

УДК 321:352

Василь Мельничук

МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ ТА ТЕРИТОРІАЛЬНА ОРГАНІЗАЦІЯ ВЛАДИ НА СУБРЕГІОНАЛЬНОМУ РІВНІ: ПОШУКИ КОМПРОМІСУ

У статті аналізуються важливі децентралізаційні процеси реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади на субрегіональному рівні та реалізація урядової Концепції реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади, яка була ухвалена 1 квітня 2014 року, в частині системи адміністративно-територіального устрою держави, органів місцевого самоврядування, виконавчої влади, принципи розподілу повноважень між цими органами та рівнями. Запропоновано шляхи втілення принципів Європейської хартії місцевого самоврядування при реформуванні місцевого самоврядування на субрегіональному рівні.

Ключові слова: реформування місцевого самоврядування територіальна організація влади на субрегіональному рівні, децентралізація влади.

2020 рік можна вважати вирішальним для децентралізації з точки зору законодавства та прийняття рішень в частині 100% покриття території країни об'єднаними територіальними громадами (ОТГ), формування адміністративно-територіального устрою (АТУ) та проведення в жовтні поточного року місцевих виборів на новій територіальній основі.

Необхідність проведення адміністративної реформи, трансформації територіальної організації влади обґрунтовувалася у працях О. Батанова, М. Баймуратова, В. Борденюка, Ю. Ганущака, В. Григор'єва, І. Зайця, І. Козюри, М. Коліушка, І. Корнієнка, В. Куйбіда, М. Орзіха, А. Ткачука, В. Толкованова, О. Томкіної, В. Шаповала та інших учених.

В Україні налічується загалом 490 районів, а відповідно стільки ж районних рад та районних державних адміністрацій. Функціонал у всіх них однаковий, однак навантаження дуже різняться через різний розмір і кількість населення районів. Для прикладу, 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. 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 [6]. Тому настав час вирішувати питання реорганізації влади та реформи субрегіонального рівня АТУ на районному рівні, як одне з пріоритетних завдань.

Підстав кілька. По-перше, є об'єднані громади, що утворені у межах цілого району, отже нелогічність існування громади та району в межах однієї території є очевидною. З того часу до нині існує штучний дуалізм влади, боротьба за ресурси і повноваження. По-друге, наявність об'єднаних територіальних громад, які створені з частин кількох суміжних районів. Очевидно, що і в першому, і в другому випадках як мінімум має відбутись зміна меж районів.

Але основне питання, на думку експертів, – це не межа як така (хоча це важливо), а повноваження як органів місцевого самоврядування на субрегіональному рівні, так і повноваження органів виконавчої влади. Адже район – це не лише територіальна, а й адміністративна одиниця.

Центральна влада повинна визначитися і з системою управління на субрегіональному (районному) рівні. Адже там, по суті, стикаються інтереси місцевого

самоврядування і виконавчої влади. Причини такого розподілу викликають багато запитань.

З базовим рівнем, громадами, нібито, все зрозуміло. Тут зосереджено більшість повноважень: і таких, що забезпечують безпечне та комфортне проживання жителів, їх ще називають власними, і з надання соціальних послуг, де є державний інтерес, — делегованих повноважень.

На цьому рівні не формуються територіальні органи виконавчої влади, — для цього немає ні інституційної спроможності, ні потреби. Хоча підрозділи таких органів можуть бути, якщо вони обслуговують безпосередньо громадян — поліції, служби з надзвичайних ситуацій, соціального захисту.

Більш-менш зрозуміло і з регіональним рівнем. Для місцевого самоврядування — це перевірений практикою європейських країн рівень, де здійснюється регіональний розвиток, тобто концентрація ресурсів для подолання диспропорцій в розвитку території. Щодо виконавчої влади на цьому рівні теж є логічне застосування — специфічні та складні завдання, які не можуть бути вирішені на субрегіональному рівні.

Формування адміністративно-територіального устрою — необхідна умова створення ефективної публічної влади. І він має відповідати завданням, які покладаються на органи місцевого самоврядування та територіальні органи виконавчої влади на рівнях адміністративно-територіального устрою.

Втім, важливо також розуміти, що блок про місцеве самоврядування — лише одна, безперечно дуже важлива, але далеко не єдина складова структурних трансформацій системи публічного управління в нашій державі, які були запущені шість років тому, в 2014 році.

Варто констатувати, що процеси активного об'єднання громад та створення спроможних ОТГ по всій Україні останні 5 років поступово позбавили районні ради та районні державні адміністрації реальних повноважень управління територіями, залишаючи їм гідне (або не дуже) місце в історії сучасної України.

Майже в половині районів нашої держави об'єднаними громадами покрито більше половини території, що змушує вчергове замислюватись над роллю і значенням райрад та адміністрацій в оновленій системі публічного управління.

Зараз країна живе, де-факто, у двох вимірах: "до" реформи (районні ради та адміністрації ще відіграють певну роль) та "після" реформи (громади перебрали на себе фактично усі функції району). Так не може продовжуватись вічно, тому на чергові місцеві вибори вже в жовтні цього року Україна має вийти з об'єднаними громадами на 100% територій (повсюдний стан "після" реформи в кожному куточку держави), і саме тут питання субрегіонального рівня постає достатнього гостро.

Вважаю, що реформа децентралізації, на жаль, не розпочалася. Прикро, що пройшло більше шість років, але у правовому полі не відбулося нічого такого, що дало б можливість розпочати другий етап реформи місцевого самоврядування. Минуле, а також і теперішнє, скликання Верховної Ради не внесло необхідних змін до Конституції. У поточному скликанні Президент двічі відкликав законопроект про внесення змін до Основного закону. Без змін до Конституції формування в Україні місцевого самоврядування, яке б відповідало Європейській хартії і взагалі існувало як таке, на районному та обласному рівнях не можливе. Залишається конкуренція компетенцій, поруч із обласними та районними радами функціонують районні та обласні державні адміністрації [14].

Субрегіональний рівень: концептуальне, законодавче та політичне забезпечення

Реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади передбачено Концепцією реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади, яка була ухвалена Кабінетом Міністрів України 1 квітня 2014 року. В цьому документі чітко розписано, як має будуватись система адміністративно-територіального устрою держави, органів місцевого самоврядування, виконавчої влади, принципи розподілу повноважень між цими органами та рівнями. Натомість від керівництва державою суспільство чує досить різні повідомлення, значна частина з яких є досить суперечливими.

Для прикладу, прем'єр-міністр України Денис Шмигаль нещодавно заявив: “На мою думку, субрегіональні утворення потрібні, адже 1 300 громадам буде важко домовлятися і приймати спільні рішення. Бюджетів у районі не повинно бути, але цей об’єднавчий і координаційний елемент повинен залишитися”, а голова партії Слуга народу Олександр Корнієнко, презентуючи концепцію змін до Конституції сказав: “Отже, райони ліквідують, а на субрегіональному рівні з’являються округи. Але округ – це не заміник сучасного району. Функція округів – не така, як у сучасних районах. Автори концепції схиляються до того, що округ – суто адміністративна одиниця і місцевого самоврядування на цьому рівні не буде. Відповідно, не буде і місцевих рад” [14].

При таких досить різних повідомленнях з боку представників найвищої влади в багатьох закрадається сумнів – куди рухатиметься українська децентралізація? До завершення реформи у форматі визначеному Концепцією, де саме територіальні громади є основним суб’єктом місцевого самоврядування; до фактичної федералізації, коли обласні ради та “олігархи, яким віддано на відкуп регіони” вирішуватимуть кому бути головою і як мають діяти ті чи інші територіальні громади; до згортання децентралізації і встановлення жорсткої вертикалі державної/президентської влади.

Складається враження, що влада не може визначитись – чи завершення реформи має відбуватись відповідно до ухваленої раніше Концепції, чи є вже якась нова ідея? Якщо так, то ця нова ідея має бути артикульована однаково усіма учасниками владної команди. Це говорить про відсутність готових рішень для завершення першого етапу реформи.

Варто зауважити, що Концепція реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади було ухвалено ще в липні 2009 року. В 2014-15 роках уряд взяв ці розробки за основу і реформа почала реалізовуватись. Якщо порівняти затверджені громади та райони в 2020 році, то вони кардинально не відрізняються від проектів 2008-2009 років. Зараз запас цих робіт вичерпується, та й умови дещо змінились. З одного боку є величезна підтримка донорів, якої не було в минулі часи, виросло багато різних експертів, які займаються питаннями реформи впродовж 2014-20 років і це дуже добре, з іншого – розбалансування етапності робіт, відсутність координації політики у цій сфері в середині органів виконавчої влади і часта зміна міністрів, що ускладнює таку роботу.

Ключовим завданням на сучасному етапі є досить швидке та системне просування нового законодавства для органів місцевого самоврядування та місцевих державних адміністрацій на постреформенний період після виборів 25 жовтня 2020 року, передусім в частині компетенцій та повноважень органів (не тільки райрад і РДА, а й територіальних органів виконавчої влади). Також потрібна швидка робота щодо зміни статусу майна РДА, районних рад у районах, які ліквідуються.

Роботи тут досить багато і її слід виконати розумно на системному рівні, аби зміна районного поділу не ввергла українське суспільство у новий виток хаосу.

Концептуально ідеологи змін до Конституції України пропонують дворівневу систему місцевого самоврядування: громада та область. А на рівні АТУ залишити три рівні: громада, субрегіональний та регіональний рівні. Проте це лише пропозиції на рівні обговорення концепції.

Сьогодні реформа АТУ відбувається у межах чинної Конституції України. Стаття 133 Конституції України визначає наступну систему адміністративно-територіального устрою України: Автономна Республіка Крим, області, райони, міста, райони в містах, селища і села. Спеціальний статус передбачений лише для міста Київ та Севастополь (який визначається законами України) [1].

Відповідно до статті 132 Конституції України територіальний устрій України ґрунтується на засадах єдності та цілісності державної території, поєднання централізації і децентралізації у здійсненні державної влади, збалансованості і соціально-економічного розвитку регіонів, з урахуванням їх історичних, економічних, екологічних, географічних і демографічних особливостей, етнічних і культурних традицій [1].

На жаль, в Україні досі немає адекватного законодавчого забезпечення засад АТУ. Проте досі чинним залишається Указ Президії Верховної Ради УРСР від 12 березня 1981 року “Про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою Української РСР”. Кілька спроб урегулювання питань у вигляді законопроектів “Про засади адміністративно-територіального устрою” не були підтримані ані у 8-му, ані наразі у 9-му скликання Верховної Ради України. Проте, вважаю, що це важлива законодавча ініціатива мала б передувати самому процесу формування субрегіонального рівня АТУ: тоді б і “правила” були б чіткими і зрозумілими. Але, як кажуть, “що маємо - то маємо”. “Децентралізаторам” не вперше проводити реформу в умовах неідеального правового забезпечення.

Вимог та “параметрів” до районів законом не передбачено. Частиною 29 статті 85 Конституції України визначено серед іншого у повноваженнях Верховної Ради України утворення і ліквідація районів, встановлення і зміна меж районів і міст, віднесення населених пунктів до категорії міст, найменування і перейменування населених пунктів і районів [1]. 16 квітня 2020 року Верховна Рада України прийняла у другому читанні та в цілому проект Закону про внесення змін до Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” №2653, яким серед іншого Уряду надано повноваження подавати до Верховної Ради України проекти законодавчих актів щодо утворення і ліквідації районів [2].

Мінрегіон розробив Методичні рекомендації щодо критеріїв формування адміністративно-територіальних одиниць субрегіонального (районного) рівня.

Методикою також пропонується принципи визначення адмінцентру та надано рекомендації щодо особливостей визначення районів з нестандартними параметрами та особливостями. При цьому запропоновані Методичні рекомендації мають виключно інформаційний характер та не встановлюють норм права.

При розробці таких Методичних рекомендацій враховувалися норми Директиви № 1059/2003 Європейського Парламенту і Ради Про створення загальної класифікації територіальних одиниць для статистики (NUTS) ” від 26 травня 2003 року.

У чому ж проблема “районування” сьогодні? Звісно, технічно процес уповільнено із-за незатвердження 100% перспективних планів формування спроможних громад по всіх областях. Карантинні заходи як такі не впливають на процес формування пропозицій та їх обговорення, проте є питання до інституційної спроможності Верховної Ради України оперативно прийняти рішення саме по формуванню районів. Це актуально саме задля якісної та завчасної підготовки до

місцевих виборів восени. Адже варто врахувати, що до моменту призначення чергових місцевих виборів ЦВК має “переформатувати” свою роботу під новий АТУ (наприклад, переформатувати роботу відповідних ОВДРВ тощо). Є інша “сторона медалі”: політичні партії матимуть мінімум часу на реорганізацію районних осередків у разі появи нових районів, а саме вони є суб’єктами подання кандидатур для створення відповідних територіальних комісій. Так що оперативність формування субрегіонального рівня є не лише запорукою завершення реформи, а й умовою для проведення виборів на новій територіальній основі якісно та відповідно до чинного законодавства.

І питання «ідеальності» нового районного рівня... Дотримання всіх стандартів, норм, рекомендацій не в усіх випадках є можливим з огляду на різні фактори (географічні, суспільно-економічні, історичні тощо). Різниця площ та населення подекуди може стати суттєво відчутною, наприклад, з огляду на те, що деякі ОТГ вже створені в межах цілого району, а формула «район=громада» є неприйнятною, отже площа районів з такими ОТГ буде ймовірно більшою за «компактні» райони. Критерій чисельності населення також може суттєво різнитись, якщо місто-обласний центр – це місто-мільйонник, або гірські райони.

Субрегіональний рівень очима профільних асоціацій місцевого самоврядування та експертного середовища

Зараз ситуацію навколо завершення реформи намагаються використати багато хто. Представники місцевого самоврядування втягуються у боротьбу з реформою на її останньому етапі. Позиція Асоціації міст України зводиться до того, що має бути лише два рівні місцевого самоврядування – базовий (місцева рада) та регіональний (обласна рада), тобто пропонується ввести в Україні регіональне самоврядування, що несе загрози майбутнього держави. Адже в умовах не згуртованості України – це шлях до регіоналізації і федералізації держави, а відтак і можливого розпаду.

З одного боку, асоціації місцевого самоврядування базового рівня вимагають виключити районні ради з Конституції у змінах до неї. З іншого — замовчують питання доцільності формування районних рад уже на чергових місцевих виборах, які, очевидно, відбудуться за чинного конституційного поля. Можливо, розрахунок на те, що Мінфін виділить окремо джерела для районних бюджетів, не забираючи при цьому в інших рівнів.

Нині відповідно до Бюджетного кодексу за районними бюджетами, бюджетами міст обласного значення та об’єднаними територіальними громадами передбачено закріплення частки ПДФО, яку під час фіскальної реформи 2014 року було визначено, виходячи із загального обсягу делегованих повноважень. Після формування громад, яке передбачається до проведення місцевих виборів, усі вони отримають однакові повноваження та однаковий набір джерел доходу.

Тобто в районних бюджетах не залишається доходів. І якщо формувати районний рівень самоврядування хоча б для фінансування утримання лікарень, то гроші потрібно забирати насамперед від громад. І частину — з обласного рівня, яка зараз спрямовується на утримання обласних лікарень. Це не дуже сподобається мерам міст та ОТГ, а також обласним лідерам. Альтернативою може бути перерозподіл ПДФО на користь обласного чи базового рівня залежно від того, який варіант буде прийнято. Можна залишити статус-кво для обласних лікарень, які продовжуватимуть утримувати поки що з обласного бюджету, що зніме потребу в прийнятті політично чутливого рішення щодо перерозподілу частки ПДФО між рівнями.

Та, знову ж таки, жертвою стає субрегіональний рівень, — на ньому не залишається ні повноважень, ні, відповідно, коштів. Принаймні доти, доки практика застосування міжбюджетних трансфертів між громадами, реформування освітньої сфери, дорожнього господарства не актуалізують питання доцільності формування повноцінного самоврядування на субрегіональному рівні.

Один з експертів реформи децентралізації Ю. Ганущак вважає, що відповідно до статті 140 Конституції України є "спільні інтереси територіальних громад", які представляють районні та обласні ради. Щодо обласних рад такі інтереси, очевидно, існують, а от щодо районних — ні. Тому і об'єктивної потреби в існуванні районних рад навіть за чинної Конституції немає [11].

Такі інтереси не можуть бути визначені в рамках міжмуніципальних відносин, бо останні передбачені статтею 141 Основного Закону України. А от "спільні інтереси територіальних громад" мають бути визначені саме законом і забезпечені ресурсами. А їх наразі якраз і немає. Загалом районний рівень згадується в Конституції тричі: вперше в статті 133, де чітко визначається, що райони є складовою адміністративно-територіального устрою. Вдруге — в статті 118, де існує імператив у створенні районних державних адміністрацій для здійснення насамперед виконавчої влади, і додатково — як виконавчого органу районних рад. І втретє — у тій же статті 140, де районні ради розглядаються лише як опція, а не обов'язок.

Водночас, на думку експертів Асоціації районних та обласних рад, викликає занепокоєння ліквідація саме районної ланки при збереженні обласних рад. Це, по-перше, суперечить закріпленому в Європейській хартії місцевого самоврядування принципу субсидіарності, відповідно до якого «публічні повноваження, як правило, здійснюються переважно тими органами публічної влади, які мають найтісніший контакт з громадянином» [3], і, по суті, є централізацією влади, оскільки неодмінно призведе до посилення регіонального рівня. По-друге, такий крок може нести ризики нестабільності та сепаратизму. Адже якраз обласні ради, будучи набагато більш самодостатніми, політизованими та віддаленими від локальних проблем, неодноразово виявляли схильність до прийняття політичних рішень, що виходять далеко за межі їхніх повноважень [8].

Субрегіональний рівень в країнах Європейського союзу

На думку Бризіцького М., з якою можна погодитися, що Україна є добре порівнюваною з державами Європейського Союзу, серед яких ми маємо найбільшу площу, випереджаючи Францію на 50 тис. кв. км (без колоній), та знаходимося на шостому місці за населенням — після Іспанії та перед Польщею. Із 28 членів ЄС проміжний (районний) рівень адміністративно-територіального устрою існує у 12 державах, в тому числі семи найбільших за населенням і восьми (окрім Швеції) — за площею (див. Таблицю внизу). Якщо ж брати до уваги стандарт територіального поділу країн ЄС для статистичних цілей або NUTS, то територіальні одиниці третього рівня (NUTS 3), що наділені самоврядуванням, існують у 14 державах. Саме цьому формату (населення 150-800 тис. осіб) по плану мають відповідати майбутні райони в Україні з середньостатистичною кількістю населення 400 тис. осіб. Звідси можна зробити висновок, що у всіх європейських державах зі схожими до вітчизняних географічними та демографічними параметрами функціонує районне самоврядування (Німеччина, Франція, Італія, Іспанія, Польща, Румунія) або ж створюється більша кількість невеликих самоврядних регіонів (Швеція, Фінляндія) [9].

Таблиця. Країни ЄС, в порядку зменшення площі

Країна	Площа, тис. км	Населення, млн осіб	Кількість районів	Кількість одиниць NUTS 3	Примітка
Франція	551	67,1	99	101	+ заморські території
Іспанія	505	46,3	50	59	+ острови та заморські території
Швеція	450	10	-	21	NUTS3 відповідають регіони
Німеччина	357	82,3	295	429	Райони + міста-райони
Фінляндія	338	5,5	70 (без МС)	19	Оскільки райони занадто малі, то NUTS3 відповідають регіони
Польща	312	38,4	380	-	Райони занадто малі для NUTS3
Італія	301	60,5	110	110	
Велика Британія	242	65,6	317 (лише Англія)	частково	
Румунія	238	19,6	41	42	+ муніципалітет Бухарест
Греція	131	11,1	-	-	Ліквідовані у 2010 (було 51)
Болгарія	110	7,1	-	28	NUTS3 відповідають регіони
Угорщина	93	9,7	19	20	+ муніципалітет Будапешт
Португалія	92	10,3	-	-	
Австрія	83	8,7	79 (без МС)	-	Райони занадто малі для NUTS3
Чехія	78	10,6	-	14	NUTS3 відповідають регіони

Ірландія	70	4,7	-	-	Ліквідовані у 2014 (було 8)
Литва	65	2,8	-	-	Ліквідовані у 2010 (було 10)
Латвія	64	1,9	-	-	
Хорватія	56	4,1	-	21	NUTS3 відповідають регіони
Словаччина	49	5,4	79	8	Оскільки райони занадто малі, то NUTS3 відповідають регіони
Естонія	45	1,3	-	-	
Данія	42	5,7	-	-	
Нідерланди	41	17,1	-		
Бельгія	30	11,3	43	43	
Словенія	20	2,0	-	-	
Кіпр	9	1,1	-	-	
Люксембург	2,5	0,5	-	-	
Мальта	0,3	0,4	-	-	

Адміністративна складова є найслабшою в питанні доцільності районних рад. Довший період основними трьома китами їхніх повноважень і, відповідно, видатків були освіта, медицина і соціальний захист. Це дозволило навіть у 2018 році зберегти частку видатків районних бюджетів у видатках усіх рівнів місцевого самоврядування на рівні 21,6% (з 30,1% у 2014 році), що за європейськими мірками є непоганим показником спроможності. Однак в ході об'єднання територіальних громад та медичної реформи райони втрачають перші два повноваження, а з 2020 року більшість функцій соціального захисту передається Міністерству соціальної політики. По суті через кілька місяців для районної влади не залишиться функцій.

Будучи хорошим аргументом за ліквідацію районних рад це твердження саме викликає питання: а чим же тоді займаються райони в Європі? Адже якщо у нас немає для них повноважень, то ці повноваження а) досі не виправдано залишаються в органів державної влади, б) всупереч принципу субсидіарності сконцентровані на обласному рівні або в) передані громадам, які не можуть якісно з ними справитись.

В теорії районний рівень має два види функцій. Перші є похідними від його ієрархічного розташування в системі публічної влади – це забезпечення кооперації між громадами, їх технічна і юридична підтримка, а також фінансова допомога і взяття на

себе ризиків малоспроможних громад. Останнє по суті є втіленням державної функції перерозподілу доходів, що сприяє зменшенню майнової нерівності. Другий вид функцій виходить від ширшої територіальної юрисдикції району і полягає в наданні публічних послуг, що в силу їх природи, складності або для цілей ефективності виходять за межі повноважень громади [12].

В зарубіжних країнах конкретний набір повноважень районного рівня очевидно відрізняється і обумовлюється як об'єктивними, так і історичними причинами. Проте певні повноваження є спільними – питання економічного розвитку, просторового планування, містобудування, охорони природи, транспорту, освіти, зайнятості, дорожньої інфраструктури, соціального захисту [13].

Крім того, райони в європейських державах виконують значні функції в межах політики ЄС щодо багаторівневого управління, оскільки понад 70% законодавства союзу імплементується на субнаціональному рівні. Як наслідок, багато держав, що не мають адмінтеродиниць рівня NUTS 3 змушені створювати певні органи для виконання цих повноважень. З іншої сторони, фрагментація відповідальності, особливо коли повноваження різних рівнів належать до однієї сфери, як-от дорожнє господарство, часто призводить до додаткових складнощів, плутанини і безвідповідальності.

Функціонування районних рад в Україні також зможе усунути необхідність створення агломерацій та їх органів управління, так як саме районні ради, як вказувалось вище, покликані вирішувати спільні проблеми громад. Хоча це й означатиме втрату частини повноважень колишніми «містами обласного значення», так як юрисдикція нових районів поширюватиметься і на їхню територію. До речі, статус «місто-район», який зникне в Україні після завершення реформи, якраз і є причиною слабкості «сільських» районів в Польщі та Німеччині, що активно підігріває там дискусії про їх доцільність.

Економічні фактори, передусім скорочення видатків, можуть бути ключовими при ініціюванні обмежень самоврядування на районному рівні. Хоча в Україні дані щодо економічного впливу такого кроку відсутні, за кордоном це вагомий аргумент, особливо у скрутні часи.

Так, боротьба з наслідками світової фінансової кризи була однією з причин територіальної реформи Калікратіса у Греції у 2010 році. Одночасно з укрупненням громад в країні було ліквідовано 51 самоврядну префектуру (райони) та запроваджено самоврядування на рівні п'яти регіонів. У тому ж році у Литві перестали існувати 10 округів, залишився тільки рівень муніципалітетів (хоча округи і до ліквідації не були самоврядними одиницями). Райони також були ліквідовані у 2007 році у Данії, де внаслідок об'єднання територіальних одиниць утворено 98 великих муніципалітетів (в середньому по 55 тис. жителів), а також 5 регіонів, основною функцією яких є охорона здоров'я. У 2014 році райони, хоч і дещо обмежені в самоврядуванні, ліквідовані в Ірландії, а в Італії обмежено повноваження провінцій (залишились просторове планування, поліція, пожежна охорона, транспорт і дороги) та змінено спосіб обрання депутатів (обираються мерами і депутатами муніципалітетів).

В післякризовий період схожі ініціативи були і в інших державах: Польщі, Румунії, Бельгії, Франції, однак згодом від них відмовились.

Висновки

Проблема районного самоврядування лежить на поверхні і найгіршим сценарієм буде залишити усе як є. Укрупнення районів і переформатування державних адміністрацій може бути хорошою можливістю для її вирішення. Однак вибір між

посиленням районних рад чи навпаки їх ліквідацією має бути виваженим і обґрунтованим. Попереду безпрецедентне змагання між цінностями, які можна поррахувати - скороченням видатків чи швидкістю управлінських рішень – і благами нематеріальними, як от громадська участь, територіальна ідентичність чи формуванню місцевих лідерів. Вирішальне значення тут може мати досвід наших західних сусідів, де реформаторські погляди поки що програють, а бути першими завжди страшно.

В Україні потрібно провести децентралізацію повноважень виконавчої влади. Народний депутат України Олена Бойко вважає, що для того, щоб передати повноваження виконавчої влади, треба мати кому їх передати. Тобто створити систему громад, які візьмуть на себе ці повноваження і зможуть їх виконувати в різних сферах, щоб з 1 січня 2021 року вся система територіальної організації влади могла ефективно працювати, нам потрібно в першу чергу сформувати органи місцевого самоврядування. Це може бути зроблено парламентом не пізніше середини липня. Тобто до завершення цієї сесії, і у нас залишається фактично місяць [6].

А позиція експерта з питань місцевого та регіонального розвитку, засновником «Школи Мерів» Рохов Р. чітка і однозначна: встигаємо – маємо вибори на новій адміністративно-територіальній основі, і країну, яка живе за новим адміністративно-територіальним устроєм. Все просто. Скільки спроб? Одна. Строки стислі [7].

А щодо виборів до районних рад – вони таки мають відбутись 25 жовтня 2020 року, як і інші чергові місцеві вибори, відповідно до чинного законодавства. Допоки немає змін до Конституції України в частині ліквідації районного рівня місцевого самоврядування - непризначення таких виборів може бути розцінено як бездіяльність. Зрив виборів, або проведення їх у нереформованих районах є критично загрозово для всієї системи управління державою, тому є не прийнятним. Якщо влада піддається і піде за цим сценарієм, ситуація ще більш ускладниться.

Питання повноважень районних рад може бути переглянуто лише шляхом змін до відповідного законодавства. І це у компетенції Верховної Ради України.

Отже, високі зобов'язання, важка праця і зовсім обмаль часу... І все це в умовах карантину, вже передвиборчого позиціонування... «Стоп-кран» районування неприйнятний як для реформи, так і для чергових місцевих виборів.

1. Конституція України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show>

2. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 р. №280/97-ВР. - [Електрон. Ресурс]. – Режим доступу: www.rada.gov.ua

3. Європейська хартія місцевого самоврядування від 06.11.1996. р. [Електрон. ресурс]. – Режим доступу у : www.rada.gov.ua

4. Додатковий протокол до Європейської хартії місцевого самоврядування про право участі у справах місцевого органу влади [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/994_946.

5. Про схвалення Концепції реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р. - [Електрон. Ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80#Text>

6. Що таке реформа субрегіонального рівня адміністративно-територіального устрою в Україні/ Олена Бойко.- [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://decentralization.gov.ua/news/columns/12415>

7. Децентралізація має перетворити «підданих держави» на її «акціонерів»/ Руслан Рохов.- [Електронний ресурс]. – Режим доступу:

<https://agropolit.com/interview/690-ruslan-rohov-detsentralizatsiya-maye-peretvoriti-piddanih-derjavi-na-yiyi-aktsioneriv>

8. Відкрите звернення української асоціації районних та обласних рад до керівництва держави щодо грубого порушення принципів впровадження реформи децентралізації.- [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://uaror.org.ua/?p=21009>

9. Чи потрібні районні ради?/ Максим Бризіцький.-[Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://decentralization.gov.ua/news/11807>

10. Мельничук В. Місцеве самоврядування в сучасному процесі децентралізації влади: політологічний аналіз. X Міжнародна науково-практична інтернет-конференція «Сучасний рух України». Міжнародний електронний науково-практичний журнал «WayScience», 2020 р.

11. Ганущак Ю. Реформа територіальної організації влади. Київ, 2015

12. Assigning competences and functions to local self-government in four EU member states: a comparative review, 2005, SIGMA

13. Рекомендація Конгресу місцевих та регіональних влад Європи №333 від 2012 р.

14. Як завершити дві реформи і запустити ефективну систему місцевого самоврядування.- [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.oporaua.org/news/vybyory/19986-iak-zavershiti-dvi-reformi-i-zapustiti-efektivnu-sistemu-mistseвого-samovriaduvannia>

References

1. Konstytutsiia Ukrainy [Elektronnyi resurs]. – Rezhy m dostupu: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show>

2. Pro mistseve samovriaduvannia v Ukraini : Zakon Ukrainy vid 21.05.1997 r. №280/97-VR. - [Elektron. Resurs]. – Rezhy m dostupu: www.rada.gov.ua

3. Yevropeiska khartiia mistsevoho samovriaduvannia vid 06.11.1996. r. [Elektron. resurs]. – Rezhy m dostupu u : www.rada.gov.ua

4. Dodatkovyi protokol do Yevropeiskoi khartii mistsevoho samovriaduvannia pro pravo uchasti u spravakh mistsevoho orhanu vlady [Elektronnyi resurs]. – Rezhy m dostupu: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/994_946.

5. Pro skhvalennia Kontseptsii reformy mistsevoho samovriaduvannia ta terytorialnoi orhanizatsii vlady v Ukraini: Rozporiadzhennia Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 1 kvitnia 2014 r. № 333-r. - [Elektron. Resurs]. – Rezhy m dostupu: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80#Text>

6. Shcho take reforma subrehionalnoho rivnia administratyvno-terytorialnoho ustroiu v Ukraini/ Olena Boiko.- [Elektronnyi resurs]. – Rezhy m dostupu: <https://decentralization.gov.ua/news/columns/12415>

7. Detsentralizatsiia maie peretvoryty «piddanykh derzhavy» na yii «aktsioneriv»/ Ruslan Rokhov.- [Elektronnyi resurs]. – Rezhy m dostupu: <https://agropolit.com/interview/690-ruslan-rohov-detsentralizatsiya-maye-peretvoriti-piddanih-derjavi-na-yiyi-aktsioneriv>

8. Vidkryte zvernenniaukrainskoi asotsiatsii raionnykh ta oblasnykh rad do kerivnytstva derzhavy shchodo hruboho porushennia pryntsypiv vprovadzhennia reformy detsentralizatsii.- [Elektronnyi resurs]. – Rezhy m dostupu: <http://uaror.org.ua/?p=21009>

9. Chy potribni raionni rady?/ Maksym Bryzitskyi.-[Elektronnyi resurs]. – Rezhy m dostupu: <https://decentralization.gov.ua/news/11807>

10. Melnychuk V. Mistseve samovriaduvannia v suchasnomu protsesi detsentralizatsii vlady: politolohichniy analiz. Kh Mizhnarodna naukovo-praktychna internet-

konferentsiia «Suchasnyi rukh Ukrainy». Mizhnarodnyi elektronnyi naukovy- praktychnyi zhurnal «WayScience», 2020 r.

11. Hanushchak Yu. Reforma terytorialnoi orhanizatsii vlady. Kyiv, 2015

12. Assigning competences and functions to local self-government in four EU member states: a comparative review, 2005, SIGMA

13. Rekomendatsiia Konhresu mistsevykh ta rehionalnykh vlad Yevropy №333 vid 2012 r.

14. Yak zavershyty dvi reformy i zapustyty efektyvnu systemu mistsevoho samovriaduvannia.- [Elektronnyi resurs]. – Rezhym dostupu: <https://www.oporaua.org/news/vybory/19986-iak-zavershiti-dvi-reformi-i-zapustiti-efektivnu-sistemu-mistsevogo-samovriaduvannia>

Melnychuk Vasyl Local self-government and territorial organization of power at the subregional level: the search for compromise

This article analyzes the important decentralization processes of local government reform and territorial organization of government at the sub-regional level and implementation of the governmental Concept of local self-government reform, which adopted on April 1, 2014. All the above-mentioned is described in terms of the administrative-territorial organization of the state system, local governments, executive authorities and principles of distribution of powers between these bodies and levels. Here proposed the main ways to implement the European Charter principles of the local self-government in reforming local self-government at the sub-regional level.

Key words: reform of local self-government, territorial organization of government at the sub-regional level, government decentralization.