

НОВИЙ АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНИЙ УСТРІЙ БАЗОВОГО РІВНЯ В УКРАЇНІ

Кабінет Міністрів України затвердив адміністративно-територіальний устрій базового рівня. Було видано 24 розпорядження щодо визначення адміністративних центрів та затвердження меж нових територіальних громад у кожній області. Відповідні проекти Постанов Верховної Ради України «Про утворення та ліквідацію районів» і «Про утворення та ліквідацію районів у Автономній Республіці Крим» були схвалені Кабінетом Міністрів України на позачерговому засіданні, 12 червня 2020 року. До цього Україна йшла з 2014 року, якщо робити відлік від старту реформи місцевого самоврядування, або 29 років з часу відновлення своєї незалежності. Варто зауважити, що перші нормативні документи, що врегульовували питання базового територіального устрою, були розроблені ще у 2008–2009 роках, і саме вони стали основою для початку реформи у 2014 році. Новий поділ орієнтований на забезпечення повсюдності місцевого самоврядування, де центр і громади поєднуються тисячами вертикальних зв'язків, співробітництво між громадами створює тисячі горизонтальних зв'язків, і так формується державна стійкість.

Адміністративно-територіальний устрій складається з трьох рівнів:

- базового (адміністративно-територіальні одиниці – громади);
- районного (адміністративно-територіальні одиниці – райони);
- регіонального (адміністративно-територіальні одиниці – Автономна Республіка Крим, області, міста Київ і Севастополь).

На кожному рівні адміністративно-територіального устрою функціонують відповідні органи місцевого самоврядування та органи виконавчої влади:

- на базовому рівні – сільська, селищна, міська ради та їх виконавчі органи, представництва (представники) окремих органів виконавчої влади;
- на районному рівні – районні ради та їх виконавчі органи, райдержадміністрації, територіальні органи центральних органів виконавчої влади;
- на регіональному рівні – Рада міністрів Автономної Республіки Крим, обласні ради та їх виконавчі органи, облдержадміністрації, Київська та Севастопольська міські ради та їх виконавчі органи, Київська та Севастопольська міські держадміністрації, територіальні органи центральних органів виконавчої влади» [1].

Наявна система адміністративно-територіального устрою містить дублювання повноважень, оскільки розпочата реформа децентралізації, внаслідок якої сформовані ОТГ, призвели до того, що на одній території паралельно існують районні державні адміністрації та центри надання адміністративних послуг. Наприклад, в Україні функціонують 37 ОТГ, територія яких складається із громад різних районів, що невідкладно потребує зміни меж 65 районів та відповідного розподілу функцій.

В Україні загалом 490 районів. Отже, стільки ж районних рад та районних державних адміністрацій. Функціонал у всіх них однаковий, однак навантаження дуже різняться через різний розмір і кількість населення районів. Наприклад, в Україні є 6 районів з населенням до 10 тисяч людей, у 9 районах проживає більше 100 тисяч людей, у 3 районах – понад 150 тисяч. Отож, за однакових функцій обсяг роботи різний [2]. Відповідно до реформи відбудеться зменшення кількості районів до 129 і саме вони будуть забезпечувати субрегіональний рівень.

Отже, буде усунуто диспропорція розподілу повноважень. Зокрема, станом на червень 2020 року території 27 районів в Україні на 100 % охоплені об'єднаними громадами, до яких і перейшли всі повноваження від районних рад та більшості від районних державних адміністрацій. Але 27 районних рад та 27 районних державних адміністрацій уже декілька років продовжують «працювати» й отримують зарплату з коштів платників податків, не виконуючи майже ніяких повноважень.

Території ще 29 районів охоплено об'єднаними територіальними громадами на 90–99 %. Загалом 206 районів (44 % від 465 підконтрольних Україні районів) охоплено об'єднаними територіальними громадами на 50–100 %.

У таких районах на одній і тій же території існують три суб'єкти владних повноважень – ради спроможних територіальних громад, районні ради та райдержадміністрації, функції яких майже повністю дублюються. Зокрема, відбувається дублювання повноважень структурних підрозділів районної державної адміністрації та виконавчих органів рад ОТГ. А роль районної ради, яка має представляти спільні інтереси територіальних громад, які вже об'єдналися в одну або дві громади, нівелюється цим фактом [1].

Український варіант децентралізації зшиває країну, з одного боку, додаючи громадам нового імпульсу розвитку та відповідальності за своє майбутнє і свою владу. А з іншого – дає змогу громадам вийти на прями відносини власне з державою, без участі у цьому проміжних ланок – районів і регіонів [3].

Отже, концепція реформування районів спрямована на наближення послуг до мешканців певної території та делегування повноважень саме органам місцевого самоврядування. Тому створенню нових районів передувало формування спроможних громад, таких, що здатні вирішувати питання місцевого значення і забезпечувати доступні та якісні послуги для населення. Більшість повноважень перейшли і ще будуть додатково передані саме на рівень громад, і послуги, які раніше мешканці громад отримували в районних центрах, зараз отримують (чи будуть отримувати) на території своєї громади – або через Центр надання адміністративних послуг (ЦНАП), або надання адмінпослуг громада здійснює через віддалені робочі місця адміністраторів ЦНАП, а там, де ще такі центри не створено громади використовують інструмент міжмуніципального співробітництва підписують угоду про співпрацю з сусідньою громадою, де вже діє ЦНАП. А ще сьогодні у практиці діяльності громад мобільний ЦНАП – це теж віддалене робоче місце, але яке може пересуватися між населеними пунктами та здійснювати приймання громадян і надання послуг на території будь-якого населеного пункту громади. Отже, мешканцям громад за адмінпослугами не потрібно буде їздити до районних центрів [4].

Отже, новий адміністративно-територіальний устрій базового рівня, є невід'ємною частиною процесу децентралізації, адже наявний районний поділ має нерівномірний кількісний розподіл, який не змінювався за період Незалежності України, оскільки є райони, де проживає менше 6 тисяч населення, а є ті, де проживає майже 200 тисяч населення. Проте в обох випадках у районі діють однакові органи державної виконавчої влади з однаковими повноваженнями, але з різною завантаженістю. Через це зміна меж районів та їх кількості постає як вимога часу та доцільна необхідність, насамперед у контексті проведення місцевих виборів, які заплановано на жовтень 2020 року. Відкритою залишається проблема, що у межах 75 районів, що становить 16 % від загальної кількості, так і не сформовані ОТГ.

Список використаних джерел

1. Вибір є завжди. У випадку з районами: або ВРУ затверджує нові райони, або країна опиняється в хаосі. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/12547>
2. Реформування адміністративно-територіального устрою субрегіонального рівня (районів). URL: <https://decentralization.gov.ua/new-rayons>
3. Ткачук А. Децентралізація. Стратегія змінюється? *ZN,UA*. URL: https://m.dt.ua/internal/decentralizaciya-strategiya-zminuyetsya-351508_.html?fbclid=IwAR0bHn7FUD2Q4jNZswfjT3Kz23JU_P1SilSgYw1r0-LS8WRVefgez_jXKJY
4. Уряд направить на розгляд парламенту проект нового адмінтерустрою субрегіонального рівня: замість 490 районів – 129. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/12530>

