

### **Лісовий А.В.,**

доктор економічних наук, доцент,  
завідувач кафедри аудиту та економічного аналізу  
Національного університету державної  
податкової служби України

### **Рубан Н.І.,**

кандидат економічних наук,  
заступник голови Державної фінансової  
інспекції України

## **ПРОБЛЕМИ Й ПЕРСПЕКТИВИ РЕФОРМУВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНОГО УСТРОЮ УКРАЇНИ**

*Визначено основні проблеми, напрями, рівні й етапи реформування територіальної організації влади в Україні. Обґрунтовано запровадження дворівневої системи адміністративно-територіального поділу. Розроблено пропозиції щодо розукрупнення областей на нові адміністративно-територіальні утворення — округи, а також поділу сучасних районів на громади.*

*Basic problems, directions, levels and stages of reforming the territorial organization of power in Ukraine are defined in the article; introduction of the two-tier system of administrative-territorial division is grounded; suggestions in relation to the first stage of reform are developed — breaking up into new administrative-territorial formations and also divisions of modern regions into communities.*

**Ключові слова:** адміністративно-територіальна реформа, громада, район, область, регіон.

Адміністративно-територіальний устрій країни є основою забезпечення її територіальної цілісності, ефективного використання ресурсного потенціалу для збалансованого й динамічного соціально-економічного розвитку як держави загалом, так і кожної її територіальної одиниці зокрема. 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 в цілому.

Після прийняття Конституції України Верховна Рада, Президент і Кабінет Міністрів здійснили ряд заходів, спрямованих на реформування адміністративно-територіального устрою й фінансового забезпечення територіальної організації влади: ратифіковано Європейську хартію місцевого самоврядування, ухвалено Закон “Про місцеве самоврядування в Україні” та ще декілька інших законів із питань місцевого й регіонального розвитку, Бюджетний і Земельний кодекси. Указами Президента затверджено Концепцію адміністративної реформи, Концепцію державної регіональної політики і Програму державної підтримки розвитку місцевого самоврядування в Україні.

Водночас зауважимо, що вжиті заходи не забезпечили належного рівня місцевого управління й істотного поліпшення добробуту громадян. Загалом сучасний стан

місцевого й регіонального розвитку характеризується низьким рівнем фінансового, матеріального, кадрового й іншого ресурсного забезпечення, необхідного для виконання завдань і повноважень місцевого самоврядування, кризою соціальної інфраструктури (спостерігається занепад таких сфер, як житлово-комунальне господарство, охорона здоров'я, освіта, культура), поглибленням диспропорцій у соціально-економічному стані територіальних громад, невирішеністю актуальних питань реформування системи адміністративно-територіального устрою держави.

Українські вчені мають вагомий науковий доробок у питаннях реформування адміністративно-територіального устрою. Розробка методологічних і методичних засад адміністративно-територіальної реформи знайшла відображення у працях І. Коліушка, О. Невелева, В. Негоди, В. Нудельмана, С. Пирожкова, М. Пухтинського, В. Яцуби<sup>1</sup>. Утім, незважаючи на це, в адміністративно-територіальному устрої нашої країни неврегульованою залишається низка проблем, яким є:

1. Значні диспропорції адміністративно-територіальних одиниць за площею й населенням: найбільша за площею Одеська область (33,2 тис. км<sup>2</sup>) переважає найменшу — Чернівецьку (8,1 тис. км<sup>2</sup>) більше ніж у чотири рази; найбільша за населенням Донецька область (4,7 млн осіб) переважає найменшу — Чернівецьку (0,9 млн осіб) більше ніж у п'ять разів. Аналогічна ситуація спостерігається на рівні адміністративних районів: найбільшим є Харківський район (183,3 тис. осіб), найменшим — Коломацький Харківської області (8,2 тис.).

2. Віддаленість органів влади від споживачів їхніх послуг:

— велика кількість населених пунктів значно віддалена від органів влади своїх адміністративно-територіальних одиниць (122 районних центри (із 490) розташовані на відстані понад 100 км від обласних центрів; 2,3 тис. сіл — на відстані більше 10 км від найближчих органів влади — сільських рад; понад 5 тис. сіл не мають жодного управлінського підрозділу);

— деякі території просторово не сполучуються з адміністративними центрами своїх адміністративно-територіальних одиниць (наприклад, переважна частина

---

<sup>1</sup> Адміністративно-територіальний устрій України: проблемні питання та можливі шляхи їх вирішення / За заг. ред. В.Г. Яцуби. — К., 2003; *Коліушко І., Тимошук В.* Адмінтерреформа // Партнери. — 2005. — № 11: [Електр. ресурс]. — <http://www.cpp.org.ua/partners>; *Невелев О.* Впорядкування адміністративно-територіального устрою та вдосконалення системи управління для зміцнення місцевого самоврядування в Україні: Пропоз. для обговорення. — К.: НДІСЕП, 2003. — 27 с.; *Негода В.* Концепція (концептуальні засади) реформи адміністративно-територіального устрою України. — К.: Укр. асоц. місцевих та регіональних влад, 2005: [Електр. ресурс]. — <http://www.alau.org.ua>; *Нудельман В.* Удосконалення адміністративно-територіального устрою України // Інноваційні механізми місцевого та регіонального розвитку: За матеріалами VIII Всеукр. муніципальних слухань “Ресурси місцевого і регіонального розвитку: національний та міжнародний аспекти”, м. Судак, АРК, 29 лип. — 2 серп. 2002 р. / Наук. ред. М.І. Пухтинський, В.І. Борденюк, В.М. Князев, В.І. Луговий, Ю.П. Шаров та ін.; Фонд сприяння місцевому самоврядуванню України. — К.: Атака-Н, 2003. — С. 280—286; *Пирожков С., Павлюк А.* Адміністративно-територіальна реформа в Україні: актуальні питання методології та практики // Економіка України. — 2005. — № 7. — С. 4—13; *Пухтинський М., Власенко О.* Місцеве самоврядування: сучасні проблеми та перспективи // Аспекти самоврядування. — 2005. — № 6: [Електр. ресурс]. — <http://www.cpp.org.ua/aspekts>.

Черкаської області розташована на правому березі Дніпра, а три її райони — на Лівобережжі; м. Славутич знаходиться в Чернігівській області, а адміністративно — в Київській і т. д.);

— органи влади часто розміщені за межами своїх адміністративно-територіальних одиниць (усі міста обласного значення залишаються районними центрами, тому районні органи влади розташовані поза межами своїх районів — на території міст, рівних цим районам за статусом, тобто в сусідній адміністративно-територіальній одиниці. Там знаходяться й центральні об'єкти соціально-побутової інфраструктури районів — центральні районні лікарні, бібліотеки, будинки культури тощо. Користувачами послуг цих установ переважно є мешканці міст обласного значення, хоча утримуються вони за рахунок районних бюджетів)<sup>2</sup>.

3. Перебування великої кількості населених пунктів у адміністративних межах інших населених пунктів (наприклад, м. Інкерман, смт Кача й ще 29 сільських поселень входять до складу м. Севастополя; селища Ворзель, Гостомель, Коцюбинське входять до складу м. Ірпеня Київської області; в Україні до складу міст обласного значення входять понад 500 інших населених пунктів, а до складу міст районного значення — майже 1,4 тис. сіл і селищ).

4. Розмежування повноважень між органами місцевого самоврядування й органами виконавчої влади на місцях, що є підґрунтям для виникнення конфліктних ситуацій.

Отже, метою статті є розробка основних засад адміністративно-територіальної реформи, визначення напрямів, рівнів та етапів реформування адміністративно-територіального устрою України, а також заходів, які хоча б частково розв'язували названі проблеми.

Існуюча в Україні система адміністративно-територіального устрою є перешкодою для подальшої бюджетної децентралізації й розвитку місцевого самоврядування. Досвід європейських держав показує, що реформування систем адміністративно-територіального устрою й місцевого самоврядування не може бути розведено в часі. Адміністративно-територіальна реформа найтіснішим чином пов'язана з процесом децентралізації, яка є змістом реформи місцевого самоврядування для Європи. Децентралізація державного управління — це розширення повноважень місцевих органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування за рахунок повноважень центральних органів виконавчої влади з метою підвищення ефективності управління та найповнішої реалізації регіональних і місцевих інтересів.

Із нашого погляду, найкращим прикладом для України є досвід її найближчих сусідів. Так, реформа самоврядування, здійснена в Польщі на початку 1990-х років, є неоціненною ілюстрацією майбутніх реформ нашої держави. Відомий польський

---

<sup>2</sup> Реформа як мистецтво можливого — круглий стіл “Модель реформування територіального устрою й місцевого самоврядування: реалістичні оцінки та прогнози” // Аспекти самоврядування. — 2005. — № 4: [Електр. ресурс]. — <http://www.cpp.org.ua/aspekts>.

публіцист С. Братковський про наслідки тієї реформи пише: “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”<sup>3</sup>.

Віктор Ніжнянський — головна фігура в розробці, просуванні й запровадженні адміністративно-територіальної реформи у Словаччині, зазначає: “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 уже 50 % власних доходів і не залежать від дотацій із державного бюджету. До реформи власні доходи становили 6 %”<sup>4</sup>.

Такий показник, як рівень бюджетного забезпечення місцевого самоврядування (в євро на одну особу населення на рік) становить у Швеції — 2500, у Чехії та Польщі — близько 1600, в Україні — трохи понад 100. Причому коли в Києві ця цифра сягає майже 400 євро, то в обласному центрі Хмельницькому — 20, а в районному Старокостянтинові — 8. При цьому лівова частка видатків місцевих бюджетів здійснюються на освіту (35 %), охорону здоров’я (25 %) й соціальний захист (24 %) — сфери, що за своєю природою мають фінансуватися державою. Якщо вага соціально спрямованих видатків місцевих бюджетів перевищує 85 %, то державного бюджету — становить лише близько третини. Отже, держава свідомо перекладає тягар найскладніших проблем на місцеве самоврядування, зовсім не дбаючи про те, чи зможе воно з ним упоратися<sup>5</sup>.

Відповідно до ст. 2 законопроекту “Про територіальний устрій України” мета адміністративно-територіальної реформи полягає в максимальному наближенні влади до споживачів управлінських послуг, необхідності оптимізації системи державного управління, потребі вирівнювання соціально-економічного розвитку й розвитку інфраструктури територій. Тому одною з фундаментальних засад державної політики у сфері адміністративно-територіального устрою є “децентралізація у здійсненні місцевого самоврядування та виконавчої влади”<sup>6</sup>.

Утім, на нашу думку, практична реалізація положень цього законопроекту призведе до ще більшої централізації влади. Оскільки мінімальна громада передбачається числом у 5000 осіб, то у громади об’єднуюватимуться не два-три села, а переважно до десяти. І оскільки в середньому в українському селі мешкають 515 осіб (на 28,5 тис. сільських поселень — 14,7 млн сільських жителів), така громада, по суті, стає міні-районом і про досяжність споживачів до основних

<sup>3</sup> Пухтинський М., Власенко О. Зазнач. праця.

<sup>4</sup> Ніжнянський В. Понад шістьдесят відсотків підтримують реформу: як це стало можливим у Словаччині // Партнери. — 2006. — № 11: [Електр. ресурс]. — <http://www.cpp.org.ua/partners>.

<sup>5</sup> Пухтинський М., Власенко О. Зазнач. праця.

<sup>6</sup> Проект Закону України “Про територіальний устрій України”: [Електр. ресурс]. — <http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish>.

послуг у межах двох-трьох кілометрів не може бути й мови. Отже, внаслідок реалізації такої програми:

- реально місцева влада стане менш доступною для членів громади, адже вирішення будь-якого побутового питання потребуватиме поїздки до села — центру громади;

- жителів більшості сіл буде позбавлено права на створення власної системи місцевого самоврядування;

- мешканці різних сіл змушені будуть постійно узгоджувати свої інтереси, що може перетворитися на джерело постійного напруження;

- управління такою громадою стане менш оперативним і більш затратним.

Створення громад буде виправданим, якщо більшість послуг, що їх тепер надають сільські ради, надаватимуть сільські старости (голови), які одночасно будуть депутатами ради громади. Для їх діяльності не потрібно спеціального приміщення, лише невелике матеріальне утримання. Ще однією необхідною умовою формування громад є передання районних послуг на рівень громади. В цьому разі, на нашу думку, потрібно ліквідувати не лише районні державні адміністрації, а й районні ради, тобто взагалі районний рівень управління.

Пропонуємо також формувати дворівневу схему адміністративно-територіального устрою, утворивши близько 50—60 земель чи округів (міні-областей) і 3000—3500 громад (міні-районів). Для цього більшість областей необхідно буде поділити на менші адміністративні одиниці. Це дасть змогу позбутися диспропорцій між сучасними областями за територією й кількістю населення. Поділ областей на землі (округи) розв'язує також проблему ексцентричного розміщення обласних центрів (на сьогодні 18 із 24 обласних центрів розміщені саме так). Оскільки потрібно забезпечити транспортну досяжність до обласного центру в межах не більше 1,5 год., то саме поділ областей на землі (округи) дасть змогу подолати й цю проблему.

Згідно з нашими пропозиціями в Україні відбудуться реальна децентралізація влади й наближення її до населення. Здійснюватиметься розукрупнення сучасних областей і районів: землі чи округи стануть, за сучасними мірками, міні-областями, а громади — міні-районами. Замість сільської ради, яка нині часто розташована від деяких сіл на відстані 5—10 км, у кожному селі працюватиме сільський староста чи голова, який опікуватиметься більшістю нагальних потреб сільських мешканців. Він має не так керувати селом (це буде прерогативою ради громади — колективного органу, де сільський староста як депутат представлятиме інтереси села), як слугувати ланкою сполучення із владою громади й державними органами, розміщеними в центрі громади (передати заяву дільничному міліціонеру чи раді громади, взяти довідку в інспектора податкової служби чи працівника пенсійного фонду і т. п.)

Районна ланка управління, на нашу думку, не потрібна зовсім, оскільки в нових умовах громади будуть незалежними й не підпорядковуватимуться вищим радам. Їхні повноваження й обов'язки буде чітко розмежовано, а досяжність до

окружних (обласних) контролюючих органів у межах 1—1,5 год. виключає необхідність існування подібних районних органів. Адже з теорії управління відомо, що чим менше ланок передавання управлінських рішень зверху вниз та зворотної інформації знизу вгору — тим краще. Закид про те, що теорія управління рекомендує оптимальну норму — 8—10 об'єктів на одного суб'єкта управління, а в новій області (окрузі) їх буде понад 50, ми відкидаємо, адже, по-перше, громади не підпорядковуватимуться ні обласним радам, ані обласним держадміністраціям (тобто власне процес управління як такий відсутній), по-друге, звітність перед обласними органами влади щодо податків, статистики, виконання законодавства й інших напрямів значно полегшується з розвитком засобів зв'язку, мережі Інтернет і сучасної оргтехніки.

Зважаючи на те, що більшість населення (особливо сільське) з пересторогою сприймає будь-які зміни, пропагувати адміністративно-територіальну реформу потрібно не як об'єднання сіл у громади й укрупнення районів (що спостерігалося у 2005 р.), а саме як процес розукрупнення: поділ областей на землі (округи), а районів — на громади. Зрештою, нові назви адміністративно-територіальних одиниць “земля”, “округ”, “громада” — не принципове питання, можна залишити традиційні “область” і “район”, але вони будуть значно меншими за площею й населенням, ніж раніше. Таке пропагування реформи буде дієвішим, адже кожен мешканець села зацікавлений у тому, щоб його чи сусіднє село стало адміністративним центром нового району, а новий обласний центр став також значно ближче (не більше 50—70 км). Крім цього, у такому пропагуванні акцент має робитися й на те, що одночасно з бюджетною реформою новим адміністративно-територіальним утворенням буде виділено значні кошти на розвиток соціальної сфери.

Для забезпечення перенесення з районного рівня управління на рівень громади діяльності територіальних органів міліції, пожежної служби, охорони здоров'я, освіти, пенсійного фонду, податкової інспекції, інших органів, а також забезпечення розвитку управлінської й соціальної інфраструктури потрібні надзвичайно великі кошти. Якщо витрати лише на перший етап адміністративно-територіальної реформи в Польщі оцінюються у 20 млрд дол. США, то, з урахуванням площі, кількості населення і стану соціальної інфраструктури, Україні необхідно близько 30—40 млрд дол. Зіставляючи цю суму з обсягами річного бюджету, доходимо висновку, що адміністративно-територіальна реформа не може бути проведена одночасно, для цього потребуватиметься щонайменше чотири—вісім років.

Отже, пропонуємо проводити адміністративно-територіальну реформу у два етапи: до місцевих виборів 2014 і 2018 рр.

Слід зауважити, що більшість згаданих у статті вчених, які займаються цією проблемою, пропонують на першому етапі реформи створити громади, поступово протягом кількох років наповнювати їх об'єктами соціальної інфраструктури, підготувати приміщення, кадри й лише згодом приступити до реформування районів та областей.

Ми рекомендуємо почати саме з розукрупнення областей. По-перше, якщо почати реформу зі створення громад, то виникне проблема кадрів, причому подвійна: спочатку вирішуватимуть, де взяти кваліфіковані кадри в сільській громаді чисельністю 5000 жителів, згодом — куди працевлаштувати звільнених при ліквідації районних адміністрацій і рад фахівців, оскільки ці процеси протікатимуть не одночасно, а з інтервалом у п'ять років. Ми ж рекомендуємо ділити область чи район на менші адміністративно-територіальні утворення. Відповідно більшість спеціалістів та управлінців нових областей і районів (громад) будуть не звільнені з попереднього місця роботи, а переведені зі збереженням стажу на подібну, а в більшості випадків вищу посаду (наприклад, заступник начальника управління статистики очолить відповідне управління в новій області). Це фахівці, які мають професійний досвід, обізнані з проблемами і специфікою саме цієї області чи громади завдяки своїм попереднім службовим обов'язкам. Більшість кваліфікованих кадрів з обласних державних адміністрацій перейдуть працювати у виконкомі обласних рад, а за держадміністраціями залишаться в основному контролюючі функції.

По-друге, якщо почати реформування “знизу”, потрібно буде вирішувати, хто має організовувати створення громад. Досвід 2005 р. показав, що ініціативна група на чолі з віце-прем'єр-міністром, навіть за великого бажання, не зможе цього здійснити. Районні керівники не лише не зацікавлені у створенні й ефективній діяльності громад, а навпаки — активно протидіють цим процесам, адже після початку функціонування мережі громад вони будуть звільнені. При такому “стимулюванні” іншої поведінки від них очікувати не варто. Якщо ж, згідно з нашими пропозиціями, почати реформування “зверху”, то вибрані народом і призначені Президентом керівники нових областей будуть зацікавлені у проведенні реформи. Аналогічні стимули діятимуть і на другому етапі адміністративно-територіальної реформи при створенні громад (міні-районів).

По-третє, розукрупнення областей не потребуватиме значних коштів. Збільшення управлінського штату, установа нових меж областей, витрати органів державної статистики та інші подібні витрати на першому етапі реформи ми оцінюємо в 5—10 млрд грн, тобто цілком посильну суму навіть для річного бюджету держави. До наступних місцевих виборів (і відповідно другого етапу реформи) залишиться ще чотири роки, протягом яких держава, в особі виконавчих комітетів обласних (окружних) рад і під наглядом обласних державних адміністрацій, поступово наповнюватиме центри майбутніх нових громад об'єктами соціальної інфраструктури, готуватиме приміщення, кадри й лише потім можна буде почати ліквідувати райони. При цьому більшість районних органів управління й контролю передбачається перевести на рівень громад (міні-районів).

Проаналізувавши дані щодо території та населення 490 адміністративних районів і 179 міст обласного значення, а також враховуючи природні чинники (гори, річки, водосховища, лимани) і шляхи сполучення, пропонуємо створити 52 округи (міні-області) та 8 міст-регіонів (табл. 1).

Таблиця 1. Проект адміністративно-територіального поділу України на області (округи) й міста-регіони

АРК та області за діючим адміністративно-територіальним устроєм	Області (округи) й міста-регіони за пропонованим адміністративно-територіальним поділом	Кількість населення, тис. осіб		Територія, тис. км <sup>2</sup>
		усього	сільське	
1	2	3	4	5
Автономна Республіка Крим	Євпаторійська	506,6	246,2	9,8
	Сімферопольська	892,5	258,0	6,8
	Феодосійська	578,0	228,1	9,6
Вінницька	Вінницька	875,0	316,9	9,7
	Тулчинська	655,5	461,1	13,9
Волинська	Ковельська	531,5	288,8	12,7
	Луцька	600,6	293,2	9,6
Дніпропетровська	м. Дніпропетровськ	1 122,3	41,3	1,8
	Дніпродзержинська	828,2	175,6	11,1
	Криворізька	946,2	163,8	9,9
	Павлоградська	611,3	237,4	13,4
Донецька	м. Донецьк	1 414,4	3,3	1,0
	Єнакіївська	1 280,9	127,8	7,7
	Краматорська	998,8	123,8	8,0
	Маріупольська	886,5	185,1	9,8
Житомирська	Житомирська	813,0	317,4	12,7
	Коростенська	504,1	248,7	17,1
Закарпатська	Закарпатська	981,6	601,6	9,1
Запорізька	м. Запоріжжя	848,9	—	1,7
	Мелітопольська	507,6	н/д	11,2
	Токмацька	529,0	н/д	15,5
Івано-Франківська	Івано-Франківська	890,4	452,5	8,4
	Коломийська	918,8	637,5	11,7
Київська	Березанська	605,6	308,3	11,0
	Білоцерківська	632,5	239,8	9,4
	Бородянська	648,4	265,8	12,0
Кіровоградська	Кіровоградська	635,1	162,7	14,4
Луганська	Луганська	1 149,6	76,5	6,1
	Сєверодонецька	590,9	159,4	13,6
	Стаханівська	641,4	86,4	7,0
Львівська	м. Львів	873,4	96,0	1,1
	Дрогобицька	952,9	509,0	10,2
	Червоноградська	742,1	414,6	10,5
Миколаївська	Миколаївська	807,8	191,7	11,1
Полтавська	Кременчуцька	676,2	182,5	10,6
	Миргородська	527,1	224,5	14,5
	Полтавська	563,9	188,7	7,7
Одеська	м. Одеса	1 006,5	—	0,2
	Ізмаїльська	586,2	338,5	13,2
	Котовська	549,5	285,1	15,9
	Южненська	567,7	326,1	13,6



<b>1</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>5</b>
Рівненська	Рівненська	743,4	290,3	7,9
	Сарненська	499,6	331,4	13,4
Сумська	Конотопська	597,4	227,4	15,4
	Сумська	674,0	218,2	11,6
Тернопільська	Тернопільська	785,7	394,0	8,8
Харківська	м. Харків	1 740,3	89,0	2,6
	Первомайська	546,8	253,7	14,8
	Чугуївська	525,0	234,2	14,0
Херсонська	Каховська	517,1	240,7	18,1
	Херсонська	627,0	212,8	11,2
Хмельницька	Кам'янець-Подільська	604,9	375,4	9,4
	Хмельницька	831,2	345,0	12,2
Черкаська	Уманська	572,1	309,5	11,5
	Черкаська	724,8	252,5	8,7
Чернівецька	Чернівецька	927,9	549,5	8,4
Чернігівська	Ніжинська	508,2	238,1	15,1
	Чернігівська	608,1	175,5	13,7
м. Київ	м. Київ	2 676,8	—	0,8
м. Севастополь	м. Севастополь	379,2	—	0,9

Щоб позбутися високої диференціації областей за територією й кількістю населення, пропонуємо створювати області з населенням від 500 тис. до 1 млн осіб і територією 9—12 тис. км<sup>2</sup>, а міста-регіони виділяти за наявності в них понад 750 тис. населення. Карту запропонованого адміністративно-територіального поділу України подано на рисунку.

При делімітації кордонів нових областей (округів) автори намагалися максимально використати межі областей за нині діючим адміністративно-територіальним поділом, а також 100-відсотково використали теперішні кордони адміністративних районів (оскільки користувалися інформацією обласних і республіканського (АР Крим) статистичних збірників щодо території та населення адміністративних районів і міст обласного значення).

Для моделювання адміністративно-територіальної реформи на рівні сучасного району об'єктом дослідження було вибрано Старокостянтинівський район Хмельницької області, який можна вважати типовим за густотою населення й поселенською структурою, рівнем розвитку виробництва й соціальної інфраструктури. Крім того, важливим було й те, що Старокостянтинів є містом обласного підпорядкування й ми мали намір показати, як в умовах нового адміністративно-територіального устрою розв'язуватиметься конфлікт інтересів між міською й районною радами щодо територіального розміщення (фактично районна рада розташована в межах міської ради, яка є незалежною адміністративно-територіальною одиницею того ж рівня), утримання об'єктів соціальної інфраструктури та інших спірних питань.

Проаналізувавши дані щодо території й населення міста Старокостянтинова та 97 сільських населених пунктів району (30 сільських рад), урахувавши кількість



промислових, сільськогосподарських і комунальних підприємств, об'єктів соціальної інфраструктури, а також природні чинники (річки, ставки тощо) та шляхи сполучення, автори пропонують створити на базі Старокостянтинівського району п'ять громад (міні-районів) (табл. 2).

Оскільки більша частина сільських бюджетів формується в основному за рахунок державних трансфертів, то простим об'єднанням 10-ти (чи декількох десятків) сіл в одну громаду ми не отримаємо в підсумку кращої якості послуг чи поліпшення добробуту селян. Відродити, оновити за рахунок державного фінансування за певний час соціальну інфраструктуру села можна, але держава не повинна бути щедрим спонсором і робити це постійно. Наше завдання — створити таку систему соціально-економічних відносин на селі, яка була б саморегулюючою й самовідтворюючою, тобто йдеться про створення умов для генерування територіями власних доходів на основі всебічного залучення їх ресурсного потенціалу, а громада повинна мати змогу утримувати й розвивати соціальну інфраструктуру. Тому поряд з адміністративно-територіальною реформою потрібно вносити зміни в Бюджетний і Податковий кодекси.

Зважаючи на вищевикладене, доходимо таких висновків.

1. Необхідність проведення адміністративно-територіальної реформи в Україні не викликає заперечень, але ставить проблему визначення шляхів, рівнів та етапів здійснення такого реформування.

2. Дворівнева схема адміністративно-територіального устрою дає змогу оптимізувати систему управління територіальними утвореннями різного рівня, а також значно спростити бюджетний процес, зробивши його прозорішим (прямі відносини “держава — громада”).

3. Двоетапність і тривалість проведення реформи полегшить сприйняття її населенням і особливо районним керівництвом, яке на сьогодні найбільш опозиційно налаштоване проти будь-яких змін, що приведуть до ліквідації їхніх посад.

4. Для реальної децентралізації влади й наближення її до населення необхідний процес не об'єднання (сіл у громади, громад у райони і т. д.), а саме розукрупнення, розділення нинішніх областей і районів на менші адміністративно-територіальні утворення — округи і громади.

5. Хибною є думка про те, що адміністративно-територіальну реформу можна здійснювати лише за умови підтримки населенням, з ініціативи громад тощо. Навпаки, реальним є лише централізоване (часто примусове) реформування. Звичайно, при цьому мають проводитись активна інформаційно-роз'яснювальна робота й бюджетне стимулювання.

6. Починати адміністративно-територіальну реформу слід “зверху”, що дасть змогу ефективно організувати процес реформування й управляти ним. Першим етапом реформи має бути поділ областей на нові менші за територією й населенням адміністративно-територіальні утворення — округи, а згодом — поділ їх на громади.

Таблиця 2. Проект поділу Старокостянтинівського району Хмельницької області на громади

Назва громади (перелік підприємств та об'єктів соціальної інфраструктури)	Сільради (міськрада)	Населення, осіб	Територія, км <sup>2</sup>
СТАРОКОСТЯНТИНІВСЬКА — 1 місто, 14 сіл (34 700 + 9 222 мешканці, 254,2 км <sup>2</sup> ), 3 промислових, 109 малих, 1 комунальне, 36 с/г підприємств, 14 дошкільних закладів, 1 початкова школа, 3 СШ 1—2 рівнів, 15 СШ 1—3 рівнів, 1 амбулаторія, 10 ФАПів, 4 музеї, 13 бібліотек, 1 кінотеатр, 5 БК, 10 клубів, 96 магазинів, 10 ресторанів	Старокостянтинів	34 700	35,0
	Веснянка	877	39,5
	Григорівка	2 248	55,6
	Пашківці	2 199	29,2
	Великий Чернятин	1 741	41,4
	Сахнівці (без с. Киселі)	2 157	53,5
МИРОЛЮБНЕНСЬКА — 17 сіл (5 585 меш- канців, 243,6 км <sup>2</sup> ), 1 промислове, 3 комунальних, 26 с/г підприємств, 6 дошкільних закладів, 4 початкові школи, 3 СШ 1—2 рівнів, 4 СШ 1—3 рівнів, 1 лікарня, 1 амбулаторія, 11 ФАПів, 10 бібліотек, 4 БК, 9 клубів, 43 магазини	Мироліубне	2 410	78,9
	Сковородки	878	49,5
	Самчинці	595	32,1
	Немиренці	780	36,3
	Вербородинці	475	28,4
	Ілляшівка	447	18,4
САМЧИКІВСЬКА — 18 сіл (6 514 мешкан- ців, 257,3 км <sup>2</sup> ), 30 с/г підприємств, 2 дошкільних заклади, 3 початкові школи, 2 СШ 1—2 рівнів, 4 СШ 1—3 рівнів, 1 лікарня, 12 ФАПів, 3 музеї, 9 бібліотек, 6 БК, 11 клубів, 37 магазинів	Самчики	1 713	30,5
	Решнівка	531	14,0
	Ладиги	1 006	56,9
	Баглаї	1 036	57,7
	Іршики	1 089	43,9
	Огівці	820	29,3
	Киселі (Сахнівської с/р)	319	25,0
	Старий Остропіль	1 475	40,3
СТАРООСТРОПІЛЬСЬКА — 15 сіл (6 271 мешканець, 204,1 км <sup>2</sup> ), 1 комунальне, 27 с/г підприємств, 3 дошкільних заклади, 3 початкові школи, 5 СШ 1—2 рівнів, 1 СШ 1—3 рівнів, 1 лікарня, 9 ФАПів, 7 бібліотек, 2 БК, 6 клубів, 37 магазинів	Сербинівка	2 140	71,0
	Вишнопіль	1 538	48,0
	Коржівка	594	21,7
	Чорна	524	23,1
	Капустин	348	16,1
КАПУСТИНСЬКА — 33 села (6 759 меш- канців, 273,4 км <sup>2</sup> ), 4 комунальних, 27 с/г підприємств, 3 початкові школи, 4 СШ 1—2 рівнів, 6 СШ 1—3 рівнів, 2 амбулаторії, 16 ФАПів, 8 бібліотек, 6 БК, 14 клубів, 49 магазинів	Пеньки	1 040	45,9
	Волиця Керекешина	499	18,3
	Губча	1 006	37,8
	Березне	1 093	46,4
	Радківці	946	33,7
	Стецьки	672	24,5
	Великі Мацевичі	1 155	50,7

Джерело: Офіційний сайт Старокостянтинівської районної ради: [Електр. ресурс]. — [http://www.strkrada.km.ua/ray\\_rada.html](http://www.strkrada.km.ua/ray_rada.html).

7. Розукрупнення областей дає можливість позбутися значних диспропорцій між сучасними областями за територією й кількістю населення, а також розв'язує проблему ексцентричного розміщення обласних центрів і забезпечує транспортну досяжність до обласного центру (не більше 1,5 год.).

Автори не вважають дану роботу закінченою. Навпаки, на наш погляд, є широке поле для продовження наукових досліджень у цьому напрямі. Тому запрошуємо учених і політиків до наукової дискусії щодо перспектив реформування адміністративно-територіального устрою України та якомога швидшого втілення такої реформи в життя.