

УДК 336.1:352/354

**Кондратюк С. Я.**  
кандидат економічних наук, доцент кафедри фінансів імені Віктора Федосова  
Київського національного економічного університету імені Вадима Гетьмана  
**Кондратюк І. С.**  
здобувачка вищої освіти КНЕУ імені Вадима Гетьмана

## ЄВРОІНТЕГРАЦІЙНІ ПЕРЕТВОРЕННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ПІДВАЛИН БЮДЖЕТНОГО УСТРОЮ УКРАЇНИ

Підвалинами бюджетного устрою є державний та територіальний устрій. Тому, модернізація бюджетної системи вимагає першочергових перетворень територіальної організації влади на обласному та районному рівнях задля ефективного використання загальнодержавних податків та зборів, а на базовому рівні — формування громадянського суспільства (органів самоорганізації населення як основи територіальної громади).

Територіальний устрій України як організація внутрішнього поділу території унітарної держави на адміністративно-територіальні одиниці, створює місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування, для забезпечення громадян через бюджет гідним рівнем публічних благ й збалансованим розвитком всієї держави. В ринковій економіці адміністративно-територіальний поділ (як система управління економікою територій) і економічне районування (виокремлення територіальних економічних систем) мають максимально співпадати. Такий підхід уможливує ефективну організацію соціально-економічного розвитку територій і європейських підвалин бюджетного устрою в Україні.

Існуючий територіальний устрій України і система місцевого самоврядування у взаємозв'язку з бюджетною системою є на таблиці 1. Нинішня більшість областей в Україні була створена з лютого 1932 року під час Голодомору як один із заходів комуністичного тоталітарного режиму для концентрації ресурсів та геноциду українського селянства — опори нації та української ідеї. Тому, метою євроінтеграційних перетворень є повна передача повноважень і ресурсів з рівня області на рівень району й територіальних громад з дотриманням субсидіарності.

Стандартом територіального поділу країн ЄС є Номенклатура територіальних одиниць статистики (*англ.* NUTS – *Nomenclature of Territorial Units for Statistics*) для порівняння статистичних показників, спрощення бюджетної системи і здійснення фіскальної політики. Територіальні одиниці статистики (NUTS) переважно відповідають адміністративно-територіальному поділу. Україна як кандидат в члени ЄС має гармонізувати своє законодавство до стандартів ISO 3166-1 та ISO 3166-2. Так, NUTS 1 як регіон має від 3 млн до 7 млн жителів, NUTS 2 як субрегіон (область) – від 800 тис. до 3 млн, NUTS 3 як район – від 150 тис. до 800 тис. осіб [1]. Для кожного рівня рекомендовано повноваження на орієнтовну кількість населення.

Таблиця 1

**Трирівнева система (область → район → населений пункт) управління територіями місцевого самоврядування в Україні та її зв'язок з бюджетами**

Представницький орган місцевого самоврядування та його бюджет	Рівень адміністративно-територіального поділу		
	БАЗОВИЙ САМОВРЯДНИЙ РІВЕНЬ	РАЙОННИЙ АДМІНІСТРАТИВНИЙ РІВЕНЬ	ОБЛАСНИЙ АДМІНІСТРАТИВНИЙ РІВЕНЬ
Верховна Рада Автономної Республіки Крим – Республіканський бюджет Автономної Республіки Крим	Територія селищ і сіл, міст районного значення, районів у містах з районним поділом Автономної Республіки Крим	Територія районів Автономної Республіки Крим, територія міст республіканського значення	Загальна територія Автономної Республіки Крим, територія міста державного значення
обласна рада – обласний бюджет	Територія селищ і сіл, міст районного значення, районів у містах з районним поділом цієї області	Територія районів, територія міст обласного значення цієї області	Загальна територія області
районна рада в області – районний бюджет в області	Територія селищ і сіл, міст районного значення цього району області	Загальна територія районів цієї області	-----
міська рада – міський бюджет міста з районним поділом або бюджет міста без районного поділу	Територія міст районного значення, районів у містах з районним поділом, селищ і сіл адміністративно підпорядкованих місту з районним поділом	Загальна територія міст республіканського і обласного значення	Загальна територія міста державного значення
районна рада в місті – районний бюджет міста з районним поділом, якому адміністративно підпорядковані окремі міста, селища і села або бюджет району міста	Територія міст, селищ і сіл адміністративно підпорядкованих району у місті	Загальна територія району у місті з районним поділом, якому адміністративно підпорядковані окремі міста, селища і села	-----
селищна рада – бюджет селищної ради	Загальна територія селища і сільських поселень адміністративно підпорядкованих цьому селищу	-----	-----
сільська рада – бюджет сільської ради	Загальна територія кількох сіл	-----	-----

Джерело: розроблено автором.

Євростат на місцевому рівні для статистики запровадив сумісну з NUTS дворівневу систему локальних адміністративних одиниць (*англ.* LAU – *local administrative unit*). Так, території менші за NUTS 3 (сільські райони) віднесені до LAU 1 (наприклад, кантони у Франції як виборчі одиниці, повіти у Польщі як адміністративні одиниці), а первинні (базові) одиниці – до рівня LAU 2 (наприклад, комуни у Франції, гміни у Польщі, муніципалітети в Німеччині). Якщо до LAU 1 ще застосовується критерій кількості населення, то для LAU 2 головним чинником є субсидіарність, тобто наближеність влади та благ до населення. Отже, як мале село, так і мегаполіс підпорядковуються одному рівню LAU 2 [2].

Враховуючи відновлення нації та формування громадянського суспільства суверенної і незалежної України, її багатовікове колоніальне минуле та нинішню російсько-українську війну, зараз для нас є важливі як досвід територіальної реформи посткомуністичної унітарної Польщі, так і наслідки 33-річної (з 1982 р.) адміністративно-територіальної реформи децентралізації та деконцентрації у Франції. Тому, вважаю доцільним формувати систему місцевого самоврядування тільки в територіальних громадах й на рівні новітніх укрупнених районів. Рівні NUTS 1 регіон та NUTS 2 область (субрегіон) мають бути в Україні територіальними одиницями статистики для прямого державного управління, без утворення на цих рівнях регіональної автономії чи обласної ради як органів місцевого самоврядування задля безпеки й суверенітету унітарної держави. Європейська інтеграція України вимагає формування дворівневої (територіальна громада → район) системи демократичного управління територіями місцевого самоврядування (табл. 2) із застосуванням цифрової комунікації і врядування без одержавленого обласного адміністративного рівня місцевого самоврядування та корупційного обласного бюджету.

Таблиця 2

**Новітня дворівнева (територіальна громада → район) система демократичного управління територіями місцевого самоврядування в Україні та її зв'язок з бюджетною системою**

Назва адміністративно-територіальної одиниці	Територіальна громада	Представницький орган місцевого самоврядування та його бюджет	Органи самоорганізації населення
<b>адміністративний район</b> (від 150 тис. до 800 тис. осіб)	районна рада, яка представляє спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст цього району	районна рада – районний бюджет	немає органу самоорганізації населення на адміністративному районному рівні
<b>місто-субрегіон</b> (від 800 тис. до 3 млн осіб)	територіальна громада міста-субрегіону, яка має співробітництво з територіальними громадами суміжних міст, селищ і сіл	міська рада – міський бюджет територіальної громади міста-субрегіону з районним поділом, яка має співробітництво з суміжними громадами	комітети районів у місті, комітети мікрорайонів, квартальні комітети, вуличні комітети, будинкові комітети, селищний та сільський комітети в кожному із селищ і сіл
<b>місто-район</b> (від 150 тис. до 800 тис. осіб)	територіальна громада міста-району, яка має співробітництво з територіальними громадами суміжних міст, селищ і сіл	міська рада – міський бюджет територіальної громади міста з районним поділом, яка має співробітництво з суміжними громадами	комітети районів у місті, комітети мікрорайонів, квартальні комітети, вуличні комітети, будинкові комітети, селищний та сільський комітети в кожному із селищ і сіл
<b>район міста-субрегіону</b> (від 150 тис. до 800 тис. осіб) або <b>район міста-району</b> (від 150 тис. до 800 тис. осіб)	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 – районний бюджет територіальної громади міста з районним поділом, яка має співробітництво з суміжними громадами або бюджет територіальної громади району міста	комітети районів у місті, комітети мікрорайонів, квартальні комітети, вуличні комітети, будинкові комітети, селищний та сільський комітети в кожному із селищ і сіл
<b>міська рада</b>	добровільне об'єднання територіальних громад кількох міст, селищ і сіл	міська рада – бюджет об'єднаної міської територіальної громади	комітети районів у місті, комітети мікрорайонів, квартальні комітети, вуличні комітети, будинкові комітети, селищний та сільський комітети в кожному із кількох селищ і сіл
<b>селищна рада</b>	добровільне об'єднання територіальних громад кількох селищ і сіл	селищна рада – бюджет об'єднаної селищної територіальної громади	селищний та сільський комітети в кожному із кількох селищ і сіл
<b>сільська рада</b>	добровільне об'єднання територіальних громад кількох сіл	сільська рада – бюджет об'єднаної сільської територіальної громади	сільський комітет в кожному із кількох сіл

*Джерело:* складено автором з урахуванням законів України «Про співробітництво територіальних громад», «Про органи самоорганізації населення», «Про місцеве самоврядування в Україні» та «Про добровільне об'єднання територіальних громад».

Європейських регіонів за критерієм NUTS 1 (кількість населення від 3 млн до 7 млн осіб) в Україні може бути 10 статистичних одиниць й територіально-виробничих комплексів, а саме: Полісся (в межах Волинської, Житомирської, Рівненської, Чернігівської та півночі Київської областей); Слобожанщина (в межах Полтавської, Сумської та Харківської областей); Донеччина (в межах Донецької та Луганської областей); Запоріжжя (в межах Дніпропетровської та Запорізької областей); Таврія (в межах Одеської, Миколаївської і Херсонської областей); Крим (АР Крим разом із містом Севастополь); Середнє Подніпров'я (в межах півдня Київської, Кіровоградської та Черкаської областей); Поділля (в межах Вінницької, Хмельницької та Тернопільської областей); Карпати (в межах Львівської, Івано-Франківської, Чернівецької і Закарпатської областей); регіон Київ (в межах центру Київської області та міста-субрегіону Київ).

Всі адміністративні області в Україні як європейські субрегіони наразі відповідають критерію NUTS 2 (кількість населення від 800 тис. до 3 млн осіб). Кількість районів в Україні за критерієм NUTS 3 (кількість населення від 150 тис. до 800 тис. осіб) має бути сформовано до 150 нових укрупнених європейських адміністративних районів. Водночас мають бути ліквідовані всі районні державні адміністрації як у районах областей, так і районах міст з районним поділом. Адже, адміністративний район формує самостійний рівень місцевого самоврядування й традиційно розглядається як сукупність територіальних громад, має виборний орган і установлені компетенції. Сутність європейського району як територіального утворення в його триєдності — це одночасно місцеве самоврядне співтовариство, союз як об'єднання його громад і єдність комунальних служб.

Отже, територіальні перетворення за стандартами Європейського Союзу має стимулювати ефективну бюджетну роботу всіх ланок державної влади (законодавчої, виконавчої і судової), органів місцевого самоврядування і самоорганізації населення, гарантувати права й свободи громадян.

#### **СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ**

1. Statistical regions in the European Union and partner countries NUTS and statistical regions 2021 [Електронний ресурс] // European Commission. Eurostat. – Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2020. — 147 pp. — Режим доступу: <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/3859598/10967554/KS-GQ-20-092-EN-N.pdf/9d57ae79-3ee7-3c14-da3e-34726da385cf?t=1591285035000>
2. Regions in the European Union Nomenclature of territorial units for statistics - NUTS 2016/EU-28 [Електронний ресурс] // European Commission. Eurostat. – Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2018. — 158 pp. — Режим доступу: <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/3859598/9397402/KS-GQ-18-007-EN-N.pdf/68c4a909-30b0-4a90-8851-eddc400a5faf?t=1543835542000>