

UDC 351/354

[https://doi.org/10.32689/2617-2224-2020-4\(24\)-49-58](https://doi.org/10.32689/2617-2224-2020-4(24)-49-58)

**Гавура Олена Петрівна,**

*аспірантка кафедри управління та адміністрування Комунального вищого навчального закладу “Вінницька академія неперервної освіти”, 21100, м. Вінниця, вул. Грушевського, 13, тел.: +38 (097) 463 31 38, e-mail: lena11gp@gmail.com, <https://orcid.org/0000-0003-3645-0305>*

**Гавура Елена Петровна,**

*аспирантка кафедры управления и администрирования коммунального высшего учебного заведения “Винницкая академия непрерывного образования”, 21100, г. Винница, ул. Грушевского, 13, тел.: +38 (097) 463 31 38, e-mail: lena11gp@gmail.com, <https://orcid.org/0000-0003-3645-0305>*

**Навора Олена Петрівна,**

*graduate Student of the Department of Management and Administration Community Higher Education Institution “Vinnitsa Academy of Continuing Education”, 21100, Vinnytsia city, st. Hrushevskoho street, 13, tel.: +38 (097) 463 31 38, e-mail: lena11gp@gmail.com, <https://orcid.org/0000-0002-1087-459>*



---

## РЕФОРМУВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНОГО УСТРОЮ СУБРЕГІОНАЛЬНОГО РІВНЯ (РАЙОНІВ)

**Анотація.** Розкрито фінішну пряму децентралізації та як підтвердження цього є затвердження 24 перспективних планів областей, які покривають 100 % їх території. Показано перспективу наближення до завершення основних етапів реформи. Зазначено, що перспективні плани стануть основою нового адміністративно-територіального устрою України базового рівня. Встановлено, що сьогоднішньою подією є значний здобуток та результат тривалого процесу реформи Міністерства розвитку громад і територій уряду України підтримки всіх розробників перспективних планів, учасників консультацій та обговорень у професійній спільноті, завдяки чіткій роботі та наразі дотримувannya запланованого графіка законодавчого забезпечення щодо завершення реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади.

Обґрунтовано, що на черзі формування нового субрегіонального рівня, тобто внесення на розгляд та ухвалення Парламентом проекту акта про ліквідацію та створення нових районів. Але головне завдання нових районів — це не надання муніципальних послуг, а ефективне державне управління на території. Таким чином, при затвердженні територій територіальних громад і створенні нових районів можна говорити про завершення основного етапу реформи адміністративно-територіального устрою. Також після затвердження територіального устрою на рівні громад і районів планується внесення змін або ж нові редакції Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” та “Про місцеві державні адміністрації”, щоб чітко розмежувати повноваження між органами влади. Крім цього, буде внесено до Парламенту проект закону про засади адміністративно-територіального устрою, яким визначатиметься порядок внесення змін до адмінтерустрою у майбутньому.

**Ключові слова:** децентралізація, реформування, місцеве самоврядування, субрегіональний рівень.

## **РЕФОРМИРОВАНИЕ АДМИНИСТРАТИВНО-ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО УСТРОЙСТВА СУБРЕГИОНАЛЬНОГО УРОВНЯ (РАЙОНОВ)**

**Аннотация.** Раскрыта финишная прямая децентрализации и как подтверждение этого является утверждение 24 перспективных планов областей, которые покрывают 100 % их территории. Показана перспектива приближения к завершению основного этапа реформы. Отмечено, что перспективные планы станут основой нового административно-территориального устройства Украины базового уровня. Установлено, что сегодняшнее событие является значительным достижением и результатом длительного процесса реформы Министерства развития общин и территорий правительства Украины поддержки всех разработчиков перспективных планов, участников консультаций и обсуждений в профессиональном сообществе, благодаря четкой работе и пока соблюдение запланированного графика законодательного обеспечения по завершению реформирования местного самоуправления и территориальной организации власти.

Обосновано, что на очереди формирование нового субрегионального уровня, то есть внесение на рассмотрение и принятие парламентом проекта акта о ликвидации и создании новых районов. Но главная задача новых районов — это не предоставление муніципальных услуг, а эффективное государственное управление на территории. Таким образом, при утверждении территорий территориальных общин и создание новых районов можно говорить о завершении основного этапа реформы административно-территориального устройства. Также после утверждения территориального устройства на уровне общин и районов планируется внесение изменений или новые редакции Закона Украины “О местном самоуправлении в Украине” и “О местных государственных администрациях”, чтобы четко разграничить полномочия между органами власти. Кроме того, будет внесен в парламент проект закона о принципах административно-территориального устрой-

ва, которым будет определяться порядок внесения изменений в админтер-устройства в будущем.

**Ключевые слова:** децентрализация, реформирование, местное самоуправление, субрегиональный уровень.

## REFORM OF THE ADMINISTRATIVE-TERRITORIAL STRUCTURE OF THE SUBREGIONAL LEVEL (DISTRICTS)

**Abstract.** The article deals with the final line of decentralization and as a confirmation of this is the approval of 24 long-term plans of regions that cover 100 % of their territory. The prospect of approaching the completion of the main stage of the reform is shown. It is noted that long-term plans will be the basis of the new administrative-territorial structure of Ukraine at the basic level. It is established that today's event is a significant achievement and result of a long process of reform of the Ministry of Community Development and Territories of the Government of Ukraine support of all developers of long-term plans, participants in consultations and discussions to the professional community, thanks to clear work and while adhering to the planned schedule of legislative support for the completion of the reform of local self-government and territorial organization of power.

It is proved that the next step in the formation of a new subregional level is the introduction and adoption by the Parliament of a draft act on the liquidation and formation of new districts. But the main task of the new districts is not to provide municipal services, but effective public administration on the territory. Thus, when approving the territories of territorial communities and creating new districts, we can talk about the completion of the main stage of the reform of the administrative-territorial structure. Also, after the approval of the territorial structure at the level of communities and districts, it is planned to amend or revise the Laws of Ukraine *On Local Self-Government in Ukraine* and *On Local State Administrations* to delineate powers between authorities. Besides, a bill on the principles of the administrative-territorial organization will be submitted to the Parliament, which will determine the procedure for making changes to the administrative system in the future.

**Keywords:** decentralization, reform, local self-government, subregional level.

---

**Постановка проблеми.** В Україні закладено конституційні засади місцевого самоврядування, ратифіковано Європейську хартію місцевого самоврядування, прийнято низку базових нормативно-правових актів, які створюють правові та фінансові

основи діяльності органів місцевого самоврядування.

Проте від часу прийняття Конституції України та базових нормативно-правових актів з питань місцевого самоврядування розвиток місцевого самоврядування фактично

здійснювався лише на рівні територіальних громад міст обласного значення, оскільки переважна більшість територіальних громад через їх надмірну подрібненість та надзвичайно слабку матеріально-фінансову базу виявилися неспроможними виконувати всі повноваження органів місцевого самоврядування [1–6; 3].

Система місцевого самоврядування на сьогодні не задовольняє потреб суспільства. Функціонування органів місцевого самоврядування у більшості територіальних громад не забезпечує створення та підтримку сприятливого життєвого середовища, необхідного для всебічного розвитку людини, її самореалізації, захисту її прав, надання населенню органами місцевого самоврядування, утвореними ними установами та організаціями, високоякісних і доступних адміністративних, соціальних та інших послуг на відповідних територіях.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Проблему реформування адміністративно-територіального устрою субрегіонального рівня (районів) розглядали вітчизняні науковці та політики Віталій Безгін, Ігор Коліушко, В'ячеслав Негода, Олексій Чернишов та інші [2; 3; 4; 6].

**Метою статті** є дослідження реформування адміністративно-територіального устрою субрегіонального рівня (кластерів районів).

**Виклад основного матеріалу.** Аналіз інформаційних джерел показав, що 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 більш як 100 тисяч людей, у 3 районах — понад 150 тисяч. При однакових функціях — обсяг роботи різний. Також 26 районів вже повністю покриті спроможними громадами, 173 райони на 50 % і більше покриті громадами. Переважна більшість повноважень перейшла саме до громад від органів влади районного рівня. Тобто система не збалансована. Тому настав час вирішувати питання реорганізації влади на районному рівні. І зробити це необхідно до чергових місцевих виборів, які мають відбутися у жовтні 2020 року [2; 5].

Дослідники зазначають, що метою реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади — формування ефективного місцевого самоврядування та оптимальної системи територіальної організації влади для створення і підтримки повноцінного життєвого середовища для громадян, надання високоякісних та доступних публічних послуг, становлення інститутів прямого народовладдя, задоволення інтересів громадян в усіх сферах життєдіяльності на відповідній території, узгодження інтересів держави та територіальних громад. Реалізацію мети покладено на Міністерство розвитку громад і територій щодо проекту формату майбутніх районів — їхню кількість та склад по кожній області і АР Крим, який направив на погодження до центральних органів виконавчої влади, облдержадміністрацій та асоціацій органів місцевого самоврядування [4].

У відомстві зазначили, що карти майбутніх районів підготовлені на основі пропозицій обласних державних адміністрацій та тривалих консультацій з асоціаціями і експертним середовищем та наголосили, що це є в своїй сукупності лише першим проектним документом, який ще зазнає змін в ході погоджень та попередніх обговорень на рівні Уряду, перед його схваленням.

12 червня на позачерговому засіданні Уряд підтримав проект постанови Верховної Ради України про утворення та ліквідацію районів в усіх областях України, а також проект постанови щодо утворення та ліквідації районів в АР Крим.

1 липня Комітет з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування рекомендував Верховній Раді прийняти Проект Постанови № 3650 про утворення та ліквідацію районів. Кінцеве рішення щодо ліквідації та утворення нових районів України у рамках реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади ухвалюватиме Верховна Рада.

Інформаційне управління Апарату Верховної Ради України 17 липня 2020 року опублікувало про прийняття Постанови “Про утворення та ліквідацію районів”. Відповідне рішення підтримали 238 народних депутатів при мінімально необхідних 226. Таким чином, в Україні ліквідовуються існуючі 490 районів та утворюються 136 нових районів [5].

Передбачено, що межі районів встановлюються по зовнішній межі територій сільських, селищних, міських територіальних громад, які

входять до складу відповідного району, а вибори депутатів районних рад у ліквідованих районах не проводяться.

Згідно з документом ліквідація та утворення районів на тимчасово окупованих територіях Автономної Республіки Крим, Донецької та Луганської областей буде проводитися після повернення цих територій під загальну юрисдикцію України (відновлення територіальної цілісності України та відновлення повноважень органів державної влади України на відповідній території у порядку, визначеному законодавством України).

Пропозицій щодо майбутніх районів було по кілька варіантів як від експертів, так і від облдержадміністрацій. Всі вони цього і минулого року пройшли широке обговорення. Відповідно до доручення КМУ, обласні державні адміністрації надали свої пропозиції, виходячи з “Методичних рекомендацій щодо критеріїв формування адміністративно-територіальних одиниць субрегіонального (районного) рівня”. Рекомендації визначають нижчу межу кількості населення в майбутньому районі – 150 тисяч жителів. Цей критерій, своєю чергою, базується на “Номенклатурі територіальних одиниць NUTS-3” Європейського Союзу [3; 4].

Одна з причин – це величезні диспропорції параметрів існуючих районів, які не відповідають сучасним вимогам для організації ефективної місцевої влади. Для порівняння, найменший район в Україні за кількістю населення – Поліський, Київської області, в якому проживає 5622 на-

селення (станом на 01.01.2019), найбільший Харківський — з населенням 182 100 (станом на 1.02.2016).

Всього в Україні 490 районів. З провадженням реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади, 26 районів повністю покриті об'єднаними громадами, на рівень яких в рамках децентралізації владних повноважень перейшли майже всі повноваження райдержадміністрацій та районних рад. Території 164 районів покриті ОТГ від 50 до 99 %. Це означає, що РДА цих районів здійснюють свої повноваження на менше половини їх території. І лише на території 75 районів (16 %) не утворено жодної ОТГ. Фактично, інститут РДА повноцінно функціонує лише на території 75 районів.

У Мінрегіоні звертають увагу на те, що райони є штучними утвореннями для організації на їх території, насамперед, державної виконавчої влади, і ключовим тут є максимальна ефективність з мінімальними затратами на її утримання. Послуги, які раніше громадяни отримували в райцентрах, надаватимуться на найближчому до людей рівні — рівні громад, як це сьогодні вже відбувається в об'єднаних громадах, у Центрах надання адміністративних послуг.

“Утворення нових районів забезпечить відповідність системи адміністративно-територіального устрою районного рівня сучасним вимогам та європейським стандартам. Це також сприятиме визначенню обґрунтованої територіальної основи для діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування”, — сказав під час засідання Комітету Міністр

розвитку громад та територій України Олексій Чернишов [6].

“Ми рекомендуватимемо парламенту приймати редакцію постанови, доопрацьовану в Комітеті. Це не через те, що є якісь конфлікти чи непорозуміння з Міністерством. Ми усвідомлювали, що через брак часу певні речі доведеться вирішувати на рівні Верховної Ради, але з залученням фахівців Мінрегіону”, — прокоментував народний депутат України, голова підкомітету з питань адміністративно-територіального устрою Віталій Безгін [2].

Як повідомлялося, чергові місцеві вибори у жовтні 2020 року мають пройти на новій територіальній основі громад і районів. Після місцевих виборів усі громади вийдуть з-під впливу району (районних органів влади). Район матиме свої повноваження і джерела наповнення бюджету, і вони ніяк не перетинатимуться, як це маємо в чинній системі, з повноваженнями і ресурсами громад. Усі громади будуть рівними за статусом і матимуть прямі міжбюджетні відносини з державою. Усіх громади матимуть повноваження і джерела ресурсів, які зараз є у міст обласного значення. Основною функцією районів буде координація територіальних підрозділів органів виконавчої влади [4; 6].

Учасник експертної дискусії “Врятувати децентралізацію: укрупнення районів та місцеві вибори 2020” Ігор Коліушко, голова правління Центру політико-правових реформ, нагадав основні аргументи необхідності реформування районів.

“По-перше, райони мають бути укрупнені з точки зору зручності і



ефективності організації органів виконавчої влади. Життя давно змусило органи виконавчої влади піти на укрупнення. Але цей процес був хаотичним. І зараз часто люди просто не розуміють, куди звертатися, під чиєю вони юрисдикцією. Навіть самі чиновники не зовсім це розуміють. Щоб це усе припинити, потрібен новий субрегіональний (районний) рівень.

По-друге, реформу треба зробити, щоб захистити місцеве самоврядування в громадах. Для мене парадоксально, коли деякі експерти стверджують, мовляв, укрупнені райони загрожуватимуть громадам. Насправді, усе навпаки. Щоб захистити місцеве самоврядування в громадах, районний рівень треба підняти, віддалити від громад. Якщо ж у районі буде одна-дві громади, вони неминуче будуть конфліктувати з районними державними адміністраціями.

По-третє, сьогодні на балансі у 490 районних рад є купа спільного майна громад. Якщо ми хочемо використати це майно в інтересах громад, то найкращий спосіб — ліквідувати райони, бо новим укрупненим районам більшість цього майна буде просто не потрібна і воно перейде до громад.

І ще одне — країні потрібен новий адміністративно-територіальний устрій. Якщо він правильно організований, то стимулює розвиток і політичної системи, і культури, а також економічний та інвестиційний розвиток.

Якщо ж реформи районів не відбудеться протягом останніх двох парламентських тижнів, ми втрати-

мо щонайменше п'ять років розвитку" [3].

Жодні сільські, селищні, міські бюджети більше не залежатимуть від району. Всі 1470 територіальних громад, межі яких днями затвердив Уряд, перейдуть на прямі міжбюджетні відносини з державним бюджетом. Це також впливає з проекту закону "Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо приведення у відповідність положень бюджетного законодавства у зв'язку із завершенням адміністративно-територіальної реформи" № 3614, який зареєстровано в парламенті. Законопроект — один з пакету нормативно-правових документів реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади [6].

"Більше ніякого втручання району у бюджети громад. В об'єднаних громадах вже мабуть дехто забув, як воно, щоразу випрошувати в районі кошти, бо після об'єднання перейшли на прямі міжбюджетні відносини з державним бюджетом. А ті громади, які досі лишаються поза реформою, а таких близько 6,5 тисяч, можуть про таке тільки мріяти. І мрії, все-таки, збуваються, з огляду на те, що всі 1470 територіальних громад, межі яких нещодавно затвердив Уряд, будуть на прямих міжбюджетних відносинах з державним бюджетом з січня 2021 року. Чутки про те, що тепер всі місцеві бюджети знову "заженуть під район" — від лукавого", — прокоментував "Децентралізації" заступник Міністра розвитку громад та територій В'ячеслав Негода [4].

Виходячи із законопроекту, доходи і видатки між бюджетами районів

та територіальних громад розмежують. Районні бюджети пропонується виключити із системи горизонтального вирівнювання. Тобто районні бюджети не отримуватимуть базову дотацію і не будуть на прямих міжбюджетних відносинах з державним бюджетом.

Формування районних бюджетів здійснюватиметься за рахунок:

— власних доходів:

- податок на прибуток підприємств та фінансових установ комунальної власності, засновником яких є райрада;

- плата за ліцензії та сертифікати господарської діяльності, що видані РДА;

- орендна плата за користування майном, що перебуває в комунальній власності, засновником яких є райради;

- орендна плата за водні об'єкти, що надаються РДА та райрадами (до розмежування між громадами);

- інші доходи;

— дотацій та субвенцій, які можуть спрямовуватися з інших бюджетів.

Бюджети 1470 територіальних громад, згідно з чинним бюджетним та податковим законодавством, будуть на прямих міжбюджетних відносинах з державним бюджетом. Серед їх основних надходжень:

- ПДФО 60 %;

- місцеві податки і збори;

- рентні платежі;

- акцизний податок;

- доходи від використання комунального майна;

- плата за надання адміністративних послуг;

- трансферти (дотації, субвенції) тощо.

Отже, всі 1470 територіальних громад будуть незалежними — органи влади районного рівня не матимуть на них жодного адміністративного та фінансового впливу.

Створенню нових районів передувало формування спроможних громад, які здатні вирішувати питання місцевого значення і забезпечувати доступні і якісні послуги для населення. Більшість повноважень перейшли і ще будуть додатково передані саме на рівень громад, тож 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 із 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 [1].

**Висновки.** Отже, новий адмінтерустрій субрегіонального кластерного рівня дозволить державі налагодити ефективнішу роботу державної виконавчої влади на місцях. Як повідомлялося, Кабінет міністрів на засіданні 12 червня погодив проекти



постанов Верховної Ради про утворення та ліквідацію районів, згідно з якими пропонувалося ліквідувати існуючі 490 районів та створити 129 нових районів. Однак остаточна редакція постанови “Про утворення та ліквідацію районів” № 3650, додатково узгоджена профільним комітетом, передбачає утворення 136 нових районів.

Згідно з Постановою межі районів встановлюються по зовнішній межі територій сільських, селищних, міських територіальних громад, які входять до складу відповідного району. Центральній виборчій комісії доручено забезпечити формування виборчих округів та проведення місцевих виборів за адміністративно-територіальним устроєм.

Постанова набирає чинності з дня, наступного за днем її опублікування, крім пунктів щодо ліквідації та утворення районів на тимчасово окупованих територіях Автономної Республіки Крим та міста Севастополя, Донецької та Луганської областей, які набирають чинності після повернення цих територій під загальну юрисдикцію України (відновлення територіальної цілісності України та відновлення повноважень органів державної влади України на відповідній території).

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Децентралізація в Україні. URL: <https://decentralization.gov.ua/>
2. *Безгин В.* Новые районы в Украине. Как и зачем? URL: <https://www.pravda.com.ua/rus/columns/2020/04/7/7246761/>
3. *Коліушко І.* Історія вітчизняного та європейського адміністративного права та процесу. URL: <http://univ.kiev.ua/news/8059>
4. *Негода В.* Все тільки починається: які закони потрібні для продовження децентралізації. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/12640>
5. Постанова Верховної Ради України “Про утворення та ліквідацію районів” від 17 липня 2020 № 3650. URL: <https://www.rada.gov.ua/news/Novyny/196122.html>
6. *Чернишов О.* Ми зосередили увагу на розвитку регіонів. URL: <https://www.kmu.gov.ua/news/oleksij-chernishov-mi-zoseredili-uvagu-na-rozvitku-regioniv>

## REFERENCES

1. Sait “Detsentralizatsiia v Ukraini” [Site “Decentralization in Ukraine”]. *decentralization.gov.ua*. Retrieved from <https://decentralization.gov.ua/> [in Ukrainian].
2. *Bezgin, V.* (2020). Novye rayony v Ukraine. Kak i zachem? [New districts in Ukraine. How and why?]. *www.pravda.com.ua*. Retrieved from <https://www.pravda.com.ua/rus/columns/2020/04/7/7246761/> [in Russian].
3. *Koliushko, I.* (2016). Istoriiia vitchyznianoho ta yevropeiskoho administratyvnoho prava ta protsesu [History of domestic and European administrative law and process]. *univ.kiev.ua*. Retrieved from <http://univ.kiev.ua/news/8059> [in Ukrainian].
4. *Nehoda, V.* (2020). Vse tilky pochynaietsia: yaki zakony potribni dlia prodovzhennia detsentralizatsii [It’s just beginning: what laws are needed to continue decentralization]. *decentralization.gov.ua*. Retrieved from <https://decentralization.gov.ua/news/12640> [in Ukrainian].

5. Postanova Verkhovnoi Rady Ukrainy “Pro utvorennia ta likvidatsiiu raioniv” : vid 17 lypnia 2020, № 3650 [Resolution of the Verkhovna Rada of Ukraine “On the formation and liquidation of districts” of July 17 2020, №3650]. *www.rada.gov.ua*. Retrieved from <https://www.rada.gov.ua/news/Novyny/196122.html> [in Ukrainian].
6. Chernyshov, O. (2020). My zoseredyly uvahu na rozvytku rehioniv [We focused on the development of regions]. *www.kmu.gov.ua*. Retrieved from <https://www.kmu.gov.ua/news/oleksij-chernishov-mi-zoseredili-uvaguna-rozvitku-regioniv> [in Ukrainian].