

Пропозиції щодо формування моделі адміністративно-територіального устрою базового та субрегіонального рівня Закарпатської області

Обґрунтування

З прийняттям у 2014 р. Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні відбувається процес децентралізації. Він супроводжується як посиленням спроможності органів місцевого самоврядування реалізовувати власні та делеговані повноваження (*передача повноважень та фінансового їх забезпечення*), так і трансформацією (*укрупненням*) первинного суб'єкта місцевого самоврядування – громад (*добровільне об'єднання*).

Ураховуючи суспільно-політичну ситуацію в країні, на сьогодні реформування місцевого самоврядування здійснюється в існуючому правовому полі без внесення відповідних змін до Конституції України та на добровільних засадах шляхом об'єднання територіальних громад. Тому можна констатувати, що нереформовані система місцевого самоврядування та адміністративно-територіального устрою навіть з урахуванням активного об'єднання територіальних громад зберігає значну частину притаманних їй проблем.

Європейський досвід демонструє, що успішні практики реформування місцевого самоврядування, що мають забезпечити сталий регіональний розвиток, полягають у забезпеченні реалізації принципу субсидіарності та посиленні спроможності органів місцевого самоврядування ВСІХ рівнів реалізовувати власні та делеговані повноваження.

Існуючі правове поле та адміністративно-територіальний устрій не дозволяють сформувати органи місцевого самоврядування на районному рівні, які б відповідали визначним в Європейській хартії місцевого самоврядування (*ратифікована Україною у 1997 р.*) критеріям з відповідними повноваженнями, матеріальними і фінансовими ресурсами, інфраструктурою, необхідними для ефективного виконання покладених на зазначені органи завдань та функцій.

Реалізація реформи з порушенням запланованої етапності її впровадження (*відсутність внесення змін до Конституції України та законодавства щодо адміністративно-територіального устрою*), а також процес добровільного об'єднання територіальних громад призводить до того, що потребують врегулювання взаємовідносини органів місцевого самоврядування об'єднаних територіальних громад (далі – ОТГ), місцевих органів виконавчої влади (*територіальних органів центральних органів виконавчої влади, райдержадміністрацій*), що здійснюють свої повноваження на районному рівні, особливо у випадках, коли такі громади сформовані в межах усієї території району, та районних рад. Постає гостра потреба у розмежуванні їх повноважень.

Практична трансформація адміністративно-територіальних одиниць базового рівня спричинила потребу подальшого реформування органів місцевого самоврядування, територіальної організації влади та

адміністративно-територіального устрою і на субрегіональному рівні та укрупнення районів.

Так, відповідно до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», об'єднана територіальна громада отримує прямі міжбюджетні відносини у випадку визнання її спроможною. За цих умов об'єднані територіальні громади створюють свої виконавчі структури для здійснення повноважень, визначених законом. У переважній більшості це повноваження, що здійснюються відповідно районними держадміністрацією та радою.

В той же час у районі, в межах якого створюється така об'єднана територіальна громада, як правило залишаються декілька територіальних громад, які не прийняли рішення об'єднатись з іншими територіальними громадами. Тому у виконавчому органі районної ради – районній державній адміністрації - зберігаються структури, які забезпечують реалізацію визначених законом повноважень і для таких територіальних громад. При цьому навантаження на працівників таких структур є дуже низьким. Таким чином, спостерігається дублювання таких повноважень та нераціональне використання як кадрових, так і фінансових ресурсів, що спрямовуються на їх втконання.

Аналіз практичної територіальної організації територіальних органів центральних органів виконавчої влади також свідчить про відсутність єдиних підходів та критеріїв для формування їх мережі на районному рівні.

З метою унормування питань щодо територіальної основи для удосконалення системи органів влади та місцевого самоврядування на усіх рівнях адміністративно-територіального устрою країни Кабінетом Міністрів розроблено та подано до Верховної Ради законопроект «Про основні засади адміністративно-територіального устрою України» (*реєстр. 8051, підтриманий відповідним Комітетом ВРУ, рекомендований до прийняття у I читанні за основу, включений до порядку денного 9-ї сесії ВРУ*).

З метою моделювання практичної реалізації положень законопроекту «Про основні засади адміністративно-територіального устрою України» та виконання завдання, передбаченого пунктом 17 Плану пріоритетних дій Уряду на 2018 рік (*розпорядження КМУ від 28.03.2018 р. № 244*) Мінрегіоном спільно з відповідними експертами Центрального офісу реформ при Мінрегіоні (*функціонує за підтримки Програми «U-LEAD з Європою»*) здійснено моделювання системи адміністративно-територіального устрою (*далі - АТУ*) базового та субрегіонального рівня та територіальної організації влади на прикладі Закарпатської області.

Область обрано з урахуванням результатів практичного формування ОТГ (*ОТГ утворено на 26,5% загальної площі області*) та у зв'язку із тим що з 2015 року в області не затверджено кодного із варіантів Перспективного плану та утворено найменшу кількість ОТГ (*шість*), у загальному рейтингу реформи децентралізації, який формується Мінрегіоном (станом на 10.02.2019), область займає останнє, 24 місце рейтингу.

Щодо моделі адміністративно-територіального устрою Закарпатської області

• Коротка характеристика області

- Площа:
 - загальна — 12,777 тис. км²,
 - ОТГ і міст обласного значення (далі – МОЗ) в області — 705 тис. км² (5,5% від загальної площі області);
- Населення області:
 - загальна чисельність — 1257,8 тис. осіб,
 - ОТГ і МОЗ області — 332,9 тис. осіб (26,5 % від загальної площі області);
- Кількість територіальних громад в області (ОМС), до добровільного об'єднання — 337;
- Кількість ОТГ в області — 6.

Моделюванню проектної системи АТУ передував аналіз існуючого стану добровільного об'єднання територіальних громад в області – фактичного укрупнення первинного суб'єкта АТУ та місцевого самоврядування – громад та його проектне відображення у відповідному перспективному плані.

Базовий рівень - громади

• Перспективний план формування громад

Оскільки, Закарпатською ОДА протягом 2015-2018 років не було розроблено та подано на затвердження жодного варіанту Перспективного плану, КМУ також не може його затвердити.

У зв'язку із цим аналіз затвердженого Перспективного плану, який здійснюються за наступними критеріями зробит не можливо:

- 1) охопленість (покриття) території області проектними ОТГ;
- 2) спроможність проектних ОТГ;
- 3) відповідність проектних ОТГ положенням Методики формування спроможних ОТГ;
- 4) наявність існуючих ОТГ.

За результатами аналізу затверджених Перспективних планів інших 23 областей, підготовлено наступні рекомендації:

- 1) Перспективний план повинен охоплювати усю територію області;

- 2) у Перспективному плані повинні бути передбачені усі існуючі ОТГ, у т. ч. ті, що очікують призначення перших місцевих виборів;
- 3) усі проектні ОТГ, що включені до Перспективного плану, повинні відповідати Методиці формування спроможних ОТГ;
- 4) Перспективний план повинен передбачати якого меншу кількість неспроможних чи малоспроможних ОТГ.

• **Модельний Перспективний план формування громад області (проект адміністративно-територіального устрою Закарпатської області базового рівня)**

На основі вищезазначених пропозицій та з урахуванням наступних критеріїв:

- 1) всі ОТГ мають відповідати Методиці формування спроможних ОТГ;
- 2) в області мають бути відсутні неспроможні ОТГ;
- 3) всі приміські території мають бути включені до міських ОТГ, великі периферійні селища та села – центри ОТГ,

розроблено проект моделі адміністративно-територіального устрою базового рівня Закарпатської області, відповідно до якого в області передбачено 40 ОТГ, з яких - 5 існуючих та 35 проектних.

Аналіз спроможності проектних ОТГ моделі АТУ базового рівня передбачає, що:

- 5 ОТГ (13% від загальної кількості) матимуть низьку спроможність (*бюджети дотаційні або матимуть низький рівень дотаційності*);
- 20 ОТГ (50%) – середню (*бюджети - не дотаційні або матимуть низький рівень дотаційності*);
- 15 ОТГ (27%) – високу (*бюджети - не дотаційні, у переважній більшості із реверсною дотацією*).

Середні параметри 1 проектної ОТГ:

- чисельність населення — 28,4 тис. осіб;
- площа — 318,6 км²;
- кількість тергромад (ОМС), що об'єднуються, — 8,5.

Субрегіональний рівень – укрупнені райони

Формування моделі АТУ субрегіонального рівня здійснювалося на основі моделі АТУ базового рівня, оскільки межі одиниць АТУ субрегіонального рівня (укрупнених районів) повинні відповідати межах проектних укрупнених адмінтеродиниць базового рівня (громад), а не межах існуючих адміністративних (сільських) районів.

Також моделювання адміністративно-територіального устрою субрегіонального рівня здійснювалося з урахуванням аналізу територій юрисдикції реалізації повноважень існуючої системи територіальних органів центральних органів виконавчої влади (далі – ЦОВВ).

На прикладі Закарпатської області проаналізовано ситуацію з організацією територіальних підрозділів 6 ЦОВВ, що мають міжрайонні територіальні підрозділи в області (*Національна поліція, Державна фіскальна служба, Пенсійний фонд України, Фонд соціального страхування України, Державна служба геодезії, картографії та кадастру, Державне агентство водних ресурсів*), місцевих прокуратур та окружних судів. Аналіз розміщення міжрайонних територіальних підрозділів ЦОВВ показав, що їх розташування є не раціональним, що призводить до того, що жителі одного і того ж населеного пункту для отримання відповідних послуг у кожному міжрайонному територіальному підрозділі ЦОВВ змушені їхати у різні міста, де власне вони розміщені.

Так, наприклад жителі Воловецького району (100% території району – гірська), обслуговуються в 3 різних містах, щодо отримання послуг:

- Державної фіскальної служби – Мукачівському об'єднаному управлінні, яке знаходиться на відстані 70 км від районного центру;
- Пенсійного фонду України – Міжгірському міжрайонному управлінні, яке знаходиться на відстані 48 км від районного центру;
- Фонду соціального страхування України – Свалявському міжрайонному управлінні, яке знаходиться на відстані 44 км від районного центру;
- Національної поліції - Мукачівському відділі, що знаходиться на відстані 70 км від районного центру;
- Водних ресурсів - Мукачівському міжрайонному управлінні, що знаходиться на відстані 70 км від районного центру;
- Окружного суду – у селищі міського типу Міжгір'я, що знаходиться на відстані 44 км від районного центру;
- Місцевій прокуратурі – в місті Мукачево, що знаходиться на відстані 70 км від районного.

Крім того, жителі Воловецького району отримують послуги в районному центрі – селищі міського типу Воловець, де розміщені територіальні підрозділи наступних ЦОВВ:

- Державної міграційної служби України;
- Державної служби з надзвичайних ситуацій;
- Державної служби зайнятості;
- Державної виконавчої служби;
- Державної казначейської служби України;
- Державної служби статистики;
- Державної служби геодезії, картографії та кадастру.

Проект моделі АТУ субрегіонального рівня Закарпатської області, сформовано з урахуванням наступних критеріїв:

- 1) розміщення адміністративних центрів одиниць АТУ субрегіонального рівня (*далі – центри*) враховує існуючу територіальну організацію влади районного рівня у регіоні (*проектний адміністративний центр укрупненого району співпадає з одним із існуючих районних центрів області, за виключенням окремих випадків*);
- 2) центри є існуючими полюсами економічного, соціального та культурного розвитку регіону;
- 3) площа території одиниць АТУ субрегіонального рівня та географічне розташування центрів одиниць АТУ субрегіонального рівня враховує територіальну доступність до центрів одиниць АТУ базового рівня (громад) (середня відстань до центру одиниць АТУ субрегіонального рівня має становити 30-40 км) та їх периферійних територій (*територій, які найбільш віддалені від центрів ОТГ*) ;
- 4) кількість жителів такої одиниці відповідає критеріям NUTS-3 (*NUTS - номенклатура територіальних одиниць, яка використовується Європейським Союзом для статистичних цілей*).

Відповідно до проведеного аналізу територіальної організації влади в Закарпатській області (*райдержадміністрації, райради, тероргани ЦОВВ, окружні суди та місцева прокуратура*) визначено, що найбільшу концентрацію таких органів влади мають наступні міста області:

- **Ужгород** – обласний центр, в місті розміщені усі обласні підрозділи ЦОВВ, ОДА, обласні суди та прокуратура;
- **Мукачеве** – місто обласного значення, в місті розміщено 5 міжрайонних та 7 районних терпідрозділів ЦОВВ, місцева прокуратура та окружний суд;
- **Тячів** – місто районного значення, в місті розміщено 5 міжрайонних та 7 районних терпідрозділів ЦОВВ, місцева прокуратура та окружний суд;
- **Хуст** – місто обласного значення, в місті розміщено 4 міжрайонних та 7 районних терпідрозділів ЦОВВ, місцева прокуратура та окружний суд;
- **Берегове** – місто обласного значення, в місті розміщено 4 міжрайонних та 7 районних терпідрозділів ЦОВВ, місцева прокуратура та окружний суд.

В інших містах районного значення (в тому числі у районних центрах) розміщено меншу кількість таких установ.

Під час моделювання адміністративно-територіального устрою субрегіонального рівня кожної області, виконується аналіз системи надання медичних послуг вторинного рівня та її територіальної організації в області, зокрема межі, склад та центри затверджених госпітальних округів області. Проте, для Закарпатської області госпітальні округи досі не були затверджені.

Оскільки центрами одиниць АТУ субрегіонального рівня, відповідно до методики відзначаються міста, що відповідають наступним критеріям:

- міста, що мають статус обласних центрів;

- міста, що мають чисельність постійного населення не менше 50 тис. осіб, якщо вони розташовані у зоні доступності не ближче 30 кілометрів від міста - обласного центру.

На території Закарпатської області таким критеріям відповідають міста Ужгород та Мукачево. Оскільки поза зоною 60 кілометрової доступності цих міст проживає більше 500 тис. осіб, на такій території потрібно створювати нові одиниці АТУ субрегіонального рівня.

Центрами таких одиниць АТУ можуть бути міста, які відповідають щонайменше двом наступним параметрам:

- мають чисельність населення не менше 10 тис. осіб;
- розташовані найближче до географічного центру відповідної території одиниці АТУ субрегіонального рівня;
- у населеному пункті розташовано достатню кількість адміністративних приміщень для розміщення територіальних підрозділів ЦОВВ.

Для Закарпатської області такими містами, центрами одиниць АТУ субрегіонального рівня можуть бути міста Хуст та Тячів.

До одиниць АТУ субрегіонального рівня мають увійти наступні територіальні громади:

- 1) із центром у місті Ужгород – територіальні громади Великоберезнівського, Перечинського та Ужгородського районів, міста обласного значення Ужгород та Чоп;
- 2) із центром у місті Мукачево – територіальні громади Берегівського, Воловецького, Іршавського, Мукачівського, Славявського районів, місто обласного значення Мукачево;
- 3) із центром у місті Хуст – територіальні громади Виноградівського, Міжгірського, Хустського районів, місто обласного значення Хуст;
- 4) із центром у місті Тячів - територіальні громади Тячівсько та Рахівського районів.

Таким чином, у Закарпатській області змодельовано систему АТУ субрегіонального рівня у складі чотирьох об'єднаних (укрупнених) районів з відповідними адміністративними центрами у містах:

- 1) Ужгороді, у складі 8 громад, площею 2525,4 км² з населенням 250,4 тис. осіб;
- 2) Мукачево, у складі 14 громад, площею 3770,3 км² з населенням 452,1 тис. осіб;
- 3) Хусті, у складі 10 громад, площею 2812,1 км² з населенням 294,1 тис. осіб;
- 4) Тячеві, у складі 8 громад, площею 3669,2 км² з населенням 261,3 тис. осіб.

Характеристика проектних одиниць АТУ субрегіонального рівня (укрупнених районів) Закарпатської області

Назва адміністративного центру	К-ть громад у складі району	Площа об'єднаного району		Населення району*	
		км ²	%, від загальної площі області	тис. осіб	%, від загальної чисельності населення області
м. Ужгород	8	2525,4	19,8	250,4	19,9
м. Мукачево	14	3770,3	29,5	452,1	35,9
м. Хуст	10	2812,1	22,0	294,1	23,4
м. Тячів	8	3669,2	28,7	261,3	20,8
РАЗОМ	40	12777	100	1257,8	100,0

**кількість жителів району відповідає критеріям NUTS-3 (NUTS - номенклатура територіальних одиниць, яка використовується Європейським Союзом для статистичних цілей)*

Додатково, було змодельовано доступність до центрів проектних одиниць АТУ субрегіонального рівня (укрупнених районів) Закарпатської області.

Параметри доступності до центрів проектних одиниць АТУ субрегіонального рівня (укрупнених районів) Закарпатської області

(Кількість населення, що проживає у зоні доступності до центру об'єднаного району, тис. осіб)

Центр об'єднаного району	до 30 км	% від заг. чисел. населення області	від 30 км до 60 км	% від заг. чисел. населення області	від 60 км і більше	% від заг. чисел. населення області	Всього населення, тис. осіб	% від заг. чисел. населення області
Ужгород	210,2	16,7	20,9	1,7	19,3	1,5	250,4	19,9
Мукачево	278,9	22,2	169,3	13,5	3,9	0,3	452,1	35,9
Хуст	184,1	14,6	73,6	5,9	36,4	2,9	294,1	23,4
Тячів	141,9	11,3	71,2	5,7	48,2	3,8	261,3	20,8
Разом	815,1	64,8	335,0	26,6	107,7	8,6	1257,8	100,0

Генеральний директор Direktoraty
з питань розвитку місцевого самоврядування,
територіальної організації влади та
адміністративно-територіального устрою
ШАРШОВ

Сергій