
ЕКОНОМІКА ТА УПРАВЛІННЯ НАЦІОНАЛЬНИМ ГОСПОДАРСТВОМ

УДК 352.075:353.2

Т. А. Лісова, аспірант

УДОСКОНАЛЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНОГО УСТРОЮ УКРАЇНИ

Анотація. У статті визначено основні проблеми адміністративно-територіального устрою України, висвітлено зарубіжний досвід та можливості його використання в Україні, розроблено пропозиції щодо реформування адміністративно-територіального устрою України.

Ключові слова: адміністративно-територіальний устрій, адміністративно-територіальна реформа, місцеве самоврядування.

Т. А. Лисовая, аспирант

**СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ
АДМИНИСТРАТИВНО-ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО УСТРОЙСТВА УКРАИНЫ**

Аннотация. В статье определены основные проблемы административно-территориального устройства Украины, отражен зарубежный опыт и возможности его использования в Украине, разработаны предложения относительно реформирования административно-территориального устройства Украины.

Ключевые слова: административно-территориальное устройство, административно-территориальная реформа, местное самоуправление.

Т. А. Lisova, Postgraduate Student

PERFECTION OF THE ADMINISTRATIVE-TERRITORIAL SYSTEM OF UKRAINE

Abstract. The basic problems of administrative-territorial system of Ukraine are defined in the article, the foreign experience and possibilities of its use in Ukraine are reflected, suggestions concerning the reformation of administrative-territorial system of Ukraine are worked out.

Keywords: administrative-territorial system; administrative-territorial system reform, local government.

Постановка проблеми. За роки незалежності України в основному сформовано законодавство, що визначає систему органів публічної влади, їх повноваження, порядок формування та ресурсну основу їх діяльності.

Проте у наслідок численних причин в Україні так і не було сформовано струнку, зрозумілу, таку, що відповідає потребам її розвитку, систему адміністративно-територіального устрою, а вона як відомо є основою забезпечення територіальної цілісності, ефективного використання ресурсного потенціалу для збалансованого та динамічного соціально-економічного розвитку держави як в цілому, так і кожної її території. Адміністративно-територіальна реформа в державі має створити систему управління місцевим та регіональним розвитком, яка б забезпечила ефективне використання наявного економічного потенціалу для підвищення рівня життя громадян і забезпечення динамічного розвитку адміністративно-територіальних утворень та країни в цілому [5].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Вітчизняні вчені внесли вагомий вклад в реформування адміністративно-територіального устрою. Розробка методологічних та методичних заasad адміністративно-територіальної реформи знайшла відображення в працях Верменича Я. [1], Ганущака Ю. [2], Коліушка І. [3], Кучабського О. [4], Лісового А. [5], Онищенко О. [7], Приполової Л. [10].

Мета статті. Метою даної статті є аналіз проблем адміністративно-територіального устрою України, висвітлення зарубіжного досвіду адміністративно-територіального реформування та можливості його використання в Україні в сучасних умовах державотворення.

ЕКОНОМІКА ТА УПРАВЛІННЯ НАЦІОНАЛЬНИМ ГОСПОДАРСТВОМ

Виклад основного матеріалу. Незважаючи на вагомий внесок вчених зайнятих проблемою адміністративно-територіального реформування, в сучасному адміністративно-територіальному устрої нашої держави неврегульованими залишаються такі проблеми:

- неупорядкованість його структури;
- неврегульованість статусу ряду існуючих адміністративно-територіальних одиниць, відсутність єдиної класифікації та порядку віднесення їх до відповідної категорії;
- надмірні диспропорції за кількістю населення, площею, іншими параметрами між адміністративно-територіальними одиницями одного рівня, що не дозволяє здійснювати їх порівняльний аналіз;
- невідповідність статусу багатьох адміністративно-територіальних одиниць їх кадровому, матеріально-технічному та організаційному потенціалу;
- невідповідність адміністративно-територіальних одиниць рекомендаціям Європейського Союзу;
- наявність у межах території деяких адміністративно-територіальних одиниць територій, що належать іншим адміністративно-територіальним одиницям цього ж рівня адміністративно-територіального устрою;
- нераціональне розмежування між окремими адміністративно-територіальними одиницями;
- надмірна кількість адміністративно-територіальних одиниць базового (понад 12 тис.) та районного рівня (понад 500), що знижує ефективність надання публічних послуг та контролю [8].

Створення ефективної та зрозумілої системи адміністративно-територіального устрою України можливе тільки через його реформування.

Метою реформи адміністративно-територіального устрою в цілому є визначення раціональної просторової основи організації публічної влади для забезпечення доступності та якості надання соціальних та адміністративних послуг, ефективного використання публічних ресурсів, сталого розвитку територій, здатності адекватно реагувати на соціальні та економічні виклики та реалізації державної регіональної політики.

Реформа адміністративно-територіального устрою відкриває перспективи проведення ряду реформ. Пришвидшується інвентаризація землі, розроблення генпланів та планів використання земель. З'являються перспективи для проведення податкової реформи, судоустрою, введення страхової медицини [8].

Наявна система адміністративно-територіального устрою є бар'єром для подальшої бюджетної децентралізації та розвитку місцевого самоврядування. Досвід європейських держав свідчить, що реформування систем адміністративно-територіального устрою та місцевого самоврядування не може бути розведено в часі. Адміністративно-територіальна реформа найтісніше пов'язана з процесом децентралізації, яка є змістом реформи місцевого самоврядування у Європі.

Найкращим прикладом для України є досвід її найближчих сусідів. Так польська реформа самоврядування, що здійснена ще на початку 1990-х років є неоціненною ілюстрацією майбутньої поведінки нашої держави. Ось що пише про наслідки тієї реформи відомий польський публіцист С. Братковський: "Місцеве самоврядування, надаючи самостійність гмінам, вивільнило динамізм та енергію, на які ніхто не сподівався. Малі містечка, тепер чисті й освітлені, змінювали свій вигляд з місяця в місяць; вже за рік Польща стала іншою країною".

Віктор Ніжнянський – перша фігура у розробці, просуванні та впровадженні адміністративно-територіальної реформи у Словаччині каже: "Сільські старости внаслідок реформи мають на 20 % більше фінансових ресурсів порівняно з часами до реформи. Це по-перше. По-друге – вони мають більше власних ресурсів. Отже, вони незалежні. Мають вже 50 % власних доходів і не залежать від дотацій з державного бюджету. До реформи власні доходи становили 6 %" [6].

На нашу думку досить цікавою є система шведського місцевого самоуправління. У період з 1930-го до 2005 р. у Швеції відбулося кілька адміністративно-територіальних реформ, у ході яких була впроваджена дворівнева система самоврядування. Така управлінська ланка, як райони, відсутня. До 30-х років упродовж п'яти століть Швеція була поділена на 2 тис. комун. Сьогодні країна складається з 290 комун, що входять до 20 областей. Комуні та області функціонують на засадах самоуправління [7].

ЕКОНОМІКА ТА УПРАВЛІННЯ НАЦІОНАЛЬНИМ ГОСПОДАРСТВОМ

У шведській моделі самоврядування відсутній поділ на міста обласного чи районного підпорядкування. Поняття „місто” чи „село” не існує, а відтак і немає поділу на міські та сільські комуни, вони всі рівні, самоврядні. Кількість жителів не має значення при формуванні комуни. Рішення про об'єднання або відокремлення комун приймається на місцевих референдумах. Сьогодні у Швеції чисельність найменшої комуни – 2 тис. людей, але в середньому – 16 тис. Керівні органи – муніципальні та обласні ради, що обираються на пропорційній основі за відкритими партійними списками шляхом прямого таємного голосування один раз на чотири роки. Відповідальність муніципалітетів: освіта (до 9–10 класу), допомога громадянам похилого віку, безробітним, інвалідам, охорона навколишнього середовища, комунальне господарство [10].

До бізнес-функцій муніципалітетів належить надання в оренду земельних ділянок під інвестиційні проекти (наприклад спорудження підприємств, комунального житла тощо). Муніципалітет самостійно або за участю декількох комун може брати участь у бізнес-проектах, наприклад, виділяючи кошти з бюджету під будівництво аеропорту. Для виконання рішень муніципалітетів укладаються договори з відповідними установами та підприємствами (наприклад, які здійснюватимуть транспортне обслуговування населення, вивозитимуть сміття тощо), які можуть бути комунальними, кооперативними, приватними. Вони підбираються за принципами ціни та якості. Головна відповідальність областей: охорона здоров'я і транспорт. Бюджет у комуни приймається на один рік, але існують також довгострокові плани – на три роки. 85 % населення сплачує тільки муніципальні податки, і лише 15 % – ті, що мають доходи понад 433900 крон (приблизно 45703 євро) на рік, здійснюють додаткові відрахування в обласний бюджет. Найбільшим доходом держави є податок на додану вартість, який стягується за диференційованим принципом: 12 % – на продукти харчування, 6 % – на транспорт, 20–25 % – на решту товарів. Середня заробітна плата у Швеції становить 30600 крон (3223,17 євро). Профспілки та працедавці домовляються про мінімальний рівень заробітної плати в країні. Такого поняття, як прожитковий мінімум не існує [9].

Хоч загальні умови та принципи управління приймаються на центральному рівні, комуни мають право їх корегувати. Йдеться, наприклад, про встановлення ставки податків за користування водою, електроенергією, теплом, вивіз сміття тощо. Стокгольмська комуна є найбільшою у Швеції. Вона налічує 1,8 млн жителів і складається власне із Стокгольмського муніципалітету (760 тис. мешканців) та ще 23 прилеглих до міста муніципалітетів. Ні Уряд, ні Риксдаг (парламент) країни не мають права втручатися у діяльність комун, які наділені повною муніципальною самостійністю. Муніципалітет встановлює податки і розподіляє їх, 1 % міських доходів – це дотації з боку держави. Стокгольм поділений на 18 районів, які мають різні соціально-економічні проблеми, а відтак отримують різні кошти з муніципального бюджету. Вони витрачаються на освіту (34 %), соціальну підтримку людей похилого віку (29 %), безробітних (7 %), осіб із фізичними вадами (10 %), утримання адміністрації (4 %). На рівні районів уповноважені (депутати) не обираються, а делегуються з міської ради (13 осіб). Аби уникнути конфліктів, політична структура групи уповноважених у районах цілковито відповідає політичній пропорції, яка притаманна муніципальній раді. Наразі вона складається із 101 депутата, які належать до 5 політичних партій. Голова міста вибирається не його жителями, а членами ради [10].

Відбувається перехід енергосистеми Швеції з нафти та газу на біопаливо, вихідним матеріалом для якого є біомаса і торф. Передбачається, що за 20 років використання біопалива, Швеція забезпечить третину всієї енергії, яка споживатиметься у країні. Сьогодні понад 100 комун користується котельнями, що використовують біоенергетику (деревинне паливо, відходи аграрного походження, траву, соломку, органічне сміття та ін.). Усі будинки обладнані лічильниками на газ, воду, тепло, електрику. Для прикладу візьмемо комуна Сала, яка складається з міста Сала та трьох сільських комун. Її загальна чисельність – 24 тис. мешканців, площа 1173 кв. км. Комуна має вигідне розташування (120 км від Стокгольма), відзначається гарним комунальним та комерційним обслуговуванням, низьким рівнем безробіття (2 %). Багато столичних жителів наразі переїжджають жити до Сали, бо окремий будинок тут коштує так само, як однокімнатна квартира у Стокгольмі, а паркінг машин безкоштовний. Бюджет становить 12 млрд крон (майже 1,27 млн євро), з яких 51 млн крон (понад 5,3 млн євро) складають інвестиції, які вкладаються у будівництво та ремонт шкіл, житло для людей похилого віку, облаштування вулиць, будівництво до-

ЕКОНОМІКА ТА УПРАВЛІННЯ НАЦІОНАЛЬНИМ ГОСПОДАРСТВОМ

ріг. Із кожних 100 крон жителі платять 32,47 крон по-датків, з яких 22,19 залишаються в комуні, а 10,28 йдуть в обласний бюджет [9].

Зрозуміло, що Україна не зможе швидко перейняти увесь досвід Швеції, для цього потрібно якнайменше 10 років, але деякі моменти з зарубіжного досвіду для України були б вкрай важливі, особливо беручи до уваги напружену ситуацію у відносинах з Росією, яка поки що є головним постачальником газу для нашої країни. Україна могла б частково перейти на біопаливо, хоча б для побутових потреб, таких як: опалення окремих котелень (лікарні, дитсадки, школи). Потрібно залишати більшу частину коштів, які надходять у вигляді податків, у громадах саме для місцевих потреб населення, а не передавати їх до бюджету області і чекати потім дотацій.

Якщо спробувати спроектувати шведську систему адміністративно-територіального устрою до української, то ми пропонуємо ліквідувати районні державні адміністрації та районні ради, а їх функції передати обласним державним адміністраціям і сільським, міським та обласним радам.

Згідно Закону України «Про місцеві державні адміністрації», місцеві адміністрації в межах відповідної адміністративно-територіальної одиниці забезпечують:

1. Виконання Конституції, законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, інших органів виконавчої влади вищого рівня.
2. Законність і правопорядок, додержання прав і свобод громадян.
3. Виконання державних і регіональних програм соціально-економічного та культурного розвитку, програм охорони довкілля, а в місцях компактного проживання корінних народів і національних меншин – також програм їх національно-культурного розвитку.
4. Підготовку та виконання відповідних бюджетів.
5. Звіт про виконання відповідних бюджетів та програм.
6. Взаємодію з органами місцевого самоврядування.
7. Реалізацію інших наданих державою, а також делегованих відповідними радами повноважень [12, ст. 2].

З семи перерахованих вище основних завдань районної державної адміністрації дві втрачають необхідність через пропонувану нами ліквідацію районних бюджетів, а решта переходять у компетенцію обласних державних адміністрацій та сільських і міських рад. Наприклад, законність і правопорядок у селі можуть підтримувати сільські ради через сільського (дільничного) міліціонера, який отримує широкі повноваження, на зразок американського шерифа, і відповідно значно вище, ніж тепер, матеріальне забезпечення з сільського бюджету. Розслідування серйозних кримінальних злочинів, що потребують залучення кваліфікованих експертів, будуть передаватися у провадження обласної міліції.

Аналогічно можна ліквідувати і районні ради. Стаття 43 Закону України „Про місцеве самоврядування” визначає 37 завдань районної ради [11, ст. 43].

Більшість цих завдань стосуються самої ради (питання вибору керівництва, організаційні та бюджетні питання), тому легко можуть бути ліквідовані разом із радою, а решта управлінських завдань можуть бути делеговані обласним, міським та сільським радам. Так, наприклад, були ліквідовані районні ради в м. Києві, хоча районні державні адміністрації в цьому місті залишились. Але населення таких районів сягає близько 300 тис. на відміну від сільських адміністративних районів, де чисельність населення складає іноді навіть менше 30 тис.

За межею сільської громади починається територія іншої сільської чи міської громади: „білих плям” на карті України не існує. То якими ж тоді ресурсами розпоряджається районна ланка влади, якщо власних ресурсів не має? Навіть будівлі районної ради та районної державної адміністрації знаходяться в межах території відповідної міської чи селищної ради. Тому сільські громади цілком можуть справитись з управлінням власними ресурсами, без сторонньої допомоги з району, особливо зважаючи на те, що така допомога дорого обходиться для сільського бюджету (втратою 50 % суми податку на доходи фізичних осіб, який відраховується в районні бюджети).

Висновки. Пропонується не просто ліквідувати районні ради та районні державні адміністрації, а взагалі змінити адміністративно-територіальний устрій України, суттєво його спростивши. Для цього необхідно повністю ліквідувати районну ланку адміністративно-територіального

ЕКОНОМІКА ТА УПРАВЛІННЯ НАЦІОНАЛЬНИМ ГОСПОДАРСТВОМ

устрою країни. Адже в будь-якій системі управління чим менше проміжних ланок, що викривляють інформацію від суб'єкта управління до об'єкта та зворотній зв'язок, тим вона ефективніша. Більшість послуг мають наблизитись до населення і надаватись на рівні сільської громади працівниками сільської ради, для чого необхідно дуже несуттєво збільшити їх штат. Наприклад, бухгалтер сільської ради, який, як правило, у середньому селі, має лише пів ставки посадового окладу, може за сумісництвом виконувати функції податкового інспектора, статистика, працівника пенсійного фонду, центру зайнятості і т. д. Відповідні районні служби і зараз часто об'єднуються в межах 2-3 адміністративних районів, тому краще їх об'єднати на рівні області, делегувавши частину повноважень сільським радам. Можливе збільшення обсягів роботи відповідних обласних служб може бути компенсоване за рахунок впровадження нових інформаційних технологій обробки документів.

Це дасть змогу суттєво зекономити народні гроші на утримання органів влади. Крім того, звільнені будівлі, що належали районним територіальним органам Державної фіскальної служби України, Міністерства фінансів України, Міністерства юстиції України, Міністерства внутрішніх справ України, Міністерства оборони України та інших міністерств і відомств перейдуть у власність місцевих громад і зможуть приносити їм дохід у формі орендної плати.

Бюджетна система України має бути побудована так, щоб бюджети місцевого самоврядування були не тільки самодостатніми, але й щоб мали кошти для соціально-економічного розвитку своїх громад, а іноді навіть могли підтримати обласний чи державний бюджети. На даний момент все навпаки: переважна частина податкових і неподаткових доходів спрямовуються в районні, обласні та державний бюджети, а вже звідти розподіляються у вигляді дотацій та субсидій тим громадам, які, на думку влади, потребують цих коштів найбільше. І це є одним із джерел корупції.

Звичайно для того, щоб провести реформування адміністративно-територіального устрою, необхідний тривалий час та відповідні підготовчі заходи.

Література

1. Верменич Я. В. Адміністративно-територіальний устрій України: еволюція, сучасний стан, проблеми реформування [Текст] : у 2 ч. / Я. В. Верменич. – К. : Нац. акад. наук України, Ін-т історії України, Центр теоретико-метод. проблем історичної регіоналістики, 2009. – 364 с.
2. Гануцак Ю. І. Реформа територіальної організації влади / Ю. І. Гануцак – К. : Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні. – DESPRO». – К. : ТОВ «Софія-А». – 2013. – 160 с.
3. Коліушко І. Адмінтерреформа [Електронний ресурс] / І. Коліушко, В. Тимошук // Партнери. – № 11. – 2005. – Режим доступу: <http://www.cpp.org.ua/partners>.
4. Кучабський О. Г. Теоретико-методологічні засади адміністративно-територіальної організації України: автореф. дис. ... д-ра наук з держ. упр. : 25.00.02 «Механізми державного управління» / Кучабський Олександр Георгійович. – Х., 2010. – 35 с.
5. Лісовий А. В. Розукрупнення областей – перший етап адміністративно-територіальної реформи / А. В. Лісовий // Економіст – 2008. – № 8. – С. 26–30.
6. Ніжнянський В. Понад шістьдесят відсотків підтримують реформу: як це стало можливим у Словаччині [Електронний ресурс] / В. Ніжнянський // Партнери. – № 11. – 2006. – Режим доступу: <http://www.cpp.org.ua/partners>.
7. Онищенко О. С. Реформування адміністративно-територіального устрою: український та зарубіжний досвід: монографія / [Кресіна І. О. та ін.]; [за ред. І. О. Кресіної]. – К.: Логос, 2011. – 399 с.
8. Офіційний сайт Інституту Громадянського Суспільства [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.csi.org.ua/www/?p=865>.
9. Офіційний сайт Інституту трансформації суспільства [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ist.osp-ua.info/material.php?pokaz=2117>.
10. Приполова Л. І. Територіальний устрій України та європейських унітарних держав: порівняльно-правовий аналіз: дис. канд. юрид. наук: 12.00.02 «Конституційне право; муніципальне право» / Приполова Людмила Іванівна. – К., 2011. – 218 с.
11. Про місцеве самоврядування в Україні: закон України від 21.05.1997 № 280/97 [Електронний ресурс] / Верховна Рада України. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>.
12. Про місцеві державні адміністрації: закон України від 09.04.1999 № 586-XIV [Електронний ресурс] / Верховна Рада України. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/586-14>.

References

1. Vermenych, Ya. V. (2009). *Administrativno-terytorialnyi ustrii Ukrainy: evoliutsiia, suchasnyi stan, problemy reformuvannia [Tekst]* [Administrative-territorial division of Ukraine: evolution, current state, problems of reform [Text]]. Kyiv: The Na-

ЕКОНОМІКА ТА УПРАВЛІННЯ НАЦІОНАЛЬНИМ ГОСПОДАРСТВОМ

tional Academy of Sciences of Ukraine, Institute of History of Ukraine, Center of theoretical and methodological problems of Historical Regional [in Ukrainian].

2. Hanushchak, Yu. I. (2013). *Reforma terytorialnoi orhanizatsii vlyady [The reform of the territorial organization of power]*. Kyiv: Swiss-Ukrainian project «Support of decentralization in Ukraine. – DESPRO». – Kyiv: TOV «Sofiiia-A» [in Ukrainian].

3. Koliushko, I., & Tymoshchuk, V. (2005). *Adminterreforma [Administrative territorial reform]*. *Partnery - Partners 11*, Retrieved from: <http://www.cpp.org.ua/partners>. [in Ukrainian].

4. Kuchabskyi, O. H. (2010). *Teoretyko-metodolohichni zasady administratyvno-terytorialnoi orhanizatsii Ukrainy [Theoretical and methodological principles of administrative-territorial organization of Ukraine]*. (Candidate of sciences dissertation thesis). Kharkiv [in Ukrainian].

5. Lisovyi, A. V. (2008). *Rozukrupnennia oblastei – pershyi etap administratyvno-terytorialnoi reformy [Fragmentation areas - the first stage of administrative-territorial reform]*. *Ekonomist – Economist*, 8, 26–30 [in Ukrainian].

6. Nizhnianskyi, V. (2006). *Ponad shistdesiat vidstotkiv pidtrymuit reformu: yak tse stalo mozhlyvym u Slovachchyni [More than sixty percent support the reform: how it was possible in Slovakia]* *Partnery - Partners 11*, Retrieved from: <http://www.cpp.org.ua/partners> [in Ukrainian].

7. Onyshchenko, O. S., & Kresina, I. O. (Ed.). (2011). *Reformuvannia administratyvno-terytorialnoho ustroiu: ukrainskyi ta zarubizhnyi dosvid: monohrafiia [Reform of the administrative-territorial structure: Ukrainian and foreign experience: monograph]*. Kyiv: Lohos [in Ukrainian].

8. Ofitsiynyi sait Instytutu Hromadianskoho Suspilstva [Official website of the Institute of Civil Society]. (n.d.). www.csi.org.ua Retrieved from: <http://www.csi.org.ua/www/?p=865> [in Ukrainian].

9. Ofitsiynyi sait Instytutu transformatsii suspilstva [Official website of the Institute of Society Transformation]. *ist.osp-ua* Retrieved from: <http://ist.osp-ua.info/material.php?pokaz=2117> [in Ukrainian].

10. Prypolova, L. I. (2011). *Terytorialnyi ustroi Ukrainy ta yevropeiskykh unitarnykh derzhav: porivnialno-pravovyi analiz [The territorial structure of Ukraine and European unitary states: comparative legal analysis]*. (Candidate of sciences dissertation thesis). Kyiv [in Ukrainian].

11. Supreme Council of Ukraine (n.d.). *Pro mistseve samovriaduvannia v Ukraini: zakon Ukrainy vid 21.05.1997 # 280/97 [On Local Government in Ukraine: the law of Ukraine of 21.05.1997 № 280/97]*. Retrieved from: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>. [in Ukrainian].

12. Supreme Council of Ukraine (n.d.). *Pro mistsevi derzhavni administratsii: zakon Ukrainy vid 09.04.1999 # 586-XIV [On local state administrations: the law of Ukraine of 09.04.1999 № 586-XIV]*. Retrieved from: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/586-14>. [in Ukrainian].

Надійшла 01.04.2015