



<https://doi.org/10.53679/NISS-analytrep.2021.17>

**НОВИЙ РАЙОННИЙ ПОДІЛ:
ПРОБЛЕМИ ФУНКЦІОНУВАННЯ, ПЕРСПЕКТИВИ
УДОСКОНАЛЕННЯ**

Аналітична доповідь

*При повному або частковому відтворенні матеріалів цієї публікації
 посилання на видання обов'язкове*

***Новий районний поділ: проблеми функціонування, перспективи удосконалення. -
 К.: НІСД, 2021. – 20 с.***

Автори:

Макаров Г. В., головний консультант відділу розвитку політичної системи центру суспільних досліджень Національного інституту стратегічних досліджень, к.політ.н.;

Дуда А. В., головний консультант відділу розвитку політичної системи центру суспільних досліджень Національного інституту стратегічних досліджень, к.держ.упр.

Аналітична доповідь присвячена другому етапові адміністративно-територіальної реформи в Україні, що був проведений відповідно до Постанови Верховної Ради України «Про утворення та ліквідацію районів» від 17 липня 2020 р. Проаналізовано основні ризики, які у найближчій перспективі можуть сприяти появі спроб перегляду даної реформи. Було звернуто увагу на проблему забезпечення законності діяльності районних рад, оскільки укрупнені райони отримують більший потенціал у можливих конфліктах із органами державної влади. Рекомендовано утворити систему моніторингу ефективності нового районного поділу з метою його майбутнього коригування відповідно до досягнутих цілей реформи. Крім того, надано рекомендації щодо розв'язання супутніх проблем шляхом удосконалення відповідної нормативно-правової бази.

ЗМІСТ

Передмова	4
1. Недосконала нормативно-правова база адміністративно-територіальної реформи	4
2. Ризики, пов'язані з окремими випадками суспільного незадоволення примусовим характером укрупнення адміністративно-територіальних одиниць	7
3. Етнополітичний аспект адміністративно-територіальної реформи	10
4. Ризики, пов'язані з конфліктами по лінії «центр - райони»	12
5. Функціональна невідповідність адміністративно-територіальної реформи та проблеми матеріальної забезпеченості нової районної ланки	14
Висновки та рекомендації	16

Передмова

17 липня 2020 року Верховна Рада ухвалила постанову «Про утворення та ліквідацію районів»¹. Згідно з цією постановою, в Україні було ліквідовано існуючі 490 районів (ця кількість враховує і райони на тимчасово окупованих територіях Кримського півострова та Донбасу) і на їх основі утворено 136 нових районів.

Реформа районного рівня управління була неминучою в умовах реалізації реформи децентралізації, розпочатої у грудні 2014 року і переведеної в режим пришвидшеного процесу у квітні-травні 2019 року.

Утворення об'єднаних територіальних громад (часто за формулою «одна громада – один район», «дві громади – один район») постійно ставило на порядок денний модернізацію районного рівня управління (на липень 2020 року випадків, коли межі району збігалися з межами об'єднаної територіальної громади нараховувалося 76)². Було непотрібним збереження на території однієї чи кількох громад ще й районного рівня управління та самоврядування.

Своєрідним закріпленням нового адміністративно-територіального поділу на районному рівні стали місцеві вибори 25 жовтня 2020 р., на яких серед іншого було обрано депутатський корпус 123 районних рад, загалом – 5350 депутатів.

Водночас, незважаючи на в цілому виправдане укрупнення адміністративних районів, адміністративно-територіальна реформа мала низку недоліків процедурного характеру, які в найближчій перспективі можуть стимулювати спроби її перегляду.

1. Недосконала нормативно-правова база адміністративно-територіальної реформи.

Зміни адміністративно-територіального поділу у 2017-2020 рр. проводилися за відсутністю базового нормативно-правового документа. Так, з формальної точки зору на даний момент загальним нормативно-правовим актом, який регламентує порядок змін адміністративно-територіального устрою держави, є Указ Президії Верховної Ради Української РСР «Про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою Української РСР» від 12 березня 1981 р. Він є застарілим, оскільки: 1) оперує неактуальними категоріями адміністративно-територіальних одиниць, всупереч не лише фактичному стану адмінтерустрою, але й нормам чинної Конституції України; встановлює в якості критеріїв віднесення адміністративно-територіальних одиниць та населених пунктів до певних категорій певну кількість населення та секторальну зайнятість мешканців, хоча ці показники зазнали суттєвих змін; 2) суперечить встановленому чинною Конституцією способу регулювання адміністративно-територіального устрою (відповідно до пункту 13 частини 1 статті 92, територіальний устрій України має визначатися виключно законами України). З іншого боку, Постанова Верховної Ради України «Про утворення та ліквідацію районів» від 17.07.2020 р. була ухвалена на підставі пункту 29 статті 85 Конституції

¹ Постанова Верховної Ради України «Про утворення та ліквідацію районів» від 17 липня 2020 року № 807-ІХ // <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/807-20#Text>

² Для кого нові райони: міфи та реалії нового адмінтерустрою України. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://uacrisis.org/uk/dlya-kogo-novi-rajony-mify-ta-realiyi-novogo-adminterustroyu-v-ukrayini>

України, який закріплює за Верховною Радою України повноваження щодо зміни меж адміністративно-територіальних одиниць.

У січні 2020 р. Кабінетом Міністрів до Верховної Ради України був внесений проект Закону України «Про засади адміністративно-територіального устрою України», але він так і не був розглянутий на пленарному засіданні. Однак даний проект здобув велику кількість критичних зауважень. Найбільше нарікань викликало встановлення високої граничної кількості мешканців міст – 20 тис.; реалізація цієї норми призвела б до втрати більшістю малих міст України свого статусу та перетворення їх на селища. Так, наприклад, у Чернівецькій області статус міста у разі прийняття законопроекту втратили б усі населені пункти, крім обласного центру.

Крім того, викликала зауваження і мінімальна гранична чисельність мешканців району, зокрема для гірських малонаселених територій: вона (відповідно до законопроекту) не могла становити менше 100 тис. (для звичайних територій – 150 тис.), навіть у разі, якщо площа такого району значно перевищувала б середню площу району області. На практиці це призвело б до недоступності послуг, які надаються у районних центрах, для мешканців віддалених громад.

Невдовзі законопроект був відкликаний з Верховної Ради України.

У поточному 2021 році Кабінетом Міністрів України було розроблено законопроект «Про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою України» (зареєстрований у Верховній Раді України за №4664 від 28.01.2021). Законопроект передбачає (у перехідних та прикінцевих положеннях) скасування Указу Президії Верховної Ради Української РСР 1981 року. Встановлюються нові критерії адміністративно-територіальних одиниць, у тому числі районного рівня. Зокрема, гранична мінімальна кількість населення району має становити 150 тисяч мешканців. При цьому виняток із цього правила зроблено для гірської місцевості та територій, де щільність населення є нижчою за щільністю населення відповідної області, а тому площа району, утворена на основі зазначеного критерію, виявляється більшою за середню площу району області.

Однак даний законопроект містить низку недоліків, які стосуються у тому числі районної ланки:

- адміністративно-територіальною одиницею вважається частина території України, утворена в установленому даним законом (проектом) порядку. Таким чином, у разі прийняття законопроекту в запропонованій редакції буде делегітимізований чинний територіальний устрій, який був установлений не в порядку, визначеному цим проектом. До того ж деякі райони навіть після укрупнення не відповідають вимогам, які встановлюються законопроектом (зокрема, населення деяких із них становить менше за 150 тис. осіб), і тому прийняття закону без будь-яких обумовлень вимагатиме нового коригування їхніх меж;

- нелогічним виглядає віднесення найменування/перейменування адміністративно-територіальних одиниць до переліку змін адміністративно-територіального устрою. У зв'язку з цим перейменування будь-якої адміністративно-територіальної одиниці формально тягне за собою ліквідацію старих і утворення нових органів влади (зокрема, відповідно до Закону України «Про судоустрій та статус суддів» така вимога стосується судів – пункт 5 статті 19). На практиці ж така дія зовсім не вимагає утворення нових або ліквідацію існуючих органів державної влади та місцевого самоврядування;

- не врегульовано низку питань, пов'язаних із веденням Реєстру адміністративно-територіальних одиниць: а) нечітко визначено орган, відповідальний за його ведення (ним названо «центральному орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері розвитку місцевого самоврядування, територіальної організації влади та адміністративно-територіального устрою»; зараз під це визначення підпадає Міністерство розвитку громад і територій, але не визначена процедура дій КМУ у разі, якщо дане міністерством буде ліквідовано); б) не визначено документи, на підставі яких інформація про адміністративно-територіальні одиниці вноситься до Реєстру (такі документи визначені лише при видаленні записів у разі ліквідації адміністративно-територіальних одиниць);

- не з'ясовано деякі організаційні та фінансові аспекти зміни адміністративно-територіального устрою: а) в якості підстави для зміни меж адміністративно-територіальних одиниць зазначається їх «уточнення... у випадках, визначених законом» (пункт 2 частини 4 статті 12), хоча законодавством і даним законопроектом не визначені випадки та порядок такого уточнення; б) міститься вимога про додавання до пояснювальної записки до проекту будь-якого рішення в галузі зміни адміністративно-територіального устрою «обґрунтованої позиції органів місцевого самоврядування» (пункт 2 частини 4 статті 13), хоча критерії «обґрунтованості» невизначені; в) передбачено покриття витрат, пов'язаних зі змінами адміністративно-територіального устрою, з державного та місцевих бюджетів (зокрема, частина 4 статті 15), однак пропорції таких витрат між бюджетами не встановлені.

2. Ризики, пов'язані з окремими випадками суспільного незадоволення примусовим характером укрупнення адміністративно-територіальних одиниць.

16 квітня 2020 року Верховна Рада України прийняла системний закон № 562-IX «Про внесення змін до деяких законів України щодо визначення територій та адміністративних центрів територіальних громад», яким було передбачено: 1) ввести поняття адміністративного центру територіальної громади та території територіальної громади; 2) до прийняття закону про адміністративно-територіальний устрій України уповноважити Кабінет Міністрів України визначати адміністративні центри та території територіальних громад, а також подавати до Верховної Ради України проекти законодавчих актів щодо утворення і ліквідації районів³.

Критичний погляд на цей Закон виявляє ризики обмеження конституційної компетенції парламенту щодо визначення меж територій громад (пункт 29 статті 85). Проте фактом є те, що він став основою для запуску механізму примусового об'єднання територіальних громад в Україні. Якщо з 2014 по 2019 рік формувалась мотивація для громад добровільно об'єднуватись в економічно спроможні громади – через зміну міжбюджетних відносин («окремий рядок в бюджеті» для ОТГ аналогічно як для районів і міст обласного значення), через щорічне планування кількох мільярдів гривень в Державному фонді регіонального розвитку

³ Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо визначення територій та адміністративних центрів територіальних громад» від 16 квітня 2020 року № 562-IX [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/562-20#Text>

для ОТГ, через залишення в бюджетах ОТГ 60 % від ПДФО, через передання ОТГ земельних ділянок поза населеними пунктами, то з прийняттям Закону № 562-ІХ було здійснено перехід від стимулювання об'єднання громад до адміністративної зміни карти громад.

Для порівняння: якщо виходити з проведення перших виборів у громадах, у 2015 році було об'єднано 159 територіальних громад, у 2016 об'єднаних громад було вже 366, у 2017 – 665, у 2018 – 806⁴. Протягом 2019-початку 2020 років перші вибори до ОТГ були проведені лише у 92 ОТГ. Станом на лютий 2020 року ОТГ нараховувалося 1045, ще 6,4 тисяч громад не об'єдналися.

Тепер Кабмін (навіть, не ВРУ) отримав право змінювати карту громад в Україні. На підставі Закону від 16 квітня 2020 року Кабмін затвердив нові перспективні плани формування об'єднаних територіальних громад в областях, запланувавши створити 1450 об'єднаних територіальних громад⁵. При тому ліквідуючи 120 вже добровільно створених об'єднаних територіальних громади у 2014-2019 роках. Цей процес не був безболісний. 29 травня 2020 року Асоціація Об'єднаних територіальних громад провела мирну масову акцію під КМУ і Офісом Президента, у якій взяли участь представники більше 50 територіальних громад. Хвиля протестів прокотилася по багатьох областях. Зокрема, були протести членів сільських громад проти приєднання 15 міст і сіл до Львівської ОТГ, проти приєднання до Луцької громади Княгининівської, Жидичинської та Заборольської ОТГ у Волинській області; проти приєднання до Сахновецької ОТГ протестували три громади у Ізяславському районі тощо. Крайнім засобом спротиву можна вважати намагання відновити низку сільських територіальних громад, раніше приєднаних до ОТГ, шляхом незаконного проведення виборів ліквідованих сільських рад та сільських голів у день чергових місцевих виборів 25 жовтня 2020 р. Зокрема, спроби провести такі вибори було здійснено у Миколаївській та Сумській областях⁶.

Пришвидшена динаміка створення ОТГ стала зразком для реформи районного поділу в Україні. Так, від внесення до ВР України проекту Постанови про утворення та ліквідацію районів, якою повністю перекроюється районний рівень управління, до її розгляду на засіданні парламенту пройшов лише один місяць.

Характерні результати соціологічного дослідження, проведеного Фондом «Демократичні ініціативи» імені Ілька Кучеріва спільно з соціологічною службою Центру Разумкова з 14 по 19 серпня 2020 року (тобто, через місяць після прийнятого рішення ВРУ про нову карту районів): 36 % опитаних заявили, що ще не визначилися щодо підтримки ініціативи укрупнення районів і будуть дивитися, як це рішення втілюватиметься на практиці; 30 % сказали про те, що вони не підтримують укрупнення районів, майже вдвічі менше тих респондентів, що підтримували таке рішення – 16,5 %. За даними опитування, про рішення щодо укрупнення районів чули та знали на момент проведення опитування 76,5 %

⁴ Аналіз концепції децентралізації 2020. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://ruh.kh.ua/uk/analiz-koncepcii-decentralizacii-2020/>

⁵ В Уряді прозвітували: затвердили перспективні плани всіх громад. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://otg.cn.ua/2020/05/28/news-gromady/v-uryadi-prozvituvaty-zatverdily-perspektyvni-plany-vsikh-gromad/>

⁶ Поліція взялася перевіряти фейкову виборчу дільницю на Миколаївщині. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.ukrinform.ua/rubric-regions/3124706-policia-vzalas-perevirati-fejkovu-viborcu-dilnicu-na-mikolajvsini.html>; На рейковій дільниці у Соснівці «проголосували» чотири сотні людей. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.ukrinform.ua/rubric-elections/3124679-na-fejkovij-dilnici-u-sosnivci-progolosuvali-cotiri-sotni-ludej.html>

респондентів, з них 29 % знали про нові райони в областях, де проживали, а 47,5 % знали лише загальну інформацію, а 21 % не знали про таке рішення парламенту⁷.

Варто зазначити, що проти ухвалення постанови активно виступала Асоціація міст України – найбільша громадська організація, що об'єднує представників органів місцевого самоврядування⁸.

Також у низці областей було проведено громадські акції протесту. Переважно предметом протестів була незгода з втратою окремими населеними пунктами статусу районних центрів, рідше – незгода з віднесенням населених пунктів до складу тих чи інших районів (наприклад, у містах Вишгород та Ірпінь Київської обл., Хотин Чернівецької обл.)⁹.

Хоча зазначені акції не набули повсюдного характеру, усе ж не можна виключати спроб перегляду нового районного поділу, особливо за умови, якщо його запровадження буде асоціюватися в суспільній відомості зі зниженням доступності та якості адміністративних і соціальних послуг. Найбільш імовірним є виникнення таких ініціатив у тих населених пунктах, населення яких може вважати, що його інтереси постраждали від адміністративно-територіальної реформи. Ідеться, зокрема, про селища і міста, які втратили статус адміністративних центрів районів, а також колишніх міст обласного значення (частина їхніх мешканців сприйняла втрату статусу як удар по локальній ідентичності, а перед чималою часткою працівників ліквідованих районних державних адміністрацій постала проблема пошуку нової роботи).

З іншого боку, інструментів для реалізації таких ініціатив наразі немає. Загалом, форми місцевої демократії на районному рівні самоврядування в Україні є дуже слабкими і «дискримінованими»: 1) на сьогодні неможливо провести місцевий референдум з питань, віднесених до районного рівня управління і самоврядування (відсутній відповідний закон); 2) мешканці району не можуть провести громадських слухань чи виступити суб'єктом місцевої ініціативи у районній раді (як це можуть зробити члени територіальної громади відповідно до Закону «Про місцеве самоврядування в Україні»).

Слід зазначити, що Міністерством розвитку громад і територій у 2020 р. було підготовлено законопроект «Про внесення змін до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» та деяких інших законодавчих актів України щодо децентралізації та розмежування повноважень органів місцевого самоврядування»¹⁰. Він передбачає прийняття фактично повністю нової редакції

⁷ Громадська думка населення щодо реформи децентралізації та її результатів. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://dif.org.ua/article/gromadska-dumka-naselennya-shchodo-reformi-detsentralizatsii-ta-ii-rezultativ>

⁸ Сардалова Е. «Нова діжка, старе вино»: за що критикують новий поділ на райони і що кажуть його прихильники [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.radiosvoboda.org/a/krytyka-novoho-podilu-na-rayony/30701785.html>.

⁹ Павлюк О. У Чернівецькій області протестували проти адмінреформи: перекрили трасу, у сутичках постраждав поліцейський [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://hromadske.ua/posts/u-cherniveckij-oblasti-protestovali-proti-administrativnoyi-reformi-perekrili-trasu-v-sutichkah-postrazhdav-policejskij>; Перекриття доріг та пікети під Кабміном: як завершилося об'єднання територіальних громад в Україні [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://censs.org/atc-conflicts/>.

¹⁰ Про внесення змін до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» та деяких інших законодавчих актів України щодо децентралізації та розмежування повноважень органів місцевого самоврядування. Проект Закону України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.minregion.gov.ua/base-law/grom-convers/elektronni-konsultatsiyi-z-gromadskisty/ue/proekt-zakonu-ukrayiny-pro-vnesennya-zmin-do-zakonu-ukrayiny-pro-misceve-samovryaduvannya-v-ukrayini-ta-deyakih-inshyh-zakonodavchih-aktiv-ukrayiny-shhodo-decentralizatsiyi-ta-rozmezhu/>.

Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні». Серед іншого законопроект встановлює застосування засобів місцевої участі (громадських слухань, зборів громадян тощо) на рівні виключно громад, але й не передбачає на рівні районів та областей. Але наразі проект лише виставлений на офіційній інтернет-сторінці Міністерства для громадського обговорення, і до Верховної Ради України не вносився.

Уже згаданий законопроект № 4664 «Про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою України» також встановлює порядок статусу та меж адміністративно-територіальних одиниць. Однак усі рішення, пов'язані з такими змінами, мають ухвалюватися органами державної влади, у тому числі за ініціативою органів місцевого самоврядування. Відсутність законодавства, яке регулювало б проведення місцевих референдумів, не дозволяє передбачити використання цього інституту прямої демократії для вирішення територіальних питань.

Разом із тим дискусійним є питання щодо легітимізації цього процесу через місцевий референдум. З одного боку, враховуючи системність зміни, якою є переділ районів, її було б доцільно включити до переліку питань, які можуть бути винесені на голосування мешканців відповідних територій (Закон про місцеві референдуми наразі не ухвалено).

З іншого боку, проведення місцевих референдумів з питань зміни меж адміністративно-територіальних одиниць не виглядає доцільним з двох міркувань.

По-перше, субрегіональна ланка адміністративно-територіального поділу (як і регіональна) становить основу територіальної організації державної виконавчої влади. Цим вона відрізняється від локального рівня, який є територіальною основою місцевого самоврядування. Таким чином, зміни меж адміністративно-територіальних одиниць районного та регіонального рівня доцільніше здійснювати рішеннями вищих органів державної влади.

По-друге, із високою імовірністю інститут місцевого референдуму міг би бути використаний з метою заблокування укрупнення районів. Такий висновок можна зробити на підставі досвіду у період дії Закону України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» (1991-2012 рр.), коли місцеві референдуми мали проводитися з питань адміністративно-територіального устрою – зокрема, щодо зміни меж територіальних громад. Більшість референдумів стосувалася не об'єднання, а відокремлення територіальних громад одна від одної, зі створенням власних органів місцевого самоврядування¹¹. І навпаки – утворення об'єднаних територіальних громад відбувалося без всенародного голосування, коли сама законодавча база для місцевих референдумів уже була відсутня.

3. Етнополітичний аспект адміністративно-територіальної реформи.

У результаті укрупнення практично не залишилося районів, в яких більшість населення становили б представники національних меншин. З одного боку, розбавлення територій компактного проживання національних меншин українськими етнічними територіями має зменшити загрозу розвитку відцентрових тенденцій на цьому рівні адміністративно-територіального устрою. З іншого боку,

¹¹ Витяг з публікації «Місцеві референдуми в Україні: теоретичні та нормотворчі аспекти». Матеріали «круглого столу», 23 липня 2009 р., м. Київ [Текст]. / В. Л. Федоренко, І. В. Ляшко, В. Д. Базілевич та ін. – К. : СПД Москаленко О. М., 2011.

частина представників національних меншин можуть сприймати втрату більшості у районах свого компактного проживання як певний виклик для власної ідентичності, що може бути джерелом зростання міжетнічної напруги.

Щоправда, наразі масових відкритих проявів такого незадоволення не було відзначено. Ще на етапі утворення мультиетнічних об'єднаних територіальних громад, у межах яких національні меншини уже не становили б більшості населення, не спостерігалось значних конфліктів. Відповідно до Звіту про вплив децентралізації на національні меншини, підготовленого у 2020 р. на замовлення Ради Європи, поодинокі протести відбувалися при утворенні громад, значну частину населення яких склали представники ромської громади¹². Негативним чинником у даному разі було упереджене ставлення до даного етносу з боку решти українського суспільства. Крім того, болгарська громада на Одещині висунула вимогу щодо збереження болгарської етнічної більшості при визначенні меж утворених ОТГ, здобувши при цьому підтримку Парламенту Болгарії¹³.

Побоювання щодо потенційного звуження наявних можливостей для розвитку етнічних громад були висловлені з боку офіційного керівництва Болгарії¹⁴ та Угорщини¹⁵. Раніше протягом періоду Незалежності України представники саме цих етнічних спільнот ставили питання про творення власних етнотериторіальних автономій.

Додатковим подразником може бути непослідовність при дотриманні інтересів різних національних меншин, що мають місця компактного проживання. Зокрема, нові межі Берегівського району на Закарпатті було проведено у такий спосіб, щоб зберегти в структурі його населення суттєву частку етнічних угорців (хоча при цьому частка угорців суттєво скоротилася – з 78 до 43 %) ¹⁶. У подібний спосіб при визначенні меж Болградського району Одеської області у його адміністративних кордонах було збережено основну частину болгарського етнічного ареалу області¹⁷. З іншого боку, румунська та молдовська національні меншини втратили домінуючі позиції у нових районах (було розформовано Герцаївський, Глибоцький та Новоселицький райони у Чернівецькій обл., до Ізмаїльського району Одеської обл. приєднано території інших районів). Такі самі процеси торкнулися російської меншини (ліквідовано Путивльський та Середина-Будський р-ни у Сумській обл., де етнічні росіяни становили більшість населення; крім того, колишні міста обласного значення – Ізмаїл на Одещині, Першотравенськ і Тернівка на Дніпропетровщині – були включені до складу районів). Щоправда, для російської меншини дана ситуація навряд чи сприйматиметься як загрозлива: у межах зазначених ареалів проживає незначна її частина.

¹² Вплив децентралізації влади на національні меншини в Україні в окремих регіонах: Чернівецькій, Одеській і Закарпатській областях. Звіт [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://tm.coe.int/report-decentralisation-and-minorities-ua/1680a22388>.

¹³ Штекель М. Гірший варіант розвитку «національних» районів – це Придністров'я – екскуривник Одещини [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.radiosvoboda.org/a/30629304.html>.

¹⁴ Штекель М. Гірший варіант розвитку «національних» районів – це Придністров'я – екскуривник Одещини [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.radiosvoboda.org/a/30629304.html>.

¹⁵ Бреза І. Демонізувати ситуацію не варто, але деякі поступки Будапешту є – експерти про «угорський район» Закарпаття [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.radiosvoboda.org/a/zakarpattya-uhorske-pytannya/30667873.html>.

¹⁶ Бреза І. Демонізувати ситуацію не варто, але деякі поступки Будапешту є – експерти про «угорський район» Закарпаття [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.radiosvoboda.org/a/zakarpattya-uhorske-pytannya/30667873.html>.

¹⁷ Штекель М. Гірший варіант розвитку «національних» районів – це Придністров'я – екскуривник Одещини [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.radiosvoboda.org/a/30629304.html>.

При цьому стабільність нових меж районів після зміни етнічного складу населення залежатиме як від успішності здійсненої адміністративно-територіальної реформи та реформи місцевого самоврядування, так і від розвитку міжнаціональних відносин в Україні та здатності представників різних етнічних спільнот до співіснування в єдиному соціальному просторі.

4. Ризики, пов'язані з конфліктами по лінії «центр - райони».

Нові територіальні одиниці, утворені в результаті реформи районної ланки адміністративно-територіального поділу, є більшими за площею, кількістю населення та потенціалом для розвитку, а отже – потенційно володіють вищим ступенем самодостатності. Як наслідок, районні ради отримують більшу ресурсну базу, яка може бути використана ними у конфліктах із органами державної влади (у тому числі через ухвалення незаконних рішень).

Особливо небезпечними є подібні тенденції у прикордонних районах, де існує ризик прийняття органами місцевого самоврядування, у тому числі під впливом зовнішніх чинників, рішень сепаратистського характеру. Щоправда, паралельно з розширенням території районів відбувається фактичне звуження можливостей їх органів місцевого самоврядування. Так, відповідно до пункту 7 Перехідних положень Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» районні ради зобов'язані передавати зі спільної власності у власність ОТГ об'єкти, розташовані на їх територіях (на вимогу відповідних сільських, селищних, міських рад).

Запобіжником проти можливих незаконних дій органів місцевого самоврядування, у тому числі районного рівня, могло б стати створення системи державного адміністративного нагляду за їх діяльністю. Формування такого механізму в межах чинної конституційної моделі є однією з цілей розробленого народними депутатами України проекту Закону «Про внесення змін до Закону України «Про місцеві державні адміністрації» та деяких інших законодавчих актів України щодо реформування територіальної організації влади в Україні» (zareєстрований 30 жовтня 2020 р. за №4298, прийнятий у першому читанні 2 березня 2021 р.)¹⁸.

Зазначеним законопроектом пропонується наділити обласні державні адміністрації наглядовими повноваженнями із забезпечення законності під час здійснення місцевого самоврядування, зокрема стосовно районних рад. Забезпечення законності у даному разі полягає в аналізі актів органів місцевого самоврядування на предмет відповідності Конституції та законам України, а також у реагуванні в разі виявлення таких порушень.

Формами реагування на порушення законності є:

а) винесення зауважень органам місцевого самоврядування разом із вимогою щодо скасування актів, в яких виявлено порушення законодавства України;

б) у разі їх невиконання – оскарження таких дій у судовому порядку. Суд у разі встановлення невідповідності оскаржених актів Конституції та законам України повинен скасувати їх дію.

¹⁸ Про внесення змін до Закону України «Про місцеві державні адміністрації» та деяких інших законодавчих актів України щодо реформування територіальної організації влади в Україні. Проект Закону України / №4298 від 30.10.2020 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=70293&pf35401=537309>.

Аналогічними повноваженнями по відношенню до органів місцевого самоврядування територіальних громад (міст, селищ, сіл) пропонується наділити районні державні адміністрації, а по відношенню до обласних рад – спеціальний орган із забезпечення законності під час здійснення місцевого самоврядування центрального рівня, який визначається Кабінетом Міністрів України.

Принцип, згідно з яким повноваження щодо забезпечення законності по відношенню до органів місцевого самоврядування отримують адміністрації вищого, а не того ж самого рівня адміністративного поділу, є своєрідним запобіжником від спротиву з боку місцевих рад. Відповідно до норм Конституції України, обласна або районна рада може висловити недовіру голові місцевої державної адміністрації, і таке право могло б бути використане органом місцевого самоврядування з метою блокування діяльності виконавчого органу, який здійснював би нагляд за законністю рішень цієї ради.

Однак даний законопроект містить значну кількість недоліків, на які, зокрема, звертали увагу фахівці Головного науково-експертного управління Верховної Ради України¹⁹.

1. Неузгодженість окремих положень із нормами Конституції України:

- пункт 1 частини 4 статті 14 пропонованої редакції Закону України «Про місцеві державні адміністрації» обмежує в часі існування деяких профільних структурних підрозділів МДА та виконання ними повноважень, делегованих обласними та районними радами, до моменту утворення виконавчих органів цих рад. Однак чинна Конституція України не передбачає утворення виконавчих органів обласних та районних рад. Можливо, авторами законопроекту дане обмеження помилково було встановлене в основній частині тексту замість перехідних положень;

- пропонована Законопроектом редакція частина 4 статті 59-7 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» передбачає втрату чинності за рішенням суду актами органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб, тоді як стаття 144 Конституції України поширює можливість судового оскарження з мотивів невідповідності Конституції та законам України лише на акти самих органів місцевого самоврядування (але не їх посадових осіб);

- законопроект встановлює підконтрольність та підзвітність місцевих державних адміністрацій лише Кабінетові Міністрів України (частина 4 статті 6 пропонованої редакції Закону України «Про місцеві державні адміністрації»), тоді як стаття 118 Конституції України передбачає їх підзвітність і підконтрольність також органам виконавчої влади вищого рівня;

- пропозиція щодо скасування актів місцевих державних адміністрацій Президентом України або головою місцевої державної адміністрації вищого рівня (пропонована редакція частини 2 статті 23 та частини 2 статті 72 Закону України «Про місцеві державні адміністрації») не узгоджується з нормою статті 118 Конституції України, яка передбачає такий порядок скасування лише по відношенню до актів *голів* МДА;

- звуження підстав висловлення недовіри керівникам місцевих державних адміністрацій з боку місцевих рад. Так, частина 5 статті 63 Законопроекту

¹⁹ Висновок на проект Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про місцеві державні адміністрації» та деяких інших законодавчих актів України щодо реформування територіальної організації влади в Україні» України / №4298 від 30.10.2020 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=70293&pf35401=539304>.

обумовлює висловлення недовіри результатами їх звітування перед місцевими радами, тоді як стаття 118 Конституції України не встановлює таких умов. Таким чином відповідальність місцевих державних адміністрацій обмежується лише делегованими повноваженнями, що є виправданим із практичної точки зору, але не узгоджується з нормами Основного Закону;

2. Неврегульованість окремих процедур, пов'язаних із забезпеченням законності:

- у пропонованій редакції пункту 4 частини 2 статті 59-9 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» практично не обмежується коло інформації, яку голова місцевої державної адміністрації може вимагати у суб'єктів, щодо діяльності яких здійснюється нагляд;

- повноваження органів, що здійснюють нагляд, із надання консультацій органам місцевого самоврядування, насправді є дещо вузькими і більше відповідають поняттю «роз'яснення законодавства».

5. Функціональна невідповідність адміністративно-територіальної реформи та проблеми матеріальної забезпеченості нової районної ланки.

Проте було б логічним, якби зміні карти районів передувала підготовка до зміни системи управління і самоврядування. Тим більше, що цифровізація управлінських і сервісних функцій районного управління і самоврядування суттєво могли б скоротити незручності для людей внаслідок скорочення районів та оптимізувати управлінські процедури: 1) оцифрування всієї інформації про ресурсну базу місцевого самоврядування на рівні району – створення відкритих муніципальних реєстрів об'єктів спільної власності територіальних громад району з детальною інформацією про кожен з них, у тому числі, щодо об'єктів власності, які приватизуються або здаються в оренду; 2) створення муніципальних електронних реєстрів, необхідних для отримання адміністративних послуг членами територіальних громад на рівні району. Це відкривало б можливості повністю скасувати будь-які довідки у рамках певних адміністративних процедур; 3) створення медичних і освітніх реєстрів, електронних черг у медичних і освітніх закладах на муніципальному рівні, покликаних вдосконалити надання медичних і освітніх послуг членам територіальних громад тощо. На жаль, цього зроблено не було.

Натомість, ВР України 3 листопада 2020 р. було прийнято Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо оптимізації мережі та функціонування центрів надання адміністративних послуг та удосконалення доступу до адміністративних послуг, які надаються в електронній формі». Таким чином був обраний дуже витратний варіант – створення у кожній ОТГ Центру надання адміністративних послуг. Тобто, йдеться про створення біля 700 додаткових ЦНАП, що є досить витратним для Державного бюджету.

Врешті, сам новий районний поділ, встановлений відповідно до постанови «Про утворення та ліквідацію районів», не дає однозначної відповіді про їх функціональність. Насамперед, через різну кількість населення і території районів, а також із-за включення до складу районів міст обласного значення (у тому числі, міст-мільйонників). До прикладу, район – це і 30 тис. населення (Верховинський р-н Івано-Франківської обл.), і 90 тис. (Вижницький р-н Чернівецької обл.), і 132 тис. (Камінь-Каширський р-н Волинської обл.), і 1245 тис. (Дніпровський р-н

Дніпропетровської обл.)²⁰. При тому навіть в межах однієї області є райони, які за чисельністю населення відрізняються у кілька разів. З іншого боку, в основі районного поділу лежить не лише критерій кількості населення, але й географічне положення: відстань від районного центру до найвіддаленіших громад, що впливає на доступність послуг, що надаються органами місцевого самоврядування та державної виконавчої влади. 15 грудня 2020 року парламентом був прийнятий Закон України №1081-ІХ «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України», який створює нову бюджетну реальність функціонування районного рівня місцевого самоврядування. Згідно з цими змінами до Бюджетного кодексу, скасовано трансферти районним бюджетам, а також вилучено більшість доходів районних бюджетів²¹. Прийнята новела статті ст.64-1 визначає доходи районних бюджетів, які не здатні забезпечувати конституційні повноваження районних рад (відповідно до ст.143 Конституції України). Нагадаємо, що згідно зі статтею 143 Конституції, районні ради затверджують програми соціально-економічного та культурного розвитку відповідних районів, затверджують районні і обласні бюджети, які формуються з коштів державного бюджету для їх відповідного розподілу між територіальними громадами або для виконання спільних проектів та з коштів, залучених на договірних засадах з місцевих бюджетів для реалізації спільних соціально-економічних і культурних програм, вирішують інші питання, віднесені законом до їхньої компетенції. Стаття 44 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» перераховує 18 повноважень, які районна рада може делегувати районним державним адміністраціям і зобов'язана профінансувати виконання цих повноважень.

У новій редакції ст. 99 Бюджетного кодексу вилучено горизонтальне вирівнювання районних бюджетів²². Адже саме це часто і є фінансовою основою місії районного рівня самоврядування – представлення спільних інтересів територіальних громад.

У той самий час районний рівень потребує власних коштів, особливо, в умовах посилення районного рівня у зв'язку з укрупненням районів (до прикладу, зі створенням нових районів одним з проблемних питань стало транспортне сполучення з районним центром). Скажімо, у Рівненській області створено новий район з новим райцентром – Вараш (Вараський район). При тому дороги до м. Вараш з Зарічненського району (який ліквідується) немає, відстань з найвіддаленішого села до м. Вараш становить 170 км, лісом по бездоріжжю – 70 км, прямого транспортного маршруту немає.

Бюджетні зміни до фінансування районного рівня місцевого самоврядування ускладнюють діяльність представницьких інститутів – районних рад. Насамперед, через нездатність формування програм розвитку районів, які давали можливість районним радам представляти інтереси територіальних громад.

²⁰ Нові райони [Електронний ресурс]. – Режим доступу:

https://decentralization.gov.ua/newrayons?area_id=&sort_by_otg_count=&sort_by_square=&sort_by_population=

²¹ Закон України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України» №1081-ІХ від 15.12.2020

[Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1081-IX#Text>.

²² Там само.

Висновки та рекомендації

1. Протягом найближчих років основні зусилля мають бути спрямовані на стабілізацію нового адміністративно-територіального поділу (насамперед, на районному рівні) та на запобігання його перегляду протягом визначеного періоду.

Можливість спроб перегляду результатів реформи зумовлена низкою обставин, за яких її було проведено. Основними такими обставинами були:

- відсутність широкого громадського обговорення;
- скорочення районних бюджетів;
- нерівномірне врахування інтересів різних етнічних спільнот, внаслідок зміни етнічного складу населення адміністративно-територіальних одиниць у процесі адміністративно-територіальної реформи.

Імовірність спроб перегляду нових меж районів залежатиме, насамперед, від оцінки громадянами країни її впливу на ефективність функціонування органів місцевого самоврядування.

2. Крім того, зростання самодостатності укрупнених територіальних одиниць районного рівня посилює позиції органів місцевого самоврядування районів у можливих конфліктах із органами державної влади, які можуть призводити до ухвалення першими незаконних рішень. При цьому на прикордонних територіях таке протистояння, особливо в разі наявності зовнішніх чинників впливу, може набувати сепаратистського характеру.

Водночас перераховані негативні ефекти адміністративно-територіальної реформи на районному рівні послаблюються тим, що суттєво скорочується компетенція районних рад (у тому числі – щодо управління спільним комунальним майном територіальних громад та дотацій вирівнювання бюджетів територіальних громад), а отже – зменшується значення самих районів.

Для послаблення потенційних негативних ефектів від запровадження нового районного поділу доцільно:

1. Міністерству з питань розвитку громад і територій створити систему моніторингу ефективності нового адміністративно-територіального устрою (зокрема, районного поділу) щодо відповідності внутрішньорайонним економічним соціальним зв'язкам, а також ефективності надання соціальних та адміністративних послуг населенню (за критерієм доступності, зручності транспортного сполучення, своєчасності надання екстреної допомоги тощо). Моніторинг дозволить з'ясувати основні недоліки, допущені при визначенні меж окремих районів і підготувати їх оновлений варіант, з метою можливого коригування меж адміністративно-територіальних одиниць.

2. Унормувати питання адміністративно-територіального устрою. У новому законодавстві мають бути відображені:

- основні принципи побудови АТУ;
- категорії адміністративно-територіальних одиниць, порядок зміни їхнього статусу та меж (включаючи використання процедур прямої демократії);
- категорії населених пунктів та оновлені критерії віднесення до них;

З цією метою Прийняти новий Закон України «Про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою України» (законопроект № 4664). Однак до зазначеного законопроекту доцільно внести такі зміни:

- вилучити з переліку дій, які належать до зміни адміністративно-

територіального (територіального) устрою, найменування/перейменування адміністративно-територіальних одиниць;

- замінити формулювання «обґрунтованої позиції органів місцевого самоврядування» (пункт 2 частини 4 статті 13) на «обґрунтування позиції органів місцевого самоврядування»;

- уточнити в перехідних положеннях законопроекту, що адміністративно-територіальний устрій, який був чинним на момент набуття чинності даного закону, може містити відхилення від встановлених цим законом вимог до адміністративно-територіальних одиниць, і такі відхилення не потребуватимуть автоматичного усунення. Це має бути зроблено з метою легалізації вже чинного устрою;

- законодавчо розподілити між державними та місцевими бюджетами витрати, пов'язані зі змінами в територіальному устрої, залежно від ініціатора таких змін. Так, реалізація ініціатив, суб'єктами яких є органи державної влади (Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України), мають фінансуватися з державного бюджету України. Натомість, зміни, суб'єктами ініціювання яких є органи місцевого самоврядування, повинні фінансуватися з відповідних місцевих бюджетів.

- зобов'язати Кабінет Міністрів України визначати або утворювати центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері розвитку місцевого самоврядування, територіальної організації влади та адміністративно-територіального устрою (виходячи з тексту законопроекту, до повноважень такого органу автоматично буде віднесено адміністрування Реєстру адміністративно-територіальних одиниць);

- встановити перелік документів, необхідних для внесення змін до Реєстру адміністративно-територіальних одиниць:

- а) для першого запису – постанову Верховної Ради України «Про утворення та ліквідацію районів» від 17.07.2021, рішення органів місцевого самоврядування та постанови Верховної Ради України про утворення об'єднаних територіальних громад, а також відповідні додатки у вигляді топографічних карт;

- б) у разі утворення нових адміністративно-територіальних одиниць, зміни їхніх меж, найменування або перейменування – копію відповідного рішення органу державної влади або місцевого самоврядування, уповноваженого на його прийняття (аналогічно до визначеної законопроектом підстави вилучення з Реєстру запису в результаті ліквідації адміністративно-територіальної одиниці), а також усі визначені законопроектом додатки, які містять інформацію, що вноситься до Реєстру.

3. Удосконалити механізми протидії порушенням законності у діяльності з боку органів місцевого самоврядування (у тому числі у формах, які становлять загрозу для територіальної цілісності держави). На цьому напрямі можливі два варіанти дій.

А) У межах чинної конституційної моделі. Прийняти в цілому проект Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про місцеві державні адміністрації» та деяких інших законодавчих актів України щодо реформування територіальної організації влади в Україні» (№ 4298 від 30.12.2020). Його прийняття наділить місцеві державні адміністрації наглядовими повноваженнями щодо діяльності органів місцевого самоврядування і дозволить частково блокувати можливе ухвалення органами місцевого самоврядування (у тому числі на укрупненому районному рівні) рішень, спрямованих на порушення державного суверенітету територіальної цілісності України. Необхідно привести законопроект у відповідність до норм Конституції України, врахувавши зауваження Головного

науково-експертного управління Верховної Ради України:

- вилучити з законопроекту згадку про формування виконавчих органів районних та обласних рад;

- встановити підзвітність місцевих державних адміністрацій не лише Кабінетові Міністрів України але й органам виконавчої влади вищого рівня, (у частині 4 статті 6 пропонуваної редакції Закону України «Про місцеві державні адміністрації»);

- зберегти можливість скасування Президентом України та органами виконавчої влади актів голів місцевих державних адміністрацій, а не загалом МДА (у пропонуваній редакції частини 2 статті 23 та частини 2 статті 72 Закону України «Про місцеві державні адміністрації»);

- зберегти право висловлення недовіри районними та обласними радами головам місцевих державних адміністрацій без обмежувальних умов (частина 5 статті 63 законопроекту);

- надати місцевим державним адміністраціям та іншим органам, завданням яких є забезпечення законності (по відношенню до органів місцевого самоврядування), замість повноважень із надання консультацій із органами місцевого самоврядування – повноваження із роз'яснення норм законодавства;

- обмежити коло інформації, яку голова місцевої державної адміністрації може вимагати у суб'єктів, щодо діяльності яких здійснюється нагляд, лише текстом прийнятого органом місцевого самоврядування нормативно-правового акту, а також копіями офіційних документів, на підставі яких був прийнятий даний акт.

Б) Через конституційну реформу, яка передбачатиме більш глибоку децентралізацію влади. Такий варіант передбачатиме:

- інституційний розподіл органів, що здійснюватимуть виконавчу владу в областях та районах. Замість чинних місцевих державних адміністрацій мають бути утворені, з одного боку, виконавчі органи обласних і районних рад як органи місцевого самоврядування, з іншого – префекти в областях (регіонах) та районах;

- скасування норм про делегування повноважень обласних і районних рад місцевим державним адміністраціям, а разом із тим – і про висловлення недовіри керівникам МДА з боку відповідних рад;

- надання повноважень із забезпечення законності діяльності органів місцевого самоврядування префектам. До їх повноважень у межах даної сфери має бути віднесено нагляд за прийняттям рішень органами місцевого самоврядування та реагування у разі порушень Конституції та законів України у формі винесення попереджень, судового оскарження та скасування незаконних актів. При цьому за основу може бути прийнято механізм, викладений у вже згаданому проекті Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про місцеві державні адміністрації» та деяких інших законодавчих актів України щодо реформування територіальної організації влади в Україні» (враховуючи пропонувані у даній Доповіді зміни). Основні засади цього механізму мають бути визначені у Конституції України і деталізовані у новому законі «Про державний адміністративний нагляд».

4. Прийняти новий Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні».

У ньому має бути чітко визначено компетенцію органів місцевого самоврядування на різних рівнях адміністративно-територіального устрою. Розмежування компетенції дозволить визначити основні засади формування бюджетів адміністративно-територіальних одиниць, у тому числі районного рівня.

5. Розробити зміни до Бюджетного та Податкового кодексу України у частині формування районних бюджетів залежно від змісту нового законодавства про місцеве самоврядування (відповідно до повноважень районних органів місцевого самоврядування).

6. У перспективі – розширити використання інститутів прямої демократії при змінах у територіальному устрої та при здійсненні місцевого самоврядування:

- передбачити проведення місцевих референдумів у разі подальших змін меж лише адміністративно-територіальних одиниць базового рівня – територіальних громад. Умовою для проведення такого референдуму має бути гарантія, що винесені на голосування зміни у разі реалізації не призведуть до порушення критеріїв, встановлених законодавством для різних категорій адміністративно-територіальних одиниць;

- запровадити обов'язковість проведення публічних консультацій на рівні районів з питань адміністративно-територіальних змін.