

Національна академія наук України

**ДУ «Інститут регіональних досліджень
ім. М.І. Долішнього НАН України»**

**АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНИЙ
УСТРІЙ УКРАЇНИ:
МЕТОДОЛОГІЧНІ ОСНОВИ
ТА ПРАКТИКА РЕФОРМУВАННЯ**

Монографія

ЛЬВІВ – 2016

УДК 338.24.021.8:[911.6+352](477)

Адміністративно-територіальний устрій України: методологічні основи та практика реформування : монографія / ДУ «Інститут регіональних досліджень імені М.І. Долишнього НАН України»; наук. ред. В.С. Кравців. – Львів, 2016. – 264 с. (Серія «Проблеми регіонального розвитку»).

ISBN 978-966-02-8066-3

ISBN 978-966-02-4252-4 (серія)

У монографії висвітлено теоретико-методологічні та практичні аспекти побудови сучасних систем адміністративно-територіального устрою. Розглянуто вплив просторово-економічних та історичних чинників на формування і трансформацію адміністративного поділу території України. Висвітлено європейський досвід реформування адміністративно-територіального устрою та можливості його застосування в Україні. Здійснено аналіз концептуальних підходів до проведення вітчизняної адміністративно-територіальної реформи та практики її реалізації. Акцентовано увагу на проблематиці фінансової спроможності територіальних громад. Розкрито проблеми реформування місцевого самоврядування й територіальної організації влади в Україні та обґрунтовано шляхи їх вирішення.

Для науковців, працівників центральних, регіональних і місцевих органів влади, аспірантів.

Рекомендовано до друку Вченою радою ДУ «Інститут регіональних досліджень імені М.І. Долишнього НАН України» (протокол № 9 від 05.10.2016 р.)

Науковий редактор:

В.С. Кравців – доктор економічних наук, професор

Рецензенти:

Б.М. Данилишин – академік НАН України, доктор економічних наук, професор

В.С. Загорський – член-кореспондент НАН України, доктор економічних наук, професор

С.О. Ішук – доктор економічних наук, професор

УДК 339.1:330.341.1:658(477)

ISBN 978-966-02-8066-3

ISBN 978-966-02-4252-4 (серія)

Зміст

ВСТУП	5
РОЗДІЛ 1. МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ФОРМУВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНОГО УСТРОЮ ЯК ЧИННИКА ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ОРГАНІЗАЦІЇ СУСПІЛЬСТВА	10
1.1. Державне управління та адміністративно-територіальний устрій.....	10
1.2. Роль інститутів державного управління в умовах децентралізації влади	24
1.3. Реформування адміністративно-територіального устрою в системі просторової організації суспільства	36
1.4. Економічний потенціал територій як чинник реформування адміністративно-територіального устрою в Україні	54
1.5. Розвиток економіки сільських територій та адміністративно- територіальна реформа	72
РОЗДІЛ 2. ЕВОЛЮЦІЯ АДМІНІСТРАТИВНО- ТЕРИТОРІАЛЬНОГО ПОДІЛУ РЕГІОНІВ УКРАЇНИ.....	82
2.1. Адміністративний поділ у середні віки й ранньомодерний період	82
2.2. Адміністративно-територіальний поділ у період з кінця XVIII ст. до 1914 р.	89
2.3. Зміни в адміністративно-територіальному поділі між двома світовими війнами	100
2.4. Адміністративна реформа в УРСР (1959-1966 рр.).....	106
РОЗДІЛ 3. ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ДОСВІД РЕФОРМУВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНОГО УСТРОЮ ДЛЯ УКРАЇНИ.....	113
3.1. Особливості реформування адміністративно-територіального устрою країн Європи.....	113

3.2. Реформування адміністративно-територіального устрою у Республіці Польща: корисний досвід для України.....	142
--	-----

РОЗДІЛ 4. СУЧАСНА АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНА РЕФОРМА В УКРАЇНІ.....159

4.1. Концептуальні підходи до проблематики реформування адміністративно-територіального устрою України	159
4.2. Результати та проблеми початкових етапів адміністративно-територіальної реформи.....	168
4.3. Вдосконалення методичних підходів до формування адміністративно-територіальних одиниць базового рівня	188
4.4. Обґрунтування параметрів об'єднаних територіальних громад.....	198

РОЗДІЛ 5. ФІНАНСОВА СПРОМОЖНІСТЬ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД І МІЖБЮДЖЕТНІ ВІДНОСИНИ В КОНТЕКСТІ АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ РЕФОРМИ207

5.1. Теоретичні засади реформування фінансових відносин на місцевому рівні в умовах реалізації політики бюджетної децентралізації.....	207
5.2. Проблеми та ризики функціонування системи місцевих фінансів в Україні.....	228
5.3. Аналіз фінансової спроможності об'єднаних територіальних громад (на прикладі Львівської області).....	243

ВИСНОВКИ.....262

ВСТУП

Схвалення Кабінетом Міністрів України Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні (розпорядження №333-р від 01.04.2014 р.) започаткувало старт адміністративно-територіальної реформи й децентралізації публічної влади в Україні. Згідно з Концепцією, послідовно передбачалося: визначити територіальну основу організації місцевого самоврядування та державної виконавчої влади; розмежувати повноваження між органами місцевого самоврядування різних рівнів; розмежувати повноваження між місцевим самоврядуванням та виконавчою владою; визначити за кожним рівнем органів влади необхідний обсяг ресурсів; встановити відповідальність органів місцевого самоврядування перед виборцем і державою¹.

З 2015 р. розпочалося практичне втілення реформи, було утворено низку об'єднаних територіальних громад, які наділялися ширшими повноваженнями та ресурсними можливостями. Разом з тим проявили себе проблеми, які ускладнюють її хід. Генеза цих проблем криється у недостатньому врахуванні методологічних засад побудови системи адміністративно-територіального устрою держави, а також в організаційних недоліках процесу практичного втілення реформи.

В адміністративно-територіальному устрої країни фокусується широка гама чинників – історичних, політичних, економічних, природно-географічних, етнотемографічних тощо. Тому мало продуктивним є шлях копіювання діючих у інших країнах адміністративно-територіальних систем. І хоча урахуванням зарубіжного досвіду теж не слід нехтувати, все ж вкрай важливо виробити власні теоретико-методологічні підвалини побудови раціональної, відповідної особливостям й перспективам розвитку української держави системи адміністративно-територіального устрою.

Вітчизняні науковці не оминали цієї проблематики, свідченням чого є теоретико-методичні напрацювання вчених Інституту держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, Інституту історії України НАН

¹ Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/go/333-2014-p>.

України, Ради по вивченню продуктивних сил України НАН України (ДУ «Інститут економіки природокористування та сталого розвитку НАН України»), Інституту регіональних досліджень НАН України (ДУ «Інститут регіональних досліджень імені М.І. Долишнього НАН України»), Національного інституту стратегічних досліджень, Національної академії державного управління при Президентові України, інших наукових установ, а також фахівців-практиків. Загалом методологічна база адміністративно-територіальної реформи в Україні була напрацьована. Разом з тим за низкою питань погляди науковців мали розбіжності. Не можна також сказати, що у процесі підготовки згаданої вище Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні й наступних законодавчих актів та нормативних документів з її реалізації достатньо враховувалися рекомендації наукового середовища. Певні прорахунки методологічного характеру, зокрема, стали причиною виникнення низки проблем у процесі практичної реалізації адміністративно-територіальної реформи в Україні. Тому додаткове висвітлення методологічних й методичних питань побудови ефективної системи адміністративно-територіального устрою, аналіз актуальних проблем адміністративно-територіальної реформи, що є метою пропонованого дослідження, на наш погляд, буде важливим у контексті подальшого поглиблення реформи.

Зокрема, важливо визначитися з основними поняттями та категоріями, уточненням суті та завдань процесу реформування адміністративно-територіального устрою, виявити витоки проблем практичної реалізації реформи та обґрунтувати рекомендації з їх вирішення.

Автори дотримуються думки, що поняття адміністративно-територіального устрою слід розглядати двоєдино – як територіальний поділ і адміністративний устрій у їх взаємозалежності.

У розділі IX Конституції України містяться терміни «територіальний устрій» та «система територіального устрою» без їх сутнісних визначень. Ми у своєму дослідженні схиляємося до наявного в термінологічному обігу розуміння *територіального устрою держави* як її внутрішньої територіальної організації з поділом території на складові частини – адміністративно-територіальні одиниці, а *системи територіального устрою держави* як каркасної основи організації держави та суспільства загалом й системи державного управління зокрема².

² Державна регіональна політика України: особливості та стратегічні пріоритети : монографія / за ред. З. С. Варналія. – К. : НІСД, 2007. – С. 301.

Таким чином, під *адміністративно-територіальним устроєм* (АТУ) вбачаємо поділ країни на адміністративно-територіальні одиниці певних рівнів, у яких формуються структура органів публічної влади, що забезпечують територіальне самоврядування й державне управління, та система адміністративно-управлінських, фінансово-економічних та інших взаємозв'язків між адміністративно-територіальними одиницями й центральними органами державної влади.

З історичним розвитком, змінами соціально-економічних, політичних та інших умов функціонування держави адміністративно-територіальний устрій закономірно змінюється, вдосконалюється чи реформується. Вдосконалення, як правило, не вносить кардинальних змін у систему АТУ і пов'язується з окремими змінами в складових адміністративно-територіального устрою. Суттєві суспільно-економічні трансформації в державі вимагають системних змін АТУ, тобто його реформування.

Реформа адміністративно-територіального устрою розглядається нами у сенсі корінних змін у територіальній організації, системі та механізмах функціонування *публічної влади* (державної влади, місцевого самоврядування, органів самоорганізації мешканців) в країні, спрямованих на створення сприятливіших умов для суспільного розвитку, гармонійного поєднання при цьому індивідуальних, колективних (громадських) і загальнодержавних інтересів.

Демократичні перетворення в Україні, які пройшли зі здобуттям незалежності, на жаль, не супроводжувалися відповідними змінами в системі адміністративно-територіального устрою. Суперечності між новими суспільно-економічними відносинами та старою системою АТУ значною мірою спричинили загрози державі, її територіальній цілісності, які наявні зараз. Крім цього, євроінтеграційний вибір України, ратифікація нею Європейської хартії місцевого самоврядування також ставлять вимоги щодо внесення змін до системи адміністративно-територіального устрою держави, територіальної організації публічної влади. В основі цих змін має бути децентралізація влади та розвиток місцевого самоврядування, при одночасному забезпеченні фундаментальних інтересів держави на усіх рівнях АТУ.

Кількарівневий принцип побудови системи АТУ покликаний забезпечити оптимальну керованість системи адміністративно-територіального устрою з поєднанням місцевих і регіональних інтересів з загальнодержавними. При цьому на кожному з рівнів *адміністративно-територіальних одиниць* (просторових адміністративно-територіальних утворень – частини території країни з

визначеним правовим статусом, у якій реалізується певний перелік владних функцій через органи державної влади чи місцевого самоврядування) забезпечується виконання певних владних повноважень з організації життєдіяльності відповідних спільнот мешканців і державного управління. Розподіл таких повноважень у сучасному баченні будується за принципом субсидіарності – на вищому рівні забезпечується виконання тільки тих повноважень, які не можуть бути виконані на нижчому рівні, при цьому виконання одних і тих же повноважень на різних рівнях виключається.

Суть децентралізації публічної влади полягає у передачі владних повноважень від державної виконавчої влади органам місцевого самоврядування, відповідному наділенні їх достатніми для виконання цих повноважень можливостями та ресурсами.

Фактично, процес адміністративно-територіальної реформи в Україні має полягати у взаємопов'язаному здійсненні кількох реформ: *реформа територіального поділу держави*; *адміністративна реформа* – зміна відповідно до визначеної мети та цілей системи державного управління, її інститутів, організаційних структур та інструментів, правових і фінансово-економічних основ функціонування; *реформа місцевого самоврядування* – зміни системи організації та основ діяльності органів місцевого самоврядування у вирішенні питань місцевого значення, забезпечення потреб громадян і територіальних громад у соціальних, комунальних, адміністративних й інших послугах, у соціально-економічному розвитку поселень, взаємопов'язаних груп поселень і регіонів; реорганізація при цьому взаємостосунків органів місцевого самоврядування з органами державної влади.

Зазначимо, що у понятійно-термінологічному апараті стосовно проблематики реформування адміністративно-територіального устрою існують розбіжності. Зокрема, прийняті в Україні законодавчі акти й нормативні документи, які регламентують проведення адміністративно-територіальної реформи, містять дефініцію «реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні». У постанові Верховної Ради України від 31.08.2015 р. №656-VIII щодо попереднього схвалення законопроекту про внесення змін до Конституції України положення, які стосуються змін адміністративно-територіального устрою, належать до поняття «децентралізація влади». Однак фактично мова йде про завдання і процеси, які відповідають пропонованим нами у цій роботі термінам і поняттям.

Вважаємо за необхідне також підкреслити, що пропоновані у цьому виданні матеріали стосуються реформування насамперед базової ланки адміністративно-територіального устрою, оскільки за умов реалізації затвердженої урядом Концепції реформування місцевого самоврядування і територіальної організації влади в Україні власне на цьому рівні вирішуватиметься більшість питань життєдіяльності спільнот мешканців.

Ця наукова праця підготовлена авторським колективом у складі: д.е.н. В. С. Кравців (вступ, 4.1, 4.2, висновки), д.е.н. І. З. Сторонянська (5.1, 5.2, 5.3), к.е.н. П. В. Жук (вступ, 1.1, 1.4, 4.1, 4.2, 4.3), к.е.н. Л. Я. Бенівська (5.2, 5.3), д.е.н. В. В. Борщевський (1.5), д.е.н. С. Й. Вовканич (1.2), к.е.н. Г. В. Возняк (5.1), к.е.н. К. Куцаб-Бонк (1.5), д.і.н. М. Р. Литвин (2.3), к.е.н. О. М. Луцків (1.4), д.е.н. М. І. Мельник (1.3), к.е.н. А. О. Пелехатий (4.4, 5.1), к.і.н. О. М. Піх (3.2), к.т. н. З. О. Сірик (3.1), Б. О. Федірко (4.2), к.і.н. І. П. Чорновол (2.1, 2.2, 2.4), д.е.н. С. Л. Шульц (1.4), к.е.н. С. Д. Щеглюк (1.3), Р. Є. Яремчук (4.3).

Сподіваємося, що висвітлені матеріали зацікавлять науковців і практиків, які займаються проблематикою реформування адміністративно-територіального устрою, і будуть корисними при вирішенні завдань адміністративно-територіальної реформи, що здійснюється в Україні.

Автори також будуть щиро вдячні за усі зауваження та пропозиції читачів з приводу пропонованого видання.

Розділ 1. МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ФОРМУВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНО- ТЕРИТОРІАЛЬНОГО УСТРОЮ ЯК ЧИННИКА ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ОРГАНІЗАЦІЇ СУСПІЛЬСТВА

1.1. Державне управління та адміністративно-територіальний устрій

Питання реформування адміністративно-територіального устрою України перебувають у взаємозв'язку з суспільно-політичними змінами в державі, які, з одного боку, зумовлюють потребу такого реформування, а з іншого – визначають його суть, оскільки форми і методи державного управління перебувають у залежності від типу й особливостей політичної системи (політичного режиму), яка запроваджена в державі.

Тривалий період в Україні зберігався адміністративно-територіальний устрій, сформований в часи СРСР. Він відповідав характеру тоталітарної політичної системи, яка панувала в часи Радянського Союзу: забезпечував повний контроль державної влади над громадянами, адміністративно-територіальними одиницями й місцевим самоврядуванням, а формування усіх владних інституцій здійснювалося бюрократичним шляхом, через закриті для суспільства канали. Збереження елементів радянського типу адміністративно-територіального устрою у період становлення незалежної української держави відігравало певну позитивну роль у забезпеченні її унітарності. Разом з тим з прийняттям у 1996 р. Конституції України, ст. 1 якої націлювала на побудову демократичної, соціальної, правової держави, невідповідності старої системи й принципів функціонування адміністративно-територіального устрою цілям демократичного розвитку країни ставали все очевиднішими. Її основні недоліки проявлялися через надто високу фінансову, а отже політичну й управлінську залежність місцевого самоврядування від державної влади й відповідне блокування потенціалу саморозвитку територіальних громад і регіонів, низькі можливості для реалізації ініціативності мешканців й органів управління в адміністративно-територіальних одиницях базового рівня, насамперед сільських і селищних радах, у вирішенні питань місцевого значення й життєдіяльності громад. Адміністративно-територіальний устрій України та змонтована на його основі система організації публічної влади, яка

не сприяла трансформації місцевого самоврядування у самодостатній та стійкий фундамент державного розвитку, фактично стали гальмом соціально-економічного й політичного поступу України. При цьому інститути державного управління, які все ще перебувають у процесі запізнілої адаптації до демократичних суспільно-політичних процесів в Україні, почали відверто демонструвати свою вразливість як опора її унітарності, соборності. В умовах загострення зовнішніх викликів та загроз таке становище стало чинити реальну небезпеку територіальній цілісності Української держави.

Таким чином, завдання з реформування адміністративно-територіального устрою України та вибору оптимальної форми територіальної організації влади набули стратегічного значення для держави. Адже попри переваги централізованого управління саме децентралізація у розумних межах забезпечує наближення апарату управління до людини, реалізацію вимог демократії³. Проблемність завдань з реформування адміністративно-територіального устрою поглиблюється специфікою перехідного характеру суспільно-економічних процесів у державі, в яких поєднуються сучасні демократичні прагнення з рецидивами суспільної ментальності тоталітарно-радянського періоду й успадкованими від нього методами управління. За таких обставин офіційно визначений курс на децентралізацію публічної влади й поглиблення місцевого самоврядування в Україні, з одного боку, відповідає прогресивним загальноєвропейським тенденціям, співзвучний з поглядами наших західних партнерів на спрямованість українських реформ і обіцяє підтримку у їх проведенні, з іншого, – конкретні внутрішні соціально-економічні та політичні умови, а також чинники зовнішньої агресії проти України вимагають виваженості при реалізації цього курсу, всебічної обґрунтованості кожного кроку реформ, оцінки досвіду інших країн у використанні тих чи інших форм територіальної організації влади й моделей проведення адміністративно-територіальної реформи.

Зазначимо, що реформа адміністративно-територіальних структур мала бути завершальною стадією широкомасштабного реформування у різних сферах суспільно-політичного та соціально-економічного життя держави⁴. Адміністративно-територіальну реформу, яку

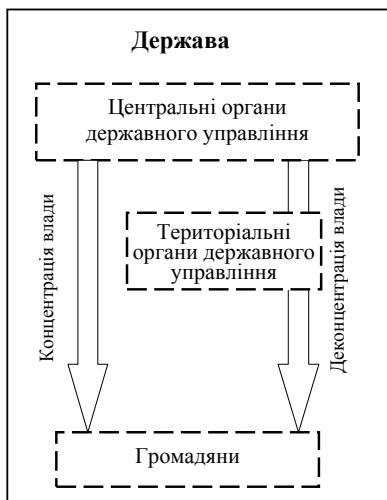
³ Верменич Я. Зміни адміністративно-територіального устрою України ХХ-ХХІ ст. / Я. Верменич, О. Андрюшук. – К.: Інститут історії України НАН України, 2014. – С. 40.

⁴ Адміністративно-територіальна реформа в Україні: політико-правові проблеми : монографія / І. О. Кресіна, А. А. Коваленко, К. М. Вітман та ін. / За ред. І. О. Кресіної. – К.: Логос, 2009. – С. 148.

розпочато в Україні, важко назвати завершальним етапом суспільних та соціально-економічних трансформацій країни. Це спричинює проблеми реформування, гальмує результативність реформи. Однак, як показує уже отриманий досвід, процес практичного втілення адміністративно-територіальної реформи стає і певним каталізатором реформування в інших сферах суспільного життя.

Важливим є вибір фундаментальних принципів та форм організації влади. Світовою практикою апробовано два основні принципи побудови державного управління в унітарній державі, якою є Україна, – централізації та децентралізації, з відповідними формами їх реалізації (рис. 1.1).

ПРИНЦИП ЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ



ПРИНЦИП ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

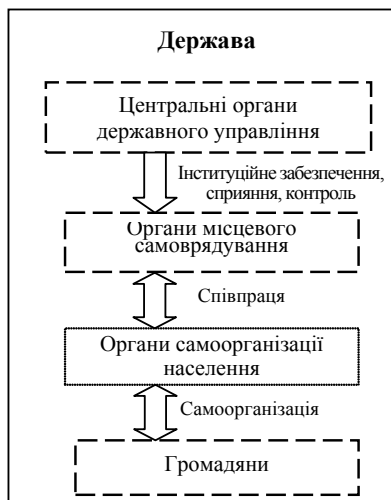


Рис. 1.1.1. Схема реалізації основних принципів управління в унітарній державі

Для тоталітарних й авторитарних політичних систем притаманна централізація влади з прямою чи завуальованою концентрацією (здійснення влади через центральні органи державного управління) з можливими елементами деконцентрації (здійснення виконавчої влади через регіональні й місцеві органи державного управління). При цьому у випадку горизонтальної деконцентрації вертикальна ієрархія системи управління не вибудовується й усі її місцеві та регіональні структури безпосередньо підпорядковуються центральній владі. У централізова-

ній системі здійснення усіх форм публічної влади перебуває у залежності від центральних органів управління та під їх контролем.

Сучасні демократичні політичні системи діють за умов децентралізації публічної влади. У них важлива роль відводиться місцевому самоврядуванню. Держава при цьому має забезпечувати контроль за дотриманням органами місцевого самоврядування встановлених конституційних положень і вимог законодавства.

Місцеве самоврядування розглядається як особливий інститут, який базується не на державній власності й системі державної виконавчої влади, а становить форму управління життєдіяльністю громадських спільнот, матеріальною базою якої є зовсім інша форма власності – муніципальна^{5, 6}.

Застосовувані системи місцевого самоврядування в своїй основі базуються на громадівській та державницькій теоріях або їх змішаному варіанті. Основними тезами громадівської теорії є протиставлення територіальних громад державі, автономія місцевого самоврядування, повне усунення органів місцевого самоврядування від виконання завдань державної виконавчої влади. Державницька теорія навпаки отожднює діяльність органів місцевого самоврядування та державної влади і повноваження місцевого самоврядування визначаються виключно державною владою. Симбіозом громадівської та державницької є теорія муніципального дуалізму. Згідно з нею органи місцевого самоврядування зберігають свою незалежність від державної виконавчої влади тільки стосовно вирішення питань місцевого значення, водночас виступаючи у ролі органів державного управління при виконанні делегованих повноважень державної виконавчої влади^{7, 8}.

Чинне в Україні місцеве самоврядування фактично відповідає теорії муніципального дуалізму. Слід зазначити активізацію в останні роки прихильників громадівської теорії місцевого самоврядування в Україні. Разом з тим нав'язуване ними пряме народовладдя, методи вирішення питань місцевого самоврядування не через виборні органи, а шляхом зборів громад, референдумів, на наш погляд, загрожують

⁵ Там само, с. 24.

⁶ Копейчиков В. В. Державна влада і питання формування громадянського суспільства в Україні // *Правова держава*. – К., 1995. – Вип. 6. – С. 44.

⁷ Хріпливець Д. Є. Теоретичні засади моделей місцевого самоврядування // *Державне управління: удосконалення та розвиток*. Електронне наукове фахове видання. – 2010. – № 9.

⁸ Організаційно-економічні та правові механізми забезпечення сталого розвитку територіальної громади : монографія / кол. авт.; за заг. ред. П. І. Шевчука, І. Р. Залуцького. – Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2009. – С. 9–10.

втратою керованості життєдіяльністю громад базового рівня, послабленням державницької функції цієї важливої ланки в системі публічного управління, що несе суттєві загрози безпеці держави з недостатньо усталеними підвалинами громадянського суспільства.

Науковцями виділяються також три типи європейських систем урядування, які відображають відповідні теорії місцевого самоврядування – інтегрованих систем, дуальних систем або відокремлених ієрархій, систем розщепленої ієрархії.

В інтегрованих системах органи місцевого самоврядування найбільшою мірою контролюються центральною владою. Така система існувала у Франції до реформ децентралізації у 1980-х рр., проте деякі її елементи продовжують існувати в Нідерландах, Італії, Туреччині й Португалії. Дуальна система є типовою для системи місцевого самоврядування Великобританії. У цій країні місцеве самоврядування здійснюється виборними радами загалом. Однак міністерства центрального уряду можуть впроваджувати певні контрольні, правові та фінансові обмеження. Як наслідок, мери значною мірою виконують лише представницькі функції. У системі розщепленої ієрархії місцеві та регіональні влади мають широку автономію, а виборні ради несуть колективну відповідальність за свої рішення. Водночас з окремих питань центральна влада може зберігати важливі повноваження, при тому що автономія місцевої влади також залишається досить суттєвою. Розщеплена ієрархія є поєднанням інтегрованої і дуальної систем. Вона застосовується в Данії, Фінляндії, Норвегії, Швеції, Чехії, Угорщині та Польщі^{9, 10}.

При класифікації діючих у світі моделей місцевого самоврядування виділяють англо-американську (англосаксонську), континентальну (європейську), іберійську, радянську, а також змішані моделі^{11, 12}.

⁹ Місцеве самоврядування в Україні: сучасний стан та основні напрями модернізації : наук. доп. / [редкол. : Ю. В. Ковбасюк, К. О. Ващенко, В. В. Толкованов та ін.] ; за заг. ред. Ю. В. Ковбасюка. – К. : НАДУ, 2014. – С. 49.

¹⁰ Стратегія та принципи здійснення реформ територіальної організації публічної влади в країнах ЄС : наук. розробка / [уклад. : Л. Л. Прокопенко, О. М. Рудік, І. Д. Шумляєва та ін.]. – К. : НАДУ, 2013. – 52 с.

¹¹ Хріпливець Д. Є. Теоретичні засади моделей місцевого самоврядування // Державне управління: удосконалення та розвиток. Електронне наукове фахове видання. - 2010. – № 9.

¹² Шумляєва І. Д. Еволюція здійснення адміністративно-територіальних реформ у країнах Європейського Союзу [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2011-02\(6\)/11sidkes.pdf](http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2011-02(6)/11sidkes.pdf).

У країнах Європейського Союзу іберійська (збереглася у Латинській Америці) та радянська (дотепер діє у Китаї, КНДР та Кубі) моделі місцевого самоврядування не зустрічаються. Функціонують англосаксонська, континентальна й змішана моделі.

Англосаксонській моделі притаманні риси:

- місцеві виборні органи здійснюють функції і місцевого самоврядування, і державної влади в системі єдиного публічного управління;
- діє принцип «дозволено лише те, що дозволено законом», питання, пов'язані з місцевим самоврядуванням, регулюються нормативними актами з центру;
- юридичними особами, що володіють власністю й правами, є виборні органи влади територіальних утворень;
- функціонують дієві форми контролю виборців за місцевими органами влади.

Така модель діє у Великобританії, країнах Британської Співдружності тощо.

Основними рисами континентальної моделі місцевого самоврядування є:

- на місцевому рівні державне управління і місцеве самоврядування здійснюється через різні непов'язані структури;
- існує жорсткий контроль за громадами та паралельне функціонування на місцевому рівні органів державної влади, які вирішують загальнонаціональні завдання; національний інтерес домінує над місцевими;
- місцеве самоврядування є реалізацією права місцевого співтовариства як особливого соціального утворення на автономну реалізацію власних інтересів;
- діє принцип «дозволено те, що не заборонено» при вирішенні громадою питання місцевого значення відповідно до власних інтересів;
- юридичними особами є місцеві спільноти, а не органи влади.

Континентальна модель місцевого самоврядування відповідає громадивській теорії місцевого самоврядування. Вона представлена у Франції, Італії, Іспанії, Португалії, Греції.

Характерними ознаками змішаної моделі місцевого самоврядування є поєднання автономії місцевого самоврядування на низовому рівні з державним управлінням на більш високому рівні. На певних рівнях місцевого самоврядування виборний орган може виконувати і його функції, і функції державної влади. До основних рис змішаної моделі також належить:

- реалізація національних єдиних інтересів здійснюється, зокрема, через діяльність органів місцевого самоврядування;

- право та обов'язок місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення під власну відповідальність;
- делегування значної частини повноважень державної влади органам місцевого самоврядування, які підзвітні або підпорядковані в цій частині державним органам;
- поряд з виборами може використовуватися призначення посадових осіб та інститут «виборних чиновників».

Змішана модель місцевого самоврядування відповідає теорії дуалізму місцевого самоврядування. Вона діє у Німеччині, Австрії, Бельгії, Нідерландах тощо^{13, 14}.

Україна відповідно до положень Конституції є унітарною децентралізованою державою, територіальний устрій якої ґрунтується на засадах єдності і цілісності державної території, поєднання централізації і децентралізації у здійсненні державної влади (державного управління з місцевим самоврядуванням)¹⁵. Разом з тим місцеве самоврядування в Україні достатньо повною за європейськими стандартами мірою до початку адміністративно-територіальної реформи фактично здійснювалося лише у містах обласного значення. Не дотримувався принцип його повсюдності.

Європейська практика демонструє зростаючу роль місцевого самоврядування в системі публічної влади та можливості ефективного розмежуванням повноважень органів виконавчої влади та місцевого самоврядування в загальнодержавному й територіальному управлінні. У більшості країн Європи на місцевому та регіональному рівнях практично усі компетенції, крім загальнодержавного значення, передано до повноважень органів місцевого самоврядування¹⁶.

Важливо зазначити, що мета і завдання модернізації систем адміністративного і адміністративно-територіального устрою в країнах Європи, акценти стосовно централізації та децентралізації поетапно змінювалися залежно від основних особливостей і стану суспільно-економічного розвитку.

¹³ Хріпливець Д. Є. Теоретичні засади моделей місцевого самоврядування // Державне управління: удосконалення та розвиток. Електронне наукове фахове видання. – 2010. – № 9.

¹⁴ Місцеве самоврядування в Україні: сучасний стан та основні напрями модернізації : наук. доп. / [редкол. : Ю. В. Ковбасюк, К. О. Вашенко, В. В. Толкованов та ін.] ; за заг. ред. Ю. В. Ковбасюка. – К. : НАДУ, 2014. – С. 41–42.

¹⁵ Зайчук О. В. Теорія держави і права: Академічний курс : підручник / О. В. Зайчука, Н. М. Оніщенко. – К. : Юрінком Інтер. – 2006. – Режим доступу: http://www.ebk.net.ua/Book/law/zaychuk_tdp/part2/503.htm

¹⁶ Зарубіжний і вітчизняний досвід реформування адміністративно-територіального устрою / за ред. Шевчук Л. Т. – Львів, 2007. – С. 111–112.

Аналіз зарубіжної практики також дає підстави для висновків, що, по-перше, закономірною є періодичність перегляду підходів до змін в системах публічного адміністрування й адміністративно-територіального устрою, по-друге, кожна країна по-своєму вирішує ці питання. Водночас простежуються і загальні закономірності адміністративно-територіального реформування. Зокрема – тенденція до укрупнення територіальних громад.

У європейських країнах відсутні уніфіковані стандарти щодо чисельності адміністративно-територіальних одиниць базового рівня. Їх кількість коливається від близько 36 тис. комун у Франції з середньою чисельністю 1500-1600 мешканців до 56 одиниць зі самоврядним статусом у Литві (12 міст та 44 сільські райони) з середньою чисельністю жителів 58 тис. осіб. При цьому в процесі реформ адміністративно-територіального устрою в останні десятиліття кількість громад була зменшена у Німеччині в 3 рази, в Данії у 3,6 разу, у Нідерландах в 1,6 разу, у Швеції у 8,6 разу тощо. Найбільш часто середня чисельність мешканців у самоврядній громаді у країнах Європи становить від 5 – 10 тис. осіб (табл. 1.1).

Таблиця 1.1

Групування країн Європи за середньою чисельністю населення
самоврядних громад*

Середня чисельність населення, тис. осіб	Кількість країн	Країни
до 2	3	Словаччина, Франція, Чехія
2-5	8	Ісландія, Кіпр, Латвія, Люксембург, Португалія, Угорщина, Австрія, Швейцарія
5-10	6	Естонія, Іспанія, Італія, Мальта, Німеччина, Румунія
10-15	5	Греція, Норвегія, Польща, Словенія, Фінляндія
15-20	2	Бельгія, Македонія
20-30	2	Болгарія, Данія
Більше 30	4	Ірландія, Литва, Нідерланди, Швеція

*Складено за: Адміністративно-територіальний устрій країн Європейського Союзу. Режим доступу: http://www.academy.gov.ua/%5CnMKD%5C-library_nadu%5CNavch_Posybniky%5C047a8658-7f2e-41aa-90e3-c2ebf37d4593.pdf; Структура та повноваження місцевого самоврядування по країнах. – Режим доступу: <http://uk.wikipedia.org.wiki>.

Іншою важливою тенденцією є децентралізація та реформування функціональних повноважень у системі адміністративно-територіального устрою. Цим шляхом йшла більшість країн Європи. Однак деякі країни (Великобританія) продовжують дотримуватися принципу переважно централізованого управління і надають місцевим органам влади істотно обмежені повноваження та функції.

У Великобританії було проведено фактично адміністративну деконцентрацію та створено органи державної влади на місцевому рівні. У Франції, наприклад, децентралізація відбувається зі зміщенням основної частки повноважень центральних органів влади на рівень регіонів (департаментів), залишаючи функції базового рівня без змін.

Важливі закономірності можна помітити в побудові системи публічного адміністрування у країнах Європи. Їх суть полягає у відході органів управління від ролі суто владної інстанції та переході на партнерські відносини з об'єктами управління, широкому доступі громадян і громадських об'єднань до участі в прийнятті адміністративних рішень, орієнтуванні не стільки на завдання та видатки на їх реалізацію, скільки на ефективність з широким використанням відповідних цільових фондів, агенцій.

Показовим є досвід адміністративно-територіальної реформи, здійсненої у Республіці Польща протягом 1989–1998 рр.^{17, 18, 19}. Адміністративна система у Польщі була дисфункціональною, вкрай централізованою та побудованою на принципах переваги відомчих структур. Адміністративне управління й керування державним майном не були інституційно відділені одне від одного. Окрім того, адміністративні функції були змішані з політичними. Це унеможливило раціональне проведення соціальної та економічної політики в масштабі країни, а також на регіональному й локальному рівні. Тому основними засадами реформування стали принципи *субсидіарності* (делегування ініціативи нижчим підрозділам влади; кожен вищий адміністративний щабель виконує лише ті завдання, котрі перевищують можливості одиниці нижчого рівня) та

¹⁷ Зарубіжний і вітчизняний досвід реформування адміністративно-територіального устрою / за ред. Л. Т. Шевчук. – Львів, 2007. – С. 118–125.

¹⁸ Kulesza M. Budowanie samorządu. – Warszawa: MUNICIPIUM SA, 2008. – 421 s.

¹⁹ Реформа для людини. Збірник матеріалів про шляхи реалізації адміністративно-територіальної реформи в Україні. Секретаріат Кабінету Міністрів України. – Київ, 2005. – 238 с.

децентралізації влади (передача завдань, компетенції та коштів з центрального рівня органам місцевого самоврядування). При цьому було забезпечено створення більших регіонів, які могли б конкурувати з європейськими регіонами, маючи у своєму розпорядженні значні фінансові й інші ресурси.

У результаті відбулася корінна перебудова суспільного сектору, принципів здійснення політичної влади, що спричинило істотні позитивні перетворення в багатьох сферах громадського життя. Крім того, було досягнуто рівня публічної адміністрації, характерного для розвинутих західних країн, проведено кадрову революцію у сфері муніципальної адміністрації, що дозволило вирішувати складні питання періоду економічної та соціальної трансформації, налагоджувати партнерську взаємодію з європейськими структурами.

Чинну в Україні систему адміністративно-територіального устрою згідно з Конституцією України, ст. 133, складають: Автономна Республіка Крим, області, райони, райони в містах, селища і села. Вона фактично успадкована від СРСР. Її побудова і механізми функціонування не відповідають вимогам часу, створюючи низку проблем. Вони пов'язані в основному з невпорядкованістю системи АТУ та низьким рівнем розвитку місцевого самоврядування.

Серед проблем невпорядкованості системи АТУ виділяються:

- міста районного значення, селищні та сільські ради можуть належати як до третього, так і до четвертого рівня ієрархії адміністративно-територіального устрою;
- наявність у складі адміністративно-територіальної одиниці інших адміністративно-територіальних одиниць цього ж рівня;
- наявність у межах деяких адміністративно-територіальних одиниць територій, що підпорядковані іншим адміністративно-територіальним одиницям цього ж рівня адміністративно-територіального устрою (проблема анклавів);
- існування не передбачених Конституцією України адміністративно-територіальних одиниць, недосконалість понятійного апарату;
- нерациональне розмежування між окремими адміністративно-територіальними одиницями;
- відсутність єдиної класифікації адміністративно-територіальних одиниць;
- надмірна подрібненість адміністративно-територіальних одиниць базового рівня;
- територіальна невизначеність сільських громад базового рівня.

До проблем розвитку місцевого самоврядування передусім належить група питань, обумовлених низьким ресурсним забезпеченням громад і відсутністю розподілу повноважень між громадами різного рівня за принципом субсидіарності. Найбільш актуальними з них є:

- надмірна централізація повноважень та ресурсів на вищих щаблях управління державою;
- відсутність чіткого розподілу повноважень між рівнями, органами та посадовими особами місцевого самоврядування;
- невпорядкованість механізму делегування місцевими радами повноважень місцевим державним адміністраціям;
- підміна місцевими державними адміністраціями виконавчих органів місцевих рад;
- економічна неспроможність більшості територіальних громад, органів місцевого самоврядування щодо здійснення власних і делегованих повноважень;
- значна частка трансфертів у структурі доходів місцевих бюджетів, високий рівень їхньої дотаційності;
- неефективне управління та нецільове використання коштів, майна та інших місцевих ресурсів;
- відсутність стандартів публічних послуг та методології визначення їх вартості;
- криза комунальної інфраструктури;
- брак професійних кадрів для публічного сектору на місцях, відсутність дієвої кадрової політики, системи підготовки, перепідготовки, підвищення кваліфікації посадових осіб, службовців органів місцевого самоврядування, депутатів місцевих рад;
- відчуженість органів місцевого самоврядування від населення та їх корпоратизація, закритість і непрозорість діяльності, корупція;
- недієвість форм прямої демократії – відсутність дієвих механізмів участі місцевих громад у діяльності місцевої влади та контролю;
- відсутність у жителів навичок безпосередньої участі у вирішенні питань місцевого самоврядування²⁰.

До проблемних питань, які пов'язані з чинною системою адміністративно-територіального устрою та потребують вирішення, також належать:

- наявність значних соціально-демографічних, соціально-економічних відмінностей та диспропорцій між адміністративно-

²⁰ Адміністративно-територіальний устрій України. Історія. Сучасність. Перспективи : монографія / В. С. Куйбіда [та ін.] ; заг. ред. О. В. Турчинов ; Секретаріат Кабінету Міністрів України. – К. : [Геопринт], 2009. – 615 с.

територіальними одиницями одного рівня й невідповідність статусу багатьох адміністративно-територіальних одиниць їх ресурсному потенціалу;

- невідповідності чинної вітчизняної системи АТУ європейській номенклатурі адміністративно-територіальних одиниць, що утруднює дотримання ратифікованої Україною Європейської хартії місцевого самоврядування;
- підміна функцій виконавчих органів місцевого самоврядування функціями органів державної влади на районному, обласному рівнях, неефективне розмежування повноважень між органами місцевого самоврядування та органами державної влади, а також між органами місцевого самоврядування різних рівнів адміністративно-територіальних одиниць, що спричинює конфліктність інтересів та знижує ефективність функціонування публічної влади;
- невідповідність системи міжбюджетних відносин можливостям реалізації конституційно закріплених прав територіальних громад самостійно вирішувати питання місцевого значення та рівного доступу населення до послуг, які надаються бюджетними установами;
- відсутність дієвої політики територіального розвитку, занепад сільської бюджетної інфраструктури та депопуляція сільських територій.

Лише модернізація (реформування) адміністративно-територіального устрою не зможе усунути зазначені вище проблеми і недоліки без комплексного реформування публічної адміністрації в країні, котра має включати комплекс реформ: реформування центральних та місцевих органів виконавчої влади, адміністративно-територіального устрою, місцевого самоврядування та ін.²¹

У цьому контексті метою адміністративно-територіальної реформи в Україні слід розглядати формування ефективної системи територіальної організації публічної влади як об'єктивної умови становлення громадянського суспільства шляхом упорядкування територіального устрою, децентралізації здійснення публічної влади та функцій управління, створення ефективного середовища для місцевого самоврядування, реалізації потенціалу саморозвитку територіальних громад, соціальної ініціативи мешканців.

²¹ Адміністративна реформа в Україні: сучасний стан, проблеми та перспективи: монографія / за заг. ред. Н. Р. Нижник, Н. Т. Гончарук. – Д. : Монолит, 2009. – С. 7.

Сутність адміністративно-територіальної реформи, на наш погляд, мала полягати у вирішенні таких основних завдань^{22, 23}.

1. *Упорядкування системи АТУ через:*

а) перехід до чітко визначеної структури одиниць адміністративно-територіального устрою з 3 рівнів: перший – область, АР Крим, місто зі спеціальним статусом (Київ); другий – район, велике місто (обласного значення); третій (базовий) – сільська, селищна, міська територіальні громади;

б) відхід від ускладненої чинної системи АТУ, при якій у межах адміністративно-територіальних одиниць існують інші адміністративно-територіальні одиниці того ж рівня чи містяться території інших адміністративно-територіальних одиниць;

в) забезпечення територіальної цілісності адміністративно-територіальних одиниць, при якій зникають так звані міжпоселенські території, кожна адміністративно-територіальна одиниця має бути нерозривною, анклав не допускаються;

г) прагнення до управлінської, фінансово-економічної, соціальної, демографічної самодостатності одиниць адміністративно-територіального устрою; укрупнення адміністративно-територіальних одиниць базового рівня з урахуванням регіональних особливостей та доцільності.

2. *Уникнення розриву між владою та громадянами, ширше включення мешканців територіальних громад у вирішення питань місцевого значення через створення умов для вищої соціально-економічної активності населення, стимулювання самоорганізації громадян.*

3. *Побудови ефективнішої управлінської структури в системі АТУ з досягненням принципу субсидіарності та чітким розподілом функцій і повноважень публічної влади між рівнями АТУ, що можна досягнути шляхом:*

а) розмежування функцій та повноважень між органами державної влади й місцевого самоврядування із законодавчим визначенням переліку питань місцевого значення та віднесенням їх до виключної компетенції органів місцевого самоврядування;

²² Кравців В. С., Жук П. В. Концепція адміністративно-територіальної реформи в Україні // Економіст. – 2011. – №5. – С. 5–8.

²³ Кравців В. С., Жук П. В. Адміністративно-територіальний устрій та місцеве самоврядування в Україні: питання реформування // Бюлетень Західного наукового центру, 2011 / НАН України та МОНМС України. Західний науковий центр. – Львів : ПАІС, 2011. – С. 130-144.

б) розподілу функцій та повноважень органів публічної влади за рівнями АТУ, виходячи з принципів наближення адміністративних, соціально-культурних, господарсько-комунальних та інших послуг до населення, ефективнішого і якіснішого надання таких послуг, включення членів територіальних громад безпосередньо, через органи управління адміністративно-територіальних одиниць та самоорганізацію громадян у вирішення питань місцевого значення;

в) усунення підміни повноважень органів місцевого самоврядування органами державної влади, формування виконавчих органів місцевого самоврядування на базовому, районному, обласному рівнях;

г) визначення суті та меж контрольних функцій органів державної влади стосовно органів місцевого самоврядування.

4. *Зміцнення економічної бази та забезпечення фінансової і управлінської самостійності адміністративно-територіальних одиниць* шляхом:

а) розробки та реалізації державної політики стимулювання економічного розвитку сільських та інших проблемних територій і малих міст, створення умов для вирівнювання соціально-економічного розвитку регіонів;

б) наділення адміністративно-територіальних одиниць майном та ресурсами, необхідними для виконання завдань місцевого значення та делегованих функцій органів державної влади;

в) зміни міжбюджетних відносин, кардинального збільшення частки доходів місцевих бюджетів у зведеному бюджеті держави, формування державного фонду підтримки місцевих бюджетів та гарантування мінімального рівня бюджетного забезпечення усіх територіальних громад, запровадження ефективної системи бюджетного вирівнювання;

г) встановлення принципу незалежності та непідпорядкованості між бюджетами базового, районного, обласного рівнів.

Разом з тим в умовах сьогодення питання децентралізації влади в Україні слід розглядати і вирішувати системно, разом з питаннями забезпечення дієвого контролю центральної влади за діяльністю органів місцевого самоврядування, інших місцевих й регіональних влад. Важливі проблемні питання такого контролю висвітлено нижче.

1.2. Роль інститутів державного управління в умовах децентралізації влади

Проведення в Україні реформи децентралізації влади чітко виокремлює дві основні її підвалини: держава і територіальні громади. Реформа збільшує можливості місцевого самоврядування, особливо новоутворених об'єднаних громад, водночас має змінитися стара організація виконавчої влади і закластися нова загальноукраїнська основа для сучасного корпусу державних службовців – префектів. Передбачається, що власне вони на відповідних адміністративно-територіальних теренах здійснюватимуть нагляд за додержанням Конституції і законів України, виконанням державних програм, будуть організовувати і спрямовувати взаємодію місцевих органів з центральними, особливо в умовах воєнного або надзвичайного стану, небезпечних екологічних ситуацій тощо. Префекти творитимуть нову суспільну конструкцію, стануть суб'єктами інституційного ринку, генераторами модерних функціонально-комунікаційних систем, рівно ж – інструментарієм новативного способу управління країною^{24, 25}.

Попри те, основна увага реформи прикута до організації територіальних громад, їх кількості, відповідного адміністративно-територіального поділу, тобто до видимих зовнішніх атрибутів. Якісні моменти, внутрішньо притаманні людині, духу реформи, – принципи призначення префектів, їх світоглядні, морально-етичні характеристики, державотворчі суспільно-патріотичні цінності та інтеграційні орієнтації – вважаються нібито другорядними, адже залишаються поза увагою заходів з децентралізації влади. Досі Верховна Рада не прийняла закон України «Про префектів», за проектом якого вони діятимуть на обласному і районних рівнях. У дискусіях з цього приводу переважно наголошується, що вони наглядатимуть, а не керуватимуть²⁶. Однак обмежуватися наглядовою функцією для розвитку України, особливо в умовах нав'язаної їй гібридної війни,

²⁴ Проект закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)» від 01.07.2015 / Верховна Рада України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/...doc_349779 (1). rtf

²⁵ Проект закону України «Про префектів» від 16.11.2015 / Мін-во рег. роз-ку, будівництва та житлово-ком. госп. України. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.minregion.gov.ua/wp-content/uploads/2016/01/prefekti-16.11...pdf>

²⁶ Давиденко К. Не керувати, а наглядати: як префекти замінять рай – і облдержадміністрації [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.pravda.com.ua/articles/2015/12/16/7092462/>

вочевидь, замало. Україні нагально потрібна стратегія перемоги і відповідний курс уряду. Він має комплексно включати розв'язання проблем соціально-економічного розвитку, проведення інституційної реформи, суспільних трансформацій, втілення ідеологічних засад державотворення, усталення національної безпеки, міжнародних відносин тощо. І без реалізації духовно-інтелектуальних, креативно-мотиваційних, соціально-психологічних, ментально-соціокультурних достоїнств префектів як якісних *трансферів* в майбуття України, подвижників її національної ідеї як *світоглядно-засадничого* фундаменту розбудови самостійної держави – не обійтися. Підвалини, на які опиратиметься споруда держави, слід зводити системно, без перекосів, достеменно вивіривши як по вертикалі влади, так і по горизонталі місцевого самоврядування без його фетишизації.

Ефективні дії владної системи префектів, як будь-якої іншої суспільної системи, ґрунтуються на трьох обов'язкових елементах: структурі, функціях та емерджентності як якісному індикаторі відповідності структур покладеним на них функціям. Забезпечення гармонізації цих елементів має здійснюватися спільнотою через процеси *інституціоналізації*, які формують відповідне інституціональне середовища, творять певні інститути і організації (інституції) зі своєю системою цінностей та правилами гри, диктують пріоритети модернізації економіки, напрями науково-технічного прогресу і соціальних трансформацій. Підтримуємо думку щодо інституціоналізації національної економіки як процесу становлення та діяльності мережі суспільних інституцій, функціями яких є структурування взаємовідносин між економічними суб'єктами, узгодження їхніх інтересів, а також обмежень за допомогою мотиваційних та поведінкових механізмів, які формуються в суспільних інститутах²⁷. Отже, під інституціоналізацією розуміємо процес закріплення у формальних інституціях (організаціях) норм і правил поведінки, устояних в неформальних інститутах, які стимулюють інтелектуально-інноваційний розвиток людини, громади, нації чи в іншій модальності – регіону, держави, де дії місцевої влади – суголосні стратегіям загальноукраїнського поступу до здобутків цивілізаційного людства.

Модернізаційні зміни за напрямками і масштабністю завдань охоплюють як *стратегіми* (плани дій) щодо структурних трансформацій

²⁷ Лопатинський Ю. М. Інституціоналізація транзитивної економіки / Лопатинський Ю. М. // Научные труды ДонНТУ. Серия : экономическая. Вып. 103-1. – Донецк : ДонНТУ, 2006. – С. 230.

суспільства взагалі, так і світоглядні *максими* (основні принципи) структурних перетворень у сфері духовно-моральних, професійних і професіональних характеристик, властивих людині, у т. ч. в умовах перехідної економіки України, воєнного стану. Найскладніші зміни – світоглядні. *Інституційна політика* України з позиції розвитку інституціоналізму має акумулювати основні складові сучасної української національної ідеї (*УНІ*), надаючи їм статус стратегем розвитку національної держави з врахуванням виникнення нових інститутів та інституцій; рівно ж – усувати чи трансформувати старі, які заважають формуванню інституту історичної пам'яті, національних еліт, фонду соборності української нації, згуртованості територіальних громад тощо²⁸.

При такій комплексно-системній постановці завдань суспільні трансформації найкраще описуються в методологічних координатах інституційної теорії, котра, включаючи комплекс *позаекономічних* об'єктів досліджень (соціології, права, соціальної і політичної психології, теорію організацій тощо), додатково узасадничує міждисциплінарний підхід до базових понять «інститут» і «організація (інституція)» як елементів соціально-економічного організму²⁹. Інституціоналізм як науковий напрям поглиблює не тільки дослідження процесів суспільних трансформацій та структурної політики України, а й доповнює їх комплексністю *соціогуманістичного* захисту людини і нації в системі загальнолюдських цивілізованих відносин. Дискурс доктрини нового інституціоналізму дозволяє виокремити стратегічні соціогуманістичні пріоритети модернізації в країнах перехідної економіки за умов глобалізації, яка, на жаль, переважно нівелює національну, ментальну ідентичність. Власне, аби надати якісно нової, соціогуманістичної інтерпретації економічним змінам, суспільним трансформаціям та взаємодії людей, формам їх синергії в контексті національному і загальнолюдському, доцільно, на наш погляд, використати саме теорії неінституціоналізму як економічне вчення про людей та суспільство в системі подальшого розвитку економічної думки щодо соціального управління. Тобто використати для розширення діапазону досліджень суспільних трансформацій та творення неформальних *інститутів* як сукупності певних установок,

²⁸ Вовканич С. Й. Суспільні трансформації в умовах глобалізації: соціогуманістичні імперативи, неекономічні чинники та євроінтеграційні пріоритети / С.Й.Вовканич // Регіональна економіка. – 2014. – №1. – С. 66-80.

²⁹ Вовканич С. Й. Аксиологія державотворчих процесів в умовах соціально-економічних змін, нових викликів і загроз національній безпеці / С.Й.Вовканич // Стратегічна панорама. – 2015. – № 1. – С. 76-83.

правил гри, трансакцій, прийнятих обмежень, так й *інституцій* – як формальних установ, закладів чи їх частин. Саме розгляд інституцій (організацій) та вивчення суспільних змін в якнайширшому розумінні дозволяє виділити: державні або фінансові інституції як *формальні* установи, що організують та контролюють економічні процеси в країні (уряд, центральний банк, комісія з ринку цінних паперів тощо); та *неформальні* інститути широкого контексту, що акумулюють ринкову культуру, менталітет нації, історичні, релігійні, етнічні традиції, соціальні, сімейні цінності та установки, придумані спільнотою норми поведінки, звичаї, ставлення до природи тощо.

Детально проаналізувавши відмінності інститутів і організацій (інституцій), не важко уявити, що напрями удосконалення роботи префектів, суспільних трансформацій і творення інституційного ринкового середовища, слід розглядати разом і в комплексі. Лише такий розгляд виразно вкаже, що в контексті інституційних теорій *структурна політика* – це комплексна *трансформація економіки і суспільства*; це – складні соціально-економічні зміни, що практично здійснюються в інститутах і організаціях, себто на двох рівнях. Перший – це модернізація правил гри для здобуття нових, гідних людини і нації стандартів життя; другий – це зміна організаційних структур, диверсифікація діяльності підприємств, їх реструктуризація тощо. У новій структурній політиці вагомими є як модернізація пострадянської сировинної індустріально-аграрної економіки, так і запровадження високотехнологічних нових економічних укладів та побудова на їх базі сучасної постіндустріальної економіки із застосуванням інформаційних, нано – і біотехнологій агропромислового комплексу, машиноприладобудування, освоєння космосу тощо. Водночас така політика має давати соціуму чіткий знак: постіндустріальна економіка – це не лише зростання ролі індивідуальних і колективних знань, починаючи від мікрорівня підприємств до пан-національних інноваційних проєктів, державних і транскордонних програм. Стратегія такої політики на будь-якому тактичному рівні модернізації (держави, регіону, підприємства) – це також зміна стереотипів та психології так званої радянської безадресної людини і утвердження особистості, в якій є *національне середовище і простір*, а, отже, принципово новий світоглядно-ідеологічний – *соціогуманістичний* дизайн творення нової держави.

Отже, інституційні теорії, особливо неоінституціоналізм, охоплюють не лише *тверду* частину (джерела) суспільного розвитку, а і показують, що, окрім техніко-економічних параметрів

(ресурсозбереження, власність, ціна, якість, новий технологічний уклад виробництва, його екологічність, конкурентоспроможність кінцевої продукції), є також соціальні рушійні сили (неекономічні, світоглядні чинники) – інтелектуалізація, елітаризація та гуманізація людини та її праці. Їх також слід плекати в спільнотах, у т. ч. комунікаційних процесах різних сфер діяльності людини, підвищення рівня індивідуальних і колективних знань, вмінь, мотивів, темпів генерування та застосовування для підвищення ефективності своєї праці. Йдеться про якісні, елітарно-світоглядні характеристики суб'єктів праці, їх когнітивно-креативний потенціал щодо раціонального використання всіх наявних ресурсів, насамперед інноваційну та пошуково-винахідницьку активність, зосередженість на духовно-інтелектуальних домінантах суспільного поступу, національній адекватності інформаційного простору, екології, соціального захисту, культурі, відпочинку і т. д. Усі ці характеристики не можуть розглядатися поза якісними рамками нових суб'єктів праці в реформі децентралізації, якими є префекти як очільники державної влади на місцях.

Отже, в загальному науково-методологічному плані економічної науки, в контексті уречевлених і не уречевлених чинників, йдеться про відповідність нових предметів і засобів виробництва рівневі самого суб'єкта праці, про суголосність його творчого потенціалу, світогляду, компетентцій наукомісткій креативній економіці, досягненням науково-технічного прогресу, що є орієнтирами для формування соціогуманістичних імперативів (вимог) людського розвитку та створення рівних для цього базових (ресурсних) можливостей – освітніх, наукових, соціальних, економічних, культурних, медичних, екологічних. І в центрі такого широкого підходу до децентралізації влади стає *людина*, саме задля неї, її розвитку – має служити реформа. При цьому ресурси є базою, де сама людина – особливий національний ресурс, а її діяльність, зокрема інноваційна, – рушій трансформації наявних ресурсів в потенціал. Інтегральний показник потенціалу – це результат діяльності людини. Потенціал – невіддільний від її праці. Саме він є кінцевою метою розробки довгострокових індикативних планів соціально-економічного розвитку, цільових програм на різних рівнях суспільних трансформацій, модернізацій економік, їх укладів та змін життя людини на краще, підвищення її фахового і культурно-освітнього рівня, повноти реалізації і самореалізації. Урешті, інтегральним показником стає людський капітал – незамінне джерело

розвитку і модернізації економіки. Але таким капіталом він стає тоді й тільки тоді, коли духовно-інтелектуальний потенціал людини затребуваний – соціалізується, комерціалізується і приносить прибуток. В іншому випадку він залишається невикористаним ресурсом, резервом.

Таким чином, *неоінституціоналізм* в умовах децентралізації влади виділяє *тверду і м'яку* частини, джерела і рушійні сили у факторах суспільного розвитку, алгоритм трансформації ресурсу в потенціал. Інституціональні структури, інноваційно-інтелектуальні, природо-сировинні, мінеральні та інші ресурси, основні матеріальні, інвестиційні, фінансові фонди та інші матеріальні інституційні інфраструктурні речі, що об'єктивно створюють науково-пошуковий, проектний, апробаційний, впроваджувальний та експлуатаційний цикли нововведень і реконструкцій, – є джерелами прогресу і, головне, торкаються видимої твердої частини факторів процесу розвитку.

Друга група – це рушійні сили, які завжди є *суб'єктивними*, діють (функціонують) опосередковано через систему тонких, невидимих соціально-психологічних матерій – мотивацій, потреб, цінностей, інтересів, норм, творчу активність людини, стимули підвищення її готовності до інноваційної діяльності та перманентного творчого пошуку нових знань, набуття досвіду, навичок. Саме вони підносять духовно-інформаційну мобільність нації, рівень використання нею інтелекту та інших модерних професійно-якісних характеристик, світоглядних систем, зміни яких дедалі більше стають викликами на шляху сучасних суб'єктів новаторської праці, творення економіки знань, що перетворюються в основні рушії майбутніх етапів суспільного розвитку. До рушійних сил, на думку структуралістів, соціальних психологів, етнографів належить також ментальність, культура суб'єктів творчості, у т. ч. інноваційна, організаційно-економічна, морально-психологічний клімат, виробничі відносини, менеджмент, охорона здоров'я, відпочинок, соціальний захист суб'єктів творчості, рівень їх інтелектуальної власності (нематеріальних активів) та інше. Тобто все те, що належить до нематеріальної, неекономічної, до, так би мовити, м'якої, суб'єктивізованої частини рушійних сил людського поступу – мотиваційні механізми, різні соціально-психологічні стимули, соціальні цінності, – які опосередковано впливають на темпи, напрями, пріоритети і, головне, принципи структурних змін. Водночас вони сприяють підвищенню креативності духовно-інтелек-

туального потенціалу щодо як творення власних, так й оперативного запозичення різних лідерських новацій, що «рухають» поступ.

Отже, під час реформи децентралізації влади, власне, на рівні рушійних сил на передній план висувається людський фактор як *домінантний* у системі створення територіальних громад, їх згуртованості, невидимих соціально-психологічних, інформаційних зв'язків і контактів, так і формування урядового класу префектів, – їх орієнтацій, цінностей, компетентності, креативності тощо. Йдеться про їх світоглядні духовно-інтелектуальні цінності, на які не в останню чергу впливають інтелектуалізація, елітаризація та гуманізація, комунікаційні процеси, участь в різних формах когнітивно-креативної, інноваційної та пошуково-винахідницької активності, у зосередженні на інших духовно-інтелектуальних сегментах суспільного поступу. Урешті, мова про розуміння префектами прав і необхідності *бінарного* (соціогуманістичного) захисту *людини та її нації*, його гармонізацію в інформаційному, правовому і громадянському полі; про аксіологію вільного вибору вектора інтеграції у світове вільне співтовариство. А відтак, про соціальний капітал як довіру до провідників суспільних змін і реформ, до інформації, котра в цьому контексті генерується і безперешкодно передається з покоління в покоління як соціальний геном тягlostі розвитку народу, збереження його національної ідентичності, історичної пам'яті, умінь та інтелектуальних надбань, традицій і норм поведінки, наділяючи особистість певними характеристиками і озброюючи відповідним фахово-знаннєвим і духовно-інтелектуальним потенціалом^{30, 31}. Чи не з тих причин так пізно відновлено державність України, бо історично національна еліта нерационально ставилася до *феномену тягlostі* розвитку, до культури об'єднання, особливо, за Шевченком, у «время люте»?!

І сьогодні оптимізацію суспільних трансформацій, реформ влади, територіально-адміністративного устрою не можна реалізувати без врахування цих процесів у воєнних умовах – обмеження матеріальних ресурсів, фінансових активів, слабких зовнішніх інвестицій і потужного дезінформаційного покриття агресором певних територій, нищення соціальної інфраструктури тощо. У таких екстремальних ситуаціях суспільна трансформація, економічні зміни

³⁰ Вовканич С. Й. Суспільні трансформації в умовах глобалізації: соціогуманістичні імперативи, неекономічні чинники та євроінтеграційні пріоритети / С. Й. Вовканич // Регіональна економіка. – 2014. – №1. – С. 66-80.

³¹ Вовканич С. Й. Аксіологія державотворчих процесів в умовах соціально-економічних змін, нових викликів і загроз національній безпеці / С. Й. Вовканич // Стратегічна панорама. – 2015. – № 1. – С. 76-83.

можуть кардинально різнитися, тобто проводитися на макрорівні більш централізовано аж до економічної диктатури, а на мікрорівні, територіальних базових громад – без застосування державою механізмів дерегулювання та обмеження місцевого самоуправління³². Хоча не зовсім поділяємо рефлексію щодо диктатури, але годимося, що підхід до децентралізації влади має бути *диференційованим*. Щобільше, він повинен сприяти артикуляції пріоритетних напрямів *регіональної та загальнонаціональної політики* щодо суспільних трансформацій, економічних змін; рівно ж – виокремляти низку конкретних вимог до важливих блоків процесів і факторів цих змін, які, на жаль, малодосліджені, особливо в умовах децентралізації влади за воєнних умов. Попри те, що префекти мають більше керуватися загальнонаціональними підходами і стратегіями розвитку країни, а територіальні громади переважно перспективними планами свого розвитку, саме їхня *спільна ідея і чин* мають нести спільноті каркас сучасних складових УНІ, аби надолужити ідеологічну прогалину й уможливити знайти ту інтелектуально-управлінську золоту середину між словами М. Грушевського: «Біда України в тому, що нею керують ті, кому вона не потрібна», – з одного боку. І з іншого, – між перефразованим нами висловом Президента США Дж. Кеннеді: не питаєте в України, що вона зробила для вас, вашої територіальної громади, а питаєте, що для неї зробили ми всі разом і я особно.

У цьому плані реформа має *гармонізувати* бюджетну, фіскальну децентралізацію і потреби забезпечення національної армії, оборони; м'яку дерегуляцію на рівні територіальних громад і жорстку регулятивно-наглядову політику держави щодо відцентрових (антиукраїнських) регіональних сил; прихильну акцентуацію загальнонаціональних пріоритетів та пересторогу антиукраїнським інтересам, пов'язаних, приміром, з бажанням регіональних князьків набути особливого статусу. Формат будь-яких суспільних трансформацій, окремих регіонів і громад не має виходити поза межі широкого вивчення соціогуманістичних пріоритетів держави в системі стратегічних досліджень всеукраїнських проблем, проектів і реформ. Зокрема, пов'язаних з соціалізацією Європейської хартії місцевого самоврядування, тобто з децентралізацією «по горизонталі» на рівні територіальних громад, підвищення їх синергії та темпів євроінтеграції. Однак не з децентралізацією «вертикалі» управління країною, де бюджетна, фіскальна чи інша фінансова децентралізація

³² Регулювання національної економіки в екстремальних умовах (в умовах війни) / І. Михасюк, В. Чаус. – Львів : Апріорі. – 2016. – 212 с.

може стати небезпечною для оборонного бюджету держави, її прогресу. Надання Магдебурзького права містам історично не означало децентралізацію країни. З нинішніх позицій державотворення доцільним є строге обмеження принаймні трьох «Д»: денаціоналізації українців, десоборнізації їхньої країни і децентралізації управління нею з позиції імплементації засад УНІ.

Україна, на жаль, не має, на відміну від Заходу, традицій ні призначення, ні безпосереднього досвіду роботи префектів, особливо, коли ідеться про них не як про «смотрящих» президента-диктатора, а як про ефективний національний механізм глибокого *проникнення і закорінення національної ідеї*, особливо в умовах війни Росії проти неї. Префекти в системі органів виконавчої влади, за реформаторським задумом, навіяним досвідом Польщі, Франції, мали б забезпечувати державну політику з питань територіальної організації влади. Проте у нинішніх екстремальних українських реаліях, аби зайняти ці вільні посади, недостатньо закінчити Інститут управління при Президентові України. Замало формально відповідати і вимогам Закону України «Про префектів». Щобільше, недопустимо огульно пересаджувати на вакантні посади префектів колишніх голів ОДА і районів. Цей процес має стати справжнім *перезавантаженням* влади в межах легітимізованих складових УНІ в системі стратегем розвитку. Призначені префекти мають бути далекоглядними державотворчими мужами, сучасними *подвижниками* УНІ, моральними авторитетами і першопрохідцями її втілення в практику, а не імітувати впровадження, щобільше – саботувати. Для цього потрібно більше, аніж лише дія відповідно до закону на засадах верховенства права, відкритості, політичної неупередженості, підконтрольності тощо чи закордонного досвіду³³.

Отже, новостворюваний корпус префектів має стати не тільки формальною інституцією влади, а й довірливим суспільним інститутом, продуцентом нових норм поведінки, прикладом їх втілення в життя і прологом нових прогресивних трансформацій. У цьому аспекті звернемо увагу на упущення, які, згрупувавши, слід сфокусувати на:

а) загрозі завищених очікувань результативності процесу *трансформації* (від лат. *transformatio* – перетворення, видозміна), який, шкода, традиційно і далі сприймається в Україні як

³³ Проект Закону України «Про префектів» від 16.11.2015 /Мін-во рег. роз-ку, будівництва та житлово-ком. госп. України. – Режим доступу: <http://www.minregion.gov.ua/wp-content/uploads/2016/01/prefekti-16.11...pdf>

стратегічно-урядовий, буцімто універсальний напрям проведення змін революційним і еволюційним шляхом соціально-економічного, національно-політичного та іншого розвитку суспільних систем та підвищення їхньої ефективності³⁴. Однак, за умов зовнішніх загроз наперед висувається значно складніше і якісно глибше пересновування (перезавантаження) суспільних відносин та їх характеристик, тобто на порядку дня трансформація зі зміною *сутності* систем для спрямування їх в загальноцивілізоване русло, прорив на світові простори і ринки. А для цього потрібна їх *транзиція* (від лат. transitus – перехід), що означає перехід від однієї якості системи до іншої, від радянської індустріальної (планово-командно-адміністративної) через перехідну до постіндустріальної (ринкової), наукомісткої (інформаційної) економіки – ліберальної зі структурною перебудовою, приватизацією, створенням нових інститутів та інституцій. А, головне, перейти від тоталітаризму управління до демократії, від т. з. радянської до національно свідомої, за І. Франком, цілої, себто *цілісної* людини, спільнота якої вважає транзицію ціннісною (аксіологічною) запорукою інтеграції в цивілізований світ. Транзиція – це якісно вищий напрям змін не тільки твердих (матеріальних, видимих) частин економічного базису суспільства (мінеральні, інтелектуальні та інші ресурси, фонди, активи тощо). Він більшою мірою охоплює м'які (невидимі) надбудовні елементи – соціально-психологічні, духовно-моральні, світоглядні цінності, свідомість і потреби, норми поведінки, орієнтації, суспільні правила гри тощо. Урешті, впливає на темпи виконання домашніх завдань з євроінтеграції, на глибину потреби суспільно-громадського і урядового розуміння виконання цих фундаментальних домашніх завдань для подальшого успішного руху України шляхом цивілізаційного розвитку. В умовах децентралізації влади, власне, префекти мають не допустити її проведення за ворожими лекалами як зовнішніми, так і внутрішньо-регіональних князків, олігархічні орієнтації, офшорні цінності яких мають не лише локальні впливи;

б) неналежній увазі до *неекономічних чинників* підвищення ефективності розбудови національної держави та її економіки при виконанні домашніх завдань, необхідних для повноправного її вступу в європейські інституційні економічні та безпекові структури, які

³⁴ Вовканич С. Соціогуманістичні засади ідеології духовно-інтелектуального забезпечення державотворення в Україні, або Імперативи (р)еволюційних трансформацій гуманітарної політики в умовах загроз буттю українськості : препр. наук. доп. / С. Й. Вовканич. – Львів : ІРД НАН України. – 2014. – 38 с.

належить виконати кожному і Україні назагал. Серед них такі вагомі, як-то: підняття ролі і значення внутрішньо-вітчизняного інвестора, соціального капіталу як довіри соціуму до владних інституцій, банків, судів тощо; наявність політичної волі високих очільників держави щодо проведення реформ, викорінення корупції, злочинства та інших форм девіальної поведінки. Поглибленні потреби розуміння зростаючої багатопланової ролі цих факторів у: підвищенні національної безпеки та системи колективного захисту, верифікації форм соціальної активності територіальних громад, піднесенні морально-психологічних характеристик, духовно-культурних цінностей суспільного загалу та правлячих еліт, їх патріотичності, пасіонарної готовності захищати незалежність держави, права і свободи нації та людини праці, виховання спільного погляду на історію і бачення майбутньої єдиної держави Україна, національної її ідеї як стратегіями розвитку нації;

в) необхідності зацікавлень префектів як урядових трансферів *громадськими формами* управління державою, волонтерськими рухами в різних сферах суспільної діяльності, які можна було б поширити на інші сфери, аби зміцнити світогляд громадян, їхні цінності та довіру;

г) завданнях префектів як неформального інституту і формальної інституції компенсувати брак концентрації зусиль уряду щодо залучення *духовно-моральних імперативних* чинників суспільних трансформацій шляхом підсилення аксіології євроінтеграційних процесів та підвищення ефекту емерджентності як каналу якісного приведення структур відповідно до їхніх функцій в системі національної та світової безпеки.

Неоінституціоналізм дозволяє підсилити вагу регіональної економічної політики, ролі територіальних громад в пан-українській, європейській та світовій метропольних мережах, націливши на ширші полімірні творчі пошуки. По-перше, як *консолідувати націю*, аби вона дихала на повні груди, двома легенями і духом української ідеї. По-друге, як поєднати в процесі децентралізації метропольність великих міст (які часто-густо на Сході сильно зросійщені й не лише за мовою) з соборністю країни заради захисту ідентичності титульної нації та розвитку культурного розмаїття інших народів, що живуть в інформаційному просторі України, і не тільки на територіях, прилеглих чи близьких до цих великих центрів. По-третє, як зберегти, не маргіналізуючи місцеві діалекти самотутніх субетносів на окремих територіях,

з загальнонаціональною стратегією духовно-інформаційного відродження *корінної* потолоченої нації, її простір для розбудови для «рідної хати» (за Митрополитом Андреем Шептицьким) після багатовікового поневолення, справедливо поєднуючи функції префектів, метрополійний вплив великих міст і активність місцевого самоврядування територіальних громад.

У цьому контексті новий корпус державних службовців має цінитися аксіологією ідеологічних засад державотворення, наданням складовим національної ідеї статусу стратегем розвитку країни на далеку перспективу, аж до вступу в євроінтеграційні структури³⁵. Нині УНІ установилася як концепт-конструкт духовно-інтелектуального потенціалу нації, себто людей-державотворців і співгромадян, які, спираючись на минуле, нині мобілізують державотворчі сили на здобутки європейського майбутнього, на становлення і консолідацію українського народу як єдиної політико-етнічної спільноти і цілісної одиниці світового співтовариства, що наближає національний ідеал до найвищих досягнень людства в різних сферах розумної життєдіяльності на шляху до прогресу і добробуту.

Вагомим індикатором можливості сформувати сучасний прядок денний інноваційного розвитку України є творча спроможність національних еліт, їхній ексклюзивний внесок у приріст ВВП країни. Україна зобов'язана не втратити, а щораз більше нарощувати *темпи середовищеспроможності* свого національного і духовного відродження, чітко визначити вектор підвищення конкурентоспроможності в освітньому, фахово-знаннєвому, науково-технологічному, інформаційно-інноваційному та інших якісних ціннісних (аксіологічних) сутностях суспільного прогресу. Це архіважливо, щоб на рівнопартнерських засадах увійти в систему міжнародного розподілу праці не в статусі постачальника дешевої робочої сили чи сировинних ресурсів, а креативного *інновативно-впливового* суб'єкта.

Отже, проведення децентралізації влади в країні вимагає ґрунтовних досліджень не лише для створення соціально-психологічного, морального чи іншого портрета сучасного префекта як суспільного інституту нових норм поведінки для їх закріплення в урядових інституціях. Нами викладено спробу розв'язання цієї проблеми в

³⁵ Українська Національна Ідея як духовно-інтелектуальний код соборності народу: етнічний, інтеграційний та цивілізаційний вектори. Матеріали круглого столу / за ред. В. С. Кравців. – Львів : ІРД НАН України. – 2011. – 62 с.

системі ідеологічних засад державотворення і національної безпеки України. Загалом це має стати предметом копіткої роботи національних еліт і центрального уряду. Сучасна візія націо-державотворення вимагає праці авторитетів економічної, політичної, історичної, військової й філософської думки, участі громадськості. Час довести світові загальноукраїнське розуміння ООН як цементуючого чинника побудови нового соціогуманістичного фундаменту міжнародних відносин в ХХІ ст.

1.3. Реформування адміністративно-територіального устрою в системі просторової організації суспільства

Вдосконалення адміністративно-територіального устрою – це важливе завдання, що постає перед країною в період важливих суспільно-політичних перетворень, спрямованих на досягнення вищого рівня соціально-економічного і культурного розвитку, створення ефективної системи управління територіями. Адже АТУ є основою територіально-політичної організації країни і необхідною передумовою для здійснення державної регіональної політики, проведення економічних і управлінських реформ з метою збалансування просторового розвитку і підвищення життєвого рівня населення³⁶.

Політико-історичні, культурні, економічні, загальносуспільні особливості розвитку території, безперечно, впливають на систему розселення, найбільш виразно це віддзеркалюється у реакції на зміну адміністративно-територіального поділу шляхом трансформації функцій поселень, переорієнтації міграційних потоків людей, капіталів, товарів та послуг тощо. Своєю чергою, вже сформована на певному історичному етапі система розселення часто відображається в адміністративно-територіальному поділі або АТУ держави, який є фактично поділом території країни з врахуванням історичних та етнічних місцевих традицій на певні частини для здійснення функцій державного управління.

Роль зміцнення місцевого самоврядування врахована у визначенні АТУ як внутрішнього поділу території держави на адміністративно-територіальні одиниці з метою раціональної організації державного

³⁶ Тітенко З. В. Суспільно-географічні аспекти адміністративно-територіального устрою обласного регіону (на прикладі Одеської області): Автореф. дис... канд. геогр. наук: 11.00.02 / Одес. нац. ун-т ім. І. І. Мечнікова. – Одеса, 2007. – С. 3.

та громадського управління регіонами, народним господарством, загалом політичним і культурним життям³⁷.

Найбільш комплексно поняття АТУ визначено у законопроекті «Про засади та порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою України» (2016 р.), а саме: як «обумовлену географічними, історичними, економічними, соціальними, культурними та іншими чинниками внутрішню територіальну організацію держави з розмежуванням її території на складові частини – адміністративно-територіальні одиниці, з метою забезпечення населення необхідним рівнем публічних послуг, раціональною системою управління соціально-економічними процесами, збалансованим розвитком усієї території держави»³⁸.

Разом з тим відсутність на цей час єдиних методологічних і методичних підходів до вдосконалення АТУ на всіх рівнях стримує процес обґрунтованого адміністративно-територіального реформування.

Зазначимо, що проблема реформування АТУ є об'єктом між-дисциплінарних досліджень, але значна частина питань належить до регіоналістики та суспільно-географічної науки. Для отримання ефективних результатів реформи необхідне всебічне обґрунтування низки важливих питань, серед них: дослідження сучасних тенденцій та виявлення перспектив розвитку систем розселення в Україні³⁹.

Методологічно-концептуальна база дослідження АТУ охоплює взаємопов'язані, але цілком індивідуальні *концепції регіональної економіки та суспільної географії*: територіальної організації суспільства, територіальних суспільних систем, просторових систем розселення, соціально-економічного районування та регіоналізації, нової економічної географії, теорії оптимального розміщення підприємств, просторової організації економіки, теорії полюсів зростання, теорії «центр-периферія», теорії регіонального саморозвитку тощо. Ці теорії та концепції містять положення, які мають бути основними принципами й критеріями виділення АТО, визначення їх оптимальної кількості на різних рівнях управління,

³⁷ Енциклопедія сучасної України: Т. 1. А / НАН України. – К., 2001. – С. 193.

³⁸ Проект Закону України «Про засади та порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою України» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.kamadm.gov.ua/files/Proekt_ZU_pro_ATU-28.01.2016.pdf

³⁹ Жук П. В. Актуальні завдання та шляхи реформування адміністративно-територіального устрою в Україні / П. В. Жук // Соціально-економічні проблеми сучасного періоду України. – 2015. – Випуск 1 (111) – С. 24.

параметрів оптимальної доступності до адміністративних центрів територіальних громад, повітів та регіонів.

У контексті теорії єдиного економічного простору погоджуємось із вченими, які розглядають регіон як цілісне просторове утворення, дуже часто значне за розмірами, що є найбільшою таксономічною одиницею в системі територіального поділу, всередині якого взаємодіють природно-географічні, економічні, соціальні, етно-демографічні та інші процеси. Результатом деформації економічного простору стає поява нових просторових утворень. Просторові утворення – це ареали господарської діяльності, як правило, з мережевою структурою, сила внутрішньої інтеграції яких формує синергетичний ефект і здатність впливати на зовнішнє середовище⁴⁰.

На нашу думку, новий АТУ в Україні має опиратися на особливості вже сформованої та перспективної просторової системи розселення населення та мережі населених пунктів, що спроможні бути центрами адміністративно-територіальних утворень і надавати відповідний обсяг адміністративних послуг завдяки оптимальній *часовій, транспортній, фінансовій доступності*. Зазначимо, що під системою розселення слід розуміти територіально цілісну та функціональну сукупність поселень, яка формується внаслідок розвитку виробництва та послуг в їх межах. Делімітація її меж та рівень розвиненості визначається інтенсивністю зв'язків між поселеннями, яка значно більша в системі розселення, ніж поза нею.

При реформуванні АТУ необхідно брати до уваги історично сформовані системи розселення, оскільки вони достатньо інертні в часі щодо змін та трансформацій. З огляду на характер господарювання населення, слід враховувати, що, зокрема, дисперсна (розсіяна, наприклад, хутори) та дисперсно-групова (селища, села) форма розселення властиві для сільського розселення більшості території України, групова – найхарактерніша форма міського розселення (місто, агломерація, конурбація).

Зазначені форми розселення далеко не завжди існують у чистому вигляді, вони часто утворюють численні змішані та перехідні модифікації, характерні для певних районів. З розвитком економіки форми розселення змінюються, пристосовуючись до нових умов і вимог життя.

⁴⁰ Толстогузов О. В. Типология подходов к региональным экономическим исследованиям и категория экономического пространства [Электронный ресурс] / О. В. Толстогузов. – Режим доступа: <http://cyberleninka.ru/article/n/tipologiya-podhodov-k-regionalnym-ekonomicheskim-issledovaniyam-i-kategoriya-ekonomicheskogo-prostranstva>.

При обґрунтуванні АТУ необхідно враховувати системи розселення, які формуються за такими ознаками:

- інтенсивність трудових, виробничих, наукових, культурних, адміністративних, торговельних, освітніх та інших зв'язків між поселеннями;
- рівень взаємозв'язків місць проживання з основними місцями праці, центрами громадського обслуговування і місцями поза-міського відпочинку;
- щільність населення та густота мережі міських і сільських населених пунктів;
- співвідношення чисельності населення в містах різної величини.

На початковому етапі реформування АТУ, коли за добровільним принципом формуються об'єднані територіальні громади, слід розглядати первинні, низові системи розселення (локальні). У географічній науці за просторовим масштабом охоплення системи розселення поділяються на локальні й регіональні. Локальні системи охоплюють відносно невелику площу. Критерієм розмежування такої системи є показник транспортної доступності, який визначає відстань (у годинах) від центру системи до крайнього поселення. Локальні системи сприяють активнішому спілкуванню людей, інтенсифікації економічних зв'язків між господарюючими суб'єктами і забезпечують життєздатність цілої системи. Центром локальної системи розглядається найбільше моно- та багатофункціональне місто, селище, село.

Регіональні системи розселення охоплюють досить великі території. В Україні вони включають одну область, кілька областей, об'єднаних виробничими зв'язками, природними ресурсами, культурою і способом життя населення. Найбільше місто регіону як поліфункціональне набуває значення регіонального центру. Іноді регіональна система може мати кілька центрів, якщо вони приблизно рівнозначні.

Упродовж різних історичних періодів розвитку України принципи та критерії виділення адміністративних одиниць територіальної організації влади змінювалися. Зволікання з реформуванням організації державної влади та місцевого самоврядування з часів незалежності України призвело до надмірної централізації, соціально-економічних диспропорцій регіонального розвитку, інформаційної агітації щодо регіонів-донорів та регіонів-реципієнтів тощо. Так, впродовж періоду

незалежності в умовах політичної нестабільності, послаблення керованості державою, несистемного підходу до розбудови місцевого самоврядування в Україні шляхом подрібнення почали досить активно створюватися нові адміністративні райони і особливо сільські ради. Зокрема, з 1991 р. по 2006 р. було створено 5 нових адміністративних районів, а кількість сільських рад зросла майже на 800 одиниць⁴¹. В умовах незворотних процесів депопуляції, міграції трудового капіталу та спаду економічної активності в Україні, які обтяжені світовою фінансовою кризою 2008-2010 рр. та політичною нестабільністю й військовим конфліктом на Сході України, набувають особливої актуальності й важливості процеси реформування АТУ, які мають відповідати принципам, що забезпечуватимуть:

- самостійність виділеної одиниці адміністративно-територіального поділу в межах власних повноважень та відповідальність за її подальший розвиток;
- цілісність території, яка забезпечується однаковістю управлінських рішень на всій її території;
- відповідність історично сформованій системі розселення населення території та забезпечення її стійкого розвитку;
- раціональність використання територіальних ресурсів та економічного потенціалу для розвитку соціальної інфраструктури;
- сприяння розвитку місцевих етносів;
- перспективність – врахування прогнозів розвитку продуктивних сил з тим, щоб адміністративно-територіальні утворення мали достатній соціально-економічний потенціал для подальшого соціально-економічного розвитку⁴².

Оскільки прагнення інтегрування України до ЄС ставить питання про відповідність АТУ держави⁴³ європейським стандартам організації управління регіональним і місцевим розвитком, розбудови

⁴¹ Павлюк А. П. Реформування адміністративно-територіального устрою України: проблеми та перспективи реалізації / А. П. Павлюк // Стратегічні пріоритети. – 2007. – №1. – С. 161.

⁴² Там само, с. 163.

⁴³ Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року» від 6 серпня 2014 р. № 385 [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/385-2014-%D0%BF>; Коаліційна угода. Парафована керівниками 5 партій 21 листопада 2014 р. [Електронний ресурс] – Режим доступу : http://samopomich.ua/wp-content/uploads/2014/11/Koaliciyna_uhoda_parafovana_20.11.pdf

й зміцнення місцевого самоврядування, то додатковими принципами реформування АТУ, актуальними для України, є:

- субсидіарність (визначення найдоцільніших повноважень органів публічної влади кожного рівня АТО);
- відповідність АТУ рекомендаціям ЄС щодо Номенклатури територіальних одиниць для статистики (Nomenclature of Territorial Units for Statistics – NUTS);
- відповідність Європейській хартії місцевого самоврядування;
- гармонізація інтересів центру та регіонів в умовах посилення метрополійних процесів та формування нового типу розселення – агломераційного;
- відповідність повноважень і ресурсного забезпечення (просторового, земельного, фінансового, податкового).

Окрім того, з огляду на сучасні умови окупації Російською Федерацією українських земель, раціональне реформування АТУ створює умови для розвитку держави як цілісного утворення, виходячи з інтересів забезпечення територіальної безпеки України. Результатом реформування АТУ мають бути чітка вертикаль виконавчої влади, дієве розмежування функцій центральної та регіональної державної влади, автономізація місцевого самоврядування, економія місцевих бюджетних коштів та розширення власних можливостей регіонів щодо фінансування регіонального розвитку⁴⁴ та забезпечення стійкості держави в умовах виникнення зовнішніх і внутрішніх загроз її територіальній цілісності.

Зазначимо, що протягом історичного минулого нашої держави було характерним одночасне існування різних варіантів адміністративно-територіального устрою, які реалізовували інтереси держав, до складу яких входили українські землі, що відобразилося на сформованій системі розселення. На думку В. Литвина, адміністративно-територіальний устрій має відображати специфіку внутрішньої «територіальної тектоніки» – розміри підконтрольної певному соціуму території, щільність населення, оптимальність системи комунікацій, історично сформовані особливості розселення, роль міст як центрів тяжіння. В Україні наслідком тривалої бездержавності й територіальної розчленованості стали відчутні диспропорції, сформовані «під потреби» іноземних держав, що відобразилося в

⁴⁴ Долішній М. І. Регіональна політика на рубежі XX-XXI століть: нові пріоритети. – К.: Наукова думка, 2006. – С. 482.

адміністративно-територіальному устрої, який трансформувався внаслідок воєн і дипломатичних угод, етнічних і міжконфесійних протистоянь тощо⁴⁵.

При обґрунтуванні АТУ слід враховувати, що системам розселення, а особливо регіональним системам розселення, всупереч політичним чинникам, властиве прагнення до цілісності та сталості розвитку, наближення до ідеального розподілу населення за «рангом-розміром» Ціпфа, посилення міжміської співпраці, налагодження комунікації між поселеннями, які відокремлені адміністративними межами. В одних випадках межами ієрархічних ланок АТУ та територіальних одиниць (поселень) системи розселення є ті самі географічні межі (гори, ріки, озера, моря тощо). В інших випадках – межі адміністративно-територіальної одиниці проходять по існуючих або колишніх кордонах, які є бар'єрними межами в системі розселення. Існують варіанти, коли система розселення розподіляється на ареали автономних соціумів, що враховується також при організації АТУ. Співвідношення у понад 50% між чисельністю населення регіонального центру та людністю другого за величиною міста в регіоні засвідчує про диспропорцію розселення, що безперечно впливає на функціонування АТУ.

Як зазначає М. С. Дністрянський, зміст одного з етапів методичного прийому оптимізації АТУ полягає у розмежуванні основних адміністративних одиниць з урахуванням попередніх меж, соціального тяжіння населених пунктів, напрямків міграції, конфігурації транспортної мережі та побажання місцевого населення⁴⁶.

Взаємозв'язок систем розселення населення та структури АТУ існує у багатьох державах різного масштабу та форми управління. Особливу увагу при реформуванні АТУ слід приділяти його низовим (локальним) рівням та локальним системам розселення, оскільки саме на цьому рівні існують найбільш тісні просторові зв'язки між поселеннями.

Отже, при реформуванні базового адміністративного рівня слід дотримуватися таких принципів:

- *розселенський (екістичний)*, тобто відповідність меж нових громад сформованим локальним та регіональним системам розселення; адміністративні функції центральних поселень при

⁴⁵ Литвин В. Адміністративно-територіальний устрій України: ретроспективне бачення й перспективи реформування [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.golos.com.ua/article/255545>

⁴⁶ Коломийчук В. С. Розвиток соціально-економічного розвитку адміністративного району в умовах перехідної економіки (підходи до вивчення, стратегії розвитку). – Тернопіль : Укрмедкнига, 2001 – С. 36.

цьому мають розширюватись із врахуванням прогнозів розвитку систем розселення;

- *територіальний (або просторовий)*, тобто громади мають охоплювати компактну територію, всі поселення якої мають високий ступінь транспортної доступності;
- *демографічний* – врахування тенденцій відтворення населення, зміни його статеві-вікової структури, міграційні потоки тощо;
- *соціально-економічний* – громада має здійснювати економічну діяльність в межах своєї території задля забезпечення повсякденних потреб населення, економічної самодостатності на основі ефективного використання місцевих ресурсів та людського капіталу;
- *самоврядний* – представляти інтереси громад, забезпечувати їх право на здійснення самоврядування;
- *самоорганізації* – територіальна громада формує органи самоорганізації населення, виходячи з її природного права здійснювати місцеве самоврядування.

При формуванні нової системи АТУ слід використовувати позитивне надбання минулих епох, однак основою для його обґрунтування має слугувати не лише виробничий чи енергетичний потенціал (що було визначальним у територіальній організації господарства на просторах радянської імперії), а найперше – людина з її соціальними потребами. У 70-х рр. XX ст. методики організації територіальних систем, пов'язаних з обслуговуванням населення, базувалися на нормуванні радіусу обслуговування районних, міжрайонних, опорних центрів систем розселення. Радіуси обслуговування визначались шляхом встановлення певного кілометражу (транспортної доступності) без врахування сил тяжіння до соціокультурних центрів⁴⁷.

Врахування при реформуванні АТУ впливу системи розселення обумовлено необхідністю утворення самодостатньої адміністративної базової одиниці для організації державного управління.

Сучасне формування систем розселення, розміщення міст та інших поселень має бути спрямоване на задоволення потреб в трудовій і виробничій діяльності та життєзабезпечення населення, створення комфортного середовища проживання тощо. Тому актуальним завданням є розробка системних принципів оптимальної просторової

⁴⁷ Садова У. Я. Адміністративно-територіальна реформа і регіональна соціальна політика в Україні / У. Я. Садова // Регіональна політика в Україні: сучасні форми та методи реалізації : зб. наук. пр. Вип. 2 (52) / НАН України. Ін-т регіональних досліджень. – Львів, 2005. – С. 524.

організації територій, які спрямовані на формування безпечного, комфортного середовища проживання населення з урахуванням збереження природних ресурсів та забезпечення збалансованого розвитку регіонів. Як слушно зазначає А. Павлюк, адміністративно-територіальна реформа має передбачати зміни обох складових: і системи територіального устрою, і системи територіальної організації влади в державі⁴⁸.

Важливо крізь призму теорій просторового розвитку розглядати і особливості формування моделей розподілу влади «центр – локалітет (місцевість)», серед яких у ЄС поширення набули такі: модель «представництва» (Великобританія); модель «взаємодії» (країни Західної і Центральної Європи: Німеччина, Франція, Італія і т. д.); модель «відносної автономії» (Скандинавські країни). Так сформовані три моделі розподілу функцій з надання послуг, характерних для світової практики, які відповідають цим підходам розподілу повноважень між центральними і регіональними (місцевими) органами влади: модель відносної автономії, модель представництв і модель взаємодії⁴⁹.

Вважаємо, що на цьому етапі в Україні слід забезпечити оптимальну модель розподілу повноважень з урахуванням сегрегаційних та соціальних ризиків, саме такими властивостями володіє модель «взаємодії» відносин між центральною та місцевою владою.

Найбільші протиріччя між цими ланками влади спостерігаються у містах районного та обласного значення. Отже, велика увага при реформуванні має відводитися ролі адміністративних центрів у розвитку адміністративно-територіальної одиниці та реалізації відповідної політики поліцентричного розвитку, коли викристалізуються кілька рівноцінних центрів у регіоні, що підвищують стійкість системи та її соціально-економічну безпеку.

Зауважимо, що сучасний об'єктивний процес метрополізації (тобто посилення впливу великого міста на прилеглу територію та за її межі) – двоїстий за своїми домінантними векторами процес: з одного боку, він «висмоктує» ресурси периферії, поглиблює соціально-територіальну сегрегацію, заохочує конкуренцію метрополій, а з іншого, –

⁴⁸ Павлюк А. П. Реформування адміністративно-територіального устрою України: проблеми та перспективи реалізації / А. П. Павлюк // Стратегічні пріоритети. – 2007. – №1. – С. 160.

⁴⁹ Формування моделі розподілу влади «центр – місцевість»: теорія і практика (Аналітична записка за матеріалами Міжнародної науково-практичної конференції в рамках Сьомих регіональних та муніципальних читань, місто Тернопіль, 9–10 жовтня 2014 року) // Вісник ТНЕУ. – 2014. – № 4. – С. 164.

метрополія залучає території до процесів модернізації та ринкових обмінів і, відповідно, стимулює реновацію периферії, інтегруючи локальні господарські комплекси і системи розселення. Крім того, метрополізація дозволяє регіону сформувати свої поліфункціональні центри (ареали) глобальної конкурентоспроможності – центри нової економіки (центри багатства й споживання, центри інновацій і конвергенції). І цей суперечливий економіко-географічний процес складає основу сучасної територіальної організації суспільства⁵⁰.

Основною системоформуючою якістю центру є сила його тяжіння, яка залежить від величини економічного потенціалу і функціональної розвиненості міста. Ці дві ознаки є основою характеристики міста як об'єктивно локалізованого в просторі поля географічної взаємодії. Розкрити величину економічного потенціалу і функціональної розвиненості міського поселення допомагає група «локаційних» ознак. Провідним у цій групі є величина або людність міського поселення. У кінцевому підсумку, навколо кожного міста формується локальний район розселення, де проявляється безпосередній вплив центру на інші населені пункти. Тому будь-яка локальна система розселення – це зосередження локальних районів і зон поєднання розосередженого розселення, що перебуває у сфері впливу великого міста⁵¹. Ці об'єктивні процеси слід враховувати при реформуванні АТУ.

Формуючись на базі лідируючого центру, метрополія становить собою територіально «розподілену» систему його позиціонування, вибудований у матриці центр-периферійної взаємодії ареал його політико-економічної домінації. При цьому в основі сучасної моделі центр-периферійної взаємодії лежить необхідність врахування нових особливостей урбанізації та постіндустріалізації економіки, а саме домінантності чинника розвитку великих міст як таких, їх інфраструктури та економіко-демографічного потенціалу⁵².

⁵⁰ Метрополізаційні процеси в регіоні: концептуальні підходи та прикладні аспекти просторового аналізу: науково-аналітична доповідь / НАН України. Інститут регіональних досліджень; наук. ред. М. І. Мельник. – Львів, 2014. – С. 43.

⁵¹ Кузнецов М. М. Формирование системы расселения Крыма под влиянием транспортного фактора / М. М. Кузнецов // Ученые записки Таврического национального университета им. В. И. Вернадского. Серия «География». – 2004. – Том 17 (56). – № 4. – С. 326.

⁵² Метрополізаційні процеси в регіоні: концептуальні підходи та прикладні аспекти просторового аналізу: науково-аналітична доповідь / НАН України. Інститут регіональних досліджень; наук. ред. М. І. Мельник. – Львів, 2014. – С. 43-44.

Домінування соціальних результатів над економічними є запорукою успішного реформування і розвитку локальних систем розселення. Однак пріоритетними у вирішенні завдань реформування є економічні критерії, які стануть базою для забезпечення фінансової спроможності територіальної громади. Передусім це стосується структури економіки цього адміністративного утворення, бази для оподаткування суб'єктів господарювання, бюджетного забезпечення первинних потреб розвитку громади, соціально-економічного потенціалу розвитку території, інвестиційної привабливості та обґрунтованого маркетингового підходу до підвищення капіталізації тощо.

Крім критерію чисельності населення адміністративно-територіальних одиниць, враховуються й інші ознаки, зокрема: природно-історичні (грунти, клімат, щільність населення, етнографічні особливості тощо); економічні (зосередження промисловості, сільсько-господарських об'єктів, ареалів надання висококваліфікованих послуг, тяжіння населення до торгово-розподільчих центрів тощо); адміністративні (навантаження території за чисельністю населення, зручність управління тощо). При цьому кількісні критерії мають диференціюватися залежно від щільності населення та особливостей урбанізації території. В організаційному плані реформу АТУ слід розпочинати лише тоді, коли буде створено її достатнє нормативно-правове, кадрове та фінансове забезпечення⁵³.

Розробляючи концепцію просторового розвитку держави, іноземними вченими зазначається, що «існуюча в певний момент часу мережа територіальних поділів (визначена їх межами) завжди є результатом закріплення певного балансу інтересів і складного поєднання в просторі і часі етнонаціональних, політичних, економічних та інших чинників, а також уявлень про можливості та доцільності територіального розмежування повноважень та ресурсів»⁵⁴.

Основним завданням реформування базового рівня АТУ є наближення адміністративних послуг та підвищення ефективності державного управління й стимулювання місцевого самоврядування; а

⁵³ Павлюк А. П. Реформування адміністративно-територіального устрою України: проблеми та перспективи реалізації / А. П. Павлюк // Стратегічні пріоритети. – 2007. – №1. – С. 163.

⁵⁴ Фундаментальные проблемы пространственного развития Российской Федерации: междисциплинарный синтез. – М.: Медиа-пресс, 2013. – С. 620.

головним інструментом реформування є децентралізація (фінансово-бюджетна, податкова, територіальна).

Метою реорганізації одиниць другого рівня АТУ (районного) є наближення органів державної влади і адміністративних послуг до населення, а головним інструментом – субрегіоналізація простору. Для визначення субрегіональних центрів у науковій літературі пропонується використовувати метод рангової оцінки сучасних районних центрів за показниками людності, транспортної доступності, економічного потенціалу, рівнем соціального розвитку, кількістю та якістю міжрайонних функцій. При визначенні зон тяжіння адміністративних центрів другого рівня АТУ (субрегіонального) слід виходити з критерію доступності центру за соціально-економічними зв'язками; середній радіус зони надання послуг може становити не більше 50 км⁵⁵ (1,5-годинна доступність на автомобілі).

Інтегральний показник суспільно-просторової взаємодії (СПВ), який одночасно враховує розмір і кількість мешканців поселення для оцінки його потенціалу, розраховують за формулою (1)⁵⁶:

$$СПВ = \frac{H * \sqrt{S}}{1000}, \quad (1)$$

де: *СПВ* – коефіцієнт суспільно-просторової взаємодії, *H* – чисельність населення поселення, *S* – площа поселення.

Важливого значення для оптимізації просторового розвитку адміністративної одиниці базового рівня набуває розташування адміністративного центру. Він може бути розміщений у геометричному центрі адміністративно-територіальної одиниці, тобто – центрально, або ексцентрично (периферійно), коли центр розташований дуже близько близькості до межі адміністративно-територіальної одиниці⁵⁷.

Загальними ж критеріями просторової оптимізації АТУ є підвищення ефективності державного управління і місцевого самоврядування, усунення дублювання низки функцій, збалансованість площі

⁵⁵ Тітенко З. В. Суспільно-географічні аспекти адміністративно-територіального устрою обласного регіону (на прикладі Одеської області): Автореф. дис... канд. геогр. наук :11.00.02 / Одес. нац. ун-т ім. І. І. Мечнікова – Одеса, 2007. – С. 11.

⁵⁶ Зайцева Ю. С. Городской барометр: система мониторинга социально-экономического развития муниципальных образований. – М.: Фонд «Институт экономики города», 2007.

⁵⁷ Коломийчук В. С. Розвиток соціально-економічного розвитку адміністративного району в умовах перехідної економіки (підходи до вивчення, стратегії розвитку). – Тернопіль: Укрмедкнига, 2001. – С. 86.

і розселення населення адміністративних одиниць, формування пропорційної конфігурації територіальних громад, виходячи з рівня розвитку транспортної та соціальної інфраструктури. Причому адміністративний центр не завжди відповідатиме геометричному центру об'єднаної територіальної громади, водночас не допускатиметься ексцентричність його розташування для надання рівного доступу мешканців до соціально-культурних об'єктів.

Результатом реформування АТУ мають стати фінансово-економічна спроможність територіальних громад, оптимізація навантаження на транспортну, інженерну, інформаційно-комунікаційну та соціальну інфраструктури, перерозподіл адміністративних та економічних функцій між адміністративними центрами одиниць АТУ; сприяння формуванню нових точок економічного зростання; підвищення транспортної, економічної, часової доступності до центрів надання послуг та покращення можливостей для міжмуніципальної інтеграції шляхом впровадження новітніх інструментів субсидіарності та державно-приватного партнерства. Раціональна муніципальна політика щодо формування точок зростання має базуватися на підтримці тих населених пунктів, які можуть бути центрами об'єднаних територіальних громад, насамперед міста та селища.

Зарубіжний досвід також свідчить, що успішно можуть функціонувати об'єднання муніципалітетів в приміських зонах великих міст на договірних засадах, що забезпечує баланс інтересів всіх громад.

Рушійною силою або свого роду двигуном, що забезпечує постійний розвиток і відтворення системи відносин «центр-периферія», є постійна якісна трансформація ядра за рахунок генерування, впровадження та дифузії нововведень. Досягнення ефектів метрополійного поширення у просторовому аспекті, тобто на прилеглу територію і віддалені регіони, значною мірою залежить від абсорбційної здатності їх економік до сприйняття технологічних, управлінських і соціальних інновацій, наявності відповідних умов і ресурсів розвитку, транспортно-комунікаційних коридорів та мереж, інтелектуального капіталу⁵⁸.

Для виявлення інтенсивності впливу центру на рівень соціально-економічного розвитку території застосовують такий методичний підхід, який полягає в умовному поділі районів адміністративної

⁵⁸ Метрополійні функції великих міст України: потенціал розвитку та перспективи реалізації : монографія / НАН України. Державна установа «Інститут регіональних досліджень ім. М. І. Долішнього НАН України»; наук. ред. М. І. Мельник. – Львів, 2016. – С. 176.

області на три групи залежно від віддаленості районного центру від обласного: найменш віддалені райони, які розташовані від ядра на відстані до 50 км; середньо віддалені – від 50 км до 75 км; найбільш віддалені – від 76 км до 137 км. Такий поділ був підтверджений емпірично на прикладі Львівської області⁵⁹. Цей методичний підхід може бути корисним при обґрунтуванні оптимальної моделі АТУ.

У Львівській області достатньо розвинена міська мережа: 45 міст (з яких 41 – малі, 3 – середні, одне – велике, а саме обласний центр), 34 селищ міського типу. Тут розташовано 9,6% міст та 3,8% смт України. За кількістю міст Львівська область перебуває на другому після Донецької. У міській системі розселення домінують малі міста – понад 90% від всіх міст області. Щільність міських поселень у регіоні є найвищою – 35,7 од. на 10 тис. км², тоді як по Україні в середньому – 22,3. За густотою міської поселенської мережі 3,6 од. на 1000 км² Львівська розташована на третьому місці після Донецької (6,9) та Луганської (5,5) областей ранньої промислової урбанізації, перевищуючи середньо українське значення в 1,6 разу. Значна частина малих та середніх міст Львівської області має стійкі депопуляційні тенденції щодо скорочення чисельності населення та його старіння через низький рівень народжуваності, зниження рівня життя.

Протягом 2001-2015 р. абсолютна чисельність міського населення області скоротилася на 36,66 тис. осіб, що пов'язано з природним скороченням та міграційним відтоком, загальноукраїнськими процесами депопуляції.

У містах регіону сконцентровано 92,8% міського населення Львівщини. В обласному центрі за станом на початок 2014 р. зосереджено 29,8% всього населення області.

Характерними рисами цього етапу урбанізації є зростання ролі обласного центру у міській мережі розселення та формування ним потужних доцентрових потоків населення, мігрантів, фінансових та інвестиційних ресурсів регіону. При одночасному збільшенні відносного показника рівня урбанізації протягом аналізованого періоду на 0,97% – з 59,88% у 2005 р. до 60,85% у 2015 р. Причому, у малих містах таке збільшення становило 2,61%, в обласному центрі – близько 1%. Натомість частка міського населення у середніх містах області за 13 років скоротилася на 0,1 %. Такі дані засвідчують про балансування міської системи розселення, а також розвиток субурбанізаційних процесів.

⁵⁹ Там само, с. 178-180.

У Львівській області виділяють локальні системи розселення: центральну, південну та північну. Найбільші міста: Львів, Дрогобич, Червоноград, Стрий, Борислав, Самбір. Серед міських поселень – поліфункціональні (Львів, Дрогобич, Стрий), з перевагою промислово-економічної функції (Червоноград, Новий Розділ, Новояворівськ, Миколаїв, Стебник), організаційно-господарської функції місцевого значення (Ходорів, Золочів, Радехів, Самбір), туристично-рекреаційних функцій (Трускавець, Моршин, Великий Любін, Немирів, Славське), торгово-прикордонних функцій (Мостиська).

У результаті проведеного дослідження⁶⁰ встановлено, що вплив метрополійного центру на соціально-економічний розвиток адміністративних районів Львівської області має відцентрово-зональний характер, адже інтенсивність цього впливу знижується із зростанням віддаленості районних центрів від ядра регіональної метрополії. Рівень соціально-економічного розвитку територій є похідним, з одного боку, від потужності генерованих ядром імпульсів розвитку, а з іншого, визначається наявним локальним економічним потенціалом і здатністю до абсорбції впливів метрополійного центру та інших районних осередків концентрації ділової активності (наприклад, Стрий, Дрогобич).

Загалом радіус сфери впливу кожного з обласних центрів безпосередньо залежить від його розміру та потенціалу і може визначатись із застосуванням гравітаційної моделі, відповідно до якої загальна площа території, на яку поширюється вплив великого міста, прямо пропорційна його потенціалу, що залежно від цілей дослідження може вимірюватись у різних показниках – чисельності жителів, обсягів промислового виробництва та надання послуг, обсягів зовнішньоекономічного товарообороту, валового або чистого доходу міста тощо. Для прикладу, нами в ролі параметра, який визначає потенціал міста використано показник чисельності його жителів.⁶¹

Сфера потенційного впливу обласних центрів на прилеглі території становить собою три концентричні кола, побудованих довкола їх ядер. Внутрішнє виділяє ту частину простору, в якій вплив міста є найбільш відчутним; у межах середньої частина (середнє коло вдвічі більше за площею від внутрішнього кола) вплив міста зменшується, хоча залишається ще досить значним; у межах зовнішньої частини (зовнішнє коло в тричі більше за площею від внутрішнього кола) вплив міста ще відчутний, але незначний (рис. 1.2).

⁶⁰ Там само, с. 185.

⁶¹ Там само, с. 186.

Умовні позначення

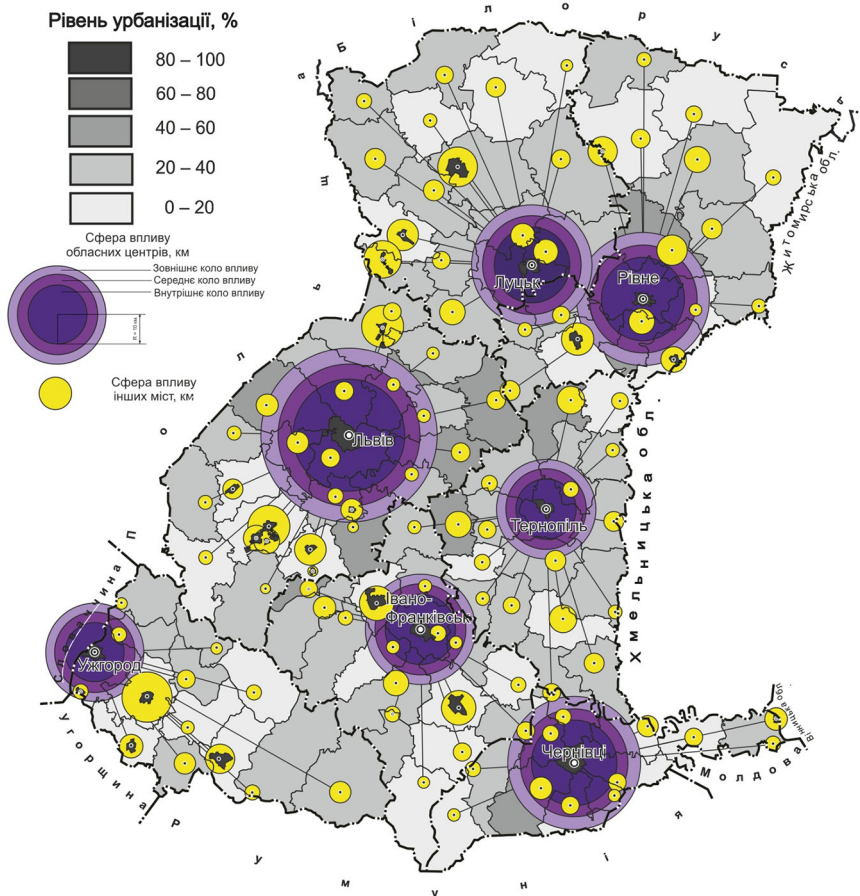


Рис. 1.2. Орієнтовані зони впливу обласних центрів Західного регіону України за гравітаційною моделлю^{61a}

При визначенні радіусу внутрішнього кола сфери впливу кожного міста використано умовне значення інтенсивності його потенціалу, встановленого нами шляхом емпіричних спостережень (для обласних центрів Західного регіону України він складає 324 особи / км кв.).

Радіус внутрішнього кола кожного міста розрахований за формулою (2):

^{61a} Там само, с. 187.

$$R_{BK} = \sqrt{\frac{P}{\pi * I_{ps}}} , \quad (2)$$

де: P – чисельність мешканців міста;

I_{ps} – інтенсивність потенціалу міста (умовна щільність населення міста в розрахунку на площу приміської зони);

π – число «пі».

Радіуси середнього (R_{CK}) та зовнішнього (R_{3K}) кіл, виходячи зі співвідношення площ, визначені за формулами (3) та (4):

$$R_{CK} = R_{BK} * \sqrt{2} , \quad (3)$$

$$R_{3K} = R_{BK} * \sqrt{3} \quad (4)$$

Наприклад, у результаті розрахунку радіус внутрішнього кола сфери впливу м. Львів склав 26,7 км, середнього кола – 37,9 км і зовнішнього кола – 46,4 км.

Але широке застосування гравітаційних моделей при аналізі розмірів приміських зон обмежене через неможливість врахувати фактори природної, економічної та соціальної неоднорідності простору. Але вони є корисними для попереднього аналізу сфер впливу міст і виявлення полюсів економічної активності простору, дослідження проблем взаємодії територіальних утворень.

Світовий досвід переконливо засвідчує, що адміністративні одиниці можуть бути як гальмом, так і сприятливим чинником розвитку тих чи інших видів економічної діяльності на своєму ієрархічному рівні. Саме тому реформування АТУ має бути орієнтоване на створення таких адміністративних одиниць, які б максимально використовували просторовий потенціал території для свого розвитку. Об'єктивно існує проблема неспівпадіння «меж території» та «меж функцій», коли функція виходить за межі території або реалізується лише за умови переходу на іншу територію (будівництво водогону, функціонування школи на межі двох адміністративних територій тощо). А при накладанні сфер впливу кількох міст відбувається порушення просторової організації та витіснення важливих для міста обслуговуючих функцій приміської зони – сільськогосподарської, рекреаційної, природоохоронної.

Враховуючи те, що АТУ є не лише суспільно-політичною та історичною категорією, а й суспільно-економічною, що пов'язано з формуванням на території адміністративно-територіальної одиниці локальної системи розселення, при реформуванні АТУ слід враховувати певні ймовірні ризики.

Зокрема, основні ризики реформування АТУ, які пов'язані з порушенням положень просторового та інституційного розвитку, полягають у такому:

- передача владних повноважень у повному обсязі на слабо інституціалізовану територіальну громаду та слабкі органи місцевого самоврядування;
- відсутність чіткої державної муніципальної (міської) політики⁶² щодо пріоритетів розвитку великих міст, що формують регіональні метрополії. Про необхідність розробки принципів та критеріїв формування об'єднаної територіальної громад навколо великого міста наголошував В. Нудельман⁶³;
- відсутність низки містобудівних документів населених пунктів, що стає на заваді раціонального об'єднання територіальних громад. При розробці нових містобудівних документів доцільно враховувати принципи просторової організації економіки для формування безпечного середовища проживання населення та збереження довкілля, тобто положень «нового» та «зеленого» урбанізму;
- нерозробленість критеріїв для інтеграції в об'єднану територіальну громаду сільських та міських поселень;
- невідпрацьованість інструментарію вписування транснаціоналізації економіки, умов функціонування елементів мережевої економіки у регіональний і локальний розвиток, розробку стратегії розвитку цих територій⁶⁴. Оскільки конфлікт інтересів вини-

⁶² Формування моделі розподілу влади “центр – місцевість”: теорія і практика (Аналітична записка за матеріалами Міжнародної науково-практичної конференції в рамках Сьомих регіональних та муніципальних читань, місто Тернопіль, 9–10 жовтня 2014 року) // Вісник ТНЕУ. – 2014. – № 4. – С. 165.

⁶³ Нудельман В. Адміністративно-територіальна реформа: не нашкодь! [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://gazeta.dt.ua/internal/administrativno-teritorialna-reforma-ne-nashkod-_html

⁶⁴ Формування моделі розподілу влади “центр – місцевість”: теорія і практика (Аналітична записка за матеріалами Міжнародної науково-практичної конференції в рамках Сьомих регіональних та муніципальних читань, місто Тернопіль, 9–10 жовтня 2014 року) // Вісник ТНЕУ. – 2014 – № 4. – С. 174.

катиме не лише в площині «державна влада – місцева влада», а вже на рівні інтересів іноземних держав та підприємців, які мають власну політику розвитку бізнесу;

- фінансові, організаційні та інформаційні труднощі при інформатизації процедур адміністрування при запровадженні реального електронного урядування.

Реформування АТУ вимагає чіткої регламентації прав, обов'язків і функцій органів місцевого самоврядування, розширення їхніх повноважень і суттєвого зміцнення фінансової бази; обґрунтованого розмежування доходів і видатків між усіма рівнями бюджетної системи шляхом передачі частини державних податків і зборів до місцевих бюджетів зі зміною їхнього статусу із державних на місцеві. Окрім цього, для успішної реалізації реформи АТУ слід вчасно забезпечити об'єднані територіальні громади містобудівною документацією, схемами планування територій тощо для формування раціонального розселення населення та реалізації пріоритетних напрямів розвитку населених пунктів в країні загалом.

1.4. Економічний потенціал територій як чинник реформування адміністративно-територіального устрою в Україні

Проблема удосконалення адміністративно-територіального устрою актуалізувалась в Україні за умов реалізації реформи децентралізації влади, яка передбачає розширення владних повноважень місцевих органів влади та їх можливостей щодо підвищення рівня життя населення. Йдеться про забезпечення рівного доступу населення територіальних громад до центрів надання управлінських, соціальних та інших видів послуг. Проведення реформи АТУ неможливе без врахування економічного чинника як з позиції реформування фінансово-бюджетних відносин, так і в контексті формування центрів зростання та ареалів економічного розвитку регіонів.

Важливим завданням, яке вирішуватиме проведення адміністративно-територіальної реформи в Україні є зменшення територіальної диференціації як на міжрегіональному, так і на внутрішньорегіональному рівнях. Територіальна диференціація є об'єктивною закономірністю, яку слід розглядати не тільки як спонукальну причину проведення реформи адміністративно-територіального устрою в країні, а й як одну зі стратегічних цілей реалізації

економічних реформ, метою яких є досягнення економічного зростання та нарощення економічного потенціалу територій.

При формуванні нової мережі адміністративно-територіальних одиниць має сенс передусім створення відносно рівних початкових умов щодо самофінансування органів місцевого самоврядування. Функціонування на території територіальних громад виробничих, комерційних, торгових об'єктів – які є платниками податків, забезпечить надходження коштів до місцевих бюджетів і це сприятиме становленню адміністративно-територіальних одиниць як самостійних в економічному сенсі суб'єктів⁶⁵.

Аналіз теоретичних концепцій, які пояснюють природу та чинники територіальних диспропорцій, дозволяє говорити, що попри те, що деякі концепції (зокрема неокласичні) наголошують на можливості природного врегулювання темпів економічного розвитку територій, все ж переважна більшість учених визнає необхідність зовнішнього втручання в процеси регулювання територіальних диспропорцій.

Створення умов для нарощення внутрішнього економічного потенціалу територіальних громад закладено в основі ендогенної моделі економічного зростання. Сучасні економічні теорії у ролі чинників економічного зростання виокремлюють ті, які здатні закласти основу для довгострокового розвитку, а саме: інновації (капіталовкладення у науково-дослідницьку і конструкторську діяльність), людський капітал (інвестиції в нього), а також політичні (розподіл політичної влади) та інституційні (ефективність правових інститутів) процеси.

У результаті надмірної подрібненості адміністративно-територіальних одиниць на низовому рівні багато територіальних громад позбавлені необхідної інфраструктури та фінансових можливостей забезпечити надання мінімального переліку соціальних та інших публічних послуг. Реконструкція та розбудова інфраструктурних об'єктів це той напрям соціально-економічної політики, який сприятиме покращенню транспортної доступності, нарощенню комунікаційного потенціалу, задоволенню соціальних потреб населення та активізації економічних процесів загалом⁶⁶.

⁶⁵ Шевченко О.В. Економічне підґрунтя удосконалення адміністративно-територіального устрою України / О.В. Шевченко // Стратегічні пріоритети. – 2012. – №2 (23). – С. 106-109.

⁶⁶ Саврас І. З. Удосконалення адміністративно-територіального устрою України як чинник покращення соціально-економічного розвитку її територій / І. З. Саврас // Вісник соціально-економічних досліджень. – 2011. – №41 (2). – С. 280.

Відповідно до логіки формування екзогенних та ендегенних моделей економічного зростання, адміністративно-територіальна реформа щодо окремих територій виступатиме екзогенним чинником їх економічного зростання, оскільки через укрупнення територіальних громад базового рівня вирішуватиметься низка проблем місцевого розвитку, зокрема: зростатиме ефективність використання коштів на утримання управлінського апарату, розширяться можливості нагромадження коштів для реалізації проектів місцевого розвитку, яких у малих територіальних громадах не вистачає, покращиться якість та доступність послуг, насамперед медичних та освітніх тощо. Очевидним наслідком укрупнення територіальних громад в процесі реформування АТУ, відповідно до його ідеології, має стати нагромадження ресурсів, активів економічної життєдіяльності громад з одного боку, а з іншого – зменшення територіальних диспропорцій.

Економічний чинник за таких обставин має стати важливим об'єктом аналізу при об'єднанні територіальних громад та оцінці потенціалу їх розвитку.

Загалом матрицю структурно-компонентної моделі економічного потенціалу територіальної громади можна зобразити блоками з ресурсного потенціалу, інфраструктурних та економічних об'єктів, які забезпечують обслуговування потреб громади у товарах і послугах та слугують джерелами доходів мешканців й місцевого бюджету (рис. 1.3). Хоча особливості оподаткування й бюджетоутворення можуть суттєво коригувати залежність між економічним базисом територіальних громад та їх фінансовою спроможністю, усе ж така залежність проявляється за будь-яких обставин. Тому матеріальне та соціальне благополуччя громад криється насамперед у розвитку економіки на відповідній території.

Соціально-економічна нерівномірність територіального розвитку в Україні поглиблювалась через сформовану десятиліттями традиційну позицію, суть якої полягала у прив'язці вирішення наявних проблем розвитку окремих територій до недостатньої підтримки центру. Відсутність першочергової орієнтації на власні можливості та ресурсний потенціал територій, на створення умов щодо його ефективного використання призвели до нівелювання відповідальності місцевих органів влади. Передача широкого кола повноважень до компетенції органів місцевого самоврядування матиме наслідком активізацію економічної активності на локальному рівні. З іншого боку, необхідно також вирішувати питання наділення

органів місцевого самоврядування частиною отримуваних на цьому рівні економічних ефектів для забезпечення їх власної фінансової бази. Поєднання цих двох напрямів реформи сприятиме мінімізації територіальних економічних диспропорцій.

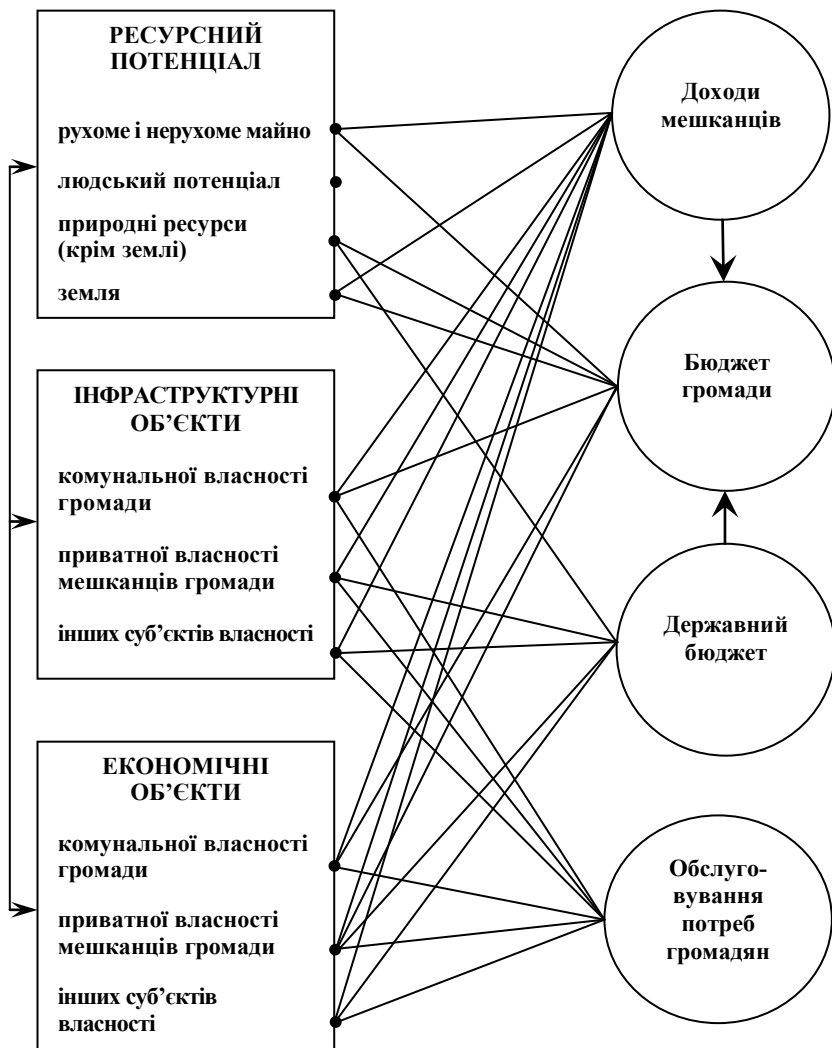


Рис. 1.3. Схематична матриця структурно-компонентної моделі економічного потенціалу територіальної громади

Слід відзначити, що сьогоденні територіальні диспропорції існують як в країнах, економіка яких перебуває у стадії трансформації, так і в країнах з розвинутою економікою. Попри досить високий рівень економічного розвитку країн-членів ЄС загалом, Євросоюз теж стикається з проблемою територіальних диспропорцій. Так, обсяг ВВП на одиницю населення різниться від 343% (внутрішній Лондон) до 28% від середнього по ЄС (регіон «Северозападен» у Болгарії). Рівень ВВП на одну особу в 9 східноєвропейських країнах упродовж останніх років коливався від 30 до 70% від середнього значення по ЄС. У 7 малих та середніх середземноморських країнах (включаючи Іспанію), питомий показник ВВП є нижчим середньоєвропейського рівня, але розрив не перевищує 30%.

Вирівнювання розвитку регіонів та окремих територій є важливим аспектом європейської економічної політики загалом та політики Європейського Союзу у сфері регіонального розвитку. Разом з тим слід зазначити, що регіональна політика ЄС спрямована не стільки на вирівнювання економічного розвитку, скільки на формування умов для подальшого власного успішного розвитку цих регіонів за рахунок використання їх внутрішнього потенціалу, тобто на оптимізацію внеску регіональних ресурсів у забезпечення економічного зростання через розвиток конкуренції та зниження безробіття.

Реалізація сучасної регіональної політики в країнах-членах ЄС пов'язана із впровадженням єдиного стандарту територіального поділу цих країн (номенклатуру територіальних одиниць NUTS). NUTS поділяється на п'ять рівнів, три з яких – NUTS – 1–3 є регіональними, а два – NUTS 4–5 – місцевими одиницями регіональної статистики ЄС. Регіони першого рівня NUTS 1 – це суб'єкти федерації, автономні утворення, великі регіони. Регіони другого рівня NUTS 2 – провінції, департаменти, урядові округи (певною мірою щось на кшталт українських областей). Регіони третього рівня – NUTS 3 – графства, префектури тощо. Приблизно вони співвідносяться з групою українських адміністративних районів. Критеріями визначення рівнів NUTS для територіальних одиниць є: NUTS 1 – від 3 до 7 млн, NUTS 2 – від 800 тис. до 3 млн, NUTS 3 – від 150 до 800 тис. жителів. Розроблено також класифікацію для дрібніших територіальних одиниць. Скажімо, території, менші за NUTS 3 (сільські райони), віднесені до NUTS 4, а первинні, базові одиниці – до NUTS 5.

Відповідно в Україні до цих рівнів можуть бути віднесені територіальні громади базового рівня. Тому модель об'єднаних

територіальних громад, запропонована в Україні, є цілком прийнятною для обліку в NUTS⁶⁷.

В основі регіональної політики Європейського Союзу визначено основні програмні завдання, спрямовані на покращання ситуації в регіонах, зокрема: сприяння розвитку та структурному вирівнюванню відсталих регіонів; трансформація регіонів, що потерпають від промислового спаду; стимулювання розвитку та структурного вирівнювання сільських районів; стимулювання розвитку та структурного вирівнювання північних районів.

Політика вирівнювання територіальних диспропорцій ЄС включає систему стимулюючих інструментів здебільшого централізованого впливу, які забезпечуть використання внутрішнього потенціалу територій: надання державних інвестицій у розвиток інфраструктури проблемних регіонів; субсидії та податкові пільги (або повне звільнення від місцевих податків терміном від 5 до 10 років) підприємцям, які створюють нові робочі місця в проблемних регіонах; дотації депресивним регіонам.

Загалом надання фінансової допомоги відсталим регіонам і стимулювання залучення інвестицій в їх економіку стали визначальними та дієвими напрямками реалізації політики вирівнювання територіальних диспропорцій в країнах-членах ЄС. Основними інструментами її реалізації є структурні фонди, зокрема три основних фонди (Європейський фонд регіонального розвитку (ERDF), Європейський соціальний фонд (ESF), Фонд згуртування (Cohesion Funds)) та додатково два секторальних (Європейський сільськогосподарський фонд для розвитку сільських районів (EAFRD), Європейський морський фонд та фонд рибальства (EMFF)). Позитивною тенденцією є те, що на період 2014–2020 рр. найбільша стаття видатків з бюджету ЄС – 325 млрд євро – спрямується на наповнення структурних фондів для розвитку бідніших регіонів⁶⁸.

Слід відзначити, що ресурси Європейського фонду регіонального розвитку спрямовуються виключно на подолання територіальних і структурних диспропорцій в середині спільноти. За рахунок коштів фонду фінансуються проекти за трьома цілями регіональної політики:

⁶⁷ Кучабський О. Г. Перспективи впровадження статистичної системи NUTS в Україні в контексті адміністративно-територіальної реформи / О. Г. Кучабський [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/ejournals/dutp/20062/txts/REGIONALNE%5C06kogkar.pdf>

⁶⁸ Євросоюз пояснив пріоритети бюджету на 2014-2020 роки [Електронний ресурс]. – Режим доступу <http://dt.ua/ECONOMICS/evrosoyuz-poyasniv-prioriteti-byudzhetu-na-2014-2020-roki.html>

конвергенція; регіональна конкурентоспроможність та зайнятість; європейська територіальна кооперація.

Таблиця 1.2

Міжрегіональна диференціація в Україні

№ п/п	Показники	Коефіцієнти міжрегіональної диференціації	
		2000	2014
1.	ВРП на 1 особу	3,17 (макс-Дніпропетровська – 34709 грн, міні-Чернівецька – 10939 грн)	3,26(макс-Дніпропетровська- 53879 грн, міні-Чернівецька – 16537,3 грн)
2.	Капітальні інвестиції на 1 особу	4,22 (макс-Київська – 6611,5 грн, міні-Житомирська – 1567,5 грн)	6,13(макс-Київська – 11415,8 грн, міні-Чернівецька – 1861,6 грн)
3.	Щільність населення	4,9 (макс-Донецьк – 167 осіб на 1 км ² , міні-Чернігівська – 34167 осіб на 1 км ²)	4,9(макс-Донецьк – 162,1167 осіб на 1 км ² , міні-Чернігівська – 33,1167 осіб на 1 км ²)
4.	Обсяг сільськогосподарської продукції на 1 особу	3,47 (макс-Вінницька – 5297 грн, міні-Луганська – 1527 грн)	5,28(макс-Вінницька – 12292 грн, міні-Луганська – 2327 грн)
5.	Прямі іноземні інвестиції на 1 особу	34,34 (макс-Дніпропетровська – 2098,5 дол. США, міні-Тернопільська – 61,1 дол. США)	44,78 (макс-Дніпропетровська – 2364,6 дол. США, міні-Тернопільська 52,8 дол. США)
6.	Обсяг реалізованих послуг на 1 особу	3,22 (макс-Одеська – 1261 грн, міні-Тернопільська – 391 грн)	16,85 (макс-Одеська – 1938 грн, міні-Луганська – 115 грн)
7.	Обсяг реалізованої продукції, робіт, послуг на 1 особу	6,82 (макс-Дніпропетровська – 19294,5 грн, міні-Чернівецька – 17492,4 грн)	16,4 (макс-Дніпропетровська – 71957,7 грн, міні-Чернівецька – 4386,7 грн)
8.	Обсяг експорту товарів	126,2 (макс-Донецька – 13124,9 млн дол. США, міні-Чернівецька – 104,0 млн дол. США)	67,8 (макс-Дніпропетровська – 8763,9 млн дол. США, міні-Чернівецька – 129,2 млн дол. США)
9.	Обсяг імпорту товарів	47,6 (макс-Дніпропетровська – 5387,7 млн дол. США, міні-Чернівецька – 113,1 млн дол. США)	41,6 (макс-Дніпропетровська – 4634,2 млн дол. США, міні-Чернівецька – 111,5 млн дол. США)
10.	Кількість зайнятих	5,2(макс-Донецька – 1983,7 тис. осіб, міні – Чернівецька – 382,4 тис. осіб)	3,97(макс – Дніпропетровська – 142,8 тис. осіб, міні – Чернівецька – 370,6 тис. осіб)
11.	Заробітна плата	1,54 (макс-Донецька – 2549 грн, міні-Тернопільська – 1659 грн)	1,53 (макс-Донецька – 3858 грн, міні-Тернопільська – 2527 грн)

Розраховано за: Статистичний щорічник України за 2010 рік / Державна служба статистики України, 2011. – 560 с.; Статистичний щорічник України за 2014 рік / Державна служба статистики України, 2015. – 586 с.

З Європейського фонду регіонального розвитку найменш розвинені країни отримають у 2014-2020 рр. 185,37 млрд євро, перехідні країни – 36,16 млрд євро, розвинені – 55,52 млрд євро. Малонаселеним

і віддаленим районам виділено 1,56 млрд євро, на міжрегіональний розвиток – 10,23 млрд євро. Більше за інших із зазначених коштів отримає Польща (82,27 млрд євро), Італія (33,08 млрд євро) та Іспанія (28,31 млрд євро)⁶⁹.

Аналізуючи досвід європейських країн, маємо визнати, що він є корисним для України, де формування дієздатних і самодостатніх територіальних громад має стати одним з пріоритетів реалізації регіональної політики, оскільки, як зазначає С. А. Романюк, «традиційні погляди на завдання регіональної політики забезпечити збалансований, комплексний, рівномірний, гармонійний, сталий розвиток регіонів уявляються вже достатньо віддаленими від реальних процесів швидкого зростання міжрегіональних, а особливо внутрішньорегіональних диспропорцій в країні»⁷⁰.

Наявність значної міжрегіональної диференціації в Україні за різними економічними показниками підтверджують дані табл. 1.2.

За більшістю економічних показників міжрегіональна диференціація за період 2000-2014 рр. зросла. Найбільше зростання коефіцієнта диференціації спостерігається за обсягами реалізованих послуг на 1 особу (у 5,2 разу), обсягами реалізованої продукції, робіт, послуг на 1 особу (у 2,4 разу), обсягами капітальних інвестицій на 1 особу (у 1,45 разу) та обсягами прямих іноземних інвестицій на 1 особу (у 1,3 разу). Регіонами лідерами, які мають максимальні значення економічних показників, є Київська, Дніпропетровська та Одеська області, а аутсайдерами – Чернівецька, Тернопільська та Луганська області. Найнижчою залишається міжрегіональна диференціація заробітної плати.

Сьогодні саме реформування адміністративно-територіального устрою України має стати стимулюючим чинником мінімізації міжтериторіальних диспропорцій на внутрішньорегіональному рівні. Серед внутрішньорегіональних диспропорцій слід виділити такі:

- між містами та сільськими територіями;
- між обласними центрами, містами обласного значення та малими містами;

⁶⁹ European Commission Communication from the commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee of the Regions A Budget for Europe 2020 – Part II : Policy fiches [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ec.europa.eu/health/programme/docs/ maff_2020_fiches_en.pdf

⁷⁰ Романюк С. А. Розвиток регіонів у відкритій економіці: теорія, політика, практика: [монографія] / С. А. Романюк. – К. : НАДУ, 2013. – С. 6.

Таблиця 1.3

Внутрішньорегіональна диференціація у Львівській області

№ п/п	Показники	Коефіцієнти міжрегіональної диференціації	
		2000	2014
1.	Капітальні інвестиції на 1 особу	11,63(мах-Пустомитівський – 6306,4 грн,min-Золочівський – 542,4 грн)	10,98(мах-Кам'янка-Бузький – 6827,4 грн,min-Старосамбірський – 622 грн)
2.	Щільність населення	3,7(мах-Пустомитівський – 118,8 осіб на 1 км ² ,min-Сколівський – 32,1 осіб на 1 км ²)	3,75(мах-Пустомитівський – 121,9 осіб на 1 км ² ,min-Сколівський – 32,5 осіб на 1 км ²)
3.	Обсяг сільськогосподарської продукції на 1 особу	2,93(мах-Стрийський – 4315 грн,min-Сколівський – 1474 грн)	3,32(мах-Радехівський – 9664 грн,min-Сколівський – 2909 грн)
4.	Прямі іноземні інвестиції на 1 особу	15042,8(мах-Радехівський – 84,24 дол. США,min-Золочівський – 0,0056 дол. США)	8281(мах-Буський – 1821,78 дол. США,min-Старосамбірський – 0,22 дол. США)
5.	Обсяг реалізованих послуг на 1 особу	13,86(мах-Жовківський – 382,4 грн,min-Турківський – 27,6 грн)	37,5(мах-Буський – 1012,5 грн,min-Стрийський – 27 грн)
6.	Обсяг реалізованої продукції, робіт, послуг на 1 особу	15,3(мах-Пустомитівський – 7744,7 грн,min-Турківський – 504,9 грн)	28,9(мах-Пустомитівський – 70574,2 грн,min-Дрогобицький – 2441,8 грн)
7.	Обсяг експорту товарів	76,18(мах-Жовківський – 6094,4 тис. дол. США,min-Мостиський – 80 тис. дол. США)	1073,7(мах-Кам'янка-Бузький – 105866,2 тис. дол. США,min-Дрогобицький – 98,6 тис. дол. США)
8.	Обсяг імпорту товарів	26474,1(мах-Яворівський – 18531,9 тис. дол. США, min-Турківський – 0,7 тис. дол. США)	538,8(мах-Стрийський – 130928,1 тис. дол. США,min-Дрогобицький – 243 тис. дол. США)
9.	Заробітна плата	1,61(мах-Стрийський – 2382 грн,min-Радехівський – 1479 грн)	1,72(мах-Стрийський – 3786 грн,min-Буський – 2199 грн)

Розраховано за: Статистичний щорічник Львівської області за 2014 рік:

Статистичний збірник: Ч.2. / ГУС у Лівів. обл., Львів, 2015. – 260 с.

- між адміністративно-територіальними одиницями (міськими та сільськими населеними пунктами) центрально-регіонального та

- периферійного розташування;
- між адміністративними районами.

Диспропорції проявляються через відмінності у рівнях економічного розвитку цих територій, оплати праці та можливостей працевлаштування, доступу та якості публічних та інших видів послуг, розвитку комунікаційного та інфраструктурного забезпечення, інтенсивності розвитку підприємництва та наявності комунального майна.

Обсяги внутрішньорегіональної диференціації є значними. Так, динаміка коефіцієнта внутрішньорегіональної диференціації у Львівській області за 2000-2014 рр. засвідчує його зростання особливо за показниками обсягів експорту товарів (у 14,1 разу), обсягів реалізованої продукції, робіт, послуг на 1 особу (у 1,9 разу) та обсягів реалізованих послуг на 1 особу (у 2,7 разу) (табл. 1.3).

Цікаво, що диференціація за обсягами імпорту між адміністративними районами Львівської області упродовж аналізованого періоду знизилась у 49,1 разу, а це є свідченням зниження залежності економіки регіонів від імпорту з одного боку, а з іншого, – пояснюється значним зростанням курсу долара та зниженням купівельної спроможності населення.

Значною є внутрішньорегіональна диференціація за показником обсягів прямих іноземних інвестицій на одну особу, хоча протягом останніх 14 років вона зменшилась у 1,8 разу. Така ситуація зумовлена приходом у регіон підприємств з іноземним капіталом та іноземних підприємств, таких як «Леоні», «Фуджікура», «Бадер» та інших.

Мінімальні значення коефіцієнта диференціації в регіоні спостерігаються за обсягами сільськогосподарської продукції на одну особу та заробітної плати.

Наведений аналіз масштабів територіальних диспропорцій не тільки констатує їх наявність, а й вказує на потребу покращення рейтингових позицій територій шляхом удосконалення територіальної організації економіки регіонів. Останні мають безпосередній вплив як на наявність територіальних диспропорцій, так і на проведення реформи АТУ України тому, що саме економічний потенціал територіальних громад, окрім політично-мотиваційних моментів, є точкою дотику та протистояння у прийнятті рішень щодо об'єднання територіальних громад.

Наявна Методика формування спроможних територіальних громад унеможливорює здійснення оцінки їх перспектив через наявний економічний потенціал, тобто перспектив їх саморозвитку.

Спроможні територіальні громади, сформовані внаслідок реформування системи територіальної організації влади мали б забезпечити економічну ефективність господарювання, створення доданої вартості. У розвинених країнах територіальна громада є повноцінним суб'єктом господарювання (об'єднання людей, які володіючи спільним ресурсом, можуть забезпечити капіталізацію та примноження ресурсного потенціалу). Тобто територіальні громади є продуцентами доданої вартості навіть без створення ними інших юридичних осіб. Так, у Польщі Верховний суд визнав гміну суб'єктом підприємницької діяльності. В інституціональному базисі щодо реформування адміністративно-територіального устрою України взагалі не розглядається питання забезпечення, визначення критеріїв, індикаторів та методики оцінювання економічної ефективності об'єднання територіальних громад, а також розвитку і використання їх економічного потенціалу⁷¹.

В основі критеріїв оцінки спроможності територіальних громад доцільно розглядати показники підприємницької та інвестиційної активності, а також економічної активності населення. Останній критерій є важливим, оскільки 60% податку на доходи фізичних осіб залишатиметься у розпорядженні об'єднаних територіальних громад. Відповідно, рівень зайнятості є конкурентною економічною перевагою територіальних громад.

На користь її використання у процесі оцінки спроможності територіальних громад свідчить і той факт, що територіальні диспропорції за показниками економічної активності населення є достатньо значними.

Основу економічного потенціалу територіальної громади в межах адміністративно-територіальних одиниць базового рівня формує підприємницький потенціал, під яким розуміється наявність підприємницьких структур і приватних осіб, які забезпечують потреби споживачів на внутрішньому та зовнішньому ринках. Фактично мова йде про просторову концентрацію підприємств різних видів, галузевої спеціалізації та організаційно-інституційних форм. У сільських районах Львівській області найбільшою є кількість малих підприємств, а великі підприємства сконцентровані здебільшого у адміністративних районах, де розвинуте вуглевидобування (у Сокальському районі функціонує 17 підприємств) та тих, що межують з обласним центром (у Пустомитівському районі – 10 підприємств).

⁷¹ Гурняк І.Л. Додана вартість як базис економічного розвитку територіальних громад / І. Л. Гурняк, О. І. Дацко, О. І. Яремчук // Регіональна економіка. – 2015. – №1. – С. 37-47.

Кількість підприємств на 10 тис. населення

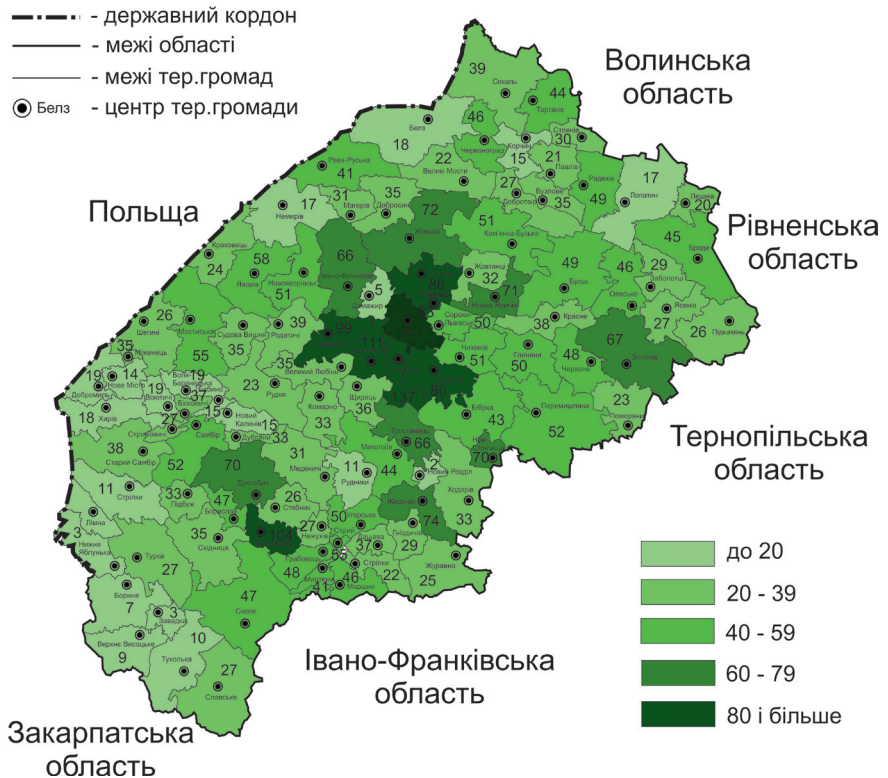


Рис. 1.4. Кількість підприємств на 10 тис. населення*

*Розраховано за моделлю територіальних громад Львівської області, запропонованою ДУ «Інститут регіональних досліджень імені М.І. Долишнього НАН України».

При територіальному аналізі розміщення підприємств в межах об'єднаних територіальних громад, формування яких запропоноване згідно з моделлю ДУ «Інститут регіональних досліджень імені М.І. Долишнього НАН України», встановлено, що відносний показник кількості малих підприємств на 10 тис. населення, який відображає реальний рівень міжтериторіальних диспропорцій, був вищим в територіальних громадах Пустомитівського району (Солонківська територіальна громада – 137 підприємств на

10 тис. населення, Пустомитівська громада – 111 підприємств), Дрогобицького району (Трускавецька територіальна громада – 104 підприємства на 10 тис. населення), Городоцького району (Городоцька територіальна громада – 99 підприємств на 10 тис. населення) (рис. 1.4).

Територіальні громади, де показник кількості підприємств на 10 тис. населення є мінімальним (Лімнянська і Нижньояблунська (Турківський район), Завадківська (Сколівський район), Новороздільська (Миколаївський район)), мають не тільки нижчі позиції у рейтингу територіальних громад за рівнем підприємницької активності, а й відповідно менші можливості щодо наповненості місцевих бюджетів та забезпечення процесів саморозвитку.

Територіальна диференціація економічної активності є наслідком дії низки чинників, у тому числі економіко-географічного положення. Це підтверджується результатами дослідження підприємницької та економічної активності у пропонованих прикордонних територіальних громадах Львівської області. За основу було взято показники концентрації економічно активних суб'єктів господарювання в громадах та підприємницької активності.

До числа економічно активних віднесено підприємства, які ведуть господарську діяльність та виконують податкові зобов'язання. Їх кількість, з виділенням груп малих (до 50 працівників), середніх (до 250) та великих (понад 250) наведена у табл. 1.4.

Загалом концентрація економічно активних підприємств у пропонованих прикордонних територіальних громадах більше як удвічі поступається середнім значенням по регіону. Населення цих громад становить 17,7% населення області, яке проживає за межами її центру та міст обласного значення (до розрахунку бралися показники громад сільських районів області, оскільки у прикордонних громадах відсутні міста обласного значення). Кількість економічно активних підприємств у прикордонних громадах при цьому складає тільки 8,4% від загальної кількості таких підприємств у громадах, які не включають найбільших міст області. А кількість великих підприємств у них ще менша і складає 6,6% від загальної кількості.

Зазначимо, що майже 60% підприємств, що діють на території прикордонних громад, зареєстровані у Мостиській, Сокальській та Старосамбірській громадах, які будуть формуватимуться навколо районних центрів. В інших громадах кількість економічно активних підприємств значно менша. Це свідчить про вагомую роль чинника адміністративного центру у розміщенні підприємств.

Таблиця 1.4

Концентрація економічно активних підприємств
у прикордонних територіальних громадах Львівської області
(за станом на 01.01.2016 р.)

№ п/п	Назва громади	Чисельність населення	Кількість економічно активних підприємств			
			Усього	малі	середні	великі
1.	Сокальська міська*	45365	175	158	14	3
2.	Белзька міська	15685	28	27	-	1
3.	Рава-Руська міська*	23144	94	89	5	-
4.	Немирівська селищна	11886	20	18	2	-
5.	Краковецька селищна*	13087	31	30	1	-
6.	Мостиська міська*	33285	182	175	7	-
7.	Шегинівська сільська*	12440	32	32	-	-
8.	Міженицька сільська	2569	9	9	-	-
9.	Добромільська міська	14103	27	25	2	-
10.	Хирівська міська*	16564	29	29	-	-
11.	Старосамбірська міська	19726	74	67	7	-
12.	Стрілківська сільська	15847	17	17	-	-
13.	Лімнянська сільська	4502	0	-	-	-
14.	Нижньоблунська сільська	7728	2	2	-	-
15.	Боринська селищна	12183	9	7	1	1
	Усього	248114	729	685	39	5
	Частка в області (без урахування міст обласного значення), %	17,7	8,4	8,3	11,4	6,6

*Примітка: наявний пункт пропуску через кордон

Іншим вагомим чинником економічної активності, який добре виражений у прикордонних громадах, є транскордонна інфраструктура: наявність пунктів пропуску (ПП) через державний кордон та якості доріг до них.

Пункти пропуску діють у 6 громадах: Сокальській – ПП «Угринів – Долгобичув» (автомобільний); Рава-Руській – ПП «Рава-Руська – Гребенне» (автомобільний та залізничний); Краковецькій – ПП «Краковець – Корчова» (автомобільний), ПП «Грушів – Будомеж» (автомобільний); Мостиській – ПП «Мостиська» (залізничний); Шегинівській – ПП «Шегині – Медика» (автомобільний); Хирівській – ПП «Смільниця – Кросценко». На ці громади припадає 75% діючих підприємств (від 29 у Хирівській до 182 у Мостиській). На 9 інших громад припадає тільки 25% підприємств, розташованих у прикордонних громадах.

Таблиця 1.5

Підприємницька активність у прикордонних територіальних громадах
Львівської області

№ п/п	Назва громади	Чисельність населення	Сума єдиного податку, сплаченого суб'єктами підприємницької діяльності, 2014 р., тис. грн.	Частка єдиного податку у податкових надходженнях до бюджетів громад, %
1.	Сокальська міська*	45365	619,7	3,8
2.	Белзька міська	15685	49,1	1,0
3.	Рава-Руська міська*	23144	275,0	4,6
4.	Немирівська селищна	11886	27,3	1,7
5.	Краковецька селищна*	13087	99,0	3,7
6.	Мостиська міська*	33285	951,3	10,0
7.	Шегинівська сільська*	12440	7,3	0,2
8.	Міженецька сільська	2569	2,0	0,7
9.	Добромильська міська	14103	120,4	6,0
10.	Хирівська міська*	16564	201,8	8,5
11.	Старосамбірська міська	19726	2236,8	26,9
12.	Стрілківська сільська	15847	67,2	3,8
13.	Лімнянська сільська	4502	0	0
14.	Нижньоаблунська сільська	7728	0	0
15.	Боринська селищна	12183	45,7	2,5
	Усього	248114	4702,6	1,0
	Частка в області (без урахування міст обласного значення), %	17,7	18,7	

*Примітка: наявний пункт пропуску через кордон.

Інша ситуація у прикордонних громадах з економічною активністю дрібного підприємництва. Підприємці – платники єдиного податку (спрощена форма оподаткування, передбачена податковим кодексом України для фізичних осіб-підприємців), зареєстровані у прикордонних громадах, сплачують 18,7% загальної суми таких податкових платежів в області (також без урахування даних щодо міст обласного значення). Тобто підприємницька активність у прикордонних громадах є вищою за середню по районах області. Найвищою вона є також у громадах, адміністративні центри яких водночас є центрами районів, а також у межах яких діють пункти пропуску через кордон (табл. 1.5).

Аналіз показує вищу середньої підприємницьку активність у прикордонних територіальних громадах, однак податкові надходження

від підприємницької діяльності до місцевих бюджетів є незначними і становлять загалом по прикордонних громадах усього 1% від загальних податкових надходжень. Разом з тим у громадах, на території яких діють митні переходи, вплив єдиного податку на формування доходів місцевих бюджетів є вищим, зокрема у Мостиській, Хирівській, Рава-Руській та Краковецькій громадах.

Загалом можна виокремити кілька важливих особливостей концентрації економічної діяльності у прикордонних територіальних громадах Львівської області:

1) значно нижча за середню по області концентрація підприємств на території прикордонних громад;

2) вища за середню активність підприємницької діяльності у прикордонні;

3) добре виражений вплив чинників адміністративного центру (у цьому випадку районного центру) та пунктів пропуску через кордон на територіальну локалізацію суб'єктів економічної, включаючи підприємницьку, діяльності.

Зазначимо, що відносно швидкого підвищення економічної активності у прикордонних громадах слід очікувати насамперед через саморозвиток підприємництва. Для такого ж приросту економічно активних підприємств, які за чинних в Україні податково-бюджетних відносин можуть значно більшою мірою формувати власні бюджетні доходи громад через податок на доходи фізичних осіб, необхідна цілеспрямована робота органів місцевого самоврядування, виконавчої влади районного й регіонального рівня із залучення інвесторів. Необхідною при цьому є і участь центральних органів державної влади у напрямі підвищення інвестиційної привабливості регіонів України, запровадження спеціального режиму інвестиційної діяльності на прикордонних територіях, розвитку транскордонної інфраструктури, поглиблення євроінтеграційних процесів. За тенденцій до зближення внутрішніх цін в Україні з європейськими (наявна різниця є головним чинником процвітання дрібної транскордонної торгівлі як основного джерела доходів місцевого населення), створення робочих місць у прикордонні стане більше ніж актуальним завданням для місцевих територіальних громад.

Ефективне функціонування підприємництва зазвичай свідчить про сприятливий підприємницький клімат на території місцевих громад, який, своєю чергою, є важливою передумовою залучення зовнішніх і внутрішніх інвестицій. Власне вони сприяють створенню робочих місць, збільшенню доходів бюджетів територіальних громад.

У Львівській області значні обсяги іноземних інвестицій залучено у Львові, а також Буському, Кам'янка-Бузькому, Стрийському, Сокальському, Яворівському, Городоцькому та Жовківському районах області. Це райони, де спостерігається достатньо високий рівень підприємницької активності. До того ж у межах територіальних громад цих районів сконцентровані, окрім малих, ще й великі та середні підприємства.

Наявний підприємницький потенціал територіальних громад свідчить про рівень їх економічної самостійності та дієздатності. Питання економічної самостійності територіальної громади – це питання перспективності її існування і, зрозуміло, доцільності об'єднання громад.

Економічну основу функціонування об'єднаної територіальної громади має скласти не тільки підприємницький сектор економіки, а й комунальна власність, тобто нерухомість, природні, земельні та фінансові ресурси. Тому необхідно встановити чіткий і прозорий механізм об'єднання майна територіальних громад в процесі укрупнення, з дотриманням критеріїв їх економічної безпеки за умов проведення інвентаризації об'єктів комунальної власності та внесення цих об'єктів у публічні реєстри, зокрема Єдиний державний реєстр речових прав на нерухоме майно та Державний земельний кадастр. Крім того, у світі ефективно діє практика визнання територіальних громад, а не органів місцевого самоврядування, власником комунального майна. Доречним є також посилення контролю за використанням, передачею у користування та відчуження комунального майна⁷².

Констатуючи взаємозв'язок між реформуванням адміністративно-територіального устрою України та територіальної організації влади відзначимо, що саме ці реформи на основі імплементації європейських стандартів і механізмів реалізації економічних прав, обов'язків і відповідальності територіальних громад забезпечать вирішення низки проблем регіонального розвитку та можливостей нарощення соціально-економічного потенціалу територіальних громад.

Досягнення економічної спроможності територіальних громад ускладнюється недосконалістю інституційного середовища. На жаль, сучасний стан нормативно-правового забезпечення економічного розвитку територіальних громад характеризується суперечливістю й низькою ефективністю механізмів реалізації законів щодо розвитку

⁷² Білик Р. Р. Забезпечення економічної безпеки на рівні територіальної громади: принципи, підходи, критерії // Економіка. Управління. Інновації. – Вип. 3 (15). – 2015. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?...2

підприємництва, внаслідок чого багато з них залишаються значною мірою декларативними.

До інституційних бар'єрів, які не дозволяють реалізувати економічний потенціал територіальних громад базового рівня як суб'єктів господарювання, належать⁷³:

- відсутність належної економічної оцінки передумов, потреби та результативності об'єднання територіальних громад;
- неконкретизованість економічних прав територіальних громад України та невизначеність механізмів їх реалізації;
- відсутність чітких механізмів захисту прав територіальних громад за умов об'єднання їх майна, що створює загрози рейдерського вилучення майна або не забезпечує легітимності закріплення права власності на нього;
- порушення механізму закріплення права комунальної власності, у т. ч. через відсутність чітких механізмів передачі в користування чи відчуження об'єктів комунальної власності, внаслідок чого територіальні громади не спроможні капіталізувати наявний ресурсний потенціал;
- наявність загрози масштабного відчуження комунальних і приватних земель сільськогосподарського призначення за заниженими цінами, що ініціюватиме банкрутство і повну фінансову залежність територіальних громад.

Загалом стратегічним пріоритетом економічного зростання територіальних громад має стати підвищення рівня їх конкурентоспроможності, який визначається можливостями місцевої економіки та здатністю соціальних і економічних суб'єктів формувати і використовувати місцеві конкурентні переваги. Реалізація останніх на сучасному етапі має забезпечуватись шляхом підтримки місцевих ініціатив щодо: створення нових підприємств та функціонування наявних, які, використовуючи місцеві ресурси, забезпечуватимуть потреби внутрішнього ринку та сприятимуть вирішенню проблем зайнятості місцевого населення; покращення умов для залучення інвестицій та їх ефективного використання як у виробничій, так і у сфері послуг.

⁷³ Напрями забезпечення безпеки розвитку територіальних громад у процесі реформи адміністративно-територіального устрою України: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.niss.gov.ua/articles/1841/> (аналітична записка / НАН України, Національний інститут стратегічних досліджень, 2015).

Таким чином, ефективна реалізація реформи адміністративно-територіального устрою України передбачає не тільки розбудову нової моделі управління територіальним розвитком, а й здійснення багатовекторної регіональної політики, спрямованої на активізацію використання ресурсного потенціалу економічного зростання територій.

1.5. Розвиток економіки сільських територій та адміністративно-територіальна реформа

Одним з основних завдань у процесі проведення в Україні адміністративно-територіальної реформи є активізація економічного розвитку сільських територіальних громад. Адже саме ці громади, як показує практика останніх десятиліть, опинилися в найбільш скрутному економічному становищі. У вітчизняній науковій та періодичній літературі регулярно акцентується увага на тому, що «кожного року з мапи України зникає кілька десятків сіл, а чисельність сільського населення скорочується високими темпами, при чому для українського села характерне явище старіння»⁷⁴, або ж на тому, що «протягом 1990-2015 рр. в Україні стало на 416 сільських населених пункти менше, а демографічна ситуація на селі характеризується різким скороченням загальної кількості сільського населення, посиленням міграційних процесів, що проявляються як відтік із села найбільш активної та мобільної частини населення»⁷⁵.

Як наслідок, упродовж останніх десятиліть у сільській місцевості України укорінилися прояви девіантної поведінки, спостерігається зниження якості людського та соціального капіталу, а услід за цим і зменшення ефективності аграрного виробництва, яке відбувається на тлі відсутності скільки-небудь серйозних форм диверсифікації сільської економіки. Поширюються інституційні дисфункції, які проектується майже на всі ланки сільської економіки, що разом з проблемами соціально-демографічного характеру спричиняє до вичерпування природно-ресурсного потенціалу села.

⁷⁴ Яке майбутнє в українського села? [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://infolight.org.ua/content/yake-maybutnie-v-ukrayinskogo-sela>.

⁷⁵ Брусенцова А. Аналіз змін кількості сільських поселень Дніпропетровської області / А. Брусенцова [Електронний ресурс]. – Режим доступу: file:///C:/Users/Lenovo/Downloads/Pbgo_2015_22_9.pdf

Значною мірою вказані негативні тенденції спричиняються нинішньою адміністративно-управлінською та фінансовою неспроможністю сільських територіальних громад, яка не дозволяє їх самоврядним органам здійснювати дієвий вплив на підвищення ефективності функціонування місцевої економіки, опираючись на чинну інституційно-правову базу.

Адміністративно-територіальний устрій тоталітарної доби, який вибудовувався в Україні упродовж тривалого періоду, а потім був законсервованим і фактично не змінювався упродовж усього часу державної незалежності нашої країни, характеризувався такими основними рисами:

- по-перше, органи місцевого самоврядування сільських територіальних громад були цілковито позбавлені реальних можливостей розпоряджатися власними фінансовими, а також матеріальними та трудовими ресурсами (це робилося для максимального підпорядкування вказаних ресурсів центральним органам влади з метою недопущення будь-яких, навіть найменших відцентрових тенденцій та проявів економічної самостійності в селах);
- по-друге, сільські територіальні громади цілковито залежали від колгоспів та радгоспів як основних ланок господарського устрою адміністративно-планової економіки на селі (маючи формальну владу, керівники органів місцевого самоврядування сільських територіальних громад фактично повністю залежали від голів колгоспів або директорів радгоспів, відповідно не маючи можливості належним чином впливати на економічний розвиток своїх громад);
- по-третє, голови сільських рад фактично повністю підпорядковувались райкомам партії, що навіть їх номінальні адміністративні повноваження перетворювало на цілковиту фікцію, оскільки позбавляло реальних можливостей розпоряджатися фінансовими чи природними ресурсами сільських територіальних громад.

На жаль, мімікрувавши, така система збереглася в Україні фактично до цього часу, з тією лише різницею, що на зміну колгоспам і радгоспам у багатьох селах прийшли агрохолдинги (поширені в більшості центральних та південно-східних регіонів України). Водночас на заході держави, де колгоспи не були замінені умовно-ефективними агрохолдингами, спостерігається очевидний вакуум цивілізованої підприємницької активності в аграрному секторі економіки, що також чинить деструктивний вплив на розвиток сільських територій,

посилюючи бідність сіл і обмежуючи можливості модернізації їх інфраструктури.

Натомість, у сучасних соціально-економічних умовах, коли Україна рухається шляхом формування конкурентоспроможної ринкової економіки, колишні імперативи сільського розвитку не просто втратили свою актуальність, вони потребують застосування кардинально протилежних управлінських рішень. Замість байдужого і пасивного сільського соціуму, готового безвольно керуватися вказівками партійних органів і колгоспних бонз, сучасне українське село потребує енергійних підприємців, ініціативних громадських активістів та грамотних управлінців в органах місцевого самоврядування. Все це можливе лише на основі відмови від рудиментів адміністративно-планової моделі організації влади та здійснення в Україні адміністративно-територіальної реформи на принципах, якими керуються усі сучасні розвинені країни-члени ЄС.

Власне кажучи, одним з основних мотивів проведення в Україні адміністративно-територіальної реформи стала саме необхідність надання нового імпульсу розвитку сільських територіальних громад. Адже на тлі міст сільські населені пункти відверто занепадали, загрузнувши у бідності, соціальному песимізмі та соціальній апатії. А згадані відтік людських кадрів, зниження ресурсного потенціалу та вимирання і старіння сіл стали лише наслідками цієї бідності та песимізму.

Можна також відзначити, що порівняно з розвинутими країнами Європи, за прикладом і стандартами яких проводиться адміністративно-територіальна реформа в Україні, саме сільські територіальні громади виявляються найменш конкурентоспроможними. Адже якщо порівнювати розвиток українських і західноєвропейських міст, то різниця між ними є, на перший погляд, не такою вже й відчутною або і взагалі відсутньою. Водночас сільські територіальні громади нашої держави навіть на тлі своїх сусідів у Польщі, Словаччині чи Угорщині (які при цьому належать до числа депресивних у своїх країнах), суттєво відстають як за рівнем економічного розвитку, так і за якістю життя населення.

Усе це актуалізує необхідність вирішення проблем, пов'язаних з економічним розвитком сільських територій України на основі проведення адміністративно-територіальної реформи. Одним із ключових управлінських феноменів, на трансформацію яких має спрямовуватися ця реформа, є подолання успадкованого з часів адміністративно-планової економіки директивного способу мислення

та адміністративного впливу органів центральної влади на сільські територіальні громади.

Разом з тим слід відмітити, що вагомою проблемою розвитку сільських територій України в умовах нинішньої системи адміністративно-територіального устрою є відсутність мотивації до підвищення ефективності власної управлінської діяльності та застосування сучасних інструментів менеджменту і маркетингу задля реалізації економічних інтересів відповідних сільських територій.

Значною мірою досвід управління сільськими територіальними громадами на ринкових засадах господарювання, який набув свого часу значного поширення у сусідніх з Україною Польщі, Словаччині, Угорщині, а також інших постсоціалістичних державах, в українських реаліях гальмується через підпорядкованість системи управління сільськими територіями чинній моделі «ринку групової анархії», яку в народі прийнято називати кланово-олігархічною системою (в економічній теорії під «груповою анархією», або «груповим егоїзмом» чи «системою обмеженого доступу» прийнято вважати нестійке проміжне становище між конкурентною ринковою економікою та централізованим плануванням, коли регулювання економічних процесів здійснюється наближеними до влади економічними угрупованнями)⁷⁶.

Слід також відзначити, що проблеми розвитку сільських територій, які зумовлюють необхідність проведення в державі адміністративно-територіальної реформи, не є однотипними для всіх сільських територій України. У цьому контексті доцільно провести диференціацію сільських територіальних громад, поділивши їх на кілька основних типів, відповідно до специфіки їх просторової локалізації та першочергових завдань, які їм слід вирішувати у процесі проведення адміністративно-територіальної реформи.

Насамперед варто виокремити приміські сільські території. За рівнем економічного розвитку та фінансової спроможності ці громади виявляються в найбільш сприятливому становищі. Адже розташування поблизу великих міст надає їм цілу низку конкурентних переваг, пов'язаних з близькістю ринків збуту сільськогосподарської продукції, додатковими можливостями для працевлаштування місцевого населення та значним потенціалом для залучення іноземних інвестицій. Крім того, вказані території отримують кращі можливості для наповнення місцевого бюджету за рахунок, як правило, великої

⁷⁶ Магас В. Свобода і конкуренція – головне гасло часу [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://hvylyia.net/analytics/economics/svoboda-i-konkurentsia-golovne-gaslo-chasu.html>.

кількості об'єктів, які сплачують акцизний збір (заклади роздрібної торгівлі та АЗС).

До основних загроз, пов'язаних з об'єднанням таких громад у ході проведення адміністративно-територіальної реформи, слід віднести небезпеку їх фактичного поглинання містами, на периферії яких вони розташовані. У цьому разі приміські сільські території можуть зіткнутися з такими проблемами, як виснажливе використання їх природних ресурсів на користь міських територій. Щобільше, вони ризикують отримати велику кількість екологічних проблем, пов'язаних з винесенням низки міських виробництв у приміські села, а також створення об'єктів з високим рівнем навантаження на природне середовище, зокрема полігонів твердих побутових відходів.

Це зумовлює необхідність розробки інституційних механізмів об'єднання приміських сільських територіальних громад з міськими центрами на основі застосування відповідних балансів і противаг, які б забезпечували реалізацію інтересів усіх суб'єктів у процесі об'єднання. Передусім це стосується включення відповідних положень у статuti об'єднаних територіальних громад, а також активізації основних ланок громадянського суспільства на захист інтересів сільських територій.

Не менш специфічним є процес об'єднання сільських територіальних громад, розташованих у прикордонній зоні. Наприклад, О. Павлов відзначає, що розвиток будь-якої прикордонної сільської території відбувається насамперед під впливом екзогенних чинників. Тобто він залежить від рівня розвитку суміжних сільських територій сусідніх держав і від характеру та інтенсивності взаємозв'язків з ними. Науковець також наголошує на тому, що за своїм географічним статусом ці території відкриті до транскордонного співробітництва, що супроводжується проходженням через них відповідних інформаційних, економічних, культурних та інших потоків. Це передбачає реалізацію спільних проектів розвитку транспортної, торговельної та виробничої інфраструктури з активним залученням до участі в них прикордонних сільських територіальних громад по різні боки кордону⁷⁷.

У сучасних українських реаліях основною проблемою розвитку прикордонних сільських територій у контексті проведення адміністративно-територіальної реформи є високий рівень вичерпування людського та економічного потенціалу. Значна частина мешканців

⁷⁷ Павлов А. Идентификация и классификация сельских территорий: теория, методология, практика : монография / Александр Павлов. – Одесса: Астропринт, 2015. – С. 199.

цих територій виїжджають на заробітки або на постійне місце проживання за кордон. Крім того, у межах багатьох прикордонних сільських територій, передусім Західної України, підприємницька активність концентрується переважно у сегменті прикордонної човникової торгівлі. Щобільше, значна частина сільських мешканців західного українського прикордоння орієнтована на часткову або повністю іллегальну транскордонну економічну діяльність, включаючи контрабанду підакцизних товарів. У сільських населених пунктах, які розташовані у 30-кілометровій зоні, що забезпечує їх мешканцям спрощений режим перетину кордону, виросло ціле покоління людей, орієнтованих виключно на ведення дрібної човникової торгівлі, часто іллегальної. Тому навіть відкриття нових можливостей щодо акумулювання додаткових фінансових ресурсів від ведення легального транскордонного бізнесу до місцевих бюджетів прикордонних сільських територіальних громад, які з'являються в умовах проведення адміністративно-територіальної реформи, мешканці цих сільських територій значною мірою демонструють неспроможність достатньо швидко переорієнтуватися на ведення цілком легальної та цивілізованої підприємницької діяльності у сфері транскордонного бізнесу.

Проте приміські та прикордонні сільські території не формують основного масиву сільських територіальних громад, які потрапляють під об'єднання у процесі здійснення адміністративно-територіальної реформи. Найбільш чисельну групу складають так звані аграрні сільські території, або сільські території, в економіці яких переважає сільськогосподарське виробництво. З погляду перспективи успішного здійснення в Україні адміністративно-територіальної реформи їх можна умовно поділити на два основні підвиди: багатоземельні та малоземельні. Перші, як правило, локалізовані в областях центральної та південно-східної України, де переважає великотоварне сільськогосподарське виробництво, яке концентрується насамперед в агрохолдингах, а другі – в Західному регіоні, де переважна частина аграрного потенціалу формується в сегменті особистих господарств населення.

У першому випадку успішність здійснення адміністративно-територіальної реформи значною мірою залежить від реалізації інтересів великих аграрних виробників, передусім агрохолдингів. У цьому сенсі важливого значення набуває встановлення нових меж об'єднаних сільських територіальних громад відповідно з розподілом земельних угідь за фактичними землекористувачами. Разом з цим, задля

досягнення децентралізацією своїх цілей, об'єднані територіальні громади мають отримати дієві важелі впливу на агрохолдинги, які господарюють на їх землях. Крім того, необхідно впровадити запобіжні механізми, які б унеможливили тотальне просування агрохолдингами своїх представників на керівні посади в об'єднаних сільських територіальних громадах. Такі механізми повинні спиратися як на елементи монополізації аграрного ринку, так і включати поширення сучасних інформаційних технологій у виборчому процесі та при здійсненні органами місцевого самоврядування сільських територіальних громад своїх функцій, а також впровадження простої та прозорої процедури відкликання депутатів місцевих рад.

Дещо інші проблеми постають перед аграрними сільськими територіями другого типу – малоземельними. У цьому разі основною проблемою стає високий рівень їх подрібненості та малочисельності мешканців, що змушує ці громади шукати шляхів підвищення власної спроможності на основі об'єднання з приміськими чи міськими громадами або ж через залучення до об'єднання великої кількості дрібних громад (у цьому разі на перший план виступають труднощі, пов'язані з необхідністю узгодження інтересів кожної із громад, що об'єднуються).

Важливим засобом подолання вказаних труднощів є налагодження системної інформаційно-просвітницької діяльності в сільських територіальних громадах, спрямованої на підвищення якості їх людського та соціального капіталу. До такої діяльності слід залучати як представників наукової громадськості, зокрема співробітників профільних вищих навчальних закладів і наукових інституцій, так і експертні середовища, включаючи дорадницькі служби, торгово-промислові та аграрні палати тощо.

Ще одну групу сільських територій України, на якій варто акцентувати увагу в контексті пріоритетів проведення адміністративно-територіальної реформи, складають так звані периферійні сільські території, які розташовані переважно у депресивних зонах, включаючи передгірні та гірські. Власне кажучи, переважна частина найгостріших проблем сільського розвитку в Україні, на подолання яких мала б спрямовуватися адміністративно-територіальна реформа, стосується насамперед депресивних сільських територій.

З одного боку, у процесі об'єднання вони отримують можливість збільшити власну спроможність та розширити інституційні можливості для ефективного управління своїми трудовими і

природними ресурсами. Зокрема, це стосується перспективи залучення нових інвестицій і реалізації інфраструктурних та інвестиційних проєктів, спрямованих на розвиток туристично-рекреаційної сфери, відпочинкової індустрії, народних промислів, а також інших перспективних сфер сільської економіки, включаючи органічне землеробство. З іншого боку, ці території, в силу своєї периферійності, не володіють достатнім людським капіталом для забезпечення динамічного інноваційного розвитку, зокрема у сфері високих технологій та в галузях «нової економіки», що обмежує їх можливості в частині розвитку сучасних виробництв та розбудови об'єктів ринкової інфраструктури.

Крім того, розвиток депресивних сільських територій у передгірних та гірських районах Карпатського регіону потребує суттєвого оновлення тих управлінських підходів, які застосовуються їх органами місцевого самоврядування. Зокрема, це стосується просування економічних інтересів цих територій в середовищі потенційних інвесторів.

Разом з цим існують інституційні та економічні бар'єри, які обмежують перспективи розвитку всіх без винятку типів сільських територій України в умовах проведення адміністративно-територіальної реформи.

Насамперед слід зазначити деструктивний вплив наявного інституційного вакууму, пов'язаного з урегулюванням цілої низки організаційних аспектів децентралізації. Адже заходи, які проводяться в Україні в ході здійснення адміністративно-територіальної реформи, до цього часу мають доволі частковий і механістичний характер, концентруючись переважно у площині визначення нових територіальних меж об'єднання та затвердження відповідних перспективних планів. Водночас змістовне наповнення реформи суттєво відстає. Передусім це стосується відсутності суттєвих змін, пов'язаних з інституційною адаптацією до потреб життєзабезпечення об'єднаних сільських територіальних громад низки відомчих стандартів, що діють у сферах освіти, охорони здоров'я, дорожньо-транспортного господарства, житлово-комунального забезпечення тощо.

Особливо це стосується реформування тих сільських територіальних громад, які вже об'єдналися, проте так і не отримали права розпоряджатися землями поза межами населених пунктів, а також не мають достатньо серйозних важелів управління транспортно-

комунікаційними мережами та закладами освіти, культури й охорони здоров'я на своїй території.

Інституційний вакуум унеможливорює ефективну передачу владних повноважень з центрального щабля на рівень органів місцевого самоврядування сільських територіальних громад. Унаслідок цього такі громади виявляються неспроможними належним чином розпоряджатися власними фінансовими надходженнями, а також не отримують необхідної мотивації для залучення додаткових інвестиційних ресурсів у розвиток своєї економіки.

Іншою важливою проблемою, пов'язаною з проведенням адміністративно-територіальної реформи у сільській місцевості, є неврегульованість низки організаційно-управлінських питань. Передусім мова йде про стратегічне планування регіонального розвитку та узгодження стратегічних планів розвитку окремих регіонів (областей) з пріоритетами просторового розвитку на субрегіональному (райони) та локальному (сільські громади) щаблях. Одним з часткових аспектів такої неузгодженості є ускладненість процедури об'єднання сільських територіальних громад, які сьогодні належать до різних районів. Через це виникає низка колізій, наприклад, коли центр об'єднаної територіальної громади, який може розташовуватись за 5-7 км від сільського населеного пункту (у разі об'єднання із сільськими територіальними громадами сусіднього району), переноситься на відстань 15-20 км (оскільки, як правило, керівництво районів не сприяє «відходу» своїх територій до інших районів, та й процедурно об'єднання громад двох районів провести складніше).

Це заважає налагоджувати координацію між регіональними органами державної влади та органами місцевого самоврядування сільських територіальних громад задля спільної реалізації проектів державно-приватного партнерства та бізнес-проектів, у тому числі в неаграрних сферах сільської економіки. Значною мірою це консервує діючу модель соціального песимізму та утриманства, яка не дозволяє сільським територіям виводити на перший план у процесі здійснення адміністративно-територіальної реформи своїх найбільш активних та ініціативних мешканців, спроможних формувати нову управлінську якість і забезпечувати становлення сучасних регіональних еліт. Наприклад, у більшості сільських рад достатньо просто можна здобути вичерпну інформацію про механізми та процедури надання державою субсидій та інших соціальних пільг. Проте значно складніше отримати кваліфіковану консультацію з приводу процедури започаткування

власної підприємницької діяльності та розробки бізнес-планів або про вимоги до підготовки проектних пропозицій на отримання фінансових ресурсів зі структурних фондів ЄС та щодо процедур подачі відповідних заявок.

Систематизуючи усі перелічені проблеми, пов'язані зі здійсненням в Україні адміністративно-територіальної реформи, спрямованої на економічний розвиток сільських територій, основну увагу слід акцентувати на необхідності заповнення наявного правового вакууму. Насамперед мова йде про прийняття цілої низки регуляторних актів, орієнтованих на забезпечення комплексного характеру проведення адміністративно-територіальної реформи. Для цього слід забезпечити взаємоузгодження нормативів і процедур, які визначають характер функціонування окремих ланок сільської економіки як між собою, так і з тими пріоритетними напрямками, що декларуються у процесі здійснення в Україні децентралізації.

Беручи за основу досвід сусідніх держав, які проходили шлях реформування власного адміністративно-територіального устрою, успішно виконавши це завдання на постсоціалістичному етапі свого розвитку, головний акцент необхідно зробити на розробці цілісної стратегії реформування. Така стратегія має чітко визначати часові межі реформи, а також містити конкретні завдання, зокрема й щодо передачі сільським територіальним громадам не лише необхідного обсягу владних повноважень, а й формування економічних підвалин забезпечення їх реалізації.

Іншим, не менш важливим завданням, є популяризація вказаної стратегії в середовищі сільських мешканців. Вона має супроводжуватися активною інформаційно-просвітницькою діяльністю щодо пріоритетів реалізації інтересів сільських територіальних громад на новій інституційній основі, включаючи проведення навчань для місцевих активістів і підприємців з розробки бізнес-планів, застосування механізмів маркетингу в управлінні сільськими територіями, засобів налагодження співпраці з іноземними інвесторами й міжнародними донорськими організаціями тощо.

Розділ 2. ЕВОЛЮЦІЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНОГО ПОДІЛУ РЕГІОНІВ УКРАЇНИ

2.1. Адміністративний поділ у середні віки й ранньомодерний період

Формування воєводств як інструмент інтеграції українських князівств у Польське королівство. На землях сучасної України в середні віки, починаючи з XV ст. простежуються наслідки кризи класичного феодалізму, зокрема – ідеалу держави як приватного домену означеного королівського або князівського роду. Окупувавши Галицьке князівство 1349 р., польський король Казимир III з наступниками довгий час утримувалися від його інтеграції в Польське королівство і обмежилися присвоєнням собі титулу монархів Руського королівства (*Regnum Russiae*), не змінюючи його внутрішні порядки. Зауважимо, що попередня удільна система утримувала свої позиції й у перші десятиліття польського панування, про що свідчить відновлення Белзького князівства (1387-1462 рр.), а навіть утворення Жидачівського князівства (1403-1435 рр., яке ніколи не існувало раніше)⁷⁸.

Тож лише 1434 р. Руське королівство і Подільське князівство ліквідували – у відповідь на прагнення місцевої шляхти – створивши натомість на польський взір Руське і Подільське воєводства, поділені на землі й повіти (також на польський взір). 1462 р. внаслідок вигасання династії Земовитовичів було ліквідоване Белзьке князівство та утворене Белзьке воєводство. Термін воєводство (*palatinatus*), однак, розпочав широко вживатися лише в другій половині XVI ст., витіснивши попередній термін «terra» (спочатку документація велася латинською мовою)⁷⁹; на означення повіту вживали термін «*districtus*» (від латинського *distringo*, *distringsi*, *districtum*) що означає тягнути, розтягувати, в документах руською мовою – «волость»⁸⁰. На цій підставі польський дослідник Пжемислав Домбковський простежував генезу повітового поділу ще в давньоруський період,

⁷⁸ Войтович Л. Жидачівське князівство / Леонтій Войтович // Львівська газета. – 2014. - 14 квітня.

⁷⁹ Крикун М. Поширення польського адміністративно-територіального устрою на українських землях / Микола Крикун // Подільське воєводство у XVII-XVIII століттях. Статті і матеріали. – Львів, 2011. – С.23.

⁸⁰ Крикун М. Витоки повітового устрою Подільського воєводства // Там само, с. 101.

проводячи паралелі між польськими повітами і руськими волостями – оборонними округами навколо замку – і нарахував до 38 таких волостей-повітів наприкінці XIV ст.⁸¹

Натомість у давньоруський період під поняттям «волость» розуміли окреме князівство або його частину, земельне володіння сина князя, а навіть майно, яке належало певному землевласнику⁸². Таким чином, давньоруське поняття «волость» – відповідник сучасного поняття «регіон». Ідеалом давньоруської держави вважалося удільне князівство; справедливою вважалася ситуація, коли кожний представник династії Рюриковичів забезпечувався приватним князівством для свого «кормління», що провадило до перманентної феодалної роздробленості. З іншого боку, ті удільні князівства, які існували впродовж століть, поступово сформували регіони, фантом яких простежувався в адміністративному поділі майбутніх епох, а в окремих випадках простежується ще й досі. Тим не менше, повітовий поділ – старший за воєводства і характерний для перехідного періоду існування Руського королівства на чолі з монархами Польщі або Угорщини.

Отже, на чолі воєводства стояв воєвода (прямий натяк на попередню епоху, коли основним обов'язком князя-монарха була оборона і протекція його підданих), на чолі повіту – староста. У перехідний період (до 1434 р.) владу в воєводствах тримали в руках переважно генеральні старости, згодом вони поступово перетворилися в городських старост, втративши привілеї королівського намісника (якими вони фактично були до того)⁸³.

Відзначимо відносно високий, як на рівень комунікацій XV ст., ступінь адміністративної інтеграції Руського воєводства: за підрахунками П. Домбковського, на 1887 ідентифікованих ним міст і сіл лише 150 збережені документи відносили до кількох повітів (136 – до двох, 13 – до трьох, а місто Лежайськ відносили одразу до чотирьох повітів)⁸⁴.

Уряд Великого Литовського князівства запозичив польський воєводський устрій 1413 р., створивши того року Віленське і Троїцьке воєводства. 1452 р. було ліквідоване Волинське князівство, 1471 р. – Київське князівство. Волинське, Київське і Брацлавське (відмежоване

⁸¹ Dąbkowski P. Podział administracyjny Wójewództwa Ruskiego i Bełzkiego w XV w / Przemysław Dąbkowski. – Lwów, 1939. – S. 190-192.

⁸² Бондаревський А. Волосне управління та становище селян на Україні після реформи 1861 року / Аркадій Бондаревський. – Київ, 1961. – С. 13.

⁸³ Крикун М. Витоки повітового устрою Подільського воєводства. – С. 23.

⁸⁴ Dąbkowski P. Вказ. праця. – С. 244.

від Волинського) воєводства утворені ухвалою Віленського сейму 1565-1566 рр.⁸⁵

Головною подією в історії України ранньомодерної епохи, адміністративного поділу зокрема, була унія Польського королівства і Великого Литовського князівства (1569 р.), внаслідок чого воєводства України перейшли з литовської під польську зверхність. Адміністративне розмежування прискорило процес замирання єдиної руської ідентичності (білорусько-української), розмежування Білорусі й України⁸⁶.

Розвиток шляхетського самоврядування (воєводські сеймики та вальний сейм – спільний сейм шляхти Польського королівства і Великого Литовського князівства) упродовж XVI ст. водночас спричинив поступове ослаблення централізованої владної вертикалі. Як стверджує сучасний дослідник адміністративного поділу М. Крикун, «від якогось часу, відбувалося поступове відмирання очолюваних старостами-державцями повітів (...) все більше застосування цих компетенцій звужувалося межами старост-держав, у результаті чого влада таких старост набирала виключно домініального характеру, тобто влада здійснюватися тільки в межах королівських маєтків, що перебували в їхньому володінні на тих чи інших умовах. У політичному плані дана еволюція, імовірно, спричинювалася безуспішною у XVI ст. боротьбою шляхти воєводства, як і всього Польського королівства, за збереження раніше завойованих і придбання нових привілеїв, які забезпечували їй відповідне їй амбіціям місце в політичному житті краю, максимальну її незалежність від адміністрації різних рангів і рівнів»⁸⁷.

Зауважимо, що адміністративний поділ сталим не був. Поступово зростала лише кількість судових округів-земель. В період економічного піднесення й відповідно швидкого збільшення населення будувалися нові замки, формувалися нові повіти; і навпаки, внаслідок зруйнування повітового центру (замку передовсім) під час воєнних дій його територія могла бути приєднана до сусіднього повіту. А адміністративний поділ Чернігівського воєводства проіснував лише 13 років. Створене 1635 р., вже 1648 р. фактично воно припинило

⁸⁵ Крикун М. Кордони й повітовий поділ Волинського воєводства в XVI-XVIII ст. / Микола Крикун / Воєводства Правобережної України у XVII-XVIII ст. Статті і матеріали. Львів, 2012. – С. 13.

⁸⁶ Кордуба М. Найважніший момент в історії України / Мирон Кордуба // Літературно-науковий вісник. – Т. 102. – Кн. VI. – Львів, 1930. – С. 539-546.

⁸⁷ Крикун М. Витоки повітового устрою Подільського воєводства. – С. 135.

існування внаслідок козацького повстання на чолі з Богданом Хмельницьким.

Магдебурзьке право. Важливим елементом адміністративної системи Речі Посполитої було міське самоврядування. У XIII-XIV ст. міста Польщі та Галицької Руси приймали його за зразком міста Магдебург, звідси й назва. З метою привабити до міста підприємливих німецьких купців монарх або власник міста надавав їм судовий і адміністративний імунітет, а також торгові привілеї: на склад (фактично – примусове зобов'язання іноземних купців торгувати на міському ринку впродовж певного часу), звільнення від мит (гребельних, мостових, перевізних) у межах королівства, встановлював дні ярмарків і надавав майно (земельні угіддя, млини тощо), які б гарантували міській раді фінансову основу для справного функціонування магістратів, звільнення від сплати певних податків (тимчасові, як правило) тощо.

Збережені джерела стверджують, що першими руськими містами на магдебурзькому праві був Сянок (1339 р., грамота князя Юрія II Тройденовича), Львів (1356 р., грамота Казимира III, хоча існують непрямі свідчення, що король лише поновив привілеї останніх монархів Галицько-Волинського князівства). Тому в XV ст. у Львові, ймовірно, переважало німецьке населення (оригінальна назва магдебурзького права – німецьке право). Проте воно швидко сполонізувалося і магдебурзьке право стало привілеєм передовсім усіх католиків⁸⁸. Натомість у Кам'янці-Подільському, адміністративному центрі Подільського воєводства, русини-українці мали свій окремий магістрат з 1374 по 1670 рр.⁸⁹.

Магдебурзьке право виявилось зручним інструментом для стимуляції розвитку міст і економічного поступу взагалі. У XV ст. на території Руського та Белзького воєводств виникло 153 міста, з них 14 – королівські (на магдебурзькому праві), 38 – шляхетські⁹⁰. Приватні міста значно переважали міста на магдебурзькому праві до

⁸⁸ Капраль М. Національні громади Львова XVI-XVIII ст. Соціально-правові взаємини / Мирон Капраль. – Львів, 2003; Бойко І. Органи влади і право в Галичині у складі Польського королівства (1349-1569 рр.) / Ігор Бойко. – Львів, 2009. – С. 310-342.

⁸⁹ Петров М. Місто Кам'янець-Подільський в 30-х роках XV – XVIII століть: проблеми соціально-економічного, демографічного, етнічного та історико-топографічного розвитку: Міське та замкове управління. / Микола Петров. – Кам'янець-Подільський, 2012. – С. 213-221.

⁹⁰ Бойко І. Органи влади і право в Галичині у складі Польського королівства (1349-1569 рр.) / Ігор Бойко. – Львів, 2009. – С. 125.

кінця існування Речі Посполитої. Про життєздатність магдебурзького права свідчить той факт, що воно надовго пережило Річ Посполиту в Російській імперії й було скасоване лише після поразки польського повстання 1831 р.; у Києві – 1834 р.⁹¹

Зауважимо, що були й села на магдебурзькому праві.

Найнижчою ланкою адміністративної системи Речі Посполитої були сільські громади, здебільшого – на руському праві. Як і в давньоруський період, до складу села входило п'ять-десять дворів (димів). Кілька дворич утворювали громаду (рос. община), яка на вічі обирала старійшину. Декілька громад формували волость і обирали волосне управління на чолі з тивуном або отаманом⁹². Поступово кількість сіл на руському праві зменшувалася за рахунок їх переходу на німецьке або волоське право, проте, в Руському воєводстві зокрема, руське право простежується ще й у XVIII ст.⁹³

Взагалі потрібно зауважити, що всі національні громади (крім русько-української і німецької, вірменська, єврейська, згодом – волоська), сільське населення в тому числі мали певне самоуправління і більші чи менші привілеї (у тому числі в галузі адміністрування) за умов лояльності чинному уряду, сплати податків та виконання певних повинностей.

Полково-сотенний адміністративний поділ як основа самоврядування Гетьманщини. Наступною важливою подією в історії України, й в історії адміністративно-територіального поділу зокрема, було повстання на чолі з Богданом Хмельницьким 1648 р., результатом якого стало відродження української державності у формі Гетьманщини.

1649 р. гетьман Богдан Хмельницький організував державу на взір моделі адміністрації реєстрового козацького війська. Адміністративний формат Гетьманщини мала передовсім мілітарно-мобілізаційне призначення, її офіційна назва – Військо Запорізьке; хоча Запорізька Січ до складу Гетьманської держави формально не входила, зберегла самоуправління і до 1709 р. фактично виступала як незалежний політичний гравець. Терени Гетьманщини було поділено на полки (значно менші за воєводства) та сотні, посади полковників і сотників обирали козацькі ради. Остаточна ситуація стабілізувалася після «вічного миру» царату з Річчю Посполитою (1686), внаслідок поділу

⁹¹ Білоус Н. О. Магдебурзьке право / Н. О. Білоус // Енциклопедія історії України. – Т.6. – Київ, 2009. – С. 413-415.

⁹² Бойко І. Вказ. праця. – С. 179, 342-343.

⁹³ Там само. – С. 277-283, 344-350.

Гетьманщини по Дніпру на підпольську Правобережну Україну – де поділ на полки ліквідовано й повернуто звичний формат воєводств (у 1672-1699 рр. територія Подільського воєводства становила еялет Османської імперії) – й Лівобережну Україну, автономну Гетьманську державу в складі Московського царства. Відтак на Лівобережжі існувало 10 полків: Ніжинський, Чернігівський, Стародубський, Прилуцький, Київський, Переяславський, Лубенський, Гадяцький, Миргородський і Полтавський. Їхні назви походили від тих міст і містечок, де, як правило, резидувала полкова адміністрація.

Натомість кількість сотень сталою не була й поступово зростала передовсім унаслідок колонізації степових просторів (доти мало-заселених) та природного приросту населення. Назва сотні здебільшого походила від назви сотенного адміністративного центру, інколи – від імені організатора сотні.

Основною посадою в Гетьманській державі була посада полковника, в руках яких перебувала вся повнота влади на місцях. Полковники не лише здійснювали мобілізацію та виконували функції воєначальника, а й розпоряджались земельним фондом, віддавали в оренду підприємства військового фонду, збирали податки та плату за оренду тощо. Ще одна важлива функція полкової адміністрації – правосуддя. Судова й адміністративні влади були розмежовані, судові функції виконував полковий суддя.

Формально посади гетьмана й старшини були виборними, проте як правило полковників призначав гетьман; у XVIII ст. – за згодою царського представника. Водночас сформувався режим козацької олігархії, коли посади вищої старшини (полковників передовсім) перебували в руках певної родини.

Міста на магдебурзькому праві зберегли своє самоуправління. Інші міста підлягали полковій адміністрації, на їх чолі стояв городовий отаман⁹⁴.

Як стверджує сучасний дослідник адміністративного ладу Гетьманщини, «Механізм функціонування політичної влади, сукупність принципів, методів і засобів здійснення керівництва суспільством визначають характер політичного режиму, а останній, згідно з панівною в політології думкою, маркує тип політичної системи. Механізм функціонування політичної влади в козацькій Україні

⁹⁴ Полонська-Василенко Н. Історія України. – Т. 2: від середини XVII століття до 1923 року / Наталія Полонська-Василенко. – Київ, 1993. – С. 152-178; Горобець В. Полково-сотенний устрій Гетьманату / Віктор Горобець // Історія українського козацтва: нариси у 2 т. / Редкол: Смолій та ін. – Т. 1. – Київ, 2006. – С. 314-324.

дає змогу охарактеризувати політичний режим Гетьманату як республікансько-демократичний, що поєднував у собі елементи як прямої, так і опосередкованої демократії і базувався на полково-сотенному адміністративному устрої. Водночас звертає на себе увагу і той факт, що на різних етапах історичного розвитку співвідношення владних повноважень головних елементів політичної системи Гетьманату – Генеральної ради, Старшинської ради, гетьмана та вищої старшини (генеральної старшини та полковників) – не залишалося незмінним, а, навпаки, зазнавало принципових трансформацій. Внаслідок цього політичний режим в одних випадках набував ознак, характерних для авторитарного правління, в інших – олігархічного. Авторитарний режим у формі цезаризму, тобто такого способу правління, за якого при формальному збереженні республіканського устрою керівництво всіма провідними владними інституціями зосереджується в руках однієї особи, встановився за гетьманства Б. Хмельницького, П. Дорошенка, другої половини гетьманування Д. Многогрішного, І. Самойловича та І. Мазепи. Причому в усіх цих гетьманів на певних етапах з'являлися плани заснування власних правлячих династій, тобто заміни авторитарного режиму монархічним. Приклад типового олігархічного режиму становила козацька Україна в роки гетьманування І. Виговського, Ю. Хмельницького, на перших порах – Д. Многогрішного, І. Самойловича та І. Мазепи, а також І. Скоропадського, П. Полуботка, та Д. Апостола»⁹⁵.

У другій половині XVII ст. внаслідок інтенсивної колонізації українці заселили також прилеглі до Гетьманщини західні терени Московського царства (доти малозаселені), де царат дозволив приходам створити 5 полків (Острозький, Охтирський, Сумський, Харківський, Ізюмський) – на взір гетьманських, але відкинув претензії гетьманів України підпорядкувати Слобідську Україну собі. Відтак слобідські полки безпосередньо підлягали московським воєводам, Військовій колегії у Санкт-Петербурзі (1726-1732 рр.), «Канцелярії комиссии учреждения слободских полков» (1732-1743 рр.), знову Військовій колегії (1743-1765 рр.)⁹⁶.

У контексті зміцнення позицій абсолютної монархії в Росії козацька адміністрація слобідських полків була ліквідована 1765 р.,

⁹⁵ Горобець В. Вказ. праця. – С.324.

⁹⁶ Верменич Я. Адміністративно-територіальний устрій України: еволюція, сучасний стан, проблеми реформування / Ярослава Верменич. – Ч.1. – Київ, 2009. – С.256; Маслійчук В. Провінція на перехресті культур. Дослідження з історії Слобідської України XVII-XIX ст. / Володимир Маслійчук. – Харків, 2008.

їхній бойовий склад отримав статус регулярних полків російської армії, а полкові адміністративні терени об'єднано й підпорядковано губернатору новоствореної Слобідсько-Української губернії з центром у Харкові.

Посаду гетьмана України скасували 1764 р., водночас створено Малоросійську (на землях Гетьманщини) та Новоросійську (на теренах військового кордону з Кримським ханством, «Украинская линия») губернії, полково-сотенний устрій скасовано 1781 р. Козацькі полки були переформатовані в пікінерські полки регулярної російської армії.

2.2. Адміністративно-територіальний поділ у період з кінця XVIII ст. до 1914 р.

Три поділи Польщі (1772, 1793, 1795 рр.) і ліквідація Речі Посполитої, а також зникнення Кримського ханства з політичної карти світу є доленосними подіями в історії всієї Центрально-Східної Європи – крім Польщі, передовсім Білорусі, Литви, а також України.

Австрійські адміністративні реформи кінця XVIII ст., утворення Галичини як реалізація ідей австрійського просвітництва (1772 р.) і Північна Буковина. До 1772 р. Галичини не існувало. Сучасний американський історик Ларрі Вулф вважає, що новий регіон «винайшов» австрійський канцлер граф Венцель Кавніц, який зумів переконати імператрицю Марію Терезію в необхідності співучасті в першому поділі Польщі задля забезпечення балансу влади на європейській політичній шахівниці. Оскільки Марія Терезія вагалася, В. Кавніц остаточно її переконав, навівши аргумент перебування Галицького князівства під зверхністю угорських монархів у XII ст. (які додали в свою титулатуру титул «королів Галіції й Льодомерії» в XIII ст.⁹⁷). Проте як назвати завойований край, а саме Руське і Белзьке воєводства, австрійці спочатку не знали, у серпні 1772 р. перший губернатор Галичини граф Антоній Перген пропонував назву «Велике Львівське князівство». Однак уже в жовтні під час урочистого святкування приєднання Львова до Австрії по місту розклеїли плакати про ревіндикацію (повернення) «Королівства Галичини й Льодомерії» (Володимирії). Відтак про нещодавню приналежність нової провінції до Польського королівства у Львові воліли не згадувати, а піддана

⁹⁷ Исаевич Я. «Королевство Галиции и Володимирии» и «Королевство Руси» / Ярослав Исаевич // Древнейшие государства на территории СССР Р. – Москва: «Наука», 1986. – С.62-63.

просвітницьким реформам Галичина мала сама написати свою історію з чистої сторінки («цивілізуватися») – як країна «без минулого»⁹⁸.

Невдовзі, після завершення російсько-турецької війни, австрійська армія окупувала Буковину, також приєднавши її до Галичини. Турки визнали анексію Буковини 1775 р., кордон розмежували впродовж 1775-1776 рр.⁹⁹.

Межі нової провінції стабілізувалися після Наполеонівських війн, коли 1815 р. до її складу увійшла також західна частина колишнього Подільського воєводства Речі Посполитої (основний терен сучасної Тернопільської обл.), а остаточно – 1846 р., коли після невдалого польського повстання була ліквідована ефемерна Краківська республіка; відтак Краків також приєднали до Галичини.

Знарядям інтеграції завойованих земель був новий адміністративний поділ на циркулі (kreis) – основна адміністративна одиниця централізованої вертикалі влади епохи австрійського абсолютизму. 1773 р. утворено 6 циркулів, які поділено на дрібніші дистрикти. Проте на конференції в Надвірній канцелярії 14 березня 1774 р. вирішили, що така велика кількість дистриктів може бути виправдана лише незнанням місцевості, надто коштовна, а до того ж знайти таку велику кількість урядників неможливо; тому кількість дистриктів треба скоротити. 11 жовтня 1774 р. львівський губернатор представив проект нового адміністративного поділу, затверджений 14 березня 1775 р. Кількість й розміри циркулів не змінилися, кількість дистриктів зменшено до 19. Так було до 1782 р. 1780 р. Придворна канцелярія наказала губернаторові представити план реорганізації адміністрації на німецький взір, а саме – перетворити дистрикти в циркулі. Відтак уже в грудні 1780 р. губернатор генерал Брігідо представив проект поділу губернії на 18 циркулів¹⁰⁰. Варто зауважити, що кожний циркуль мав свій номер. Північна Буковина входила до складу Галичини як окремих циркуль.

⁹⁸ Wolff L. The Idea of Galicia. History and Fantasy in Habsburg Political Culture / Larry Wolff. – Stanford University Press, 2010; Чорновол І. Як винайшли Галичину. Ларрі Вулф і його ідея Галичини / Ігор Чорновол // Львівська газета. – 2012. – 22 листоп.

⁹⁹ Буковина в контексті європейських міжнародних відносин / Ред. В.М.Ботушанський. – Чернівці, 2005. – С.169-244 (Розділ II. Приєднання Буковини в контексті австро-турецько-російських відносин).

¹⁰⁰ Barwiński E. Pierwsze podziały administracyjne Galicji / Eugeniusz Barwiński // Ziemia Czerwieńska, 1935. – N1. – S.57-65; Grodziski S. Historia ustroju społeczno-politycznego Galicji. 1772-1848 / Stanisław Grodziski. – Wrocław – Warszawa – Kraków – Gdańsk, 1971. – S.162.

Система централізованої вертикалі влади формувалася поступово, в міру того як вдалося рекрутувати та вивчити достатню кількість урядників із знанням німецької мови, розмежувати нові адміністративні одиниці, а також вирішити проблему приміщень для нових органів влади. Попри часті зміни кордонів під час Наполеонівських воєн, цісарський уряд намагався втримати стабільне число циркулів – 18-19. У цьому контексті маємо також цікавий приклад суперництва між Галичем, Коломиєю та Станіславовом за право бути адміністративним центром Покуття. Галич швидко занепадав, Коломийський округ створили, але невдовзі ліквідували, приєднавши його терени до Заліщицького й Станіславівського циркулів; на карті 1824 р. Й. Лізганіга знову з'являється Коломийський округ, поряд з Заліщицьким і Станіславівським; невдовзі скасували Станіславівський циркуль, проте 1851 р. його знову відновили¹⁰¹.

У 1853 р. адміністративну систему Галичини становив поділ на 20 циркулів: Краківський, Вадовиський, Бохенський, Новий Сонч, Тарнівський, Ясло, Ряшів, Сянок, Перемишль, Жовківський, Львівський, Золочівський, Самбірський, Бережанський, Стрийський, Станіславів, Коломийський, Тернопільський, Чортківський і Чернівецький¹⁰².

Наступним важливим кроком у реформуванні Галичини була судова реформа 1849 р., яка ліквідувала складну мережу судів (в Галичині – частково успадковану ще від Речі Посполитої) та, зрівнявши всіх підданих австрійського імператора в галузі права, сформувала систему судових повітів. Мережа судових повітів лягла в основу майбутніх адміністративних реформ.

У 1849 р. під час «весни народів» молодий цісар Франц Йосиф I був змушений погодитись на проголошення конституції, наслідком чого мала бути також адміністративна реформа. Того ж року губернатор Галичини отримав статус намісника (Stadthalter) та, йдучи назустріч побажанням буковинського істеблішменту, цісарський уряд відмежував Буковину від Галичини. Буковина отримала статус

¹⁰¹ Драк М. Карти Галичини і питання адміністративно-територіального поділу краю (1801-1825 рр.) / Микола Драк // Історичне картознавство України. – Львів – Київ – Нью-Йорк, 2004. – С.346.

¹⁰² Das Königreich Galizien und Lodomerien sammt dem Grossherzogthume Krakau und Herzogthume Bukowina in geographisch-statistisch-Beziehung von Hipolit Stupnicki. Mit einer Karte dieses Königreiches / Hipolit Stupnicki. – Lemberg, 1853. Див. також друге польське видання: Hipolit Stupnicki Galicja pod względem topograficzno-geograficzno-historycznym. Z mapą Galicji i Bukowiny. Wydanie drugie. – Lwow, nakładem A.J.Madfesa i H.Bodeka, 1869.

князівства, 1854 р. – свою власну адміністрацію на чолі з крайовим президентом. Водночас край поділили на 15 повітів, а місто Чернівці, столиця краю, отримало статус окремої адміністративної одиниці¹⁰³.

Розпорядженням міністерства внутрішніх справ від 8 жовтня 1850 р. галицькі циркулі поділили на 63 староства¹⁰⁴. Проте 1851 р. чинність конституції було призупинено і адміністративний поділ на циркулі протримався до 1866 р.

Галичина та Буковина в епоху автономії (1861-1914 рр.). Після чергової кризи абсолютистського режиму і федералізації монархії 1861 р. Буковина і Галичина отримали автономію. Львів і Чернівці стали резиденціями крайових сеймів, відтак поряд з централізованою вертикаллю влади, почала формуватися система місцевого самоврядування.

Правовою підставою для реформи громадського самоврядування була Конституція 4 березня 1849 р. і тимчасовий Громадський закон від 17 березня 1849 р., а відтак Закон «Про основні засади організації громад» від 5 березня 1862 р. і затверджений 12 серпня 1866 р. «Закон громадський, зобов'язуючий в Королівстві Галичини і Володимирії разом з Великим Князівством Краківським» (ухвалений Галицьким сеймом впродовж 19-22 березня 1866 р.)¹⁰⁵. Невдовзі відбулися вибори, внаслідок яких почали функціонувати повітові, міські ради – вперше в історії всієї України – та сільські ради¹⁰⁶.

Оскільки санкція на громадське самоврядування і відмова від централізованої системи управління монархії не узгоджувалася з існуючим адміністративним поділом, водночас проведено адміністративну реформу, яка полягала у скасуванні циркулів. В основу нового адміністративного поділу покладено раніший поділ краю на 218 судових повітів, dokonаний впродовж 1850-1855 рр.

¹⁰³ Добжанський О. Національний рух українців Буковини другої половини XIX – початку XX ст. / Олександр Добжанський. – Чернівці, 1999. – С. 91.

¹⁰⁴ Смерека Б. Реєстр населених пунктів України від найдавніших часів до початку ХХІ ст. – Т.1: Львівська область. – Вип. 1: Городоцький район / Богдан Смерека. – Львів, 2014. – С. 8.

¹⁰⁵ Чорновол І. Українська фракція Галицького крайового сейму. 1861-1901 / Ігор Чорновол. – Львів, 2002. – С. 95; Кіселичник В. Міське право та самоврядування громади Львова (друга половина XIX – початок XX століття) / Василь Кіселичник. – Львів, 2008. – С. 43-46.

¹⁰⁶ Левицький К. Наш закон громадський або які ми маєм права і повинності в громаді / Кость Левицький. – У Львові: коштом і заходом товариства «Просвіта», ч.119, 1889; Галька І. О раді повітової і повітові Виділі, о Соймі красвом і красвом Виділі і о Державной Думі / Ігнатій Галька. – Львов: Издания Общества им. Качковского, книжечка за месяц апрель, 1883.

під час реформування австрійського судочинства¹⁰⁷. Відтак, розпочинаючи з 1866 р., Галичину поділено на 74 адміністративні повіти: Бережани, Бжеско, Бжозів, Бібрка, Бірча, Богородчани, Борщів, Бохня, Броди, Бучач, Бяла, Вадовичі, Величка, Горлиця, Городок, Грибів, Городенка, Гусятин, Домброва, Долина, Дрогобич, Живець, Жидачів, Жовква, Заліщики, Збараж, Золочів, Калуш, Кам'янка Струмилова, Коломия, Кольбушів, Косів, Краків, Кросно, Ланьцут, Ліманів, Ліско, Львів, Мелець, Мостиська, Мисленичі, Надвірна, Нисько, Новий Сонч, Новий Тарг, Пільзно, Підгайці, Перемишль, Перемишляни, Рава-Руська, Рогатин, Ропчиці, Рудки, Ряшів, Самбір, Скалат, Снятин, Сокаль, Станіславів, Старе Місто (тепер Старий Самбір), Стрий, Сянок, Тарнів, Тарнобжег, Тернопіль, Товмач, Тереховля, Турка, Хжанів, Цішанів, Чортків, Яворів, Ярослав, Ясло¹⁰⁸.

Як свідчать документи Галицького намісництва, остаточно адміністративні межі сформувалися в першій половині 1870-х років¹⁰⁹. 1914 р. у Галичині було так само 74 повітові ради, лиш Бірчанський повіт ліквідували і створили Добромиський¹¹⁰.

Буковинський сейм схвалив закон про місцеве самоврядування 1863 р. 1868 р. Буковину поділено на 8 повітів: Чернівецький, Кіцманський, Вижницький, Радовецький, Сторожинецький, Сучавський, Кимполунзький, Серетський. Напередодні Першої світової війни кількість повітів зросла до 11; до перелічених додалися Гара-Гуморський, Вашковецький і Заставнівський повіти. 1869 р. відбулися вибори до повітових рад. Проте через невеликі розміри краю 1872 р. імператор скасував повітові органи самоврядування, передавши їхні повноваження Крайовій управі Буковини (виконавчий

¹⁰⁷ Едер П. Правові основи організації та діяльність Вищого Крайового суду у Львові (1855-1918 pp.): історико-правове дослідження. Рукопис дисертації ... канд. юрид. наук [Електронний ресурс: Міністерство освіти і науки України] / Павло Едер. – Львів, 2015. – С.56. – Режим доступу: <http://law.lnu.edu.ua/wp-content/uploads/2016/Дисертція-9.pdf>

¹⁰⁸ Szematyzm Królestwa Galicji i Lodomerji z Wielkiem Księstwem Krakowskiem na rok 1871. – Lwow, 1871. – S.233-296.

¹⁰⁹ Центральний державний історичний архів Львівської обл. – Ф.146. – Оп.4. – Спр. 3873 (Справа про адміністративний поділ Львівського повіту).

¹¹⁰ Szematyzm Królestwa Galicji i Lodomerji z Wielkiem Księstwem Krakowskiem na rok 1914. – Lwow, 1914. – S.431-482. В літературі предмету стверджується, що 1912 р. вирішили створити ще два повіти – Сколівський і Радехівський; проте інформація про їхні повітові організації в офіційних виданнях Галицького намісництва відсутня.

орган Сейму), а також іншим органам влади. Відтак на Буковині, на відміну від Галичини, всі владні повноваження на повітовому рівні надалі перебували в руках повітових старост¹¹¹. Натомість у Галичині централізована модель влади на чолі зі старостами функціонувала паралельно з органами повітового самоврядування.

Міське самоврядування. Утримуючи твердий курс на історію «з чистого листа», цісарський уряд 1784 р. розпочав процес переєстрації міських поселень, бралися до уваги передовсім локаційні привілеї, право на ярмарки, навіть кількість євреїв (як людність, найбільш схильну до міського способу життя). Відтак почався наступ на міське самоврядування. У Галичині переважали міста на магдебурзькому праві, приватні міста, як правило, були в східній частині¹¹². Попри це, Надвірна канцелярія рекомендувала адміністрації циркулів запропонувати кілька міст, гідних міського статусу. Водночас після обрання курсу на приватизацію державних маєтків розпочався процес розпродажу малих міст. 1810 р. опрацьовано єдину класифікацію міст усієї монархії за критерієм чисельності мешканців, кількості будинків і встановлено нижню межу 2 тис. мешканців. Згідно з кадастром міських поселень 1794 р., населення понад 2 тис. посідали лише 14 галицьких міст. 1810 р. у всій Австрійській імперії було 209 міських поселень, з них лише 14 міст належало до Галичини, 2 – Буковини. А все ж більшість міст підтвердило свої привілеї і право на самоврядування. В результаті міські поселення було поділено на три розряди: 1) Львів як столиця краю; 2) королівські міста, які отримали цісарські привілеї; 3) муніципальні міста – решта міст, які мали власні магістрати¹¹³. Реєстр 1823 р. вже нараховував 61 місто в Галичині і 3 – в Буковині: королівські – Львів і 18 галицьких та 3 буковинські міста, муніципальні – 44, приватні – 21, разом 84 міста, містечка не враховано¹¹⁴.

¹¹¹ Добжанський О. Вказ. праця. – С. 103-107. Розділ «Політична система Австрії (Австро-Угорщини). Правове становище українців Буковини».

¹¹² Grodziski S. Historia ustroju społeczno-politycznego Galicji. 1772-1848 / Stanisław Grodziski. – Wrocław – Warszawa – Kraków – Gdańsk, 1971. – С. 50.

¹¹³ Там само, с. 50-53, 168. В іншій версії – королівські, муніципальні, приватні («підлеглі») міста. Петришин Г. Порівняльний аналіз урбанізаційних процесів у Галичині та інших землях Австрійської імперії / Галина Петришин // Історичне картознавство України. – Львів – Київ – Нью-Йорк, 2004. – С. 354.

¹¹⁴ Петришин Г. Порівняльний аналіз урбанізаційних процесів у Галичині та інших землях Австрійської імперії / Галина Петришин // Історичне картознавство України. – Львів – Київ – Нью-Йорк, 2004. – С. 354-355.

Хоч вибори магістратів повністю скасовані не були, вони перебували під жорстким контролем представників централізованої вертикалі влади¹¹⁵.

1848 р. під час «весни народів» австрійська влада повернула найбільшим містам краю – Кракову і Львову – право обирати свої управи на основі тимчасового статуту¹¹⁶. Після прийняття «Закону громадського» (1866 р.) Львів і Краків відстояли право на самоврядування згідно зі спеціальними статутами. Відтак міста були поділені на три категорії, залежно від величини річного прибутку. До першої категорії належали міста, річний прибуток яких становив понад 20 тис. зол. ринських; до другої – відповідно менше 20 тис. ринських; до третьої – менше 8 тис. ринських. 1857 р. у Східній Галичині нараховувалося 45 міст і 3 380 сіл (в усій Австрії ці показники становили відповідно 891 місто й 71 580 сіл). Законом від 13 березня 1889 р. до розряду міст піднесено ще 30 галицьких поселень, 19 з яких, або 63,3% були розташовані на території Східної Галичини (Броди, Бережани, Бучач, Дрогобич, Городок, Жовква, Золочів, Коломия, Перемишль, Самбір, Снятин, Сокаль, Станіславів, Стрий, Сянок, Тернопіль, Теребовля, Яворів та Ярослав). Закон від 3 липня 1896 р. включив до розряду міст наступних 139 населених пунктів, 83 з яких (59,7%) були у Східній Галичині. Отже, у Східній Галичині наприкінці XIX – на початку XX століть було 103, а в Західній – 68 міст і містечок¹¹⁷. 1921 р. юридичний статус міста мало 95 галицьких поселень, містечка – 204¹¹⁸.

У Північній Буковині кількість міст і містечок в період автономії не змінилася – вісім. Так само, як Львів і Краків, Чернівці мали власний самоврядний статут¹¹⁹.

Натомість систему сільського самоврядування австрійський уряд загалом залишив незмінною, водночас уніфікувавши її. 1784 р. вирішено, що кожне село має право на власного вйта і виборну раду присяжних у складі 2-12 осіб. Вйта затверджував на посаді дідич

¹¹⁵ Sroka Ł. Rada miejska we Lwowie w okresie autonomii galicyjskiej 1870-1914. Studium o elicie władzy / Łukasz Tomasz Sroka. – Kraków: Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Pedagogicznego, 2012. – С. 43-44.

¹¹⁶ Там само. – С. 65-70.

¹¹⁷ Мазурок О. Міста Східної Галичини, Північної Буковини і Закарпаття у другій половині XIX – на початку XX століть (1848-1918 pp.). Етносоціальний та економічний аспекти / Олег Мазурок. – Т.1: Етносоціальний розвиток міст. – Ужгород, 2012 – С. 93-94.

¹¹⁸ Петришин Г. Вказ. праця. – С. 359.

¹¹⁹ Там само. – С. 94.

з трьох кандидатів, представлених громадою. Після польського повстання 1846 р. влада позбавила цього привілею дідичів, передавши його адміністрації циркулів¹²⁰.

Після апробації «Закону про громади» 1866 р. кожне село обирало власну раду на чолі з війтом. Спочатку селяни не розуміли ваги реформи, ставилися до своїх нових прав зневажливо, проте поступово нові сільські ради запрацювали справно, а на початку ХХ ст. не в одному селі вже йшла гостра боротьба між різними партіями за мандати депутатів, а особливо посаду війта¹²¹.

Після надання автономії і формування мережі органів місцевого самоврядування, а також завдяки сприятливій економічній кон'юнктурі, Галичина пережила період розквіту. Передовсім це стосується більших міст, Львова, який був розбудований саме в цей період, а також Дрогобича, Коломиї, Кракова, Станіславова, Стрия та Тернополя. Але й містечка, отримавши право на залишення в міській касі частини прибутків і податків, також процвітали – за умови раціональної господарки. Так, 1866 р. ще одним повітовим центром стало місто Рудки (тепер – Самбірського району). Ймовірно, це була примха графа Олександра Фредра (1793-1876 рр.) – класика польської літератури й визначного польського політика, який резидував неподалік у Беньковій Вишні. Відтак Рудки стали динамічно розвиватися: якщо 1860 р. у містечку мешкало 1 695 осіб, то 1900 р. – 3 268; якщо 1880 р. дохід магістрату Рудок становив 1 900 гульденів, то 1910 р. – 23 000 корон¹²². Як стверджує сучасний дослідник, «І якщо ще наприкінці ХІХ ст. від'ємне сальдо було властиве багатьом міським гмінам Східної Галичини, то поступово ця ситуація змінюється на краще. Візьму для прикладу господарство 19 великих міст Східної Галичини. Як бачимо, в 1906 р. від'ємне сальдо (хоч і мінімальне) було в 6 містах, а в 1910 р. таких міст уже не було. Щоправда, за цей період в Сокалі та Дрогобичі бюджет скоротився приблизно на 50%, у Жовкві, Коломиї, Тереховлі та Яворові він майже не змінився, а в решті міст бюджет збільшився від 20% у Снятині до 170-194% у Бучачі, Стрию, Самборі й Сяноку»¹²³.

Але найпромовистішим символом австрійського панування є Чернівці. Коли австрійська армія окупувала Північну Буковину,

¹²⁰ Grodziski S. Вказ. праця. – С. 78-81.

¹²¹ Гулюк Ю. Жаб'є (історичні розповіді від часу залюднення цього краю до 1939 року) / Юрій Гулюк. – Верховина, 2004.

¹²² Кірсанова О. Рудки // Історія міст і сіл УРСР Р. Львівська область. – Київ, 1968. – С. 664.

¹²³ Мазурок О. Вказ. праця. – С. 126.

Чернівці були селом, а коли Австро-Угорська монархія припинила існування, то було велике місто з власними Сеймом, університетом і трамваєм.

Утворення губерній як інструмент інтеграції в російський імперський простір. Адміністративні експерименти Катерини II. Губернія – намісництво – генерал-губернаторство – губернія. У 1783 р. припинило існування Кримське ханство, відтак Причорномор'я, Крим та Кубань стали складовою частиною Російської імперії. Через десять років, внаслідок другого поділу Польщі, Росія захопила Правобережну Україну; а в 1795 р., під час третього поділу Речі Посполитої, Росія окупувала ще й Західну Волинь.

Окупація просторих теренів, особливо Кримського царства, викликало в імператриці Катерини II ейфорію. Серед її оточення постали фантастичні проекти освоєння нових територій. Подібно до того, як австрійський канцлер В. Кавніц намагався писати історію Руського і Белзького воєводств «з чистого листа», так само «з чистого листа» мала бути написана історія земель Кримського ханства. Відзначмо, що 1775 р. було ліквідоване Військо Запорізьке, а його чималі землі також мали бути піддані просвітницьким експериментам. Проте, на відміну від Галичини, де реформи дали сподіваний результат, проекти оточення Катерини II виявилися фантастичними захцянками. Реформи згорнули невдовзі після смерті імператриці, а в пам'яті від них не залишилося нічого, крім зневажливого поняття «потьомкинские деревни»¹²⁴.

Отже, нові територіальні надбання спочатку отримали адміністративний формат намісництв – статус, вищий за статус губерній. Так, на Слобідській Україні замість Слобідсько-Української губернії було утворено Харківське намісництво (1780 р.); на землях Малоросійської губернії – Київське, Новгород-Сіверське і Чернігівське намісництва (всі утворені 1781 р.); на теренах Новоросійської губернії, Кримського ханства і Війська Запорізького – Катеринославське (1783 р.) і Вознесенське (1795 р.) намісництва, на Правобережній Україні – Ізяславське (1793 р., перейменоване на Волинське), Брацлавське (1793 р.) і Подільське намісництва (1795 р.). Водночас було скасовано залишки козацького полково-сотенного устрою. Проте 1797 р. імператор Павло I скасував адміністративно-територіальний поділ на намісництва і надав їм звичного, як уже на той час, формату губерній.

¹²⁴ Вулф Л. Винайдення Східної Європи. Мапа цивілізації у свідомості епохи Просвітництва / Ларрі Вулф. – Київ, 2009.

Поділ Російської імперії на губернії ініціював цар Петро I 1708 р. Тоді ж на українських землях було створено перші Київську та Азовську губернії, з того часу паралельно з гетьманською полково-сотенною адміністрацією діяла імперська централізована вертикаль влади.

1802 р. новий ліберальний уряд Олександра I об'єднав Чернігівську та Полтавську губернії в Малоросійське генерал-губернаторство (1802-1856 рр., з 1835 р. до його Складу увійшла також Харківська губернія), реанімувавши ідею намісництва (згідно з «Учреждением для управления губерний Российской империи» 1775 і 1780 рр., посади намісника і генерал-губернатора – тотожні¹²⁵). Таким чином влада пробувала знайти компроміс між метою інтеграції порубіжних регіонів в єдине імперське тіло та їхніми очевидними регіональними відмінностями. Оскільки генерал-губернатори, крім суто адміністративних функцій, зосереджували в свої руках також всю повноту поліційних і військових функцій, це була величезна влада. Згодом на території України було створено ще два генерал-губернаторства: Бесарабсько-Новоросійське (1822-1874 рр., Катеринославська, Херсонська, Таврійська губернії та Бесарабська область) та Київське (1832-1914 рр.: Київська, Волинська і Подільська губернії). Після нетривалого захоплення ліберального оточення імператора Олександра I планами федералізації, цар Микола I остаточно надав перевагу форматові губерній. Хоча водночас було створено нові генерал-губернаторства, проте значні адміністративні повноваження генерал-губернаторів поступово перебирали губернятори. Лише Київське генерал-губернаторство проіснувало до Першої світової війни, що пов'язано з тривалою домінацією на Правобережній Україні польського елементу, нелояльного до царату.

Після замаху на Олександра II 1879 р. цар відновив посади генерал-губернаторів, повернувши їм повноваження передовсім у поліційній та військовій сфері, проте після стабілізації політичної ситуації тимчасові генерал-губернаторства знову були скасовані¹²⁶.

Відтак, розпочинаючи з 1830-х років, українські землі входили до складу 9 губерній: Волинської, Катеринославської, Київської, Подільської, Полтавської, Таврійської, Херсонської (спочатку – Миколаївської), Харківської, Чернігівської, а також до Бесарабської,

¹²⁵ Верменич Я. Адміністративно-територіальний устрій України: еволюція, сучасний стан, проблеми реформування / Ярослава Верменич. – Ч. 1. – Київ, 2009. – С. 267.

¹²⁶ Шандра В. Генерал-губернаторства в Україні. XIX – початок XX століття / Валентина Шандра. – Київ, 2005.

Воронізької, Курської, Мінської, Холмської губерній та Кубанської області Війська Донського. Губернії поділялися на повіти (уезды), повіти – на волості¹²⁷.

Скасування кріпосного права і формування системи місцевого самоврядування. Скасування кріпосного права 19 лютого 1861 р. змусило царат змінити систему управління селянами. Тому водночас було покликано до життя низку самоврядних сільських органів влади, передовсім – сільські та волосні сходи та управи й волосні суди. Така система існувала в домені царських земельних маєтків, розпочинаючи з 1797 р., а 1861 р. її впроваджено також у більшості губерній імперії; водночас була реформована й низова адміністративна мережа. Отже, основною ланкою адміністративного поділу стали волості – зазвичай 6-8 сільських громад, які після реформи налічували від 300 до 600 дворів з населенням від 300 до 2000 «ревізських душ» (здебільшого – 500-600 осіб), а органом влади – волосний схід, який обирав волосну управу та суд, визначав розмір місцевих податків, затверджував продаж селянського майна за борги тощо. Водночас існувала мережа сільських сходів і управ на чолі із старостами. Варто зауважити, що мешканці сільської місцевості охочіше гуртувалися в межах одної громади; тому поступово частина повноважень волосних управ була делегована на місця. 1912 р. систему волосного судочинства було інтегровано до загальної судової системи імперії, суддям встановлено зарплату, до 480 руб. на рік¹²⁸.

1864 р. Олександр II санкціонував також земську реформу, суть якої полягала у виборах самоврядних (повітових і губернських) земств з обмеженим колом повноважень¹²⁹. Зауважимо, що на Правобережній Україні, з огляду на домінуючий польський чинник, земства дозволено аж 1911 р.¹³⁰ Форми міського самоврядування існували в Російській імперії, розпочинаючи з 1699 р. Після довгих зволікань, у 1870 р., царат все ж таки санкціонував міську реформу, внаслідок чого більші

¹²⁷ Верменич Я. Адміністративно-територіальний устрій українських земель / Ярослава Верменич [Електронний ресурс:] // Енциклопедія історії України. – Т.1. – Київ, 2003. – Режим доступу: http://history.org.ua/index.php?termin=Administrativny_podil

¹²⁸ Бондаревський А. Волосне управління та становище селян на Україні після реформи 1861 року / Аркадій Бондаревський. – Київ, 1961.

¹²⁹ Чехович В. А. Земства [Електронний ресурс:] // Енциклопедія історії України. – Т. 3. – Київ, 2005. – Режим доступу: <http://history.org.ua/index.php?termin=Zemstva>

¹³⁰ Земська реформа 1864 р. [Електронний ресурс:] // Енциклопедія історії України. – Т. 3. – Режим доступу: http://history.org.ua/index.php?encycllop&termin=Zemska_reforma_1864

міста імперії отримали права і привілеї, цілком порівняльні із міським самоврядуванням європейських країн¹³¹.

Оскільки земська та міська реформа не спричинила зміни в адміністративному поділі, земства і міські думи діяли в контексті звичного централізованого губерньського формату, який виявився напрочуд живучим, пережив царський режим і протримався до 1925 р.

2.3. Зміни в адміністративно-територіальному поділі між двома світовими війнами

Розпад монархії Романових і проголошення Української Народної Республіки змінив старий територіально-адміністративний поділ підросійської України, яка поділялася на 9 губерній, а кілька з них об'єднувалися у Київське генеральне генерал-губернаторство. Згідно із законом УНР про адміністративно-територіальний поділ від 2 березня 1918 р., було встановлено поділ республіки на землі, які за площею були чимось середнім між колишньою губернією та повітом. Землі склалися з волостей, які об'єднували громади. Конституція УНР від 29 квітня 1918 р. закріпила нову адміністративно-територіальну структуру у складі 30 земель: Київ з околицями, Древянська, Болохівська, Азовська, Половецька землі, Волинь, Погорення, Поросся, Черкаси, Побужжя, Поділля, Брацлавщина, Подністров'я, Помор'я, Одеса, Низ, Січ, Запоріжжя, Нове Запоріжжя, Донеччина, Подоння, Сіверщина, Чернігівщина, Переяславщина, Посейм'я, Посулля, Полтавщина, Самара, Слобожанщина і Харків¹³². Українська держава П. Скоропадського відновила дореволюційний територіально-адміністративний поділ України на губернії та повіти. Водночас Київ, Одесу і Миколаїв було виділено у самостійні адміністративні градоначальства. Передбачалося входження до складу держави Криму та Кубані (на засадах федералізму)¹³³.

Місцеве управління і самоврядування ЗУНР. Після розпаду Австро-Угорської монархії на західних етнічних українських

¹³¹ Ковешников Е. М. Государство и местное самоуправление в России: тероретико-правовые основы взаимодействия / Е. В. Ковешников. – Москва, 2002. [Електронний ресурс:] – Режим доступу: http://www.pravo.vuzlib.ru/book_z011_page_8.html

¹³² Українська Центральна Рада. Док. і мат. – Київ, 1997. – Т. 2. – С. 330–335; Шаблій О. Суспільна географія / Олег Шаблій. – Львів, 2015. – Кн. 2. – С. 252.

¹³³ Українська держава (квітень–грудень 1918 року). Док. і мат. – Київ, 2015. – Т. 2. – С. 46–47, 92, 227–228, 344; Шаблій О. Вказ. праця. – Львів, 2015. – Кн. 2. – С. 252.

землях проголошено Західно-Українську Народну Республіку (де-факто: листопад 1918 – липень 1919 рр.; де-юре: листопад 1918 – березень 1923 рр.), у якій збережено довоєнний територіально-адміністративний поділ. Репрезентантами державної влади нової парламентської республіки, що діяла згідно з Тимчасовим основним законом від 13 листопада 1918 р., були Державний секретаріат (голова К. Левицький, згодом – С. Голубович) та Українська Національна Рада (президент Є. Петрушевич). Загальнодержавні управлінські функції виконував також Український харчовий уряд (голова С. Федак)¹³⁴. Їх осідками були Львів, Тернопіль (з 23 листопада 1918 р.), Станиславів (з 2 січня 1919 р.).

Закон від 16 листопада 1918 р. про тимчасову адміністрацію зобов'язав службовців складати присягу на вірність ЗУНР. Державний секретаріат внутрішніх справ призначав керівників повітів – державних повітових комісарів, яким підпорядковувалися повітові військові коменданти і повітові коменданти жандармерії, частково – повітової харчової управи. До проведення громадських виборів повітові комісари мали повноваження призначати замість старих війтів і радних громадських сільських і міських комісарів. Натомість місцеві суди, пошта і залізниця підпорядковувалися центральним органам влади. Повітові суди підпорядковувалися окружним судам у Львові та Чернівцях. Очолили повітові комісаріати, як правило, відомі громадсько-політичні діячі, послали до Державної ради у Відні, депутати Галицького сейму, діячі Української національно-демократичної партії, Української радикальної партії: Лев Бачинський (Станиславів), Степан Витвицький (Львів), Северин Данилович (Долина), Теофіль Окуневський (Городенка), Михайло Король (Жовква), Андрій Чайковський (Самбір), Остап Нижанківський (Стрий) та ін. Серед 48 комісарів політичних повітів ЗУНР 25 осіб мали докторські ступені¹³⁵.

Обрання повітових рад в умовах українсько-польської війни проходило повільно; всупереч центральній владі нерідко ці органи місцевого самоврядування мали вирішальний голос у політико-адміністративних питаннях. Виборче право визначалося з двадцятирічного віку, право бути обраним мала особа після 24 років. Якщо єврейське населення лояльно ставилося до нової української влади,

¹³⁴ Західно-Українська Народна Республіка 1918–1923. Док. і мат. у 5-ти томах / Відп. ред.. О.Карпенко. – Івано-Франківськ, 2001. – Том 2. – С. 6–8, 42 44, 73.

¹³⁵ Західно-Українська Народна Республіка 1918–1923. Ілюстрована історія / Гол. ред. М.Кугутяк. – Львів; Івано-Франківськ, 2008. – С. 178.

то польське – здебільшого вороже, окрім деяких населених пунктів (Підзамочок і Дуліби Буцацького повіту та ін.).

Структури війська (Галицької армії) та Української державної жандармерії поділено (з мобілізаційною ціллю) на три області з повітами: область Львів (повіти Львів, Сокаль, Жовква, Городок, Рудки, Перемишль, Мостиська, Добромиль, Березів, Сянік, Лісько, Рава-Руська, Ярослав, Яворів, Чесанів, Самбір, Старий Самбір, Турка, Дрогобич); область Станіславів (повіти Станіславів, Богородчани, Надвірна, Товмач, Городенка, Стрий, Жидачів, Сколе, Долина, Калуш, Коломия, Печеніжин, Косів, Снятин, Чернівці, Кіцмань, Заставна, Вашківці, Серет, Вижниця, Сторожинець); область Тернопіль (повіти Тернопіль, Збараж, Скалат, Теремовля, Золочів, Радехів, Кам'янка Струмилова, Броди, Зборів, Чортків, Бучач, Копичинці, Борщів, Заліщики, Бережани, Бібрка, Перемишляни, Рогатин, Підгайці)¹³⁶.

Утворення воєводств у міжвоєнній Польщі. Реформа місцевого самоврядування 1934 р. Польська адміністрація Східної Галичини і Західної Волині міжвоєнної доби успадкувала форми місцевого управління і самоврядування, засновані на принципах національного законодавства Австро-Угорщини, Німеччини та Росії. Конституція Польщі від 17 березня 1921 р. встановлювала єдину центральну владу й не передбачала для українських етнічних земель автономного устрою. На території українських етнічних земель було утворено 6 воєводств – Львівське, Тернопільське, Станіславське, Волинське, Люблінське, Поліське; три останні вбирали і польські землі, що викликало постійну міжнаціональну конфронтацію і було засобом колонізації українців. Для вгамування радикальних суспільно-політичних настроїв та заспокоєння міжнародної громадськості Сейм Польщі 26 вересня 1922 р. ухвалив спеціальний закон, який передбачав не пізніше ніж через два роки запровадити самоврядний статус трьох південно-східних воєводств – Львівського, Тернопільського та Станіславського. Однак положення цього закону так і не були введені в дію. Отже, територіальне самоврядування краю включало воєводства, повітові, міські та сільські гміни (громади). Довоєнні сільські та міські громадські ради розпущено влітку 1919 р. Низовою ланкою самоврядування була громадська рада, яка складалася з радних та їх заступників (від 12 до 48 осіб). Рада обиралася сільською громадою на шість років. Перші вибори солтисів і підсолтисів у сільських громадах, після узгодження їх кандидатур з побажанням

¹³⁶ Західно-Українська Народна Республіка 1918–1923. Док. і мат. у 5-ти томах / Відп. ред. О.Карпенко. – Івано-Франківськ, 2001. – Том 2. – С. 21.

старости, відбулися наприкінці 1934 – на початку 1935 рр. Ухвалу про затвердження на посаді солтиса приймав повітовий староста на підставі донесень поліції¹³⁷.

23 березня 1933 р. польський сейм ухвалив Закон «Про часткову зміну устрою територіального самоврядування», який запровадив збірну громаду – волость, яка об'єднувала кілька, а іноді і більше десятка сільських громад (понад 10 тис. населення). Як правило, владою творилися малі за кількістю населення волості з перевагою польського населення і великі – з перевагою українського. Подібні збірні громади вже існували на Волині. Зокрема, на близько 1 300 членів волосних рад в межах трьох воєводств українці спромоглися обрати 1935 р. лише 458 радних, більшість з яких прямо або опосередковано симпатизувала провладним політикам¹³⁸. Волосна рада обирала війта та його заступника, яких влада перевіряла на політичну лояльність; без затвердження старости їхній вибір вважався недійсним. Кожна з волостей, незалежно від кількості населення, обирала двох представників до повітової ради, що створювало сприятливі умови для переваги у них поляків. Це підтвердили перші від часу відновлення незалежності Польщі вибори до повітових рад 1935 р. Того ж року відбулися вибори до воєводських рад, куди повітові і міські ради обирали по одному члену¹³⁹.

Угорська адміністративна модель й адміністративний статус Закарпаття у складі Чехословаччини. Карпатська Україна. Після розпаду Австро-Угорщини внаслідок поразки у Першій світовій війні значна частина Закарпаття включена до Угорської Народної Республіки. Її уряд Законом від 21 грудня 1918 р. «Про національну автономію русинів, що проживають в Угорщині» оголосив цю територію Руською країною, надавши їй обмежену автономію. Це викликало спротив учасників Всенародних зборів угорських русинів у Хусті 21 січня 1919 р., які зажадали возз'єднання краю з Великою Україною. Згідно із Сен-Жерменським мирним договором від 10 вересня 1919 р., територію краю під назвою Підкарпатська Русь включено до складу новоутвореної Чехословаччини з наданням їй широкої автономії, яка, проте, не була сповна реалізована. Старі

¹³⁷ Кондратюк К. Система органів місцевого самоврядування в Галичині у 1919–1939 рр. Історико-правовий аспект / М. М. Іваник., Кость Кондратюк. – Львів, 2007. – С. 29–223.

¹³⁸ Там само. – С. 174.

¹³⁹ Державний архів Тернопільської області. – Фонд 11. – Оп. 2. – Спр. 21. – Арк. 19; Фонд 137. – Оп. 1. – Спр. 106. – Арк. 4; *Mały rocznik statystyczny*. – Warszawa: Nakładem G.U.S., 1935. – S. 8.

одиниці до угорського поділу ліквідовано, на місці яких створено 6 повітів з 478 громадами¹⁴⁰. Лише під впливом міжнародних подій, Мюнхенської угоди 1938 р. чехословацький уряд змушений був услід за урядом Словаччини надати краєві автономію. Натомість, згідно з рішенням першого Віденського арбітражу Німеччини та Італії від 2 листопада 1938 р., південно-західну частину краю з містами Ужгород, Мукачеве, Берегове передали Угорщині. Уряд Карпатської України на чолі з А. Волошиним перебрався до Хуста, де 12 лютого 1939 р. відбулися вибори до сойму (парламенту) краю, який 15 березня проголосив незалежність Карпатської України на чолі з президентом А. Волошином. За згодою Німеччини, угорські війська протягом наступних трьох днів окупували все Закарпаття¹⁴¹.

Особливості румунського адміністративного поділу Буковини. Після окупації у листопаді 1918 р. Буковини та узагодження Сен-Жерменським мирним договором 1919 р. її інкорпорації в Румунію нова влада фактично скасувала автономію краю, розпустила Буковинський крайовий сейм, провінційну адміністрацію, шкільну раду та окружне самоврядування. Територія краю до 1925 р. поділялася на 11 звичайних жудеців (повітів). Адміністративною реформою з 1 січня 1926 р. їх об'єднано в 5 жудеців: Чернівці, Сторожинець, Радівці, Кимполунг, Сучава, які у 1938 р. разом з повітами Хотин і Дорохою ввійшли до цинуту Сучава з центром у Чернівцях. У 1929–1932 рр. Буковина як адміністративна одиниця спільно з повітами Байя та Дорохой утворювала Другий міністерський директорат. До червня 1940 р. власне Буковина зберігала поділ на 5 повітів: Чернівці, Сторожинець, Радівці, Кимполунг, Сучава. Згідно з рішенням Верховної Ради СРСР від 2 серпня 1940 р., було утворено Чернівецьку область у складі Української РСР, до якої ввійшли території Північної Буковини та Хотинщини, а також Аккерманську область (центр – місто Аккерман (Білгород-Дністровський) з Аккерманського та Ізмайльського повітів. Нова Чернівецька область охопила практично територію, яка входила до Шипинської землі в XIV ст. На більшій частині Бессарабії 2 серпня 1940 р. утворено Молдавську Радянську Соціалістичну Республіку, до складу якої приєднано половину території Молдавської автономної радянської соціалістичної республіки зі складу УРСР, інша частина приєднана до Одеської області. 7 грудня 1940 р. центр Аккерманської області був перенесений з Аккермана до Ізмаїла, а сама область перейменована на Ізмайльську.

¹⁴⁰ Шаблій О. Суспільна географія / Олег Шаблій. – Львів, 2015. – Кн. 2. – С. 253.

¹⁴¹ Віднянський С. Закарпатська Україна / Степан Віднянський // Енциклопедія історії України. – Київ, 2005. – Том 3. – С. 203–204.

Адміністративні реформи в СРСР як інструмент радянзації. В УСРР, що фактично була складовою адміністративної системи СРСР, 1922 р. спрощено адміністративну систему, скорочено кількість губерній (з 12 до 9), вдвічі стало менше округів і більш ніж удвічі – волостей. Поділ на губернії та повіти скасовано у червні 1925 р., а в серпні цього ж року запроваджено округи: замість 9 губерній створено 53 округи.

У перші роки УСРР система територіального устрою частково враховувала інтереси національних меншин, було організовано 12 національних районів: 7 німецьких (переважно на півдні), 3 болгарські (на Одещині), по 1 польському і єврейському (на Житомирщині). 1924 р. з геополітичних мотивів у складі УСРР на українських етнічних землях у Подністров'ї було утворено Молдавську автономну республіку з центром у Балті (1929 р. – у Тирасполі)¹⁴².

Замість чотириступеневої (губернія – повіт – волость – село) 1930 р. зроблено спробу перейти на двоступеневі структури – ліквідовано округи, а основними одиницями стали адміністративні райони. 1932 р. запроваджено триступеневу адміністративно-територіальну систему: центр – область – район. Згідно з Постановою IV сесії ВУЦВК XII скликання УРСР територію республіки з 9 лютого 1933 р. поділено на 23 адміністративні одиниці вищого порядку: Вінницьку, Дніпропетровську, Київську, Харківську області; Молдавську автономну радянську соціалістичну республіку; 4 міські ради центрального підпорядкування – Луганську, Макіївську, Маріупільську, Сталінську; 13 районів центрального підпорядкування – Артемівський, Ворошилівський, Горлівський, Гришинський, Кадіївський, Костянтинівський, Краматорський, Краснолуцький, Рівеньківський, Риківський, Сорокинський, Чистяківський. У тому ж році створено ще дві області – Донецьку (2 липня) з центром у Артемівську (з 16 липня – у Сталіному) з частин Дніпропетровської та Харківської областей, окремих міст і районів центрального підпорядкування, а також Чернігівську (15 жовтня) – з частин Київської і Харківської областей. 24 червня 1934 р. столицю перенесено з Харкова до Києва. Згідно з адміністративним поділом від 22 вересня 1937 р., крім Молдавської АРСР, поряд з наявними областями (Вінницька, Дніпропетровська, Донецька, Київська, Одеська, Чернігівська, Харківська) створено нові – Житомирську (з частини Київської обл.), Кам'янець-Подільську (з частини Вінницької обл.), Миколаївську (з частини Одеської обл.), Полтавську (з частини

¹⁴² Шаблій О. Вказ. праця. – Львів, 2015. – Кн. 2. – С. 252–253.

Харківської обл.). Незадовго до Другої світової війни створено ще 4 нові області: Ворошиловградську (3 червня 1938 р. зі східної частини Донецької обл.), Запорізьку (10 січня 1939 р. з частини Дніпропетровської обл.), Кіровоградську (10 січня 1939 р. з частин Київської, Миколаївської, Одеської обл.), Сумську (10 січня 1939 р. з частини Харківської обл.). 3 червня 1938 р. Донецьку область перейменовано на Сталінську. Загалом державна регіональна політика СРСР мала на меті вирішення не внутрішньоукраїнських, а загальносоюзних імперських інтересів, спрямованих на максимальну інтеграцію регіонів України до тоталітарної псевдофедеративної держави – Радянського Союзу.

Після окупації східних земель Польської республіки 4 грудня 1939 р. було створено ще 6 областей: Волинську, Дрогобицьку, Львівську, Ровенську, Станіславську, Тернопільську.

2.4. Адміністративна реформа в УРСР (1959-1966 рр.)

1 вересня 1946 р. адміністративно-територіальний устрій УРСР виглядав так: 25 областей, 81 місто республіканського і обласного підпорядкування, 750 районів, 13 округів, 177 міських рад, 451 селище міського типу і 16 435 сільських рад¹⁴³.

Після Другої світової війни було створено кілька нових областей: 30 квітня 1944 р. на північно-східних теренах Миколаївської області утворено Херсонську область; 22 січня 1946 р. – Закарпатську область; 7 січня 1954 р. – Черкаську область; 19 лютого 1954 р. до складу УРСР перейшла Кримська область РСФСР; того ж року Ізмаїльську область приєднано до Одеської області¹⁴⁴.

1961 р. Комуністична партія Радянського Союзу на чолі з М. Хрущовим зробила висновок про завершення побудови «розвинутого соціалістичного суспільства», яке народи Країни Рад остаточно сприйняли за своє. У такому контексті надмірний централізм з твердою вертикаллю влади згори вниз (який В. Маяковський дотепно охарактеризував в своїй строфі: «Как известно, вся Земля начинается с Кремля»), а така велика кількість особливо малесеньких районів з

¹⁴³ Українська РСР. Адміністративно-територіальний поділ на 1 вересня 1946. – Київ: Українське видавництво політичної літератури, 1947. – С. 5.

¹⁴⁴ Верменич Я. Адміністративно-територіальний устрій українських земель / Ярослава Верменич [Електронний ресурс:] // Енциклопедія історії України. – Т. 1. – Київ, 2003. – Режим доступу: http://history.org.ua/index.php?termin=Administrativny_podil

чисельною номенклатурою вже видавалася зайвою. Крім того, вперше за всю свою історію керівництво СРСР взяло курс на підвищення народного добробуту, який був обумовлений успіхами в галузі економіки. А тим часом виробництво меблів в Україні в 1950-х роках контролювало 35, взуття – 11 міністерств. «Це вело до справжнього хаосу, – стверджує Ярослав Грицак, – так, підприємства Івано-Франківської області, однієї з найбільших постачальників лісових матеріалів у республіці, одержували ліс не з околиці, а аж з північно-східних регіонів СРСР (Карельської АРСР та Архангельської області). Закарпатська тютюнова фабрика одержувала пакувальну фанеру з м. Пінська Білоруської РСР, а Ужгородський фанерно-меблевий комбінат, розташований поруч, не знав, куди збувати фанеру»¹⁴⁵.

Тож ще 1957 р. М. Хрущов апробував план господарської реформи, яка полягала у частковій децентралізації системи управління, в економічній галузі передовсім, і перенесення важелів управління в регіони – так само частково. Сам він трактував ці реформи, за словами Я. Грицака, «як удосконалену форму централізованого управління»¹⁴⁶. Отже, 31 травня 1957 р. Верховна Рада УРСР ухвалила Закон «Про дальше вдосконалення організації управління промисловістю і будівництвом в УРСР», таким чином реформа стартувала й в Україні. Фактично вона полягала в створенні регіональних рад народного господарства (раднаргоспи) – для максимальної мобілізації регіональних ресурсів – на противагу попередній галузевій стратифікації народного господарства. Спочатку раднаргоспів було 11: Вінницький, Ворошиловградський, Донецький, Дніпропетровський, Запорізький, Київський, Львівський, Одеський, Станіславський, Харківський, Херсонський. 1960 р. їх кількість зросла до 14: до названих додалися Кримський, Полтавський, Черкаський. Водночас було ліквідовано промислові й союзно-республіканські міністерства, а центр економічного планування перемістився в столиці союзних республік. 1962 р. такий підхід розпочали впроваджувати й у сільській місцевості, створивши виробничі колгоспно-радгоспні управління, які за територією, чисельністю населення й обсягом виробництва значно перевищували сільські райони. Відтак розпочалося їх укрупнення. Впродовж двох наступних років кількість адміністративних районів скоротилося майже вдвічі: до 460. Наступним важливим кроком було утворення 1962 р. Уккруднаргоспу, а також укрупнення економічних

¹⁴⁵ Грицак Я. Нарис історії України. Формування модерної української нації XIX–XX століття / Ярослав Грицак. – Київ, 1996. – С. 280.

¹⁴⁶ Там само.

районів. Того ж року їх кількість скоротилася до семи економічних районів: Донецький, Київський, Львівський, Подільський, Придніпровський, Харківський, Чорноморський.

Оцінки адміністративної реформи М. Хрущова в історіографії в різний час були кардинально протилежні: від захоплення до засудження. Справді, задум реформи реалізовувався «ударними» методами в якнайстисліші терміни – як і все в той період, зрештою. Так, запроваджене 1962 р. економічне районування не збігалось з межами обласних раднаргоспів. У контексті такої «штурмівщини» окремі заходи зараз можуть видаватися сміхотворними, як-от поділ партійних, профспілкових і ін. організацій на промислові та сільськогосподарські з самостійними обкомами партії, а навіть окремі обласні промислові й сільськогосподарські ради депутатів трудящих (щоправда, в західних областях – Волинській, Закарпатській, Івано-Франківській, Львівській, Рівненській, Тернопільській, Чернівецькій – такий поділ впроваджений не був). Зрозуміло, що такі прорахунки, а також неврожай 1963 р. посилили позиції зорієнтованої на централізаторську модель консервативної частини партійної номенклатури, спричинили відставку М. Хрущова (1964 р.) і згорання реформ. Ухвалений Верховною Радою СРСР у вересні 1965 р. Закон «Про зміну системи органів управління промисловістю» ліквідував раднаргоспи й відтворив 18 загальносоюзних і 13 союзно-республіканських міністерств, що означало повернення до централізованої галузевої моделі. Верховна Рада УРСР схвалила відповідний закон вже через місяць – у жовтні 1965 р. – ліквідувавши раднаргоспи та створивши 9 союзно-республіканських міністерств¹⁴⁷.

Варто зауважити, що в контексті реформи адміністративно-територіального устрою було ліквідовано Дрогобицьку область – одну єдину¹⁴⁸. Відтак кількість областей України залишалася сталою – 25.

Усе ж унаслідок проведених реформ повернення до сталінської моделі жорсткого контролю над периферією вже видавалося недоцільним. Указ Президії Верховної Ради УРСР «Про внесення змін в адміністративне районування Української РСР» збільшив кількість районів з 250 до 394. 1966 р. утворено ще 81 район. Наступного року адміністративно-територіальний устрій УРСР набрав такого вигляду: 25 областей, 2 міста республіканського підпорядкування, 475 районів,

¹⁴⁷ Верменич Я. Зміни адміністративно-територіального устрою України ХХ-ХХІ ст. / Ярослава Верменич, Олександр Андрощук. – Київ, 2014. – С. 99-108.

¹⁴⁸ Тимошенко Л. Дрогобицька область / Леонід Тимошенко // Львівська газета. – 2014. – 18 лип.

111 міст обласного підпорядкування, 273 міські ради, 762 селищних, 8 555 сільських рад¹⁴⁹. Варто також зауважити, що невдовзі, під час написання історії міст і сіл Львівської області, авторам рекомендували не акцентувати уваги на попередньому адміністративному поділі¹⁵⁰.

Оцінюючи реформи адміністративно-територіального устрою 1957-1963 рр. з висоти сьогодення, треба визнати, що, попри прорахунки, вони випередили свій час, а в разі успіху породили б значно життєздатнішу систему, ніж звична централізаторська модель.

Після 1966 р. адміністративний поділ України змінювався незначно, лише з одною істотною відмінністю: 1991 р. ранг Кримської області піднесено до рівня автономної республіки.

За станом на 7 травня 2016 р. адміністративно-територіальний устрій України виглядає так: АР Крим, 24 області, міста республіканського підпорядкування Севастополь і Київ, 186 міст обласного підпорядкування, 490 районів, 268 міст районного значення, 782 селища міського типу, 10 279 сільських ради, 159 об'єднаних громад¹⁵¹.

Отже, адміністративний поділ України є наслідком компромісу різних тенденцій: ранішого адміністративного й регіонального поділу, зростання / скорочення чисельності населення та зміни державних кордонів унаслідок воєнних дій, стану комунікацій, економічного розвитку, ідеологічних чинників.

Як правило, зміни в адміністративному поділі були наслідком завоювання, відтак кожна влада адаптувала його до власних смаків, інспіруючи революційні зміни в суспільстві. Тому доцільною є періодизація історії адміністративного поділу за критеріями хронології та пануючих метрополійних центрів: 1) польський (XV – кінець XVIII ст.), українська козацька автономна держава в складі Російської імперії (1648-1781 рр.), угорський (Закарпаття, до кінця XVIII ст.; 2) австрійський і російський (кінець XVIII ст. – 1917-1918 рр.); 3) радянський (1920-1991 рр.) і знову польський (Галичина, 1919-1939 рр.), румунський (Буковина, 1918-1940 рр.), чехословацький (Закарпаття, 1919-1938 рр.).

¹⁴⁹ Верменич Я., Андрощук О. Вказ. праця. – С. 104.

¹⁵⁰ Усна інформація Феодосія Стебля, старшого наукового співробітника Інституту українознавства ім. І.Крип'якевича НАН України, співавтора тому «Історія міст і сіл УРСР. Львівська область» (1968).

¹⁵¹ Геопортал адміністративно-територіального устрою України [Електронний ресурс:] – Режим доступу: <http://atu.minregion.gov.ua/>

Як такі, чіткі ознаки адміністративного поділу, притаманні сучасним українським теренам, прослідковуються з періоду пізнього середньовіччя – XV ст., що пов'язано з переходом від класичного середньовічного уявлення про державу як приватний домен певної королівської чи княжої династії, мобілізаційного інструменту для війни до відмежування властивих приватних доменів монархів від держави. У часі це збіглося з періодом включення Галицько-Волинського князівства («Руського королівства») до складу Польської монархії.

Хоча ступінь інтеграції земель Київської Русі був ослабкий, все ж стабільніші князівства представників династії Рюриковичів пережили себе й у всіх наступних адміністративних поділах. Київ, столиця Київської Русі, є столицею України, Чернігів – важливим адміністративним центром усіх наступних періодів, Львів трактується не лише як адміністративний центр Львівської області, а й важливий регіональний центр, сліди давнього Перемиського князівства, за бажання, можна розшукати й у Дрогобицькій області УРСР (1940-1959 рр.). Ці приклади підтверджують загальноприйнятую в історичній регіоналістиці думку, що регіональний поділ, як правило, є наслідком тягlosti адміністративного поділу.

Неможливо не зауважити важливу роль в історії адміністративного поділу України принципу економічної доцільності. Зростання міст і їх перетворення в адміністративні / регіональні центри обумовлені економічно. У XVI ст. українські містечка давали їх власникам і польській державній скарбниці в 5-10 разів більший прибуток, ніж села, на базі яких вини виникали¹⁵². Тому владці охоче йшли на надання містам самоврядних привілеїв, водночас жертвуючи на користь новоповсталих самоврядних міських громад частиною своїх маєтків (без майна магістрати не змогли б функціонувати повноцінно) і встановленням податкових пільг. З іншого боку, перебирання містом функцій адміністративного центру означало додаткові інвестиції – прямі (з державної скарбниці) або непрямі (торгівля, судівництво тощо), які за сприятливих обставин (економічна кон'юнктура, відсутність пожеж, епідемій, інтенсивних воєнних дій) окупалися інвесторам швидко. Водночас такий підхід пояснює фактично неперервну історію органів міського самоврядування, які загалом успішно пережили несприятливий їм період австрійського абсолютизму в Галичині; в Росії магдебурзьке

¹⁵² Верменич Я. Адміністративно-територіальний устрій України: еволюція, сучасний стан, проблеми реформування. – Ч. 1. – С. 245.

право було скасовано лише як наслідок поразки польського повстання 1831 р.

Історичний досвід стверджує, що адміністративні реформи, раціональний перерозподіл функцій між центрами / периферією нерідко були інструментом стимулювання розвитку територій. В цьому контексті найбільш вдалим прикладом адміністративних реформ було впровадження інститутів самоврядування в період автономії Галичини й Буковини (1861-1918 рр.). Відмова Відня від метрополійного диктату, перерозподіл інвестицій, залишення частини податків на місцях стимулювало бурхливий економічний розвиток, міст передовсім. Як уже згадувалося, за неповних сто сорок років австрійського панування Чернівці перетворилися з села в ідеальне європейське місто, а населення Львова збільшилося більш ніж у 10 разів (від приблизно 20 тис. до понад 200 тис.). І навпаки, історія Галича, а особливо Белза, колишніх метрополій, позбавлених адміністративного статусу, свідчить про їхній занепад, у випадку Белза – ще й майже повну руйнацію міської інфраструктури.

Розпочинаючи з періоду формування абсолютних монархій, метрополійні режими провадили наступ на права регіонів – з більшим чи меншим успіхом. Тепер світова тенденція змінилася з точністю до навпаки: європейські центри всіляко заохочують регіональний розвиток. У такому контексті важливо врахувати в реформі адміністративно-територіального устрою України й цю тенденцію, а саме пошанувати чинний регіональний поділ, підтримати регіональні історичні традиції й ідентичність. Час не стоїть на місці, навіть у загалом «застійний» радянський період на основі адміністративного поділу 1959-1966 рр. сформувалися нові маленькі регіони – Сколівщина, Радехівщина, Яворівщина тощо (що, між іншим, вплинуло також на мову; раніше такі терміни не існували). Свої корективи вносить також затяжна війна на сході України, якій передували завзяті дискусії в самому українському середовищі, із завжди присутніми ознаками «іншування»; не лише Донбасу, зрештою. Тому позбавлення сучасних районних центрів адміністративного статусу (вже не кажучи про обласні), безумовно, приведе до ліквідації (в кращому випадку, часткової) інфраструктури, уріже інвестиції, збільшить безробіття, викличе невдоволення і протести місцевого населення. Тому в таких питаннях варто бути особливо обережним, враховувати не лише принцип економічної доцільності, а й історичні традиції. А пошук оптимальних критеріїв територіальної організації варто розглядати як важливе загальнодержавне завдання.

В Україні розмови про доцільність реформування адміністративно-територіального устрою, успадкованого від СРСР, ведуться давно. Маємо також невдалу спробу реформування сільської ланки самоврядування (2005 р.)¹⁵³, а також вельми суперечливий закон про об'єднання громад (2015 р.), який, на думку експертів Верховної Ради¹⁵⁴, (щонайменше) суперечить теорії, не відповідає методологічним засадам територіально-адміністративного устрою та, замість стимулювати розвиток місцевого самоврядування на базовому рівні, може його просто знищити. Натомість теорія та історичний досвід стверджує, що реформування лише одного ступеня системи державного управління, не зачіпаючи інших – річ в історії України доволі унікальна (утворення сільських волостей – на взір сучасних «об'єднаних громад» – внаслідок скасування кріпосного права в Росії, польська адміністративна реформа місцевого самоврядування 1934 р.). Тому адміністративно-територіальна реформа загалом – на порядку денному в Україні. В такому контексті мала б зрости роль української регіоналістики. Варто також зауважити, що, розпочинаючи з XVIII ст., усі адміністративні реформи на наших теренах всі влади проводили за умови попередніх консультацій з науковцями. Сподіваємося, думка сучасних українських учених у цій галузі буде владою врахована.

¹⁵³ Верменич Я., Андрощук О. Вказ. праця. – С.109-132.

¹⁵⁴ Висновок Головного науково-експертного управління на проект Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад»; Зауваження до проекту Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» Головного юридичного управління [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=51326. Лапак А. Як уряд об'єднуватиме територіальні громади / Андрій Лапак. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.pravda.com.ua/columns/2015/02/4/7057312/>

Розділ 3. ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ДОСВІД РЕФОРМУВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНО- ТЕРИТОРІАЛЬНОГО УСТРОЮ ДЛЯ УКРАЇНИ

3.1. Особливості реформування адміністративно-територіального устрою країн Європи

Сучасний стан імплементації засад нової парадигми Public administration в практику організації державотворчих процесів в Україні характеризується наявністю великої кількості проблем, головними з яких є невідповідність організаційної, функціональної, правової та соціально-економічної складових тим умовам, які на сьогодні є актуальними для нашої держави. Говорячи про стан реформування державно-управлінського сектору, частіше за все його можна охарактеризувати як незадовільний. Розставляючи пріоритети, центральна влада виходить із потреб держави, але дуже слабо уявляє собі потреби розвитку громади та територій на локальному рівні. Програми стимулювання розвитку окремих регіонів, використання практики транскордонного співробітництва, запровадження нових моделей організації публічно-політичних процесів, таких як «local governance», «good governance» – усе це не дає бажаного ефекту. І однією з головних причин є недосконалий адміністративно-територіальний устрій держави. Мова не йде про неефективність або хибність обраного Україною шляху унітарності та рівноправності регіонів. Але слід розуміти, що нерівномірність розвитку регіонів, велика диспропорційність у розміщенні продуктивних сил, специфіка культурних і ментальних особливостей різних територіальних громад ставить Україну перед необхідністю пошуку нової моделі взаємовідносин центральної та регіональної влади, а також регіонів між собою, впровадження нових форм трансрегіонального співробітництва на принципах субсидиарності та солідарності.

Адміністративно-територіальний поділ в сучасних європейських державах, у яких панує ліберально-демократична доктрина, є важливою складовою системи Public administration і важливим елементом забезпечення доступу населення до адміністративних публічних послуг.

Як зазначають Ю. В. Ковбасюк та К. О. Ващенко, вплив транснаціональних корпорацій і зростання мобільності капіталу призвели до зниження ефективності господарського управління і адміністрування

державними органами на місцях. Окрім підвищення рівня мобільності капіталу, відбулося зростання ролі регіональної ідентичності на базі традиційної культурної відмінності регіону (Каталонія, Країна Басків, Уельс), так і через утворення нової, раніше не існуючої, регіональної ідентичності (Паданія на півночі Італії). Власне, центральною ідеєю нового регіоналізму є перетворення регіонів в головних суб'єктів реалізації соціально-економічних програм розвитку, інфраструктурних проектів, програм у сфері охорони здоров'я, освіти і культури, що забезпечується шляхом надання регіонам широких повноважень (принцип субсидіарності)¹⁵⁵.

При утворенні адміністративного регіону не завжди вдається поєднати два важливі чинники – економічний і культурний, оскільки регіони переважно формуються виходячи з економічної доцільності, об'єднуючи території з подібною господарською структурою, яка може не збігатися з культурною чи етнічною особливістю певної території; відповідно певна лінгвістична, етнічна чи культурна група може бути розділена між декількома регіонами, чи навпаки – у межах єдиного регіону можуть існувати кілька груп з різними культурними особливостями¹⁵⁶.

Такий великий акцент на культурну, ментальну та соціальну складову регіональної політики відрізняє нову концепцію європейського регіоналізму і прагнення до реального забезпечення прав та свобод усіх громадян з урахуванням їх національно-ментальних особливостей. Крім того, адміністративно-територіальний поділ займає важливе місце в політичному спектрі євроінтеграційних цінностей. Справа в тому, що головним завданням сучасної європейської регіональної політики є забезпечення сталого розвитку держав через збалансований розвиток їх територій, акцентуючи увагу на їх соціально-економічних та культурних особливостях.

З цих позицій слід навести точку зору В.С. Штефана, який у своїх роботах доводить, що саме проведення адміністративно-територіальних реформ у країнах-кандидатах та формування адміністративно-територіальних одиниць відповідно до Номенклатури статистичних територіальних одиниць (NUTS), розробленої для надання певним територіям фінансової допомоги Європейського

¹⁵⁵ Новіков М. Європейський досвід адміністративно-територіального реформування: політичний аспект». Аналітична записка / М. Новіков, О. Гайко [Електронний ресурс] - Режим доступу: <http://www.niss.gov.ua/articles/844/>

¹⁵⁶ Місцеве самоврядування в Україні: сучасний стан та основні напрями модернізації : наук. доп. / [редкол.: Ю. В. Ковбасюк, К. О. Ващенко, В. В. Толкованов та ін.] ; за заг. ред. Ю. В. Ковбасюка. – К. : НАДУ, 2014. – 128 с.

Союзу, є чи не основною вимогою для інтеграції до ЄС¹⁵⁷. Сама концепція таких реформ ґрунтується на одному з основних європейських принципів – децентралізації влади шляхом її зміцнення на рівні місцевого самоврядування та запровадження регіонального рівня самоврядування¹⁵⁸.

Власне за рахунок децентралізації, тобто передачі частини повноважень, їх фінансового забезпечення та відповідальності з рівня державного управління на рівень місцевого самоврядування або «local government», у країнах Європи було досягнутого високого рівня ефективності управління розвитком територій.

Важлива роль при цьому відводилася запровадженню стандартів NUTS. Загалом сам по собі стандарт NUTS, як зазначає О. Г. Кучабський, створений для статистичних і фінансових цілей, не «скасовує» адміністративно-територіального поділу в будь-яких країнах-членах ЄС і не містить однакового, обов'язкового для всіх держав-членів адміністративно-територіального розподілу, а лише стосується створення регіональних адміністративно-територіальних одиниць, що відповідають класифікації NUTS.

Що стосується України, то впровадження цього стандарту дасть одразу кілька переваг для планування та реалізації можливих напрямів переформатування територіального устрою країни. Саме стандарт NUTS дасть змогу довести хибність багатьох тверджень щодо необхідності федералізації України і разом з тим дозволить сформувати ефективну модель регіональної організації влади, що суттєво підвищить ефективність діяльності органів місцевого самоврядування та державних органів на локальних рівнях.

Через стандарти NUTS можна прийти до розуміння можливостей функціонування унітарної держави з більшою ефективністю регіональної організації, ніж у федерації.

Щоправда з цього приводу О. К. Чаплигін звертає увагу на досвід укрупнення муніципальних одиниць і зазначає, що він має як позитивні, так і негативні наслідки. По-перше, не можна до всього масиву поселень застосовувати єдиний кількісний критерій. По-друге, якщо ініціатива злиття муніципалітетів у нову адміністративну

¹⁵⁷ Правові засади оптимізації адміністративно-територіального устрою України : монографія / І. О. Кресіна, А. В. Береза, К. М. Вітман та ін. / за ред. І. О. Кресіної. – К.: Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України ; Вид. «Логос», 2013. – 296 с.

¹⁵⁸ Штефан В. С. Реформування адміністративно-територіального устрою України як передумова конституційної реформи / В. С. Штефан [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://nauka.jur-academy.kharkov.ua/download/1konf/28.pdf>

одиницю здійснювалася виключно згори, командно-адміністративним шляхом, то реформа, як правило, має вади і не дає очікуваного результату. Успіх досягається за умови добровільного об'єднання суб'єктів місцевої влади, використання досвіду муніципальної кооперації, моніторингу суспільної думки, для виявлення уподобань та історичних, культурних, господарських зв'язків населення. При цьому враховуються національно-державні традиції, родинні зв'язки та інші параметри. Метою адміністративно-територіальних реформ, незалежно від того, чи відбуваються вони в державах з розвинутою демократією, чи в тих, що недавно стали на цей шлях, має бути підвищення ефективності надання послуг населенню шляхом передачі частини повноважень від органів державної влади до місцевого самоврядування. Координація й кооперація між громадами є основою для вирішення питань, пов'язаних з наданням послуг населенню та укрупненням муніципальних одиниць¹⁵⁹. Тут варто зазначити, що і за принципом виключно добровільного об'єднання сформувати оптимальну мережу адміністративно-територіальних одиниць неможливо. Вочевидь, слід поєднувати механізми їх формування «зверху» і «знизу».

О. М. Бориславська та І. Б. Заверуха зазначають, що, здійснюючи децентралізацію, європейські держави так чи інакше зіштовхувалися з проблемою вдосконалення свого адміністративно-територіального устрою, але по-різному підходили до її розв'язання. Так, деякі з них проводили відповідні реформи адміністративно-територіального устрою, інші лише частково змінювали певні його елементи або взагалі не проводили жодних змін¹⁶⁰.

Зарубіжний досвід свідчить, що у низці країн, зокрема у Фінляндії та Чехії, під час реформ примусових об'єднань не відбувалось, а політика укрупнення ґрунтувалась на фінансовому заохоченні¹⁶¹. Цей же шлях обрали і пострадянські країни Балтії.

У Фінляндії надавались дотації на об'єднання та компенсувалася так звана *частка державної участі у місцевих бюджетах*. Однак

¹⁵⁹ Чаплигін О. К. Можливості використання закордонного досвіду здійснення адміністративно-територіальних реформ в Україні / О. К. Чаплигін. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/db/2007-1-1/doc/5/03.pdf>

¹⁶⁰ Адміністративно-територіальний устрій України. Історія. Сучасність. Перспективи: Монографія / [В. Г. Куйбіда, В. П. Павленко, В. А. Яцюк та ін.]; Секретаріат Кабінету Міністрів України. – К.: Геопринт, 2009. – 615 с.

¹⁶¹ Новіков М. Європейський досвід адміністративно-територіального реформування: політичний аспект. Аналітична записка / М. Новіков, О. Гайко [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.niss.gov.ua/articles/844/>

слід наголосити, що розмір дотації був диференційований – він збільшувався у разі: об'єднання комун з чисельністю населення понад 20 тис.; збільшення кількості комун, що об'єднувалися; здійснення об'єднання у перші роки реалізації реформи¹⁶².

Було передбачено фінансове стимулювання створення муніципальних спілок і спрощено процедуру їх утворення та реєстрації. Одночасно впроваджувалась диференційована система обсягу делегованих державою повноважень муніципалітетам та фінансового забезпечення їх реалізації.

Досить цікавим є досвід укрупнення адміністративно-територіальних утворень у Латвії, де поетапно застосовувалися і метод добровільного стимулювання об'єднань, і адміністративний метод. З початку реалізації реформи надавалися 4 роки на утворення добровільних об'єднань муніципалітетів з їх фінансовим заохоченням шляхом надання разової дотації з державного бюджету. Після завершення цього періоду впродовж наступного року було проведене адміністративне укрупнення решти муніципалітетів¹⁶³.

Натомість досвід Італії демонструє ефективність і адміністративних методів. Так, адміністративна реформа була спрямована на оптимізацію розмірів адміністративно-територіальних одиниць, ліквідацію малочисельних ланок, які не володіли достатніми фінансовими ресурсами для вирішення нагальних проблем. Нові комуни можуть створюватися в Італії за наявності не менше 10 тисяч жителів, провінції – не менше 200 тисяч жителів. Законом було передбачено і фінансові стимули для об'єднання й подальшого злиття комун із населенням чисельністю менше 5 тисяч жителів, або для їх приєднання до більших комун.

Відповідні реформи територіального устрою проводились у 1980-1990 рр. у Бельгії, Данії, Німеччині, Швеції та інших європейських державах. Зокрема, Швеція, як і низка інших країн, не уникнула необхідності проведення реорганізації місцевого управління, зумовленої потребою перегляду кількості та розмірів територіальних одиниць. Річ у тім, що до середини 1940-х років у Швеції існувало понад 2000 комун із чисельністю населення всього у кілька сотень чи

¹⁶² Забейворота Т. В. Зарубіжний досвід упровадження адміністративно-територіальної реформи в умовах проведення децентралізації влади / Т. В. Забейворота // Теорія та практика державного управління. – 2014. – Вип. 3 (46). – С. 251-257.

¹⁶³ Русін В. В. Реформування адміністративно-територіального устрою України в контексті зміцнення фінансових основ місцевого самоврядування / В. В. Русін // Вісник ТНЕУ. – № 4. – 2013. – С. 52-62

тисяч осіб, які не могли забезпечити виконання зростаючого обсягу власних завдань¹⁶⁴. Вони перебували у стані постійного дефіциту фінансових ресурсів і, відповідно, не могли ефективно виконувати свої функції. Тому Швеція вжила низку законодавчих та організаційних заходів, спрямованих на скорочення кількості муніципальних одиниць шляхом їх максимального укрупнення. В результаті цього кількість комун скоротилася майже в 10 разів – тепер їх налічується в країні лише 288 із середньою чисельністю населення 30 тис. осіб¹⁶⁵.

Класичним для України прикладом проведення адміністративно-територіальної реформи вважається досвід Польщі. Передумовою для реформування адміністративно-територіальної системи Польщі була зміна неефективного адміністрування в регіонах через наявність великої кількості основних елементів територіальної системи (49 воєводств), концентрація фінансових ресурсів в органах центральної влади, а не на місцях, що унеможливлювало ефективно та оперативно вирішувати проблеми на рівні самоврядних колективів¹⁶⁶. Детальніше досвід адміністративно-територіального реформування у Польщі буде розкритий у наступному параграфі монографії.

Окремої уваги заслуговує досвід адміністративно-територіальної реформи в Іспанії, зокрема в питаннях вирішення спорів між різними рівнями адміністративних одиниць. У питаннях вирішення суперечок між різними ланками територіального управління Іспанія намагалася розібратися шляхом виділення спеціальної арбітражної інституції. Особливу роль у співвідношенні повноважень між автономними спільнотами та органами центральної влади відіграє Конституційний Суд Іспанії, який виступає у ролі арбітра в суперечливих питаннях щодо розподілу повноважень. Окрім цього, Конституція Іспанії наділяє автономні спільноти правом звертатися до Конституційного Суду з вимогою відмінити рішення центральних органів влади, якщо воно порушує законодавство автономної спільноти. Досвід Іспанії корисний ще й через те, що проведення адміністративно-територіальної реформи було викликане необхідністю мінімізації

¹⁶⁴ Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України / [О. М. Бориславська, І. Б. Заверуха, А. М. Школик та ін.]; Центр політико-правових реформ. – К., О. М. Москаленко, 2012. – 212 с.

¹⁶⁵ Адміністративно-територіальний устрій України. Історія. Сучасність. Перспективи: монографія / [В. С. Куйбіда, В. П. Павленко, В. А. Яцюк, О. Я. Матвійшин та ін.]; Секретаріат Кабінету Міністрів України. – К.: Геопринт, 2009. – 615 с.

¹⁶⁶ Новіков М. Європейський досвід адміністративно-територіального реформування: політичний аспект. Аналітична записка / М. Новіков, О. Гайко [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.niss.gov.ua/articles/844/>

зростаючих сепаратистських настроїв у регіонах та наділення регіонів більш широкими повноваженнями в процесі демократизації країни¹⁶⁷.

Подібні зміни до статусу Конституційного Суду були б доцільними і в Україні, оскільки на сьогодні відсутні дієві механізми вирішення суперечностей стосовно розподілу повноважень між регіональними органами державної влади та місцевого самоврядування. В умовах демократизації державотворчих процесів абсолютно неможливо, щоб подібні суперечності вирішувалися на рівні адміністрування делегованих державою повноважень центральними органами державної ж влади.

Показовим прикладом організації місцевого самоврядування та державного управління на регіональному рівні є Франція. Запровадження децентралізації у Франції відбувалося без зміни карти адміністративного поділу. Після 1982 р., коли у Франції була започаткована адміністративна реформа, всі три рівні територіального устрою – комуни, департаменти та регіони – стали децентралізованими рівнями управління з власними органами місцевого самоврядування. Водночас змінилися параметри «адміністративної опіки» держави над функціонуванням органів місцевого самоврядування, яка була замінена функцією адміністративного контролю за їх діяльністю. Ця функція була покладена на префектів, правовий статус яких також змінився в бік звуження їх повноважень, головним чином до контрольних¹⁶⁸.

Під час децентралізаційних реформ у Франції більшість важливих повноважень щодо забезпечення життєдіяльності територіальних громад було передано на рівень комуни. Однак через велику кількість комун (близько 36 тис.) переважно з малою чисельністю населення більшість комун позбавлені можливостей фінансового наповнення власного бюджету самостійно. Ця проблема вирішується двома шляхами: по-перше, широкий спектр послуг населенню малих комун надають більш великі сусідні комуни, використовуючи при цьому власну інфраструктуру; по-друге, центральний уряд фінансово допомагає малим комунам через механізми фінансового регулювання. Таке регулювання проявляється не у формі субсидій або субвенцій комунам, а у формі субсидіювання програм розвитку таких комун, які

¹⁶⁷ Новіков М. Вказана праця.

¹⁶⁸ Адміністративно-територіальний устрій України. Історія. Сучасність. Перспективи: Монографія / [В. С. Куйбіда, В. П. Павленко, В. А. Яцюк, О. Я. Матвіїшин та ін.]; Секретаріат Кабінету Міністрів України. – К.: Геопринт, 2009. – 615 с.

уповноважені впроваджувати адміністративно-територіальні одиниці вищого рівня: департаменти та регіони.

Подібної практики фінансового регулювання немає в жодній країні світу. При цьому ефективність витрачених коштів чітко відстежується префектом, а програми розвитку частіше за все стосуються не однієї, а одразу кількох комун. З точки зору України подібний досвід цікавий передовсім через наявність великої кількості малих міст та сіл, які нездатні самостійно забезпечувати фінансування соціального сектору.

Таким чином, можна констатувати, що головною метою проведених в європейських країнах реформ адміністративно-територіального устрою є посилення можливостей локальних органів влади в контексті забезпечення потреб територіальних громад. Подібні реформи проводилися по-різному, але мейнстрімом є, безумовно, об'єднання, укрупнення, злиття адміністративно-територіальних одиниць або ліквідація найменших з них з передачею повноважень на більш високий рівень. Подібні процеси за своїм змістом сприяють ліквідації неефективних ланок державного управління регіонами або органів місцевого самоврядування, а також спрощують доступ населення до адміністративних послуг. При цьому головним фактором у забезпеченні ефективності реформ є фінансова децентралізація.

У практиці управління територіями в європейських країнах фінансова децентралізація здійснюється за трьома напрямками: децентралізація видатків; децентралізація доходів; процесуальна і організаційна самостійність. Тобто одностороння деконцентрація бюджетних надходжень та збільшення обсягів наповнюваності місцевих бюджетів не є панацеєю в контексті вдосконалення державного управління розвитку територій. Мова йде про те, що децентралізація фінансових потоків призводить до підвищення відповідальності органів місцевого самоврядування та локальних органів державної влади в регіонах і районах за спрощення доступу населення до адміністративних послуг та його соціальне забезпечення. А це, своєю чергою, потребує тотального перегляду компетенційного навантаження на різні ланки управління територіями від міста, села, селища до області.

Необхідність пошуку оптимальної моделі адміністративно-територіального поділу держави обумовлюється складністю в організації публічно-політичних процесів та досягнення пропорційності розвитку територій. Збалансований розвиток територій є запорукою добробуту населення країни, її стабільності та соціально-економічного розвитку. Адміністрування процесами розвитку різних за своїм статусом

територіальних утворень передовсім вимагає відповідного теоретико-методологічного забезпечення. Відтак в науці державного управління, конституційного та адміністративного права головною метою в цьому аспекті вбачається розробка належного правового, організаційного та економічного інструментарію забезпечення збалансованого розвитку адміністративно-територіальних одиниць в розрізі порівняльного аналізу з подібними системами в інших країнах.

Однією з найбільш вражаючих особливостей публічного управління в сучасній Європі стало зростання регіонального рівня самоврядування. Цей процес став відповіддю на складний набір питань, які стосуються функціональних змін і політичних вимог. Найважливіші функціональні зміни стосувались динаміки зв'язків між територією та економічним розвитком, а також вдосконалення стратегії держави в управлінні територіями. Після Другої світової війни уряди держав зіштовхнулися з проблемами недостатнього розвитку чи занепаду окремих регіонів, колись успішних. Це змусило уряди запровадити нові, більш складні механізми управління територіями, які передбачали перенаправлення інвестицій у менш розвинуті регіони. Загальна мета полягала у реінтеграції слабких регіонів у національну економіку та підготовці їх до конкуренції на новоутворених європейському та світових ринках. Попередні підходи, які містили податкові пільги і субсидії та контроль за плануванням, були вдосконалені шляхом запровадження просторового планування (особливо у Франції) і спроб створювати спеціалізовані «точки зростання» у ключових секторах. Політика центрального уряду була побудована на принципі «згори донизу» та спрямована на інтеграцію регіонів у національну економіку. Однак поступово, з удосконаленням стратегій, центральний уряд почав шукати партнерів на регіональному і місцевому рівнях. У Франції, Італії, Бельгії і Великій Британії було створено спеціальні регіональні ради з питань розвитку, які покликані об'єднати зусилля різних учасників як національного, так і регіонального, місцевого рівнів у певних секторах і напрямках. Пізніше ці ради трансформовано у регіональні уряди¹⁶⁹.

Загалом французький досвід цікавий та важливий для України через те, що вихідні умови вітчизняної практики адміністративного устрою тотожні (порівнювані) з чинною, тобто вже реформованою системою адміністративно-територіального устрою у Франції, де також існує

¹⁶⁹ Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України / [О. М. Бориславська, І. Б. Заверуха, А. М. Школик та ін.]; Центр політико-правових реформ. – К., Москаленко О.М., 2012. – С. 68.

три рівні територіальних утворень в унітарній країні. Відмінність же полягає у функціональному, організаційному, компетенційному і, головне, кадровому забезпеченні системи публічно-політичного устрою в обох країнах. Якість номенклатури державних службовців і службовців місцевого самоврядування у Франції надзвичайно висока, на відміну від вітчизняної.

Отже, звертаючись до французького досвіду реформування адміністративно-територіального устрою, зауважимо, що сучасна система поділу публічної влади Франції побудована відповідно до адміністративно-територіального устрою республіки. У Франції існують три рівні організації влади в державі і три типи територіальних одиниць самоврядування: комуни, департаменти і регіони. Ці адміністративні одиниці мають повноваження, поширені на відповідну частину національної території, яка ними управляється, і віднесені законодавчо до так званих місцевих справ, або ті, які їм спеціально делеговані законом (державою). У широкому розумінні децентралізація мала своєю метою таке¹⁷⁰:

- передати по можливості більше повноважень на рівень органів місцевого самоврядування (головно у сфері адміністративних послуг);
- знайти відповідну «шкалу» для покращення управління, підвищення його ефективності у вирішенні завдань, переданих на рівень регіонів і місцевих властей;
- посилити фінансову самостійність місцевої влади;
- зменшити навантаження на центральний уряд;
- у деяких випадках розширити повноваження виконавчих органів щодо місцевих рад, оскільки місцева влада була змушена виконувати все більш численні і технічно складні функції.

В умовах України найбільшої уваги заслуговує досвід функціонування саме департаменту та комуни, оскільки регіон (тотожне утворення до вітчизняного аналогу «область») хоча і має доволі широкі повноваження, але разом з тим має і відповідне їх фінансове забезпечення. Більшу ж частину повноважень з територіального устрою, безперечно, отримали територіальні утворення субрегіонального рівня, що обумовили необхідність пошуку ефективних моделей та механізмів забезпечення виконання функцій, покладених на департаменти та комуни.

¹⁷⁰ Система державного управління Республіки Франція: досвід для України / авт.-уклад. Л. А. Пустовойт ; за заг. ред. Ю. В. Ковбасюка. – К. : НАДУ, 2010. – С. 9-10.

Як зауважує П. В. Ворона, базові адміністративно-територіальні одиниці Франції (комуни) мають низку особливостей, що виділяють їх серед базових структур місцевого самоврядування у Європі, але які певною мірою є характерними і для України. По-перше, мова йде про територіальну різноманітність або неоднорідність, оскільки комуни значно відрізняються між собою за чисельністю населення. Понад 90% комун мають менше 2000 осіб, однак кілька комун нараховують більше 0,5 млн мешканців. Ради комун обираються у складі від 9 до 109 членів, залежно від їх величини. Внаслідок великої подрібненості комун необхідною є міжмуніципальна співпраця у багатьох сферах.

В Україні ми спостерігаємо не лише схожу ситуацію з кількістю та чисельністю населення місцевих рад, а й необґрунтоване збільшення кількості сільських рад при зменшенні чисельності сільського населення та кількості сіл¹⁷¹. Натомість фактично відсутня практика співпраці між окремими радами для вирішення власних проблем. Причин відсутності подібної співпраці, оскільки вона є не забороненою законом, кілька. Насамперед це відсутність ініціативи до об'єднання громад для вирішення гострих соціально-економічних проблем саме з боку рад та сільських, селищних чи міських голів. По-друге, укоріненість корупційних схем, які гальмують організацію співпраці. Корупція на найнижчому рівні місцевого самоврядування набула розвитку, тому її одномоментне подолання лише засобами правоохоронних органів неможливе. За таких обставин сама зміна системи та підходів до організації процесу реалізації функцій місцевого самоврядування через міжмуніципальне співробітництво служитиме викоріненню корупційних схем та значно підвищить ступінь відповідальності посадових осіб органів місцевого самоврядування. По-третє, до моменту прийняття у 2014 р. Закону України «Про співробітництво територіальних громад» тривалий час було відсутнє інституційне забезпечення можливостей для тимчасового об'єднання рад для вирішення спільних проблем розвитку територій.

Другою специфічною рисою, яка вирізняє комуни з поміж інших аналогічних територіально-адміністративних одиниць багатьох держав, це повна автономність у виконанні повноважень. Комуна єдина адміністративно-територіальна одиниця у Франції, де немає окремого державного владного органу, тобто теоретично мер у своїй особі поєднує функції як самоврядні, так і державної влади. Певну

¹⁷¹ Ворона П. В. Комуна як базова ланка місцевого самоврядування Франції / П. В. Ворона // Науковий вісник Ліду НАДУ при Президентові України «Демократичне врядування». – 2009. – № 3. – С. 112.

аналогію можна провести між головою місцевої ради в Україні. За законодавством Франції, комуни вирішують справи, які входять до їх компетенції. Вони з державою забезпечують управління територіями, їх економічний, соціальний, культурний розвиток, а також охорону навколишнього середовища і поліпшення укладу життя. Комуни створюють мережу установ, яка дає можливість громадянам брати участь у місцевому самоврядуванні.

Важливою ознакою комун є також механізм формування управлінських структур. Він не є однорідним, оскільки чисельність жителів комун різна, але процедура однакова: вибори муніципальних радників (депутатів) проводяться раз на 6 років одночасно по всій Франції за мажоритарною системою в два тури за закритими списками для комун із населенням понад 30 тис. осіб та за відкритими списками для інших комун. Мера обирає муніципальна рада¹⁷².

Основна відмінність від вітчизняної системи місцевого самоврядування – це механізм обрання мера. Фактично у Франції ця посадова особа є підконтрольною та підзвітною муніципальній раді, але при цьому і підзвітною територіальній громаді. Відтак посада мера характеризується високим рівнем відповідальності, не лише політичної, оскільки рада вирішує питання про відставку мера. При цьому він є своєрідним уособленням виконавчого інструменту публічного органу місцевого самоврядування, який, своєю чергою, уособлює рада комуни. Вітчизняна практика демонструє надто високий ступінь незалежності сільського, селищного чи міського голови від відповідної ради, інколи навіть навпаки – рада залежить від голови. Це дещо спотворює прозорість механізму взаємодії обох інституцій: голови та ради – при вирішенні ними проблем територіального розвитку. У Франції подібна співпраця абсолютно прозора¹⁷³.

Нарешті остання суттєва відмінність комуни від українського аналога – місцевих рад – полягає у чіткій законодавчій регламентованості діяльності комун та їх повноважень. Кодекс законів про комуни надзвичайно детально регламентує всі аспекти діяльності муніципальних рад: від суто процедурних (регламент засідання), до практичних (механізм виконання окремих повноважень). В Україні

¹⁷² Ворона П. В. Комуна як базова ланка місцевого самоврядування Франції / П. В. Ворона // Науковий вісник ЛІДУ НАДУ при Президентові України «Демократичне врядування». – 2009. – № 3. – С. 113.

¹⁷³ Волков В. Д. Правовий статус мера міста: європейський досвід [Електронний ресурс] / В. Д. Волков // Правничий часопис Донецького університету. – 2013. – № 1. – С. 29-37.

законодавство про місцеве самоврядування на сьогодні не відповідає тим вимогам, що їх висуває європейська практика організації місцевого самоврядування ні в контексті практичності, ні в контексті визначеності повноважень¹⁷⁴.

Таким чином, можна побачити, що організаційне, фінансове та правове забезпечення реалізації комунами власних повноважень у Франції порівняно з Україною має більш виражений та комплексний характер. Крім того, суттєвим доробком французької моделі організації адміністративно-територіального устрою є передбачена в законодавстві можливість кільком муніципальним утворенням вільно кооперуватись між собою для вирішення спільних проблем територіального розвитку. До того ж подібну кооперацію координують та всіляко забезпечують, зокрема методично та організаційно, спеціально утворені державні інституції, що мають дорадчі функції. У такий спосіб держава без жорсткого адміністрування регулює розвиток місцевого самоврядування диспозитивними методами, що суттєво підвищує якість діяльності муніципальних утворень.

Звертає на себе увагу також досвід організації діяльності публічно-політичних інститутів на рівні департаменту. Департамент є дуже важливою ланкою в системі державної виконавчої влади. Це той рівень, де діє місцева державна адміністрація. На чолі цієї адміністрації стоїть префект – представник держави на регіональному рівні, а сама адміністрація наділена досить великими владними повноваженнями і включає в себе цілу систему важливих служб, які забезпечують здійснення державної політики на регіональному рівні. Для забезпечення ефективного функціонування органів влади в департаменті на законодавчому рівні було закріплено таке¹⁷⁵:

- уніфіковані правила адміністративного контролю за діями місцевих колективів з боку держави, а саме: однаковий контроль стосовно рішень усіх місцевих органів – муніципальних, генеральних та окружних рад, мерів чи голів генеральних і окружних рад. Причому цей контроль стосувався не лише доцільності, але й законності, і то із застосуванням судових процедур;

¹⁷⁴ Скориход О. П. Досвід місцевого самоврядування Франції та Польщі: здобутки та застереження для України / О. П. Скориход // Стратегічні пріоритети. – 2008. – № 4(9). – С. 160-162.

¹⁷⁵ Ворона П. В. Особливості місцевого самоврядування Франції на прикладі регіональних адміністративно-територіальних одиниць – департаментів: досвід для України / П. В. Ворона // [Електронний ресурс] Державне будівництво: електронне фахове видання. – 2008. – № 2. – С. 3-5. – Режим доступу: <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/db/2008-2/doc/5/13.pdf>

- префект не виконує функцій виконавчого органу департаменту. Його функції перейшли до голови генеральної ради. Тепер департамент як самоврядне територіальне утворення став управлятися виключно виборними органами влади;
- принципово змінився статус кантону, який до 1982 р. був лише громадським утворенням, а після реформи став важливим елементом у системі управління виборчим процесом як найменша електоральна одиниця Франції, яка не здійснює жодних інших повноважень і не має іншого призначення, окрім як організація виборів всіх рівнів.

Отже, основними є два аспекти: по-перше, відділення адміністративно-розпорядчої діяльності департаментів від організації виборчого процесу. Це формально і на практиці суттєво зменшує можливість органів місцевого самоврядування застосувати адміністративний ресурс під час виборів всіх рівнів. Кантон перетворюється на самостійну інституцію, що не входить до вертикалі адміністративно-територіальних одиниць, але відіграє важливу роль в організації публічно-політичних процесів в цих одиницях. Подібна практика є актуальною для України, оскільки останнім часом вибори в органи влади всіх рівнів перетворюються на боротьбу адміністративного ресурсу різних політичних партій, що призводить до спотворення волевиявлення громадян.

По-друге, на наш погляд, доцільним для України є запозичення практики визначення правового статусу префекта. Так, префект здійснює загальне керівництво діяльністю периферійних урядових служб у департаменті, а також є посередником у відносинах між периферійними службами та їх міністерствами. Однак деякі служби не контролюються префектом. За межами його контролю функціонують периферійні служби міністерства оборони, фінансів, освіти, юстиції, а також інспекція праці. Префект наділений достатньо широкими повноваженнями і у вирішенні проблем соціально-економічного розвитку відповідної території. Він збирає та передає у вищі інстанції відомості, необхідні для вироблення державного плану, слідкує за його виконанням та складає про це щорічні звіти, виступає ініціатором державних інвестицій, дає висновки з приводу запитів щодо надання допомоги¹⁷⁶.

¹⁷⁶ Камінська Н. В. Місцеве самоврядування: теоретико-історичний і порівняльно-правовий аналіз. – К: КНТ, 2010. – С. 200-202; Забейворота Т. В. Зарубіжний досвід упровадження адміністративно-територіальної реформи в умовах проведення децентралізації влади / Т. В. Забейворота // Теорія та практика державного управління. – Вип. 3 (46). – 2014. – С. 30-32.

Отже, префект у Франції, на відміну від голови обласної, районної державної адміністрації в Україні, більшою мірою виконує не адміністративні, а контролюючі функції. Він є представником держави і діє паралельно з виконавчим органом департаменту. Контроль префект здійснює у досить ефективний спосіб. Мова йде про запровадження системи індикаторів стану виконання стратегії територіального розвитку і, зокрема, її фінансового забезпечення. Тобто він слідкує головню за процедурою розподілу та витрачання фінансових ресурсів, а ті програмно-цільові методи планування й адміністрування, які є в його розпорядженні, акцентовані не на кінцевий стан виконання програми територіального розвитку, а на поточні показники перспектив досягнення проміжних результатів. Це дає змогу завчасно коригувати обсяги виділених та використаних ресурсів, а також скеровувати виконавчі органи рівня департаменту на виконання тих чи інших конкретних процедур, потреба в яких є найбільшою. Зазначимо, що крім префекта адміністративне інспектування та контроль у Франції належить також до повноважень генеральних інспекцій при міністерствах.

Актуальним для використання в умовах України є і широко поширене у Франції створення нових органів влади на основі концепції «міста-регіону» – функціонально взаємозалежної території, що складається з міста і навколишніх населених пунктів. З середини 1990-х років, реагуючи на швидке зростання міст і потребу планування великих інфраструктурних проєктів, уряд Франції активно лобіює ідею «міст-регіонів». Разом з тим відкриття європейських ринків і посилення конкуренції серед «міст-регіонів» призвело до необхідності посилення контролю за ними з боку центрального уряду та стимулювання співпраці між «містами-регіонами» задля розвитку інфраструктури і залучення інвестицій. У Франції прийняли закон, який передбачає об'єднання комун у місцях, де такі утворення ще не були сформовані. Тобто разом з класичною для Франції кооперацією органам місцевого самоврядування надали можливість повного об'єднання, що, правда, подібні випадки є поодинокими, а ось практика міжмуніципальних утворень навпаки залишається досить актуальною і ефективною. Тут звертають на себе увагу передовсім такі приклади, як «Великий Ліон», «Великий Бордо», «Великий Лілль» та «міжмуніципальне утворення Страсбургу»¹⁷⁷. Вони

¹⁷⁷ Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України / [О. М. Бориславська, І. Б. Заверуха, А. М. Школик та ін.]; Центр політико-правових реформ. – К.: Москаленко О. М., 2012. – С. 57-60.

діють на засадах субсидіарності, не порушуючи при цьому принцип деконцентрації владних повноважень. Їх об'єднання має суто соціально-економічний підтекст, оскільки є певною спробою більш ефективної координації господарсько-виробничих процесів в межах усталених промислових агломерацій. Для України подібний досвід є актуальним, особливо з огляду на кластеризацію економіки регіонів. Зокрема це стосується промислових агломерацій східних та центральних регіонів, а також Західної України. Подібне об'єднання повноважень супроводжується і кооперацією всіх наявних ресурсів, але суто в межах спільних програм розвитку територій, що охоплюються адміністративними межами кількох комун. Цей шлях вбачається перспективним для України. Зокрема, Львів, створюючи міжмуніципальні об'єднання з громадами, що мають зацікавленість у спільній взаємовигідній співпраці, міг би таким шляхом вирішити низку проблем свого розвитку.

Слід зазначити, що досвід адміністративно-територіального устрою Франції, а надто організації місцевого самоврядування в цій країні, є надзвичайно показовим для України не тільки через певну тотожність рівнів муніципальних утворень, але і через спільність стратегічних цілей, що були поставлені урядами обох країн перед системою органів управління територіями.

По-перше, в умовах України вбачається за необхідне ширше впровадити механізм та інструменти забезпечення кооперації та об'єднання сільських, селищних, міських рад для вирішення загальних проблем соціально-економічного розвитку територій. Законодавча основа для цього створена. Справа за ініціативою територіальних громад.

По-друге, варто запозичити досвід Франції зі створення дієвої вертикалі контролюючих інстанцій, метою яких має стати поточний контроль за діяльністю суб'єктів місцевого самоврядування, і, головне, за фінансовою складовою реалізації стратегій регіонального розвитку. Мова йде і про розділення правового статусу й повноважень влади на районному та обласному рівні в напрямі створення державного контролюючого органу – префекта та відділеного виконавчого органу – виконкому. Крім того, потребує створення або наділення відповідними повноваженнями вже наявних департаментів Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України функціями з координування та адміністрування процесів кооперації органів місцевого самоврядування.

По-третє, актуальним в умовах України є використання практики укрупнення органів місцевого самоврядування локального та районного рівнів задля підвищення ефективності господарсько-виробничих зв'язків, що історично склалися, зокрема в межах промислових агломерацій. Створення таких адміністративно-територіальних утворень суттєво підвищить рівень ресурсного забезпечення функцій органів місцевого самоврядування, а відтак зробить їх незалежними у вирішенні питань територіального розвитку та відповідно зменшить обсяги субвенцій та дотацій вирівнювання з державного бюджету.

По-четверте, перспективним для подальшого дослідження є практика організації виборчих процесів у межах спеціально створених адміністративних одиниць на прикладі кантонів у Франції.

Принципи та стандарти регіональної політики ЄС є визначальними для провадження територіально-адміністративних реформ всіх без виключення його потенційних членів. Разом з тим ефективність регіональної політики, яку проводить ЄС, є досить відносною, оскільки проблема диспропорційності у розвитку окремих регіонів і територіальних громад залишається далекою від вирішення. Втім, саме збалансованість розвитку територій та висока активність і прагнення населення до самоорганізації мають бути вихідними засадами реформування системи територіального устрою та системи організації місцевої влади. З точки зору України саме ці проблеми є невирішеними протягом досить тривалого періоду. При тому, що країни Європи, зокрема великі (Польща, Франція), дають чимало корисного досвіду, який могла б врахувати Україна.

Важливим є також досвід країн Балтії у сфері реформування територіальної організації влади. Він наочно демонструє роль фінансової допомоги ЄС у реалізації подібних реформ. Окрім того, є цінним з огляду на ефективність / неефективність тих чи інших механізмів подолання наслідків радянського періоду.

Найбільш показовим є досвід Литви, яка у два етапи провела достатньо швидко та досить потужно реформу адміністративно-територіального устрою та місцевого самоврядування.

Перший етап розпочався ще до відновлення незалежності з прийняттям 12 лютого 1990 р. Закону «Про створення місцевих органів самоврядування», який запровадив нову структуру місцевого самоврядування. Закон визначав його як «незалежну діяльність жителів територіально-адміністративних одиниць і підзвітних їм інститутів місцевого самоврядування, спрямовану на ухвалення

і виконання рішень з внутрішніх питань». Він встановлював два рівні влади: адміністративні одиниці самоврядувань вищого рівня (44 самоврядувань районів і 11 самоврядувань міст) та адміністративні одиниці нижнього рівня (530 аплінків), які входили до складу самоврядувань вищого рівня і фінансово були залежними від них. Ця система мала низку недоліків: по-перше, вона базувалася на попередньому адміністративно-територіальному поділі, по-друге, не чітко розмежовувались функції центральних і місцевих органів влади, по-третє, не створювалася реальна економічно-фінансова база для діяльності місцевих органів влади¹⁷⁸.

Усе це обумовило перехід до другого етапу реформ. Була здійснена реформа адміністративно-територіального поділу країни, створено 10 адміністративно-територіальних одиниць вищого рівня (повітів), діяльність яких регламентується і контролюється центральним урядом, і 56 адміністративних одиниць самоврядування (44 сільських та 12 міських місцевих органів влади), а також на субмуніципальному рівні близько 450 сенюній (seniunija), які не мають статусу адміністративно-територіальних одиниць і підпорядковуються органам самоврядування (табл. 3.1). Для правового забезпечення діяльності місцевих органів влади були прийняті Закони «Про місцеве самоврядування» та «Про вибори рад самоврядувань» (7 червня

Таблиця 3.1
Становлення системи адміністративно-територіального устрою в Литві

Аналоги адмін.-терит. одиниць в Україні	Період, роки					
	з 1914 по 1950	з 1950 по 1963	1963-1985	кінець 1980-х	1990-2000	після 2000
Область	21 повіт	4 області			10 повітів	10 повітів
Район	239 волостей	87 районів	41 район	44 райони та 11 міст респ. підпорядк.	56 самоуправлень	60 самоуправлень
Сільська, селищна, міська рада (громада)	1224 околиці	653 околиці	89 міст та 25 смт	22 смт та 81 міст районного підпорядк.	560 староств	546 староств
Староство	-	-	-	-	-	Сенюнія

¹⁷⁸ Міністерство внутрішніх справ республіки Литва, Досвід впровадження адміністративно-територіальної реформи в Литві, Вільнюс, 2014. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.slg-coe.org.ua/wp-content/uploads/2014/10/ЛИТВА_Раса-Даля-ЛІУТКВІСІЕНЕ_25_09_14_UKP.pdf

1994 р.), «Про управління повітом» (15 грудня 1994 р.), «Про статус члена ради місцевого органу влади» (7 лютого 1995 р.), «Про тимчасове пряме управління в міських і сільських органах влади» (28 березня 1995 р.), «Про основні норми Асоціації місцевих органів влади Литви» (28 березня 1995 р.), «Про адміністративно-територіальні одиниці та їх межі» (19 липня 1995 р.), «Про методологію визначення бюджетних доходів місцевих органів влади» (2 липня 1997 р.), «Про адміністративний нагляд за місцевими органами влади» (14 травня 1998 р.) тощо¹⁷⁹.

У результаті реформ система місцевого самоврядування Литви стала простою та гнучкою, оскільки країна не має значної за масштабом території, характеризується досить однорідним складом та порівняно невеликою кількістю населення¹⁸⁰.

Найголовнішою ланкою в системі місцевого самоврядування Литви є муніципалітети, які об'єднуються в повіти, але на рівні повіту місцеве самоврядування в компетенційному та організаційному плані суттєво поступається органами державного управління. Кожен повіт очолює начальник повіту, призначається урядом Литовської Республіки. Його основне завдання – гарантувати дотримання на території повіту Конституції Литовської Республіки та законів. Попри те, що і на рівні повіту існує представницький орган місцевого самоврядування, виконавчі функції та функції з розвитку повіту виконують переважно представництва центральних органів виконавчої влади. Фактично це аналог організації системи управління регіонами в Україні. Натомість на муніципальному рівні місцеве самоврядування здійснюється в своєму класичному вигляді через представницькі та сформовані для виконання їх рішень виконавчі органи, що фінансуються з місцевого бюджету.

Важливим для подальшого аналізу та можливої імплементації в практику адміністративно-територіального поділу в Україні вбачається реалізація в Литві так званого *дивізіонального управління* територіями. Воно здійснюється через так звані філії муніципальної адміністрації – сенюнії. Сенюнії діють на певній частині території самоврядування. Їх кількість, найменування, межі території, яка обслуговується

¹⁷⁹ Петришин О. Система місцевого самоврядування в Литві: перспективи використання досвіду в контексті муніципальної реформи в Україні / О. Петришин // Вісник Національної академії правових наук України. – 2013. – № 3 (74). – С. 265-271.

¹⁸⁰ Сergygin С., Prokopenko Л. Реформування місцевого самоврядування в Литві: досвід для України // Аспекти публічного управління. – 2015. – № 4 (18). – С. 195-201.

нею, і передані сенюнії функції юридичної особи (адміністрації самоврядування) своїм рішенням встановлює рада. Главою сенюнії є староста, який є державним службовцем та призначається на посаду (у конкурсному порядку) і звільняється директором адміністрації. Староста здійснює внутрішнє адміністрування сенюнії; адмініструє виділені їй асигнування; розробляє програми діяльності сенюнії, вносить їх для обговорення на сході старійшин; укладає договори, забезпечує їх здійснення тощо.

Литовський досвід запровадження дивізіонального управління, діяльності філій муніципальних адміністрацій заслуговує використання.

Звертаючись до досвіду Латвії, слід зауважити велику кількість самоврядних адміністративно-територіальних одиниць: 9 міст та 110 країв. Тобто рівень диверсифікації суб'єктів місцевого самоврядування більший ніж в Литві, що робить процес управління територіальним розвитком з боку громад доступнішим. Разом з тим головну увагу з точки зору імплементації латвійського досвіду у вітчизняні реалії слід зосередити на іншому – на самому процесі реформування (табл. 3.2).

Таблиця 3.2
Становлення системи адміністративно-територіального устрою в Латвії

Аналоги адміністративно-територіальних одиниць в Україні	Період, роки			
	1950-1990	1990-2000	з 2009	
Область	-	-	4 історичних регіони	
Район	26 районів	26 районів та 7 республіканських міст	110 країв	9 міст республік. підпорядкування
Сільська, селищна, міська рада (громада)	56 міст та 35 селищ	-	494 волості	

Адміністративно-територіальний устрій Латвії є класичним з точки зору унітарної держави, однак він є неоднозначним щодо структури самоврядних одиниць та їх потенціалу.

Цілком логічним вбачається наявність відмінностей між краями та містами республіканського підпорядкування, які за своїм статусом безпосередньо не прирівнюються до країв, але за чисельністю населення можуть навіть їх переважати. Тому латвійський

законодавець був поставлений перед досить складним завданням – сформулювати та збалансувати надзвичайно розрізнену за соціально-економічним потенціалом територію країни, створивши керовані регіони та самоврядні структури для управління їх розвитком.

Як зауважує А.Ф. Ткачук, повноцінна європейська інтеграція Латвії великою мірою залежала від ефективності публічного управління, тому стояло питання реалізації прийнятого ще 1998 р. Закону «Про адміністративно-територіальну реформу», основною метою якого було створити адміністративні території з місцевими та регіональними самоврядуваннями, які можуть економічно розвиватися і забезпечити надання якісних послуг населенню.

Велику реформу, яка змінила всю систему публічного управління в Латвії, слід умовно розділити на юридичну, фінансову та адміністративно-територіальну, але кожна з цих реформ неможлива без іншої¹⁸¹.

- юридична (юрисдикційна) реформа розпочалась у 1994 р., коли було ухвалено Закон «Про місцеві самоврядування», єдиний для всіх його суб'єктів. Зараз, однак, йде мова про необхідність прийняття спеціального закону про Ригу. Адже в Ризі понад 600 тис. населення і це місто найбільший донор фонду вирівнювання місцевих бюджетів;
- фінансова реформа відбувалась протягом 1995-1998 років, коли були прийняті Закони «Про бюджети самоуправління» та «Про фінансове вирівнювання ресурсів самоуправління»;
- адміністративно-територіальна реформа, яка фактично проводилась протягом 1998-2009 рр.

Слід зауважити, що не дивлячись на розведення всіх трьох реформ у часі й функціональних площинах, ефект від цього був незначним, оскільки сама ініціатива громад лишалася низькою. Іншими словами, ситуація у Латвії нагадує вітчизняну, коли номенклатура на місцях не має бажання об'єднуватися з іншими суб'єктами місцевого самоврядування. Уряд та Президент Латвії вирішували цю проблему шляхом мотивації населення в громаді за допомогою фінансування з ЄС¹⁸².

Держава зуміла каталізувати проведення адміністративної реформи, дотуючи кожне новоутворене об'єднання волостей у краї, що

¹⁸¹ Ткачук А. Латвія: довга дорога реформи [Текст] : робочі записки / А. Ф. Ткачук. – Київ : Легальний статус ; К. І. С., 2015. – 54 с.

¹⁸² Філіпченко С. Місцеве самоврядування в Латвії [за матеріалами Латвійської Асоціації Місцевого і регіонального] / С. Філіпченко [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://tergromada.blogspot.com/2015/03/blog-post_30.html

відбувалося до встановленого кінцевого терміну, тобто до 2010 р., на суму в розмірі 5% до загального бюджету об'єднаних волостей. На кожне об'єднання, яке створювалося за проектом, отримувалося 285 тис. євро разової дотації, яка використовувалась, як правило, на крайову інфраструктуру. Фактично держава надавала значні кошти на підтримку об'єднання, але в межах затвердженої карти об'єднання. Загальний обсяг дотацій склав майже 108 млн євро: 2005-2006 рр. – 4,35 млн євро; 2007 р. – 32,9 млн євро; 2008 р. – 55,55 млн євро; 2009 р. – 3,15 млн євро; 2010 р. – 1,58 млн євро¹⁸³.

Таким чином, для України досвід Латвії корисний з двох причин:

- по-перше, заслуговує уваги механізм прямого фінансового стимулювання об'єднання громад, що суттєво пришвидшує сам процес реформування. Виділення коштів стало потужним мотиваційним фактором не для органів місцевого самоврядування, а передусім для громад;
- по-друге, вартим наслідування є широке застосування в Латвії міжмуніципальної співпраці. Відповідно до латвійського законодавства можливі дві форми кооперації: обов'язкова – коли органи самоврядування об'єднуються для виконання певних, покладених на них законом функцій, не маючи власної відповідної інфраструктури; добровільна – для реалізації завдань спільного розвитку, підготовки та впровадження проектів тощо. При цьому для отримання інвестицій та кредитів частіше всього створюються спільні підприємства у сфері водопостачання та каналізації. Крім того, латвійські муніципалітети беруть активну участь у європейських програмах та отримують фінансування зі структурних фондів ЄС¹⁸⁴.

Таким чином, Латвія демонструє дієвість мотиваційного аспекту з боку держави в процесі реформування адміністративно-територіального устрою та системи місцевого самоврядування через одноразове дотування громад для їх подальшого розвитку. Крім того, важливим є закріплення обов'язкового об'єднання фінансових ресурсів кількох громад для вирішення спільних інфраструктурних проблем. Подібний механізм стимулювання реформи місцевого самоврядування спостерігається і в Естонії.

Загалом досвід Естонії у питанні реформування адміністративно-територіального устрою є показовим з позицій несистемності проведення реформ та її наслідків.

¹⁸³ Ткачук А. Латвія: довга дорога реформи [Текст] : робочі записки / А. Ф. Ткачук. – Київ : Легальний статус ; К. І. С., 2015. – 54 с.

¹⁸⁴ Там само.

Естонія має два рівні адміністративно-територіального устрою: базовий – міста та волості та регіональний – повіти, фактично колишні радянські райони (табл. 3.3).

Таблиця 3.3
Становлення системи адміністративно-територіального устрою в Естонії

Аналоги адміністративно-територіальних одиниць в Україні	Період, роки		
	1950-1990	1990-2000	з 2009
Область	-	-	-
Район	15 районів	15 повітів	15 повітів
Сільська, селищна, міська рада (громада)	33 міста та 26 смт	30 міських та понад 100 сільських волостей	30 міських та 185 сільських волостей

Місцеве самоврядування належить до базового рівня. На проміжному рівні є державні органи управління та добровільні союзи самоуправління. Власних органів місцевого самоврядування на рівні повіту немає. Виконавчу владу в повіті здійснює староста, який призначається урядом.

В Естонії ведуться дебати щодо необхідності радикальної реформи місцевого самоврядування, але відповідні кроки не здійснюються. Для впровадження реформи, яка б мала м'який, добровільний характер, 2004 р. було прийнято закон про підтримку об'єднання суб'єктів місцевого самоврядування, який пролонгований до 2016 року. Закон передбачає надання об'єднанню волостей певних бонусів. Новоствореній волості надається дотація на об'єднання із державного бюджету з розрахунку 50 євро на одного жителя. Разом з тим нове самоврядне утворення отримує одноразову виплату від 150 до 400 тис. євро. Крім того, об'єднані суб'єкти місцевого самоврядування отримують перевагу при фінансуванні з проектів ЄС. До цього додається ще один бонус – якщо загальна дотація від держбюджету для об'єданого суб'єкту місцевого самоврядування менша від суми дотацій до об'єднання, виплата у попередніх розмірах зберігається ще протягом 4 років¹⁸⁵.

Основна проблема реформування адміністративно-територіального устрою в Естонії – відсутність кінцевого бачення системи взаємодії центральної влади та місцевого самоврядування. Ця проблема тотожна

¹⁸⁵ Ткачук А. Естонія: місцеве самоврядування. Робочі записки / Анатолій Ткачук. – К. : ІКЦ «Легальний статус», 2014. – 48 с.

для України, але на відміну від України, в Естонії досі не визначилися з напрямками реформування виконавчої влади на рівні повітів.

Однак загалом протікання процесу реформування в Естонії є чи не найефективнішим з точки зору використання ресурсів серед усіх країн Балтії. В Естонії є чіткі правила фінансування адміністративно-територіального розвитку, однак, що стосується глибини реформування місцевого самоврядування, то Естонія не просунулася тут надто далеко. Членство Естонії в Євросоюзі дає змогу більш ефективно розвивати свої регіони завдяки як європейським коштам, так і європейським методикам планування регіонального розвитку та співробітництва. Естонське законодавство у сфері територіального устрою та об'єднання волостей є досить чітким та може бути корисним для України як приклад складнощів проведення об'єднання громад на винятково добровільній основі¹⁸⁶.

Таким чином, ми бачимо, що в країнах Балтії існує низка спільних проблем щодо реформування адміністративно-територіального устрою, шляхи вирішення яких відрізняються залежно від країни. При цьому слід зазначити, що у країнах Балтії стимулювання державою проведення реформи місцевого самоврядування через механізм надання дотацій розвитку тим адміністративно-територіальним утворенням, які сформувалися шляхом добровільного об'єднання, зарекомендувало себе ефективним та дієвим інструментом. Однак це потребує значних коштів з державного бюджету чи зовнішніх джерел.

Досвід Литви демонструє також можливість ділення адміністративно-територіальних одиниць задля розширення можливостей долучення до процесу управління розвитком території мешканців громад. Подібними інститутами є староства.

Досвід країн Балтійського регіону вказує також на важливість нормативно-правового закріплення параметрів міжмуніципальної співпраці, яка суттєво підвищує рівень фінансової спроможності органів місцевого самоврядування, а відтак і дає можливість більш ефективно виконувати завдання соціально-економічного розвитку територіальних одиниць.

Загалом досвід країн постсоціалістичного простору демонструє неоднорідність у підходах до запровадження реформи адміністративно-територіального устрою та реформи системи місцевого самоврядування. Разом з тим він показує можливості застосування різних моделей територіальної організації влади.

¹⁸⁶ Там само.

У Словацькій республіці, наприклад, вона відмінна від застосованих у країнах Балтії. З моменту здобуття незалежності реформування системи адміністративно-територіального устрою в цій країні відбувалося в три етапи¹⁸⁷:

- перший етап (1990–1996 рр.) – ознаменувався реформуванням постсоціалістичного устрою країни та завершився прийняттям нової нормативно-правової бази. Згідно із Законом «Про територіальний і адміністративний поділ Республіки Словаччини» (1996 р.) було створено 8 країв і 79 округів;
- другий етап (1996–1998 рр.) – характеризувався адаптацією нового законодавства до соціально-економічних реалій розвитку Словаччини в демократичному європейському просторі;
- третій етап (1998–2004 рр.) – охарактеризувався процесами євроінтеграції. У 1998 р. в Словаччині було встановлено 3 регіональні та 2 місцеві рівні (рис. 3.1).



Рис. 3.1. Етапи реформування системи адміністративно-територіального устрою Словаччини

¹⁸⁷ Приполова Л. Європейський досвід запровадження номенклатури територіальних одиниць для статистики (NUTS) та перспективи для України // Віче. – 2013. – №12.

Врешті територіальна система республіки отримала такий вигляд: NUTS 1(1) – Словаччина, NUTS 2(4) включає: Братиславський край, Західну Словаччину, Центральну Словаччину, Східну Словаччину; NUTS 3(8) – вісім країв: Братиславський, Трнавський, Нітрянський, Тренчинський, Бансько-Бистрицький, Жилінський, Кошицький, Прешовський. Місцеві рівні представлені LAU 1, що складається з LAU 2 (населені пункти).

З 1 січня 2002 р. почала діяти нова система адміністративно-територіального устрою, яка передбачає існування низової ланки самоврядування – муніципалітетів, і другої ланки – адміністративних країв (областей). Відповідні поправки були внесені і до Конституції, у якій адміністративний край став називатися «Територіальною одиницею більш високого рівня». При цьому в межах самоврядування не існує підлеглих населених пунктів на крайовому рівні¹⁸⁸.

Аналіз сучасної системи територіальної організації влади у Словаччині демонструє, що державну владу на регіональному та районному рівнях здійснюють відповідні адміністрації, а місцеве самоврядування на рівні регіонів, у містах та сільських громадах реалізується через органи місцевого самоврядування, пріматорів (мерів) і старост. Обидва рівні самоврядування в Словаччині – край і населений пункт – є самостійними самоврядними адміністративними одиницями, юридичними особами з власним майном і фінансовими коштами. Обов'язки на них можуть бути покладені тільки відповідно до приписів закону. При цьому їм може бути доручено (делеговано) виконання окремих завдань держави на умовах, визначених у Конституції і законах. Структура муніципалітету: староста (мер), якому підпорядковується адміністрація і міліція населеного пункту; громадське представництво. Представництво муніципалітету складають його депутати. Депутати обираються на чотирирічний термін жителями села, що постійно проживають на його території. Вибори депутатів здійснюються на основі загального, рівного і прямого виборчого права таємним голосуванням. Староста муніципалітету обирається мешканцями, які постійно проживають на його території, на основі загального, рівного і прямого виборчого права таємним голосуванням на чотирирічний термін. Староста муніципалітету здійснює управління ним і представляє його зовні.

Самоврядування населених пунктів у Словаччині однорівневе. Винятком є два найбільш великих словацьких міста – столиця країни Братислава і друге за величиною місто Кошице. У цих містах

¹⁸⁸ Адміністративно-територіальний устрій країн Європейського Союзу : навч. посіб. / за заг. ред. Ю. В. Ковбасюка, М. К. Орлатого. – К. : НАДУ, 2015. – 628 с.

сформована дворівнева система місцевого самоврядування – мерія і міські частини (райони). Відповідні особливості організації місцевого самоврядування закріплені на законодавчому рівні і підтверджені статутами обох міст¹⁸⁹.

Слід акцентувати увагу на першому і надзвичайному важливому висновку щодо реформування системи адміністративно-територіального устрою в Словаччині. Мова йде про компіляцію критеріїв для адміністративно-територіальних одиниць зі стандартів NUTS. Словаччина, одразу стратегічно визначившись з пріоритетом євроінтеграції і прийняттям європейського законодавства та європейських принципів, розпочала тривалий процес реформ, взявши за основу стандарти ЄС у всіх сферах державно-управлінських відносин. Фактично уряд Словаччини, не створюючи власного управлінського продукту, домогся надзвичайних результатів у запровадженні демократичних стандартів управління.

Що стосується системи органів місцевого врядування та їх повноважень, то вони умовно можуть бути розділені на дві групи. Першу групу складають так звані первинні компетенції самоврядування (або власні повноваження): місцеві комунікації, громадський транспорт, житло, водопостачання, каналізація, прибирання територій і утилізація сміття, озеленення, охорона довкілля, дошкільні та інші освітні установи (музичні школи, школи мистецтв), деякі категорії соціальних установ, поліклініки і окремі категорії лікарень, місцеві установи культури, місцева міліція, збирання місцевих податків і зборів тощо. Органи місцевого самоврядування мають право здійснювати підприємницьку діяльність у межах, встановлених законодавством. Друга група – це делеговані повноваження, тобто компетенції у сфері державного управління, які з позиції державних інтересів можуть ефективніше виконувати органи місцевого самоврядування. Держава делегує відповідні повноваження місцевому самоврядуванню, проте при цьому несе відповідальність за якість послуг, що надаються, управління делегованими службами, а також за їх фінансування. Органи місцевого самоврядування здійснюють делеговані повноваження від імені держави. Найчастіше органам місцевого самоврядування делегуються окремі повноваження у сфері освіти, з реєстрації актів цивільного стану, видачі дозволів на будівництво та ін.¹⁹⁰.

¹⁸⁹ Там само.

¹⁹⁰ Там само.

Загалом система розподілу повноважень на власні та делеговані, а також наповнення того та іншого кейсів не несе нового. Разом з тим заслуговує на увагу незвичайний механізм контролю та регулювання діяльності таких органів.

Передача органам місцевого самоврядування низки повноважень з державного управління і виділення фінансових ресурсів на здійснення ними делегованих повноважень впливає на організацію системи фінансового контролю на муніципальному рівні. Якщо фінансовий контроль за діяльністю муніципалітетів у частині виконання власних повноважень здійснює головний контролер самоврядування населеного пункту, що обирається представницьким органом муніципалітету на шестирічний термін, то фінансовий контроль за реалізацією делегованих повноважень здійснюють «зовнішні» органи фінансового контролю: спеціалізований орган державного фінансового контролю – Вище контрольне управління, а також органи виконавчої влади, наділені відповідними контрольними повноваженнями, – ряд і міністерство фінансів¹⁹¹.

Важливим аспектом територіальної організації влади в Словаччині, на який доцільно та необхідно звернути увагу в практиці реформування адміністративно-територіального устрою в Україні, є питання кооперації та координації. Органи місцевого самоврядування обласного (крайового) рівня самостійно вирішують дуже мало питань, оскільки джерела їх фінансування надзвичайно обмежені. Натомість вони виступають ініціаторами, координаторами, регуляторами, арбітрами та гарантами кооперації між органами місцевого самоврядування найнижчого рівня. Фактично вони виступають свого роду центром акумуляції адміністративних, фінансових та інших ресурсів, використання яких дасть змогу вирішувати надзвичайно складні проблеми міжмуніципального розвитку.

Подібна координація здійснюється на засадах добровільної кооперації, однак соціальний та економічний ефект від цього є відчутним. До того ж частіше за все вирішуються такі проблеми, які складно з фінансової точки зору вирішити муніципалітету самостійно.

Реформи 2002-2005 рр. у Словаччині утвердили дворівневу систему регіонального управління та самоврядування. Було утворено 8 самоврядних країв, у тому числі Кошицький та Пряшівський, з якими Закарпатська область у рамках діяльності Карпатського

¹⁹¹ Система державного управління Республіки Словаччина: досвід для України : наук. вид. / укладач Дейнега Х. М.; за заг. ред. Ю. В. Ковбасюка, М. К. Орлатого. – К.: НАДУ, 2011. – 52 с.

євро регіону підтримує тісні контакти та плідно співпрацює. Після цього відбулася децентралізація влади, тобто передача повноважень більшості функцій державного управління урядам самоврядних країн та територіальних громад сіл і міст – власне туди, де громадяни живуть. Було ліквідовано районну ланку управління, а її повноваження передано до громад міст і сіл, які тепер стали головною ланкою місцевого самоврядування. До компетенції уряду самоврядного краю належить питання територіального планування і регіонального розвитку, утримання та експлуатації доріг, міжміського транспорту, утримання середніх шкіл і закладів охорони здоров'я, культури, соціальних установ – усе, що належить до соціальної сфери, а також транскордонне і міжрегіональне співробітництво¹⁹².

Таким чином, місцеве самоврядування має надзвичайно розгалужену систему джерел фінансування власних проєктів, але при цьому основну функцію – контроль – здійснює все ж таки держава.

Підсумовуючи викладене вище, можна зазначити, що адміністративно-територіальна реформа є обов'язковою умовою на шляху євроінтеграції. Разом з тим вибір її моделі є прерогативою кожної держави. При цьому Україна може скористатися тими чи іншими елементами досвіду адміністративно-територіального реформування, який демонструють європейські країни. Зокрема, мова йде про таке:

- по-перше, для України доцільним є масштабніше застосування механізмів стимулювання (в тому числі фінансового) об'єднання територіальних громад та укрупнення адміністративно-територіальних одиниць базового рівня з відповідним збільшенням фінансових можливостей таких утворень при вирішенні ними соціально-економічних проблем розвитку громад;
- по-друге, важливим є досвід кооперації органів місцевого самоврядування або органів управління районів чи навіть областей для вирішення важливих проблем розвитку територій, які потребують фінансування, обсяги якого виходять за межі фінансових можливостей однієї адміністративно-територіальної одиниці. В такий спосіб збільшуватиметься оперативність управлінських дій, розвантажуватиметься державний бюджет та стимулюватимуться місцеві ініціативи;
- по-третє, необхідна адміністративна (примусова) ліквідація найбільш слабких у фінансовому сенсі адміністративно-територіальних одиниць, не спроможних повноцінно виконувати

¹⁹² Там само.

функції місцевого самоврядування, шляхом їх злиття або приєднання до інших;

- по-четверте, доцільним для використання є досвід впровадження префектів як універсальних наглядових інституцій, зміст діяльності яких тісно пов'язаний з державним контролем за ефективністю та якістю розподілу бюджетних коштів на вирішення проблем територіального розвитку з можливим вето префекта, у випадку виявлення порушень фінансової дисципліни, на рішення органів місцевого самоврядування;
- по-п'яте, необхідним вбачається розширення повноважень Конституційного Суду України в контексті наділення його повноваженнями з розгляду спорів між органами управління різних адміністративно-територіальних одиниць з одночасним спрощенням процедури такого провадження. Це дасть змогу об'єктивізувати вирішення спірних питань у відносинах між різними рівнями публічної влади;
- по-шосте, при формуванні просторово великих адміністративно-територіальних одиниць базового рівня необхідно надавати можливості для локального управління через інститути староств, наділяючи їх частиною прав органів місцевого самоврядування адміністративно-територіальних одиниць та відповідними ресурсами для забезпечення їх реалізації.

3.2. Реформування адміністративно-територіального устрою у Республіці Польща: корисний досвід для України

Сучасний досвід вказує на те, що демократичну і правову державу неможливо уявити без налагодженої системи управління, важливим елементом якої є повноцінно функціонуюче місцеве самоврядування. Цей критерій є важливим чинником демократизації суспільно-політичних процесів і є необхідною передумовою становлення громадянського суспільства. Забезпечення побудови управлінської моделі на основі принципу оптимального розподілу повноважень і відповідальності органів влади, дозволяє сформувати таку систему суспільно-правових відносин, яка могла б ефективно забезпечувати права і свободи громадян, задовольняти їх потреби у якісних та ефективних послугах, а також давала б можливість контролювати органи публічної влади.

У більшості європейських країн головним суб'єктом місцевої влади і розпорядником бюджету є базова територіальна громада, яка складається з жителів одного чи кількох невеликих і близько розташованих населених пунктів. Утворення самоврядних одиниць має враховувати економічні, історичні, географічні, демографічні, екологічні і культурні фактори. Прикладом може бути адміністративно-територіальний устрій Республіки Польща (РП). Запроваджений у цій країні устрій демонструє раціональність розподілу владних повноважень і компетенцію між трьома рівнями місцевого самоврядування – гміною, повітом і воєводством. Систематизація та узагальнення досвіду Польщі, яка у 90-х роках XX ст. успішно здійснила адміністративно-територіальну реформу, є надзвичайно цінними для України, оскільки надає можливості простежити комплекс заходів щодо децентралізації державного управління, динаміку перетворень, а також визначити особливості вдосконалення діяльності органів державної влади й місцевого самоврядування.

У 70-80-х роках XX ст. чимало країн Європи розпочали процес реформування системи державного управління, результатом чого була децентралізація і становлення місцевого самоврядування. РП однією з перших серед держав Центрально-Східної Європи почала розбудовувати відповідні інститути, що означало приведення системи адміністрування в країні у відповідність зі стандартами Європейського Союзу. Однак якщо для західноєвропейських демократій цілями реформ було забезпечення ефективної діяльності публічної адміністрації й посилення участі громадянських структур у прийнятті управлінських рішень, то на постсоціалістичному просторі на початковому етапі насамперед ставилося завдання викорінення адміністративно-командної системи, що проявлялася в надмірній централізації усіх сфер життя¹⁹³. Демократичні перетворення у Польщі у кінці 80-х років, зокрема процес порозуміння між комуністичною урядовою коаліцією й опозицією, винесли на порядок денний проведення економічних і політичних реформ. Одним з найважливіших напрямів, процесу трансформації в Польщі була децентралізація і проведення реформи системи адміністрування, яке відбувалось у два основних етапи: це політичний, пов'язаний з формуванням інституційних умов

¹⁹³ Дробот І. Реформування систем місцевого управління: зарубіжний досвід [Електронне видання] / Ігор Дробот, Іван Шуляр // Публічне адміністрування: теорія та практика. Електронний зб. наук. праць. – 2011. – Випуск 1 (5). – Режим доступу: [http://www.dbuapa.dp.ua/zbirnik/2011-01\(5\)/11diouz.pdf](http://www.dbuapa.dp.ua/zbirnik/2011-01(5)/11diouz.pdf)

демократизації цієї сфери, та адміністративний, спрямований на перебудову її структурних елементів¹⁹⁴.

Варто відзначити, що процес демократичного транзиту в більшості постсоціалістичних країн, зокрема і у Польщі, відбувався за схожим сценарієм: формування активних, демократично налаштованих груп в суспільстві, виокремлення з-поміж їхнього середовища модернізаторських еліт та їх прихід до влади, і, як результат, створення нових політичних інститутів та серія відповідних реформ¹⁹⁵. Водночас однією з важливих передумов впровадження демократичних реформ був також високий рівень суспільної свідомості та підтримки населенням економічних і суспільно-політичних змін.

Головним елементом, на основі якого в Польщі мала відбуватися демократична трансформація, було визначено розвиток місцевого самоврядування. При цьому потребували вирішення проблеми, пов'язані з розподілом повноважень і відповідальності різних рівнів та гілок влади, незалежнення громад від будь-якого обмеження їхніх прав або втручання з боку центральної влади, що забезпечувалося незалежним судовим захистом і чітким розмежуванням майнових та фінансових функцій центру та місцевих інституцій. Завдяки процесам децентралізації система територіального самоврядування також мала забезпечувати кращу організацію соціальних послуг (спрямовану на підвищення їхньої якості), підтримувати утворення інститутів громадянського суспільства, гарантувати та створити ефективні механізми контролю громадян за діяльністю місцевих органів влади¹⁹⁶. Ці прагнення відповідали європейській практиці, яка передбачає, що свобода місцевих громад обирати, які послуги і в якому обсязі вони бажають мати, вважається більш важливою, ніж бажання забезпечити всім громадянам однаковий набір соціальних вигод. Однак контроль центральних влад над місцевим управлінням має вітатися у тому випадку, коли він сприяє забезпеченню ефективності місцевого управління, стандартизації послуг, які надають місцеві влади, захищає громадян від зловживань владою з боку місцевих органів, сприяє

¹⁹⁴ Марчук Д. Адмінреформа в Україні через призму досвіду Польщі [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://glavcom.ua/articles/2695.html>

¹⁹⁵ Срібна Т. Тенденції розвитку демократичної трансформації політичних режимів України і Республіки Польщі у порівняльному аналізі / Т. Срібна // Вісник НТУУ “КПІ”. Політологія. Соціологія. Право. – К., 2012. – Вип. 4 (16). – С. 9.

¹⁹⁶ Щенсни П. Досвід Польщі у проведенні адміністративної реформи та регіональної політики / Пьотр Щенсни // Україна на шляху до Європейського Союзу / [ред. Ян Хофмолк, Катажина Смик, Агнешка Амброзьяк, Олександр Марковіч]. – Варшава, 2006. – С. 136.

реалізації національного політичного курсу у сфері фінансів, економіки, загального планування.

Започаткували процес децентралізації та трансформації місцевих органів влади законодавчі акти «Про територіальне самоврядування»¹⁹⁷, «Про вибори в ради гмін»¹⁹⁸ (ухвалені 8 березня 1990 р.) і «Про місцеві органи державної адміністрації»¹⁹⁹ (від 22 березня 1990 р.). Згідно з цими законами створювалися територіальні самоврядні одиниці – гміни, а також встановлювалася система виборів до органів місцевої влади, доходи та видатки гмін, поняття муніципальної служби. У межах локальних самоврядних одиниць законодавство закріплювало відсутність державних адміністрацій, натомість центральний уряд делегував більшість повноважень муніципалітетам. Відповідно до цього, органам самоврядування від центральної влади передавалися для вирішення притаманні місцевому рівню функції: початкова освіта, комунальні послуги, частина дорожньо-транспортного господарства, базові функції соціальної сфери та охорони здоров'я, водночас на центральному рівні залишалися загальнодержавні завдання, переважно стратегічного і контролюючого спрямування²⁰⁰. Органи місцевого самоврядування також було наділено статусом юридичної особи та правами судового захисту, що унеможливлювало вплив центральних органів держави на справи, що стосуються виключно територіальних громад. Найвищим органом гміни стала рада, що формувалася за допомогою виборів. На регіональному рівні – рівні воєводств – управлінські функції розглядалися як рівень державної адміністрації, а їх керівник – воєвода – призначався Головою Ради Міністрів і підпорядковувався йому²⁰¹.

Таким чином, на першому етапі впровадження адміністративно-територіальної реформи у Польщі було встановлено дуалістичну модель управління, що складалася з органів державної та місцевої

¹⁹⁷ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. O samorządzie terytorialnym // Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej. – 1990. – Nr 16. – Poz. 95.

¹⁹⁸ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. Ordynacja wyborcza do rad gmin // Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej. – 1990. – Nr 16. – Poz. 96.

¹⁹⁹ Ustawa z dnia 22 marca 1990 r. O terenowych organach rządowej administracji ogólnej // Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej. – 1990. – Nr 21. – Poz. 123.

²⁰⁰ Бочаров С. В. Адміністративна реформа в Польщі як крок до інтеграції в Європейський Союз / С. В. Бочаров // Наука. Релігія. Суспільство. – 2010. – № 4. – С. 61.

²⁰¹ Stefaniuk M. Główne reformy administracyjne w Polsce w latach 1989–2009 / Marek Stefaniuk, Jan Szreniawski // Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi / [red. J. Supernat]. – Wrocław, 2009. – S. 674–675.

адміністрації. Водночас, попри формування нових самоврядних одиниць, системної перебудови державного управління не відбулося. На регіональному рівні центральна влада зберегла свій вплив через призначення воєвод, а самі воєводства мали недостатньо повноважень для розробки реальних програм розвитку своїх територій, оскільки не мали власних доходів та бюджетів. Проблемним виявилось завдання розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади, недостатньо розробленою залишалася система громадянського контролю за діяльністю владних органів й реальних механізмів для впливу на їх політику, та й сама життєдіяльність гмін виявляла організаційні та формальні недоліки цих структур²⁰².

Не сприяла реформаторським зусиллям і політична нестабільність в країні, зокрема зміни урядів та фрагментація політичних сил у парламенті. Проведення системних демократичних перетворень ускладнювалося також потребою, з одного боку, існування сильної центральної влади, яка була здатна забезпечити їх впровадження у період трансформації, а з іншого, застосування політики децентралізації при формуванні органів самоврядування. У 1991–1996 рр. центральна виконавча влада виявилась неготовою до перерозподілу значних повноважень на користь локальних громад, тому повний план реформ було відкладено. Як результат, гальмування реформаторських зусиль привело до певного рецидиву централізму та посилення бюрократизму на місцях²⁰³.

Щоправда, у польському суспільстві та політикумі у цей час активно продовжувалися дискусії щодо концепції проведення системної адміністративно-територіальної реформи, а поряд з цим впроваджено кілька локальних та модельних програм у сфері управління і місцевого самоврядування. В час нетривалого урядування кабінету Ганни Сухоцької (липень 1992 – жовтень 1993 рр.), ініційовано розробку системи самоврядування на рівні районів (повітів) та розпочато роботу над новим воєводським поділом країни²⁰⁴. Розпорядженням

²⁰² Бортніков В. Особливості становлення місцевого самоврядування в Республіці Польща: досвід демократичної трансформації / В. Бортніков, С. Байрак // Європейська інтеграція: досвід Польщі та України : кол. моногр. / [за заг. ред. Н. В. Павліхи]. – Луцьк; Люблін: „Drukarnia Kolor Lublin”, 2013. – С. 18.

²⁰³ Kulesza M. Transformacja ustroju administracyjnego Polski (1990-2000) / Michał Kulesza // Studia Iuridica. – 2000 – Nr 38. – S. 82.

²⁰⁴ Lipska-Sondecka A. Reforma ustroju gminy w Polsce na tle rozwiązań niemieckich / Agnieszka Lipska-Sondecka // e-Politikon. – 2012. – Nr 1. – S. 58.

Ради Міністрів РП створено спеціальну Спільну комісію уряду і місцевого самоврядування, завданням якої була опрацювання та погодження рішень щодо функціонування місцевих громад²⁰⁵. Розроблялися й інші заходи. Зокрема, до повноважень міст передбачалося передати деякі функції центральної адміністрації, які пізніше мали перейти на найнижчий рівень – до самоврядних повітів. Було також підготовлено кілька варіантів нового територіально-адміністративного поділу на рівні воєводств, кількість яких мала бути суттєво зменшеною. Владні повноваження та відповідальність планувалось децентралізувати.

У 1994-1997 рр. започатковано реалізацію Міської пілотної програми реформи публічної адміністрації, яка діяла у 40 містах. Містам, щодо яких було задіяна програма, делеговано певні повноваження зі сфери центральної адміністрації. При цьому в різних містах ці делеговані повноваження були різними. Це дозволило сконцентруватися на підготовці модельних рішень, що пізніше лягли в основу реформи повітів. Згодом Міська пілотна програма була замінена Законом «Про зміну компетенції деяких міст та міські сфери публічних послуг», а пілотні проекти розпочалися на сільських територіях²⁰⁶.

Варто зазначити, що на початковому етапі трансформаційних процесів різні елементи конструкцій і функціонування самоврядних інституцій потребували постійного удосконалення. Так, для розвитку системи місцевого самоврядування важливе значення мало прийняття так званої Малої Конституції (17 жовтня 1992 р.), яка затверджувала права гмін на комунальне майно, встановлювала джерела доходів і запроваджувала можливість проведення місцевого референдуму²⁰⁷.

Важливим кроком того часу у царині впровадження демократичних принципів в управління місцевих громад була ратифікація у 1993 р. Польщею Європейської хартії місцевого самоврядування від 15 листопада 1985 р., яка містить правові стандарти для локального рівня територіального самоврядування. У преамбулі Хартії відзначено, що «місцеві спільноти є одним з найважливіших основ будь-якого демократичного ладу»²⁰⁸. Тому європейська демократична традиція прагне до децентралізації адміністративного

²⁰⁵ Stefaniuk M. Główne reformy administracyjne w Polsce w latach 1989–2009. – S. 675.

²⁰⁶ Kulesza M. Transformacja ustroju administracyjnego Polski (1990–2000). – S. 83.

²⁰⁷ Dąbrowski K. Funkcjonowanie samorządu terytorialnego w Polsce i na Ukrainie / Karol Dąbrowski, Martyna Jurzyk // Samorząd terytorialny w Polsce i na Ukrainie / [red. Mirosław Karpiuk]. – Poznań; Kijow, 2013. – S. 255.

²⁰⁸ Ibid. – S. 254.

управління, оскільки вважається, що вона має забезпечити більш раціональне витрачання коштів та активізацію суспільства. Система територіального самоврядування, в межах власної юрисдикції, має гарантувати одиницям окремих рівнів фінансову незалежність та свободу і самостійність дій. Завдяки процесам децентралізації місцеві громади мають отримати спрямовану на підвищення їхньої якості організацію соціальних послуг, підтримувати утворення інститутів громадянського суспільства, покращити громадський контроль суспільної влади²⁰⁹. Таким чином, ратифікований Польщею нормативний акт засвідчував зв'язок демократичних перетворень з розвитком місцевого самоврядування, а отже підтверджував відмову країни від практики централізованого управління та курс на уніфікацію свого правового поля з наявними європейськими конструкціями²¹⁰.

Комплексні заходи щодо децентралізації управління продовжилися у Польщі у 1996-1997 рр. Основною метою законодавчого забезпечення цих дій було врегулювання організації і режиму роботи Ради Міністрів, органів і центральних офісів, а також провести зміни в правилах, що стосувалися функціонування економіки та державного управління²¹¹. Ці зміни, що розроблялися ще з 1992 р., були пов'язані з посиленням позицій Голови Ради Міністрів (Прем'єр-міністра) як керівника уряду, а також розмежуванням повноважень в центральних органах влади на сферу обслуговування процесів управління (міністерства) і сферу виконання державних адміністративних завдань (центральный апарат). Однак повноцінно ця структура урядового управління розпочала функціонування лише з 1999 р.²¹².

Децентралізація місцевої влади у Польщі була закріплена у новій Конституції, прийнятій 2 квітня 1997 р., яка встановила баланс між централізацією та децентралізацією в системі управління державою. Зокрема, у розділі VII «Місьцеве самоврядування» Основного Закону країни ця інституція визначалася як суб'єкт, що здійснює публічну владу²¹³. Локальна громада – гміна – ставала основоположним органом місцевого самоврядування. Водночас передбачалася можливість

²⁰⁹ Щенсн П. Досвід Польщі у проведенні адміністративної реформи та регіональної політики. – С. 136.

²¹⁰ Бортніков В. Особливості становлення місцевого самоврядування в Республіці Польща... – С. 19.

²¹¹ Stefaniuk M. Główne reformy administracyjne w Polsce w latach 1989–2009. – S. 675.

²¹² Kulesza M. Transformacja ustroju administracyjnego Polski (1990–2000). – S. 83.

²¹³ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnian 2 kwietnia 1997 r. // Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej. – 1997. – Nr 78. – Poz. 483.

створення самоврядних одиниць на регіональному рівні. Також остаточно закріплювалися юридичні права, право власності на майно місцевого самоврядування і їх судова охорона, надавалося право визначати податки і місцеві збори. Встановлено, що всі свої завдання громада виконує самостійно, якщо це надано їй законом. Державним органам влади заборонялося втручатися у діяльність самоврядних одиниць, вони могли лише здійснювати загальний нагляд з точки зору дотримання законності. Органами такого нагляду мали бути Голова Ради Міністрів і воєвода, а на місцевому рівні (нагляд за бюджетними коштами) – Регіональні рахункові палати²¹⁴.

Після виборів до Сейму 1997 р. в парламенті було створено правоцентристський кабінет на чолі з Єжи Бузеком, який взяв на себе зобов'язання впровадити «чотири великі реформи» (пенсійну, освіти, охорони здоров'я і адміністративного устрою). Остання отримала назву «Європа регіонів». Така назва була далеко не випадковою, адже здійснення адміністративно-територіальної реформи стало розглядатись як основний елемент комплексу заходів з євроінтеграції. Першочерговими цілями у цьому напрямі було визначено підвищення ефективності та результативності місцевих органів влади та наближення влади до людей, що мало б результатом встановлення такої системи публічної адміністрації, яка б максимально відповідала інтересам місцевого населення та задовольняла їх потреби. Крім цього, польська влада та її представники, що безпосередньо впливали на процес прийняття рішень, чітко усвідомлювали важливість проведення адміністративної-територіальної реформи і створення сучасного управлінського апарату європейського типу, задля повноправного членства у Європейському Союзі. Водночас її впровадження не сприймалося польською владою як самоціль, але лише як засіб для реформування багатьох галузей суспільного життя. Вона насамперед мала забезпечити реалізацію базових принципів, які лежать в основі проведення регіональної політики Європейського Союзу: субсидіарності, децентралізації, партнерства, програмування, концентрації і доповнюваності. Першочергове значення у контексті реформи державного управління належить субсидіарності – принципу, згідно з яким рішення у державі приймаються на найнижчому можливому рівні, і верхні ланки управління можуть розв'язувати лише завдання, на виконання яких не здатні нижчі структури. Другий вагомий принцип – децентралізація –

²¹⁴ Lipska-Sondecka A. Reforma ustroju gminy w Polsce na tle rozwiązań niemieckich. – S. 59–60.

перерозподіл функцій і повноважень між центром та регіонами для їх ефективного використання та заохочення регіональних ініціатив, оптимізації практичного вирішення питань саме на місцевому рівні²¹⁵. Виходячи з зазначеного, проведення адміністративно-територіальної реформи мало забезпечувати реалізацію принципів децентралізації та субсидіарності, які передбачають утворення в межах держави самостійних адміністративних одиниць як носіїв місцевого самоврядування, а також надання таким самоврядним одиницям широкого кола прав і повноважень.

Утворення муніципальних одиниць – гмін – було лише першим кроком у процесі відродження самоврядних органів влади в Польщі. Реформа державного устрою вимагала одночасної зміни адміністративного поділу, який фактично передбачав значні зміни у всьому громадському секторі. Це насамперед мало б привести до покращення системи адміністрування і надання громадських послуг в різних галузях суспільного життя, більшої прозорості в діяльності адміністрацій та ефективності витрачання коштів, а також поліпшення якості обслуговування громадян та їх більшої безпеки²¹⁶. Таким чином, під час планування територіального поділу держави на одиниці самоврядування насамперед бралися до уваги потреби громадян у певних суспільних послугах та наявна структура пропонованих послуг, а також проводився аналіз географічних особливостей і потенційних можливостей окремих територій, зокрема й з огляду на їх демографічний, економічний, інноваційно-науковий, культурний, інституційний та інфраструктурний потенціали²¹⁷.

Основою адміністративно-територіальної реформи в Польщі було повернення триступеневого територіального поділу, з гмінами, великими регіонами та проміжною ланкою – повітом. На думку розробників законодавства, такий устрій Польщі найбільш оптимально відповідав розподілу завдань і компетенцій, властивих різним рівням територіального самоврядування, і разом з тим співвідносився за параметрами території і чисельності населення

²¹⁵ Федонюк С. Адміністративно-територіальна реформа у процесі інтеграції з ЄС (на прикладі Польщі) / С. В. Федонюк // Досвід вступу Польщі до Європейського Союзу: уроки для України : мат-ли Міжнар. круглого столу (21 травня 2009 р.) / За ред. С. В. Федонюка. – Луцьк, 2009. – С. 62.

²¹⁶ Кулеша М. Реформа публічної адміністрації в Польше (1989–1999 гг). Идеи и люди / Михаил Кулеша [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.yabloko.ru/Themes/SG/poland89-99.html>

²¹⁷ Щенсни П. Досвід Польщі у проведенні адміністративної реформи та регіональної політики. – С. 137.

з багатьма регіональними утвореннями в країнах-членах ЄС²¹⁸. Трирівневий поділ також мав гарантувати можливість проведення ефективної політики регіонального розвитку та використання інструментів регіональної політики ЄС. Органи самоврядування перебирали відповідальність за розробку та реалізацію цілей регіональної політики, а також за результати її проведення. Загалом регіональна політика має вирішувати насамперед такі проблеми, як нерівномірність розвитку регіонів. У Польщі, як і практично у всіх центральноєвропейських країнах, були значні нерівномірності в доходах, розвитку виробництва окремих регіонів, зокрема між столичними і периферією, західними і східними прикордонними, сільськими та прикордонними регіонами²¹⁹. Єврокомісія розробила чіткий регламент щодо підготовки проектів та їх реалізації, що стимулює створення відповідних інституцій та стратегій у країнах-членах ЄС. Зокрема, при економічному зростанні пріоритетним є міжрегіональна справедливість, при стагнації та економічному спаді – загальна ефективність, що сприяє підтягуванню до середнього рівня промислових, сільських, периферійних або гірських регіонів²²⁰. Законодавство мало бути спрямоване на зменшення розриву між соціально-економічними показниками розвитку різних регіонів, головню на підтримку та стимулювання депресивних територій. У цьому контексті важливу роль відіграє фінансово-кредитна програма, яка базується на застосуванні низки економічних інструментів та преференцій задля поліпшення економічного потенціалу депресивних зон²²¹.

Відповідно до основних завдань, було вибудовано і модель майбутньої реформи, що зводилася до розбудови сильних регіонів як основи конкурентоспроможності польської економіки на європейському просторі. Функціонування цих економічно розвинених територій з власними владними органами було вкрай необхідно для виконання функцій на кшталт: здійснення цільової державної

²¹⁸ Федонюк С. Адміністративно-територіальна реформа у процесі інтеграції з ЄС... – С 67.

²¹⁹ Там само, с. 60.

²²⁰ Пастух К. Реалізація регіональної політики Європейського Союзу / Катерина Пастух // Актуальні проблеми європейської інтеграції та євроатлантичного співробітництва України: мат-ли 11 регіон. наук.-практ. конф. (15 травня 2014 р., м. Дніпропетровськ) / за заг. ред. Л. Л. Прокопенка. – Дніпропетровськ, 2014. – С. 92.

²²¹ Там само, с. 93.

політики, розбудови інфраструктури, прямих партнерських стосунків з інвесторами, міжрегіональних чи міжнародних відносин, підтримки науково-дослідницьких проектів тощо. Впровадження повітового рівня розцінювалося як необхідної проміжної ланки між гмінами і воєводствами, що забезпечувала ефективне надання послуг, які не можуть повноцінно виконуватися локальними громадами²²².

Робота над проведенням адміністративно-територіальної реформи проходила досить складно, адже потрібно було одночасно змінити адміністративний поділ, ввести самоврядування в повітах і воєводствах, перебудувати урядову адміністрацію шляхом консолідації і модифікації принципів відповідальності, а також відразу ж провести основні суспільні реформи. Першочергово розглядалася можливість формування від 9 до 12 великих воєводств і 150-200 повітів. Однак під тиском різних місцевих громад, що були не задоволені територіальним поділом, їх було створено дещо більше. Не вдалося також скорелювати кордони регіонів з історичними землями, від яких воєводства отримали свої назви²²³. Поділ було зроблено так, щоб мешканці усіх адміністративних одиниць мали доступ до спеціалізованих суспільних послуг (наприклад, доступ до медичних закладів регіонального значення). У результаті цього на території Польщі було утворено 2478 гмін (основних одиниць територіального самоврядування місцевого рівня). На проміжному регіональному рівні з'явилися 373 повіти (де 65 повітів мали статус міста на правах повіту), а також 16 воєводств (до реформи їх було 49)²²⁴. На цей час в Польщі функціонують 2479 гмін, 380 повітів (у тому числі 66 міст на правах повіту) та 16 воєводств.

Створення поруч з органами самоврядування гміни, самоврядних інститутів повіту²²⁵ та воєводства²²⁶, запроваджених реформою, що вступила в дію 1 січня 1999 р., остаточно закріпило адміністративно-

²²² Байрак С. О. Еволюція місцевого самоврядування Республіки Польща у процесі демократичної трансформації / С. О. Байрак // Панорама політологічних студій. – 2012. – Вип. 8. – С. 175-181.

²²³ Dąbrowski K. Funkcjonowanie samorządu terytorialnego w Polsce i na Ukrainie. – S. 255.

²²⁴ Бочаров С. Адміністративна реформа в Польщі як крок до інтеграції в Європейський Союз. – С. 61.

²²⁵ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. O samorządzie powiatowym // Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej. – 1998. – Nr 91. – Poz. 578.

²²⁶ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. O samorządzie województwa // Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej. – 1998. – Nr 91. – Poz. 576.

територіальний устрій Республіки Польща²²⁷. У цілях реформування, окрім ухвалених десятків нових законів, було також внесено зміни до майже 200 чинних нормативно-правових актів²²⁸. Виконання суспільних завдань було розподілено так, щоб завдання, доручені органам самоврядування одного рівня, не перебували одночасно у компетенції інших рівнів. Реформа мала на меті закріпити за кожним сегментом державної влади певний вид діяльності і розподілити повноваження урядової адміністрації та адміністрації органів самоврядування. Однак на практиці саме завдання розмежування функцій і повноважень виявилось найпроблемнішим у процесі реформування. Місцева влада в гмінах, повітах і воєводствах була поділена на законодавчу і виконавчу. Законодавчі органи представлені радою гміни, радою повіту і воєводським сеймиком, натомість виконавчі – війт, староста повіту, президент або бурмістр міста, управління повіту, воєвода, управління воєводства. На регіональному рівні співіснують самоврядування і державна адміністрація. Законодавчий орган воєводства (сеймик) обирається прямим пропорційним голосуванням і представляє регіональний уряд. Він обирає виконавчого голову (маршалка), що представляє воєводство. Функції державної адміністрації і контролю за діяльністю місцевого самоврядування на всіх рівнях здійснює воєвода, якого призначає Прем'єр-міністр, і ці функції були чітко регламентовані на законодавчому рівні. До того ж специфічною властивістю самоврядних одиниць була відсутність ієрархічного підпорядкування. Місцеві адміністрації виступають єдиноначальними у своєму віданні. Громадяни кожні чотири роки на загальних виборах обирають законодавчу владу всіх трьох рівнів самоврядування. У випадку гмін це стосується також виборів виконавчого органу²²⁹.

Законодавство Польщі визнало за повітом право на самоврядність з власними функціями і відповідальністю, сконцентрованими у сфері громадських послуг та місцевої адміністрації. На повіт покладено публічні завдання, що визначені законами і які не в змозі забезпечити органи на рівні гміни. Сюди належать розвиток середньої освіти, соціальне забезпечення, видача дозвільних документів на будівництво, земельні питання та місцеву політику працевлаштування, санітарну

²²⁷ Ustawa z dnia 24 lipca 1998 r. O wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa // Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej. – 1998. – Nr 96. – Poz. 603.

²²⁸ Kulesza M. Transformacja ustroju administracyjnego Polski (1990–2000). – S. 83.

²²⁹ Шенсни П. Досвід Польщі у проведенні адміністративної реформи та регіональної політики. – С. 139.

інспекцію, утримання медичних, культурних, фізичних закладів загального користування тощо. На рівні повітового самоврядування зосереджено й п'ять основних контрольних функцій, які виконуються іншими службами, залишаючись однаково підпорядковані голові його адміністрації: пожежну службу, ветеринарну інспекцію, поліцію, санітарно-епідеміологічну інспекцію та інспекцію ветеринарного нагляду²³⁰.

Органи регіонального самоврядування (воєводства) несуть відповідальність за проведення регіональної політики та створення довгострокової стратегії всебічного розвитку регіону: забезпечення умов економічного розвитку, розбудови соціальної і технічної інфраструктури, пошуку і поєднання публічних та приватних коштів, підтримки освіти й науки, забезпечення співпраці між наукою й промисловістю, охорони природи й культурної спадщини²³¹. Натомість уряд на рівні територіального адміністрування виконував допоміжну і координаційну функцію, що передбачала формулювання основних завдань регіонального розвитку, уточнення діяльності органів самоврядування, розробку програм для вирівнювання диспропорції між регіонами та створення умов для їхнього розвитку. Залишилися за органами центральної влади також здійснення контролю за законністю рішень, які приймаються територіальними урядами усіх трьох ланок.

Радикальні перетворення в управлінні країною спричинили зміни й у системі державного фінансування. Державні видатки на підтримку функціонування місцевих бюджетів були замінені бюджетом територіальної одиниці. Значна частина коштів якого формується безпосередньо за рахунок внутрішнього наповнення, а витрати контролюються громадою. Однак більшість коштів надходить в бюджети гмін, а повіти і воєводства фінансуються переважно прямими субвенціями з державного бюджету. Таким чином, реформа, хоча і не в повному обсязі, уніфікувала організаційну структуру країни, трансформувала її з відомчо-територіальної на територіальну²³².

Загалом результати проведення реформування адміністративно-територіальної системи РП були такими: відбулася трансформація країни з соціалістичної, побудованої на засадах жорсткої централізації, у державу, в основі якої функціонують самоврядні

²³⁰ Бортніков В. Особливості становлення місцевого самоврядування в Республіці Польща... – С. 21.

²³¹ Апончик Т. Адміністративна реформа Польщі. Напрями змін і результати, як позитивний приклад для України / Т. М. Апончик // Вісник НТУУ «КПІ». Політологія. Соціологія. Право : зб. наук. пр. – 2012. – № 1 (13). – С. 120.

²³² Корчак Є. Адміністративна реформа в Польщі: спроба оцінки. – С. 16.

інститути та громадянське суспільство; врегулювання проблем місцевого самоврядування та його адаптація до основних принципів Європейської хартії місцевого самоврядування та регіональної політики ЄС, і як результат, повноправне членство країни в Євросоюзі; побудова управлінської моделі на засадах оптимального розподілу повноважень і відповідальності органів влади, що, своєю чергою, дозволяє максимально ефективно забезпечувати права і свободи громадян, задовольняти їх потреби у якісних та ефективних послугах; підвищення фінансової самостійності місцевого самоврядування, що уможливило виконання покладених на нього функцій і разом з тим зменшило навантаження на урядову адміністрацію.

Переважна більшість дослідників позитивно оцінюють результати та ефективність системи управління, що була запроваджена внаслідок адміністративно-територіальної реформи. Водночас в процесі її проведення неминуче виникали різноманітні проблеми, пов'язані з практичним впровадженням запланованих змін у життя. В основному вони стосувалися організаційних і фінансових питань, а також функціонування повітів, що виявлялося в обмеженні компетенції їхніх органів самоврядування у сферах, передбачених для них законодавством. Частина повітів виявилася занадто слабкими в економічному плані, а отже менш ефективними. Аналіз ситуації вказував, на значні відмінності у можливості реалізації своїх функцій між містами на правах повіту і повітами без великих міських центрів. Останні отримала менше необхідних ресурсів для виконання покладених на них громадських завдань²³³. Схожі проблеми проявилися й на регіональному (воєводському) рівні. Закладені в процесі реформи внаслідок політичних торгів і суспільного тиску відмінності в розмірах і потенціалі регіонів створили диспропорції в їх розвитку. Менші і економічно слабші регіони показували повільніші темпи зростання, ніж великі і економічно потужні. Крім цього, більша частина переданого у комунальну власність майна та фінансових ресурсів отримали гміни, а повіти і воєводства стали залежними від субвенцій центрального бюджету.

Водночас під час проведення адміністративно-територіальної реформи у законодавство був закладений механізм коригування процесів, що на практиці не відповідали покладеним на них сподіванням. Протягом наступних років після її впровадження було прийнято низку змін у нормативно-правових актах щодо адміністративно-

²³³ Шпортюк Н. Адміністративно-територіальна реформа в Польщі: досвід для України / Наталя Шпортюк // Державне управління та місцеве самоврядування. – 2011. – № 2. – С. 51.

територіального устрою, зокрема й т. зв «очищувальний» Закон «Про зміну деяких законів, дотичних до функціонування громадської адміністрації», яким було змінено 57 законів і 65 нормативних актів²³⁴.

Сьогодні ефективне впровадження політичних та економічних реформ в Україні багато в чому залежить також і від змін у сфері державного управління. Упорядкувавши систему адміністративно-територіального устрою, провівши децентралізацію державної влади, створивши умови для формування ефективного та відповідального місцевого самоврядування, Україна отримає шанс на перебудову політичної та економічної системи, їх перехід до постіндустріального та інформаційного векторів розвитку, що притаманно сучасним державам²³⁵. Водночас впровадження нових інституційних форм, необхідних для реалізації актуальних завдань сьогодення, сприятиме інтеграції нашої держави до європейського співтовариства.

Результатом проведеної адміністративно-територіальної реформи в Республіці Польщі була трансформація побудованої на засадах жорсткої централізації країни у державу, яка служить своїм громадянам і, спираючись на самоврядні інститути та громадянське суспільство, дає можливість формувати й контролювати органи публічної влади. Що, на жаль, відсутнє в Україні. Процес делегування повноважень органів виконавчої влади органам місцевого самоврядування в нашої державі потребує вдосконалення. Суспільство в очікуванні знаходження оптимальних шляхів децентралізації влади. Саме тому важливим є створення самодостатніх самоврядних територіальних громад, які забезпечать функціонування мережі закладів освіти, медицини, культури, соціального захисту та володітимуть відповідними матеріальними і фінансовими ресурсами, територією та об'єктами соціальної інфраструктури, необхідними для ефективного виконання покладених на громаду завдань і функцій. Ці завдання, як це на практиці було втілено у Польщі, можуть і мають вирішувати саме територіальні громади, а не органи державної влади.

Водночас відсутність комплексного підходу до реформи та політичної волі керівництва країни фактично загальмували законодавчий процес, пов'язаний з розв'язанням адміністративно-територіальних

²³⁴ Корчак Є. Адміністративна реформа в Польщі: спроба оцінки. – С. 16.

²³⁵ Красівський Д. О. Впровадження європейських стандартів кадрового забезпечення політичного управління: польський досвід / Д. О. Красівський // Державне управління: теорія та практика : електрон. наук. фак. вид. – К., НАДУ. – 2011. – № 2. – С. 1. – Режим доступу: <http://www.academy.gov.ua/ej/ej14/txts/Krasivskiy.pdf>

проблем в Україні. До цього часу не ухвалено спеціальних законів, які мали б створити правове поле для ефективної діяльності місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, а також визначити порядок взаємодії центральних органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування. Варто також відзначити, що чинна в Україні система організації влади на місцевому рівні не відповідає загальноприйнятим європейським принципам, закладеним в Європейській хартії місцевого самоврядування²³⁶, яка є частиною українського законодавства (ратифікована Верховною Радою України у 1997 р.). Невиконання положень Хартії і, як наслідок, взятих на себе зобов'язань є однією з перешкод на шляху реалізації курсу на інтеграцію до Європейського співтовариства, задекларованого Україною.

В Україні, попри передбачені Конституцією та законами права місцевих громад на самоврядування та відповідні повноваження, на практиці місцеві ради не виконують покладені на них функції, а їх реалізація перекладається на місцеві державні адміністрації, які фактично не здатні повною мірою представляти інтереси місцевих громад, тобто порушується право громадян на самоврядність. Низька ефективність діяльності органів місцевого самоврядування в Україні значною мірою обумовлена низьким рівнем бюджетного фінансування та відсутністю механізму трансферу фінансових ресурсів на базовий рівень територіальних громад. До того ж залежність регіонів щодо фінансових впливів з Державного бюджету, втрата економічної ініціативи та ліквідація дієвих стимулів до саморозвитку й ефективного господарювання на місцях, падіння темпів виробництва в регіонах і зростання нерівномірності їх соціально-економічного розвитку привели загострення протиріч на міжрегіональному рівні та насамперед між центральною владою і регіонами²³⁷. Регіональна політика передусім має вирішувати такі проблеми як нерівномірність розвитку регіонів. Регіони України фактично обмежені у правах використовувати такі ринкові механізми для свого розвитку, як оподаткування, систему економічних пільг та кредитну політику, для формування конкурентоспроможності різних регіонів. Тому в процесі адміністративно-територіального реформування важливим є досягнення конкурентоспроможності регіонами, а також надання

²³⁶ Європейська хартія місцевого самоврядування від 15 жовтня 1985 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_036

²³⁷ Власюк О. С. Шляхом децентралізації: виклики, ризики та пріоритети реформування регіонального розвитку в Україні / О. С. Власюк // Регіональна економіка. – 2015. – №1. – С. 5.

їм, за прикладом Польщі, більшої економічної самостійності щодо формування власної стратегії розвитку в економічному просторі держави та за її межами²³⁸. Водночас, в умовах зовнішньої агресії та сепаратистських тенденцій в окремих областях, важливо забезпечити також відповідний інструментарій контролю над прийняттям рішень, що дозволяло б запобігти можливим відцентровим тенденціям в регіонах України.

Значним досягненням адміністративно-територіальної реформи в Польщі та ознакою демократичного суспільства загалом є участь громадян у вирішенні проблем своєї громади та регіону безпосередньо та через утворені ними інституції місцевого самоврядування. В Україні потребує змін система контролю за відповідними органами управління, не через централізовану державну вертикаль, а самою громадою, яка їх створює, фінансує і контролює²³⁹. Фактично йдеться про розвиток так званої партисипативної демократії, якій останнім часом приділяється багато уваги у країнах-членах ЄС. З огляду на це, важливе значення має аналіз досвіду розвитку форм прямої демократії у європейських державах та його адаптація в Україні.

Не менш важливим питанням, з огляду на ті проблеми, що виникали в процесі польського реформування, є підхід до майбутнього фінансового та бюджетного забезпечення самоврядних одиниць. Відтак потребують доопрацювання бюджетний і податковий кодекси України.

²³⁸ Савостенко Т. Конкурентноспроможність регіонів: європейські теорії та підходи до управління / Тетяна Савостенко // Актуальні проблеми європейської інтеграції та євроатлантичного співробітництва України : мат-ли 11 регіон. наук.-практ. конф., 15 травня 2014 р. / [за заг. ред. Л. Л. Прокопенка]. – Дніпропетровськ, 2014. – С. 108.

²³⁹ Про схвалення Концепції місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-p>

Розділ 4. СУЧАСНА АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНА РЕФОРМА В УКРАЇНІ

4.1. Концептуальні підходи до проблематики реформування адміністративно-територіального устрою України

Уже понад два десятиліття у публікаціях науковців та фахівців-практиків достатньо багато уваги приділялося проблематиці вдосконалення та реформування адміністративно-територіального устрою України. При цьому мало місце різноманіття поглядів щодо мети, завдань, принципів, шляхів та способів здійснення адміністративно-територіальної реформи, вимог та критеріїв для виділення одиниць адміністративно-територіального устрою тощо.

Зазначимо, що загалом погляди на мету реформування адміністративно-територіального устрою України, як правило, опиралися на положення Європейської хартії місцевого самоврядування²⁴⁰, ратифікованої Україною у 1997 р., й орієнтовані на демократизацію й децентралізацію влади та управління.

У виданому Секретаріатом Кабінету Міністрів України у 2005 р. збірнику матеріалів про шляхи реалізації адміністративно-територіальної реформи в Україні «Реформа для людини» мета реформування адміністративно-територіального устрою та місцевого самоврядування в кінцевому результаті вбачалася у:

- формуванні організаційно, фінансово та матеріально спроможної виконувати як власні, так і делеговані державою функції територіальної громади;
- створенні умов для поліпшення життя населення;
- забезпеченні просторово-часової рівнодоступності усіх громадян (незалежно від місця їх проживання) до ресурсів розвитку людського потенціалу, включаючи весь комплекс соціально-культурних закладів з наданням різноманітних послуг (у сфері освіти, культури, медичного обслуговування, торгівлі тощо);
- додержанні гарантованих державою соціальних стандартів для кожного її громадянина незалежно від місця проживання;
- ефективному використанні природного, економічного, трудового, наукового та інших потенціалів територій²⁴¹.

²⁴⁰ Європейська хартія місцевого самоврядування [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_036

²⁴¹ Реформа для людини. Збірник матеріалів про шляхи реалізації адміністративно-територіальної реформи в Україні. Секретаріат Кабінету Міністрів України. – Київ, 2005. – С.16.

Метою реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади у Концепції реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, розробленій Координаційною радою з питань розвитку громадянського суспільства при Президентові України, вбачалося підвищення якості життя людей у містах, селищах та селах шляхом забезпечення спроможності органів місцевого самоврядування створювати економічні та соціальні умови розвитку територіальних громад та їх об'єднань, а також забезпечення місцевими органами виконавчої влади, територіальними органами центральних органів виконавчої влади територіальної доступності жителів цих територіальних громад до адміністративних, соціальних та інших послуг²⁴².

У роботах науковців наголошується на економічних, соціальних і важливих мотиваційних цілях адміністративно-територіальної реформи. Так, А. Лісовий і В. Рубан вбачають, що реформа адміністративно-територіального устрою України покликана створити систему управління місцевим і регіональним розвитком, яка забезпечила б ефективне використання наявного економічного потенціалу для підвищення рівня життя громадян і сприяла динамічному розвитку її адміністративно-територіальних утворень і країни загалом²⁴³.

Важливим, на наш погляд, є мотиваційний компонент у меті реформування адміністративно-територіального устрою України. Варто погодитися з тим, що головною метою децентралізації управління варто розглядати посилення мотивації локальних людських спільнот (громад) до саморозвитку на основі ефективного використання місцевих ресурсів і власних можливостей²⁴⁴.

Науковці, які досліджують правові аспекти адміністративно-територіальної реформи в Україні, вважають, що внаслідок неї має відбутися територіальна реорганізація публічної влади²⁴⁵. При цьому виділяють дві важливі складові реформи. По-перше, йдеться про законодавче забезпечення реформи місцевого самоврядування і, по-

²⁴² Концепція реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні / Координаційна рада з питань розвитку громадянського суспільства при Президентові України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://civil-rada.in.ua>

²⁴³ Лісовий А. В., Рубан Н. І. Проблеми й перспективи реформування адміністративно-територіального устрою України // *Фінанси України*. – 2011. – № 5. – С. 28-39.

²⁴⁴ Попова О., Бородіна О., Прокопа І. Місцеве самоврядування: вивихи реформ // *Дзеркало тижня. Україна*. – 2014. – №21. – 13 черв.

²⁴⁵ Адміністративно-територіальна реформа в Україні: політико-правові проблеми : монографія. [І. О. Кресіна, А. А. Коваленко, К. М. Вітман та ін.] – К.: Логос, 2009. – С. 11-12.

друге, про розробку цілісної концепції взаємодії органів державної влади та органів місцевого самоврядування²⁴⁶.

Висвітлені вище бачення загалом відповідають визначенню мети реформи, яка отримала офіційне трактування у схваленій Кабінетом Міністрів України Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: формування ефективного місцевого самоврядування та територіальної організації влади для створення і підтримки повноцінного життєвого середовища для громадян, надання високоякісних та доступних публічних послуг, становлення інститутів прямого народовладдя, задоволення інтересів громадян в усіх сферах життєдіяльності на відповідній території, узгодження інтересів держави та територіальних громад²⁴⁷.

Важливим завданням адміністративно-територіальної реформи є забезпечення повсюдності й повноти місцевого самоврядування. До реформи лише міста обласного значення мали відповідні правові та фінансові можливості. Поширення цього принципу на інші адміністративно-територіальні утворення базового рівня було ускладнене бюджетною неспроможністю більшості таких утворень, насамперед сільських та селищних рад. З усіх громад базового рівня за станом на 01.05.2015 р. майже половина налічувала менше 1 тис. мешканців, а громад чисельністю понад 3 тис. мешканців було менше 8% (рис. 4.1).

Без збільшення потенціалу спроможності громад було неможливо розв'язувати завдання місцевого самоврядування. Потребу збільшення потенціалу громад можна вирішувати як розукрупненням адміністративних районів, так і шляхом об'єднання громад. Прихильником першого шляху є А. Лісовий, який пропонував розукрупнення, розділення областей та районів на менші утворення – округи та громади²⁴⁸. Однак більшість науковців та практиків підтримувало принцип об'єднання громад. Принаймні цей шлях відповідає положенням Конституції України. Разом з тим Конституція передбачає тільки добровільність такого об'єднання. Для створення правової бази об'єднання громад в межах чинної Конституції України 2015 р. прийнято Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» (діє у редакції Закону №157-VIII від

²⁴⁶ Там само. – С. 13.

²⁴⁷ Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/go/333-2014-p>

²⁴⁸ Лісовий А. Розукрупнення областей – перший етап адміністративно-територіальної реформи // Економіст. – 2008. – № 8. – С. 26-30.

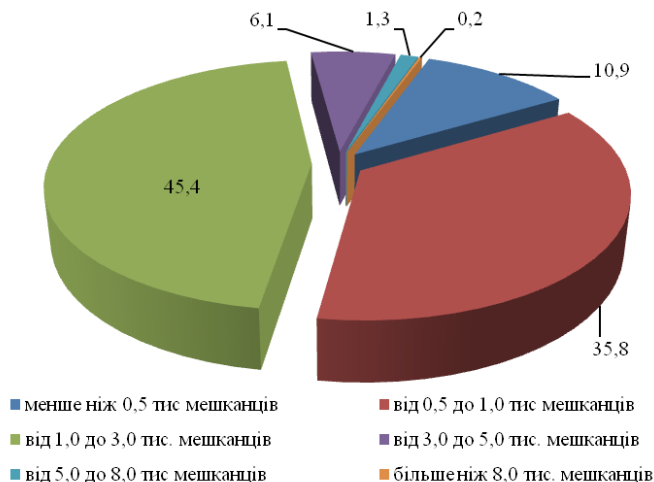


Рис. 4.1. Структура територіальних громад за чисельністю населення, у %

Складено за: Розвиток місцевого самоврядування [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.minregion.gov.ua/napryamki-diyalnosti/regional-dev/rozvytok-mistsevoho-samovryaduvannya/>

13.01.2016 р.)²⁴⁹. Згідно з ним і проводиться реформа. Однак принцип добровільності при об'єднанні громад має вади, на що звертали увагу А. Ткачук²⁵⁰, І. Коліушко²⁵¹. Ми також дотримуємося думки, що шляхом добровільного об'єднання громад дуже складно досягнути результату, який інтегрально відповідав би загальнодержавним, регіональним, місцевим інтересам та інтересам мешканців.

У процесі об'єднання громад виникає проблема, яку, на наш погляд, недооцінюють – втрати самоврядних прав більшістю населених пунктів. Передбачене Законом України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» введення інституту старост лише частково вирішує цю проблему. Тому варто погодитися з думкою, що не обов'язково руйнувати усталені основи місцевого самоврядування і позбавляти жителів більшості сіл права самостійно вирішувати питання місцевого значення. Навпаки, важливо закріпити самоврядні права громад тих сіл, які увійдуть в укрупнену адміністративно-

²⁴⁹ Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» № 157-VIII від 13.01.2016. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/157-19>

²⁵⁰ Нова-стара модель: наша хата – скраю // Урядовий кур'єр. – 2012. – № 51.

²⁵¹ Адміністративно-територіальна реформа зменшить кількість районів в Україні [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zik.ua/ua/news/2014>

територіальну одиницю базового рівня, – місцевих громад – щонайменше у таких сферах:

1. Забезпечення представництва і захисту інтересів членів місцевих громад в органах місцевого самоврядування. Це може бути реалізовано через запровадження посади сільського старости, визнання його посадовою особою місцевого самоврядування та надання йому необхідних повноважень.

2. Закріплення за місцевими громадами господарської території як соціально-економічної бази їхнього розвитку. Вона має включати не лише площу сільського поселення (поселень), а й прилеглі сільськогосподарські та інші угіддя – ліси, водойми тощо, з їхніми надрами, які обслуговуються (мали б обслуговуватися) місцевими жителями.

3. Забезпечення місцевим громадам права володіння і розпорядження об'єктами та майном комунальної власності, розташованими у їхніх поселеннях і призначеними для обслуговування членів цих громад.

4. Надання можливостей членам місцевих громад вибирати форму надання суспільних послуг у найприйнятніший для них спосіб з використанням частини бюджетних коштів, що виділяються для задоволення потреб усієї територіальної громади²⁵².

Такий підхід перекликається з досвідом деяких країн, наприклад Литви і Польщі.

Дискусійним є питання щодо ієрархії та рівнів системи адміністративно-територіального устрою. Пропонуються системи від 2 до 4 рівнів. Дворівневу систему пропонує А. Лісовий: утворення 50-60 земель чи округів (міні-областей: 52 округи та 8 міст-регіонів) та 3-3,5 тис. громад (міні-районів)²⁵³. Два рівні місцевого самоврядування: І рівень (базовий): 425 міст, 784 селищні ради, 10279 сільських рад, на основі яких потрібно сформувати повноцінні громади базового рівня; II рівень: 24 області, АР Крим, Київ та Севастополь, 33 міста-агломерації (в майбутньому – 42 департаменти-паланки) розглядає О. Соскін²⁵⁴. Й. Вінський ратував за фінську модель: держава – район²⁵⁵.

²⁵² Попова О., Бородіна О., Прокопа І. Місцеве самоврядування: вивихи реформ // Дзеркало тижня. Україна. – 2014. – №21. – 13 черв.

²⁵³ Лісовий А. Розукрупнення областей – перший етап адміністративно-територіальної реформи // Економіст. – 2008. – № 8. – С. 26-30.

²⁵⁴ Соскін О. Адміністративно-територіальна реформа в Україні: порівняльний аналіз моделей. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://soskin.info/print/ea/new/2008/1-2/200812.html>

²⁵⁵ Як нам облаштувати Україну, або що робити з адміністративно-територіальною реформою. // Дзеркало тижня. – 2007. – № 31 (660).

Чотирирівневу систему пропонував В. Семиноженко. Четвертий рівень – регіонально-адміністративний округ, який об'єднує кілька суцільних областей зі спільними економічними, історико-географічними та культурними зв'язками.

Їх глави (уповноважені президента) координуватимуть відповідні 3-5 областей одного округу²⁵⁶. На наш погляд, така пропозиція є похідною від російського досвіду запровадження федеральних округів. Практика ж показала їх низьку управлінську ефективність.

У процесі підготовки адміністративно-територіальної реформи у 2005 р. пропонувалося запровадження 3-рівневої системи адміністративно-територіального устрою України. Перший рівень – регіон (АРК, області, міста-регіони Київ і Севастополь); другий – райони, міста-райони; третій (низовий) – громади. Передбачалося, що окремі громади можуть мати статус міста-району – не менше 70 тис. мешканців, міста-регіону – не менш 750 тис. мешканців²⁵⁷.

Трирівневу ускладнену систему вбачає за доцільне формувати М. Пістун:

- регіональний рівень: губернії (міжобласні адміністративні утворення з 2-3 областей) та їх області;
- локальний: адміністративні райони;
- місцевий: територіальні громади²⁵⁸.

Попередня вітчизняна практика пов'язувалася, як правило, з системою адміністративно-територіального устрою з 3 рівнів. Тому варто погодитися з твердженням Ю. Ганущака, що найбільш доцільним є створення трирівневої системи організації самоврядування: – область – район – громада²⁵⁹. Таку побудову системи передбачено й у схваленій урядом Концепції реформування місцевого самоврядування і територіальної організації влади в Україні: базовий рівень (адміністративно-територіальні одиниці – громади); районний (адміністративно-територіальні одиниці – райони); регіональний (адміністративно-територіальні одиниці – Автономна Республіка Крим, області, міста Київ і Севастополь). До неї маємо застереження тільки у частині м. Севастополь, яке, на

²⁵⁶ Семиноженко В. Федерация без федерализации // День. – 2014. – 15 трав.

²⁵⁷ Реформа для людини. Збірник матеріалів про шляхи реалізації адміністративно-територіальної реформи в Україні. Секретаріат Кабінету Міністрів України. – Київ, 2005. – С. 77-79.

²⁵⁸ Пістун М. Регіони врятує децентралізація. // Урядовий кур'єр. – 2014. – 26 бер.

²⁵⁹ Ганущак Ю. Реформа територіальної організації влади; Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO». – К.: ТОВ «Софія-А», 2013. – С. 29-35.

наш погляд, не слід розглядати як адміністративно-територіальну одиницю регіонального рівня.

Чіткі критеріальні вимоги стосовно адміністративно-територіальних одиниць забезпечують уникнення суб'єктивізму та суперечливих ситуацій у процесі їх формування. Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» містить положення щодо основних умов такого об'єднання:

1) у складі об'єднаної територіальної громади не може існувати іншої територіальної громади, яка має свій представницький орган місцевого самоврядування;

2) територія об'єднаної територіальної громади має бути нерозривною, межі об'єднаної територіальної громади визначаються за зовнішніми межами юрисдикції рад територіальних громад, що об'єдналися;

3) об'єднана територіальна громада має бути розташована в межах території Автономної Республіки Крим, однієї області;

4) при прийнятті рішень щодо добровільного об'єднання територіальних громад беруться до уваги історичні, природні, етнічні, культурні та інші чинники, що впливають на соціально-економічний розвиток об'єднаної територіальної громади;

5) якість та доступність публічних послуг, що надаються в об'єднаній територіальній громаді, не можуть бути нижчими, ніж до об'єднання;

6) адміністративним центром об'єднаної територіальної громади визначається населений пункт (село, селище, місто), який має розвинуту інфраструктуру і, як правило, розташований найближче до географічного центру території об'єднаної територіальної громади;

7) добровільне об'єднання територіальних громад не призводить до зміни статусу населених пунктів як сільської чи міської місцевості;

8) найменування об'єднаної територіальної громади, як правило, є похідним від найменування населеного пункту (села, селища, міста), визначеного її адміністративним центром²⁶⁰.

Зазначений вище Закон не визначає низки важливих кількісних критеріїв формування територіальних громад: щодо площі території, чисельності населення, транспортної доступності до центрів надання публічних послуг тощо.

Розробленою на виконання Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» Методикою формування спроможних

²⁶⁰ Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» № 157-VIII від 13.01.2016. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/157-19>

територіальних громад (затверджена постановою Кабінету Міністрів України №214 від 08.04.2015 р.) деталізовано просторові межі таких громад через визначення зон доступності до їх адміністративних центрів: не більше як 20 км дорогами з твердим покриттям. Відстань може бути збільшена до 25 кілометрів у разі, коли чисельність населення спроможної територіальної громади в зоні віддаленості від потенційного адміністративного центру понад 20 кілометрів становить не більш як 10% загальної чисельності населення такої громади. Ця відстань може бути зменшена у разі відсутності доріг з твердим покриттям чи особливостей рельєфу, що унеможливило сполучення (ріки без мостів, гори)²⁶¹.

Визначені у Методиці параметри не кореспондуються з міркуваннями авторів, які, на наш погляд, більшою мірою керуються принципом Європейської хартії місцевого самоврядування щодо близькості управління до громадянина. Зокрема, Ю. Ганущак стверджував, що села, розміщені на відстані понад сім кілометрів, не сприймаються жителями як рідні, і штучне їх об'єднання породжуватиме відцентрові процеси. На думку цього ж автора, верхня планка чисельності населення в сільській громаді має бути не більше 10 тис. осіб²⁶². У пізніших публікаціях автор відійшов від такого бачення і ареал територіальної громади уже розглядав з діаметром 30-40 км для сільської місцевості й 60-80 км навколо мегаполісів²⁶³.

На наш погляд, територіальні межі громади мають відповідати можливостям 15-20 хвилинної доступності будь-якого мешканця до послуг швидкої допомоги, пожежної допомоги, міліції, а також до школи, як це пропонувалося Всеукраїнською асоціацією органів місцевого самоврядування²⁶⁴.

Орієнтирів щодо чисельності населення громад затверджена урядом Методика не наводить. Разом з тим низка науковців та

²⁶¹ Постанова КМУ «Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад» № 214 від 16.09.2015. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-%D0%BF>

²⁶² Ганущак Ю. Суспільний договір між державою та самоврядуванням // Дзеркало тижня. Україна. – 2005. – № 30. – 5 серп.

²⁶³ Ганущак Ю. Реформа територіальної організації влади; Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO». – К.: TOB «Софія-А», 2013. – С. 45.

²⁶⁴ Проект Концепції реформування місцевого самоврядування в Україні, підготовлений Всеукраїнською асоціацією органів місцевого самоврядування «Асоціація міст України» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://municipal.gov.ua>.

фахівців-практиків у своїх публікаціях пропонували ті чи інші кількісні критерії стосовно адміністративно-територіальних одиниць. У підготовленому в 2005 р. робочою групою з моделювання адміністративно-територіального устрою проєкті Закону України «Про територіальний устрій України» чисельність населення територіальної громади пропонувалася, як правило, не менш як 5 тис. жителів; при низькій щільності сільського населення – від 3,5 тис. жителів, а у виняткових випадках від 1,5 тис. жителів. Для району – не менше 70 тис. жителів²⁶⁵.

А. Лісовий розглядав чисельність населення сільської територіальної громади близькою до 5 тис. мешканців зі старостою у кожному населеному пункті²⁶⁶.

За обґрунтуваннями Ю. Ганущака чисельність населення адміністративно-територіальних одиниць базового рівня може складати від 2,5 тис. осіб, районного – від 150 тис. осіб²⁶⁷. І. Коліушко вбачає територіальні громади різної чисельності мешканців, а райони з чисельністю населення 150-200 тис. осіб²⁶⁸.

На наш погляд, територіальні громади як адміністративно-територіальні одиниці базового рівня найбільш ефективними у суспільно-економічному аспекті будуть тоді, коли їх мешканці відчуватимуть спільність інтересів щодо вирішення завдань місцевого значення, необхідність і можливість брати безпосередню участь у їх розв'язанні. Завдяки цьому буде можливість подолати рецидиви патерналістських очікувань й активізувати потенціал саморозвитку громад. Враховуючи зазначене, важко погодитися з закладеними в основу затвердженої урядом Методики формування спроможних територіальних громад орієнтирами на створення просторово надто великих адміністративно-територіальних одиниць базового рівня, де спільність таких інтересів і можливостей розмивається, а управління віддаляється від мешканця. Детальніше ця проблема розглядатиметься нижче.

²⁶⁵ Реформа для людини : збірник матеріалів про шляхи реалізації адміністративно-територіальної реформи в Україні. Секретаріат Кабінету Міністрів України. – Київ, 2005. – С.27.

²⁶⁶ Лісовий А. Розукрупнення областей – перший етап адміністративно-територіальної реформи // Економіст. – 2008. – № 8. – С. 26-30.

²⁶⁷ Ганущак Ю. Реформа територіальної організації влади; Швейцарсько-український проєкт «Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO». – К.: ТОВ «Софія-А», 2013. – 160 с.

²⁶⁸ Адміністративно-територіальна реформа зменшить кількість районів в Україні [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zik.ua/ua/news/2014>

4.2. Результати та проблеми початкових етапів адміністративно-територіальної реформи

Практичне втілення адміністративно-територіальної реформи й децентралізації публічної влади в Україні фактично розпочалося у 2015 р. За цей рік було утворено низку об'єднаних територіальних громад, які наділялися ширшими повноваженнями та ресурсними можливостями. Разом з тим проявилися проблеми, які ускладнюють хід реформи. Аналіз цих проблем є важливим у контексті подальшого її поглиблення.

Згідно з Концепцією реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, на першому підготовчому етапі (перший рік реформи, а саме 2014 р.) передбачалося²⁶⁹:

- у першочерговому порядку внести до Конституції України зміни щодо утворення виконавчих органів обласних і районних рад та розподілу повноважень між ними;
- розробити проекти та прийняти акти законодавства щодо запровадження механізму прямого народовладдя, удосконалення правового регулювання процедур проведення загальних зборів громадян за місцем їх проживання та встановлення додаткових гарантій діяльності органів самоорганізації населення, створити сприятливі правові умови для широкого залучення населення до прийняття управлінських рішень органами місцевого самоврядування;
- створити законодавчу основу для реалізації права територіальних громад на добровільне об'єднання, передбачивши при цьому надання державної підтримки об'єднаним громадам протягом п'яти років після утворення для поліпшення інфраструктури надання послуг і транспортної доступності;
- створити законодавчу основу для реалізації права територіальних громад на співробітництво на засадах ресурсно-організаційної кооперації та отримання державної підтримки для реалізації проєктів такого співробітництва;
- законодавчо врегулювати нову систему адміністративно-територіального устрою;

²⁶⁹ Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/go/333-2014-p>

- здійснити моделювання адміністративно-територіальних одиниць у регіонах та розробити проекти нормативних актів, необхідних для завершення формування нової системи адміністративно-територіального устрою;
- визначити Мінрегіон України головним центральним органом виконавчої влади з проведення реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади і розробити на рівні Кабінету Міністрів України механізм координації проведення зазначеного реформування;
- провести широку інформаційно-роз'яснювальну роботу з питань реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади;
- завершити формування законодавчої бази з питань діяльності органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади на новій територіальній основі з визначенням їх повноважень та ресурсного забезпечення відповідно до вимог Концепції.

На другому етапі реалізації Концепції (наступні 3 роки – 2015-2017 рр.) передбачалося:

- уніфікувати і стандартизувати публічні послуги, що надаються населенню органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади з урахуванням принципів максимальної доступності послуг для споживачів та визначити на законодавчому рівні умови для їх належного фінансування;
- провести інституційну реорганізацію органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади на новій територіальній основі;
- провести місцеві вибори з урахуванням реформованої системи органів місцевого самоврядування;
- удосконалити систему планування територій громад, вирішити питання забезпечення новостворених громад схемами планування території та генеральними планами.

Аналіз реалізації завдань Концепції поряд з досягненнями показує непослідовність та неповноту вирішення низки завдань. Загалом їх реалізація за станом на 01.10.2016 р. характеризується таким.

1. Зміни щодо утворення виконавчих органів обласних і районних рад та розподілу повноважень між ними, а також інші необхідні для проведення ефективної адміністративно-територіальної реформи зміни до Конституції України не внесені. Водночас слід зазначити, що Верховною Радою України прийнято постанову №656-VIII

від 31.08.2015 р. «Про попереднє схвалення законопроекту про внесення змін до Конституції України щодо децентралізації влади»²⁷⁰. Схвалений законопроект передбачає низку змін до чинної Конституції України, які відкриють можливості для системної та результативної адміністративно-територіальної реформи. Згідно з ним, визначається система адміністративно-територіальних одиниць з трьох рівнів: громади, райони, регіони (чинна Конституція, ст. 133, систему адміністративно-територіального устрою України визначає у складі: Автономна Республіка Крим, області, райони, міста, райони в містах, селища і села, що не відповідає фактичному стану, оскільки не міста, селища і села реально є адміністративно-територіальними одиницями, а відповідні міські, селищні та сільські ради у своїх територіальних межах); передбачено формування виконавчих органів місцевого самоврядування на усіх рівнях (згідно зі ст. 118 Конституції виконавчу владу в областях і районах, містах Києві та Севастополі здійснюють місцеві державні адміністрації); зі ст. 140 вилучається умова щодо лише добровільного об'єднання у громаду, і тільки жителів сіл.

У законопроекті запропоновано також механізм контролю з боку виконавчої влади за дотриманням органами місцевого самоврядування Конституції і законів України через інститут префектів, з чим можна погодитися. Інститути державного контролю за діяльністю місцевого самоврядування діють практично у всіх країнах. В Україні потреба у такому інституті загострена ще й нестійким політичним становищем та необхідністю протидії антидержавним сепаратистським проявам, інспірованим деякими сусідніми країнами.

Разом з тим не вбачається функціональним передбачене у законопроекті збереження за Верховною Радою України повноважень щодо прийняття рішень про утворення і ліквідацію громад та районів, встановлення і зміну їх меж, найменування й перейменування поселень, громад та районів (п. 29 частини першої ст. 85 Конституції). Їх доцільно передати до повноважень Кабінету Міністрів України, а за Верховною Радою залишити відповідні повноваження стосовно областей, що доцільно з огляду на необхідність контролю за дотриманням принципу унітарності держави з боку вищого органу законодавчої влади.

2. Акти законодавства щодо запровадження механізму прямого народовладдя, удосконалення правового регулювання процедур

²⁷⁰ Постанова Верховної Ради України «Про попереднє схвалення законопроекту про внесення змін до Конституції України щодо децентралізації влади» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/go/656-19>

проведення загальних зборів громадян за місцем їх проживання та встановлення додаткових гарантій діяльності органів самоорганізації населення не прийняті. Розроблений проект закону України «Про органи самоорганізації населення» (нова редакція) розміщений на сайті Мінрегіону і перебуває на стадії громадського обговорення. Разом з тим, на нашу думку, першочерговим усе ж слід розглядати формування нової територіальної основи адміністративно-територіального устрою й реорганізацію діяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування. З наростанням та розвитком громадських ініціатив положення чинного Закону України «Про органи самоорганізації населення», який діє у редакції від 11.07.2001 р., об'єктивно змінюватимуться.

3. З прийняттям Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» №157-VIII від 05.02.2015 р. створено законодавчу основу для реалізації права територіальних громад на добровільне об'єднання, передбачивши при цьому надання державної підтримки об'єднаним громадам для поліпшення інфраструктури з надання послуг та транспортної доступності. Законом визначено принципи, умови, порядок добровільного об'єднання територіальних громад, встановлено форми державної підтримки добровільного об'єднання громад, передбачено розробку облдержадміністраціями перспективних планів формування територій громад областей згідно з методикою формування спроможних територіальних громад. Методика, згідно із Законом, розробляється відповідним центральним органом виконавчої влади та затверджується Кабінетом Міністрів України. У прикінцевих положеннях Закону передбачено також обрання старост у селах, селищах, які не матимуть статусу адміністративних центрів територіальних громад.

Прийнятий Закон разом зі змінами до нього, внесеними згідно із Законом України «Про внесення змін до деяких законів України щодо організації проведення перших виборів депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» №676-VIII від 04.09.2015 р.²⁷¹, містить низку контроверсійних положень.

У розділі IV, ст. 6 Закону «Про добровільне об'єднання територіальних громад» зазначено, що первинним суб'єктом місцевого самоврядування, основним носієм його функцій і повноважень є територіальна громада села, селища, міста; територіальні громади

²⁷¹ Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо організації проведення перших виборів депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/go/676-19>

можуть об'єднуватися в одну сільську, селищну, міську територіальну громаду, утворювати єдині органи місцевого самоврядування та обирати відповідно сільського, селищного, міського голову. З цих формулювань випливає, що територіальні громади фактично розглядаються одиницями системи адміністративно-територіального устрою базового рівня, а це суперечить ст. 133 чинної Конституції України, якою такими одиницями визначені міста, селища і села. Конституцією (ст. 140) також передбачено об'єднання (і тільки добровільне) у сільську громаду жителів кількох сіл. Об'єднаних селищних та міських громад Конституція у чинній редакції не передбачає.

Закон містить положення щодо перспективних планів формування територій громад, які розробляються згідно із затвердженою Кабінетом Міністрів України методикою, схвалюються обласними радами та затверджуються Кабінетом Міністрів України. Доцільність таких перспективних планів як інструменту державного регулювання процесу реформування системи адміністративно-територіального устрою, яка б відповідала загальнодержавним, регіональним та локальним інтересам, сумнівів не викликає. Важливо також, що згідно зі змінами до Бюджетного кодексу України, бюджети територіальних громад, які створюються згідно із законом та перспективним планом формування територій громад, виділяються як окрема складова системи бюджетів місцевого самоврядування зі своїм режимом формування й використання. Разом з тим у Законі прямо не пов'язуються питання щодо процедури утворення об'єднаних територіальних громад (розділ II) з питаннями формування перспективних планів формування територій громад (ст. 11 розділу III). Це створює можливості для утворення об'єднаної територіальної громади поза перспективним планом. Таке становище загрожувало принципу реалізації єдиної державної політики у сфері територіальної організації влади й адміністративно-територіального устрою. Виникають і спекуляції принципом добровільності. Мов ми об'єдналися добровільно, а чи таке об'єднання відповідає державним інтересам – це нас не цікавить.

Передбачені Бюджетним кодексом України новації для об'єднаних громад, що створюються згідно з перспективним планом формування територій громад, полягають у встановленні прямих відносин таких громад з державним бюджетом, гарантуванні трансфертів, що надаються з державного бюджету для вирівнювання податкоспроможності територій, а також субвенцій (медичних, освітніх тощо), розширенні дохідної бази їх бюджетів. Для об'єднаних

територіальних громад відкрито можливості в отриманні коштів з державного фонду регіонального розвитку та субвенцій на виконання інвестиційних проектів. Для територіальних громад, що об'єднуються поза перспективним планом, як і для тих, що не виявили бажання до об'єднання, таких можливостей не передбачено.

Проблеми створює неодноразовість формування об'єднаних територіальних громад. При об'єднанні громад з вищим середнього по адміністративному району бюджетним потенціалом втрачається бюджетний баланс в межах району й виникає дефіцит при фінансуванні витрат на утримання об'єктів соціальної інфраструктури, розташованих за межами об'єднаних громад. Необхідним є законодавче врегулювання цих питань.

4. Прийняття у 2014 р. Закону України «Про співробітництво територіальних громад» створило законодавчу основу для реалізації права територіальних громад на співпрацю. Визначено процедуру й механізм реалізації спільних проектів для забезпечення соціально-економічного, культурного розвитку територій, підвищення якості надання послуг населенню на основі спільних інтересів та цілей, ефективного виконання органами місцевого самоврядування визначених законом повноважень²⁷². Однак активним процес такого співробітництва громад назвати важко. За час дії Закону відповідно до Реєстру договорів про співробітництво територіальних громад, розміщеного на веб-сайті Мінрегіону, в Україні було зареєстровано тільки 37 таких договорів. Слід зазначити, що і у європейських країнах таке співробітництво не мало достатньо широкого поширення аж до запровадження Європейським Союзом практики фінансової підтримки насамперед спільних проектів для двох чи більше громад.

5. Моделювання адміністративно-територіальних одиниць згідно із Законом України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» та розробленою Мінрегіоном України й затвердженою постановою Кабінету Міністрів України від 08.04.2015 р. №214 «Методикою формування спроможних територіальних громад» відбувається у процесі розробки й схвалення перспективних планів формування територій громад областей. У 2015 р. в 21 області (крім Закарпатської та Тернопільської) було розроблено та схвалено обласними радами перспективні плани формування територій громад. Вони передбачали створення 1206 об'єднаних територіальних громад (ОТГ). Вибори представницьких органів місцевого самоврядування

²⁷² Закон України «Про співробітництво територіальних громад» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1508-18>

у жовтні 2015 р. отримали можливість провести 159 новостворених громад (табл. 4.1).

Аналіз показує, що на першому етапі у 2015 р. добровільно об'єдналися лише 786 міських, селищних та сільських рад з 11519 (6,8%). Більшість об'єднали 2-4 ради. Таких об'єднаних громад

Таблиця 4.1

Формування об'єднаних територіальних громад у 2015 р.*

№ п/п	Область	Дата затвердження перспективного плану Кабінетом Міністрів України	Кількість тер. громад за перспективними планами:		Кількість міських, селищних, сільських рад (до об'єднання)	Створено об'єднаних територіальних громад*
			схвалені обрадами	затв. КМУ		2015
1.	Вінницька	23.12.2015	106	37	707	2
2.	Волинська	23.09.2015	74	52	412	5
3.	Дніпропетровська	04.12.2015	69	74	366	15
4.	Донецька	08.09.2015	38	38	385	3
5.	Житомирська	04.12.2015	37	37	633	9
6.	Закарпатська	—	—	—	337	2
7.	Запорізька	23.12.2015	69	52	299	6
8.	І. –Франківська	04.12.2015	63	53	516	3
9.	Київська	04.12.2015	61	29	659	1
10.	Кіровоградська	14.12.2015	43	20	417	2
11.	Луганська	13.01.2016	24	24	332	2
12.	Львівська	04.12.2015	160	88	710	15
13.	Миколаївська	03.01.2016	28	29	366	1
14.	Одеська	04.12.2015	29	24	490	8
15.	Полтавська	04.12.2015	59	45	508	12
16.	Рівненська	04.12.2015	33	51	365	5
17.	Сумська	08.09.2015	49	49	419	1
18.	Тернопільська	16.12.2015	-	26	615	26
19.	Харківська	23.09.2015	59	53	458	-
20.	Херсонська	05.08.2015	41	41	301	1
21.	Хмельницька	04.12.2015	40	42	605	22
22.	Черкаська	04.12.2015	44	46	556	3
23.	Чернівецька	04.12.2015	35	19	271	10
24.	Чернігівська	04.12.2015	45	46	571	5
	Разом		1206	975	11519	159

*Складено за даними: Мінрегіон України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.minregion.gov.ua/wpcontent/uploads/2016/04/OTG_25_04_16.pdf.

107 (67%). Разом з тим були створені громади, які об'єднали понад 20 рад (1 громада), 17-19 рад (6 громад). Це призвело до значної неоднорідності об'єднаних територіальних громад за чисельністю населення й територією.

Понад 10% створених у 2015 р. об'єднаних територіальних громад мають чисельність населення менше 3 тис. осіб, що ставить під сумнів їх самоврядну дієздатність. Дослідження Світового банку засвідчили, що економічно ефективною може бути діяльність органів місцевого самоврядування при чисельності населення муніципалітетів щонайменше 5-6 тис. осіб²⁷³. В іншому випадку необхідною є додаткова фінансова допомога бюджетам таких громад. Разом з тим у низці випадків (гірські, віддалені території) громади з такою чисельністю мешканців цілком виправдані.

Близько третини створених громад (46) налічує понад 10 тис. мешканців, з них 11 – понад 20 тис. мешканців.

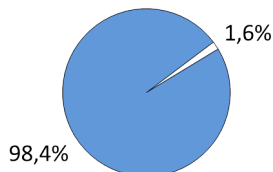
Найбільше було створено сільських та селищних ОТГ – 138, з містами районного значення створено 19, а обласного – одну громаду – Лиманську Донецької області (у I кв. 2016 р. створено ще 2 такі громади) (рис. 4.2).

Загалом у січні-вересні 2016 р. процес створення об'єднаних громад сповільнився. За станом на 01.10.2016 р. в Україні діяло 184 об'єднані територіальні громади: 168 громад, які перейшли на прямі стосунки з центральним бюджетом, та 16 громад, у яких проведено вибори органів влади і які отримують бюджетну самостійність відповідно до зміненого бюджетного статусу з 01.01.2017 р.

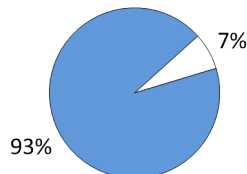
Більшість громад (159) утворено у 2015 р. Протягом січня-вересня 2016 р. до створених раніше долучилося 25 ОТГ. Всього процесом об'єднання громад в Україні (крім тимчасово окупованих територій АРК Крим, Донецької та Луганської областей) за станом на 01.10.2016 р. охоплено 813 сільських рад (з 9724), 48 селищних (з 599) та 26 міських (з 363), загалом – 887 рад. Частка одиниць адміністративно-територіального поділу, які об'єдналися та провели перші місцеві вибори, становить 8,1%, що дає підстави для оцінювання процесу об'єднання громад за вказаний період як мало активного. У ньому взяли участь 8,2% сільських, 8,0% селищних, 6,9% міських рад (табл. 4.2).

²⁷³ Долішній М. І. Проблеми територіального устрою в системі адміністративної реформи / М. І. Долішній // Мар'ян Іванович Долішній – Вчений, Керівник, Особистість / Інститут регіональних досліджень НАН України. – Львів, 2011. – С. 100.

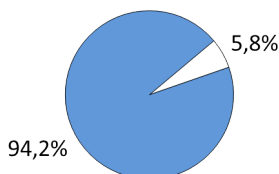
**Міські (з містами
обласного значення)**
3 з 186



**Міські (з містами
районного значення)**
19 з 270



Селищні
45 з 777



Сільські
91 з 9646

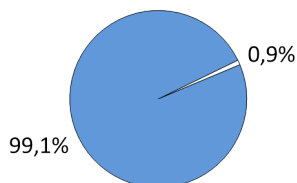


Рис. 4.2. Частка об'єднаних громад у їх загальній кількості за типами, станом на 01.04.2016 р.

Ці дані підтверджують зарубіжний досвід щодо труднощів добровільного об'єднання громад. Разом з тим такий досвід свідчить про можливості активізації об'єднання у разі використання механізмів фінансового стимулювання. У 2016 р. бюджетному році певне фінансове стимулювання об'єднаних територіальних громад здійснювалося через цільові субвенції на формування інфраструктури громад у відповідності до розроблених планів їх соціально-економічного розвитку, а також з коштів Державного фонду регіонального розвитку. Й хоч масштаби такого стимулювання не були значними, використання аргументації щодо можливостей одержання додаткових фінансових ресурсів у разі об'єднання усе послужило дієвим чинником при веденні роз'яснювальної роботи серед громад про можливості й переваги їх об'єднання. Тому практику такого стимулювання необхідно розширювати.

Такий стимул частково відобразився в зростанні активності процесу об'єднання у другому півріччі 2016 р. В результаті, Центральною виборчою комісією України погоджено звернення облдержадміністрацій щодо проведення 11 грудня 2016 р. перших

Таблиця 4.2

Об'єднання територіальних громад *

за станом на 01.10.2016 р.

№ п / п	Область	Кількість міських, селищних, сільських рад (до об'єднання)*				Створено ОТГ, усього	Об'єднано міських, селищних, сільських рад			
		Усього	у т. ч.:				Усього / %	у т. ч.		
			міських	сел-них	сільських			міських / %	селищ-них / %	сільських / %
1.	Вінницька	707	18	28	661	4	14 / 2,0	2 / 14,3	1 / 3,6	11 / 1,7
2.	Волинська	412	11	22	379	7	26 / 6,3	1 / 9,1	3 / 13,6	23 / 6,1
3.	Дніпропетровська	348	20	40	288	16	45 / 12,9	2 / 10,0	1 / 2,5	42 / 14,6
4.	Донецька	289				3	20 / 6,9	1 / –	0 / 0	19 / –
5.	Житомирська	631	12	40	579	10	54 / 8,6	0 / 0	5 / 12,5	49 / 8,5
6.	Закарпатська	337	11	19	307	2	6 / 1,8	1 / 9,1	0 / 0	5 / 1,6
7.	Запорізька	299	14	22	263	7	23 / 2,7	0 / 0	2 / 9,1	21 / 8,0
8.	І. –Франківська	516	15	24	477	4	19 / 3,7	0 / 0	1 / 4,2	18 / 3,8
9.	Київська	661	26	30	605	2	6 / 0,9	0 / 0	1 / 3,3	5 / 0,8
10.	Кіровоградська	415	12	27	376	3	9 / 2,2	3 / 25,0	0 / 0	6 / 1,6
11.	Луганська	194	10	25	159	2	10 / 5,2	0 / 0	2 / 8,0	8 / 5,0
12.	Львівська	711	44	34	633	16	58 / 8,2	2 / 4,5	2 / 5,9	54 / 8,5
13.	Миколаївська	314	10	17	287	1	2 / 0,1	0 / 0	0 / 0	2 / 0,7
14.	Одеська	490	19	32	439	8	40 / 8,2	2 / 10,5	1 / 3,1	37 / 8,4
15.	Полтавська	503	15	21	467	14	48 / 9,5	2 / 13,3	3 / 14,3	43 / 9,2
16.	Рівненська	365	11	16	338	14	43 / 11,8	1 / 9,1	2 / 12,5	40 / 11,8
17.	Сумська	411	15	20	376	1	8 / 1,9	0 / 0	0 / 0	8 / 2,1
18.	Тернопільська	615	18	17	580	26	166 / 27,0	4 / 27,2	8 / 47,1	154 / 26,6
19.	Харківська	458	17	60	381	3	14 / 3,1	1 / 5,9	3 / 5,0	11 / 2,9
20.	Херсонська	298	9	30	259	1	4 / 1,3	0 / 0	0 / 0	4 / 1,5
21.	Хмельницька	605	13	24	568	22	213 / 35,2	3 / 23,1	10 / 41,7	200 / 35,2
22.	Черкаська	556	16	15	525	3	8 / 1,4	0 / 0	0 / 0	8 / 1,5
23.	Чернівецька	271	11	8	252	10	30 / 11,1	1 / 9,1	1 / 12,5	28 / 11,1
24.	Чернігівська	569	16	28	525	5	19 / 3,3	0 / 0	2 / 7,1	17 / 1,3
	Разом	10975	363**	599**	9724**	184	887 / 8,1	25 / 6,9**	48 / 8,0**	794 / 8,2**

*Без тимчасово окупованих територій.

**Без Донецької області.

Складено за даними¹.

виборів в 41 громаді та 18 грудня ще у 143 громадах, які прийняли рішення про об'єднання (табл. 4.3)²⁷⁴.

Очікувано за станом на 01.01.2017 р. загальна кількість громад, що об'єдналися, становитиме 1739 (15,9% від наявних до початку реформи децентралізації). З них 48 міських (13,2%), 113 селищних

²⁷⁴ Офіційний сайт ЦВК. – Режим доступу: http://www.cvk.gov.ua/news/news_23092016.htm

Таблиця 4.3

Об'єднані територіальні громади, у яких передбачене проведення перших виборів у грудні 2016 р.*

№ п/п	Область	Кількість ОТГ, всього	Кількість міських, селищних, сільських рад, що об'єднуються			
			Усього / %	у т. ч.		
				міських / %	селищних / %	сільських / %
1.	Вінницька	17	52 / 7,4	2 / 11,1	6 / 21,4	44 / 6,7
2.	Волинська	10	32 / 7,8	0 / 0	2 / 9,1	30 / 7,3
3.	Дніпропетровська	18	47 / 13,5	0 / 0	9 / 22,5	38 / 13,2
4.	Донецька	3	22 / 7,6	2 / –	0 / 0	20 / –
5.	Житомирська	22	155 / 24,6	3 / 25	13 (32,5)	139 / 24
6.	Закарпатська	1	3 / 0,9	0 / 0	0 / 0	3 / 1
7.	Запорізька	9	27 / 9	1 / 7,1	1 / 4,5	25 / 9,5
8.	І. –Франківська	7	41 / 8	1 / 6,7	1 / 4,2	39 / 8,2
9.	Київська	0	0 / 0	0 / 0	0 / 0	0 / 0
10.	Кіровоградська	2	7 / 1,7	0 / 0	0 / 0	7 / 1,9
11.	Луганська	1	3 / 1,5	0 / 0	0 / 0	3 / 1,9
12.	Львівська	6	28 / 4	2 / 4,5	1 / 3	25 / 4
13.	Миколаївська	19	70 / 22,3	1 / 10	6 / 35,3	63 / 22
14.	Одеська	3	10 / 2	0 / 0	2 / 6,2	8 / 1,8
15.	Полтавська	4	18 / 3,6	0 / 0	1 / 4,8	17 / 3,6
16.	Рівненська	4	24 / 6,6	0 / 0	1 / 6,2	23 / 6,8
17.	Сумська	15	66 / 16	1 / 6,7	6 / 30	59 / 15,7
18.	Тернопільська	10	39 / 6,3	1 / 5,6	3 / 17,7	35 / 6
19.	Харківська	1	2 / 0,4	0 / 0	1 / 1,7	1 / 0,3
20.	Херсонська	11	39 / 13,1	0 / 0	4 / 44,4	35 / 13,5
21.	Хмельницька	4	36 / 6	0 / 0	1 / 4,2	35 (6,2)
22.	Черкаська	3	15 / 2,7	1 / 6,2	1 / 6,7	13 / 2,5
23.	Чернівецька	6	26 / 9,6	3 / 27,3	1 / 12,5	22 / 8,7
24.	Чернігівська	11	89 / 15,6	5 / 31,2	4 / 14,3	80 / 14
Разом		184	852 / 7,8	23 / 6,3**	65 / 10,8**	764 / 7,9**

*Без тимчасово окупованих територій.

**Без АРК Крим, Донецької області та тимчасово окупованих територій Луганської області.

(18,8%), 1558 сільських (16,1%). Таким чином, на кінець року кількість ОТГ може подвоїтися (рис. 4.3).

При цьому показник частки громад, які взяли участь у процесі об'єднання за 2 роки (15,9%), складно визнати вагомим. Згідно з Концепцією реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, схваленою розпорядженням Кабінету Міністрів України №333-р від 01.04.2014 р., нова

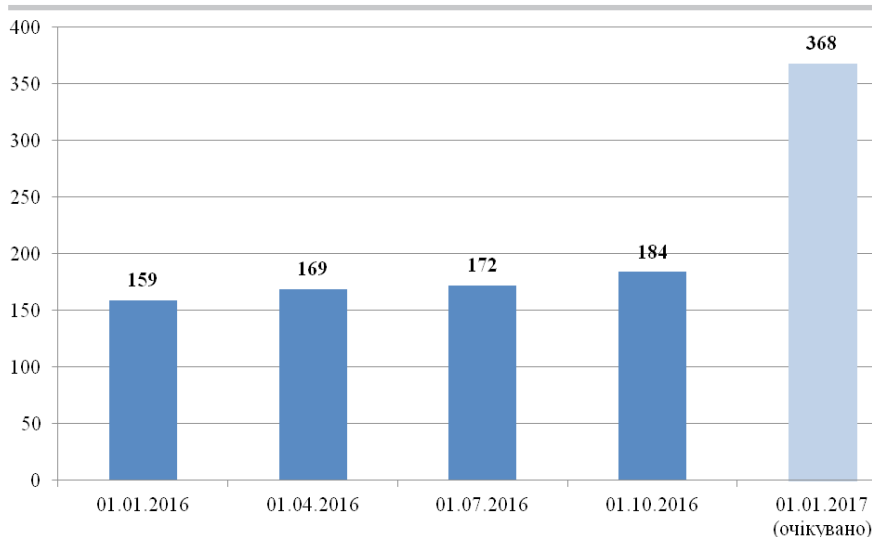


Рис. 4.3. Кількість об'єднаних територіальних громад (у яких проведено / прийнято рішення ЦВК про проведення перших виборів)

територіальна основа місцевого самоврядування мала б сформуватися не пізніше 2017 р. Постанова Верховної Ради України «Про попереднє схвалення законопроекту про внесення змін до Конституції України» від 31 серпня 2015 р. №656-VIII також передбачає, що місцеві державні адміністрації можуть діяти не довше, як до 01.03.2018 р., що засвідчує необхідність завершення реформування місцевого самоврядування й територіальної організації влади у 2017 р.

Таким чином, очікувані темпи реформування територіальної основи місцевого самоврядування не витримуються. Це спричинює проблеми, які непросто вирішувати:

- дисбаланс районних бюджетів (районний бюджет вимушений нести тягар фінансування соціальної сфери необ'єднаних громад, втративши при цьому дохідну базу з територій об'єднаних громад, як правило, більш фінансово спроможних);
- управлінський дисбаланс (неврегульованість низки питань розмежування повноважень між рівнями територіальних громад, району, області; необхідність утримання штату і у місцевих державних адміністраціях, і в об'єднаних громадах з тими ж функціями; зниження ефективності роботи райдержадміністрацій при невизначеності перспектив їх діяльності тощо);

- необхідність виділення значних ресурсів державного бюджету для стимулювання об'єднання громад.

Фактично постає проблема або рішучого прискорення реформи у напрямі формування нової територіальної основи місцевого самоврядування й уникнення проблем різної категорійності місцевих бюджетів та владних повноважень на базовому рівні адміністративно-територіального устрою, або адаптування управління й бюджетування до становища з функціонуванням різних категорій органів місцевого самоврядування на базовому рівні.

Рішуче прискорення реформи можливе двома шляхами. По-перше, через:

- внесення змін до Конституції України з відмовою від принципу виключної добровільності об'єднання громад та з одночасним введенням у конституційне поле об'єднання не лише сільських, а й міських та селищних громад;
- створення після внесення змін до Конституції об'єднаних територіальних громад адміністративними методами відповідно до затверджених у встановленому порядку перспективних планів їх формування (цьому має передувати перегляд перспективних планів на новій методичній основі, про необхідність чого йтиметься нижче).

По-друге, через:

- внесення змін до Бюджетного кодексу України з наданням усім (об'єднаним і необ'єднаним громадам) рівного бюджетного статусу (як для об'єднаних громад), що вимушено підштовхуватиме громади з низьким бюджетним потенціалом до об'єднання;
- перебудову державної бюджетної політики та політики регіонального розвитку, перерозподіл бюджетних надходжень у користь місцевих бюджетів з доведенням їх частки у зведеному бюджеті держави до 30-35% (в умовах наявних військово-політичних загроз Україні та її економічного стану це здійснити складно); значне збільшення участі державного бюджету у підтримці бюджетів та програм соціально-економічного розвитку об'єднаних територіальних громад.

На жаль, перший варіант (який вважаємо найдоцільнішим) реалізувати складно. Другий варіант не потребує змін до Конституції України, тому реальніший для поетапної реалізації. Однак за нього тривалий час зберігатиметься функціонування об'єднаних громад поряд з необ'єднаними з відповідними труднощами управління.

Незалежно від подальших сценаріїв об'єднання громад необхідною є зміна методологічних й методичних підходів до формування адміністративно-територіальних одиниць базового рівня.

При визначенні фінансової спроможності громад найвагомішим чинником є витрати на освіту. У бюджетах ОТГ, створених у Львівській області, видатки на освіту загалом становитимуть у 2016 р. 102,4 млн грн. – 51,3% усіх видатків. При цьому загальна сума освітньої субвенції, яка надійде цим громадам, становитиме 78,7 млн грн. Вишукати 23,7 млн грн. для ОТГ області непросто. Особливо складно вирішити цю проблему для громад, де освітня субвенція не забезпечує і половини фактичних видатків на освіту. На периферійних сільських територіях, особливо у гірських районах, таке становище є типовим. Частково проблему можна вирішити через оптимізацію мережі освітніх установ, але далеко не повною мірою, що робить безрезультатними намагання створити сільські територіальні громади з оптимальними просторовими параметрами, адже вони при наявних підходах вважаються фінансово неспроможними.

Ситуацію необхідно змінити, зокрема, шляхом розмежування повноважень у сфері загальної освіти. До повноважень місцевого самоврядування віднести початкову школу, яка має бути найближчою до мешканців, а основну та повну школу, а також ведення методичної, інспекторської роботи в системі освіти віднести до повноважень районного рівня з відповідною державною підтримкою та контролем. Таке розмежування діє, наприклад, у Словаччині, Польщі.

Наявна в Україні тенденція до формування територіально й демографічно занадто неоднорідних адміністративно-територіальних одиниць первинного рівня, як показав досвід Латвії, є невиправданою й нефункціональною²⁷⁵. Таке становище багато у чому зумовлене конституційною й законодавчою неврегульованістю багатьох питань адміністративно-територіального устрою.

Усунення негативних тенденцій та упорядкування процесу здійснення адміністративно-територіальної реформи в Україні й забезпечення при цьому подальшого розвитку місцевого самоврядування разом із збереженням міцної вертикалі державної виконавчої влади та загальної керованості держави, потребує внесення відповідних змін до Конституції України, про що зазначено вище, прийняття закону про адміністративно-територіальний устрій та розробки концептуальних основ і методики формування мережі

²⁷⁵ Як не варто проводити адмінреформу [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.Eurointegration.com.ua/articles/2015/05/25/>

адміністративно-територіальних одиниць, які дозволили б вирішувати питання їх утворення виходячи з поєднання загальнодержавних інтересів, інтересів регіонального розвитку та інтересів територіальних громад і їх мешканців. Принцип добровільності об'єднання громад не забезпечує такого поєднання інтересів. Не продуктивно у цьому аспекті слід визнати також спробу формування спроможних територіальних громад на основі затвердженої Кабінетом Міністрів України «Методики формування спроможних територіальних громад». Її недоліком вважаємо орієнтованість на формування надто великих за площею адміністративно-територіальних одиниць первинного рівня з об'єднанням великої кількості населених пунктів, значна частина яких буде надмірно віддаленою від адміністративних центрів громад. Тут варто погодитися з думкою Б. М. Данилишина, що теоретично із збільшенням розміру громади збільшуються економічні вигоди завдяки ефекту від масштабу, проте знижується рівень впливу громади на прийняття рішень й, відповідно, управління віддається від мешканців²⁷⁶. Фактично пропонується створення не стільки громад, скільки територіальних утворень, які, за термінологією Я. Верменич, можна трактувати як сільські й міські округи²⁷⁷.

На нашу думку, при цьому нехтується найважливішими принципами і завданнями, які мала б забезпечити адміністративно-територіальна реформа в Україні, – демократизації суспільного життя, широкого включення мешканців у життєдіяльність територіальних громад та управління ними, активізації ініціативи мешканців громад, реалізації потенціалу їх саморозвитку, формування підвалин громадянського суспільства. У надмірно великих територіальних громадах розмивається спільність інтересів та зацікавленість мешканців у їх вирішенні. Апелювання при цьому реалізаторів реформи до необхідності дотримуватися принципів фінансової спроможності громад видається недалекоглядним і хибним, оскільки фінансову спроможність оцінюють без урахування перспектив розвитку громад, й, щобільше, не намагаючись здійснити реальну бюджетну децентралізацію.

Згідно з Методикою, зона доступності потенційних адміністративних центрів може сягати 20 км і більше з часом прибуття для надання швидкої медичної та пожежної допомоги до 30 хв.

²⁷⁶ Данилишин Б. М. Як децентралізувати управління в Україні [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.epravda.com.ua/columns/2015/07/13/550472/>

²⁷⁷ Верменич Я. Зміни адміністративно-територіального устрою України ХХ-ХХІ ст. / Я. Верменич, О. Андрощук. – К.: Інститут історії України НАН України, 2014. – С. 38.

Однак відстань між центром громади та її населеними пунктами понад 15 км призводитиме до ускладнення доступності мешканців до місць надання основних публічних послуг. Окрім цього, чинними нормативами час прибуття для надання швидкої медичної допомоги у невідкладних випадках та пожежної допомоги не має перевищувати 20 хв.; доступність при транспортному забезпеченні учнів шкіл I ступеня – 15 хв., а максимальний радіус обслуговування спеціальним транспортом учнів шкіл II-III ступеня не має бути більшим за 15 км.

У Методиці недоречно встановлено як один із критеріїв вибору адміністративного центру територіальної громади наявність у відповідному населеному пункті не менш як 250 дітей шкільного і 100 дітей дошкільного віку. Вважаємо, що адміністративний і освітній центри громади не обов'язково мають збігатися. Крім цього, при обґрунтуванні формування громад варто враховувати загальну чисельність дітей, а не їх чисельність у населеному пункті, де розташовується загальноосвітній навчальний заклад I-III ступеня. Адже у багатьох випадках оптимальнішою буде організація довозу учнів.

Законодавство України та вказана вище Методика не вирішують такого важливого питання, як надання прав і можливостей щодо здійснення місцевого самоврядування, передбачених для об'єднаних територіальних громад, чинним міським та іншим радам, які володіють достатнім для реалізації функцій місцевого самоврядування ресурсним потенціалом і без об'єднання. Насамперед це актуально для міст районного значення. Особливо за умови, коли прилеглі сільські та селищні ради не підтримують ініціативу міст щодо об'єднання. В Україні є 272 міста районного значення, які фактично готові функціонувати у режимі повномасштабного місцевого самоврядування, однак тільки 45 з них отримали змогу на це через процедуру об'єднання.

У Методиці слід було б також розв'язати колізії щодо міст обласного значення. Затверджена Методика першочергово передбачає формування об'єднаних громад навколо таких міст. Але прилеглі сільські ради, як правило, не виражають такого бажання.

Загалом у Методиці варто було б більше орієнтуватися не на скандинавський досвід формування великих за територією самоврядних територіальних одиниць з десятками тисяч населення, а на польський, де чисельність населення гмін у середньому становить 15 тис. мешканців (хоча є і відхилення від середнього значення), а територія – близько 130 кв. км. Зазначимо, що в обґрунтуванні польської

адміністративно-територіальної реформи брали участь відомі у світі фахівці. Польський досвід (без сліпого копіювання) може бути більш результативним в Україні, де розрив між структурами управління та мешканцями і так є великим.

Нами пропонуються інші методичні підходи до моделювання територій громад, які висвітлені у наступному параграфі.

6. Визначення Мінрегіону України головним центральним органом виконавчої влади з проведення реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади дало можливість вирішити низку завдань з підготовки й реального початку адміністративно-територіальної реформи в Україні. Однак стає очевидним, що зусиль і можливостей одного міністерства недостатньо для системного вирішення проблем складної реформи, завдання якої стосуються цілої низки міністерств і відомств, а в окремих випадках вимагають участі Верховної Ради України. Окрім цього, значний об'єм організаційної та технічної роботи у процесі об'єднання територіальних громад було покладено на так звані Офіси реформ, створені в областях України. Однак вони перебувають поза структурами виконавчої влади й реально не можуть нести відповідальності за результати реформи. Адміністративно-територіальна реформа має відповідати державній політиці у сфері територіальної організації влади і її проведення є функцією державних органів.

Назрілим є питання утворення в системі центральних органів виконавчої влади спеціалізованого органу реформування адміністративно-територіального устрою у підпорядкуванні безпосередньо Прем'єр-міністра України чи Першого віце-прем'єр-міністра, що забезпечить системність, послідовність, координованість проведення зазначеного реформування. Після внесення змін до Конституції України необхідність державного органу реформування адміністративно-територіального устрою постане іще й у зв'язку з тим, що обсяги організаційної роботи зростуть багаторазово. Адже добровільним об'єднанням, як показує і світовий досвід, і наявний досвід України, буде охоплено не більше 10-15% наявних громад. Уся інша робота ляже на плечі органів виконавчої влади.

7. Інформаційно-роз'яснювальну роботу з питань реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні протягом 2014-2015 рр. можна вважати достатньо активною. Разом з тим у більшості випадків інформаційні меседжі щодо реформи через необхідність виконання вимог щодо добровільності об'єднання громад переважно зводилися до популяризації її переваг для

мешканців об'єднаних громад і не розкривали труднощів досягнення таких переваг. Це загрожує дискредитацією реформи при перших же труднощах. Вважаємо, що таке загравання з мешканцями країни є непродуктивним. Інформаційні акценти слід робити на необхідності реформи як обов'язкового засобу подальшого розвитку і зміцнення держави через активізацію потенціалу саморозвитку територіальних громад, пробудження громадсько-політичної активності та самоорганізацію їх мешканців у вирішенні питань життєдіяльності громад, зростання відповідальності кожного громадянина за благополуччя своє, своєї громади й держави загалом.

8. Протягом 2014-2015 рр. відповідно до Плану заходів щодо реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, затвердженого розпорядженням Кабінету Міністрів України від 18 червня 2014 р. №591-р, здійснювалося формування законодавчої бази з питань діяльності органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади на новій територіальній основі з визначенням їх повноважень та ресурсного забезпечення. Відповідно до Закону України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України та деяких інших законодавчих актів України» від 10.02.2015 №176-VIII було внесено зміни до Бюджетного кодексу в частині питань децентралізації фінансів, зміцнення фінансової основи місцевого самоврядування. Прийнято Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад». Згідно із Законом України «Про внесення змін до деяких законів України щодо організації проведення перших виборів депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» від 04.09.2015 № 676-VIII новостворені об'єднані територіальні громади отримали можливість взяти участь у місцевих виборах 2015 р. Разом з тим низка важливих законодавчих й нормативних актів, розробка яких передбачена вказаним вище Планом за станом на 1 жовтня 2016 р. не прийнята. Зокрема:

- стосовно змін до Земельного кодексу України щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування з розпорядження земельними ділянками, у т. ч. за межами населених пунктів;
- законодавчого врегулювання порядку вирішення питань адміністративно-територіального устрою України;
- законів про місцеві органи виконавчої влади, місцевий референдум;
- державних стандартів якості адміністративних, соціальних та інших послуг, що надаються населенню тощо.

Лишаються не вирішеними питання щодо оптимальної структури виконавчих органів об'єднаних територіальних громад. Потребує змін виборче законодавство. Слід також диференціювати нормативи надання освітніх та медичних субвенцій для міських і сільських громад. Доцільно їх диференціювати також залежно від чисельності мешканців об'єднаних територіальних громад за кількома групами (великі, середні, малі) і кількості сільських населених пунктів, які до них входять (у містах, як правило, витрати на одного учня значно нижчі, ніж у селах). При цьому зазначимо, що значні резерви фінансової спроможності громад криються в оптимізації мережі освітніх установ.

При низькій частці власних надходжень місцевих бюджетів у зведеному бюджеті держави вкрай необхідно збільшити роль дотацій бюджетного вирівнювання і насамперед базової дотації. Для гірських та інших проблемних територій її розміри мають служити основою фінансової спроможності територіальних громад для недопущення їх повної депресивності й вилюднення.

Як висновок зазначимо, що адміністративно-територіальну реформу в Україні розпочато. Її концептуальні основи, викладені у затвердженій урядом Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, загалом не викликають значних застережень, однак практика реформування у низці питань не відповідає ідеології та завданням затвердженої Концепції. Вагомою проблемою стало те, що реформа не отримала належного конституційного забезпечення. Робота щодо внесення змін до окремих положень чинної Конституції України, які на сьогодні блокують проведення повномасштабної реформи адміністративно-територіального устрою країни, ведеться. Однак до її завершення конституційно можливим залишається шлях реформування лише через добровільне об'єднання громад, а це звужує можливості реформи, ставить складні завдання з недопущення у процесі добровільного об'єднання невідповідності державним інтересам, раціональній організації суспільства й владних інституцій.

Подальші перспективи реформування адміністративно-територіального устрою й територіальної організації публічної влади в Україні вбачаємо у забезпеченні:

- Введення процесу добровільного об'єднання територіальних громад у русло загальнодержавних інтересів. Формування адміністративно-територіальних одиниць базового рівня – територіальних громад, спроможних забезпечувати якісне надання

основних публічних послуг з їх близькістю до мешканців. Відмови від формування як неієздатних в цьому аспекті надмалих громад, так і надмірно великих за територією об'єднаних громад, у яких зростає віддаленість між мешканцями і владою, погіршується доступність адміністративних та соціальних послуг, що викличе незадоволення мешканців.

- Активізації роботи щодо внесення необхідних змін до Конституції України в частині питань адміністративно-територіального устрою, зокрема – стосовно відмови від принципу виключної добровільності об'єднання громад, а також щодо повноважень виконавчих органів місцевого самоврядування на районному та обласному рівнях, органів державного контролю за діяльністю місцевого самоврядування.
- Внесення відповідних змін до методики формування території об'єднаних громад. Зокрема, встановлення як базового критерію 20-хвилинної транспортної доступності від населених пунктів до адміністративних центрів громад з урахуванням якості дорожньої мережі. Перевищення цього критерію допускати виключно за згодою мешканців населених пунктів, які розташовані поза зоною 20-хвилинної транспортної доступності.
- Створення умов та стимулів для саморозвитку територіальних громад, реалізації їх соціально-економічного потенціалу, у т. ч. через розширення доходної бази бюджетів адміністративно-територіальних одиниць базового рівня, подальше вдосконалення міжбюджетних відносин, реальну бюджетну децентралізацію.
- Надання додаткових субвенцій бюджетам об'єднаних громад на реалізацію заходів з оптимізації мережі освітніх, медичних закладів тощо, які забезпечуватимуть раціональніше використання коштів на їх утримання.
- Перегляду розподілу повноважень в освітній сфері та сфері охорони здоров'я. Віднесення до повноважень базового рівня адміністративно-територіального устрою утримання загально-освітніх навчальних закладів I ступеня та закладів охорони здоров'я первинного рівня (ФАПи, амбулаторії).
- Організації цільового навчання управлінського персоналу, бухгалтерських й фінансово-економічних служб об'єднаних громад, забезпечення їх готовності до роботи в нових умовах.
- Внесення змін у виборче законодавство, передбачивши положення, які б унеможливили диктат представництва громад окремих населених пунктів у виборних органах влади ОТГ.

- Створення спеціального державного органу з проведення адміністративно-територіальної реформи та покладення на нього відповідальності за реалізацію її завдань.

Необхідним є також врегулювання на законодавчому рівні питання щодо тимчасового керівництва територіальними громадами у разі демісії їх виборних органів. Такі прецеденти уже мають місце.

4.3. Вдосконалення методичних підходів до формування адміністративно-територіальних одиниць базового рівня

Чинна Методика формування спроможних територіальних громад, затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 08.04.2015 р. №214, згідно з якою мають розроблятися і проекти перспективних планів формування територій громад, фактично нехтує основоположними принципами Європейської хартії місцевого самоврядування, ратифікованої Законом України №452/97-ВР від 15.07.1997 р., зокрема щодо прав громадян на участь в управлінні державними справами, яке найбільш безпосередньо може здійснюватися саме на місцевому рівні, та ефективного і *близького* до громадянина управління, яке реалізується через органи місцевого самоврядування.

Методика спонукає до формування недопустимо великих територіальних громад, у яких розрив між громадянином та владою, і так великий в Україні, зростає. Виникають не тільки проблеми доступності публічних послуг. У територіальних громадах з віддаленістю населених пунктів від центру аж до 25 км (є випадки й перевищення встановленої граничної віддаленості) сутність громади, об'єднаної спільністю інтересів та відчуттям причетності до завдань розвитку громади, які потребують вирішення, втрачається для багатьох мешканців. Відповідно, головне завдання, яке мала б реалізувати реформа, – збудити ініціативу мешканців, подолати рецидиви радянських патерналістських очікувань та включити їх у вирішення питань розвитку громад, лишається не вирішуваним. Та таке завдання у вказаній вище методиці й не ставилося!?

На нашу думку, при цьому нехтуються найважливіші принципи і завдання, які мала б забезпечити адміністративно-територіальна реформа в Україні, – демократизації суспільного життя, широкого включення мешканців у життєдіяльність територіальних громад та управління ними, активізації ініціативи мешканців громад, реалізації

потенціалу їх саморозвитку, формування підвалин громадянського суспільства.

При нав'язуванні надмірно великих територіальних громад посиляються на необхідність дотримання принципів їх фінансової спроможності, однак її трактування виконавчою владою чиниться невірною, ситуативно, без урахування перспектив розвитку громад, і, щонайбільше, не здійснюючи реальну бюджетну децентралізацію, адже частка місцевих бюджетів у зведеному бюджеті держави зменшується.

Розрахунки фінансової спроможності здійснюються на основі наявних показників бюджетних надходжень. Тобто наявне становище, яке є наслідком незацікавленості необ'єднаних громад у збільшенні доходів місцевих бюджетів, фактично консервується у великих громадах. Бюджетна ж практика 2016 р. засвідчує великі резерви наповнення бюджетів громад. Це демонструють невеликі об'єднані громади, які, перебуваючи у жорстких бюджетних умовах, вимушені вишукувати резерви доходів і знаходять їх.

Крім цього, кількаразове зростання периферійності територій у великих громадах ніяк не кореспондується із завданнями подолання соціально-економічної депресивності територій в Україні, включення їх ресурсного потенціалу у процеси регіонального й загальнодержавного розвитку, які випливають з цілей державної регіональної політики, визначених Державною стратегією регіонального розвитку на період до 2020 р., затвердженою постановою Кабінету Міністрів України від 06.08.2014 р. №385. А вона передбачає: розвиток сільської місцевості; підвищення ефективності використання внутрішніх факторів розвитку регіонів; запобігання збільшенню диспропорцій, що гальмують розвиток регіонів; підтримку економічно менш розвинутих і депресивних територій²⁷⁸.

У процесі об'єднання громад важлива роль відводиться перспективним планам формування територій громад областей. Їх розробку передбачено здійснювати відповідно до методики формування спроможних територіальних громад, яка затверджується Кабінетом Міністрів України. Затверджена Методика має низку недоліків, про йшлося у попередньому параграфі. Нами пропонуються інші принципи, послідовність та методичні положення щодо моделювання територіальних громад, які, на наш погляд,

²⁷⁸ Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2020 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/385-2014-p#n11>

більшою мірою кореспондуються з положеннями Європейській хартії місцевого самоврядування та ідеології затвердженої урядом України Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні.

Пропоновані методичні підходи націлені на створення самоврядно спроможних адміністративно-територіальних одиниць з вищим економічним й соціально-демографічним потенціалом шляхом об'єднання наявних адміністративно-територіальних одиниць – сільських, селищних, міських рад, підвищення їх бюджетних можливостей та функціональної самостійності. При цьому передбачалося, що спроможність територіальних громад слід розглядати насамперед у контексті інфраструктурних, організаційних, кадрових можливостей щодо надання їх мешканцям соціальних, адміністративних та інших послуг. Повна фінансова самодостатність громад через високий рівень диференціації економічного потенціалу територій, про що зазначалося у параграфі 1.4, може розглядатися тільки з урахуванням державного субсидіювання та бюджетного вирівнювання.

При розробці методичних підходів до формування ефективних територіальних громад враховувалася потреба відображення десятків найрізноманітніших чинників різних груп: економічних, соціальних, демографічних, природних, історичних, національних, ментальних, інфраструктурних тощо. З однаково високою мірою достатності це зробити неможливо. Разом з тим обов'язково необхідно врахувати такі чинники.

Економічні. Економічне середовище багато в чому зумовлює фінансову самодостатність територіальних громад і, відповідно, можливості забезпечення мешканцям необхідних їм послуг. З відходом від бюджетної «зрівнялівки» рівень економічного розвитку територіальних громад в усе більше чинитиме вплив на їх благополуччя. Тому при моделюванні адміністративно-територіальних одиниць важливо виявити ареали та центри наявної чи потенційної економічної активності. Їх доцільно розглядати як ядра об'єднаних економічно спроможних територіальних громад.

Інфраструктурні. Надання необхідних населенню адміністративних, соціальних, культурних, комунальних та інших послуг вимагає відповідних інфраструктурних об'єктів. Їх наявність та розміщення розглядаються як один з вирішальних чинників при визначенні складу територіальних громад, їх адміністративних центрів.

Адміністративно-управлінські. Доступність населенню та якість адміністративних послуг – одна з головних вимог, які слід витримувати в процесі адміністративно-територіальної реформи. Це потребує особливої уваги до визначення центрів надання таких послуг і наявності підготовлених для цього фахівців.

Природно-географічні. У багатьох випадках вони мають вирішальний вплив на транспортну доступність до центрів надання необхідних населенню послуг та на можливості комунікацій у межах територіальних громад. Гірські хребти, ріки, болотні та лісові масиви є природними межами, які розділяють територіальні спільноти людей.

Демографічні. Чисельність, статево-віковий, національний, етнокультурний склад та динаміка населення, міграційні потоки, включаючи локальні трудові міграційні, потребують аналізу і врахування при моделюванні АТО.

Історичні. Досвід місцевого самоврядування громад, виконання населеними пунктами функцій адміністративних центрів у минулому також важливо враховувати при моделюванні територіальних громад.

Врахування цих чинників разом з системою принципів щодо територій громад творить суть процесу їх просторового моделювання, який, на наш погляд, має відповідати вимогам:

1) утворення адміністративно-територіальних одиниць базового рівня (АТБР) та встановлення їх меж здійснюється відповідно до Конституції України та вимог чинного законодавства;

2) формування територіальних громад як нових АТБР проводиться шляхом об'єднання наявних сільських, селищних, міських рад з урахуванням економічних, соціальних, демографічних, етнокультурних, географічних, історичних особливостей їх території;

3) наявні АТБР з високим соціально-економічним й управлінським потенціалом (насамперед міські ради) можуть бути перереєстровані у територіальні громади без процедури об'єднання;

4) на території кожної територіальної громади мають перебувати інфраструктурні об'єкти, необхідні для забезпечення їх дієздатності та виконання передбачених законом завдань і повноважень;

5) на території АТБР не може існувати кілька територіальних громад зі статусом самостійного суб'єкта місцевого самоврядування;

6) АТБР мають межувати між собою, не може існувати територій, на які не поширюється юрисдикція органів місцевого самоврядування (винятком можуть стати окремі режимні території);

7) при визначенні меж АТБР має бути врахований принцип територіальної доступності соціальних, адміністративних та громадських послуг;

8) назва територіальної громади кореспондується з назвою населеного пункту, який є її адміністративним центром.

У процесі моделювання територіальних громад доцільно також дотримувалися вимог щодо:

- застосовування методу укрупнення (об'єднання) наявних адміністративно-територіальних одиниць базового рівня (сільських, селищних міських рад) як правило без розриву їх територій між новостворюваними;
- уникнення об'єднання АТБР, які дотепер входять до різних адміністративних районів, за винятком окремих випадків;
- урахування при виборі адміністративного центру територіальної громади зручності місцезнаходження відповідного населеного пункту як центру надання адміністративних, соціальних та інших послуг усім мешканцям територіальної громади, а також його історії як адміністративного центру в минулому, наявності у ньому відповідних інфраструктурних об'єктів.

Практичне моделювання територіальних громад передбачається у два етапи: територіального аналізу та визначення на його основі складу об'єднаних громад.

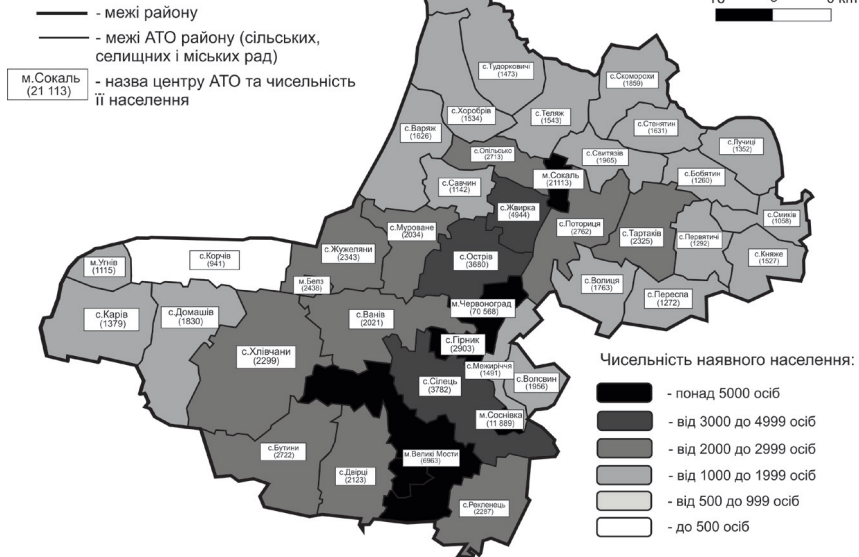
Територіальний аналіз має включати:

1. Аналіз економічного потенціалу територій. Формування територіальних громад шляхом об'єднання наявних адміністративно-територіальних одиниць базового рівня – сільських, селищних, міських рад – потребує оцінки їх економічного потенціалу на основі узагальнюючих економічних показників. Інтегральним показником, що відображає результати економічної діяльності у всіх сферах територіального господарювання, та за яким наявні відповідні дані, є обсяг податкових надходжень. Аналіз диференціації цього показника у розрізі адміністративно-територіальних одиниць кожного адміністративного району області з картографічним відображенням результатів (приклад щодо одного з районів Львівської області відображено на рис. 4.4) дозволив виявити адміністративно-територіальні одиниці, які фактично є ареалами вищої економічної активності й навколо яких доцільно провести об'єднання.

2. Аналіз розташування основних об'єктів соціальної інфраструктури для визначення потенційних місць та центрів надання найважливіших соціальних послуг мешканцям територіальних громад.



3. Аналіз чисельності населення. На картах відображається чисельність наявного населення в АТБР району (рис. 4.6).



5. Аналіз інформації щодо природних об'єктів, які розмежовують територію: водні об'єкти, гірські хребти та інші орографічні перепони, лісові масиви, заболочені ділянки території тощо.

Визначення складу територіальних громад пропонується здійснювати покроково:

Крок 1. Виявлення економічних ядер територіальних громад – міських, селищних, сільських рад – з вищим економічним потенціалом, які доцільно розглядати як базові для приєднання суміжних й формування укрупнених територіальних громад.

Крок 2. Виявлення суміжних громад, які тяжіють до визначених базових, і разом з ними можуть утворювати об'єднані територіальні громади. При цьому слід дотримуватися умови щодо, як правило, 15-20-хвилинної транспортної доступності від населених пунктів до адміністративного центру новостворюваної ОТГ – відстань до 10-15 км (тільки в окремих випадках до 20 км) для забезпечення можливостей оперативного надання медичної, пожежної та іншої невідкладної допомоги.

Крок 3. Виявлення діючих громад, переважно – сільських рад, які залишаються поза зонами допустимої транспортної доступності до потенційних центрів новостворюваних ОТГ. Вибір варіантів їх об'єднання здійснюється через визначення базової адміністративно-територіальної одиниці, навколо якої доцільно провести об'єднання. У її ролі варто розглядати громади з вищим демографічним потенціалом та інфраструктурним забезпеченням (наявність школи I-III ступеня, лікарської амбулаторії).

Крок 4. Проведення аналізу дорожньої мережі в межах потенційно новостворюваної ОТГ. До її складу не можуть включатися території, фактична транспортна доступність яких орієнтована на населені пункти інших адміністративно-територіальних одиниць.

Крок 5. Аналіз природних перепон, які можуть унеможлилювати чи робити недоцільним перебування тих чи інших територій у складі цієї ОТГ.

Крок 6. Оцінка наявності та розташування найважливіших об'єктів соціальної інфраструктури (школи I-III ступенів чи гімназії, лікарські амбулаторії тощо), на базі яких територіальна громада забезпечуватиме надання соціальних послуг населенню у передбаченому законодавством обсязі.

Крок 7. Оцінка наявності та розміщення необхідних адміністративних приміщень, наявності управлінських кадрів необхідної кваліфікації.

Крок 8. Визначення з урахуванням результатів попередніх кроків доцільного територіального складу новостворюваних ОТГ (міських, селищних, сільських рад, які пропонується включити до об'єднаних територіальних громад) та їх адміністративних центрів.

У ролі адміністративного центру обирається населений пункт, який раніше виконував адміністративні функції – центри областей, районів, міських, селищних, сільських рад. Доречно, щоб центр новостворюваної ОТГ був близьким до її географічного центру.

Крок 9. Підготовка картосхем пропонованих територіальних громад та їх паспортів (інформаційних довідок).

Крок 10. Апробування проектів моделей територіальних громад. Врахувати при камеральному опрацюванні моделей ОТГ усі особливості прояву місцевих факторів практично неможливо. Тому на завершальному етапі моделювання проекти ОТГ необхідно подати на експертизу фахівцям відповідних органів місцевого самоврядування – районних, сільських, селищних, міських рад. Після доопрацювання схем з урахуванням висловлених зауважень фахівців їх слід винести на громадські обговорення.

Крок 11. Подання проектів моделей адміністративно-територіальних одиниць базового рівня для включення у регіональні перспективні плани формування територіальних громад.

Така послідовність дій забезпечує дотримання принципу єдиного методичного підходу до формування об'єднаних територіальних громад та урахування при цьому місцевих особливостей. У схваленому ж Львівською обласною радою в 2015 р. проекті перспективного плану формування територій громад, який включав 160 громад²⁷⁹, такий підхід не витримано, внаслідок чого в одних районах передбачалося формування 2-3 об'єднаних територіальних громад з 30 і більше населених пунктів кожна, а у інших 15-17 громад з 3-4 населеними пунктами в громаді.

Пропонована нами методика дозволяє цього уникнути. На її основі для Львівської області було змодельовано 111 територіальних громад (рис. 4.7). Однак регіональна виконавча влада, опрацьовуючи доповнення до затвердженого Кабінетом Міністрів України Перспективного плану формування територій громад Львівської області, пропонує формування тільки 85 ОТГ²⁸⁰. При цьому йде орієнтування на розрахунки фінансової (бюджетної) спроможності виходячи виключно з нинішніх умов.

²⁷⁹ Депутати схвалили проект Перспективного плану спроможних територіальних громад Львівщини [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.loda.gov.ua/news?id=17392>

²⁸⁰ Проекти рішень Львівської обласної ради, подані виконавчими органами [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.oblrada.lviv.ua/ініціатива_виконавчих_органів_влади___453cms.htm

Такий підхід характерний і для інших областей, що зводиться нанівещ дотримання сукупності інших важливих принципів формування громад.

Окрім цього, необхідним вважаємо запровадження етапності у реалізації Перспективних планів формування територій громад. Формування громад з очевидно високими фінансовими можливостями,

які забезпечують бездефіцитний бюджет за чинних податково-бюджетних умов, можна провести безвідкладно після затвердження Перспективного плану. Формування громад, забезпечення фінансової спроможності яких потребує пошуку резервів власних надходжень, зумовлюватиметься можливостями й ефективністю оптимізації бюджетних витрат в освітній та інших сферах, слід проводити на наступному етапі з урахуванням результатів поглибленого аналізу фінансової спроможності й можливостей оптимізації витратної частини бюджетів. Низка громад (гірські, периферійні сільські території) самостійно не матиме можливостей досягнути фінансової спроможності без зростання обсягів державної підтримки їх бюджетів через базові дотації та субвенції тощо. Формування цієї категорії громад слід здійснити після внесення відповідних змін до бюджетного законодавства, однак вони також мають право бути включеними до Перспективних планів.

4.4. Обґрунтування параметрів об'єднаних територіальних громад

Сформовані в Україні ОТГ значно різняться за чисельністю жителів та кількістю населених пунктів (рис. 4.8). Таке становище обумовлене низкою прорахунків у затвердженій Кабінетом Міністрів

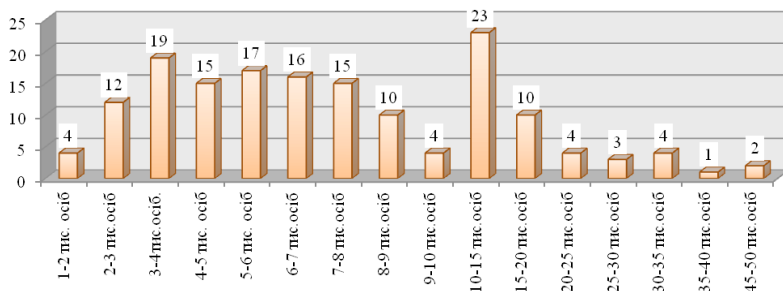


Рис. 4.8. Кількість об'єднаних територіальних громад в Україні за чисельністю мешканців

Складено за: Комплексний підхід до реалізації реформи децентралізації влади. Впроваджуємо реформи. Національна рада реформ. – 1 березня 2016 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://reforms.in.ua/ua/news/kompleksnyy-pidhid-do-realizaciyi-reformy-decentralizaciyi-vlady>.

України методиці їх формування. Своєю чергою, це спричиняє проблеми регулювання бюджетного забезпечення функціонування громад, зокрема в частині фінансування соціальних та інших послуг, які мають надаватися мешканцям громад. Особливо гострими є такі проблеми для малочисельних громад: на сьогодні створено 4 громади з чисельністю мешканців до 2 тис. осіб. Окрім цього, слід розуміти, що вартість таких послуг суттєво різниться в надто малих громадах і громадах з населенням понад 30 тис. осіб (8 громад).

Аналіз ОТГ за чисельністю мешканців показує, що фінансові умови життєдіяльності громад з різною чисельністю населення суттєво різняться. Дані рис. 4.9 і табл. 4.4 демонструють, що у територіальних громад, чисельність жителів яких не перевищує 3 тис. осіб, показник власних доходів на одного мешканця є найнижчими – 1194,23 грн. В об'єднаних громадах з чисельністю населення 3-5 тис. осіб середнє значення власних доходів в розрахунку на одну особу складає 1424,48 грн. Однак таке високе значення показника є дещо суб'єктивним, оскільки значною мірою обумовлене надвисоким значенням показника в одній з громад. Без урахування цієї громади середній показник власних доходів в ОТГ з кількістю жителів 3-5 тис. осіб становитиме 1159,51 грн. Тобто фінансова спроможність громад з чисельністю населення до 5 тис. мешканців є порівняно нижчою, ніж у чисельніших за населенням громадах. У громадах з населенням понад 5 тис. мешканців питомі показники власних доходів є вищими,

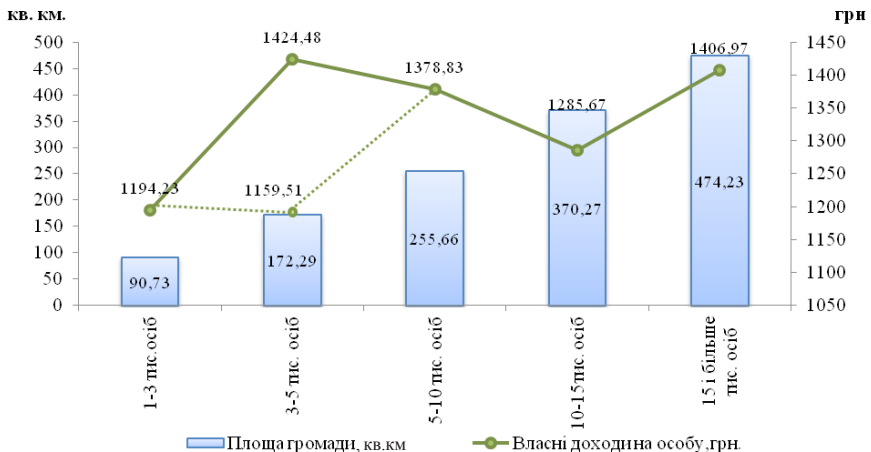


Рис. 4.9. Середні значення питомих показників власних доходів бюджетів ОТГ в розрізі їх груп за чисельністю населення, 2016 р.

Таблиця 4.4

Характеристика середніх значень окремих показників ОТГ у 2016 році

	1-3 тис. осіб					3-5 тис. осіб					5-10 тис. осіб				
	Кіль- кість ОТГ	Площа громади, км. кв.	Кількість населен- них пунктів	Кількість місцевих рад	Власні доходи, грн/ особу	Кіль- кість ОТГ	Площа громади, км. кв.	Кількість населен- них пунктів	Кількість місцевих рад	Власні доходи, грн/ особу	Кіль- кість ОТГ	Площа громади, км. кв.	Кількість населен- них пунктів	Кількість місцевих рад	Власні доходи, грн/ особу
Вінницька	-	-	-	-	-	1	88,4	5,0	2,0	2045,0	-	-	-	-	-
Волинська	1	69,2	6,0	2,0	1243,0	1	211,6	12,0	4,0	428,0	3	271,0	20,7	5,3	971,7
Дніпропетровська	1	82,2	9,0	2,0	991,0	4	223,4	13,5	3,0	1509,2	5	264,9	8,0	2,6	3210,2
Донецька	-	-	-	-	-	1	231,8	14,0	3,0	5664,0	1	296,7	11,0	4,0	823,0
Житомирська	1	96,8	5,0	3,0	984,0	3	177,6	13,7	4,3	723,3	5	388,7	21,2	6,6	1364,4
Закарпатська	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Запорізька	-	-	-	-	-	2	407,9	9,5	3,0	1953,0	3	336,0	9,7	4,0	1411,3
І.-Франківська	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	84,3	5,0	2,0	519,0
Київська	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Кіровоградська	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Луганська	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Львівська	4	66,4	9,0	2,2	725,0	5	68,3	9,4	2,8	550,2	6	83,3	11,3	3,8	940,3
Миколаївська	-	-	-	-	-	1	229,4	4,0	2,0	1420,0	-	-	-	-	-
Одеська	2	154,4	6,5	2,0	1579,0	1	236,8	14,0	3,0	776,0	1	252,1	8,0	3,0	1423,0
Полтавська	3	113,3	8,0	2,7	2439,0	3	136,6	9,3	2,7	1647,7	3	97,7	10,3	2,7	1702,7
Рівненська	1	63,4	9,0	2,0	794,0	2	60,4	8,0	2,0	684,0	1	426,4	9,0	4,0	342,0
Сумська	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	465,1	21,0	8,0	1956,0
Тернопільська	3	63,5	5,3	2,3	580,3	8	90,1	6,5	3,7	805,0	8	119,6	8,6	5,4	1474,0
Харківська	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Херсонська	-	-	-	-	-	1	206,2	14,0	4,0	1186,0	-	-	-	-	-
Хмельницька	-	-	-	-	-	3	119,0	9,0	3,0	1337,7	10	268,3	13,9	6,9	1026,4
Черкаська	-	-	-	-	-	1	127,0	6,0	4,0	1059,0	2	126,9	3,0	2,0	1872,5
Чернівецька	1	92,1	6,0	2,0	965,0	1	58,7	4,0	2,0	461,0	4	79,2	4,2	3,2	537,7
Чернігівська	1	105,9	6,0	2,0	1642,0	2	255,7	11,5	3,0	1967,0	2	530,4	14,0	4,5	-

Продовження таблиці 4.4

	10-15 тис. осіб					15 і більше тис. осіб				
	Кількість ОТГ	Площа громади, км. кв.	Кількість населених пунктів	Кількість місцевих рад у складі ОТГ	Власні доходи на 1 особу, грн	Кількість ОТГ	Площа громади, км. кв.	Кількість населених пунктів	Кількість місцевих рад в складі ОТГ	Власні доходи на 1 особу, грн.
Вінницька	-	-	-	-	-	1	129,3	9,0	2,0	2045,0
Волинська	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Дніпропетровська	3	241,9	10,7	2,7	3354,0	2	477,9	12,0	4,0	1602,5
Донецька	-	-	-	-	-	1	1209,8	40,0	13,0	1656,0
Житомирська	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Закарпатська	1	76,8	3,0	3,0	351,0	1	91,3	3,0	3,0	1371,0
Запорізька	1	438,3	9,0	3,0	1158,0	-	-	-	-	-
Івано-Франківська	1	140,6	12,0	6,0	272,0	1	184,5	9,0	8,0	326,0
Київська	1	210,5	6,0	4,0	1147,0	-	-	-	-	-
Кіровоградська	2	213,0	12,5	3,0	1448,0	-	-	-	-	-
Луганська	2	507,0	15,0	5,0	1493,5	-	-	-	-	-
Львівська	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Миколаївська	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Одеська	3	311,3	11,7	4,3	1696,3	1	854,6	28,0	17,0	1166,0
Полтавська	-	-	-	-	-	3	352,7	32,0	6,7	2558,7
Рівненська	1	337,7	7,0	3,0	1517,0	-	-	-	-	-
Сумська	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Тернопільська	3	1633,3	13,7	8,3	769,7	4	368,0	26,2	15,2	862,0
Харківська	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Херсонська	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Хмельницька	3	257,8	20,0	10,0	1292,0	6	600,0	44,0	17,5	1075,5
Черкаська	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Чернівецька	4	75,0	4,5	3,2	929,5	-	-	-	-	-
Чернігівська	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-

причому від збільшення кількості населення в громадах цей показник уже залежить мало.

Зазначимо, що громади у гірських районах вирізняються низькою дохідністю. У Верхнянській ОТГ Івано-Франківської області та Вільховецькій ОТГ Закарпатської області показниками власних доходів на одного жителя становлять відповідно 272,0 грн та 351,0 грн (19,73 та 25,46% до середнього значення по групі), що й зумовило дещо нижчий показник середнього значення доходів у групі громад з населенням 10-15 тис. осіб.

Отже, питання формування спроможних територіальних громад на добровільній основі не можна охарактеризувати як найбільш вдале. При об'єднанні громад потрібно дотримуватися чітко визначених принципів та критеріїв формування ОТГ, не допускаючи надто великих відхилень у параметрах їх демографічного й просторового потенціалу, що спричинює значну фінансово-бюджетну диференціацію громад й ускладнює процеси бюджетного регулювання й вирівнювання.

Дані рис. 4.10 свідчать, що кількість жителів впливає на фінансову спроможність ОТГ. В об'єднаних територіальних громадах з чисельністю мешканців 1-3 тис. осіб рівень фінансової незалежності становить 75,32%, з чисельністю жителів 3-5 тис. осіб – 75,16%, з

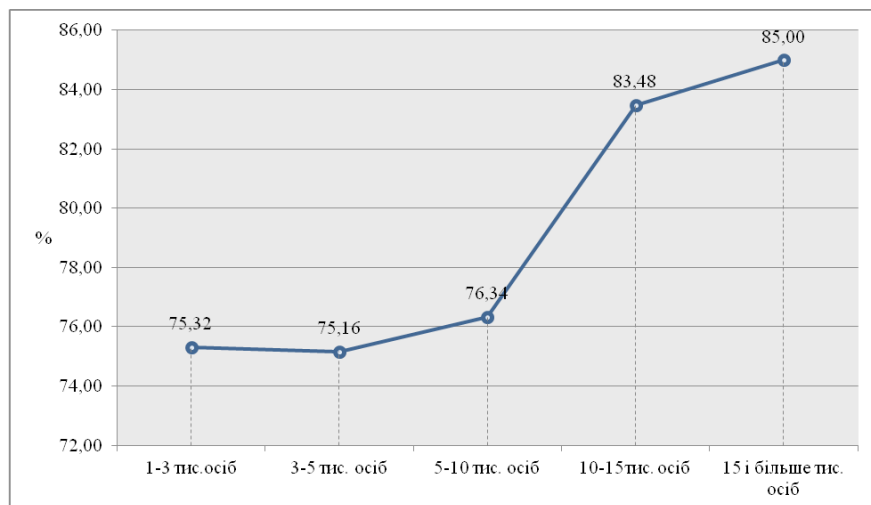


Рис. 4.10. Рівні фінансової незалежності об'єднаних територіальних громад у 2016 р.

Складено за: Те ж джерело.

населенням 5-10 тис. осіб – 76,34%. У громадах з населенням понад 10 тис. осіб цей показник вищий за попередні на 7-8%, однак при подальшому зростанні чисельності мешканців громад приріст показника фінансової незалежності є незначним.

Формування ОТГ супроводжується, окрім фінансової автономізації, реорганізацією адміністративно-управлінського апарату, що прямо впливає на зміну обсягів видатків на утримання відповідного апарату. При аналізі витрат на управлінсько-адміністративний персонал в об'єднаних громадах України (рис. 4.11), можна визначити такі основні тенденції:

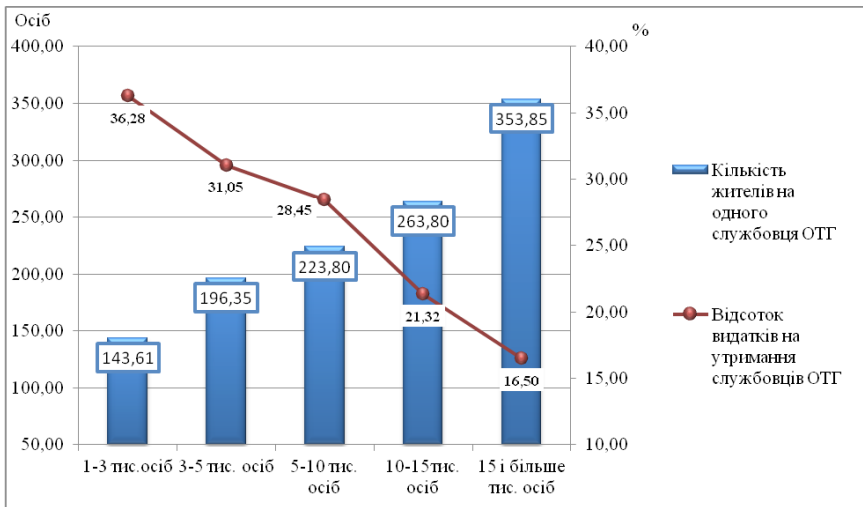


Рис. 4.11. Залежність витрат місцевих бюджетів на утримання органів управління ОТГ від чисельності мешканців

Складено за: Те ж джерело.

- чим більша територіальна громада, тим меншою є частка витрат на утримання службовців ОТГ у загальних видатках місцевого бюджету (в громадах з чисельністю жителів 1-3 тис. осіб він становить 36,28 %, тобто більше 1/3 усіх видатків, а в громадах з населенням 15 тис. і більше він становить в середньому 16,5%);
- у великих громадах та ж кількість службовців обслуговує більше мешканців, таким чином досягається ефективніше використання праці управлінського персоналу та, відповідно, знижується вартість соціальної послуги. В ОТГ з чисельністю жителів

1-3 тис. осіб на одного управлінця припадає 144 мешканці, а у ОТГ з 15 тис. і більше жителів – 354 мешканці. Проте слід розуміти, що збільшення навантаження на одного управлінця може обумовити зниження якості надання соціальної чи управлінської послуги. Виникатимуть деякі незручності для мешканців громади. З огляду на це, можемо говорити, що найефективнішим у співвідношенні «ціна – послуга – якість» будуть громади з чисельністю мешканців 10-15 тис. осіб.

Окрім того, варто звернути увагу на питання доступності до центрів надання адміністративних послуг (ЦНАП). Концепція формування центрів надання адміністративних послуг передбачає створення інтегрованого єдиного місця прийому громадян і представників підприємництва та інших суб'єктів господарювання для надання їм якнайбільшої кількості адміністративних послуг. Зрозуміло, що, найімовірніше, у процесі об'єднання територіальних громад ЦНАП буде розташовано в центрі громади, де має бути відповідна інфраструктура, зокрема приміщення. Тому важливою є транспортна доступність до центру громад. У територіально великих громадах вона погіршується. З огляду на це, очевидно, що комфортніше почуватимуть себе мешканці середніх і менших громад, оскільки у них відстань до центру ОТГ значно менша (табл. 4.4), а один службовець ЦНАП обслуговуватиме меншу кількість громадян.

Таким чином, можна зробити висновок, що ближчим до оптимального буде рівень надання адміністративних послуг в громадах з чисельністю жителів від 10 до 15 тис. осіб. У більших громадах виникатиме потреба створення додаткових центрів їх надання, що вимагатиме додаткових бюджетних ресурсів.

Така ж ситуація і у сфері надання освітніх і медичних послуг. Зокрема, в питанні надання якісних освітніх послуг державою передбачено оптимізацію загальноосвітніх навчальних закладів з одночасним формуванням опорних шкіл. Основними принципами, за якими передбачається формування опорних шкіл та оптимізація освітнього процесу, є покращення матеріального стану шкіл; закриття шкіл з непомірно високими витратами на утримання; формування шкіл-філій; збереження початкової школи, максимально наближеної до місця проживання дитини.

Реформою децентралізації передбачене надання освітньої субвенції для фінансування освітніх установ. У 2016 р. її розмір становив 9,3 тис. грн. у розрахунку на одного учня. Однак у більшості ОТГ вартість освітньої послуги є значно вищою. Різниця між реальною

потребою та освітньою субвенцією фінансується з власних бюджетних надходжень ОТГ, що для багатьох громад є важким тягарем.

У 2016 р. в громадах з чисельністю жителів 1-3 тис. осіб середній рівень видатків на одного учня становить 16,84 тис. грн., з населенням 3-5 тис. осіб – 16,42 тис. грн. У громадах з населенням 5-10 тис. осіб цей показник нижчий – 15,03 тис. грн. Ще нижчим він є в ОТГ з 10-15 тис. жителів – 12,25 тис. грн, а в більших громадах знову зростає – до 12,47 тис. грн (рис. 4.12).

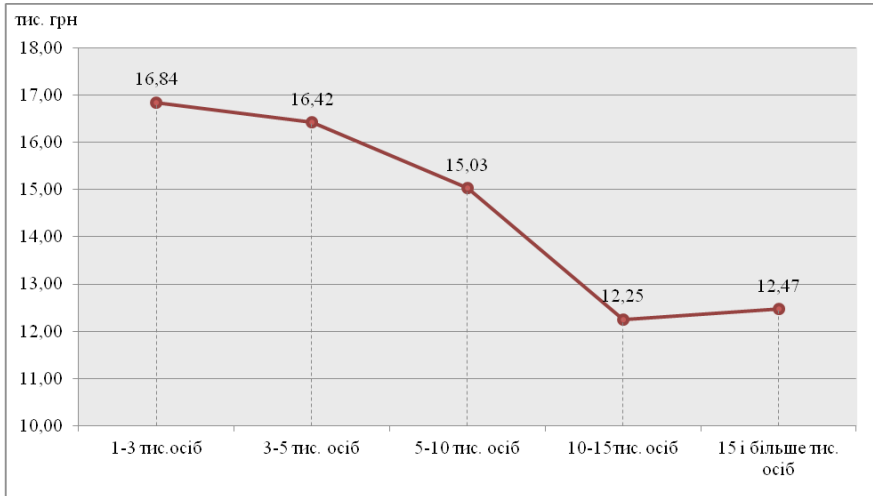


Рис. 4.12. Середній рівень видатків на одного учня в ОТГ з різною чисельністю населення

Складено за: Те ж джерело.

Проведене дослідження дає підстави для висновків щодо оптимальної чисельності мешканців ОТГ з огляду на досягнення ефективності розвитку адміністративно-територіальних одиниць базового рівня (рис. 4.13).

Встановлено, що зі збільшенням чисельності жителів громади зростають її економічний потенціал, фінансова незалежність, а також можливості надання якісних послуг населенню. Попри те, зі збільшенням громад управління та послуги стають більш віддаленими від жителів, знижуються можливості у членів громад впливати на прийняття рішень щодо їх розвитку. У громадах з чисельністю населення понад 15 тис. осіб також не прослідковується ефект приросту рівня фінансової незалежності, а витрати в освітній сфері починають зростати.

ФОРМУВАННЯ ОБ'ЄДНАНОЇ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ					
НЕВЕЛИКІ ОТГ		СЕРЕДНІ ОТГ		ВЕЛИКІ ОТГ	
1-3 тис.осіб	3-5 тис.осіб	5-10 тис.осіб	10-15 тис.осіб	15 і більше тис.осіб	
Низький	Низький	Середній	Високий	Високий	Економічний потенціал
Низький	Низький	Низький	Високий	Високий	Фінансова незалежність
Низький	Низький	Середній	Високий	Високий	Забезпечення якості надання послуг
Високий	Високий	Середній	Середній	Низький	Рівень впливу громади на прийняття рішень
Високий	Високий	Середній	Середній	Низький	Наближеність управл. та послуг до громадян

↑
оптимальний

Рис. 4.13. Матриця визначення оптимальних параметрів ОТГ

Таким чином, можемо констатувати, що громади з чисельністю мешканців 10-15 тис. осіб, у яких не перевищуватимуться параметри допустимої транспортної доступності до адміністративного центру, можна вважати близькими до оптимальних при формуванні ОТГ.

Розділ 5. ФІНАНСОВА СПРОМОЖНІСТЬ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД І МІЖБЮДЖЕТНІ ВІДНОСИНИ В КОНТЕКСТІ АДМІНІСТРАТИВНО- ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ РЕФОРМИ

5.1. Теоретичні засади реформування фінансових відносин на місцевому рівні в умовах реалізації політики бюджетної децентралізації

Упродовж останніх років поняття «бюджетна децентралізація» стало невід’ємною частиною суспільних дискусій, а питання розвитку територіальних громад дедалі активніше обговорюються у вітчизняній економічній науці. І це не дивно, адже чинна система місцевого самоврядування в Україні вирізняється низькою ефективністю та нездатністю задовольнити потреби суспільства в наданні якісних послуг (адміністративних, соціальних та ін.). Більшість наявних територіальних громад через надмірну подрібненість та слабкість фінансової бази неспроможні виконувати в повному обсязі повноваження органів місцевого самоврядування. Зазначене доводить, що проведення масштабної реформи державного управління з перерозподілом функцій і повноважень від центральних до місцевих органів влади є назрілою та об’єктивною потребою в Україні.

З іншого боку, сучасні процеси, які відбуваються в бюджетній системі України у взаємовідносинах між бюджетами різних рівнів і передбачають зміцнення самостійності місцевих бюджетів, а відтак і місцевого самоврядування, потребують вироблення нових підходів до ефективного управління формуванням та використанням бюджетних ресурсів на рівні базових адміністративно-територіальних одиниць.

Вплив бюджетної децентралізації на соціально-економічні процеси на місцях, його ступінь, причини активізації, моделі бюджетної децентралізації, і, що не менш важливо, умови та готовність суспільства до її реалізації – це невеликий перелік питань, які в умовах наявних суспільно-політичних викликів та процесів, що відбуваються у сфері державних фінансів в Україні, потребують поглибленого дослідження та обговорення. Формування дієздатної системи місцевого самоврядування вимагає децентралізації влади, а це, своєю чергою, потребує проведення повномасштабної реформи державних

фінансів, основною детермінантою в якій є децентралізація бюджетних ресурсів.

Термін «децентралізація» є багатозначний, у класичному розумінні означає послаблення централізації; така система управління, за якої частина функцій центральної влади переходить до місцевих органів самоуправління; розширення прав низових органів управління. Науці відомі різні концепції децентралізації: економічна, політична, адміністративна, географічна, фінансова (бюджетна) тощо. На законодавчому рівні поняття «децентралізація» вперше було закріплено у Франції у XVIII ст. і передбачало поділ адміністративних прав на дві категорії: ті, які належать виключно до компетенції держави, і ті, які надаються громаді шляхом делегування²⁸¹. Подальшого розвитку децентралізація набула в дослідженнях німецьких класиків, котрі вважали, що місцеві інтереси краще можуть бути оцінені на місцях, аніж центральною владою, яка задовольняє останні за вищу ціну, ніж при забезпеченні їх місцевою владою²⁸².

Сутність бюджетної децентралізації в широкому її розумінні зводиться до розподілу відповідальності між органами влади різних рівнів у процесі управління бюджетними коштами. У вузькому розумінні бюджетна децентралізація передбачає певний ступінь автономності місцевих органів влади, яка дозволяє їм приймати виважені рішення в бюджетно-податковій сфері.

В європейській економічній літературі зміст бюджетної децентралізації розкривається через такі підходи²⁸³:

- 1) *децентралізація доходів* – закріплення за місцевим самоврядуванням переліку власних доходів, достатніх для належного і якісного виконання встановлених для відповідного рівня місцевого самоврядування завдань і функцій та право самостійно встановлювати їх розміри;
- 2) *децентралізація видатків* – надання місцевому самоврядуванню фінансових ресурсів на виконання завдань і функцій;
- 3) *процесуальна і організаційна самостійність* – право самостійно під відповідальність органів, та посадових осіб місцевого самоврядування формувати, затверджувати, виконувати фінансові плани, кошториси, бюджети, забезпечувати звітність і контроль.

²⁸¹ Панейко Ю. Теоретичні основи самоврядування / Ю. Панейко. – Львів: Літопис, 2002. – С. 82.

²⁸² Авалов З. Д. Децентрализация и самоуправление во Франции / З. Авалов. – СПб., 1905. – 347 с.

²⁸³ Ruśkowski E., Salachna J. *Finanse lokalne po akcesji*, 2 wyd. – Warszawa: Wolters Kluwer Polska Sp., 2007. – S. 29.

Ведучи мову про реформування фінансових відносин і розподіл повноважень між рівнями влади, варто наголосити, що основним чинником для розподілу функцій між бюджетами всіх рівнів у країні є адміністративно-територіальний устрій, який є найважливішою складовою організації держави та визначає моделі організації місцевих фінансів: федеративні, унітарні та місцеві фінанси країн з регіональною автономією.

Так, для федеративних країн властивий чітко виражений розподіл функцій між ланками бюджетної системи, а організація міжбюджетних відносин відповідає моделі бюджетного федералізму, котра може бути представлена двома типами – децентралізованим (дозволяє забезпечити максимальну фіскальну автономію місцевих бюджетів за рахунок надання органам місцевого самоврядування широких прав у сфері оподаткування та здійснення запозичень), він властивий США, та кооперативним (спрямований на забезпечення територіальної справедливості), який властивий Німеччині.

Для унітарних країн характерною є модель бюджетного унітаризму, за якої суб'єктами міжбюджетних відносин є центральні органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування, при цьому центральні органи сповідують політику вирівнювання фінансового потенціалу територій та встановлення єдиних стандартів якості суспільних послуг. Більша частина суспільних послуг населенню фінансується з місцевих бюджетів. До таких країн, про які йде мова, належать Швеція, Нідерланди, Великобританія, Португалія, Норвегія. При цьому принципи розподілу функцій між ланками бюджетної системи можуть суттєво різнитися.

Щодо країн, в яких територіальний устрій характеризується широкою автономією регіональних та місцевих органів влади, то в цьому випадку розподіл функцій між ланками бюджетної системи майже відсутній, а суспільні послуги фінансуються з усіх рівнів бюджетної системи. До таких країн належать Італія та Іспанія.

Відмінності між моделями організації фінансових відносин в країнах з різним державним укладом можна відслідкувати за формами бюджетної децентралізації (табл. 5.1).

Важливо зазначити, що незалежно від виду моделі бюджетної децентралізації їй властива певна особливість: реалізується в системі державних фінансів, зберігаються єдині для всієї країни правила оподаткування, єдині підходи до формування та виконання бюджетів.

Очевидно, що залежно від характеру взаємодії органів влади на всіх рівнях бюджетної сфери, форми бюджетної децентралізації

Таблиця 5.1

Форми бюджетної децентралізації*

Види бюджетної децентралізації	Змістовне наповнення
Деволуція	Форма бюджетної децентралізації, при якій відбувається делегування повноважень органам місцевого самоврядування в певних сферах і забезпечується самостійність у прийнятті управлінських рішень щодо надання суспільних благ та фінансування своєї діяльності. Передбачає наявність власної ресурсної бази, необхідної для вирішення завдань певної території.
Деконцентрація	Передбачає розподіл відповідальності в середині країни за рівнями влади, при цьому не послаблюючи вертикалі державного управління (місцеві органи підпорядковані центральній владі). При такій формі децентралізації органи місцевого самоврядування можуть мати (або не мати) право самостійно приймати управлінські рішення. По суті деконцентрація знижує навантаження центральної влади з надання суспільних благ та означає передачу на нижчі рівні відповідальності за виконання функцій держави.
Делегування	Передбачає делегування центральною владою повноважень органам місцевого самоврядування за організацію та надання суспільних благ населенню, але сам процес залишається підконтрольним центру, тобто нормативно-правове регулювання закріплене за центральною владою.

*Складено з використанням: Сунцова О. О. Місцеві фінанси: [Навч. посіб. для студ. вищ. навч. закл.] / О. О. Сунцова. – [2-ге вид.]. – К.: Центр учбової літератури, 2008. – 488 с.; Круш П. В. Національна економіка: регіональний та муніципальний вимір: підручник / П. В. Круш, О. О. Кожемяченко. – К.: Центр учбової літератури, 2011. – 320 с.

матимуть свої переваги та недоліки, відрізнятимуться масштабом та характером процесів реалізації. Тим не менше, дослідження практики бюджетної децентралізації засвідчують, що її реалізація (через реформи міжбюджетних відносин, зміну механізмів вирівнювання, регулювання тощо), здатна продукувати ефективне місцеве управління, підвищити ефективність та якість управління місцевими фінансами.

Оскільки тип бюджетної децентралізації залежить від державного укладу країни, то основним критерієм відповідності того чи іншого її виду сучасним тенденціям розвитку як суспільного сектору, так і управління державними фінансами є наявність незалежних органів місцевого самоврядування, наділених правом автономності в реалізації бюджетної політики. Важливо наголосити, що прояви

різних форм бюджетної децентралізації спостерігаються практично в усіх без винятку економічних системах, але її результативність і ступінь впливу на соціально-економічний розвиток залежать від того, яким чином сформовані підходи до її реалізації. На думку фахівців, реалізація бюджетної децентралізації передбачає існування таких базових позицій²⁸⁴:

- наявність кількох рівнів системи органів влади з чітким розмежуванням повноважень;
- органи місцевого самоврядування мають бути наділені достатніми повноваженнями в межах своїх територій, у тому числі і в нормативно-правовому регулюванні;
- центральна влада має забезпечувати вільне переміщення товарів, послуг і факторів виробництва між територіями;
- наявність жорстоких бюджетних обмежень для всіх рівнів влади, обмежене використання розподілу доходів;
- наявність інституційних гарантій того, що розмежування повноважень між рівнями влади матиме стійкий та довготерміновий характер.

Таким чином, бюджетну децентралізацію слід розглядати як систему відносин, що виникають між різними рівнями влади в процесі розподілу повноважень щодо прийняття управлінських рішень з формування та використання бюджетних ресурсів. Обговорюючи питання сутності бюджетної децентралізації, важливо чітко усвідомлювати, що, по-перше, бюджетна децентралізація і дерегулювання не є синонімами і не є самоціллю. Основне її призначення – максимально ефективно реалізувати функції держави шляхом вдосконалення міжбюджетних відносин, а також контролю за бюджетним процесом. По-друге, бюджетна децентралізація не заперечує централізацію, якщо система «центр-регіони» побудована розумним чином з чітким розподілом зон впливу та компетенцій.

В умовах децентралізації владних відносин в Україні актуалізуються дослідження, пов'язані з ефективним управлінням державними фінансами на місцевому рівні. Теоретико-методологічною основою удосконалення територіальної організації влади шляхом формування самодостатніх фінансово спроможних територіальних громад слугуватимуть положення теорії бюджетної децентралізації. Концепція бюджетної децентралізації в економічній літературі посідає

²⁸⁴ Ларина С. Е. Модели реализации стратегии бюджетной децентрализации [Електронний ресурс] / С. Е. Ларина, П. А. Высоцкий // Бизнес в законе: Экономико-юридический журнал. – 2009. – Вып. №5. – Режим доступа : <http://cyberleninka.ru/article/n/modeli-realizatsii-strategii-byudzhethnoy-detsentralizatsii>

основне місце в теорії суспільних фінансів та вважається важливою складовою бюджетної політики. З іншого боку, в науковому середовищі активно побутує думка, що бюджетна децентралізація є одним із механізмів бюджетного федералізму, а за певних умов і необхідною умовою його реалізації. Теоретичною основою, на базі якої формувалась парадигма бюджетного федералізму, слугували роботи У. Оутса²⁸⁵ та Ч. Тіббу²⁸⁶, Р. Масгрейва²⁸⁷. Вони вперше ввели поняття *бюджетного федералізму*, під яким розуміли автономне функціонування бюджетів окремих рівнів влади, бюджетні взаємовідносини за чітко визначеними правилами, при цьому мають бути збережені такі умови: розмежування повноважень за рівнями влади за видатками; наділення всіх рівнів влади фінансовими ресурсами для виконання своїх повноважень; згладжування вертикальних і горизонтальних дисбалансів за допомогою бюджетних трансфертів задля досягнення певних стандартів суспільних послуг по всій території країни.

В основі теорії бюджетного федералізму закладена фундаментальна ідея (*теорема децентралізації У. Оутса, 1972 р.*) про те, що «якщо в ізолюваному територіальному утворенні існує можливість для надання суспільного блага і його граничні витрати дорівнюють середнім витратам його виробництва в кожному з утворень незалежно від того, надаються вони централізовано чи децентралізовано, то надання цього блага місцевими органами самоврядування в кількості, що відповідає реальному попиту, завжди буде ефективнішим, ніж його надання центральним урядом у фіксованому обсязі (на постійному рівні)»²⁸⁸. Тобто рівень влади, який розташований якомога ближче до споживачів бюджетних послуг, здатний забезпечити ефективне витрачання бюджетних коштів на задоволення суспільних благ та послуг, причому вигоди від них покривають вартість, яку готові платити покупці. Правда, дана теоретична модель довгий час не давала чіткої відповіді на питання: чому економічні агенти між територіями були розподілені таким чином, що їх вподобання схожі в одній адміністративно-територіальній одиниці, але відмінні між регіонами? Як з'ясувалося, цьому теж є своє пояснення (*гінотеза Тіббу*,

²⁸⁵ Oates W. Fiscal Federalism. N. Y.: Harcourt, Brace, Jovanovich, 1972; Oates W. E. Of the evolution of fiscal federalism: theory and institutions // National Tax Journal. – 2008. – Vol. 61. – June. – P. 313–334.

²⁸⁶ Tiebout Ch. A Pure Theory of Local Expenditures / Tiebout Ch., Journal of Political Economy. October, 1956. – P. 416–424.

²⁸⁷ Musgrave R. The Theory of Public Finance / Musgrave R. – New York: McGraw-Hill, 1959.

²⁸⁸ Oates W. Fiscal Federalism. – N. Y.: Harcourt, Brace, Jovanovich, 1972.

1956 р., в науці отримала назву «голосування ногами»): економічні агенти самі вибирають адміністративно-територіальну одиницю, де їм буде забезпечено достатній рівень суспільних благ та податкового навантаження, яке буде відповідати їхнім вподобанням. Результати досліджень засвідчують, що практична реалізація припущення Тібу обмежена дією таких факторів: відсутністю ідеальних місцевих благ; неможливістю провести адміністративно-територіальний поділ відповідно до оптимальних умов виробництва локальних суспільних благ. Відповідно до згаданих вище теорій, суть бюджетного федералізму зводиться до того, що рішення, які приймаються на кожному рівні влади в частині надання суспільних благ, мають відображати вподобання населення відповідної території.

У такому контексті бюджетний федералізм як принцип управління суспільними фінансами передбачає²⁸⁹:

- щонайменше два рівні управління, які реалізують владу щодо однієї і тієї ж території і одного і того ж населення;
- кожен рівень управління має що найменше одну сферу діяльності, в якій він повністю автономний;
- існують гарантії (зазначені в конституції) незалежності кожного рівня управління у своїй власній сфері.

Відповідно до класичної теорії бюджетного федералізму²⁹⁰, основні функції суспільного сектору зводяться до: підвищення економічної ефективності наданих суспільних благ (*за які відповідають місцеві органи влади*), досягнення макроекономічної стабільності та перерозподіл доходів (*за які відповідають центральні органи влади*), причому без акценту на те якому рівню влади надається пріоритет. Основним джерелом видатків «на місцях» є місцеві податки, а це означає, що послуги оплачують ті, хто ними користується. Філософія бюджетного федералізму у своїй глибині існування опирається на дві взаємодоповнюючі тенденції: до конкуренції між регіональними органами влади на умовному ринку суспільних послуг та до вирівнювання умов цієї конкуренції і забезпечення по всій країні мінімальних соціальних стандартів.

У загальному розумінні термін «бюджетний федералізм» – є більш ширшим поняттям (оскільки виходить за межі бюджетних відносин), що включає систему взаємовідносин між бюджетами різних рівнів, яка має забезпечувати соціально-економічну ефективність,

²⁸⁹ Остром В. Смысл американского федерализма. Что такое самоуправляющееся общество / В. Остром; [пер. с англ.]. – М., 1993. – С. 22.

²⁹⁰ Oates W. Fiscal Federalism. – N. Y.: Harcourt, Brace, Jovanovich, 1972.

територіальну справедливість та політичну стабільність і базується на таких принципах²⁹¹:

- *автономії* – закріплення власних джерел доходів на кожному рівні влади з можливістю визначення напрямів їх використання;
- *субсидіарності* – максимальна наближеність органів влади до споживачів бюджетних послуг;
- *територіальної відповідності* – максимальний збіг територіальної юрисдикції органа влади і споживача бюджетних послуг;
- *справедливості* – забезпечення рівного доступу до суспільних послуг належної якості;
- *недопущення вилучень* до бюджетів вищого рівня додаткових доходів та невикористаних чи додатково отриманих джерел доходу;
- *відшкодування видатків*, що виникли внаслідок рішень, які було прийнято органами влади та управління вищого рівня;
- *чіткого розмежування* видаткових повноважень між державними та місцевими органами влади управління та бюджетної відповідальності (зокрема відповідальності за фінансове забезпечення завдань та функцій бюджетними коштами, акумульованими відповідним бюджетом);
- *консенсусу* між різними рівнями влади та управління з питань бюджетно-податкової політики.

Комплексний підхід, який буде враховувати зазначені вище принципи, дозволить прийняти ефективні рішення щодо розмежування видаткових повноважень. Результативність бюджетного федералізму визначає порядок формування доходів, видатків та відносини між бюджетами різних рівнів. Залежно від видаткової частини бюджету певного рівня розрізняють такі варіанти закріплення доходів²⁹²:

- 1) за місцевими органами влади закріплюють всі податкові надходження з території, яка є під їхньою юрисдикцією. При цьому частина доходів має перераховуватись в центральний бюджет для виконання повноважень уряду;
- 2) всі податкові надходження закріплені за центральною владою з можливістю подальшого розподілу, шляхом надання грантів,

²⁹¹ Возняк Г. В. Проблеми розвитку бюджетного федералізму в Україні / М. А. Козоріз, Г. В. Возняк // Вісник THEY. – 2012. – №1. – С. 108-115.

²⁹² King D. N. Local Government Economics in Theory and Practice. / King D. N. – L.: Routledge, 1992; Оценка налогового потенциала регионов и распределение финансовой помощи из федерального бюджета / Баткибеков С., Кадачников П., Луговой О. // Совершенствование межбюджетных отношений в России. – М., 2000. – С. 83–237.

трансфертів чи встановлення нормативів відрахувань (за всіма чи окремими податками) бюджетам нижчого рівня;

- 3) деяка частина доходів закріплюється за регіональними та місцевими рівнями, а у випадку необхідності компенсація дефіциту здійснюється шляхом перерахування трансфертів.

Загальноприйнятою є думка про те, що бюджетний федералізм властивий країнам з федеративним типом устрою, для якого характерна своя модель (*американська, німецька*). Вибір конкретної моделі залежить від типу організації бюджетної системи країни (*централізованого, децентралізованого чи комбінованого*). Цілком очевидно, що бюджетна децентралізація як метод реалізації політики бюджетного федералізму дає найбільш ефективні результати державного управління бюджетними коштами саме у федеративних країнах. Для унітарних країн процеси бюджетної децентралізації є не менш успішними та інтенсивними, при цьому акценти переносяться на зміцнення фінансової основи місцевого самоврядування та передачу владних повноважень на місце.

У цьому контексті варто зазначити, що у вітчизняній фінансовій науці панує дуалізм думок щодо можливості застосування в «чистому вигляді» принципів побудови бюджетної системи на засадах бюджетного федералізму. Одні вчені стверджують про неможливість його застосування для унітарних держав, інші – визнають універсальність концепції бюджетного федералізму та вважають її базовою методологію формування ефективної бюджетної політики на місцевому рівні. Тим не менше, видається, що реалізація бюджетної політики на місцевому рівні на платформі бюджетного федералізму спрямована на регулювання його соціально-економічного розвитку, підвищення фінансової автономності функціонування органів місцевого самоврядування, збалансування місцевих бюджетів, нарощення власної дохідної бази, розвиток ринку муніципальних започивень тощо.

Доцільність впровадження бюджетної децентралізації обумовлюється підвищенням ефективності функціонування бюджетної системи держави через організацію та надання суспільних послуг таким чином, щоб вони максимально відповідали впоодобанням населення. У цьому плані бюджетна децентралізація має свої переваги перед централізацією. Так, у фінансовій літературі питання бюджетної децентралізації та переваги в її користь дослідники розглядають виходячи з двох позицій: 1) зіставляючи переваги централізованого й децентралізованого способу надання

суспільних благ²⁹³ та 2) у контексті обґрунтування самостійності органів місцевого самоврядування²⁹⁴.

Слід відзначити, що до 90-х років минулого століття для країн, які розвивалися, виправданою була планово-директивна бюджетна політика, що характеризувалася максимальною централізацією бюджетних ресурсів з подальшим перерозподілом відповідно до основних напрямів державного плану. Місцевим органам влади відводилася роль виконувачів бюджетної стратегії «центру». У науці побутувала думка, що в умовах нерозвинутих суспільних та політичних інститутів децентралізація може тільки нашкодити через неефективну боргову політику органів місцевого самоврядування, що в підсумку призведе до макроекономічної дестабілізації²⁹⁵.

За економічним змістом бюджетна децентралізація покликана підвищувати ефективність функціонування бюджетної системи. Передача повноважень на місця та самостійність у прийнятті рішень при формуванні доходів та використанні бюджетних коштів це теж прерогатива бюджетної децентралізації. Територіальна наближеність влади до населення спонукає до посилення громадської активності та підзвітності громаді, а обізнаність з проблемами сприяє ефективнішому їх задоволенню, аніж у централізованому випадку²⁹⁶.

Вдало проведена бюджетна децентралізація сприяє нарощенню фінансового потенціалу території, активізації інвестиційної діяльності, стимулюванню підприємницької активності, що в підсумку зміцнює економічний потенціал та забезпечує «ґрунт» для росту і розвитку.

²⁹³ Христенко В. В. Межбюджетные отношения в управлении региональными финансами: опыт, проблемы, перспективы. / В. В. Христенко – М.: Дело, 2002. – С. 20-21; Родионова В. М. О бюджетной политике и межбюджетных отношений в субъектах Российской Федерации / В. М. Родионова // Финансы. – 2008. – № 7. – С. 24-29.

²⁹⁴ Игудин А. Г. Межбюджетные отношения и реформа местного самоуправления / А. Г. Игудин // Финансы. – 2006. – № 7 – С. 11–15.; Луніна І. О. Формування місцевих бюджетів в контексті завдань адміністративно-територіальної реформи / І. О. Луніна // Економіка України. – 2006. – № 1. – С. 23-31.

²⁹⁵ Prud'homme R. The Dangers of Decentralization / R. Prud'homme // The World bank research observer., 1995. – 10 (2). – P. 201-220; De Mello L. Fiscal Decentralization and Intergovernmental Fiscal Relations: A Cross-Country Analysis / De Mello L. // World Development., 2000. – 28 (2). – P. 365-380.

²⁹⁶ Сильва Де К. Межбюджетные отношения в России: тенденции, противоречия, пути реформирования / Сильва Де К., О. Мигара, Г. В. Курляндская // Экономика развития региона: проблемы, поиски, перспективы: Ежегодник. – Волгоград: Из-во ВолГУ, 2006. – Т. 2, вып. 7. – С. 9-20

Чи не найважливішим аспектом бюджетної децентралізації є право місцевої влади визначати форми надання суспільної послуги.

Попри очевидні переваги бюджетної децентралізації, існують чималі ризики. Одним серед них є домінування локальних інтересів над регіональними чи навіть загальнонаціональними. За оцінками експертів, надмірна децентралізація бюджетної системи ускладнює реалізацію державою такої функції як стабілізація та перерозподіл доходів²⁹⁷. За умов фінансово-економічної нестабільності (кризи) цілі державної і місцевої влади в питаннях реалізації бюджетної політики можуть мати різні пріоритети, а це означає, що політика вирівнювання бюджетної забезпеченості буде неефективною.

Співвідношення локальних (місцевих) ефектів від надання суспільних послуг та ефективності їх створення – інший потенційний «камінь спотикання» при реалізації бюджетної децентралізації. Йдеться про ризики, обумовлені «ефектом масштабу»: скорочення витрат на одиницю наданої послуги при збільшенні обсягів наданих послуг (вартість послуги зменшується при збільшенні охочих її отримати). Цей аргумент експерти часто використовують при обґрунтуванні доцільності об'єднання адміністративно-територіальних одиниць. Аналізуючи ризики бюджетної децентралізації в цьому руслі, необхідно чітко розуміти: яким має бути мінімальний розмір адміністративно-територіальної одиниці щоб співвідношення ціна/якість суспільної послуги було оптимальним, а соціально-економічний ефект – максимальним.

Попри низку фінансових ризиків бюджетної децентралізації, фахівці виокремлюють ще одну групу ризиків – управлінські. Часто такі ризики пов'язують з низькою кваліфікацією управлінського апарату органів місцевого самоврядування, домінуванням особистих інтересів над суспільними, невідповідністю формування місцевих бюджетів цілям та завданням соціально-економічного розвитку територій, що в підсумку знівелює використання потенціалу бюджетної децентралізації та призведе до зниження ефективності функціонування суспільного сектору.

Усвідомлюючи переваги та суперечності бюджетної децентралізації, все ж таки варто сказати, що ці зміни є важливими та безальтернативними. У цьому контексті слід зазначити, що процес децентралізації в багатьох унітарних країнах розпочався з прийняттям у

²⁹⁷ Prud'homme R. The Dangers of Decentralization / R. Prud'homme // The World Bank Research Observer, 1995. – 10 (2). – P. 201-220.

1985 р. Європейської хартії місцевого самоврядування²⁹⁸ (яку уже підписали 47 країн, у т. ч. й Україна), яка є пріоритетним документом для формування демократичної моделі влади на субнаціональних територіальних рівнях. Серед її основних принципів слід виділити принцип гарантованості права органів місцевого самоврядування на власні фінансові ресурси за умов, коли забезпечуються:

- відповідність обсягу цих ресурсів функціям та повноваженням місцевого самоврядування;
- формування принаймні частини ресурсів за рахунок місцевих податків та зборів, розмір яких самостійно встановлюється органами місцевого самоврядування в межах закону;
- диверсифікований і підвищувальний характер фінансових систем, на базі яких формується фінансова основа місцевого самоврядування. Ці системи мають забезпечити можливість приводити фінансові ресурси місцевого самоврядування у відповідність з реальним зростанням вартості виконання його завдань;
- фінансове вирівнювання територіальних спільнот (громад) шляхом запровадження процедур усунення фінансових диспропорцій для подолання наслідків нерівного розподілу джерел фінансування і фінансового тягаря, який вони мають нести;
- інформування органів місцевого самоврядування про порядок виділення їм перерозподілених ресурсів;
- незв'язаність конкретними проектами дотацій, що надаються місцевим органам самоврядування;
- доступ органів місцевого самоврядування до національного ринку капіталу (ст. 9).

Одночасно підкреслимо, що впродовж останніх 20 років більшість європейських країн провели реформу фінансових відносин і при цьому так чи інакше стикалися з проблемою вдосконалення свого адміністративно-територіального устрою, щоправда кожна розв'язувала її по-різному: одні проводили реформи адміністративно-територіального устрою, інші вдосконалювали окремі її елементи. Позаяк більшість європейських країн мали на меті децентралізацію громад, але для цього не мали належної матеріально-фінансової бази, то такі реформи розпочиналися з укрупнення адміністративно-територіальних одиниць та створення різних регіональних форм управління. Як наслідок, кожна країна обрала свій тип організації

²⁹⁸ European Charter of Local Self-Government [Електронний ресурс]. – Режим доступу: Conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaties/Html/122.htm

місцевих фінансів, в основі якого були закладені принципи чи то бюджетного федералізму чи то бюджетного унітаризму зі своїми підходами до розподілу повноважень між центральною і місцевою владою у сфері фінансово-бюджетних та міжбюджетних відносин.

З моменту проголошення незалежності України і до сьогодні не вдалося створити ефективно діючу систему місцевого самоврядування, а хронічний дефіцит фінансових ресурсів територіальних громад та надмірна їх подрібненість не дозволили децентралізувати бюджетну систему. Проблема розподілу повноважень між «центром» та місцевими громадами завжди була каменем спотикання для української влади. Окрім того, потрібно визнати, що органи влади «на місцях» завжди вели боротьбу за додаткові бюджетні ресурси і при цьому не особливо прагнули набути додаткові функції, тобто існувала така собі «вітчизняна модель бюджетної децентралізації». В кінці 90-х років вперше було оголошено про наміри запровадження бюджетної децентралізації, яка мала сприяти фінансовій автономії органів місцевого самоврядування та стимулювати розвиток територіальних громад. Однак вона не супроводжувалася адміністративно-територіальною реформою, ієрархічна система управління була постійним джерелом конфліктів та дестимулюючим чинником розвитку. Щоб понизити рівень напруги в стосунках органів влади різних рівнів, на початку 2000-х років у бюджетній системі України були проведені інституційні зміни, які дозволили встановити прямі міжбюджетні відносини Державного бюджету з обласним, районними та бюджетами міст обласного значення (табл. 5.2). Варто наголосити, що бюджетно-податкові новації 2010-2011 рр. здебільшого стосувалися регіональних бюджетів (обласних, м. Києва та Севастополя, АРК), у той час як бюджети територіальних громад не зазнали суттєвих змін.

Логічним продовженням цих змін повинна була стати реформа адміністративно-територіального устрою. Однак цей процес не був доведений до логічного кінця, а тому розпочата бюджетна децентралізація не була завершена.

З огляду на зазначене вище, видається, що одним з основних завдань модернізації економіки України на сучасному етапі розвитку є реформування системи територіальної організації влади та проведення повномасштабної децентралізації бюджетних ресурсів, яка дозволить сформувати ефективну систему місцевого самоврядування та фінансово спроможні територіальні громади.

Започатковані в кінці 2014 р. бюджетно-податкові реформи в Україні покликані були створити нову фінансову основу для місцевого самоврядування. По суті було оголошено про початок чергового етапу бюджетної децентралізації та створення фінансово самодостатніх територіальних громад, які б мали прямі бюджетні відносини з Державним бюджетом України.

Основною детермінантою фінансової самодостатності територіальних громад є бюджетна, оскільки саме вона дозволяє фінансувати заклади освіти, охорони здоров'я, соціальну сферу тощо, а тому цілком очевидно, що рівень забезпеченості бюджету фінансовими ресурсами визначає фінансову спроможність та самодостатність територіальних громад, що в кінцевому підсумку є запорукою надання якісних суспільних послуг населенню і щонайважливіше – подальшого розвитку території. У цьому контексті доречно зауважити, що фінансова самодостатність громад потребує реалізації такої бюджетної політики держави, яка б забезпечила умови для зростання економіки, а це, своєю чергою, сприяло б нарощенню бюджетного потенціалу території. Зрозуміло, що мова йде про відповідні обсяги закріплених та власних доходів, сприятливий інвестиційний клімат, можливість залучення фінансових ресурсів з інших джерел, ефективно функціонуючу інфраструктуру тощо.

Починаючи з 2015 р. особливістю бюджетної децентралізації стає нова модель міжбюджетних відносин (запроваджена змінами до Бюджетного кодексу України від 28.12.2014 р. №79-VIII), відповідно до якої скасовано дотації вирівнювання (вилучення) і запроваджено базову, реверсну дотації та субвенції: на забезпечення медичних заходів окремих державних програм та комплексних заходів програмного характеру, освітню, медичну, на підготовку робітничих кадрів. Окрім того, джерела наповнення місцевих бюджетів розширено за рахунок переданих з Державного бюджету низки податків та запроваджено нові збори.

Верховна Рада України ухвалила низку законів (див. табл. 5.2), якими: унормувала питання формування та виконання бюджетів об'єднаних територіальних громад, розширила їх повноваження на участь у податкових відносинах, у тому числі і по встановленню місцевих податків і зборів, а Кабінет Міністрів України затвердив Методику формування спроможних територіальних громад, що дало можливість органам місцевого самоврядування розробити та схвалити в регіонах Перспективні плани формування спроможних територіальних громад.

Таблиця 5.2

Особливості формування фінансових відносин на місцевому рівні: еволюційний аспект*		Характеристика
Період	Нормативно-правова база	
з 1990 по 2000 pp.	Закон України «Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування» (від 07.12.1990 р., №533-ХІІ); Декрет КМУ «Про місцеві податки і збори» (1993 р.); Хартія про місцеве самоврядування (ратифікована в Україні в 1997 р.); Конституція України (1996 р.); Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» (1997 р.); Закон України «Про бюджетну систему» (1995 р.).	Започатковано процес створення правової основи формування місцевих бюджетів: вперше утворено місцеві бюджети окремо від Державного; ратифікувавши Хартію, було відновлено інститут місцевого самоврядування в Україні і тим самим закладено передумови для децентралізації; Конституцією закріплено фундаментальне право органів місцевого самоврядування на певні фінансові ресурси, визначено їх матеріальну основу; недосконале законодавство часто дублювало норми та принципи організації фінансово-матеріальної основи місцевих бюджетів та слугувало бар'єром, який перешкодив формуванню їх достатньої доходної бази; бюджетні відносини регулювалися законом, який був переважитим радянської системи державних фінансів та не відповідав проголошеним принципам місцевого самоврядування; бюджетні відносини мали характер «бюджетної матрьошки»; видатки формувалися на основі фінансового забезпечення наявної мережі бюджетних установ, а міжбюджетні відносини були непрозорими, тому управління місцевими фінансами було неефективним, не стимулювало до нарощення власних доходів.
з 2001 по 2009 pp.	Бюджетний Кодекс України (2001 р.); Указ Президента України «Про Концепцію державної регіональної політики» (від 25.05.2001 р., №341/2001); Концепція застосування програмно-цільового методу у бюджетному процесі (розпорядження КМУ від 14.09.2002 р., №538-р); Закон України «Про стимулювання розвитку регіонів» (від 08.09.2005 р., №2850-IV); Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2015 року (Постанова КМУ від 21.07.2006 р., №1001); Концепція реформування місцевих бюджетів (розпорядження КМУ від 23.05.2007 р., №308-р).	Ухваленням БКУ(2001 р.) було вирішено низку проблем: встановлено прямі взаємовідносини між ДБ і МБ, розподілено дохідні джерела між різними рівнями місцевих бюджетів (без застосування відрахувань), доходи і видатки МБ поділено на 2 копилки (№1 – враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів і №2 – не враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів), надано право місцевим бюджетам здійснювати записи та кредитування; затверджено формувальний розподіл міжбюджетних трансфертів між бюджетами різних рівнів; затверджено реформування розрахунків системи та міжбюджетних відносин у частині: удосконалення механізмів розрахунку та надання міжбюджетних трансфертів, змінення доходної спроможності кожного рівня бюджетної системи; чіткого розподілу бюджетних повноважень, переведення місцевих бюджетів на казначейське обслуговування; Концепцією реформування місцевих бюджетів започатковано ідею перетворення МБ на інструмент соціально-економічного розвитку АТО (шляхом підвищення ефективності процесу формування видаткової частини місцевих бюджетів та децентралізації управління бюджетними коштами; удосконалення системи регулювання міжбюджетних відносин; запровадження планування місцевих бюджетів на середньостроковому перспективі; посилення інвестиційної складової місцевих бюджетів; забезпечення прозорості процесу формування та виконання місцевих бюджетів).

Продовження табл. 5.2

3 2010 по 2013 рр.	Бюджетний Кодекс України (2010 р.); Податковий кодекс України (2010 р.); Постанови КМУ: «Про затвердження Порядку надання Раді міністрів Автономної Республіки Крим, місцевим державним адміністраціям і виконавчим органам відповідних місцевих рад середньотермінових позик та їх погашення» (від 29.12.2010 р., №1203); «Порядок покриття тимчасових касових розривів місцевих бюджетів» (від 29.12.2010 р., №1204); «Про затвердження Порядку здійснення місцевих заощаджень» (від 16.02.2011 р., №110); «Деякі питання розподілу обсягу міжбюджетних трансфертів» (від 08.12.2010 р., №1149).	Бюджетно-податкова реформа 2010-2011 рр. призвела до змін у системі функціонування місцевих бюджетів, а саме: відновлено інститут диференційованої кредиторської політики, структуру загального і спеціального фондів (диференційована кредиторська політика, закріплена можливість фінансування спеціального фонду, що дозволяє залучати боргові ресурси під конкретні програми); деталізовано власні надходження бюджетних установ; визначено перелік джерел доходів загального фонду; вперше чітко зафіксовано захищені статті витратів бюджету; запроваджено механізм середньотермінового здійснення планування і прогнозування, орієнтованого на стратегічні пріоритетні завдання (складання прогнозу бюджету на наступні два бюджетні періоди); розширено можливості здійснення зовнішніх заощаджень для місцевих органів влади (дозволено здійснювати заощадження містам з чисельністю понад 500 тис. жителів, а кредити від міжнародних організацій усі місця ради); реформовано наявні місцеві податки і збори (плата за землю повністю зараховується до МБ, рівно як і податок на нерухоме майно; єдиний податок передано до бюджету розвитку); розширено перелік джерел надходжень другого кошика; конкретизовано сфери надання цільових субвенцій і напрямів їх використання.
3 2014 і по даний час	«Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні» (Розпорядження КМУ від 01.04.2014 р., №333-р); «Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року» (Постанова КМУ від 06.08.2014 р., №385); Закон України «Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо податкової реформи» (від 28.12.2014 р., №71-VIII); Закон України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України (щодо реформи міжбюджетних відносин)» (від 28.12.2014 р., №79-VIII); Закон України «Про засади державної регіональної політики» (від 05.02.2015 р., №156-VIII); Указ Президента України про «Стратегію сталого розвитку «Україна 2020»» (від 12.01.2015 р., №5/2015).	Розпочато реформу місцевого самоврядування та територіальної організації влади; започатковано процес створення належних фінансово-організаційних умов місцевого самоврядування, шляхом реалізації бюджетної та податкової реформ в частині забезпечення бюджетної автономії та зменшення податкової бази органів місцевого самоврядування. Починаючи з 01.2015 р. у частині зменшення бюджетної незалежності та фінансової самостійності, дозволено самостійне формування МБ та незалежно від термінів прийняття ДБ, затвердження МБ; спрощено процедуру здійснення місцевих заощаджень від міжнародних фінансових організацій – за принципом «мовчазної згоди» при погодженні з Міністром; дозволено здійснювати місцеві зовнішні заощадження усім містам обласного значення; надано право органам місцевого самоврядування самостійно вибирати установи для обслуговування коштів бюджету розвитку та власних надходжень бюджетних установ; встановлено єдині нормативи відрахувань з ПДФО та ПНП за кожною ланкою бюджету; відмічено індикативне планування Мініфом показників МБ; відмічено формування коштів №1 і №2 доходів та передано єдиний коштів доходів загального фонду; запроваджено нову систему вирівнювання податкоспроможності територій (за ПНП – для обласних бюджетів та ПДФО для бюджетів міст, районів та обласних бюджетів). У частині зменшення податкової бази: сформувано місцеві збори (туристичний збір, збір за паркування ТЗ, збір за провадження деяких видів підприємницької діяльності), скорочено кількість податків з 22 до 9 (в т. ч. шляхом об'єднання); запроваджено нові нормативи відрахувань з ПДФО, ДБ – 25%; запроваджено акцизний податок з кінцевих продаж; змінено розподіл коштів акцизного податку; розширено джерела надходжень до загального фонду (передано із спеціального фонду – єдиний, екологічний і податок на нерухоме майно). Запроваджено нові підходи до формування та спрямування міжбюджетних трансфертів (базова, резервна та стабілізаційна частини); освітня, медична та субвенція на підготовку робітничих кадрів, а також субвенції на забезпечення медичних заходів окремим громадам).

*Складено на основі опрацювання відповідних нормативно-правових актів.

Разом з тим слід визнати, що бюджетна децентралізація надала нові можливості для наповнення бюджетів громад, але паралельно і викристалізувала низку суперечностей. До слова, отримавши такі фінансові інструменти, місцеві громади мали б стати зацікавленими в успішній діяльності підприємств приватного сектору, відповідному нарощуванні дохідної бази та, як наслідок, – впливати на економічне зростання території. Водночас варто зазначити, що, попри очевидні переваги бюджетної децентралізації в частині розширення фінансової бази, місцеві бюджети втратили стабільну, передбачувану частину доходів до загального фонду з податку на доходи фізичних осіб (ПДФО), оскільки з 2015 р. об'єднані громади замість своїх 75%, отримують 60%, а обласні бюджети замість 25% отримують 15%. Компенсація цього податку введенням, наприклад, податку на майно не рятує ситуації, позаяк на цей момент відсутня належна інформаційна база цього виду оподаткування (про житлові будинки, квартири тощо), а отже неможливо спрогнозувати обсяги надходжень за цим податком.

Попри передані частини загальнодержавних податків і зборів до бюджетів громад, прямі міжбюджетні відносини з Державним бюджетом України (з 01.01.2016 р.), більшість з 159 новостворених у 2015 р. об'єднаних територіальних громад так і залишилась дотаційними (125 громад отримують базову дотацію), а отже вони й надалі є умовно фінансово спроможними.

Якщо проаналізувати динаміку доходів місцевих бюджетів за останні два роки, то неважко побачити, що у 2014 році стрімко продовжували зростати трансфerti, особливо дотації (які не є цільовим надходженням), при зменшенні частки власних доходів, що свідчить про те, що органи місцевого самоврядування можуть витратити їх на власний розсуд. Щоправда, за підсумками 2015 р., бюджетна децентралізація дала можливість збільшити сумарні доходи місцевих бюджетів, у тому числі відбулося зростання субвенцій та скорочення дотацій, що, безумовно, свідчить про підвищення цільового спрямування бюджетних ресурсів.

Вивчення розвитку територіальних громад сьогодні неможливе без дослідження їх спроможності. Реформа адміністративно-територіального устрою та напрям на децентралізацію визначили об'єднання територіальних громад як фундамент формування якісно нової системи місцевого самоврядування. Ухвала Закону України «Про об'єднання територіальних громад» та затвердження урядом Методики формування спроможних територіальних громад визначили

основний вектор реформування – утворення та розвиток спроможних адміністративно-територіальних одиниць найнижчого рівня. Забезпечення спроможності та самостійності громад можливе при ефективному використанні місцевих ресурсів (за умови їх наявності). При цьому саме фінансові ресурси як одна з складових сукупності наявних ресурсів характеризуються здатністю «пов’язувати інші ресурси і певною мірою можуть їх замінити»²⁹⁹. Відповідно, ця характеристика визначає пріоритетне місце саме фінансової спроможності розвитку територіальної громади як основи та запоруки успішного реформування системи місцевого самоврядування в Україні.

Виходячи з дослідження сутності поняття «фінансова спроможність соціально-економічного розвитку просторової системи», вона визначається як єдність достатності фінансового потенціалу адміністративно-територіального утворення, результативності використання фінансових ресурсів та можливості самостійного забезпечення соціально-економічного розвитку (рис. 5.1).



Рис. 5.1. Схематичне зображення складових фінансової спроможності соціально-економічного розвитку адміністративно-територіального утворення

Таким чином, фінансова спроможність адміністративно-територіального утворення – це його здатність забезпечувати надходження достатнього обсягу фінансових ресурсів та формування ефективної

²⁹⁹ Вахович І. М. Фінансова спроможність регіону: діагностика та механізми забезпечення / І. М. Вахович, І. М. Камінська. – Луцьк: Луцький національний технічний університет, 2008. – 298 с.

структури їх джерел, а також їх якісний розподіл та ефективне використання для подолання дестабілізаторів та досягнення стабільності соціально-економічного розвитку утворення у короткостроковій та довгостроковій перспективі.

При цьому слід наголосити, що, говорячи про фінансову спроможність територіальної громади, її не слід прирівнювати виключно до обсягів власного бюджетного ресурсу. Зважаючи на те, що громада виконує і низку делегованих повноважень, фінансування яких має здійснюватись за рахунок субвенцій, бюджетні трансферти теж відіграють вагомую роль у забезпеченні фінансової спроможності кожної територіальної громади. Водночас наголосимо, що, на нашу думку, основою формування фінансової спроможності територіальної громади є її здатність акумулювати власний фінансовий ресурс.

Щодо трактування категорії «фінансовий ресурс територіальної громади» слід зазначити, що до їх складових належать: надходження до місцевих бюджетів та цільових позабюджетних фондів адміністративно-територіального утворення, доходи домогосподарств, фінансові ресурси суб'єктів підприємницької діяльності та фінансово-кредитних установ, а також фінансові ресурси, залучені ззовні для забезпечення соціально-економічного розвитку території. Однак слід акцентувати, що доходи домогосподарств і суб'єктів господарювання можуть бути зараховані до фінансового ресурсу не загалом, а лише в тій частині, у якій вони залучені для виконання завдань соціально-економічного розвитку громади через механізми спонсорства, реалізації соціальної відповідальності, державно-приватного партнерства тощо.

У цьому контексті важливим є визначення співвідношення поняття «фінансова спроможність» з поняттями «бюджетна спроможність» та «податкова спроможність» громади. Спираючись на дослідження сутності цих понять, слід зазначити, що найширшим з них є фінансова спроможність, оскільки дозволяє оцінювати здатність територіальної громади акумулювати фінансові ресурси, які формуються в межах території в усіх секторах економіки – публічному (державний та місцеві бюджети), секторі домогосподарств і суб'єктів господарювання – та спрямовувати їх на поточні й стратегічні цілі розвитку громади.

У межах фінансової спроможності виділяють бюджетну спроможність, яка поширюється на бюджетні ресурси і дозволяє оцінити здатність органу самоврядування забезпечити фінансування потреб громади в межах бюджетного ресурсу (як власного, так і міжбюджетних трансфертів).

Найвужчим є поняття «податкоспроможність». Саме оцінка податкоспроможності дозволяє встановити взаємозв'язок між рівнем економічного розвитку території та її податковим потенціалом. Згідно з дослідженнями Л. Тарангул, податкоспроможність території – це можливість сплати до Державного бюджету податків після задоволення потреб власних відтворювальних процесів³⁰⁰. Залежно від того, яке завдання має вирішуватися в процесі аналізу податкоспроможності, можна виділити:

- реальну податкоспроможність, яка відображає фактичні податкові надходження до бюджету відповідної адміністративної одиниці при певному рівні розвитку продуктивних сил на конкретну дату;
- потенційну податкоспроможність, яка показує можливості щодо мобілізації податкових надходжень до бюджетів всіх рівнів при залученні всіх регіональних ресурсів.

Виділення реальної та потенційної податкоспроможності має велике значення для аналізу цього показника, оскільки дозволяє розглядати його в певному часовому інтервалі та відповідно до рівня реалізованості можливостей місцевих органів влади щодо акумулювання податкових надходжень, що, своєю чергою, забезпечує справедливість в оподаткуванні територіальних громад.

Отже, податкоспроможність – це показник, який характеризує здатність територіальної громади акумулювати податкові надходження до Державного бюджету за умови виключення суми коштів, необхідних для задоволення власних потреб громади. Податкоспроможність як важлива складова характеристики рівня соціально-економічного розвитку територіальної громади має подвійне значення, оскільки характеризує, по-перше, забезпечення фінансовими ресурсами державного розвитку та, по-друге, акумулювання коштів для їх використання на розвиток відповідної території.

Відповідно, забезпечення фінансової спроможності територіальної громади залежить від ефективності реалізації комплексу завдань місцевого розвитку, а саме:

- забезпечення формування ефективної структури територіальних процесів (розвиток соціальної, виробничо-транспортної інфраструктури, ефективне, проте виважене природо-користування);

³⁰⁰ Тарангул Л. Л. Теоретичні основи регіональної податкової політики / Л. Л. Тарангул // Науковий вісник Національної академії ДПС України. – 2002. – №3 (17). – С. 33-42; Податкова політика України: стан, проблеми та перспективи : монографія / П. В. Мельник, Л. Л. Тарангул, З. С. Варналій [та ін.] ; [за ред. З. С. Варналія]. – К. : Знання України, 2008. – 190 с.

- наявність можливостей для розвитку та підтримка підприємництва з боку органів місцевого самоврядування;
- забезпечення території фінансовими ресурсами та їх відповідності наявним потребам;
- досягнення ефективності використання та оптимальності розподілу і перерозподілу фінансових ресурсів АТУ;
- нарощення фінансового потенціалу території;
- досягнення стабільності розвитку в довгостроковій перспективі;
- формування можливостей для залучення додаткових ресурсів ззовні.

Під час адміністративно-територіальної реформи та реформи місцевого самоврядування в Україні, як уже було зазначено, проблемі забезпечення фінансової спроможності новоутворених територіальних громад приділяється особлива увага. Першим кроком у забезпеченні спроможності громад було прийняття змін до Бюджетного та Податкового кодексів України щодо передачі органам місцевого самоврядування додаткових бюджетних повноважень та формування стабільних і достатніх джерел бюджетних доходів для їх реалізації, а також стимулювання АТУ до об'єднання шляхом переходу новоутворених громад на прямі міжбюджетні відносини з Державним бюджетом з ресурсним забезпеченням на рівні міст обласного значення.

Особливе місце у питанні формування спроможних територіальних громад займає прийняття закону України «Про об'єднання територіальних громад», адже громади, які об'єдналися згідно з положеннями Закону фінансуються на основі нових правил. Зокрема, розширено джерела надходжень до місцевих бюджетів за рахунок передачі на місцевий рівень та зміни бази оподаткування окремих податкових надходжень, які характеризуються як вагомі та стабільні «наповнювачі» бюджетів: ПДФО, акцизний податок з реалізованих на відповідній території підакцизних товарів, майнові податки, екологічний податок тощо), визначено нові види трансфертів та правила їх розрахунку й надання (базову та реверсну дотації, освітню, медичну та інші види субвенцій).

Таким чином, на цей час в умовах децентралізації на рівень територіальних громад передається додатковий фінансовий ресурс, ефективне використання якого дає можливість досягти вищого рівня фінансової спроможності територіальних утворень.

Разом з тим, викладене вище дозволяє констатувати, що децентралізація бюджетної системи наразі є незавершеною. Наступні етапи розпочатого процесу зміцнення матеріально-фінансової бази

територіальних громад мають лежати у площині аналізу результатів пройденого етапу реалізації бюджетної децентралізації, виявлення її переваг та суперечностей. При цьому поза всяким сумнівом реалізація бюджетної децентралізації має опиратися на адміністративно-територіальну реформу та нову філософію державного управління.

Необхідно також акцентувати на тому, що бюджетна децентралізація є запорукою реальної децентралізації влади, становлення ефективної системи місцевих фінансів, і, щонайважливіше, інструментом регулювання розвитку. Саме бюджетна децентралізація передбачає стимулювання місцевої влади до фінансової автономії, пошуку додаткових власних ресурсів, активізації внутрішнього потенціалу розвитку; дозволяє балансувати потреби та можливості громад.

5.2. Проблеми та ризики функціонування системи місцевих фінансів в Україні

Одним з першочергових завдань реформування системи організації влади в Україні визначено формування ефективних механізмів фінансового забезпечення розвитку територіальних громад для їх повноцінного залучення до процесів соціально-економічного зростання держави. Це передбачає проведення бюджетної децентралізації та нарощення фінансової бази територіальних громад України і, як наслідок, підвищення їх самодостатності та фінансової незалежності.

Наявний впродовж останніх років низький рівень фінансової спроможності територій зумовлений, з одного боку, надмірною фінансовою залежністю віддалених територій від центру та високою дефіцитністю бюджетів, що не дозволяє територіальним органам виконувати свої функції повною мірою, а з іншого, – низькою ефективністю управління формуванням та використанням фінансових ресурсів місцевих бюджетів. Результатом стала невідповідність сучасних тенденцій формування доходів місцевих бюджетів потребам зміцнення місцевого самоврядування. Подолання зазначених негативних тенденцій лежить у площині зміцнення власної фінансової бази територіальних громад, відмови від патерналістської моделі їх розвитку, стимулювання ефективного використання власного соціально-економічного потенціалу.

Бюджетна децентралізація в Україні базується на використанні основних засад фінансування у країнах-членах Євросоюзу, а саме:

- основним податком, що формує доходи місцевих бюджетів, є податок на доходи фізичних осіб (ПДФО);
- завжди присутній елемент державного фінансування місцевого самоврядування у частині окремих повноважень (насамперед освіти);
- вирівнювання спроможності сильних та економічно слабких адміністративно-територіальних одиниць здійснюється через субвенції вирівнювання з Державного бюджету чи фонду вирівнювання;
- рентні платежі чи податки на нерухомість не є домінуючими у фінансових ресурсах місцевого самоврядування³⁰¹.

Імплементація принципів бюджетного децентралізму у систему міжбюджетних відносин в Україні відбувається вже тривалий час, однак досі не вдалося отримати значних результатів. Модернізація інструментарію місцевих фінансів та міжбюджетних відносин для досягнення бюджетної децентралізації були здійснені впродовж 2015-2016 рр. шляхом внесенням змін до Бюджетного та Податкового кодексів України³⁰². Основним поставленим завданням була передача органам місцевого самоврядування додаткових бюджетних повноважень та стабільних джерел доходів для їх реалізації. Планувалось забезпечити наповнення місцевих бюджетів та їх фінансову спроможність за рахунок введення нових податків (акцизного податку з реалізації суб'єктами господарювання окремих груп товарів), зміни бази та ставок податку на нерухоме майно, зміни у розподілі між різними рівнями бюджетів таких податків, як ПДФО, екологічного податку, податку на прибуток підприємств та інше (табл. 5.3).

Аналізуючи ефективність імплементованих змін у формуванні доходів місцевих бюджетів, складно зробити однозначні висновки. Адже введені зміни хоч і забезпечили абсолютний та відносний приріст доходів місцевих бюджетів загалом (до місцевих бюджетів без урахування міжбюджетних трансфертів у 2015 р. надійшло 120,5 млрд грн, що на 19,4 млрд грн або 19,2% більше від попереднього року), однак доходи місцевих бюджетів зростали значно нижчими

³⁰¹ Досвід реформ адміністративно-територіального устрою і місцевого самоврядування в Данії та Швеції [Електронний ресурс] // Децентралізація влади. – Режим доступу: <http://decentralization.gov.ua/library>

³⁰² Податковий кодекс України від 02.12.2010 р. №2755-VI. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2755-17>; Бюджетний кодекс України від 9.07.2010 р. №2456-VI. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>

Таблиця 5.3

Нові підходи до формування доходів місцевих бюджетів згідно зі змінами до Бюджетного та Податкового кодексів у 2015-2016 рр.*

Вид податку	2015 р.	2016 р.
Акцизний податок з реалізації суб'єктами господарювання (пива, алкогольних напоїв, тютюнових виробів, нафтопродуктів)	Новий податок – ставка 5%	Продовжено дію – ставка 5%
Єдиний податок	Передача надходжень від податку зі спеціального фонду до загального	Надходження до загального фонду
Податок на нерухоме майно	Зміна бази та ставок оподаткування (ставка 2%); включення до бази оподаткування комерційного (нежитлового) майна. Передача надходжень від податку зі спеціального фонду до загального	Ставка 3% Додаткова ставка податку в розмірі 25 тис. грн для квартир площею понад 300 м ² , будинків – понад 500 м ²
Екологічний податок	Зміна у розподілі податку: 20% до Державного та 80% до місцевих бюджетів (попередньо до місцевих бюджетів – 35%); передача надходжень від податку з спеціального фонду до загального	Продовжено
Збір за провадження деяких видів підприємницької діяльності	Скасовано	-
Збір за місця паркування транспортних засобів	Скасовано	-
Податок на прибуток підприємств	Закріплення за обласними бюджетами та бюджетом м. Києва 10% податку на прибуток підприємств приватного сектору	Продовжено
Плата за надання інших адміністративних послуг	Передачу 100% з Державного бюджету до місцевих бюджетів	Продовжено
Державне мито	Передачу 100% з Державного бюджету до місцевих бюджетів	Продовжено
Податок на доходи фізичних осіб (ПДФО)	З 2015 р. пропорція змінилася: до обласного бюджету відраховується 15%, до казни Києва 40%, до бюджетів міст обласного значення та районних бюджетів 60%, до держбюджету 25%.	Базова ставка податку на доходи фізичних осіб – 18% Ставка єдиного соціального внеску – 22% (для роботодавців)

*Джерело: Бюджетний та Податковий кодекси України

темпами, ніж доходи державного (49,8%) та зведеного бюджетів (43,0%)³⁰³ (рис. 5.2).

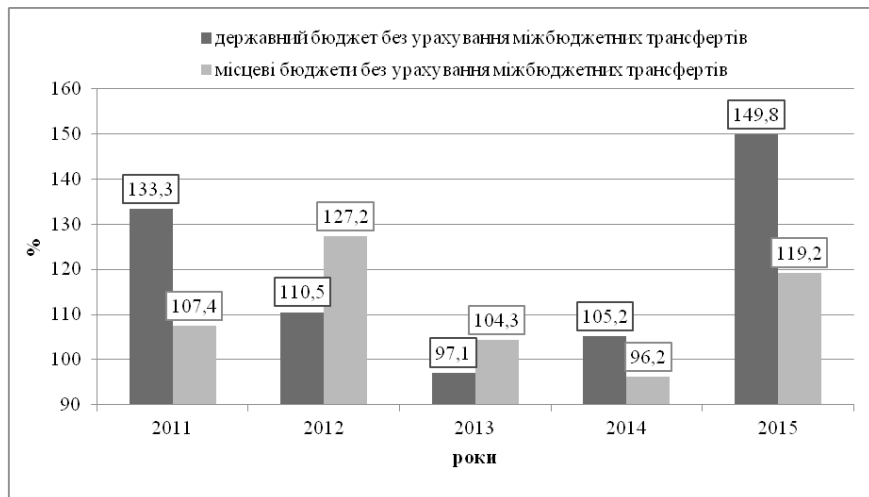


Рис. 5.2. Динаміка темпів зростання доходів Державного та місцевих бюджетів України у 2011-2015 рр.*

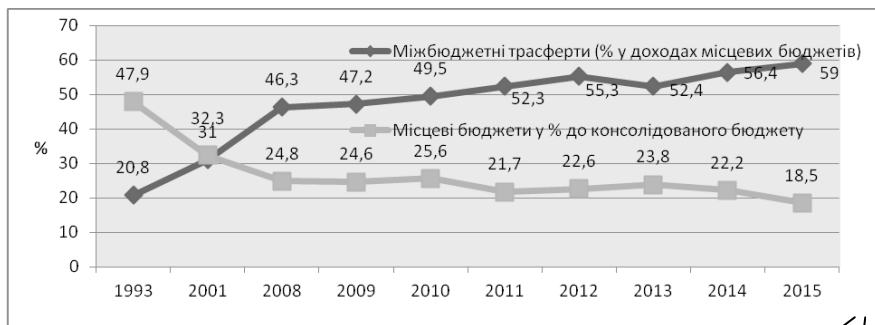
*Розрахунки за інформацією, викладеною у Звітах про виконання Державного бюджету України за відповідні роки. Джерело: www.treasury.gov.ua/main/uk/doccatalog/list?currDir=147449

Нарощування податкової складової Державного бюджету відбувалось найбільше за рахунок ПДВ, обсяг якого зріс на 39,4 млрд грн, або на 28,4% порівняно з попереднім роком і ПДФО, обсяг якого зріс у 3,5 рази та становив у структурі доходів Державного бюджету 8,5%. Така ситуація зумовлена перерозподілом коштів між Державним та місцевими бюджетами, а саме частковим зарахуванням надходжень ПДФО до Державного бюджету (раніше ці кошти надходили до місцевих бюджетів).

Наслідком такої ситуації стало зменшення частки доходів місцевих бюджетів у структурі зведеного бюджету та чергове посилення централізації фінансового ресурсу: частка доходів місцевих бюджетів у доходах зведеного бюджету України зменшилась за 2014-2015 рр. з 22,2% до 18,5%. Одночасно посилювалась залежність місцевих бюджетів від трансфертів з Державного бюджету, частка яких за

³⁰³ Бюджетний моніторинг: аналіз виконання бюджету за 2015 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу http://www.ibser.org.ua/UserFiles/File/Monitoring%20Quarter%202015/KV_IV_2015_Monitoring_ukr.pdf

останній рік зросла на 2,6% та склала 59% у структурі місцевих бюджетів (рис. 5.3).



Зростання доходів місцевих бюджетів за рахунок:

- ✓ Податок на прибуток +4 млрд грн
- ✓ Акцизний податок з роздрібною торгівлі +7,7 млрд грн
- ✓ Транспортний податок + 0,4 млрд грн
- ✓ Податок на нерухоме майно + 0,7 млрд грн
- ✓ Екологічний податок +0,5 млрд грн

Зменшення доходів місцевих бюджетів за рахунок:

Передачі до ДБ частини ПДФО 32,4 млрд грн

Рис. 5.3. Динаміка частки доходів місцевих бюджетів та міжбюджетних трансфертів у структурі зведеного бюджету України, 1993-2015 рр.*

* Те ж джерело.

Найвагомішим чинником, який посилив централізацію бюджетного ресурсу у Державному бюджеті став перерозподіл з 2015 р. на користь Державного бюджету найбільш вагомий (за обсягом надходжень до 2015 р.) джерела доходів місцевих бюджетів ПДФО. Так, місцеві бюджети за рахунок передачі до Державного бюджету 25% доходів від ПДФО втратили у 2015 р. 32,4 млрд грн, тоді як за рахунок нововведених або перерозподілених на місцевий рівень податків (податок на прибуток, акцизний податок з роздрібною торгівлі, транспортний податок, податок на нерухоме майно, екологічний

податок) їх доходи зросли лише на 13,3 млрд грн, що приблизно у 2,5 рази менше. Тобто *можна стверджувати, що у 2015 р. досягти задекларованої мети – перерозподілу фінансових ресурсів між Державним на місцевими бюджетами у користь місцевих – не вдалось.*

Особливу увагу слід звернути на роль акцизного податку у реалізації реформи місцевого самоврядування. Починаючи з 2015 р. до місцевих бюджетів зараховується акцизний податок на роздрібний продаж алкогольних напоїв, тютюнових виробів і нафтопродуктів. Він зараховується до місцевих бюджетів за місцем розміщення об'єктів торгівлі, а від реалізації нафтопродуктів за місцем розміщення автозаправних пунктів. Попри те, що саме цей податок став одним з основних джерел власних доходів бюджетів низки територіальних громад, він відіграє далеко неоднозначну роль у процесах об'єднання громад. Йдеться про те, що громади, які розташовані недалеко від автомагістралей і на землі яких побудовані автозаправні станції, отримують значні надходження від акцизного податку на роздрібний продаж: 5% від ціни проданого палива надходять до місцевого бюджету. Водночас цим громадам, оскільки вони не об'єднались, не передано повноваження щодо освіти, медицини тощо. Тобто основна частина отриманого від акцизного податку ресурсу йде на зарплату управлінського апарату і, можливо, на освітлення вулиць і їх ремонт. Ситуація вигідна для громади: не відповідаючи ні за що суттєве, у неї з'явилися додаткові кошти. Тому можемо стверджувати, що передача усієї суми надходжень до бюджетів базового рівня практично зупинила процес об'єднання для таких громад.

З іншого боку, стоїть питання про низьку ефективність використання окремими громадами коштів, які надійшли від акцизного податку до місцевих бюджетів. Наприклад, у Львівській області (за даними департаменту фінансів Львівської ОДА) до сільського бюджету с. Річки Жовківського району надійшло в 2015 р. понад 7 млн грн податку від реалізації нафтопродуктів і залишок коштів на рахунку загального фонду становить майже 8 млн грн, спеціального фонду 5 млн грн Аналогічно до бюджету с. Сопошин цього району надійшло 2 млн грн, а залишок на рахунках сумарно становлять майже 4 млн грн. До бюджету с. Пасіки Зубрицькі Пустомитівського району надійшло 6 млн грн. акцизного податку і залишок на рахунках становить понад 6 млн грн. До місцевого бюджету с. Сокільники надійшло 13 млн грн акцизного податку і залишок коштів на рахунках становить понад 22 млн грн. До бюджету смт Краковець Яворівського району надійшло

понад 8 млн грн акцизного податку й залишок на рахунку становить понад 9 млн грн.

Значне перевищення залишків коштів на рахунках органів місцевого самоврядування над потребою в коштах для фінансування делегованих державою повноважень не призводить до ефективного і економного витрачання бюджетних коштів.

З огляду на це, вважаємо за необхідне змінити механізм розподілу коштів: 5% від продажу підакцизних товарів повинні спрямовуватися винятково для потреб об'єднаних громад або для району, якщо таких громад не створено. Іншим варіантом може бути «розщеплення» доходів від акцизного податку між різними рівнями адміністративно-територіальних одиниць. Для дотримання справедливості у розподілі фінансових ресурсів, покращення стану автомобільних доріг доцільно внести зміни до Бюджетного кодексу України і частину акцизного податку від реалізації нафтопродуктів акумулювати в обласному бюджеті з наступним їх спрямуванням на ремонт доріг в інших населених пунктах.

Важливими новаціями, які б мали забезпечити бюджетну децентралізацію, були зміни у міжбюджетних відносинах, пов'язані із застосуванням фінансового вирівнювання податкоспроможності територій. Зокрема, з 1 січня 2015 р. ліквідовано поняття доходів і видатків, що враховуються або не враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів. Трансферти з Державного бюджету тепер надаються лише для вирівнювання податкоспроможності територій залежно від рівня надходжень на одного мешканця. Чинний механізм вирівнювання передбачає, що місцеві бюджети з рівнем надходжень нижче 0,9 від середнього показника по Україні отримують базову дотацію 80% суми, необхідної для досягнення показника 0,9. При надходженнях від 0,9 до 1,1 вирівнювання не здійснюється, а при профіциті більше 1,1 відбувається вилучення реверсної дотації (50% обсягу перевищення значення 1,1) Вирівнювання здійснюється лише за двома показниками: податком на прибуток підприємств для обласних бюджетів та ПДФО для бюджетів міст, об'єднаних територіальних громад, районів та обласних бюджетів. Вирівнювання за іншими платежами не здійснюється, а доходи від них у повному обсязі залишаються в розпорядженні місцевих органів влади. Слід зазначити, що така система вирівнювання є більш прогресивною, ніж система балансування, оскільки покликана сприяти зацікавленості місцевих органів влади залучати додаткові надходження та розширювати наявну базу оподаткування.

Оновлений механізм бюджетного вирівнювання дозволив територіальним громадам з вищим економічним потенціалом (зокрема, містам обласного значення, приміським територіям) отримати додатковий фінансовий ресурс для наповнення бюджетів розвитку, кошти яких спрямовуються на вирішення питань місцевого розвитку – модернізації ЖКГ, дорожньої інфраструктури, благоустрою, фінансування місцевих програм соціально-економічного розвитку. Зокрема, м. Львів, сплативши у 2015 р. реверсну дотацію до Державного бюджету у розмірі 148 млн грн, змогло спрямувати з загального фонду бюджету до бюджету розвитку 682 млн грн та використати їх на фінансування проектів соціально-економічного розвитку. Такі тенденції зберігаються і у 2016 р. (табл. 5.4). Найбільші обсяги

Таблиця 5.4
Податкові надходження міст обласного значення Львівської області
у 2016 р. (планові дані)*

Міста	Податкові надходження		у тому числі:					Реверс-на дотація
	Усього, тис. грн	На 1 особу, грн	податок на доходи фізичних осіб, тис. грн	акцизний податок, тис. грн	податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, тис. грн	земельний податок, тис. грн	єдиний податок, тис. грн	
Львів	1 832 095,2	2 513,0	1 104 030,2	231 000,0	25 887,0	88 600,0	382 578,0	177 373,5
Борислав	42 778,8	1 226,6	29 496,6	4 542,5	400,0	2 263,9	6 075,8	0,0
Дрогобич	100 422,7	1 306,5	54 542,7	20 000,0	830,0	11 450,0	13 600,0	0,0
Моршин	19 068,2	3 171,2	8 857,2	485,0	3 436,0	4 260,0	2 030,0	1 552,3
Новий Розділ	25 284,5	875,7	17 408,0	3 100,0	87,5	164,6	4 524,4	0,0
Самбір	46 253,6	1 326,1	29 320,6	5 550,0	583,0	4 100,0	6 700,0	0,0
Стрий	84 133,6	1 406,1	52 773,6	13 000,0	860,0	5 600,0	11 900,0	0,0
Трускавець	58 120,7	1 977,8	25 420,7	5 700,0	4 400,0	15 400,0	7 200,0	0,0
Червоноград	82 865,5	1 218,7	46 250,1	20 000,0	1 110,4	3 110,0	12 395,0	0,0

*За інформацією Департаменту фінансів Львівської обласної державної адміністрації.

податкових надходжень у 2016 р. (у розрахунку на одного мешканця) прогнозують отримати у м. Львові – 2513,0 грн на одного мешканця та у м. Моршин – 3171,2 грн. Бюджети таких міст виконують роль донорів та формують реверсну дотацію до Державного бюджету.

Нову систему вирівнювання загалом можна характеризувати як стимулюючу. Адже, якщо раніше з місцевих бюджетів-донорів вилучали всі кошти до Державного бюджету, то тепер лише 50%, і для вирівнювання спроможності інших територій, а не на користь Державного бюджету. Внаслідок цього, в Україні майже на 22%

зменшилась кількість дотаційних місцевих бюджетів, та на 11,5% зросла кількість бюджетів-донорів. Крім того, 10,2% місцевих бюджетів стали повністю збалансованими (у 2014 р. таких бюджетів не було взагалі) (рис. 5.4).

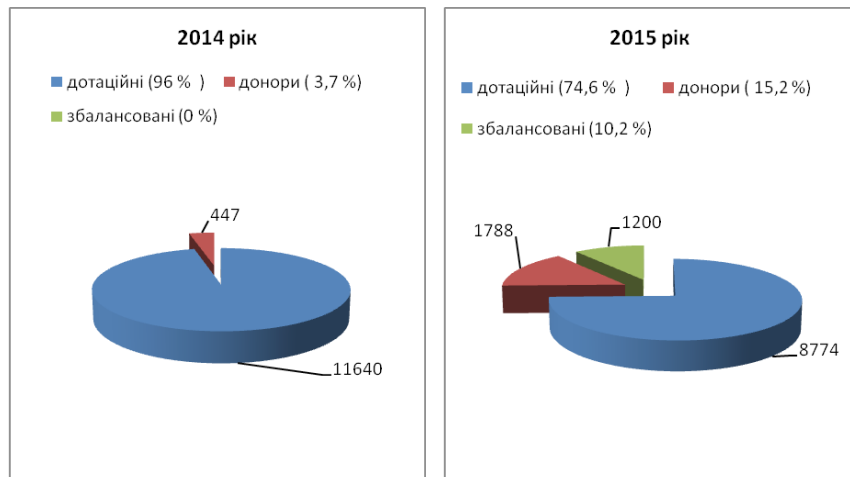


Рис.5.4. Розподіл місцевих бюджетів України за рівнем дотаційності у 2014-2015 рр.*

*Розрахунки за інформацією, викладеною у Звітах про виконання Державного бюджету України за відповідні роки. Джерело: www.treasury.gov.ua/main/uk/doccatalog/list?currDir=147449

Однак слід наголосити, що зменшення кількості дотаційних бюджетів та зростання бюджетів-донорів відбулося не за рахунок зростання їх доходів та зміцнення фінансової стійкості, а за рахунок зміни підходів до визначення місцевих бюджетів, які потребують бюджетного вирівнювання у системі міжбюджетних відносин. Якщо раніше дотаційним бюджетам додавали всі кошти, необхідні для фінансування їх видатків, то тепер базова дотація надається лише місцевим бюджетам з рівнем надходжень нижче 0,9 від середнього показника по Україні, крім того, не вся сума, а лише 80% суми необхідної для досягнення показника 0,9.

Негативною стороною нової системи вирівнювання стали наслідки вирівнювання для економічно слабких територіальних громад, адже вони втратили значну частину доходів у вигляді офіційних трансфертів. Наслідком цього може стати поглиблення внутрішньорегіональної

диференціації за рівнем соціально-економічного розвитку окремих громад, адже новий механізм бюджетного вирівнювання залишає без фінансової бази розвитку значну частину громад, які не володіють достатнім власним економічним потенціалом для подолання депресивності.

Ще одним дискусійним моментом нової системи вирівнювання є прийняття ПДФО в ролі єдиного критерію для розрахунку обсягів дотації вирівнювання на рівні територіальних громад. Адже аналіз податкових надходжень місцевих бюджетів базового рівня вказує на вагомому частку й інших податків у структурі доходів. А для деяких населених пунктів обсяги доходів від акцизного податку або рентні платежі значно перевищують обсяги розрахованих надходжень від ПДФО. На нашу думку, об'єктивність системи вирівнювання на базовому рівні можна суттєво підвищити за умови включення до бази оцінки податкоспроможності території, окрім ПДФО, обсягів надходжень від акцизного податку та рентних платежів в розрахунок на 1 особу.

Бюджетна децентралізація характеризується не лише «переливанням» фінансового ресурсу між Державним та місцевими бюджетами на користь останніх, але і змінами у структурі надходжень до різних рівнів місцевих бюджетів на користь бюджетів найнижчих рівнів. Аналіз свідчить, що запропоновані зміни у бюджетному процесі у 2015 р. не забезпечили позитивні зрушення у структурі місцевих бюджетів. Проблемою залишається те, що не відбулось зміцнення фінансової стійкості місцевих бюджетів базового рівня (сіл, селищ), адже частка доходів сільських та селищних бюджетів у структурі доходів усіх місцевих бюджетів у 2015 р., порівняно з 2009 р., зменшилась – для сільських з 5,24% до 4,44%, а для селищних з 1,68% до 1,30%. Водночас за рахунок зростання доходів загального фонду відбулось зростання частки доходів, отриманих районними бюджетами (табл. 5.5).

Отже, у системі місцевих фінансів має місце тенденція до перерозподілу на користь обласного та районних бюджетів та зменшення частки бюджетного ресурсу базових адміністративно-територіальних утворень – міст, селищ та сіл.

Новим рішенням у напрямі децентралізації фінансових ресурсів в країні стала зміна схеми фінансування таких галузей соціальної сфери як освіта та охорона здоров'я. Ці галузі, починаючи з 2015 р., фінансуються за рахунок освітньої та медичної субвенцій, а відповідальність за це повністю лежить на профільних міністерствах.

Таблиця 5.5

Структура доходів місцевих бюджетів України
за видами бюджетів різних рівнів 2009-2015 рр., %*

Роки	Показник	Усьо-го	У тому числі за видами бюджетів:					
			бюджет АРК, обласні, міські (міст Києва та Севастополя)	міст респ., обл. значення	районні	міст район. значення	селищні	сільські
2009	доходи місцевих бюджетів	100,0	25,69	37,13	28,82	1,44	1,68	5,24
2015	доходи місцевих бюджетів	100,0	27,93	33,90	31,07	1,37	1,30	4,44
2009	доходи загальнофонду місцевих бюджетів	100,0	24,54	36,24	31,17	1,31	1,54	5,21
2015	доходи загальнофонду місцевих бюджетів	100,0	26,00	34,49	32,53	1,32	1,25	4,42
2009	доходи спеціального фонду місцевих бюджетів	100,0	33,28	42,98	13,41	2,31	2,58	5,45
2015	доходи спеціального фонду місцевих бюджетів	100,0	53,21	26,16	11,92	1,98	1,94	4,78

*Розрахунки за інформацією, викладеною у Звітах про виконання Державного бюджету України за відповідні роки. Джерело: www.treasury.gov.ua/main/uk/doccatalog/list?currDir=147449

Така система, з одного боку, має стимулювати міністерства до ефективного витрачання фінансових ресурсів, а з іншого – сприяти прийняттю рішень місцевими органами влади щодо оптимізації мережі бюджетних установ та їх штатів у відповідних сферах. Важливою новацією є те, що залишки коштів за освітньою та медичною субвенціями в кінці року зберігаються на рахунках місцевих бюджетів

і можуть бути використані у наступному бюджетному періоді, а це дає місцевій владі стимул для економії коштів, крім того, ці статті видатків стали більш прогнозованими.

Однак слід наголосити, що підвищення ефективності фінансування галузей освіти та охорони здоров'я насамперед лежить у площині оптимізації мережі закладів цих галузей, яка не відповідає сучасній економічній та демографічній ситуації у регіонах. Перші кроки до вирішення цієї проблеми уже зроблено у 2015 р., а саме: знято заборону на закриття загальноосвітніх навчальних закладів, реорганізацію та закриття медичних установ. Тепер їх можна закрити за рішенням місцевої влади без згоди загальних зборів територіальної громади. Такі заходи є, з одного боку, не популярними, але з іншого – вкрай необхідними для підвищення ефективності управління видатками місцевих бюджетів.

Нововведенням у 2016 р. стало започаткування процесу формування мережі опорних шкіл у сільській місцевості, що сприятиме не лише упорядкуванню освітньої мережі, але й підвищенню якості знань учнів. Опорна школа – це новий вид загальноосвітнього навчального закладу в сільській місцевості, що включає основний заклад та філії. Вона покликана надавати повну загальну середню освіту, має володіти кваліфікованими педагогічним персоналом, мати сучасну матеріально-технічну і навчально-методичну базу, зручне розташування, а також забезпечувати допрофільну підготовку та профільне навчання, поглиблене вивчення окремих предметів. Опорна школа є юридичною особою, має рахунки в установах банків, самостійний баланс. Важливими вимогами до опорної школи є те, що вона має включати не менше трьох філій; мінімальна наповнюваність опорного закладу учнями (вихованцями) (без врахування учнів (вихованців) філій) має складати не менше 360 учнів; мають бути принаймні 2 класи в паралелях вище 4-го класу. Основними принципами організації опорної школи є точкове покращення матеріального стану опорної школи; пониження ступеня або закриття близько розташованих високовитратних шкіл; наявність інфраструктури та можливість організації довозення учнів шкіл-філій до опорної школи, початкова школа наближена до місця проживання дитини. З вересня 2016 р. в Україні запрацює 142 опорні школи, на покращання яких додатково виділено 200 млн грн (чотири опорні школи функціонуватиме у Львівській області).

Водночас слід констатувати наявність дисонансу між межами освітніх округів та об'єднаних територіальних громад. Йдеться про те, що мережа освітніх округів (а під них і опорні школи) формувалась

до реалізації реформи місцевого самоврядування та адміністративно-територіального устрою і тому вона не відповідає затвердженому плану формування об'єднаних територіальних громад. Тобто на сьогодні складається ситуація, коли опорна школа розташована поза межами об'єднаної громади – що не зовсім правильно, адже згідно з Концепцією реформування місцевого самоврядування, об'єднана територіальна громада має повністю відповідати за середню освіту, що передбачає наявність хоча б однієї повнокомплектної середньої школи. Якщо ж громада немає такої школи, що підпадає під параметри опорної, а опорна школа буде в сусідній громаді, це може викликати додаткове напруження у стосунках між громадами.

Проектом Державного бюджету на 2017 р. пропонуються суттєві зміни у структурі видатків з освітньої субвенції (обсяг субвенції знижено з 44,9 млрд грн у 2016 р. до 41,9 млрд грн у 2017 р.)³⁰⁴. Тепер вона має спрямовуватися лише на заробітну плату педагогічним працівникам. Раніше з субвенції фінансувалися усі поточні видатки, насамперед захищені статті витрат, тобто заробітна плата педагогічних та непедагогічних працівників (лаборанти, бібліотекарі, кухарі, технічний персонал), оплата комунальних послуг та харчування. Натомість наступного року уряд пропонує утримувати приміщення шкіл та технічний персонал коштом місцевих бюджетів. Слід зауважити, що питома вага непедагогічного персоналу галузі складає 25% (це додатково обтяжить місцеві бюджети на 9,2 млрд грн), а оплата комунальних послуг складає близько 10% від усіх освітніх видатків та має тенденцію до зростання з року в рік³⁰⁵.

Вводячи додаткові повноваження місцевим органам влади в частині оплати комунальних послуг закладів освіти та охорони здоров'я, обласним та районним бюджетам з Державного було виділено 14,9 млрд грн у вигляді додаткової дотації на отримання закладів освіти та охорони здоров'я (з яких 5,9 млрд грн обласним бюджетам, а 9,0 млрд грн – районним)³⁰⁶. Однак компенсаційних ресурсів не було передбачено для міст обласного значення та об'єднаних територіальних громад, хоча основна частка публічних послуг надається саме в населених пунктах органами місцевого

³⁰⁴ Проект Закону про Державний бюджет України на 2017 рік [Електронний ресурс] / Верховна Рада України. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=60032

³⁰⁵ Аналіз проекту держбюджету на 2017 рік в частині місцевих бюджетів та міжбюджетних відносин. [Електронний ресурс] / Асоціація міст України. – Режим доступу: http://www.auc.org.ua/sites/default/files/analiz_db_2017_amu.pdf

³⁰⁶ Там само.

самоврядування, а не районними та обласними радами, які отримують прямі преференції з Державного бюджету. Таке рішення може пригальмувати процес створення ОТГ, адже посилює залежність органів місцевого самоврядування нижчих рівнів від обласної та районної влади та сприяє централізації фінансового ресурсу.

Крім того, якщо у попередні роки кошти субвенції можна було використовувати на капітальні видатки за умови, що покрито усі поточні витрати, то у змінах до Бюджетного кодексу, які йдуть пакетом з проектом бюджету, таку можливість усунули.

Таким чином, хоча загалом запропонований підхід у фінансуванні послуг за рахунок освітньої та медичної субвенцій є виправданий, адже спонукає місцеві органи влади сприяти бюджетній ефективності, проте механізм його дії вимагає удосконалення.

Значною проблемою стала зміна підходів до фінансування професійно-технічної освіти. Впроваджена у 2015 р. субвенція з Державного бюджету на фінансування робітничих кадрів уже в наступному році була скасована, а фінансування цієї сфери перекладено на місцеві бюджети, зокрема обласні та міст обласного підпорядкування. Однак передавання таких видатків здійснювалося без надання відповідних ресурсів на їх фінансування. Тому склалася ситуація, коли більшість міст обласного значення були не спроможними забезпечити фінансування зазначених закладів і, як наслідок, реалізація таких новацій призвела до погіршення якості освіти і закриття закладів професійно-технічної освіти. Для вирішення фінансових проблем закладів професійно-технічної освіти та підтримки бюджетів з обмеженими фінансовими ресурсами урядом у 2016 р. було виділено додатково 500 млн грн. Вирішуючи проблеми фінансування таких закладів, слід врахувати, що вони надають учням ту ж освіту, що і старша школа, одночасно виконуючи соціальну функцію, адже контингент учнів, які там навчаються, це здебільшого діти бідніших прошарків населення та діти з сільської місцевості.

Позитивним зрушенням має стати те, що проектом бюджету на 2017 р. планується виділяти державну субвенцію на здобуття загальної середньої освіти у межах професійно-технічної освіти та залишити фінансування професійно-технічної освіти на рівні міст-обласних центрів.

У перспективі необхідно змінити підходи до фінансування професійно-технічної освіти в частині запровадження багатоканального фінансування, зокрема виділяти державну субвенцію на здобуття загальної середньої освіти у межах професійно-технічної освіти;

впровадити два види замовлення на підготовку робітничих кадрів: державне (пов'язане з гостродефіцитними професіями національного значення) та регіональне (здійснює область і міста обласного значення для місцевого ринку праці). Також для модернізації бази закладів професійно-технічної освіти важливо залучати кошти бізнесу.

Проведений аналіз перших результатів адміністративно-територіальної реформи, отриманих від імплементації новацій в частині бюджетної децентралізації, дозволяє говорити як про їх позитиви, так і низку ризиків. На нашу думку, критеріальним позитивом здійснених реформ є її спрямованість на подолання патерналістської моделі міжбюджетних відносин в Україні та стимулювання територіальних громад до ефективного використання власного соціально-економічного потенціалу. Водночас здійснені кроки несуть низку ризиків як локального, так і національного рівня. До основних з них належать такі:

- *ризик поглиблення внутрішньорегіональних та міжрегіональних асиметрій соціально-економічного розвитку територій:* диференціація потенціалу окремих громад обумовлює нерівномірність темпів їх розвитку, яка може бути поглиблена невідповідним використанням податково-бюджетних інструментів. Для прикладу, включення акцизного податку до доходів місцевих бюджетів спонукало до посилення внутрішньорегіональних асиметрій, адже значно вищі надходження від нього отримали бюджети громад, що розташовані у приміській зоні чи в зоні автотранспортних магістралей. Такі громади традиційно характеризуються значно більшими власними доходами бюджетів і можливостями фінансувати проекти розвитку своїх територій. Натомість економічно слабкі території практично позбавлені доходів від введення акцизного податку;
- *наявність протиріччя між необхідністю регіональним органом управління регулювати процеси внутрішньорегіональної диференціації та втратою ними частини функцій і контролю над фінансовими потоками й рішеннями територіальних громад.* Зазначене вимагає перегляду ідеології регіональної політики та визначення дієвості її інструментів в нових умовах;
- *ризик формування недієздатних (неефективних) територіальних громад при застосуванні критерію фінансової спроможності до обґрунтування перспективного плану об'єднання громад.* Застосування такого критерію може спричинити створення надмалих територіальних громад (ситуативна фінансова спроможність),

які не володіють достатнім соціально-економічним потенціалом, зокрема людським; надвеликих територіальних громад, у яких втрачається зв'язок між мешканцем та владою; виникнення ареалів депресивності в межах районів, які залишаються після утворення сильніших громад. Фінансова спроможність має розглядатись не як самоціль, а підґрунтя для: формування стимулів з ефективного використання потенціалу територіальної громади, забезпечення економічної спроможності, реформування мережі освітніх та медичних закладів, оптимізації структури органів управління;

- *ризик зниження якості суспільних послуг, що надаються у слаборозвинутих громадах з низьким рівнем бюджетних доходів.* Відсутність «ефекту масштабу» в малих громадах обумовлює здорожчання суспільних послуг для їх мешканців. Водночас кошти, що передаються для фінансування суспільних послуг у вигляді субвенцій, не враховують цього і не покривають витрат на їх надання. Відсутність достатнього власного бюджетного ресурсу на дофінансування витрат у слаборозвинутих громадах спонукатиме до зниження якості суспільних послуг.

Виникнення низки проблем та ризиків під час імплементації сучасних реформ значною мірою обумовлені відсутністю системного підходу до їх реалізації. Окреслені ризики не мають стати перешкодою для реалізації бюджетної децентралізації та адміністративно-територіальної реформи, а мають враховуватись на подальших її етапах для їх нівелювання.

Водночас вважаємо необхідним вироблення цілісного бачення щодо моделі бюджетної децентралізації, обґрунтування рівня її глибини (частка переданих на місцевий рівень ресурсів і повноважень безпосередньо залежить від рівня територіальної диференціації соціально-економічного розвитку в державі), а також інструментарію реалізації.

5.3. Аналіз фінансової спроможності об'єднаних територіальних громад (на прикладі Львівської області)

2016 р. став першим роком функціонування об'єднаних територіальних громад на нових принципах формування і використання бюджетних ресурсів, які спрямовані на подолання патерналістської моделі фінансових відносин між Державним та місцевими

бюджетами та стимулювання територіальних громад до ефективного використання власного фінансово-економічного потенціалу. Однак результати імплементації механізмів фінансової децентралізації впродовж 2016 р., а також її подальші напрями (згідно з проектом закону про Державний бюджет України на 2017 р.) не можна визнати виключно позитивними. Розглянемо основні проблеми, ризики та шляхи підвищення ефективності фінансового забезпечення функціонування об'єднаних територіальних громад в Україні з конкретизацією на прикладі ОТГ Львівської області.

Проблеми формування доходів бюджетів ОТГ. Фінансова спроможність територіальних громад залежить насамперед від можливостей формування доходної бази місцевих бюджетів. Обсяг доходів (з трансфертами) загального фонду ОТГ в Україні за I півріччя 2016 р. становив 3093 млн грн, що у 7 разів більше від доходів місцевих бюджетів (які увійшли до складу ОТГ) за I півріччя 2015 р. Таке значне зростання відбулось головню за рахунок того, що у 2016 р. ОТГ отримали пряму субвенції з Державного бюджету. За цей же період ОТГ удвічі збільшили власні доходи, Однак, як правило, тільки за рахунок надходжень від ПДФО, які були їм передані.

Так, на Львівщині (де з початку 2016 р. повноцінно функціонує 15 ОТГ) завдяки об'єднанню громад планувалося також удвічі збільшити власні доходи бюджетів ОТГ: з 28 до 54 млн грн. Найефективнішим таке об'єднання стало для Новокалінівської територіальної громади, власні доходи якої за рік очікувано збільшаться у 5,5 разу (рис. 5.5). Загалом середній темп зростання власних доходів ОТГ Львівщини за 2015-2016 рр., згідно із затвердженими бюджетами, становить 1,9 разу. Фактичні надходження будуть більшими, оскільки за підсумками I півріччя 2016 р. до бюджетів ОТГ Львівщини надійшло 72% запланованих на рік власних доходів³⁰⁷, які включають і доходи від ПДФО.

Обсяги власних доходів визначають рівень самостійності бюджетів ОТГ. На Львівщині найвищим рівнем самостійності характеризуються Тростянецька ОТГ, де власні доходи на одного мешканця складають 1967,6 грн, Новокалінівська – 1340,2 грн, Заболотцівська – 1160,9 грн, Новострілищанська – 1158,9 грн, Бабинська – 1063,9 грн, а найнижчим – Вільшанецька – 254,0 грн, Воле-Баранецька – 264,0 грн, Новоміська – 268,0 грн (табл. 5.6, рис. 5.6).

³⁰⁷ Децентралізація. Місцеві бюджети 159 ОТГ. I півріччя 2016р. [Електронний ресурс] // Децентралізація влади. – Режим доступу: http://decentralization.gov.ua/pics/attachments/Monitoriing_OTG.pdf

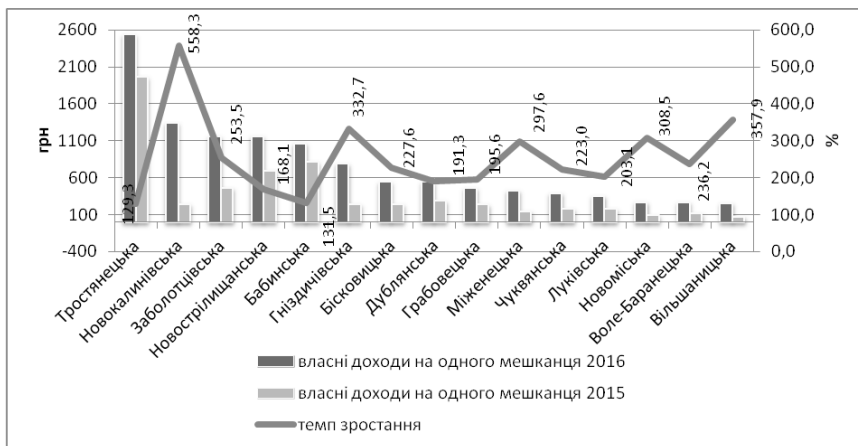


Рис. 5.5. Динаміка власних доходів ОТГ Львівської області у 2015-2016 рр.*

Примітка: дані за 2016 рік – планові.

*Складено за інформацією Департаменту фінансів Львівської обласної державної адміністрації.

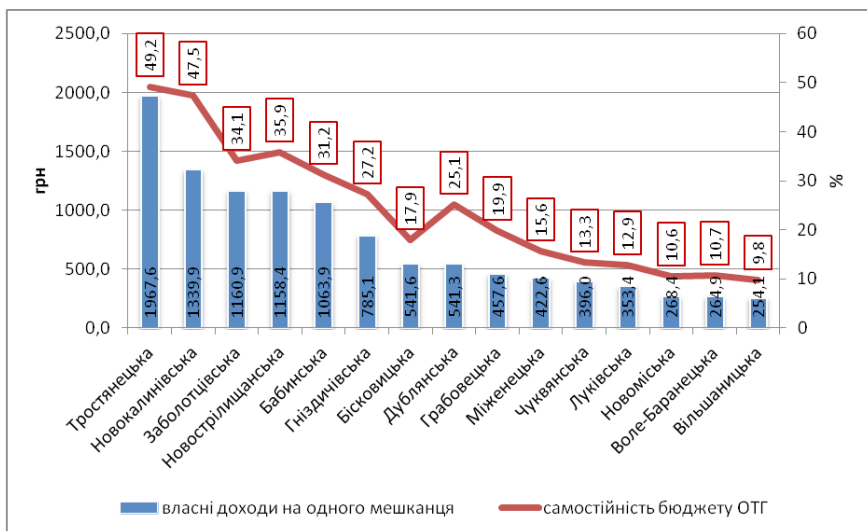


Рис. 5.6. Власні доходи ОТГ Львівської області у 2016 р. (план)*

*Складено за інформацією Департаменту фінансів Львівської обласної державної адміністрації та Офісу реформ у Львівській області

Таблиця 5.6

Доходи об'єднаних територіальних громад Львівщини у 2016 р. (план), тис грн*

	ПДФО	податок на прибуток підприємств	податок за використання лісових ресурсів, рента плата за викорис-	акцизний податок з реалізації своїх екста-	податок на нерухоме майно, сплачений юридичними особами	податок на нерухоме майно, сплачений фізичними особами	земельний податок з юридичних осіб	земельний податок з фізичних осіб	орендна плата з юридичних осіб	туристичний збір	єдиний податок	надходження від викидів забруднюючих речовин	плата за розміщення тимчасово вільних коштів	адміністративні збори	надходження від орендної плати	плата за послуги, що надаються бюджетними установами згідно з їх основною діяльністю	інші доходи	доходи ОТГ без дотацій та субвенцій	доходи ОТГ на одного мешканця
Бабинська	626,8	0,0	1,0	3318,0	10,0	2,0	25,0	24,0	300,0	1,0	64,8	1,5	0,0	0,0	24,0	6,0	30,2	4434,3	1063,9
Бісковичська	1550,0	0,0	0,0	613,0	13,0	4,0	97,0	34,0	328,0	0,0	319,0	2,0	0,0	0,0	22,0	18,0	38,7	3038,7	541,6
Вільшаницька	450,0	0,0	10,0	10,0	2,5	0,0	3,0	22,0	67,0	0,0	133,0	1,5	0,0	0,0	2,5	4,0	29,0	734,5	254,1
Воле-Баришська	703,4	0,0	0,0	38,0	3,0	0,0	3,0	28,0	286,0	0,0	273,0	0,8	0,0	0,0	23,0	18,5	42,5	1419,2	266,9
Гніздишівська	3362,0	0,0	0,0	40,3	0,0	10,0	257,2	54,9	642,4	0,0	389,3	0,0	0,0	0,0	12,6	303,5	17,9	5090,0	785,1
Грабовецька	870,0	0,0	38,8	67,5	30,1	3,5	45,8	53,0	330,6	18,9	361,6	2,5	0,0	0,0	0,0	17,0	42,5	1881,6	457,6
Дублянська	605,8	0,0	1,0	70,0	6,0	0,0	21,2	18,5	457,3	0,0	296,0	24,0	0,0	0,0	28,0	63,9	53,3	1645,0	541,3
Заболотівська	1530,6	0,0	101,0	24,6	12,1	0,0	64,6	64,3	832,1	0,0	171,6	0,4	0,0	0,0	1,5	73,0	185,4	3061,2	1160,9
Луківська	694,0	0,0	0,0	32,0	3,2	0,0	0,0	15,0	347,7	0,0	100,0	0,1	0,0	0,0	0,0	64,2	40,1	1296,3	353,4
Міжселецька	410,0	0,0	30,0	85,0	55,0	55,0	90,0	10,0	110,0	0,0	111,5	4,0	0,0	0,0	14,0	39,0	10,5	1024,0	422,6
Новокальницька	8010,0	5,0	0,0	205,0	6,0	1,0	12,8	23,0	640,0	0,0	374,0	34,5	100,0	0,0	186	100,0	301,3	9896,8	1339,9
Новомиська	621,0	0,0	60,0	67,0	20,0	10,0	20,0	23,0	600,0	0,0	130,0	0,0	0,0	0,0	9,3	29,4	30,9	1620,6	268,4
Новотришківська	1050,0	0,0	0,0	580,3	2,0	0,0	32,1	12,0	884,8	0,0	500,0	0,0	0,0	0,0	0,0	110,0	16,9	3188,1	1158,4
Трошнівська	3410,2	0,0	60,0	4200,0	0,0	100,0	100,0	29,0	684,0	0,0	600,0	4,0	0,0	48,0	10,0	94,0	245,8	15898,0	2534,8
Чуквянська	628,0	0,0	46,7	18,0	3,0	1,0	10,0	14,0	242,0	0,0	247,2	1,0	0,0	0,0	13,2	23,5	25,6	1272,5	388,0
Размах асиметрії	19,5		101,0	392,5	55,0	100	257,2	5,4	13,2	18,9	9,2	34,5	100	480	186	75,7	70,1	21,6	9,9

*Складено за інформацією Департаменту фінансів Львівської обласної державної адміністрації.

Дотаційність бюджетів, що характеризується часткою субвенцій та дотацій у загальних доходах ОТГ, у I півріччі 2016 р. становила 56%. Можемо говорити про те, що значна частина утворених територіальних громад характеризувались низьким рівнем фінансової спроможності, особливо це стосується малих територіальних громад чисельністю до 5 тис. мешканців, а також про суттєву залежність розвитку ОТГ від політики уряду щодо фінансової підтримки новоутворених громад.

З одного боку, рішення уряду щодо підтримки усіх ОТГ, які виявили бажання об'єднатись, і переведення їх на прямі взаємовідносини з Державним бюджетом можна вважати правильним, оскільки більшість цих ОТГ змогли мобілізувати власний потенціал та отримати позитивні фінансові результати, а отже, показати хороший досвід об'єднання для інших громад. З іншого боку, вже зараз є ОТГ, які не змогли ефективно виконувати покладені на них функції через відсутність кадрового і фінансового ресурсу. Сьогодні такі ОТГ вимагають перегляду з погляду їх територіального розширення або включення до складу інших ОТГ. Зазначене вказує на необхідність чіткого дотримання відповідності новоутворених громад визначеним критеріям спроможності при прийнятті рішення щодо передачі їм повноважень і фінансових ресурсів. Тут слід додати, що близько 80 територіальних громад, у яких призначено вибори на кінець 2016 р., не відповідають Перспективному плану територій громад.

Проблемою формування фінансового ресурсу ОТГ є те, що їх власні доходи у багатьох випадках не забезпечуються функціонуванням потужних підприємств і створенням нових робочих місць, а формуються за рахунок акцизного податку на пальне, алкогольну продукцію та тютюнові вироби. Зокрема, Тростянецька ОТГ третину своїх доходів отримує за рахунок надходжень акцизного податку з нафтопродуктів (на території громади діє 5 автозаправних станцій, які обслуговують трасу Київ-Чоп), близько 43% складає орендна плата юридичних осіб за землю та надра (розташовані піщані, кам'яні та вапняні кар'єри). Слід звернути увагу на те, що близько 20% доходів від ПДФО – податок, сплачений бюджетними організаціями, тобто нараховується на зарплату бюджетників та повертається у той же бюджет. Отже, дохідність фінансово найбільш спроможної громади Львівщини слабо пов'язана з економічною діяльністю та створенням нових робочих місць (рис. 5.7).

ПДФО залишається одним зі структуроформуючих податків і становить близько половини податкових надходжень ОТГ – 24,5 млн грн. За результатами 6 місяців 2016 р. усі громади, за

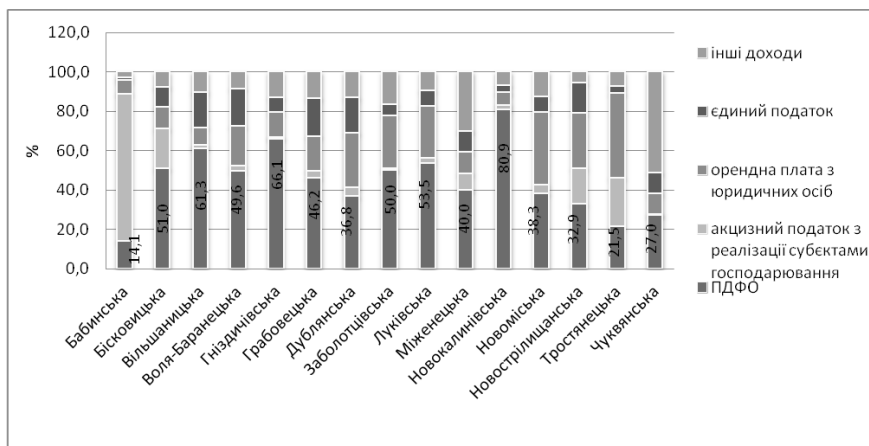


Рис. 5.7. Структура доходів (без трансфертів) ОТГ Львівської області у 2016 р. (план)*

*Складено за інформацією Департаменту фінансів Львівської обласної державної адміністрації та Офісу реформ у Львівській області.

винятком Заболотцівської та Новострілищанської, показали суттєве перевиконання плану надходжень від цього податку.

Вкрай нерівним є потенціал наповнення бюджетів територіальних громад за рахунок податку на майно, до складу якого входить податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, та плата за землю. За результатами I півріччя 2016 р. планові показники власних доходів від податку на майно у деяких ОТГ Львівщини були суттєво перевиконані – по Новоміській територіальній громаді рівень виконання становив 343,0%, Дублянській – 325%, Вільшаницькій – 246,6%. Частка податку на майно у доходах ОТГ змінювалась від 0,43% у Новокалінінській до 20,5% у Міженецькій. Основні бюджетні надходження цього виду для більшості ОТГ здійснюються за рахунок земельного податку. Його частка зросла також у зв'язку з підвищенням у 2016 р. ставки земельного податку. Разом з тим бюджетонаповнююча роль земельного податку знижується маніпулюванням землею з боку місцевих рад (ставки податків і нормативно-грошову оцінку землі встановлює місцева рада). Щодо податку на нерухомість, то його частка у структурі місцевих бюджетів має тенденцію до зростання, що пов'язано із зростанням ставки оподаткування. Однак слід звернути увагу на проблеми адміністрування й сплати податку на нерухомість, які зумовлені існуванням значної частки належним чином не

зарєєстрованої нерухомості, а також низькою платоспроможністю сільського населення.

Важливим джерелом наповнення бюджетів багатьох ОТГ став акцизний податок з реалізації суб'єктами господарювання роздрібною торгівлю певних груп товарів. У І півріччі 2016 р., порівняно з аналогічним періодом минулого року, зростання фактичних надходжень акцизного податку становило: у Бабинській територіальній громаді – 280%, Новострілищанській – 206%, Вільшаницькій – 300%, Новоміській – 135%. Значна нерівномірність наповнення бюджетів цим податком (розмах асиметрії 392,5 разу) викликана різними можливостями через нерівномірну розвиненість торговельної мережі, залежність від розташування й категорій транспортних магістралей та розміщення автозаправних станцій. У 2016 р. найбільше очікуваних доходів до бюджетів за рахунок цього податку мають отримати Бабинська – 3318 тис. грн та Тростянецька територіальні громади – 4200,0 тис. грн. У них надходження від цього податку перевищує навіть надходження від ПДФО. Зокрема, у структурі доходів Бабинської громади акцизний податок становить понад 70%. Однак для низки ОТГ надходження від цього податку є дуже незначними, зокрема, у Вільшаницькій – 10 тис. грн (менше 1%), Чук'янській – 18 тис. грн (менше 2%).

Не заперечуючи доцільності залишення доходів від сплати акцизного податку на алкогольну продукцію та тютюнові вироби за місцевими бюджетами базового рівня, слід наголосити на неоднозначній ролі акцизного податку на пальне як джерела формування бюджетів сіл, селищ, міст, що пояснюється такими ризиками:

- 1) *ризик поглиблення внутрішньорегіональних асиметрій розвитку територій*: значно вищі надходження від акцизного податку на пальне отримують бюджети громад, що розташовані у приміській зоні чи в зоні автотранспортних магістралей. Такі громади традиційно характеризуються значно більшими власними доходами бюджетів. Натомість економічно слабкі території практично позбавлені доходів від введення акцизного податку;
- 2) *ризик уповільнення темпів об'єднання громад, оскільки громади, які отримали значний додатковий фінансовий ресурс від акцизного податку на пальне, не мають стимулів до об'єднання*;
- 3) *ризик неефективного використання ресурсу, одержаного від акцизного податку на пальне територіальними громадами базового рівня (за виключенням міст та ОТГ)*. Це пов'язано з тим, що інші територіальні громади, які не об'єднались, не несуть відповідальності за розвиток дорожнього господарства.

Як наслідок, значна частина одержаних коштів спрямовується на фінансування управлінських чи інших (не пов'язаних з дорожнім господарством) видатків.

З огляду на це, вважаємо за необхідне залишити доходи від акцизного податку на пальне за містами обласного значення та ОТГ, а доходи, які одержують інші територіальні громади, спрямувати до районного та обласного бюджетів.

Однією з проблем, яка виникла в процесі активізації об'єднання територіальних громад в межах одного району, є «оголення» доходної бази районного бюджету. У Львівській області така ситуація виникла у Самбірському районі, де створено 8 ОТГ. Об'єднання у громади відбулось за добровільним принципом, головно за рахунок територіальних громад з вищим економічним та фінансовим потенціалом. Як наслідок, наповнення районного бюджету за рахунок основного податку – ПДФО різко скоротилося, більше як на третину (рис. 5.8). Аналогічна ситуація з наповненням районного бюджету за рахунок інших податкових надходжень. Це істотно вплинуло на зростання дефіциту бюджету Самбірського району та рівень фінансування його видатків.

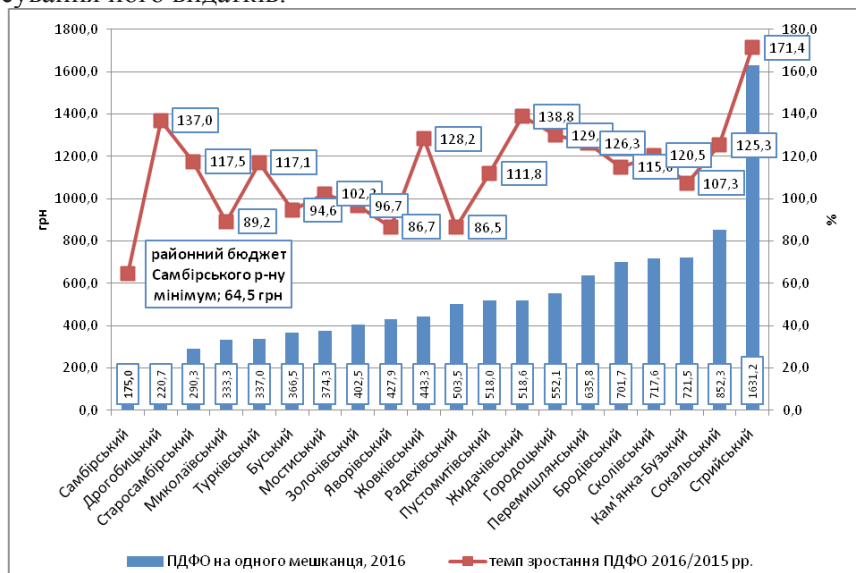


Рис. 5.8. Диференціація надходжень ПДФО до районних бюджетів Львівської області, 2016 р. (план)*

*Складено за інформацією Департаменту фінансів Львівської обласної державної адміністрації.

Формування міжбюджетних відносин ОТГ. Важливим кроком до підвищення спроможності ОТГ став їх перехід до прямих міжбюджетних відносин з Державним бюджетом та отримання з нього напряду з дотацій та субвенцій (у тому числі освітньої та на охорону здоров'я).

У 2016 р. ОТГ Львівської області отримали освітню, медичну субвенції та базову дотацію з Державного бюджету. Обсяг базової дотації на одного мешканця ОТГ Львівської області у 2016 р. є в межах 264,0 грн – 480,7 грн, що значно вище цього показника загалом по області – 171,3 грн. Це пов'язано з нижчим рівнем доходів бюджетів сільських територіальних громад. Лише одна Новокалінівська ОТГ, яка характеризувалась високою податковою спроможністю, за результатами фінансового вирівнювання у 2016 р. перерахувала до Державного бюджету 258,8 тис. грн реверсної дотації (табл. 5.7)³⁰⁸.

Таблиця 5.7

Диференціація місцевих бюджетів ОТГ Львівської області за обсягом міжбюджетних трансфертів з Державного бюджету, 2016 р. (план)*

ОТГ	Район	Населення, осіб, станом на 01.01. 2015 р.	Кількість місцевих рад (населених пунктів), одиниць	Міжбюджетні трансферти			
				базова дотація (реверсна, тис. грн	базова дотація в розрахунок на одну особу, грн	освітня субвенція, тис. грн	медична субвенція в розрахунок на одну особу, грн
Бабинська	Самбірський	4168	3(10)	1925,4	461,9	5382,1	4341,1
Бісковицька	Самбірський	5611	3(8)	2351,1	419,0	8299,5	3920,5
Вільшаницька	Самбірський	2891	2(9)	1396,2	482,9	3651,8	1786,2
Воле-Баранецька	Самбірський	5317	3(15)	2533,2	476,4	6095,1	1664,2
Гніздичівська	Жидачівський	6483	3(6)	1864,6	287,6	7804,5	2449,7
Грабовецька	Стрийський	4112	4(16)	1829,8	445,0	3280	3297,8
Дублянська	Самбірський	3039	3(7)	1285,5	423,0	1830,3	1699,2
Заболотцівська	Бродівський	2637	2(10)	963	365,2	3386,2	3125,1
Луківська	Самбірський	3668	2(7)	1729,4	471,5	4860,2	2444,2
Міженецька	Старосамбірський	2423	2(6)	1110,8	458,4	2973,5	1563,2
Новокалінівська	Самбірський	7386	5(8)	-258,8		6614,8	2155,8
Новоміська	Старосамбірський	6038	4(14)	3078,1	509,8	7019,4	1437,6
Новострілянська	Жидачівський	2752	3(11)	1156,3	420,2	2871,5	3582,5
Тростянецька	Миколаївський	6272	5(17)	1976,7	315,2	9658,6	4768,5
Чуквянська	Самбірський	3286	2(7)	1549,7	471,6	4966,4	1931,4

*Складено на основі інформації Департаменту фінансів Львівської обласної державної адміністрації та Офісу реформ у Львівській області.

³⁰⁸ Місцеве самоврядування в Україні 2015 року. [Електронний ресурс] / Асоціація міст України. – Режим доступу: http://auc.org.ua/sites/default/files/stanlg_2015_0.pdf

З Державного бюджету до бюджетів ОТГ Львівської області у 2016 р. спрямовано 45956,6 тис. грн субвенції на формування інфраструктури (рис. 5.9). Така субвенція надається для створення,

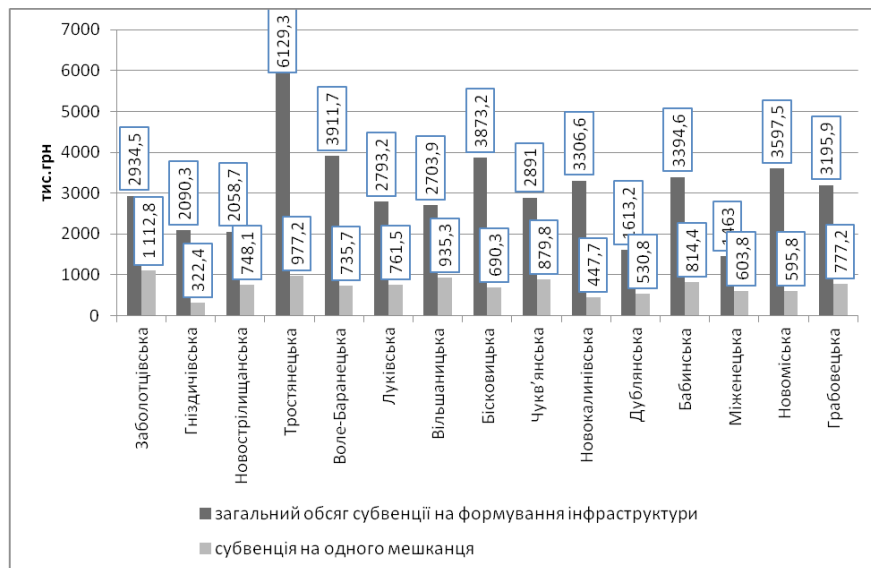


Рис. 5.9. Субвенції територіальним громадам Львівської області з Державного бюджету на формування інфраструктури, 2016 р.*

*Складено за інформацією Департаменту фінансів Львівської обласної державної адміністрації та Офісу реформ у Львівській області.

модернізації інфраструктури територіальних громад та може спрямовуватися на нове будівництво, реконструкцію, капітальний ремонт об'єктів інфраструктури, що належать до комунальної форми власності (у тому числі на виготовлення проектної та містобудівної документації). Зокрема, за рахунок субвенції планується створення центрів надання адміністративних послуг; реконструкцію, переобладнання, перепрофілювання будівель бюджетних установ для їх використання відповідно до повноважень та потреб ОТГ з обов'язковим застосуванням енергозберігаючих технологій; будівництво, капітальний ремонт доріг; закупівлю транспортних засобів для підвезення дітей до навчальних закладів та інше. Розподіл субвенції здійснено залежно від площі та чисельності сільського населення.

Іншим важливим напрямом стимулювання соціально-економічного розвитку ОТГ є фінансування проектів Державним фондом регіонального розвитку (ДФРР). У 2016 р. 7 з 27 проектів, що подавали ОТГ Львівської області до ДФРР, було погоджено для фінансування. Загальна сума коштів, виділених фондом на реалізацію погоджених проектів, становила 29901 тис. грн. Основними напрямками використання коштів ДФРР були: реконструкція освітніх закладів, водотепломереж задля енергозбереження.

Проектом Державного бюджету на 2017 р. планується значно збільшити обсяги коштів з Державного бюджету, що спрямовуються на розвиток ОТГ, зокрема обсяг коштів ДФРР на ці цілі планується збільшити з 3 млрд грн у 2016 р. до 8 млрд грн у наступному році. Один мільярд гривень планується спрямувати на формування інфраструктури ОТГ. Проте реальні можливості наповнення ДФРР підлягають сумніву, адже основним джерелом наповнення мають стати конфісковані кошти та кошти, отримані від реалізації майна, конфіскованого за рішенням суду за вчинення корупційного правопорушення³⁰⁹.

Загалом можемо констатувати, що попри зростання обсягів власних доходів, місцеві бюджети більшості ОТГ Львівщини все ж характеризуються високим рівнем залежності від офіційних трансфертів з Державного бюджету.

Фінансування видатків бюджетів ОТГ Львівщини.

Територіальні громади, об'єднавшись, отримують повноваження аналогічні повноваженням міст обласного значення (зокрема, управління загальноосвітніми навчальними закладами, закладами культури та охорони здоров'я первинного рівня), а також безпосередньо отримують освітню та медичну субвенцію, базову (реверсну) дотацію. Абсолютно правильним вважаємо, що, отримавши фінансовий ресурс, на ОТГ одночасно покладаються повноваження та відповідальність. Однак негативом у процесі фінансової децентралізації є те, що *темпи зростання дохідної частини місцевих бюджетів є значно нижчими, аніж темпи зростання видаткової частини. При цьому втрачається основна ідея реформи, яка полягає не в простому перерозподілі фінансового ресурсу між рівнями бюджетної системи, а у побудові системи державного управління на принципах субсидіарності і передачі*

³⁰⁹ Проект Закону про Державний бюджет України на 2017 рік [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=60032

повноважень на рівень, де вони реалізовуватимуться найбільш ефективно. Натомість сьогодні на місцеві бюджети покладається відповідальність за фінансування низки невластивих їм повноважень, зокрема у сфері освіти, охорони здоров'я тощо.

Видаткова частина бюджетів ОТГ у 2016 р. (відповідно до планових показників) суттєво збільшилась (у 2,5 разу), порівняно з попереднім роком (рис. 5.10). Загалом сума видатків зросла з 79,1 до 199,3 млн грн. Найбільшим є зростання видатків у Воле-Баранецькій територіальній громаді – 9,2 разу, найменшим – у Дублянській 1,4 разу³¹⁰.

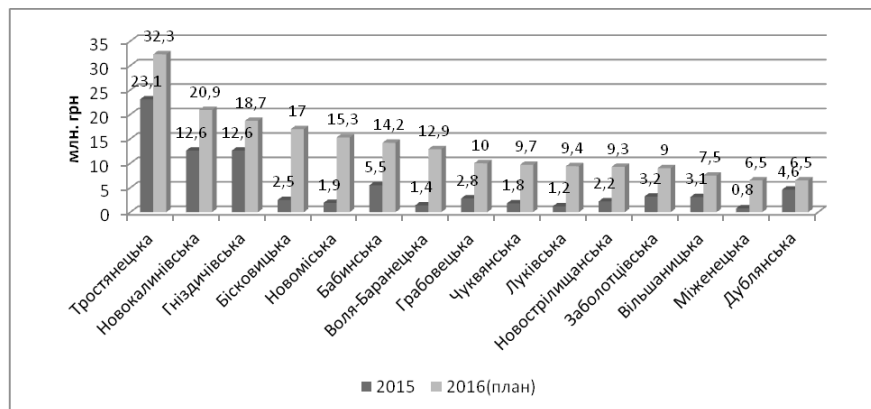


Рис. 5.10. Динаміка видатків бюджетів ОТГ Львівщини, 2015-2016 рр.*

*Складено за інформацією Департаменту фінансів Львівської обласної державної адміністрації, та Офісу реформ у Львівській області.

До основних напрямів видатків бюджетів ОТГ належить фінансування управлінського апарату громади, мережі закладів освіти та охорони здоров'я. Після об'єднання та суттєвого розширення повноважень перед ОТГ постало питання вибору моделі апарату управління. Зарубіжний досвід, зокрема Польщі, засвідчує залежність якісної та кількісної структури органів управління громади від чисельності мешканців. У Польщі, зокрема у гмінах з населенням до 6 тис. мешканців, задіяні в середньому 20 працівників штату управління (тобто в розрахунку близько триста мешканців на одного службовця). Таке співвідношення характерне лише для чотирьох з

³¹⁰ Баранецький Т. Бюджети об'єднаних громад Львівщини: нові виклики та можливості. Європейський діалог [Електронний ресурс] / Т. Баранецький // Режим доступу: <http://dialog.lviv.ua/byudzheti-ob-yednanih-program-lvivshhinni-novi-vikliki-ta-mozhливosti/>

15 новоутворених ОТГ Львівщини, натомість в інших – воно значно менше. Слід звернути увагу, що частка управлінських видатків у власних доходах ОТГ є досить високою. Зокрема, для третини створених ОТГ Львівської області вона перевищує 40% (Вільшаницька, Луківська, Міженецька, Новокалінівська, Чукв'янська територіальні громади) (рис. 5.11).

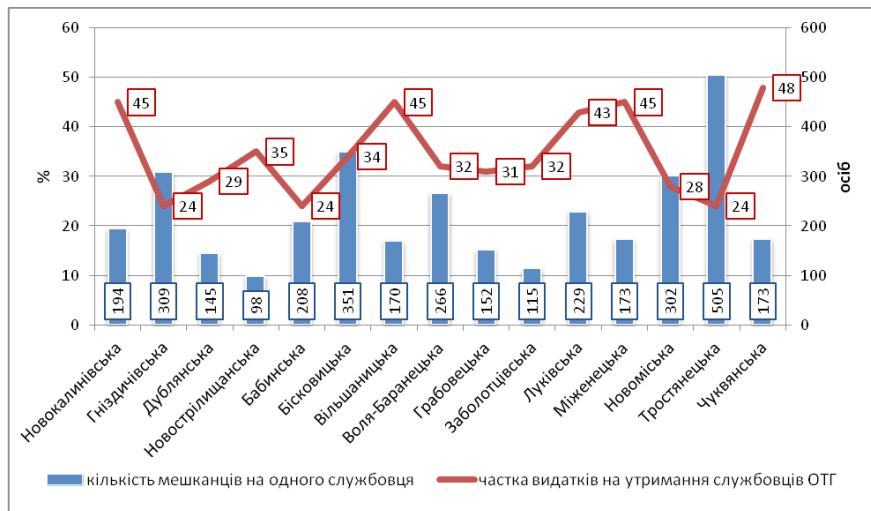


Рис. 5.11. Показники фінансування управлінського апарату ОТГ Львівщини, 2016 р. (план)*

*Складено за інформацією Департаменту фінансів Львівської обласної державної адміністрації

За результатами аналізу можемо говорити, що кількість службовців та видатки на їх утримання не залежать від чисельності населення, яке вони обслуговують: коефіцієнт кореляційної залежності між чисельністю мешканців та числом службовців становить 0,29, водночас між чисельністю мешканців і часткою видатків на утримання службовців у структурі видаткової частини бюджету навіть існує обернена пропорційна залежність $-0,34$.

Вагома частка видатків ОТГ спрямовується на фінансування освітніх закладів. Окрім закладів дошкільної освіти, ОТГ тепер фінансують (переважно за рахунок освітньої субвенції з Державного бюджету) заклади загальної середньої освіти. Обсяг освітньої субвенції для бюджетів ОТГ розраховують з використанням нормативу бюджетної

забезпеченості на одного учня (9,3 тис. грн) та відповідних коригуючих коефіцієнтів, які враховують статус місцевості, наповнюваність класів у середньому за адміністративно-територіальною одиницею. Однак чинні на сьогодні нормативи не відповідають соціальним стандартам, як наслідок обсяг реальних видатків на одного учня для ОТГ Львівщини суттєво перевищує обсяг одержаної освітньої субвенції (рис. 5.12).

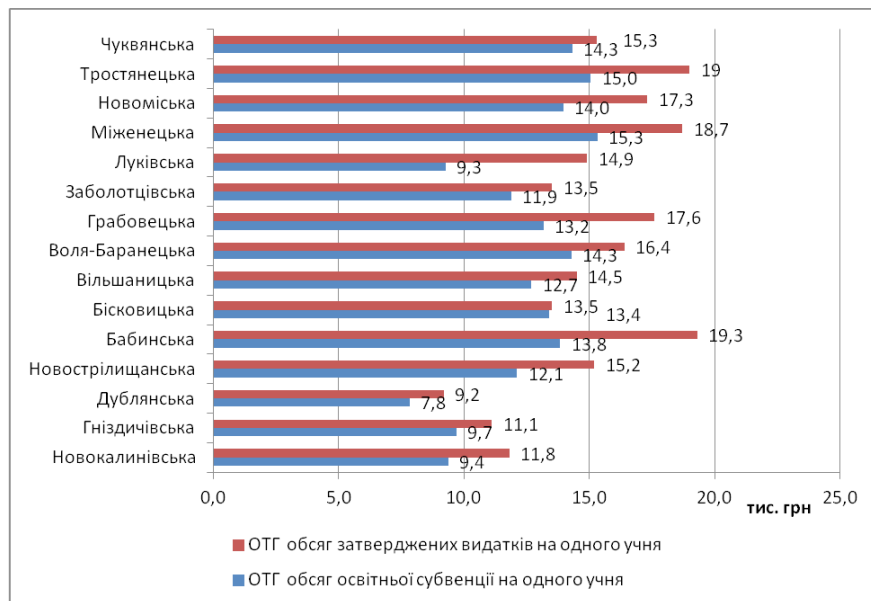


Рис. 5.12. Видатки ОТГ Львівської області на загальну середню освіту у 2016 р. (план), тис. грн*

*Складено за інформацією Департаменту фінансів Львівської обласної державної адміністрації

На жаль, у більшості випадків це пов'язано не з існуванням додаткових можливостей громади спрямовувати власні кошти в освіту, а існуванням великої кількості малокомплектних шкіл, що є дуже витратними, та наявністю дошкільних відділень при загальноосвітніх закладах (фінансування яких не покривається освітньою субвенцією). Як наслідок, ОТГ спрямовують власний фінансовий ресурс на дофінансування освітніх видатків. Водночас зазначимо, що вже перші результати 2016 р. засвідчують найвищу активність

ОТГ у реформуванні освітньої мережі. Така тенденція мала б бути підтримана урядом, однак розподіл освітньої субвенції на 2017 р. знову відбувається на старих засадах – без вироблення нових соціальних стандартів та нормативів, галузевих стандартів надання освітніх послуг. Консервація наявного стану освітньої мережі підтримується і наявністю ручного режиму розподілу коштів освітньої субвенції з районних бюджетів, зокрема додаткової дотації на утримання закладів освіти та охорони здоров'я.

Новацією проекту Державного бюджету 2017 р. є розрахунок освітньої субвенції виключно для фінансування педагогічного персоналу, що може негативно вплинути на якість освітньої послуги. Адже органи місцевого самоврядування, які не володіють достатнім ресурсом для дофінансування видатків на освіту, скорочуватимуть педагогічний персонал задля економії коштів для виплати заробітної платні допоміжному персоналу. В особливо складній ситуації опиняться малокомплектні сільські школи, в яких частка непедагогічного персоналу сягає 50%.

Передаючи додаткове фінансове навантаження на місцеві бюджети в частині оплати комунальних послуг закладів освіти та охорони здоров'я, обласним та районним бюджетам з Державного планується виділити 14,9 млрд грн у вигляді додаткової дотації на утримання закладів освіти та охорони здоров'я (з яких 5,9 млрд грн обласним бюджетам, а 9,0 млрд грн – районним бюджетам). Однак у проекті бюджету на 2017 р. не передбачено компенсаційних ресурсів для міст обласного значення та ОТГ, хоча основна частка публічних послуг надається саме тут. Так, якщо у 2016 р. з Державного бюджету було виділено 1620 млн грн освітньої субвенції на фінансування 159 ОТГ, то уже у 2017 р. розмір освітньої субвенції планується зменшити до 1589 млн грн і профінансувати за рахунок цього уже 172 ОТГ. Таке рішення однозначно гальмуватиме процес створення ОТГ, адже посилює залежність органів місцевого самоврядування нижчих рівнів від обласної та районної влади та сприяє централізації фінансового ресурсу.

З огляду на зазначене, вважаємо за недоцільне паралельне використання у практиці бюджетування двох субвенцій на фінансування закладів освіти та охорони здоров'я, як це передбачено проектом закону про Державний бюджет України на 2017 р. «Додаткову дотацію з Державного бюджету місцевим бюджетам на фінансування переданих з Державного бюджету видатків з утримання закладів освіти та охорони здоров'я» (у сумі 14,9 млрд грн) варто було б перерозподілити,

включивши в розрахунки бюджети ОТГ та міст обласного значення. Перерозподіл здійснити пропорційно до видатків цих бюджетів у 2016 р. на оплату комунальних послуг та енергоносіїв. Важливо також дозволити місцевим органам влади і надалі залишки освітньої субвенції використовувати на здійснення заходів з оптимізації мережі та капітальні видатки.

Водночас формування ефективної з соціальної та фінансової точок зору освітньої мережі є практично неможливим без *вироблення і затвердження державних соціальних стандартів і нормативів в описовому та вартісному вигляді за кожним з делегованих державою місцевому самоврядуванню повноважень (зокрема у сфері освіти)*. Вважаємо за доцільне надати можливість органам місцевого самоврядування встановлювати мінімальне і максимальне значення таких нормативів залежно від обсягів фінансових ресурсів, переглядати застосування галузевих стандартів надання послуг та нормативів при здійсненні видатків з місцевих бюджетів, зокрема щодо мережі, штатних нормативів, робочого навантаження.

Сучасний етап реформування сфери охорони здоров'я в Україні характеризується відсутністю скоординованості між процесами створення ОТГ та формування госпітальних округів, а також розмежування в цьому руслі рівнів надання медичної допомоги. Реформа охорони здоров'я в принципі має відбуватись для забезпечення соціальної, структурної та медико-економічної ефективності, що, відповідно, вимагає глибокого наукового обґрунтування, значних фінансових ресурсів та запровадження перехідного періоду для її реалізації. На нашу думку, *зважаючи саме на соціальний ефект функціонування системи охорони здоров'я, її докорінне реформування не може бути прямо пов'язаним з будь-якою іншою реформою.*

Процес узгодження реформи місцевого самоврядування та сфери охорони здоров'я суттєво ускладнюється і введенням з 2017 р. (згідно з інформацією Міністерства охорони здоров'я) принципу фінансування «гроші йдуть за пацієнтом» через механізм укладення прямої угоди з лікарем первинної ланки, в яких обсяг послуг медичного працівника буде чітко прописаним. При цьому надання медичних послуг не буде прив'язаним до місця проживання і пацієнт зможе обирати не лише серед спеціалістів закладу охорони здоров'я за місцем проживання, але й серед лікарів інших закладів чи медпрацівників, котрі працюватимуть як приватні підприємці. Заробіток лікарів при цьому залежатиме від кількості укладених з ними угод. А отже функціонування закладів первинного рівня надання медичних послуг, їх

фінансування залежатиме напряму від кількості угод, укладених між мешканцями громади та лікарем, причому без прив'язки до місця розташування закладу та місця проживання пацієнта. Як наслідок: слід очікувати проблем «перетікання» коштів, отриманих громадою у вигляді медичної субвенції, до інших громад, де якість послуг та кваліфікація медичного персоналу може бути вищою, ніж за місцем проживання мешканця громади. Це, своєю чергою, може призвести до скорочення як персоналу закладів охорони здоров'я в межах певних ОТГ, так і цілковитого закриття як неефективних окремих закладів.

Офіційне бачення функціонування системи охорони здоров'я в умовах децентралізації та співпраці з ОТГ (*на законодавчому рівні такий підхід означений досі не був*) передбачало перерозподіл обсягу медичної субвенції ОТГ між первинним та вторинним рівнем надання медичної допомоги в пропорції «70% до 30%». Тобто 70% медичної субвенції ОТГ мали перераховуватись у вигляді трансферту районному (іншому місцевому) бюджету за послуги вторинного рівня медичної допомоги. Впродовж 2016 р. в середньому ОТГ перераховували у відповідні районні (міські) бюджети від 4,4% (Херсонська область) до 210% (Київська область) коштів. Тобто на районні (міські) бюджети в 13 областях України лягло додаткове навантаження щодо утримання закладів охорони здоров'я вторинного рівня надання медичної допомоги. Це призводить до неналежного фінансування вторинної медичної допомоги в умовах прямих міжбюджетних відносин Державного бюджету з об'єднаними територіальними громадами.

Така ситуація вимагає вироблення та чіткого нормативно-правового врегулювання механізму розподілу коштів медичної субвенції між первинним (для бюджетів об'єднаних територіальних громад) та вторинним рівнями надання медичної допомоги (для районних і міських бюджетів).

Як і більшість територіальних громад області, ОТГ на власний розвиток спрямовують дуже незначну частку фінансових ресурсів. Чотири з п'ятнадцяти зареєстрованих у 2016 р. в області ОТГ при затвердженні бюджету взагалі не планували кошти на фінансування проектів розвитку – Заболотцівська, Бісковицька, Гніздичівська, Луківська.

Загалом слід зазначити, що бюджетна децентралізація в Україні базується на використанні базових засад фінансування місцевого самоврядування у країнах-членах ЄС, зокрема: основним власним джерелом наповнення місцевих бюджетів є ПДФО; вирівнювання

спроможності територіальних громад здійснюється через дотації з Державного бюджету; присутній елемент державного фінансування місцевого самоврядування у частині окремих повноважень (насамперед освіти, охорони здоров'я) та інші.

Новації щодо формування доходів місцевих бюджетів, закріплені у Податковому та Бюджетному кодексах України у 2015 р., хоч і мали позитивний вплив на формування доходів місцевих бюджетів за рахунок абсолютного збільшення надходжень від податку на нерухоме майно, акцизного податку, екологічного податку, однак перерозподілу фінансових ресурсів між Державним та місцевими бюджетами на користь місцевих не відбулось, про що свідчить зниження частки доходів місцевих бюджетів у консолідованому бюджеті держави. Проблема полягає у тому, що держава вводить нові податки або відносить чинні до місцевого рівня з одночасним перерозподілом на користь бюджетів вищих рівнів частини найбільш вагомих податків, насамперед податку з доходів фізичних осіб (ПДФО).

Недоліком є також те, що бюджетне вирівнювання на рівні територіальних громад здійснюється із застосуванням коефіцієнта податкової спроможності, який розраховується тільки на основі ПДФО. Відповідні преференції громадам, які користуються фактично рентними доходами, зумовленими їх місцем розташування, вважаємо необґрунтованими.

Бюджетна децентралізація характеризується не лише переливанням фінансового ресурсу між Державним та місцевими бюджетами, але і змінами у структурі надходжень до різних рівнів місцевих бюджетів. Наразі в структурі місцевих бюджетів перерозподіл фінансових ресурсів на користь бюджетів базового рівня поки що не відбувається, навпаки, обсяг фінансового ресурсу сільських, селищних територіальних громадах і громад міст районного значення зменшується.

Нерозв'язаними залишаються питання врегулювання повноважень щодо фінансування видатків між районними бюджетами та бюджетами ОТГ, зокрема у сфері фінансування вторинної медицини, позашкільної освіти, деяких видів соціальних послуг. Як наслідок, зростає дефіцит районних бюджетів, насамперед в районах, де створено багато ОТГ.

З огляду на це, вважаємо за доцільне реалізацію таких кроків імплементації реформи місцевого самоврядування та бюджетної децентралізації:

- подальше розширення дохідної бази бюджетів адміністративно-територіальних одиниць базового рівня, вдосконалення міжбюджетних відносин, проведення реальної бюджетної децентралізації. Це дозволить стимулювати ефективне використання власного соціально-економічного потенціалу територіальних громад;
- фінансова підтримка ОТГ, які активно здійснюють оптимізацію мережі освітніх, медичних закладів тощо, а також реалізують заходи з енергозбереження та раціонального використання коштів на їх утримання;
- перегляд розподілу повноважень в освітній сфері та сфері охорони здоров'я для якнайповнішої реалізації принципу субсидіарності та досягнення соціального ефекту від реформ у соціальній сфері;
- розробка та затвердження державних соціальних стандартів і нормативів в описовому та вартісному вигляді за кожним із делегованих державою місцевому самоврядуванню повноважень із наданням права органам місцевого самоврядування встановлювати мінімальне і максимальне значення таких нормативів залежно від обсягів фінансових ресурсів, переглядати застосування галузевих стандартів надання послуг та нормативів при здійсненні видатків з місцевих бюджетів, зокрема щодо мережі, штатних нормативів, робочого навантаження.

ВИСНОВКИ

Реформування адміністративно-територіального устрою в Україні є давно назрілим завданням. Його практична реалізація буде успішною за умов всебічного наукового обґрунтування основних засад реформування з урахуванням наявних соціально-економічних й політичних обставин та перспектив.

Обраний в Україні шлях реформування через децентралізацію влади, удосконалення її територіальної організації, розвиток місцевого самоврядування зі збільшенням як його потенціалу, так і соціально-економічної ролі стосовно територіального й державного розвитку, відповідає теоретичним і практичним засадам побудови сучасної системи адміністративно-територіального устрою в унітарній демократичній державі.

Разом з тим, транзитний характер суспільних відносин в Україні, яка намагається вибудувати правову демократичну державу, зустрічаючись з немалими труднощами інституційного, ментального, політичного й економічного змісту, не може не враховуватися у такій системній реформі, якою є реформа адміністративно-територіального устрою. На жаль, аналіз перших результатів реформи у період 2015-2016 рр. показує, що ці особливості сучасного етапу розвитку України у механізмах та інституційному забезпеченні проведення вітчизняної адміністративно-територіальної реформи враховані недостатньо. Реалізація окремих завдань, які можна і слід було б вирішити у ході реформи, як от – оптимізація владних повноважень та повноважень з надання публічних послуг у системі адміністративно-територіальних одиниць за їх рівнями, мобілізація потенціалу територіального розвитку на базовому рівні адміністративно-територіального поділу та його максимальне включення у вирішення проблем економічного зростання держави, ефективніше поєднання принципів централізації й децентралізації в управлінні державою, вирівнювання рівнів соціально-економічного розвитку територій тощо – значною мірою не забезпечується.

Не претендуючи на вичерпність рецептів щодо розв'язання усіх проблемних питань щодо здійснення адміністративно-територіальної реформи в Україні, автори цього видання зробили спробу з висвітлення методологічних підвалин її здійснення, методів реалізації, аналізу досягнень та недоліків. Зокрема, не заперечуючи правильності шляху децентралізації владних повноважень, підвищення ролі місцевого самоврядування, звертається увага на необхідність збереження та вдосконалення дієвої вертикалі державної влади. Вбачається за доцільне переглянути деякі підходи до формування адміністративно-територіальних одиниць базового рівня – територіальних громад, просторові параметри яких не мають спричинювати суперечностей з принципами спільності інтересів мешканців таких громад, мотивації мешканців щодо участі у вирішенні питань забезпечення життєдіяльності громад, мобілізації місцевих ресурсів задля їх розвитку, близькості влади та громадян. Звертається увага на необхідність урахування висвітлених історичних аспектів еволюції адміністративно-територіального поділу сучасних теренів України, європейського досвіду реформування адміністративно-територіального устрою. На основі оцінки процесів здійснення адміністративно-територіальної реформи в Україні та її результатів пропонується низка заходів з удосконалення реформи у частині методичних підходів до об'єднання громад, визначення параметрів адміністративно-територіальних одиниць, забезпечення фінансової спроможності територіальних громад, вдосконалення міжбюджетних відносин та механізму бюджетного вирівнювання, особливо щодо гірських та периферійних сільських територій, нормативно-правової підтримки реформи, організації її проведення.

У матеріалах монографії загострено також увагу на необхідності вирішення питань конституційного забезпечення адміністративно-територіальної реформи, оскільки окремі важливі елементи її проведення входять у суперечність з положеннями чинної Конституції України. Також суперечливими є намагання децентралізувати владні повноваження, перекласти низку важливих соціальних функцій, зокрема у сфері освіти, охорони здоров'я, на територіальні громади без відповідної децентралізації у бюджетно-фінансовій сфері.

Автори очікують, що їх погляди й рекомендації з цих та інших висвітлених у монографії питань послужать справі ефективного реформування адміністративно-територіального устрою в Україні.

Наукове видання

Адміністративно-територіальний устрій України: методологічні основи та практика реформування: монографія / НАН України. ДУ «Інститут регіональних досліджень імені М.І. Долішнього НАН України»; наук. ред. В.С. Кравців. – Львів, 2016. – 264 с.

Серія «Проблеми регіонального розвитку»

Комп'ютерний макет: Петро Попадюк

© ДУ «Інститут регіональних досліджень імені М.І. Долішнього НАН України», 2016

Монографію підготовлено в ДУ «Інститут регіональних досліджень імені М.І. Долішнього НАН України»
79026, Львів, вул. Козельницька, 4.

Підп. до друку 21.12.2016. Формат 64х84/16. Папір офсетн. гарнітура.
Тираж 100. Ум. –друк. арк.19,64. Зам. 108

Оригінал-макет виготовлено в ДУ «Інститут регіональних досліджень імені М.І. Долішнього НАН України»

Друк ФОП «Омельченко В.Г.»
79026 м. Львів вул. Козельницька, 4.