефект причетності» - значно складніше критикувати те, до підготовки якого ти сам був причетним.

Залучайте депутатів до поїздок в територію.

Часто голови ОДА, отримуючи посаду, ведуть себе подібно до керівників «старої радянської школи»: досить активно виїжджають у міста та громади в області, проводять там якісь наради, знайомляться з виробництвом, відкривають школи, дитячі садки після ремонту, тощо. Тут варто пам'ятати, що ви таким чином не тільки популяризуєте себе, ви ще формуєте заздрість та невдоволення частини депутатів, особливо лідерів фракцій ради. Поділіться трішки з ними своєю славою. Особливо, коли мова йде про реалізацію обласних програм. Від вас не убуде, але депутати будуть відчувати свою вагомість і будуть більш прихильно ставитись до ОДА. Ви це потім зможете використати, коли радою буде потрібно приймати рішення, що може бути не надто прихильно сприйняте населенням області чи її частини.

В поїздках з депутатами ви зможете встановити більш зрозумілі відносини, ви зможете показати депутатам всю складність роботи МДА, отримати додатково інформацію про ситуацію в депутатському корпусі, у фракції, до якої входить депутат, чи в окрузі, якщо депутат обирався за мажоритарною системою.

Відповідайте на депутатські запити та звернення.

Депутати обласної ради мають право на депутатський запит та депутатське звернення, які в основному адресуються голові ОДА чи керівникам підрозділів ОДА.

Часто у таких запитах та зверненнях є відверто політичний підтекст, коли ці інструменти використовуються для власного іміджу чи виходять із позиції партії, членом якої є депутат.

Часто депутати різних фракцій та груп подають звернення або запити із одного і того ж або схожих питань. У такому випадку потрібно більш детально вивчити ситуацію, аби зрозуміти у чому причина появи цих документів, щоб вирішити її у короткі терміни.

Не завжди, а можливо у більшій частині випадків вирішити питання, поставлені депутатами, не можна з різних причин, зокрема – питання не належить до компетенції ОДА чи на вирішення питання потрібні бюджетні ресурси, які не закладені у бюджеті.

Незважаючи на форму, зміст запиту чи звернення від депутатів, відповіді на такі запити чи звернення все одно мають бути належним чином підготовлені та оформлені. Дуже важливо, аби у відповідях було посилення на конкретні норми законів, обласні програми, рішення ради, які уможливають чи навпаки не дозволяють вирішити питання, поставлені у зверненні чи запиті.

У випадках, коли потрібно внести зміни до бюджету, для вирішення поставленого депутатом питання, можна запропонувати депутату включитись у підготовку таких змін, повідомити, із якої статті бюджету варто зняти кошти для фінансування вирішення його питання. Саме такі діалогові відносини з депутатами формують довіру між обласною радою та ОДА і навчають депутатів відповідально ставитись до використання своїх повноважень.

8. ОБЛАСНА ДЕРЖАВНА АДМІНІСТРАЦІЯ ТА ВЗАЄМОВІДНОСИНИ З РАЙОННИМИ РАДАМИ

Районні ради сьогодні відіграють досить незначну роль в управлінні територіями, а у районах, де створено ОТГ, райради залишились без повноважень і ресурсів. Навіть на утримання цих рад кошти надходять із державного бюджету, оскільки на рівні такого району ПДФО поступає у ОТГ. Проте не варто ігнорувати цей рівень рад, оскільки саме районні ради мають право щодо висловлення недовіри голові місцевої районної державної адміністрації, затвердження грошової оцінки земельних ділянок, приймають рішення щодо мережі закладів освіти у районі поза межами ОТГ. Тому періодичні зустрічі з головами райрад будуть не зайвими, хоча більш важливими для розвитку області, рейтингування регіонів є, звичайно, органи місцевого самоврядування міст обласного значення та об'єднаних територіальних громад.

9. ОБЛАСНА ДЕРЖАВНА АДМІНІСТРАЦІЯ ТА ВЗАЄМОВІДНОСИНИ З МІСТАМИ ОБЛАСНОГО ЗНАЧЕННЯ ТА ОБ'ЄДНАНИМИ ТЕРИТОРІАЛЬНИМИ ГРОМАДАМИ

Взаємовідносини з містами обласного значення та об'єднаними територіальними громадами є чи не найважливішою сферою комунікації ОДА всередині області з декількох причин: по-перше, саме тут проживає більшість населення області; по-друге, тут формується основна частина ВРП області; по-третє, рейтинг області в успішності проведення реформи з децентралізації визначається якраз через створення спроможних територіальних громад і показники, які визначають рейтинг області, формуються якраз на основі показників ОТГ та МОЗ.

Загалом, тут досить непроста ситуація для комунікації, причому часто для цього існують певні традиційні застереження з обох сторін.

По-перше, міста обласного значення впродовж тривалого часу знаходяться ніби поза впливом ОДА, адже у них уже давно діють прямі відносини з державним бюджетом України. Саме у цих містах формується основна частина валового регіонального продукту області, саме у них бюджети є найбільшими і як правило основні інвестиції та нові виробництва також розміщуються у них. Тому такі міста відверто вважають себе досить автономними від області, а відтак і ОДА.

По-друге, ОТГ, які тільки недавно отримали організаційну та бюджетну автономію від райадміністрацій, побоюються, що їх знову намагатимуться повернути в якусь нову ієрархічну систему і вони будуть знову залежними від МДА.

По-третє, ОДА також не в захваті від існування реальної автономності МОЗ і ОТГ, тому часто не може позбавитись бажання якось впливати на керівництво таких міст та ОТГ, аби воно відчувало домінуючий вплив області.

Наявність таких психологічних пересторог з обох боків не сприяє ефективній взаємодії органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади в області, що виливається у періодичне незадоволення один одним.

Як це подолати?

Напевне, через постійні робочі комунікації використання інституційних інструментів, які існують, а також неформальних консультацій та максимальною прозорістю у підготовці обласних документів загального характеру, стратегії розвитку області та бюджету області, а також бюджетних програм, що випливають із цих документів.

Важливо також розуміти, що в новій системі управління, яка формується сьогодні в Україні, а відтак і в області, застосовується принцип

розведення повноважень між різними органами і посадовими особами, тому не варто одним органам пробувати заходити у чужу компетенцію.

Розглянемо приклад:

у місті Н не подається в квартири тепла вода.

Голова ОДА намагається вирішити це питання, аби показати, що він є більш спроможним за міського голову (але він не знає, що у зв'язку з переходом багатьох квартир на індивідуальне опалення розрахунковий тариф за теплу воду є дуже великим, люди не сплачують таких коштів, реальний збір не покриває реальних витрат на постачання теплої води).

Проте, втрутившись у вирішення цієї проблеми, не означає вирішити її відразу. Зате наразитись на втрату власного авторитету дуже просто.

Для початку варто з'ясувати, до чийої компетенції належить вирішення проблеми.

Дивимось ключові закони.

Закон «Про місцеве самоврядування в Україні».

Стаття 30. Повноваження в галузі житлово-комунального господарства, побутового, торговельного обслуговування, громадського харчування, транспорту і зв'язку.

До відання виконавчих органів сільських, селищних, міських рад належать:

а) власні (самоврядні) повноваження:

1) управління об'єктами житлово-комунального господарства, побутового, торговельного обслуговування, транспорту і зв'язку, що перебувають у комунальній власності відповідних територіальних громад, забезпечення їх належного утримання та ефективної експлуатації, необхідного рівня та якості послуг населенню;

б) делеговані повноваження:

2) відповідно до законодавства, здійснення контролю за експлуатацією та організацією обслуговування населення підприємствами житлово-комунального господарства, за належними, безпечними і здоровими умовами праці на цих підприємствах і об'єктах; прийняття рішень про скасування даного ними дозволу на експлуатацію об'єктів у разі порушення нормативно-правових актів з охорони праці, екологічних, санітарних правил, інших вимог законодавства;

А тепер закон «Про місцеві державні адміністрації»:

Стаття 20. Повноваження в галузі містобудування, житлово-комунального господарства, побутового, торговельного обслуговування, транспорту і зв'язку.

Місцева державна адміністрація:

1) забезпечує організацію обслуговування населення підприємствами, установами та організаціями житлово-комунального господарства, зв'язку, телебачення, радіомовлення, торгівлі та

громадського харчування, побутового і транспортного обслуговування незалежно від форм власності.

Як бачимо, із цих законів випливає, що об'єктами ЖКГ комунальної власності управляє місцеве самоврядування, воно ж відповідальне за якість наданих послуг усіма підприємствами ЖКГ. Але і в МДА є повноваження, які більш розмиті і формулюються, як «організація з обслуговування населення підприємствами ЖКГ». Про що йде мова, відразу не зрозуміти, тому варто звернутись до **статті 2** уже галузевого закону «Про житлово-комунальні послуги»: «Предметом регулювання цього Закону є відносини, що виникають у процесі надання споживачам послуг з управління багатоквартирним будинком, постачання теплової енергії, постачання гарячої води, централізованого водопостачання, централізованого водовідведення та поводження з побутовими відходами, ...». Отже, способи застосування статті 30 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» та статті 20 Закону «Про місцеві державні адміністрації» визначаються саме цим законом про житлово-комунальні послуги.

Цим законом визначається «виконавець комунальної послуги - суб'єкт господарювання, що надає комунальну послугу споживачу відповідно до умов договору;» - отже, відповідальним за наданні послуги є господарський суб'єкт, а не орган місцевого самоврядування чи орган виконавчої влади. «Виконавець комунальної послуги зобов'язаний: 1) забезпечувати своєчасність надання, безперервність і відповідну якість комунальних послуг згідно із законодавством та умовами договорів про їх надання, ...».

Отже, з комплексного аналізу приведених тут норм трьох законів можна стверджувати, що у випадку, коли виконавець надання комунальної послуги є господарським суб'єктом комунальної власності, то орган місцевого самоврядування несе відповідальність за дії такого суб'єкта винятково, як засновник, якщо мова йде про приватну компанію, то вплив на такого виконавця можливий лише у межах законних процедур претензій.

Якщо ситуація із подачею теплої води впирається у її вартість, а надання цієї послуги здійснюється комунальним підприємством, то відповідний орган місцевого самоврядування може розробити та затвердити відповідну місцеву програму, яка була би спрямована на вирішення цієї проблеми. Така програма може знайти підтримку і з боку обласного бюджету, а проекти бюджетних програм обласного рівня готуються обласними державними адміністраціями.

Ось так покроковий розгляд законного вирішення конкретної проблеми показує важливість розуміння повноважень кожного органу публічної влади у даній сфері та пошуку спільних дій, які можуть бути здійснені у межах повноважень кожного такого органу для вирішення проблеми.

10. КОНТРОЛЬНО-НАГЛЯДОВІ ПОВНОВАЖЕННЯ ОБЛАСНОЇ ДЕРЖАВНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ ТА МОЖЛИВОСТІ ЇХ РЕАЛІЗАЦІЇ

У Конституції України згідно частини 1 статті 119 до ключових повноважень МДА віднесено: 1) виконання Конституції та законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, інших органів виконавчої влади; 2) законність і правопорядок; додержання прав і свобод громадян. Це досить широкі поняття, які на практиці можуть реалізовуватись відповідно до правил, визначених іншим законодавством. Найбільш важливим законом тут, звичайно, є Закон «Про місцеві державні адміністрації», зокрема частина 1 статті 28 цього закону встановлює: «Для реалізації наданих повноважень місцеві державні адміністрації мають право:

1) проводити перевірки стану додержання Конституції України та законів України, інших актів законодавства органами місцевого самоврядування та їх посадовими особами, керівниками підприємств, установ, організацій, їх філіалів та відділень незалежно від форм власності і підпорядкування по напрямках, визначених статтею 16 цього Закону;

5) звертатися до суду та здійснювати інші функції і повноваження у спосіб, передбачений Конституцією та законами України.»

Стаття 16 цього закону, визначає перелік сфер, у яких МДА здійснює нагляд та контроль:

«Місцеві державні адміністрації в межах, визначених Конституцією і законами України, здійснюють на відповідних територіях державний контроль за:

- 1) збереженням і раціональним використанням державного майна;
- 2) станом фінансової дисципліни, обліку та звітності, виконанням державних контрактів і зобов'язань перед бюджетом, належним і своєчасним відшкодуванням шкоди, заподіяної державі;
- 3) використанням та охороною земель, лісів, надр, води, атмосферного повітря, рослинного і тваринного світу та інших природних ресурсів;
- 4) охороною пам'яток історії та культури, збереженням житлового фонду;
- 5) додержанням виробниками продукції стандартів, технічних умов та інших вимог, пов'язаних з її якістю та сертифікацією;
- 6) додержанням санітарних і ветеринарних правил, збиранням, утилізацією і захороненням промислових, побутових та інших відходів, додержанням правил благоустрою;
- 8) додержанням правил торгівлі, побутового, транспортного, комунального обслуговування, законодавства про захист прав споживачів;

9) додержанням законодавства з питань науки, мови, реклами, освіти, культури, охорони здоров'я, материнства та дитинства, сім'ї, молоді та дітей, соціального захисту населення, фізичної культури і спорту;

10) охороною праці та своєчасною і не нижче визначеного державою мінімального розміру оплатою праці;

11) додержанням громадського порядку, правил технічної експлуатації транспорту та дорожнього руху;

12) додержанням законодавства про державну таємницю та інформацію;

13) додержанням законодавства про Національний архівний фонд та архівні установи;

14) за дотриманням договірних зобов'язань забудовниками, діяльність яких пов'язана із залученням коштів фізичних осіб у будівництво багатоквартирних житлових будинків;

15) виконанням інженерно-технічних заходів цивільного захисту (цивільної оборони) під час будівництва будинків, споруд, розміщення інших господарських об'єктів, інженерних та транспортних комунікацій;

16) станом захисних споруд цивільного захисту (цивільної оборони).»

Перелік досить великий, проте в ньому не міститься прямого припису про нагляд над рішеннями органів місцевого самоврядування, що реально створює більше психологічних перепон для того, аби МДА більш активно брала участь у реалізації свого конституційного повноваження із забезпеченням дотримання Конституції та законів України. Проте, якщо статтю 16 ми розглядаємо разом із наведеною вище частиною 1 статті 28, то ми побачимо можливість МДА здійснювати такий нагляд, наслідком якого може бути звернення до Адміністративного суду з позовом про визнання незаконним акту органів місцевого самоврядування і подальшого його скасування.

Питання про звернення до Адміністративного суду регулюється Кодексом адміністративного судочинства⁷. Суб'єкти подання позову визначаються у статті 5: «**Стаття 5.** Право на звернення до суду та способи судового захисту.

1. Кожна особа має право в порядку, встановленому цим Кодексом, звернутися до адміністративного суду, якщо вважає, що рішенням, дією чи бездіяльністю суб'єкта владних повноважень порушені її права, свободи або законні інтереси, і просити про їх захист шляхом:

⁷ <https://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2747-15>

1) визнання протиправним та нечинним нормативно-правового акту чи окремих його положень;

3. До суду можуть звертатися в інтересах інших осіб органи та особи, яким законом надано таке право.

4. Суб'єкти владних повноважень мають право звернутися до адміністративного суду виключно у випадках, визначених Конституцією та законами України».

Тобто, МДА точно можуть бути суб'єктами подання до суду в справах щодо незаконності рішень органів місцевого самоврядування.

Практика звернення ОДА до суду щодо актів органів місцевого самоврядування є досить обмеженою. З останньої практики, це позов Волинської обласної державної адміністрації до Волинської обласної ради про визнання протиправним та скасування рішення від 20.12.2018 року №22/13 «Про обласний бюджет на 2019 рік». Позовні дії тривали тут досить довго, аж до вирішення обласною радою питання позову по суті⁸.

Частково ситуація із досить епізодичними фактами звернення до суду про скасування актів місцевого самоврядування з боку МДА пояснюється наявністю відповідної конституційної норми, яка не реалізована у законодавстві, а саме частини 2 статті 144 Конституції України: «Рішення органів місцевого самоврядування з мотивів їх невідповідності Конституції чи законам України зупиняються у встановленому законом порядку з одночасним зверненням до суду.» В 2009 році Конституційним Судом України було встановлено⁹, що на той час право зупинення рішення органів місцевого самоврядування належало прокуратурі, що в нинішній час уже не може бути реалізованим, відтак ОДА може тут діяти лише за загальними правилами адміністративного судочинства.

Коментар: ОДА має достатньо повноважень, аби в межах адміністративного судочинства для реалізації власних контрольних повноважень впливати на незаконні рішення органів місцевого самоврядування. Для цього достатньо подати аргументований позов до адміністративного суду.

⁸ http://p-p.com.ua/news/volynrada-proty-oda-sud-rozglyanuv-pozov-upravlinnya-okhorony-zdorov-ya-shchodo-byudgetu-oblasti/?fbclid=IwAR3YQRUaHW_CN5kBDflwDF0cyj_N9bF8_IsA7KA9kVVHXkpcRkGpg_RZ2w

⁹ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v007p710-09>

11. ОБЛАСНА ДЕРЖАВНА АДМІНІСТРАЦІЯ ТА КООРДИНАЦІЯ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ПІДРОЗДІЛІВ ЦЕНТРАЛЬНИХ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ

Місцеві державні адміністрації є важливою ланкою, що забезпечує системну діяльність усієї виконавчої влади в Україні, адже рішення центральних органів виконавчої влади, державні програми реалізуються в територіях і за їх успішність по суті несуть відповідальність саме місцеві державні адміністрації. Закон «Про місцеві державні адміністрації» містить ключову статтю, яка має регулювати взаємодію МДА з іншими органами виконавчої влади:

«Стаття 31. Відносини місцевих державних адміністрацій з міністерствами та іншими центральними органами виконавчої влади.

Місцеві державні адміністрації при здійсненні своїх повноважень у сфері управління взаємодіють з відповідними міністерствами та іншими центральними органами виконавчої влади.

Структурні підрозділи місцевих державних адміністрацій підзвітні та підконтрольні відповідним міністерствам, іншим центральним органам виконавчої влади.

Голови місцевих державних адміністрацій координують діяльність територіальних органів міністерств та інших центральних органів виконавчої влади та сприяють їм у виконанні покладених на ці органи завдань.

З питань здійснення повноважень місцевих державних адміністрацій керівники територіальних органів міністерств та інших центральних органів виконавчої влади підзвітні і підконтрольні головам відповідних місцевих державних адміністрацій.

У разі визнання міністерством, іншим центральним органом виконавчої влади незадовільною роботи відповідного структурного підрозділу місцевої державної адміністрації або їх керівників, міністр чи керівник іншого центрального органу виконавчої влади звертається з відповідним вмотивованим поданням до голови місцевої державної адміністрації. Голова місцевої державної адміністрації зобов'язаний розглянути це подання і не пізніше ніж у місячний термін прийняти рішення та дати обґрунтовану відповідь.

Голова місцевої державної адміністрації має право порушувати перед міністерствами, іншими центральними органами виконавчої влади вмотивовані питання про відповідність займаній посаді керівників їх територіальних органів, на підставі чого міністерство, інший центральний орган виконавчої влади повинен у місячний термін прийняти рішення та дати обґрунтовану відповідь.»

Із змісту цієї статті можна зрозуміти, що мова йде про певний баланс відносин між МДА як окремим територіальним органом виконавчої влади загальної юрисдикції, в структурі якого є підрозділи, що мають як би подвійне підпорядкування – відповідні ЦОВВ, та територіальними органами ЦОВВ, які не входять до структури МДА.

Законодавець тут передбачив, що керівник ЦОВВ має можливість вказати голові МДА на недоліки у роботі структурного підрозділу, який знаходиться в межах відповідальності такого органу для прийняття відповідних кроків, так і голова МДА може звернутись з аналогічною пропозицією до керівника ЦОВВ щодо територіального органу, який не входить у структуру МДА. Ця конструкція мала б посилити координуючу роль голови МДА щодо територіальних підрозділів ЦОВВ, але, насправді, на районному рівні така норма практично не діє через слабкість РДА та відсутність у більшості районів територіальних органів ЦОВВ, оскільки пройшло їх укрупнення і створення міжрайонних територіальних органів.

На рівні області ситуація дещо краща – там голови ОДА мають значно більше можливостей впливати на координацію діяльності територіальних органів, використовуючи формальні та неформальні можливості. Зокрема, проводячи засідання колегії ОДА, за участі керівників територіальних органів створюють різні робочі комісії з підготовки до розгляду ОДА та облради певних програмних документів, здійснюючи візити до таких органів.

У законі «Про центральні органи виконавчої влади»¹⁰ також є припис щодо ролі МДА у призначення керівників територіальних органів ЦОВВ, у частині 5 статті 21: «Кандидатури на посади керівників територіальних органів центрального органу виконавчої влади погоджуються з головами місцевих державних адміністрацій, якщо інше не передбачено законом.

Порядок призначення на посади керівників територіальних органів центрального органу виконавчої влади встановлюється Кабінетом Міністрів України.»

У Порядку¹¹ встановлювалось: «б. Пропозиція щодо погодження призначення на посаду та звільнення з посади погоджується:

керівника обласного, міського (міста обласного, республіканського Автономної Республіки Крим значення), районного у місті (місті обласного, республіканського Автономної Республіки Крим значення) територіального органу - відповідно з головою облдержадміністрації, Головою Ради міністрів Автономної Республіки Крим;

¹⁰ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3166-17>

¹¹ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/45-2012-%D0%BF#n10> ця постанова втратила чинність в 2016 році.

керівника міського територіального органу в м. Києві та Севастополі - відповідно з головою Київської та Севастопольської міської держадміністрації;

керівника районного у м. Києві та Севастополі територіального органу - відповідно з головою районної у м. Києві та Севастополі держадміністрації;

керівника районного, міського (крім міст обласного, республіканського Автономної Республіки Крим значення) територіального органу - з головою райдержадміністрації;

керівника міжрегіонального територіального органу (повноваження якого поширюються на кілька адміністративно-територіальних одиниць) у разі його утворення - з головами всіх відповідних місцевих держадміністрацій.

8. Висновок про погодження або вмотивована відмова в погодженні пропозиції щодо погодження призначення на посаду та звільнення з посади керівника територіального органу не пізніше десяти днів після надходження надсилаються міністрові, керівникові центрального органу виконавчої влади і додаються до особової справи кандидата на посаду, особи, що звільняється, за місцем роботи.»

Після втрати чинності Постанови КМУ від 25 січня 2012 р. № 45 «Про затвердження Порядку призначення на посади та звільнення з посад керівників територіальних органів міністерств та інших центральних органів виконавчої влади» на підставі Постанови КМ № 465 від 22.07.2016, процедура погодження призначення керівників територіальних органів ЦОВВ залишилась неврегульованою, що не сприяє посиленню ролі ОДА як координуючого центру органів виконавчої влади в межах області.

Коментар: сьогодні ситуація із безпосередньою участю голови ОДА у процедурах призначення керівників територіальних органів процедурно не є визначеною і це ускладнює таку участь. Проте, враховуючи норму закону «Про місцеві державні адміністрації», про яку ми писали вище, голова ОДА може висловити свою позицію щодо такого призначення, яка має бути розглянутою відповідним керівником ЦОВВ. Правда, при цьому варто розуміти, який від того може бути результат.

12. ОБЛАСНА ДЕРЖАВНА АДМІНІСТРАЦІЯ – СТРУКТУРА ТА МОЖЛИВОСТІ

ОДА є найбільш важливою та чисельною інституцією публічної влади в області. Саме тут концентруються чи не найбільш фахові спеціалісти, які, як правило, мають за плечима великий досвід діяльності в органах місцевого самоврядування чи органах виконавчої влади різних рівнів та різної галузевої спрямованості.

Взагалі, коли мова йде про структуру ОДА, штатну чисельність, рівень кваліфікації тощо, часто можна почути дві взаємопротилежні думки – одні стверджують, що ОДА має надто роздутий штат і тому не виглядає достатньо ефективною, а інші, навпаки, вважають, що ОДА в нинішніх умовах через низку реорганізацій та оптимізацій надто скоротились чисельно і це погано впливає на їх роботу, а відтак на ситуацію в області.

Насправді, така дискусія не є унікальною для України, її можна почути і у Польщі, і у Франції, і в Німеччині. Проте варто розуміти, що життя диктує такі умови, що повноваженнями органів визначається їх ресурсне і кадрове забезпечення.

За даними Нацдержслужби(2018)¹² в системі МДА є майже 62000 посад державних службовців, близько 10% посад є вакантними.

Гранична чисельність працівників МДА встановлюється Урядом. Сьогодні чинною є Постанова від 25 березня 2014 р. № 91 «Деякі питання діяльності місцевих державних адміністрацій».¹³

За цією постановою найменшою встановлюється чисельність ОДА у Закарпатській області, найбільшою – у Донецькій, різниця між ними по чисельності складає 2 рази. З одного боку, це ніби виглядає логічно, але не зовсім. Так, дійсно, населення Донецької області є значно більшим, ніж у Закарпатській, але функціональність ОДА в першу чергу визначається не чисельністю населення, а переліком повноважень, які є однаковими для всіх областей, та кількістю районних державних адміністрацій, які знаходяться в системі управління ОДА. Більший вплив на чисельність та структуру ОДА мають інші чинники, ніж просто чисельність населення – наявність в межах регіону проблемних територій – районів з низькою чисельністю населення, монофункціональних міст, гірських територій, територій із занепадаючою промисловістю, компактне розселення меншин тощо. МДА мають більше завдань для діяльності в територіях, де мало міст обласного значення, об'єднаних територіальних громад, адже у

¹² https://www.kmu.gov.ua/storage/app/media/17-civik-2018/zvit_2018/zvit_NADS_2018_.pdf

¹³ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/91-2014-%D0%BF>

такому випадку частина повноважень, які реалізуються органами місцевого самоврядування, мають здійснюватися через МДА.

Саме тому по мірі утворення ОТГ і покриття всієї території України повноцінними, спроможними територіальними громадами, МДА будуть звільнятися від частини нинішніх функцій, а відтак буде зменшуватись їх чисельність та структура.

Уже сьогодні в районах, де весь район – одна чи кілька громад, у РДА сукупність повноважень суттєво зменшилась, адже ключові повноваження, наприклад у сфері освіти, уже виконують ОТГ.

Сьогодні ОДА/РДА можуть орієнтуватись при визначенні чисельності працівників на вказану урядову постанову та аналіз реальної ситуації у області/районі.

13. СТРУКТУРА ОБЛАСНОЇ ДЕРЖАВНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ / РАЙОННОЇ ДЕРЖАВНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ

Структура ОДА визначається, виходячи з її повноважень та наявного правового регулювання. Сьогодні це Постанова № від 18 квітня 2012 р. № 606¹⁴ «Про затвердження рекомендаційних переліків структурних підрозділів обласної, Київської та Севастопольської міської, районної, районної в м. Києві та Севастополі державних адміністрацій»

Відповідно до цього переліку, структура ОДА може складатись з таких структурних підрозділів:

«агропромислового розвитку (крім Київської міської державної адміністрації);

екології та природних ресурсів;

економічного розвитку, торгівлі та залучення інвестицій;

регіонального розвитку та житлово-комунального господарства;

інформаційної діяльності та комунікацій з громадськістю;

інфраструктури, розвитку та утримання мережі автомобільних доріг загального користування місцевого значення;

туризму та курортів;

культури, національностей та релігій;

містобудування та архітектури;

молоді та спорту;

освіти і науки;

охорони здоров'я;

соціального захисту населення;

фінансів;

¹⁴ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/606-2012-%D0%BF#n13>

з питань надання адміністративних послуг або з питань організації діяльності центру надання адміністративних послуг (для Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій);

з питань цивільного захисту.

Державний архів області (міста).

Служба у справах дітей.»

Голова ОДА в межах такого рекомендованого переліку структурних підрозділів сам визначає статус підрозділу – департамент, управління, відділ... та формує кількісний склад.

Тут варто зауважити, що статус і кількість працівників у такому підрозділі мають певним чином корелюватись із конкурентними перевагами області, структурою її регіональної економіки, баченням розвитку, яке сформульоване у стратегії розвитку відповідної області.

До цього варто також зауважити, що стаття 119 Конституції України визначає найбільш важливі конституційні повноваження МДА:

«2) законність і правопорядок; додержання прав і свобод громадян;

3) виконання державних і регіональних програм соціально-економічного та культурного розвитку, програм охорони довкілля, а в місцях компактного проживання корінних народів і національних меншин - також програм їх національно-культурного розвитку;

4) підготовку та виконання відповідних обласних і районних бюджетів;

б) взаємодію з органами місцевого самоврядування;»

Як бачимо, законодавець виділив законність, додержання прав і свобод громадян, взаємодію з органами місцевого самоврядування в окремі конституційні приписи, тому у структурі адміністрацій мають бути відповідні підрозділи у рамках одного департаменту чи управління, а в рекомендованому переліку про це не вказано.

Обов'язковими конституційними повноваженнями ОДА є виконання державних чи регіональних програм у визначених пунктом 3 частини 1 статті 119 Конституції України, що також потребує відповідного кадрового забезпечення. Оскільки МДА відповідальні за складання та виконання відповідного місцевого бюджету, фінансовий підрозділ там також точно має бути.

Тут варто також зауважити, що, формуючи структуру ОДА, слід переглянути низку законів, які стосуються окремих секторів економіки чи окремих сфер діяльності, де можуть бути додаткові повноваження ОДА.

Якщо ми говоримо про підготовку та виконання регіональних програм розвитку, то це прямо пов'язано із стратегічним плануванням розвитку області. Тому варто ознайомитись із основними законами, що діють у цій сфері, а саме із законом «Про стимулювання розвитку регіонів» та «Про засади державної регіональної політики» (про це більш детально – далі).

Коли ж ми подивимось на рекомендаційний перелік структурних підрозділів ОДА і застосування на практиці, то побачимо різні варіанти

поєднання у таких підрозділах досить різних, часом не зовсім дотичних компетенцій.

Наприклад, постановою рекомендовано створення підрозділу «*туризму та курортів*», а різні ОДА включили туризм у самі різні варіанти поєднання компетенцій та визначили різний статус такого підрозділу – від відділу до департаменту: Івано-Франківська ОДА – Управління міжнародного співробітництва, євроінтеграції, туризму та інвестицій; Сумська ОДА – відділ промоції та туризму; Львівська ОДА – управління курортів та туризму; Одеська ОДА – управління туризму, рекреації та курортів; Кіровоградська ОДА – департамент культури, туризму та культурної спадщини; Хмельницька ОДА – управління культури, національностей, релігій та туризму.

Ми тут не намагаємось стверджувати, яке поєднання є більш правильним, а яке не дуже, ми показуємо досить вільне використання урядової постанови, виходячи із регіональних умов.

Проте варто розуміти, що поєднання у одному структурному підрозділі сфер, які мало дотичні між собою, не додає ефективності управління, тому що не виникає взаємозамінюваності працівників.

Із структурним підрозділом «агропромислового розвитку» ситуація більш однозначна. Практично в усіх ОДА він так і називається, просто його статус може бути або в якості управління, або департаменту. Це не дивно, оскільки сільське господарство в усіх українських областях складає значну частку ВВП області і традиційно, ще з радянських часів, на обласному рівні «займались розвитком АПК». В сучасних умовах роль таких галузевих структурних підрозділів у системі публічного управління не є значною, оскільки більшість суб'єктів у секторах є приватними, а основне нормативне регулювання їх діяльності здійснюється на національному рівні, ще є окремі елементи регулювання на рівні територіальних громад. Саме тому виглядає більш продуктивним, аби структурні підрозділи ОДА мали більше крос-секторальне призначення і займались питаннями інтегральних проектів розвитку територій області, які б поєднували секторальні та територіальні складові.

Коментар: в умовах зменшення кількості державних підприємств, запровадження ринкових відносин у всіх сферах економіки, у тому числі соціальних, освітніх та медичних послуг, роль ОДА суттєво змінюється. Адже тепер ОДА не управляє секторами, вона має моніторити ситуацію у регіональній економіці та соціальній сфері, наглядати за дотриманням законодавства у різних сферах суспільного життя, створювати умови, аби у області розвивалось підприємництво, покращувалась демографія, поліпшувалось середовище проживання людини. Саме тому інтелектуальна складова роботи ОДА тепер суттєво зростає, змінюються завдання підрозділів ОДА, відкривається необхідність їх співробітництва з різними суб'єктами регіонального розвитку.

14. КОЛЕГІЯ ОБЛАСНОЇ ДЕРЖАВНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ / РАЙОННОЇ ДЕРЖАВНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ

В системі органів виконавчої влади різних країн, які за своєю природою є органами одноособовими, існують різні інструменти для розширення комунікації відповідного органу з різними групами-суб'єктами політики (стейкхолдерами, як тепер часто говорять). В таких системах діють нормативні акти, які ухвалюються відповідним Міністром і є актом міністра, а не міністерства. В Україні система органів виконавчої влади несе на собі відбиток радянської школи, коли колективному надавалась перевага над персональним. За своєю природою, і у нас, і, наприклад, у Польщі, голова ОДА і воєвода є одноособовими органами влади в території – області/воєводстві. Але у Конституціях Польщі та України це викладається суттєво по-іншому.

Польща	Україна
<p>Стаття 152 1. Представником Ради Міністрів у воєводстві є воєвода.</p> <p>2. Порядок призначення і звільнення, а також сфера діяльності воєводи, визначаються законом.</p>	<p>Стаття 118. Виконавчу владу в областях і районах, містах Києві та Севастополі здійснюють місцеві державні адміністрації.</p> <p>Голови місцевих державних адміністрацій при здійсненні своїх повноважень відповідальні перед Президентом України і Кабінетом Міністрів України, підзвітні та підконтрольні органам виконавчої влади вищого рівня.</p> <p>Місцеві державні адміністрації підзвітні і підконтрольні радам у частині повноважень, делегованих їм відповідними районними чи обласними радами.</p>

Як видно з приведеної таблиці, принципова відмінність у конституційному регулюванні Польщі та України у тому, що в Україні «місцева державна адміністрація» є ніби самостійним органом, а у Польщі мова йде лише про воєводу.

Попри це, в Україні реалізація повноважень ОДА здійснюється лише Головою ОДА, або частково тим, хто виконує ці повноваження тимчасово, тобто одноособово. Але, згадуючи наше припущення про присутність радянської традиції колегіальності, в системі діяльності ОДА передбачене існування такого утворення, як Колегія ОДА.

Питання утворення та діяльності колегії ОДА регулюється власне актом Голови ОДА, який готується з урахуванням типового положення, що затверджене Постановою від 2 жовтня 2003 р. N 156915 «Про затвердження Типового положення про колегію міністерства, іншого центрального органу виконавчої влади і місцевої державної адміністрації».

Відповідно до цього положення «Колегія... місцевої держадміністрації є консультативно-дорадчим органом і утворюється для підготовки рекомендацій щодо виконання місцевою держадміністрацією своїх завдань, погодженого вирішення питань, що належать до їх компетенції, та для колективного і вільного обговорення найважливіших напрямів їх діяльності.»

Тобто, з одного боку, колегія є консультативно-дорадчим органом при ОДА, але з іншого – це просто майданчик для обговорення без наслідків. Це місце «погодженого вирішення питань», а отже статус цього органу є досить високим як для «консультативно-дорадчого».

До цього додається ще ряд дуже важливих повноважень колегії ОДА/РАДА:

«заслуховує двічі на рік інформацію про роботу територіальних органів міністерства, іншого центрального органу виконавчої влади, підприємств, установ та організацій, що належать до сфери їх управління; подає в установленому порядку на розгляд Кабінету Міністрів України, а також міністерства, іншого центрального органу виконавчої влади за результатами такого заслуховування пропозиції щодо вдосконалення діяльності територіальних органів міністерства, іншого центрального органу виконавчої влади, а також щодо взаємодії міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, підприємств, установ та організацій, що належать до сфери їх управління, з місцевою держадміністрацією; розглядає питання про відповідність займаній посаді керівників, заступників керівників територіальних органів міністерства, іншого центрального органу виконавчої влади, а також керівників підприємств, установ та організацій, що належать до сфери їх управління, та приймає рішення щодо порушення в установленому порядку перед міністерством, іншим центральним органом виконавчої влади питання про відповідність займаній посаді відповідних посадових осіб».

Рішення колегії реалізуються через розпорядження глави відповідної адміністрації.

Виходячи із такого досить високого статусу колегії, варто приділяти достатньо уваги для формування складу колегії та підготовки її засідань.

¹⁵ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1569-2003-%D0%BF>

Колегія може бути тим майданчиком, на якому можна обговорити питання, по яким нема розуміння щодо однозначного рішення – і це дійсно працює, якщо колегія сформована за участі людей, які є фахівцями у своїх сферах, мають свою власну думку і не бояться її висловити.

Як приклад, на колегії варто розглядати проекти таких важливих документів, як перспективний план утворення ОТГ, план утворення нових районів чи стратегію розвитку області.

З іншого боку, колегія створює певний психологічний захист голові ОДА, якщо варто вирішити питання щодо керівника якогось територіального органу виконавчої влади, який створює проблеми у взаємовідносинах з громадянами, іншими органами, а прямо ставити питання перед відповідним міністром голові не вистачає сміливості.

До участі в колегіях варто запрошувати відомих людей з різних середовищ області, журналістів.

Засідання колегії має бути добрим інформаційним приводом для поширення інформації, яка потрібна, у тому числі самому голові ОДА.

15. ГРОМАДСЬКА РАДА ПРИ ОБЛАСНІЙ ДЕРЖАВНІЙ АДМІНІСТРАЦІЇ

Консультативно-дорадчі органи при ОДА можуть бути різними – голова ОДА сам визначає, що варто зробити для того аби, по-перше, мати адекватну незалежну експертизу щодо тих чи інших рішень, які плануються до ухвалення на обласному рівні, по-друге, мати можливість відвертого діалогу з різними секторами суспільства і створювати ефект їх причетності до формування політики на обласному рівні.

Проте, серед цих органів є один, створення якого регламентовано урядовою постановою – це громадська рада при місцевій державній адміністрації.

Утворення цих рад передбачається Постановою від 3 листопада 2010 р. №996 «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики»¹⁶.

Цією Постановою затверджено «ПОРЯДОК проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики» та «ТИПОВЕ ПОЛОЖЕННЯ про громадську раду при міністерстві, іншому центральному органі виконавчої влади, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, обласній, Київській та

¹⁶ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/996-2010-%D0%BF>

Севастопольській міській, районній, районній у м. Києві та Севастополі державній адміністрації».

Тут варто зауважити, що урядом у «Порядку...» визначено для органу виконавчої влади мінімальний перелік питань, які підлягають для консультацій з громадськістю, а також сам порядок консультацій через використання такої інституції, як Громадська рада.

Мінімальний перелік питань, які підлягають консультаціям з громадськістю, виглядає так:

«12. В обов'язковому порядку проводяться консультації з громадськістю у формі публічного громадського обговорення та/або електронних консультацій з громадськістю щодо проектів нормативно-правових актів, які:

стосуються конституційних прав, свобод та обов'язків громадян;

стосуються життєвих інтересів громадян, у тому числі впливають на стан навколишнього природного середовища;

передбачають провадження регуляторної діяльності у певній сфері;

визначають стратегічні цілі, пріоритети і завдання у відповідній сфері державного управління (у тому числі проекти державних і регіональних програм економічного, соціального і культурного розвитку, рішення стосовно їх виконання);

стосуються інтересів територіальних громад, здійснення повноважень місцевого самоврядування, делегованих органам виконавчої влади відповідними радами;

визначають порядок надання адміністративних послуг;

стосуються правового статусу громадських об'єднань, їх фінансування та діяльності;

передбачають надання пільг чи встановлення обмежень для суб'єктів господарювання та інститутів громадянського суспільства;

стосуються присвоєння юридичним особам та об'єктам права власності, які за ними закріплені, об'єктам права власності, які належать фізичним особам, імен (псевдонімів) фізичних осіб, ювілейних та святкових дат, назв і дат історичних подій;

стосуються витрачання бюджетних коштів (звіти головних розпорядників бюджетних коштів за минулий рік).»

З точки зору управління на рівні області, найбільш важливими питаннями, щодо яких варто комунікувати та консультуватись з громадськістю, є питання обласних програм економічного чи соціально-культурного розвитку, підготовки перспективних планів утворення спроможних об'єднаних територіальних громад, стратегії розвитку області та плану заходів з її реалізації, ініціатив щодо створення природоохоронних територій тощо.

Тут варто розуміти, що цей механізм консультацій не накладає на ОДА зобов'язань враховувати всі пропозиції, які може подати громадськість. Тут більш важливим є сам процес консультацій, який є певним індикатором відкритості влади, через який можна зняти різні сумнівні плітки/фейки, донести суспільству ідеї політики, що формується ОДА.

Часто виникають питання, а навіщо громадська рада, якщо у нас уже є колегія, адже ці органи консультативного характеру? Тут варто зауважити, що ці консультативно дорадчі органи все ж суттєво відрізняються один від одного метою утворення і повноваженнями. Відмінність можна побачити у наведеній нижче таблиці.

Колегія ОДА	Громадська рада при ОДА
«Колегія... місцевої держадміністрації є консультативно-дорадчим органом і утворюється для підготовки рекомендацій щодо виконання місцевою держадміністрацією своїх завдань, погодженого вирішення питань, що належать до їх компетенції, та для колективного і вільного обговорення найважливіших напрямів їх діяльності.»	«1. Громадська рада при ... обласній, Київській та Севастопольській міській, районній, районній у м. Києві та Севастополі держадміністрації (далі - громадська рада) є тимчасовим консультативно-дорадчим органом, утвореним для сприяння участі громадськості у формуванні та реалізації державної, регіональної політики.»
Рішення колегії реалізуються через розпорядження глави відповідної адміністрації.	Рішення громадської ради мають рекомендаційний характер і є обов'язковими для розгляду органом виконавчої влади.

Коментар: громадська рада – це певна можливість громадськості показати свою експертизу органу влади, а органу влади мати можливість показати свою відкритість та перевірити свої ідеї серед громадськості. На жаль, у багатьох випадках цей інструмент не завжди працює, оскільки не завжди самоорганізація при створенні ради, надмірна зарегульованість процедур веде до перетворення громадських рад у орган, який не має необхідних експертиз і не може слугувати реальним елементом громадських консультацій. Тому, аби мати дійсно корисний для ОДА такий орган, варто не стояти осторонь при його формуванні і запрошувати до участі у такій раді представників тих організацій, які реально працюють у визначених сферах, мають якісну громадську експертизу.

16. РЕГЛАМЕНТ РОБОТИ ОБЛАСНОЇ ДЕРЖАВНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ

Згідно статті 19 Конституції України, органи державної влади, місцевого самоврядування та їх посадові особи мають діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, визначені Конституцією та законами України.

Ця конституційна норма відтак передбачає обов'язкову наявність регулювання «способу» дій таких органів та посадових осіб, тобто регламенту.

Відтак, ще 11 грудня 1999 р. Постановою Кабінету Міністрів України за N 2263 «Про затвердження Типового регламенту місцевої державної адміністрації»¹⁷ було затверджено такий Типовий документ, який має бути покладено в основу власних регламентів обласних державних адміністрацій.

За цим документом встановлюються ключові рамки для ухвалення регламентів ОДА, які не можна обминути. Проте варто розуміти, що типовий регламент все-таки не виглядає суто процедурним у багатьох його частинах, бо він встановлює певні приписи, які мають бути розкритими у регламенті відповідної адміністрації уже детально через процедурні моменти.

Коментар: регламент ОДА є відкритим документом і має призначення, орієнтування як на внутрішнє використання посадовими особами та працівниками ОДА, так і на зовнішнє – жителі області мають знати, як можна спілкуватись з ОДА, якщо там буде проходити розгляд ініційованих ними звернень.

Нижче ми зупинимось на окремих моментах регламенту, які мають бути прописані більш детально, ніж це визначено у Типовому регламенті, особливо в контексті їх орієнтації на зовні:

1.Робота МДА є відкритою і гласною, за винятком розгляду питань, які становлять державну таємницю або належать до конфіденційної інформації, що є власністю держави.

Тут має бути більш детально розписано, яким чином забезпечується ця відкритість, як відбуваються брифінги, як забезпечуються доступ до проектів документів та прийнятих документів тощо.

2.Робота місцевої держадміністрації проводиться за перспективними (річними), поточними (квартальними), а у разі

¹⁷ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2263-99-%D0%BF>

потреби – оперативними (місячними) планами, які затверджуються розпорядженням її голови.

Планування є важливим інструментом стабільної та ефективної роботи. Проте плани, які формуються, можуть проходити певне обговорення через різні інструменти консультацій з громадськістю і регламент має містити відповідні норми.

3.Кадрова робота у місцевій держадміністрації спрямовується на комплексне вирішення питання щодо комплектування місцевих органів виконавчої влади висококваліфікованими і компетентними працівниками.

Дуже важливо, аби жителі області розуміли, яким чином відбувається добір працівників, як формується кадровий резерв, підготовка та перепідготовка кадрів тощо.

4.Місцева держадміністрація організовує в установленому порядку розгляд звернень громадян – пропозицій (зауважень), заяв (клопотань), скарг.

Регламент має містити норми щодо визначення графіку прийомів посадових осіб, способи подачі заяв, у тому числі електронних, режим їх розгляду, можливість дізнатись, як такі заяви проходять через структурні підрозділи.

5.Для сприяння здійсненню повноважень місцевої держадміністрації її голова утворює консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи (ради, колегії, робочі групи тощо), служби та комісії.

Тут варто більш детально описати, як і хто ініціює створення таких органів, загальний принцип їх діяльності, який підрозділ забезпечує супровід, як при цьому забезпечується участь громадськості...

6.Порядок підготовки та проведення нарад.

Оскільки наради можуть бути різними за призначенням та складом, в регламенті варто окремо визначити процедури проведення нарад за участі представників поза межами ОДА, особливо з органами місцевого самоврядування: хто ініціює, як готується нарада, як забезпечується її інформаційний супровід.

7.Порядок внесення та розгляду проектів розпоряджень голови.

Незважаючи на те, що у типовому регламенті про це написано досить багато, але тут не врахована, наприклад, можливість підготовки відповідного розпорядження за наслідками громадського обговорення чи петиції, на основі звернень асоціації органів місцевого самоврядування області, якщо це стосується повноважень ОДА. Тому детальне регулювання цих питань зніме частину проблем у взаємовідносинах із такими важливими суб'єктами регіонального життя, як громадськість та місцеве самоврядування.

8.Публічне обговорення проекту розпорядження голови місцевої держадміністрації

Типовий регламент лише рамково описує вимоги щодо публічного обговорення, тому в реальному регламенті варто більш точно визначити перелік підстав для такого обговорення та, можливо, місце/місця обговорення в залежності від спрямованості акту, висвітлення процесу у місцевих ЗМІ.

9. Взаємовідносини місцевої держадміністрації з іншими органами державної влади та органами місцевого самоврядування

Щодо цього регулювання, то Типовий регламент, по суті, не містить реальних рекомендацій для встановлення правил комунікацій з органами місцевого самоврядування, а також із територіальними органами центральних органів виконавчої влади. Тому тут також не завадить описати періодичність таких контактів, випадки позапланових комунікацій, робочі поїздки, участь у заходах, що проводяться такими органами.

Отже, регламент ОДА має бути власним процесуальним та організаційним документом, який враховує ключові положення Типового регламенту, але детально прописує необхідні процедури для працівників адміністрації та дає змогу іншим суб'єктам поза адміністрацією розуміти, як працює ОДА і як з нею можна найбільш продуктивно комунікувати.

17. ОБЛАСНА ДЕРЖАВНА АДМІНІСТРАЦІЯ ТА РЕГІОНАЛЬНИЙ РОЗВИТОК

Регіональний розвиток є ключовою відповідальністю органів влади, що діють на регіональному рівні у будь-якій більш менш великій країні Європейського Союзу. В Україні за останні 5-7 років вибудувалась своя, але дуже схожа з європейською, система стратегічного планування регіонального розвитку.

На регіональному рівні саме ОДА відповідальна за підготовку проектів стратегії регіонального розвитку області, плану заходів з її реалізації, а також здійснення низки інших повноважень, пов'язаних з відбором та фінансуванням проектів регіонального розвитку, що впливають із такої стратегії.

Оскільки сьогодні питання розвитку громад та регіонів стає найбільш важливим після децентралізації, ми приділимо дещо більше уваги темі регіонального розвитку та ролі ОДА в цьому процесі.

Питання регіонального розвитку в Україні регулюється низкою законів та актів Кабінету Міністрів України, про які варто пам'ятати і норми яких покладають на ОДА цілу низку повноважень та відповідальності.

Зокрема, це закони «Про засади державної регіональної політики»¹⁸, «Про стимулювання розвитку регіонів»¹⁹, Бюджетний Кодекс України (зокрема, стаття 24-1)²⁰.

Закон «Про засади державної регіональної політики» визначив систему стратегічних документів, що діють у цій сфері:

- «1) Державна стратегія регіонального розвитку України;*
- 2) План заходів з реалізації Державної стратегії регіонального розвитку України;*
- 3) регіональні стратегії розвитку;*
- 4) плани заходів з реалізації регіональних стратегій розвитку;*
- 5) інвестиційні програми (проекти), спрямовані на розвиток регіонів.»*

До підготовки та реалізації усіх цих документів у різній мірі залучаються обласні державні адміністрації.

Якщо до перших двох документів ОДА подають свої пропозиції, погоджують їх проекти, то решта документів розробляється або безпосередньо ОДА, або за її активної підтримки, або вона є ключовою в організації відбору проектів на фінансування.

Стаття 15 цього закону відносить до повноважень ОДА:

- «1) забезпечення у відповідному регіоні реалізації державної регіональної політики;*
- 2) погодження проекту Державної стратегії регіонального розвитку України;*
- 3) забезпечення розроблення проектів регіональних стратегій розвитку та планів заходів з їх реалізації;*
- 4) підготовка і подання відповідно до законодавства до центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну регіональну політику, пропозицій щодо програм і проектів регіонального розвитку, що можуть реалізовуватися за рахунок коштів державного фонду регіонального розвитку;*
- 5) проведення моніторингу та оцінки результативності реалізації регіональних стратегій розвитку і планів заходів з їх реалізації, підготовка та подання звітів про це на затвердження відповідно Верховній Раді Автономної Республіки Крим, обласним, Київській та Севастопольській міським радам;*
- 6) подання затверджених звітів про результати моніторингу та оцінки результативності реалізації регіональних стратегій розвитку та*

¹⁸ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/156-19>

¹⁹ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2850-15>

²⁰ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>

планів заходів з їх реалізації центральному органу виконавчої влади, що забезпечує формування державної регіональної політики;

7) внесення за рішенням Верховної Ради Автономної Республіки Крим, обласних, Київської та Севастопольської міських рад змін до регіональних стратегій розвитку та планів заходів з їх реалізації, за умови, що такі зміни не суперечать положенням Державної стратегії регіонального розвитку України;

8) розроблення програм і проектів регіонального розвитку;»

По суті, в сучасних умовах, коли відбувається реальна децентралізація, для ОДА регіональний розвиток стає ключовим повноваженням і ключовою відповідальністю. Тому ОДА мають брати найактивнішу участь у процесах планування регіонального розвитку, його впровадження і моніторингу.

Аби зрозуміти роль ОДА у підготовці регіональних стратегій, варто ознайомитись з нормативними документами та досвідом роботи над стратегіями, які є доступними.

Ключовим нормативним документом є «ПОРЯДОК розроблення регіональних стратегій розвитку і планів заходів з їх реалізації, а також проведення моніторингу та оцінки результативності реалізації зазначених регіональних стратегій і планів заходів», затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 11 листопада 2015 р. № 932²¹

Крім цього Порядку, важливим документом є «МЕТОДИКА розроблення, проведення моніторингу та оцінки результативності реалізації регіональних стратегій розвитку та планів заходів з їх реалізації», затверджена Наказом Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України 31.03.2016 № 79 (тепер у редакції наказу Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України від 27 грудня 2018 року № 373)²²

Що варто пам'ятати, приступаючи до розробки Стратегії?

1. Стратегія розвитку регіону (області) – (далі СРР) на плановий період (зараз мова йде про 2021-27 роки) має бути логічним та реальним для реалізації документом.

2. СРР не може суперечити Державній стратегії регіонального розвитку (ДСРР).

²¹ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/932-2015-%D0%BF#n11>

²² <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0632-16>

3. СРР розробляється на основі визначення конкурентних переваг регіону, його можливої смарт-спеціалізації.

4. СРР не може бути розробленою одним чи кількома структурними підрозділами ОДА, в процес її розробки має бути залучено максимально можливу кількість суб'єктів регіонального розвитку області.

5. Сам процес розробки СРР є не менш важливим, ніж текст самої стратегії.

6. СРР має бути достатньо зрозумілою для її використання при підготовці планів заходів з її реалізації та потенційними зовнішніми і внутрішніми інвесторами.

7. СРР та план заходів з її реалізації готуються таким чином, аби ці документи могли лягти в основу бюджетного планування та планування обласних програм соціально-економічного розвитку, що ухвалюються обласною радою.

8. СРР має розроблятися за участі депутатів обласної ради, аби було забезпечено її ухвалення радою, без внесення змін, що можуть зруйнувати логіку стратегії.

9. У СРР мають себе побачити і місто – обласний центр, і периферійні території області.

10. Процес розробки СРР має бути максимально відкритим, плановим і таким, що висвітлюється на інформаційних ресурсах.

18. ЗАГАЛЬНИЙ АЛГОРИТМ РОЗРОБКИ СТРАТЕГІЇ РОЗВИТКУ РЕГІОНУ/ОБЛАСТІ

Розробка СРР є досить тривалим і досить складним процесом, під час якого слід дотримуватись певних логічних, послідовних дій та забезпечувати постійну комунікацію/висвітлення цього процесу. Існує уже досить багато різних публікацій, як проводити роботу з підготовки стратегії, проте загальний алгоритм виглядає у скороченому вигляді так:

1) Визначається головний розробник СРР – департамент економіки чи департамент регіонального розвитку;

2) Утворюється керівний комітет у складі не менше 15 осіб від різних суб'єктів регіонального розвитку, який буде приймати рішення щодо етапів розробки СРР, пропозицій, які надходять, здійснювати інформаційну та координаційну діяльність;

3) Утворюється робоча група (РГ) з розробки стратегії – максимально широка участь різних зацікавлених осіб у регіональному розвитку. До складу РГ слід включити представників місцевої науки, торгово-промислової палати (ТПП), бізнес-асоціацій, асоціацій місцевого самоврядування, істориків, культурологів, громадських експертів, що

працюють у різних сферах економічного та соціального розвитку, депутатів обласної ради. Практика показує, що при правильній організації процесу роботи на проектом СРР, кількість учасників РГ не тільки не зменшуються, а може навіть і зростати. Найбільш прийнятна кількість учасників РГ – 70-150 осіб. У складі РГ можуть бути утворені підгрупи, які будуть фокусуватись над окремими темами.

4) Комунікація: про початок роботи на СРР має бути оголошено через місцеві ЗМІ, розміщено інформацію на офіційних сайтах ОДА та облради, а також на інших інформаційних ресурсах. Має бути коротко викладено алгоритм роботи над СРР, формат подання пропозицій, адресу для їх подання та інша важлива інформація. Про перебіг робіт над СРР відповідний підрозділ ОДА має інформувати всіх членів РГ та розміщувати інформацію для ЗМІ.

5) Підготовка соціально-економічного аналізу (СЕА) – важлива складова для розробки СРР, яка дає підстави для визначення конкурентних переваг області, напрями смарт-спеціалізації, сильні та слабкі сторони регіону. Добре підготовлений СЕА є основою для моніторингу реалізації СРР, оскільки дає змогу порівнювати нові показники із тими, що були означені при проведенні СЕА. Для підготовки СЕА використовуються офіційні статистичні показники, а також результати соціологічних опитувань, опитувань фокус-груп, окремих досліджень в різних сферах чи щодо окремих територій області. Тут важливо розуміти, що СЕА – це не просто набір різноманітних цифр у певних галузях, це передусім висновки, зроблені на основі аналізу цифр, а також це території в межах області, які виділяються і мають свої особливості, які варто врахувати при формуванні стратегії.

Наприклад: райони навколо обласного центру мають досить непогану демографію та економічну спроможність, а віддалена північна (або інша) частина області є мало заселеною та з дуже складною демографічною ситуацією, тому для цих територій потрібні зовсім інші інструменти та проекти, спрямовані на розвиток.

Звіт із СЕА обговорюється на засіданні РГ.

6) Проведення SWOT-аналізу. Виявлення та оцінка сильних і слабких сторін регіону, можливостей і загроз, порівняльних переваг, викликів і ризиків для розвитку регіону. Така робота відбувається на засіданні РГ після розгляду СЕА. Потім доопрацювання здійснюють спеціалісти ОДА та залучені консультанти.

7) Підготовка основної частини СРР. Основна частина СРР має містити стратегічне бачення на період, що перевищує термін дії стратегії регіону, стратегічні цілі розвитку регіону (у тому числі визначені на засадах смарт-спеціалізації), оперативні цілі, основні завдання, етапи реалізації, інституційне, організаційне та фінансове забезпечення реалізації регіональної стратегії. Також має бути включено розділ щодо моніторингу та екологічної оцінки СРР.

8) Розгляд проекту СРР на широкому засіданні РГ, розміщення проекту на інформаційних ресурсах, проведення обговорень у різних середовищах суб'єктів регіонального розвитку.

9) Остаточне редагування проекту СРР після його широкого обговорення та підготовка до розгляду на засіданні обласної ради. Перед внесенням проекту СРР на обласну раду варто провести засідання колегії ОДА для попереднього розгляду та схвалення проекту СРР.

10) Підготовка проекту плану заходів з реалізації СРР. Підготовка проекту плану заходів з реалізації СРР здійснюється за алгоритмом, аналогічним для підготовки СРР. Важливим елементом тут є активна робота фокус-груп, які, виходячи із свого досвіду та наявних знань, формують технічні завдання для можливих проектів регіонального розвитку, які спрямовуються на досягнення визначених стратегією оперативних цілей.

Коментар: правильна розробка СРР та плану заходів з її реалізації є важливим кроком до упорядкування бюджетного процесу обласної ради, обмеження невикористаних «хотелок» депутатів при затвердженні обласного бюджету. Адаптація в основу бюджету СРР обмежує можливість ручного режиму для формування обласного бюджету, а також лобізм окремих депутатів чи бізнесових груп при розгляді проектів, що можуть фінансуватись за рахунок коштів Державного фонду регіонального розвитку (ДФРР).

19. ОБЛАСНА ДЕРЖАВНА АДМІНІСТРАЦІЯ ТА ДЕРЖАВНИЙ ФОНД РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ

Державний фонд регіонального розвитку (ДФРР) є головним фінансовим ресурсом для реалізації стратегій розвитку областей. ДФРР відповідно до статті 24-1 Бюджетного кодексу України формується у розмірі не менше 1% доходів Державного бюджету України (правда, при затвердженні бюджету, депутати завжди забирають з ДФРР певну суму, і він ще жодного разу не складав 1%, максимально було 0,7%, але і це досить велика сума).

Для того, аби правильно скористатись можливостями фінансування проектів регіонального розвитку за рахунок ДФРР, слід ознайомитись із такими основними нормативними документами:

1. Закон України «Про засади державної регіональної політики»;
2. Бюджетний кодекс України (стаття 24-1);

3. Постанова Кабінету Міністрів України від 18 березня 2015 р. № 196²³, якою затверджено:

- порядок підготовки, оцінки та відбору інвестиційних програм і проектів регіонального розвитку та проектів – переможців “Всеукраїнського громадського бюджету”, що можуть реалізовуватися за рахунок коштів державного фонду регіонального розвитку;

- порядок використання коштів державного фонду регіонального розвитку.

4. Наказ Мінрегіону від 24.04.2015 № 80²⁴ «Питання підготовки, оцінки та відбору інвестиційних програм і проектів регіонального розвитку, що можуть реалізовуватися за рахунок коштів державного фонду регіонального розвитку».

Цим наказом затверджено такі документи:

- форму інвестиційної програми і проекту регіонального розвитку, що може реалізовуватися за рахунок коштів державного фонду регіонального розвитку;

- форму технічного завдання на інвестиційну програму і проект регіонального розвитку, що може реалізовуватися за рахунок коштів державного фонду регіонального розвитку;

- перелік документів, які подаються регіональній комісії для участі у конкурсному відборі інвестиційних програм і проектів регіонального розвитку, що можуть реалізовуватися за рахунок коштів державного фонду регіонального розвитку;

- перелік документів, які подаються до Мінрегіону для оцінки відповідності інвестиційних програм і проектів регіонального розвитку вимогам законодавства, що можуть реалізовуватися за рахунок коштів державного фонду регіонального розвитку.

5. Наказ Мінрегіону №74 від 17.04.2015 «Про затвердження «Примірного ПОЛОЖЕННЯ про регіональну комісію з оцінки та проведення попереднього конкурсного відбору інвестиційних програм і проектів регіонального розвитку, що можуть реалізовуватися за рахунок коштів державного фонду регіонального розвитку»²⁵;

Коментар: структурні підрозділи ОДА загалом достатньо володіють інформацією про нормативне регулювання питань підготовки, відбору та оцінки проектів регіонального розвитку, але тут варто

²³ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/196-2015-%D0%BF#n11>

²⁴ <https://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z0488-15>

²⁵ <http://www.minregion.gov.ua/wp-content/uploads/2016/08/Primirne-polozhennya-pro-regionalnu-komisiyu.pdf>

пам'ятати про те, що, власне, голова ОДА є відповідальним за формування регіональної комісії з оцінки та попереднього конкурсного відбору проектів регіонального розвитку на фінансування за кошти ДФРР. Тому до Положення про таку комісію та до складу комісії має бути достатньо уваги з боку голови ОДА чи профільного заступника.

Сформована регіональна комісія є дуже важливою інституцією у процесі реалізації СРР області. Адже через комісію проходять проекти, які мають готуватись відповідно до операційних цілей та технічних завдань проектів, визначених відповідно СРР та планом заходів з її реалізації. Тому вкрай важливо, аби члени комісії розуміли логіку стратегії, логіку етапів реалізації, важливість прозорого та неупередженого відбору проектів. Для цього до складу комісії слід призначати відповідно підготовлених людей з хорошою репутацією.

Крім працівників ОДА, до складу комісії варто відібрати представників організацій громадянського суспільства, науковців, представників асоціацій місцевого самоврядування.

Робота комісії має бути максимально відкритою, засідання комісії має проводитись з висвітленням у он-лайн режимі.

Практика реалізації проектів регіонального розвитку за підтримки ДФРР показує, що області досить неефективно користуються можливостями для розвитку, які відкриваються завдяки коштам ДФРР. Як правило, за ці кошти фінансуються поточні ремонтні роботи та нове будівництво об'єктів соціальної сфери, натомість розвиткові проекти, які можуть збільшувати надходження до місцевих бюджетів, сприяють зайнятості населення, створенню інфраструктури для розвитку підприємництва, залишаються поза увагою ОДА.

Проте виглядає, що в 2020 році ситуація має суттєво змінитись і проекти, що не відповідають СРР і є проектами локальними, тобто такими, що не впливають на зростання в регіоні, фінансуватись не будуть (принаймні, на це спрямовуються зміни законодавства, що готуються до ухвалення).

20. ОБЛАСНА ДЕРЖАВНА АДМІНІСТРАЦІЯ ТА АГЕНЦІЯ РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ

Як ми вже з'ясували у попередніх параграфах, регіональний розвиток є чи не найголовнішим завданням ОДА в сучасних умовах. Законодавство у сфері регіонального розвитку надає можливість ОДА виступити засновником інституції, яка може і має відігравати важливу роль у реалізації СРР області, моніторингу її реалізації, підготовці

проектів розвитку та пошуку і реалізації ідей щодо покращення інвестиційної привабливості області. Мова йде про – Агенцію регіонального розвитку області (АРР).

Правовий статус АРР регулюється Цивільним кодексом України, Законом «Про засади державної регіональної політики» та Типовим положення про агенцію регіонального розвитку, затвердженим 11 лютого 2016 р. Постановою № 258²⁶.

Що таке АРР за своєю природою та метою утворення?

АРР є неприбутковою установою, яка утворюється різними суб'єктами регіонального розвитку і в розумінні згаданого вище закону обов'язковою умовою її визнання саме такою є її створення мінімум двома суб'єктами – ОДА та обласною радою.

Бажано, аби число засновників було більшим, особливо важливо, аби до цього процесу були долучені місцевий університет, торгово-промислова палата, бізнес-асоціація чи асоціація органів місцевого самоврядування.

АРР має займатись різними питаннями регіонального розвитку, не підміняючи собою відповідний підрозділ ОДА. Передусім, АРР має відігравати важливу роль у розробленні проекту СРР та плану заходів з її реалізації, розробки технічних завдань до проектів регіонального розвитку для плану заходів з реалізації СРР, готувати проекти регіонального розвитку, якщо вони є важливими для області, а інші суб'єкти не зацікавлені у підготовці таких проектів.

АРР бажано залучати до формування позитивного інвестиційного іміджу області, до участі в системі підвищення кваліфікації кадрів ОДА/РДА, органів місцевого самоврядування, що займаються питаннями регіонального та місцевого розвитку.

Коментар: АРР не є обов'язковою для заснування. ОДА та облрада самі визначаються щодо необхідності утворення такої інституції. Варто зауважити, що, утворивши АРР, засновники беруть на себе певні зобов'язання щодо фінансування агенції, принаймні на період її становлення.

Практика показує, що в різних регіонах ОДА та облради по-різному віднесли до утворення агенцій, і результати від цих інституцій є досить різними. Одні більш успішні, інші так і не стали фактором регіонального розвитку.

²⁶ <https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/248941325>

Про це так само свідчить і європейський досвід: в одних регіонах АРР є дуже успішними, вони займаються проектами реструктуризації регіональної економіки, промоцією регіону, підтримкою експорту з регіону тощо (наприклад, АРР Каталонії з Іспанії є зразком такої роботи), в інших регіонах такого успіху не спостерігається.

Загалом, АРР є впливовими та авторитетними суб'єктами регіонального розвитку за дотриманням таких мінімально необхідних умов:

1) регіональна влада дійсно хоче займатись регіональним розвитком в умовах конкуренції за ресурси і є достатньо вмотивованою, щоб підтримувати становлення агенції;

2) агенція укомплектована хорошими фахівцями, для яких така робота є місією життя, і вони мають достатні умови для своєї діяльності.

При створенні АРР не варто також розраховувати, що ця інституція відразу зможе «заробляти» кошти на своє утримання через надання послуг місцевому бізнесу чи органам місцевого самоврядування. В першу чергу, завдання АРР полягає в тому, щоб надавати допомогу ОДА та обласній раді у проведенні стратегічного планування та моніторингу регіонального розвитку, а вже в другу чергу – займатись пошуками ніш для консультування інших суб'єктів регіонального розвитку.

В Україні був сумний досвід із заснуванням Кримської агенції регіонального розвитку, створення якої на початку підтримали різні донори, але після того, як кримський уряд створив середовище для «заробляння» агенцією коштів через обов'язкове звернення інвесторів у цю інституцію, ідея агенції була вихолощена, а донори відійшли.

21. ОБЛАСНА ДЕРЖАВНА АДМІНІСТРАЦІЯ ТА ПЕРСПЕКТИВНИЙ ПЛАН ФОРМУВАННЯ СПРОМОЖНИХ ГРОМАД

Реформа місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, яка була започаткована від дати ухвалення Концепції реформи розпорядженням Уряду №333-р від 01.04.2014 року.

Концепцією передбачалось, що ключовим інструментом децентралізації є надання повноважень, ресурсів та встановлення відповідальності територіальних громад, які спроможні надавати жителям усі повноваження місцевого самоврядування, передбачені законом.

Оскільки більшість територіальних громад за різними показниками до початку реформи були надто слабкими для отримання цих повноважень, тому передбачалось запровадити процедури об'єднання територіальних громад за певними правилами.

В розвиток Концепції було ухвалено Закон «Про добровільне об'єднання територіальних громад»²⁷. За цим законом основне регулювання стосується, власне, діяльності органів місцевого самоврядування при проведенні об'єднання, коли визначаються процедури, документи, порядок залучення громадськості тощо. Проте, обласні державні адміністрації відіграють у цьому процесі ключову роль. Адже саме ОДА відповідальні за розробку перспективних планів формування територій громад в межах області, а добровільне об'єднання здійснюється якраз відповідно до цих планів.

«Стаття 11. Перспективний план формування територій громад Автономної Республіки Крим, області

1. Перспективний план формування територій громад Автономної Республіки Крим, області розробляється Радою міністрів Автономної Республіки Крим, відповідною обласною державною адміністрацією згідно з методикою формування спроможних територіальних громад і охоплює всю територію Автономної Республіки Крим, області.

2. Методика формування спроможних територіальних громад розробляється центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері територіальної організації влади, адміністративно-територіального устрою, розвитку місцевого самоврядування, та затверджується Кабінетом Міністрів України.

3. Перспективний план формування територій громад Автономної Республіки Крим, області схвалюється відповідно Верховною Радою Автономної Республіки Крим, обласною радою за поданням Ради міністрів Автономної Республіки Крим, відповідної обласної державної адміністрації та затверджується Кабінетом Міністрів України.»

Саме тому на ОДА покладається найважливіша робота з логічного та відповідального моделювання в області перспективних територіальних громад, які можуть виконувати всі повноваження місцевого самоврядування для спроможних громад. При цьому слід користуватись власне законом «Про добровільне об'єднання територіальних громад» та Методикою формування спроможних територіальних громад, затвердженою постановою Кабінету Міністрів України від 8 квітня 2015 р. № 214²⁸.

Звичайно, на осінь 2019 року більшість українських областей уже мають затверджені Перспективні плани на всю чи на частину території області, тому ми не будемо надто детально пояснювати підходи до формування такого плану, але на деякі моменти варто звернути увагу.

²⁷ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19>

²⁸ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-%D0%BF#n10>

Для розуміння кількості потенційно можливих спроможних територіальних громад нам потрібно визначити потенційні центри таких громад – передусім, міста та селища. Далі визначити потенційні території ОТГ навколо таких центрів. Лише після цього можна зрозуміти, які території залишаються поза ОТГ і які центри можливі там.

Що показала практика утворення ОТГ за останні 4 роки? Не завжди проекти Перспективних планів готувались, виходячи із Методики, тому низка утворених ОТГ виявилась досить слабкою для того, аби виконувати свої повноваження, а їх демографія була надто критичною і перспектива їхнього розвитку на середньостроковий період виглядала досить сумною. ОТГ в сільських територіях, які показують динамічний розвиток, як правило є тими, що утворені навколо міста районного значення чи досить великого селища та населення таких громад складає 12-15 тисяч осіб, а територія – 150-300 квадратних кілометрів.

Оскільки в найближчий час буде готуватись затвердження нового адміністративно-територіального устрою, то підходи до подання пропозицій щодо нового адміністративно-територіального устрою в межах конкретної області мають враховувати та виправляти помилки, допущені на першому етапі підготовки Перспективних планів і утворення ОТГ, які не спроможні до реалізації наданих їм повноважень.

Ще один момент, який варто пам'ятати при підготовці Перспективного плану, це транспортна доступність поселень до центру громади. Адже традиційно після 60-тих років минулого сторіччя транспортна мережа будувалась радіальним способом до райцентру. Тому у планованих громадах варто дивитись, чи є дороги від поселень громади до її центру не через райцентр, який може бути досить далеко від центру нової громади.

Також практика показала, що у випадку формування ОТГ на підставі наявності на її території якогось одного, поки успішного, підприємства є достатньо ризикованою для громади у випадку зупинки цього підприємства за різних обставин. Лише диверсифікована місцева економіка є певним гарантом стабільності місцевих надходжень і гарантом розвитку громади.

Варто розуміти, що нинішній закон про добровільне об'єднання територіальних громад, попри значну роль ОДА, передбачає, що сам проект плану схвалюється обласною радою²⁹, а це накладає на ОДА додаткові обов'язки щодо консультацій з депутатами обласної ради, які мають свої інтереси і тому можуть суттєво впливати на зміст плану. Саме через такі компроміси з депутатами обласної ради значною мірою з'являлись неспроможні ОТГ. Тому робота з депутатами потрібна, а в нинішніх умовах

²⁹ Урядом схвалено зміни до закону «Про добровільне об'єднання територіальних громад», яким передбачається усунення обласних рад від участі в процесі затвердження Перспективних планів.

вона може бути більш успішною, оскільки вже є практика реального життя ОТГ, створених за Методикою і поза нею, і ця практика може бути серйозним аргументом для формування ОТГ.

Застереження: Україна вступає у період завершення реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади. Президентом та Урядом поставлено завдання: в 2020 році завершити формування адміністративно-територіальних одиниць базового (грумада) та проміжного (район) рівнів і провести вибори органів місцевого самоврядування на новій територіальній основі. Відтак, перед ОДА зараз стоїть важливе завдання – завершити планування територіальної основи, підготувати по кожній області картографічні та описові матеріали для нормативно-правового акту, яким має бути затверджено адміністративно-територіальний устрій у кожній конкретній області.

При вирішенні цього завдання варто знову переглянути вже розроблені перспективні плани, аби виправити помилки, які були допущені на попередньому етапі і які привели до проектування неспроможних громад, а також визначити центри та території нових великих районів.

Ця робота є високоінтелектуальною і такою, що потребує належної комунікації з ключовими особами на регіональному та місцевому рівнях. При цьому варто також пам'ятати, що ця робота буде здійснюватися у передвиборчий рік і тому буде використовуватись місцевими політиками у власних інтересах. Попри це, планування має пройти відповідно до встановлених нормативних рамок і має враховувати при цьому регіональні особливості.

Нове районування області варто здійснювати за алгоритмом, подібним до формування ОТГ – визначити потенційні центри районів, а далі розглядати території та громади, які тяжіють до цих центрів. Центр район – місто, щодо якого у інших не виникає сумнівів, чому обране саме воно – найбільша чисельність населення, перехрестя шляхів, найкраща інфраструктура, найкраща доступність з різних територій.

Чисельність населення у такому проектованому районі, як правило, має бути понад 150 тисяч осіб.

При районуванні не варто намагатись створити якомога більше районів, адже новий район – це, передусім, територія діяльності органів виконавчої влади, але людям має бути не надто важливо, у якому районі вони живуть, адже всі публічні послуги мають бути доступними на рівні громад або через центри надання адміністративних послуг за екстериторіальним принципом.

22. ОБЛАСНА ДЕРЖАВНА АДМІНІСТРАЦІЯ ТА КОМУНІКАЦІЇ

Ми зараз живемо в світі, де інформація поширюється з неймовірною швидкістю, де соціальні мережі можуть скинути президента чи організувати революцію. Не враховувати нових реалій інформаційного суспільства ОДА просто не може.

Правильні комунікації із різними соціальними групами, правильне і вчасне поширення інформації про діяльність ОДА, виявлення та нейтралізація спланованих фейків є не менш важливим, ніж робота на розвиток регіональної економіки.

Тут варто розуміти, що традиційні прес-конференції, виступи на регіональному телебаченні чи радіо уже не надто впливають на підтримку чи навпаки голови ОДА. Потрібно постійно вести комунікації, тобто журналісти, блогери, соціальні мережі, публічні заходи, відкриті засідання, – все має бути вмонтовано у стратегію комунікації ОДА. Підрозділ, який займається в ОДА цими питаннями є вкрай важливим і має бути укомплектованим компетентними спеціалістами, які знають різні середовища регіону та володіють новими інформаційними технологіями і які не лінуються щоденно працювати в інформаційному просторі, створювати та підтримувати групи у соціальних мережах, мати «своїх» журналістів, які можуть цікаво подавати ексклюзивні матеріали, та з якими можна ними поділитись.

Інтернет-портал ОДА має бути живим, інформаційним та привабливим для перегляду, обладнаним хорошою пошуковою системою. Сторінки ОДА в найбільш популярних в регіоні соціальних мережах є більш важливими для правильного позиціонування, ніж офіційний інтернет-ресурс.

23. ОБЛАСНА ДЕРЖАВНА АДМІНІСТРАЦІЯ – ПЕРСПЕКТИВА НА МАЙБУТНЄ

Сьогодні багато політиків, деякі «експерти» стверджують, що місцеві державні адміністрації мають бути ліквідовані, а на їх місці створені «префектури». І що нібито «префектури» будуть маленькими офісами, а займатись вони будуть винятково наглядом за актами органів місцевого самоврядування.

На жаль, така думка зараз формується досить потужно. Проте, це не відповідає Концепції реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади, ухваленою Урядом 01.04.2014 року №333-р. За цією

концепцією, не передбачається ліквідація МДА. Адже в Європі немає держави, яка б не мала органів виконавчої влади на регіональному рівні. Тому незалежно від того, як називається такий орган – місцева державна адміністрація, воєвода, губернатор, префект, комісар, і т.п., – це є органом виконавчої влади загальної юрисдикції. До повноважень такого органу належить не тільки нагляд над законністю дій чи бездіяльністю органів місцевого самоврядування, а й координація територіальних органів виконавчої влади, реалізація державних програм, підготовка до дій в особливий період, реалізація державних політик в окремих сферах. Правда, такі органи не виконують повноважень виконавчих органів місцевого самоврядування, як це є у нас, і органи місцевого самоврядування не можуть висловлювати недовіру таким державним органам.

Українська децентралізаційна реформа не має на меті руйнування системи державної виконавчої влади, а має створити логічну та ефективну систему органів публічної влади, органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, повноваження яких є чітко розмежованими і збалансованими.

Ткачук Анатолій Федорович

**ОБЛАСНА ДЕРЖАВНА АДМІНІСТРАЦІЯ:
КОРОТКИЙ ОГЛЯД СТАТУСУ
ТА МОЖЛИВОСТЕЙ
У СУЧАСНИХ УМОВАХ**

Інформаційне видання

Видання може бути використано для визначення оптимальних підходів до розвитку територій і громад з використанням можливостей ефективної взаємодії між обласними державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування.

- Загальні міркування про систему публічної влади в Україні.
- Місцеві державні адміністрації в Україні.
- Конституційно-правовий статус місцевих державних адміністрацій.
- Регіон/область в системі адміністративно-територіального устрою України.
- Система органів та посадових осіб в регіоні.
- Обласна державна адміністрація – обласна рада: разом завжди.
- Голова ОДА та депутати обласної ради.
- ОДА та взаємовідносини з районними радами.
- ОДА та взаємовідносини з містами обласного значення та об'єднаними територіальними громадами.
- Контрольно-наглядові повноваження ОДА та можливості їх реалізації.
- ОДА та координація територіальних підрозділів центральних органів виконавчої влади.
- ОДА/МДА – структура та можливості.
- Структура ОДА/РДА.
- Колегія ОДА/РДА.
- Громадська рада при ОДА.
- Регламент роботи ОДА.
- ОДА та регіональний розвиток.
- Загальний алгоритм розробки стратегії розвитку регіону/області.
- ОДА та Державний фонд регіонального розвитку (ДФРР).
- ОДА та агенції регіонального розвитку.
- ОДА та перспективний план формування спроможних громад.
- ОДА та комунікації.
- ОДА – перспектива на майбутнє.



Дізнатись більше про Раду Європи та Програму «Децентралізація і реформа місцевого самоврядування в Україні» можна тут:
www.slg-coe.org.ua
www.facebook.com/slgcoe/