

РЕФОРМУВАННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНОГО УСТРОЮ УКРАЇНИ ЯК ПІДґРУНТЯ ДЕМОКРАТИЧНОГО БЮДЖЕТНОГО УСТРОЮ

**Кондратюк С. Я. канд. екон. наук, доцент,
ДВНЗ «Київський національний економічний університет імені Вадима
Гетьмана»**

Україна як велика європейська держава, співставна за розмірами із Францією, існує без остаточно встановлених внутрішніх меж територіальної юрисдикції, з успадкованим від СРСР і залишеним без змін адміністративно-територіальним устроєм архаїчним для ринкової економіки, із недосконалою системою місцевого самоврядування. Місцеве самоврядування передбачене лише для базового територіального рівня, а вище — на рівні району та області — фактично діє принцип прямого державного управління, всупереч Європейській Хартії місцевого самоврядування, яка має пріоритет перед національним законодавством. На серйозну проблему перетворилася відсутність чітких меж адміністративно-територіальних одиниць базового рівня й земель територіальних громад у межах населених пунктів та за їх межами. Територіальний устрій в Україні дедалі більше суперечить європейським нормам з урахуванням принципів пропорційності й компактності. Поглиблення в державі фінансового дисбалансу розвитку територій суттєво ускладнює проведення єдиної політики соціально-економічних та культурних перетворень, розвитку внутрішнього виробництва і формування внутрішнього ринку, збільшує загрози локальних криз, дезінтеграції національної економіки. Адже головним чинником локальної дезінтеграції є конфлікт інтересів державної влади і територіальних громад поселень, що став причиною системної політичної кризи влади та поступово перейшов у кризу власності, а далі — структурногосподарську.

Територіально-адміністративний устрій сучасної України, сформований в умовах попередньої командно-адміністративної системи планової економіки, наразі характеризується надзвичайно громіздкою структурою. Яскравим прикладом є міста Ялта й Севастополь, які включають кілька десятків територіальних одиниць і відповідно органів місцевого самоврядування. У такому хаосі надто складно провести облік і здійснити контроль ефективності використання бюджетних коштів, розподіл й використання ресурсів, а також розподіл повноважень. Така система забюрократизована й малоефективна, з надто великим штатом чиновників. Тому послідовне проведення територіально-адміністративної реформи є нагальним.

Територіальний устрій розподіляє внутрішню територію держави на частини для раціональної організації управління національним господарством і соціально-культурним розвитком на місцях. Єдиним нормативно-правовим актом у цій сфері є Указ Президії Верховної Ради Української РСР «Про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою Української РСР» від 12 березня 1981 року. Відповідно до нього адміністративно-територіальними одиницями є: область, район, місто, район у місті, селище міського типу, сільрада, село і селище.

Конституція України¹ ст. 133 встановлює, що систему адміністративно-територіального устрою складають: Автономна Республіка Крим, області, райони, міста, райони в містах, селища і села. Поза переліком адміністративно-територіальних одиниць у нормах Конституції України опинилися селища міського типу та сільські ради. До складу України входять: Автономна Республіка Крим, Вінницька, Волинська, Дніпропетровська, Донецька, Житомирська, Закарпатська, Запорізька, Івано-Франківська, Київська, Кіровоградська, Луганська, Львівська, Миколаївська, Одеська, Полтавська, Рівненська, Сумська, Тернопільська, Харківська, Херсонська, Хмельницька, Черкаська, Чернівецька, Чернігівська області, міста Київ та Севастополь.

Сьогодні облік поселень та органів місцевого самоврядування в державі здійснює Верховна Рада України, а в областях – обласні ради. На офіційному сайті Верховної Ради України станом на 01.04.2013 р. розміщено інформацію про адміністративно-територіальний устрій України, а саме: Автономна Республіка Крим, 24 області, міста Київ та Севастополь, 490 районів сільських, 111 районів у містах, 460 міст, 885 селищ міського типу, 1192 селищ, 27242 сіл. Звідси загальна кількість населених пунктів (територіальних громад) в Україні як територіальних одиниць 29779, з них: *міських поселень 1345, сільських поселень 28434*.

До стратегічних напрямів удосконалення розвитку бюджетної системи Уряд України вважає такі положення:

— посилення фінансової основи бюджетів місцевого самоврядування через об'єднання територіальних громад сіл, селищ і міст із метою створення повноцінно функціональних об'єднань громад із закріпленням за ними достатнього фінансового ресурсу для надання ними якісних суспільних послуг згідно із державними соціальними стандартами. Країни, що вступили до ЄС, проводили адміністративно-територіальні реформи через укрупнення територіальних одиниць;

— перегляд рішень щодо адміністративно-територіального підпорядкування сіл, селищ і міст радам міст республіканського Автономної Республіки Крим та обласного значення (нині радам міст республіканського Автономної Республіки Крим та обласного значення підпорядковано 220 сіл, селищ і міст);

— перегляд повноважень держави й органів місцевого самоврядування щодо нормативного врегулювання делегованих і власних повноважень органів місцевого самоврядування з одночасним внесенням змін до Конституції України, Закону України «Про місцеве самоврядування» та інших нормативних документів².

Значний внесок у розробку новітніх територіальних економічних округів України зробили українські вчені Заставний Ф. Д., Паламарчук М. М., Поповкін В. О., Пістун М. Д., Шаблій О. І. та інші³. Ними запропоновано сформувати з

¹ Конституція України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=254%EA%2F96-%E2%F0>.

² Управління державним бюджетом України : підруч. / за заг. ред. М. Я. Азарова. — К. : Міністерство фінансів України, 2010. — С. 33.

³ Социально-экономическая география Украины / Под. ред. О. Шаблия. — Львов: Свит, 1995. — 640 с.; Заставный Ф.Д. География Украины. — Львов: Свит, 1994. — 470 с.; Миронова Т. Л., Добровольська О. П., Процай А. Ф., Колодій С. Ю. Управління розвитком регіону: Навчальний посібник. — К.: ЦУЛ, 2006. — 328 с.; Паламарчук М. М., Паламарчук О. М. Економічна і соціальна географія України з основами теорії: Посібник. — К.: Знання, 1998. — С. 398—406;

адміністративних областей такі територіальні економічні округи: 1) Донбас — Донецька й Луганська області; 2) Придніпров'я — Дніпропетровська й Запорізька області; 3) Слобожанщина (Слобідська Україна) — Полтавська, Сумська, Харківська області; 4) Київське Полісся (Центральне Полісся) — Житомирська, Київська, Чернігівська області; 5) Дунайсько-Таврійський (Північне Причорномор'я) — Миколаївська, Одеська, Херсонська області; 6) Українські Карпати — Закарпатська, Івано-Франківська, Львівська, Чернівецька області; 7) Поділля — Вінницька, Тернопільська, Хмельницька області; 8) Крим — Автономна Республіка Крим; 9) Центральнo-Український (Кіровоградська й Черкаська області); 10) Західне Полісся (Волинь) — Волинська й Рівненська області. Концепт вчених враховував природні, економічні, соціально-демографічні й історико-етнічні умови і фактори, які так чи інакше впливають на розвиток держави.

Українські вчені Федосов В. М., Опарін В.М. і Львовчкін С.В. зазначають⁴, що надмірна централізація коштів у Державному бюджеті України фінансово незабезпечує соціальну сферу адміністративно-територіальних одиниць, їх місцевих бюджетів. Це обмежує самостійність місцевих рад при вирішенні завдань соціально-економічного розвитку території, утруднює фінансування їх потреб, не зацікавлює місцеві ради у розвитку власної фінансової бази, породжує у них впевненість у тому, що бюджет їх території буде врівноважений державними трансфертами.

Однією з основних причин неефективності діючої бюджетної системи є неузгодженість окремих норм Конституції України, Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» та наявність застарілого законодавства щодо встановлення та зміни меж адміністративно-територіальних одиниць і поселень, назв населених пунктів і надання їм статусу поселень. Зокрема, значно ускладнена діяльність органів місцевого самоврядування і формування територіальних громад. Отже, незбалансованість комплексного розвитку територій призводить до диспропорцій соціально-економічного розвитку, зниження економічної активності та надмірної бюрократизації економічних процесів в територіальних соціально-економічних системах обласного, районного і базового рівнів.

Нинішня територіальна структура в Україні, як контролююча спадщина „партії-держави” від партійних структур КПРС, є занадто централізованою й затратною. В її основі поєднання партійного та військово-мобілізаційного характеру територіального устрою, адміністративно-командного управління й дійового репресивного державного апарату, який інерційно відтворює для себе бюрократичну ренту через корупцію і «ручне» керування, породжує утриманство і паразитизм сучасної влади. І хоча політична система нинішньої України змінилася, але адміністративно-територіальний устрій залишився без змін та функціонує за тодішньою структурою. Наявність значної кількості стагнаційних територій є першопричиною загострення суспільно-політичних протиріч в Україні.

Суцільна реструктуризація бюджетної системи за допомогою реформування внутрішньої територіальної організації в Україні на обласному та районному рівні

Поповкин В. А. Регионально-целостный подход в экономике. — К.: Наукова думка, 1993. — 218 с.;
Пістун М. Д. Основи теорії суспільної географії. — К.: Вища школа, 1996. — 231 с.

⁴ Федосов В. М., Опарін В.М. і Львовчкін С.В. Фінансова реструктуризація в Україні: проблеми і напрями: Монографія / За наук. ред. В. Федосова. — К.: КНЕУ, 2002. — 387 с.

необхідна для усунення партійного управління економікою (ліквідації радянської системи централізованого партійно-бюрократичного управління територіями місцевого самоврядування), а на базовому — для формування громадянського суспільства (органів самоорганізації населення як основи територіальної громади), що в цілому уможливить створення демократичного типу бюджетного устрою в Україні. В сучасному європейському сприйнятті область і район є не просто адміністративні одиниці, а суб'єкти місцевого самоврядування, які втілюють природне прагнення територіальних громад до забезпечення власної самодостатності в ринковій економіці. Тому метою статті є дослідити основи демократичного типу бюджетного устрою в Україні і направи його втілення шляхом реформування територіального устрою.

Територіальним устроєм України є внутрішня територіальна організація держави з її поділом на адміністративно-територіальні одиниці, яка обумовлена географічними, історичними, економічними, соціальними, культурними та іншими чинниками, для забезпечення громадян необхідним рівнем публічних (державних і громадських) послуг, раціональної системи управління соціально-економічними процесами, збалансованого розвитку всієї території держави. Ст. 132 Конституції України свідчить: “Територіальний устрій України ґрунтується на засадах єдності та цілісності державної території, поєднання централізації і децентралізації у здійсненні державної влади, збалансованості соціально-економічного розвитку регіонів, з урахуванням їх історичних, економічних, екологічних, географічних і демографічних особливостей, етнічних і культурних традицій”⁵. Нині адміністративно-територіальні одиниці як цілісна частина території держави є просторовою основою для організації і діяльності місцевих органів державної влади та органів місцевого самоврядування, які поділяються на такі рівні:

1) базовий, що складається з сіл, селищ, міст, одного або кількох поселень, має визначені межі, що збігаються з межами сусідніх адміністративно-територіальних одиниць такого ж рівня, свою назву та є територіальною основою для діяльності органів місцевого самоврядування сіл, селищ, міст. У внутрішніх межах адміністративно-територіальних одиниць базового рівня немає адміністративно-територіальних одиниць такого ж рівня;

2) районний, що складається з адміністративно-територіальних одиниць базового рівня, призначений для забезпечення реалізації спільних інтересів громад району, має свою назву та є територіальною основою для діяльності місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування;

3) обласний, що складається з адміністративно-територіальних одиниць районного рівня, створений для забезпечення реалізації спільних інтересів громад Автономної Республіки Крим, областей, має свою назву і є територіальною основою для організації відповідних органів державної влади та діяльності органів місцевого самоврядування. Міста Київ і Севастополь є адміністративно-територіальними одиницями обласного значення зі спеціальним статусом.

⁵ Конституція України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=254%EA%2F96-%E2%F0>.

Територіальними одиницями розселення є поселення, а також райони в місті. До поселень належать міста, селища і села. За людністю та соціально-економічними характеристиками поселення мають такий статус:

❖ місто – населений пункт переважно з багатоповерховою забудовою та комунальною інфраструктурою, що має принаймні централізоване водопостачання та водовідведення, не менше 80 % доріг якого мають тверде покриття, постійною людністю не менш ніж 10 тис. осіб. У містах чисельністю понад 300 тис. жителів, крім міста Києва, за рішенням міських рад можуть утворюватись райони в місті. Як адміністративно-територіальні одиниці міста за правовим статусом мають державне (понад 800 тис. жителів), республіканське (понад 300 тис. жителів), обласне (понад 50 тис. жителів) чи районне (понад 10 тис. жителів) адміністративне значення;

❖ селище – населений пункт переважно з садибною забудовою, що має багатоквартирний житловий фонд і елементи комунальної інфраструктури, вищі навчальні заклади і стаціонарні медичні заклади, чисельністю постійного населення понад 2 тис. осіб. Поділяються селища на сільські (57 %) та міські (43 %, з людністю понад 5 тис. осіб). Селище міського типу (містечко) є адміністративною одиницею, а селище сільського типу як правило немає селищної ради, не є адміністративною одиницею;

❖ село – населений пункт, що не є містом або селищем, жителі якого зайняті переважно у сільському господарстві. За кількістю жителів села поділяються на великі (понад 5 тис. осіб), середні (2–5 тис. осіб), невеликі (1–2 тис. осіб) і малі (до 1 тис. осіб). Більшість окремих сіл не мають своєї сільської ради, тобто не є адміністративною одиницею. Об'єднання територіальних громад кількох сіл має у своєму підпорядкуванні одну сільську раду на території одного із сіл як адміністративний центр, тому таке підпорядкування кількох сіл одній сільській раді є адміністративною одиницею.

Поселення, розташовані на території України, поділяються на постійні (населені пункти) та тимчасові (хутір, зимівник, фільварок, виселок, займище, військові і воєнізовані поселення тощо). До тимчасових належать поселення з компактным місцем перебування (праці, господарства, служби, відпочинку, відбування покарання) громадян, зареєстрованих за іншим місцем постійного проживання. Тимчасове поселення не має статусу населеного пункту. До міських населених пунктів належать міста державного, республіканського, обласного і районного підпорядкування та селища міського типу, а до сільських — села і селища сільського типу незалежно від адміністративного підпорядкування. Межі поселення визначаються межами забудови на підставі містобудівної документації, розробленої відповідно до законодавства.

Існуючий територіальний устрій та система місцевого самоврядування має такі недоліки, що істотно впливають на ефективність державного менеджменту:

- обласний і місцевий рівень управління сформувався відповідно до адміністративно-територіального устрою запровадженого в Україні з 1932 р. в інтересах централізованого партійно-бюрократичного управління (табл. 1). Тому значна частка самоврядних поселень (зокрема сіл, селищ, міст районного значення) сьогодні позбавлена необхідних фінансових та економічних ресурсів;

- із конституційним визначенням суб'єкта місцевого самоврядування — територіальної громади — не узгоджена система адміністративно-територіальних

одиниць: у межах адміністративних кордонів одних населених пунктів перебувають інші поселення, територіальні громади яких виступають згідно з Конституцією України самостійним суб'єктом місцевого самоврядування. Отже, виникає проблема розмежування самоврядних прав різних територіальних громад, які співіснують у межах однієї адміністративно-територіальної одиниці;

Таблиця 1

Радянська трирівнева система централізованого партійно-бюрократичного управління територіями місцевого самоврядування в Україні

Представницький орган місцевого самоврядування і його адміністративний центр	Рівень адміністративно-територіальної одиниці		
	БАЗОВИЙ	РАЙОННИЙ	ОБЛАСНИЙ
Верховна Рада Автономної Республіки Крим, місто Сімферополь як республіканський центр	Територія селищ і сіл Автономної Республіки Крим	Територія районів Автономної Республіки Крим, міст районного підпорядкування, районів у містах	Загальна територія Автономної Республіки Крим, міста державного, територія міст республіканського і обласного підпорядкування
обласна рада, обласний центр	Територія селищ і сіл області	Територія районів області, міст районного підпорядкування, районів у містах	Загальна територія області, територія міст обласного підпорядкування
районна рада в області, районний центр	Територія селищ і сіл району області	Територія районів області, міст районного підпорядкування	-----
міська рада, адміністративний центр міста	Територія міст, селищ і сіл адміністративно підпорядкованих місту з районним поділом	Територія районів у містах	Загальна територія міст державного, республіканського і обласного підпорядкування
районна рада в місті, адміністративний центр району в місті	Територія міст, селищ і сіл адміністративно підпорядкованих району у місті	Територія районів у місті	-----
селищна рада, адміністративний центр селища міського типу	Територія селища міського типу і сільських поселень адміністративно підпорядкованих селищу міського типу	-----	-----
сільська рада, адміністративний центр поселень	Територія селища сільського типу, окремого села, об'єднана територія кількох поселень	-----	-----

• на обласному і районному рівні державного управління, функціонують одночасно місцеві державні адміністрації як органи виконавчої влади та органи

місцевого самоврядування (тобто два центри публічної влади). Через неналежну чіткість правової бази щодо розмежування повноважень цих органів виникає небезпека неналежного виконання ними обов'язків в інтересах громади;

- не сформована належна фінансово-економічна база органів місцевого самоврядування, яка б дала їм змогу надавати повноцінні громадські послуги.

Для того, щоб адміністративно-територіальний устрій відповідав інтересам українського народу, кожній окремій територіальній громаді в Україні необхідно надати права самоврядування, що дозволяє забезпечити реалізацію прав, інтересів і потреб громадян. Суть адміністративно-територіальної реформи полягає в повній передачі повноважень і ресурсів до місцевого самоврядування, їх бюджетів базового рівня з дотриманням принципу субсидіарності. Громадяни постійно стикаються з такими проблемами, як: дороги, освітлення, опалення, гаряча й холодна вода, покрівля, дитячі садки, місцевий транспорт, санітарний і ветеринарний контроль, турбота про інвалідів, зайнятість тощо.

Надати ці послуги самостійно держава не в змозі, це може зробити тільки місцеве самоврядування разом із територіальними громадами і органами самоорганізації населення. Але серйозним гальмом є територіальний устрій, що не дає ні повного комплексу повноважень місцевому самоврядуванню, ні необхідних ресурсів для надання громадянам соціально-економічних послуг.

Сьогодні в Україні майже на три села припадає одна сільрада. Особливості сільрад є на півдні і сході України, де на одну сільраду припадає 6, іноді й 8 населених пунктів, а у центрі й заході — зменшується до одного окремого села. Одна з основних ідей перетворень — влада громадян і фінансова автономія мають прийти в кожне село, селище за умови обов'язкового створення органів самоорганізації населення як основи територіальної громади. Адміністративно-територіальний поділ має стимулювати ефективну роботу всіх ланок державної влади (законодавчої, виконавчої і судової), органів місцевого самоврядування і самоорганізації населення, гарантувати права й свободи громадян шляхом формування новітньої дворівневої системи демократичного управління територіями місцевого самоврядування в Україні (табл. 2) з ліквідацією обласного рівня.

Орган самоорганізації населення (будинковий, вуличний, квартальний комітет, комітет мікрорайону, комітет району у місті, сільський, селищний комітет) є однією з форм участі членів територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах у вирішенні окремих питань місцевого значення. Він обирається у складі керівника, заступника (заступників) керівника, секретаря, інших членів. Обраними до складу органу самоорганізації населення вважаються особи, які одержали більше половини голосів учасників зборів (конференції) жителів за місцем проживання. Витрати, пов'язані з проведенням загальних зборів жителів відповідного села або селища, консультативного опитування, здійснюються відповідно до законодавства.

Органи самоорганізації населення як представницькі органи, створюються жителями, які на законних підставах проживають на території села, селища, міста або їх частин, для вирішення таких основних завдань:

- 1) створення умов для участі жителів у вирішенні питань місцевого значення в межах Конституції і законів України;

- 2) задоволення соціальних, культурних, побутових та інших потреб жителів шляхом сприяння у наданні їм відповідних послуг;

3) участь у реалізації соціально-економічного, культурного розвитку відповідної території, інших місцевих програм.

Таблиця 2

Новітня дворівнева система демократичного управління територіями місцевого самоврядування в Україні

Рівень адміністративно-територіальної одиниці	Територіальна громада	Представницький орган місцевого самоврядування	Органи самоорганізації населення
Автономна Республіка Крим	Верховна Рада Автономної Республіки Крим, яка представляє спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст Автономної Республіки Крим	Верховна Рада Автономної Республіки Крим	немає органу самоорганізації населення на рівні Автономної Республіки Крим
район	районна рада, яка представляє спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст району області	районна рада в області	немає органу самоорганізації населення на районному рівні
місто-держава, місто-район, місто-громада	територіальна громада міста	міська рада	комітети мікрорайонів, квартальні комітети, вуличні комітети, будинкові комітети
район міста-держави або міста-району	у містах з районним поділом територіальні громади районів у містах діють як суб'єкти права власності (ч. 5 ст. 6 ЗУ «Про місцеве самоврядування»). Первинним суб'єктом місцевого самоврядування, основним носієм його функцій і повноважень є територіальна громада міста.	районна рада в місті	комітет району в місті, комітети мікрорайонів, квартальні комітети, вуличні комітети, будинкові комітети
селище міського типу — містечко	територіальна громада селища міського типу	селищна рада	селищний комітет селища міського типу, квартальні комітети, вуличні комітети, будинкові комітети
сільська рада	об'єднання територіальних громад кількох сіл	сільська рада	сільські комітети, квартальні комітети, вуличні комітети, будинкові комітети
селище	територіальна громада селища сільського типу	селищна рада	селищний комітет селища сільського типу, квартальні комітети, вуличні комітети, будинкові комітети
село	територіальна громада окремого села	сільська рада	сільський комітет, вуличні комітети, будинкові комітети

Власними повноваженнями органу самоорганізації населення є повноваження, надані відповідно до Конституції та законів України сільською, селищною, міською або районною у місті радою органу самоорганізації населення під час його утворення. Делеговані повноваження органу самоорганізації населення — повноваження сільської, селищної, міської, районної у місті (у разі її створення) ради, якими вона додатково наділяє орган самоорганізації населення. Потрібно об'єднати окремі сільські територіальні громади для забезпечення організаційно-правової та фінансово-економічної спроможності відповідних органів місцевого самоврядування у виконанні покладених на них законодавством повноважень.

Із усіх адміністративних областей в Україні фінансово самодостатніми можна вважати лише 10⁶. Серед фінансово самодостатніх областей зокрема потрібно виділити м. Київ, Донецьку, Дніпропетровську, Запорізьку, Одеську і Сумську області, які не лише себе забезпечують, але й через державний бюджет дають можливість зводити кінці з кінцями іншим. Решта областей є стагнаційними, які фінансово забезпечити себе неспроможні, передусім — Волинська, Житомирська, Закарпатська і Тернопільська області. Для подолання внутрішньої стагнації в Україні потрібно сформувати територіальні економічні округи як злиття існуючих адміністративно-територіальних одиниць обласного рівня на таких засадах:

— вся територія України ділиться на територіальні економічні округи за виробничими ознаками як розміщена сукупність поєднання продуктивних сил;

— кожен територіальний економічний округ є всебічно розвиненим і поєднує природні ресурси, усі виробництва, громадян з їх трудовими навичками, транспортні комунікації й інші матеріальні цінності найбільш вигідним способом у вигляді виробничо-територіального комплексу⁷;

— державна науково-технічна політика індивідуалізується за територіальними економічними округами. Для досягнення найвищої ефективності залучаються комбіновані технологічні процеси при переробці сировини, одержанні енергії, використанні праці й устаткування, що приводять до формування регіонально-виробничих комбінатів і виробничо-територіальних комплексів;

— для кожного територіального економічного округу встановлюються три категорії виробництв — регіонального значення (продукція споживається усередині економічного округу); міжрегіонального значення (для групи економічних округів); загальнодержавного значення і найвигідніші зони збуту;

— розвиток територіального економічного округу спрямовується державною адміністрацією на досягнення добробуту кожного громадянина і матеріального й культурного розвитку території за рахунок управління трансфертами державного бюджету, коштами державного фонду регіонального розвитку, цільових інвестиційних фондів і фонду фінансового вирівнювання територіального економічного округу.

Оцінка територіального устрою окремих країн Європи за кількістю, площею і середньою людністю (табл. 3) та Класифікація адміністративно-територіальних одиниць (NUTS), яка узаконена рішенням Єврокомісії 2001/0046 від 14.02.2001 р., свідчить про не відповідність кількості областей в Україні критерію NUTS.2 щодо орієнтовної кількості населення від 800 тис. до 3 млн. осіб.

⁶ Ягодка А., Диба М., Кондратюк С. Перекося регіональної економічної політики держави // Економіка України. — 2004. — № 8. — С. 28-35.

⁷ Колосовский Н.Н. Теория экономического районирования. — М.: Мысль, 1969. — 335 с.

Територіальний устрій окремих країн Європи за кількістю,
площею і середньою людністю⁸

Найменування показника / держава та її устрій	Франція, унітарна республіка	Італія, унітарна республіка	Німеччина, федеративна республіка	Іспанія, королівська монархія	Україна, унітарна республіка
площа території, км ²	543 965	301 277	356 945	497 517	603 500
кількість одиниць регіонів, земель, областей / площа км ² / середня людність тис. осіб	22 в Європі /24726 / 2573	20 / 15066 / 2879	16 / 22309 / 5698	17 в Європі / 29266 / 2162	27 / 22352 / 1696
кількість одиниць районів, провінцій, департаментів / площа км ² / середня людність тис. осіб	100 / 5440 / 569	96 / 3138 / 604	237 / 1506 / 334	52 / 9568 / 747	490 / 1232 / 94
кількість одиниць комун, поселень / площа км ² / середня людність осіб	36600 / 14,9 / 1580	8000 / 37,7 / 7190	8592 / 41,5 / 7050	8150 / 61 / 4780	29800 / 20,3 / 1540

До 9 областей із 24 в Україні під час реформування треба укрупнити в зв'язку з наближенням їх значень до мінімального критерію NUTS.2. Тому, за фінансово-економічною логікою, територію України треба поділити на 10 територіальних економічних округів, які будуть українськими територіально-виробничими комплексами, а саме: Київщина (в межах Київської та Чернігівської областей і міста Києва); Волинь (в межах Житомирської, Рівненської та Волинської областей); Слобожанщина (в межах Полтавської, Сумської та Харківської областей і міста Харків); Донеччина (в межах Донецької та Луганської областей і міста Донецьк); Запоріжжя (в межах Дніпропетровської та Запорізької областей і міст Запоріжжя й Дніпропетровська); Таврія (в межах Одеської, Миколаївської, Херсонської областей і міста Одеса); АР Крим (разом із містом Севастополь); Черкащина (в межах Кіровоградської та Черкаської областей); Поділля (в межах Вінницької, Хмельницької та Тернопільської областей); Карпати (в межах Львівської, Івано-Франківської, Чернівецької і Закарпатської областей та міста Львів). Зазначена кількість територіальних економічних округів в Україні відповідає критерію NUTS.1 щодо орієнтовної кількості населення від 3 млн. до 7 млн. осіб. Міста-держави (мегаполіси) Київ, Харків, Одеса, Запоріжжя, Дніпропетровськ, Донецьк, Львів і Севастополь, Чорнобильська територія, території Сиваша в Криму і Яворова в Львівській області мають бути територіальними економічними округами зі спеціальним статусом, бо потребують значної державної підтримки. Запровадження державних економічних адміністрацій в 12 територіальних округах (крім АР Крим), в тому числі на Чорнобильській території, території Сиваша в Криму і Яворова в Львівській області вимагає ліквідації всіх обласних державних адміністрацій і обласних рад в Україні. Останнє означає запровадження в Україні двохланкової системи адміністративно-територіального устрою з метою досягнення оптимального поєднання централізації та децентралізації управління,

⁸ Складено автором за монографією Зілдер Ж. Політико-адміністративні системи країн ЄС. Порівняльний аналіз / Пер. з фр. В. Ховхуна. — К.: Основи, 1996. — 420 с.

деконцентрації, делегування і передачі максимально можливого обсягу повноважень та фінансів на рівень місцевого самоврядування, що забезпечить реальне наближення народовладдя до громадян України.

З табл. 3 видно повну невідповідність кількості районів в Україні критерію NUTS.3 щодо орієнтовної кількості населення від 150 тис. до 800 тис. осіб. Під час територіальної реформи підлягають укрупненню не менше ніж 196 районів в Україні (із 490 районів на даний час) за критерієм NUTS.3. Водночас мають бути ліквідовані всі районні державні адміністрації як у районах областей, так і районах міст з районним поділом. Адже, район в області традиційно розглядається як об'єднання територіальних громад, що є юридичною особою, має виборний орган і установлені законом компетенції й формує самостійний рівень місцевого самоврядування. Сутність району як територіального утворення в його триєдності — це одночасно місцеве самоврядне співтовариство, союз як об'єднання його громад і сукупність територіальних служб області. Поряд з районами в області, що включають у свій склад територіальні громади, існують міста-райони як нове явище в умовах глобалізації й комунікаційних еволюцій, пов'язані із зростаючою інноваційно-інвестиційною роллю міст та їх фінансів. Міста-райони — це великі міські центри (понад 50 або 100 тис. жителів), які наділені як компетенціями територіальної громади, так і компетенціями районів й мають єдині органи управління. Запровадження в Україні майже 196 міст-районів (із 460 міст на даний час) дозволить ліквідувати зайві ланки органів управління, раціоналізувати використання бюджетних ресурсів й підвищити ефективність соціально-економічного розвитку єдиної території міста-району.

Міста-держави (Stadtstaaten, понад 800 тис. жителів) як територіальні утворення — агломерації міст Києва, Харкова, Одеси, Запоріжжя, Дніпропетровська, Донецька, Львова і Севастополя — мають одночасно статус територіальних громад і державних економічних адміністрацій округів, концентрують на одному рівні повноваження всіх типів співтовариств (табл. 4). Окремі населені пункти можуть входити до складу міста-держави, але бути самостійними громадами.

У містах-державах державна й муніципальна діяльність не розмежовується, державні завдання й завдання місцевого самоврядування розподіляються між центральною міською владою і районою владою в районах міста та владою в поселеннях добровільно підпорядкованих місту-державі відповідно до принципу доцільності. Райони у місті не є повністю самостійними територіальними публічно-правовими особами, вони — лише "одиниці самоврядування в місті-державі без власної правосуб'єктності". Райони у місті не мають фінансового суверенітету і права відчужувати власність, однак вони можуть розпоряджатись і оперативню управляти власністю, самостійно наймати персонал і визначати внутрішню структуру своїх органів керування.

Територіальна реформа районів у м. Києві уможливила число міських районів скоротити з 14 районів міста до 10 шляхом злиття прилеглих районів. Укрупнення міських районів сприяє створенню рівномірного, більш ефективного й економічного управління в районах міста. У м. Києві розробляється й приймається єдиний бюджет, що складається з 2-х частин — міський бюджет і бюджети районів у місті. Кожний район у місті має кошти для виконання завдань і оплати праці

чиновників. Однак ліквідація міською Радою районних рад в містах Горлівка, Макіївка, Маріуполь, Запоріжжя, Львів, Миколаїв, Київ, Одеса, Суми, Харків суперечить принципам Європейської Хартії місцевого самоврядування, порушує національне законодавство і захищає провладні фінансові інтереси партійно-бюрократичного апарату, а не інтереси територіальної громади міста та району в місті.

Таблиця 4

Розподіл повноважень між співтовариствами громад

Обов'язкові власні повноваження (для району і міст-держав) (повноваження передбачені законом)	Делеговані повноваження (для міст-районів і міст-громад, деяких сільських районів)	Необов'язкові повноваження у межах загальної компетенції
- забудова й планування території поселень; - місцеві дороги; - будівництво й утримання дошкільних установ, закладів середньої освіти; - протипожежна безпека й охорона довкілля; - облаштування водних шляхів й інших водних просторів; - соціальна допомога й підтримка молоді; - утримання цвинтарів; - створення й утримання ігрових площадок; - контроль за відповідністю житла санітарним нормам; - ліквідація старого житла; - землекористування і використання місцевих природних ресурсів в межах району; - утримання природних парків і заповідників; - будівництво й утримання лікарень і поліклінік; - будівництво й утримання професійно-технічних закладів; - побутові відходи, збирання сміття.	- ведення записів актів громадянського стану; - статистика; - організація виборів; - контроль за перебуванням іноземців; - керування дорожнім рухом; - гігієна й ветеринарія; - контроль за якістю продовольчих товарів; - санітарний контроль закладів громадського харчування.	- керування монополією підприємств, що виробляють і розподіляють газ, електрику, воду тощо; - громадський транспорт; - житлове будівництво; - підтримка культури й спорту; - участь в економічному розвитку поселень; - будівництво й утримання публічних бібліотек; - створення народних університетів, студій; - будівництво спортивних площадок і стадіонів.

В процесі трансформації територіального устрою та системи місцевого самоврядування слід спиратися на європейську практику та національний досвід. При цьому процес перетворень доцільно здійснювати з урахуванням:

- конституційних і законодавчих засад організації та функціонування держави;
- унітарної форми державного устрою, яка забезпечує соборність України;
- сучасних тенденцій інтеграційних процесів щодо доцільності проведення політики добровільного об'єднання невеликих територіальних громад, укрупнення самоврядних адміністративно-територіальних одиниць, утворення агломерацій населених пунктів, економічного районування;
- подолання негативних тенденцій дезінтеграції територіальних громад;
- об'єктивної потреби у децентралізації державного управління, деконцентрації, делегуванні та передачі функцій і повноважень місцевому

самоврядуванню.

Адміністративно-територіальний устрій має бути реформований з урахуванням потреб нової організації місцевого управління. Пріоритетом є трансформація базової ланки адміністративно-територіального устрою шляхом добровільного об'єднання адміністративно-територіальних одиниць (сіл, селищ, міст) для забезпечення формування такої територіальної громади (об'єднання територіальних громад), яка мала б реальні фінансові та матеріальні здатності для надання населенню повноцінних державних та громадських послуг.

Реформа адміністративно-територіального устрою має проводитися на засадах децентралізації управління, субсидіарності, партнерства органів державної влади та органів місцевого самоврядування, гарантованості прав територіальних громад⁹.

Місьцеве самоврядування має здійснюватися без будь-яких обмежень на територіях, які відмежовані одна від одної, не лише в межах поселень, а й на прилеглих до населених пунктів територіях. Територіальною основою місцевого самоврядування має стати громада як адміністративно-територіальна одиниця, яка б насправді володіла матеріальними, фінансовими та іншими ресурсами в обсязі, достатньому для ефективної реалізації власних завдань та функцій. Чіткий розподіл повноважень між органами місцевого самоврядування та органами державної влади має ґрунтуватись на засадах їх законодавчого закріплення, фінансового забезпечення делегованих державних повноважень, вилучення та передання до відання місцевого самоврядування всіх повноважень, в т. ч. функцій і повноважень організаційно-господарського характеру місцевих державних адміністрацій, які можуть бути ефективно реалізовані на рівні територіальної громади. Ця оптимізація територіальної організації державної влади та місцевого самоврядування має забезпечити підвищення ефективності управління процесами розвитку територій через уникнення дублювання, спрощення системи управління, її фінансового забезпечення та економії бюджетних коштів на управління.

Нині, фінансово-економічна автономія є важливою складовою для втілення стратегії державної регіональної політики спрямованої на виявлення потенційних можливостей великих територій та сприяння максимізації їх розвитку на основі новітніх систем вертикального управління і горизонтальної взаємодії. Тому основним шляхом фінансового оздоровлення є саморозвиток територіальних економічних автономій на основі використання власного потенціалу території й конкурентних переваг при фінансово-інвестиційній підтримці держави.

Висновки. Вдосконалення фінансових відносин центральної влади з адміністрацією територіальних економічних округів та місцевим самоврядуванням здійснюється на основі фіскального федералізму в поєднанні з елементами бюджетної деконцентрації і децентралізацією повноважень органів державної виконавчої влади місцевому самоврядуванню, що передбачає:

— формування фінансово-економічних засад об'єднань територіальних громад на основі встановлення оптимальних параметрів достатньої ресурсної бази та втілення заходів з формування їхньої комунальної власності;

⁹ *Регионы Украины: Поиск стратегии оптимального развития* / Под ред. А. П. Голикова. — Харьков: Харьковский ун-т, 1994. — 304 с.

— здійснення заходів, спрямованих на формування фінансів територіальних громад і органів самоорганізації населення, які базуються на таких місцевих фінансових інститутах — місцеві бюджети, позабюджетні, валютні та цільові фонди, місцеві податки і збори, комунальний кредит, комунальні платежі, фінанси комунальних підприємств;

— забезпечення надання всіма територіальними громадами та їх об'єднаннями в Україні громадських послуг на рівні державних мінімальних соціальних стандартів, подолання фіскальних дисбалансів за допомогою фондів фінансового вирівнювання територіальних економічних округів. Основними складовими фінансового вирівнювання територіального розвитку мають стати державні мінімальні соціальні стандарти, видаткоспроможність територіальних громад, середня податкоспроможність територіальної громади, власні та закріплені доходи, фонди фінансового вирівнювання, трансфери;

— забезпечення реальної автономності бюджетів місцевого самоврядування від Державного бюджету України, що є необхідною передумовою їх самостійності. Основою самостійності бюджетів територіальних громад та їх об'єднань мають стати переважно власні доходи та доходи від закріплених за цими бюджетами загальнодержавних податків і зборів. Власні доходи формуються переважно за рахунок місцевих податків, зокрема, податку на землю, податку на нерухоме майно, податку на доходи фізичних осіб, місцевих акцизів й інших;

— створення механізму державної фінансової підтримки місцевого самоврядування, зокрема в сфері інвестиційної діяльності, шляхом запровадження інвестиційних субвенцій територіальним громадам та їх об'єднанням за рахунок коштів Державного бюджету України і спеціальних цільових фондів;

— розробка механізму фінансування делегованих законом повноважень виконавчої влади місцевому самоврядуванню шляхом виділення у Державному бюджеті України окремого розділу видатків “Фінансування делегованих повноважень виконавчої влади”. Ці кошти надаватимуться територіальним громадам та їх об'єднанням у формі субсидій;

— подолання існуючої практики дублювання функцій органів, які здійснюють управління на різних територіальних рівнях, щодо утримання бюджетних установ;

— впровадження механізмів дієвого контролю територіальної громади за діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування та органів самоорганізації населення, встановлення відповідальності службовця перед територіальною громадою.

Таким чином, формування добровільних об'єднань територіальних громад як нових суб'єктів місцевого самоврядування передбачає:

- утвердження територіальної громади як первинного суб'єкта та головного елемента системи місцевого самоврядування. Адже система місцевого самоврядування включає: територіальну громаду; сільську, селищну, міську раду; сільського, селищного, міського голову; виконавчі органи сільської, селищної, міської ради; районні ради, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст; органи самоорганізації населення;

- встановлення організаційних зв'язків між структурними елементами добровільного об'єднання територіальних громад та територіальними громадами

поселень, які входять до такого об'єднання на основі законодавчого розмежування їх функцій та повноважень шляхом передачі основних повноважень органів місцевого самоврядування сіл, селищ та міст до компетенції такого об'єднання;

- активність громадян щодо створення і функціонування органів самоорганізації населення за територіальною та функціональною ознаками, налагодження організаційних зв'язків із органами і посадовими особами місцевого самоврядування;

- впровадження на основі статутів територіальних громад нових форм участі громадян у здійсненні місцевого самоврядування, які б стимулювали розвиток місцевої демократії.

Міська агломерація потребує запровадження новітніх організаційних моделей управління, які б передбачали добровільне формування спільних органів управління та їх взаємозв'язки з органами місцевого самоврядування і територіальними громадами, що входять до агломерації на договірних умовах. При цьому міська агломерація не є новою адміністративно-територіальною одиницею, а являє собою організаційне утворення, яке складається з кількох територіальних громад, що мають на меті спільну реалізацію функцій місцевого самоврядування.

Крім того, для проведення реформи необхідно прискорити розроблення модельного статуту територіальної громади та прийняття законів України: «Про територіальні громади та їх об'єднання», «Про територіальний устрій України», «Про міську агломерацію», «Про комунальну власність», «Про фінанси територіальної громади», «Про місцеві податки і збори», «Про фінансове вирівнювання територій економічних округів», «Про місцевий кредит та місцеві цінні папери», «Про місцеву міліцію».

Зазначене суттєво зменшить кількість дотаційних місцевих бюджетів (понад 220, з них: 24 обласних і 196 районних бюджетів), уможливить забезпечити постійний розвиток самоврядних територій, запровадити в місцеву практику різні форми прямої демократії, безпосередньої участі громадян у здійсненні місцевого самоврядування, підвищення ролі органів самоорганізації населення у вирішенні питань локального розвитку.