

**Левковська Л. В.,**

кандидат економічних наук,

провідний науковий співробітник відділу

інноваційного та науково-технологічного розвитку

Ради по вивченню продуктивних сил України НАН України

## **АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНИЙ УСТРІЙ ЯК ОСНОВА ФОРМУВАННЯ БЮДЖЕТНОЇ СИСТЕМИ КРАЇНИ**

Держава виконує свої функції безпосередньо через власну фінансову систему, зокрема, через таку її складову, як бюджетна система. У свою чергу, бюджетна система кожної країни залежить від її державного й адміністративно-територіального устрою. Зазначимо, що структуру бюджетної системи розглядають у горизонтальному та вертикальному розрізах. У горизонтальному — вона характеризується складом доходів і видатків кожного бюджету, а також їх питомою вагою у зведеному бюджеті країни. У вертикальному розрізі структуру бюджетної системи доцільно розглядати за рівнями державної влади й управління відповідно до адміністративно-територіального поділу<sup>1</sup>.

В Україні з початком процесу державотворення особливе місце займає проблематика адміністративно-територіального устрою, адже об'єктивні політико-економічні зміни зумовлюють періодичний перегляд окремих його аспектів у будь-якій країні.

Останнім часом адміністративно-територіальна реформа перебуває в центрі уваги як урядовців, так і науковців. Ще в 2002 р. Президент України у Посланні до Верховної Ради України зазначив, що “існуючий адміністративно-територіальний поділ України не відповідає новим політичним та економічним реаліям”<sup>2</sup> та визначив термін проведення адміністративно-територіальної реформи (2005–2010 рр.).

Українські вчені та експерти зробили вагомий внесок у розв'язання актуальних проблем удосконалення бюджетної системи, регіонального розвитку, територіального поділу, моделювання розвитку економіки територій, суттєво збагатили знання про територіальні форми усупільнення виробництва та розміщення продуктивних сил. Проведені дослідження довели об'єктивну потребу в реформуванні адміністративно-територіального устрою, що зумовлено необхідністю делегування частини повноважень державних органів влади місцевим, які в змозі ефективніше та оперативніше здійснювати комплекс дій щодо забезпечення життєдіяльності територіальних громад. Серед робіт вітчизняних науковців, присвячених цій проблематиці, варто відзначити роботи О. Василика, І. Луніної, В. Кравченка, Ц. Огня, В. Борденюка, Б. Данилишина, М. Долішнього, Ф. Заставного, В. Симоненка, Д. Стеценка, О. Шаблія, М. Бутко, О. Дроздовської, О. Лилик та ін.

---

<sup>1</sup> Дроздовська О. С. Теоретичні засади організації бюджетного устрою України // Фінанси України. — 2004. — № 4. — С.24.

<sup>2</sup> Послання Президента України “Європейський вибір. Концептуальні засади стратегії економічного та соціального розвитку України на 2002–2011 роки” // Урядовий кур'єр. — 2002. — №100. — 4 червня.

Питання фінансового забезпечення територій, управління їхньою промисловістю, надання місцевому населенню суспільних благ, тенденції розвитку територій досліджують у своїх працях зарубіжні вчені Дж. Боль, А. Вебер, А. Маркузен, С. Слевін, Дж. Стігліц, В. Танзі.

Поряд з цим слід вказати на недостатність наукового обґрунтування теоретичних основ та визначення практичних заходів щодо удосконалення адміністративно-територіального устрою України та бюджетної системи, які потребують розробки принципово нових підходів. Зауважимо, що проведення в Україні адміністративно-територіальної реформи як основи ефективного функціонування бюджетної системи вимагає концептуальних підходів до розв'язання окресленої проблеми на основі порівняння переваг від запровадження тієї чи іншої моделі адміністративно-територіального устрою. Метою статті є спроба узагальнення наукових підходів до вирішення завдань адміністративно-територіальної реформи.

Адміністративно-територіальний устрій – це законодавчо закріплена система поділу держави на територіальні утворення, відповідно до якого здійснюється організація та функціонування органів державної влади та місцевого самоврядування. Такий поділ можна побачити вже в землях-князівствах Київської Русі (Київське, Чернігівське, Переяславське, Волинське, Галицьке), які склалися з волостей, що здебільшого являли собою малі князівства.

У часи входження українських земель до складу інших держав на таких землях формувалися адміністративно-територіальні одиниці, властиві цим країнам: у Росії – губернії, повіти, волості, у Польщі – воєводства, повіти, гміни. За часів Української Народної Республіки (1918 р.) її територію планувалося поділити на землі (всього 30), волості й громади, але цей проект не було реалізовано.

Адміністративно-територіальний устрій України у складі СРСР неодноразово змінювався, аж поки в 1932 р. не набув сучасного вигляду – поділу на адміністративні області, райони і місцеві ради (міські, селищні, сільські). Кількість адміністративно-територіальних одиниць також не була сталою у зв'язку з їх реорганізацією (роздрібненням чи укрупненням) і приєднанням до УРСР нових земель.

На сьогодні територія України складається з 24 адміністративних областей і АР Крим. До неї входять міста загальнодержавного підпорядкування – Київ і Севастополь, 490 районів, 456 міст, із них 178 міст обласного підпорядкування, 886 селищ міського типу, 28 585 сільських населених пунктів.

Сучасна система адміністративно-територіального устрою сформувалася в Україні ще за часів радянської влади. Побудована на тоталітарних засадах, вона не зазнала особливих змін і в роки незалежності України. Сучасна система характеризується високим ступенем централізації влади по вертикалі: уряд–область–район–сільська (міська, селищна) рада та позбавленням представницьких органів на місцях можливості проводити ефективну політику в інтересах людини, тобто надавати громадянам доступні та якісні послуги.

Ця система на сьогодні є основною перешкодою для проведення ефективних соціально-економічних перетворень, вона вносить дисбаланс у фінансову сферу та не забезпечує належною мірою ефективними державними послугами громадян України. Адміністративний поділ не враховує принципів економічної доцільності, що призводить до суттєвих соціально-економічних та територіальних диспропорцій<sup>3</sup>.

Конституцією та законами України передбачені права органів місцевого самоврядування та їх відповідні повноваження. На практиці місцеві ради не виконують покладені на них функції, а отже, їх реалізація перекладається на місцеві державні адміністрації, які не здатні повною мірою представляти інтереси місцевих громад, тобто фактично порушується право громадян на самоврядність.

Низька ефективність діяльності органів місцевого самоврядування в Україні значною мірою зумовлена недостатнім рівнем бюджетного фінансування та відсутністю механізму трансферу фінансових ресурсів на базовий рівень територіальних громад. Заплутана система управління (взаємовідносини між самоврядними органами та місцевими державними адміністраціями) є перешкодою для втілення в життя прогресивних перетворень.

Варто також відзначити, що існуюча в Україні система організації влади на місцевому рівні не відповідає загальноприйнятим європейським принципам. Досвід державного управління в європейських країнах свідчить про те, що централізація влади на певному етапі призводить до неефективності та навіть неієздатності системи державного управління. Натомість децентралізація влади з потужними інститутами місцевого самоврядування сьогодні є основною формою державної організації розвинених країн, яка підтвердила свою економічну перевагу над централізованою моделлю державної організації. З огляду на зазначене, проведення адміністративно-територіальної реформи має забезпечувати реалізацію принципів децентралізації та субсидіарності, які передбачають утворення в межах держави самостійних одиниць як носіїв місцевого самоврядування, а також надання самоврядним одиницям широкого кола прав та повноважень<sup>4</sup>.

Аналіз досвіду проведення реформ адміністративно-територіального устрою в Європі засвідчив намагання держав оптимізувати кількість адміністративно-територіальних одиниць нижчого рівня.

Так, у результаті проведення реформи в Німеччині протягом 1965–1975 рр. кількість муніципалітетів було скорочено з 25 до 8,5 тис. одиниць. Цей досвід згодом був використаний на східних землях Німеччини.

Аналогічні реформи було здійснено у Данії, де кількість громад була зменшена з 993 до 275, а кількість районів — з 25 до 14, Нідерландах (з 811 муні-

---

<sup>3</sup> *Долішній М., Шевчук Л.* Деякі підходи до розв'язання проблем удосконалення адміністративно-територіального устрою України // *Економіка України*. — 2006. — № 11. — С. 4–11.

<sup>4</sup> *Пирожков С., Павлюк А.* Адміністративно-територіальна реформа в Україні: актуальні питання методології та практики // *Економіка України*. — 2005. — № 7. — С. 4.

ципалітетів у 1980 р. до 504 у 2001 р.), Греції (з 5343 у 1997 р. до 1033 у 2000 р.), Швеції (з 2500 до 289).

У Східній Європі певні кроки щодо реалізації реформи адміністративно-територіального устрою були здійснені в Болгарії в 1991 р. (кількість муніципальних утворень зменшено до 262). У Литві зміни адміністративного устрою були найбільш кардинальними. Самоврядний статус отримали лише 56 утворень (12 міст та 44 сільських районів). При цьому середня чисельність населення в адміністративно-територіальній одиниці (без столиці) в Литві становить 58,8 тис. осіб (це – найвищий показник в Європі)<sup>5</sup>.

Окрім цього, наближення влади безпосередньо до громадян, а також запровадження механізмів бюджетної автономії самоврядних одиниць надасть змогу на практиці реалізувати одне з основних завдань адміністративно-територіальної реформи – забезпечення громадян максимально можливою кількістю якісних суспільних послуг.

Світовий досвід переконує, що найбільш якісними є послуги, що надаються найближчим до споживача рівнем влади. Саме задля такого наближення публічних послуг до споживачів в Україні протягом останніх 16 років і розвивається місцеве самоврядування. Зроблено вже чимало, однак розподіл повноважень з наданням послуг на різних рівнях влади і сьогодні не досяг досконалості.

Підвищенню ефективності місцевого самоврядування в Україні перешкоджають:

- по-перше, законодавча неврегульованість та відсутність чітких критеріїв визначення правового статусу адміністративно-територіальних одиниць;
- по-друге, недостатність ресурсної бази існуючих самоврядних територіальних громад, передусім сільських, для надання громадянам необхідного переліку якісних послуг.

Отже, адміністративно-територіальна реформа є однією з передумов удосконалення системи надання послуг на рівні громад та підвищення їх ресурсної спроможності.

Орієнтуючись на загальновизнані, передусім європейські здобутки демократичної організації влади, Європейську хартію місцевого самоврядування, головними принципами, на які повинно спиратися реформування адміністративно-територіального устрою та місцевого самоврядування, мають бути:

- децентралізація державного управління;
- субсидіарність;
- законність;
- повсюдність місцевого самоврядування;
- територіальність місцевого самоврядування;
- правова самостійність;
- організаційна самостійність;
- матеріально-фінансова самостійність та спроможність.

---

<sup>5</sup> Адміністративно-територіальний устрій України. Історія та сучасність // За ред. В. Г. Яцуби. – К., 2002. – 270 с.

Впровадження в життя цих принципів (у результаті проведення адміністративно-територіальної реформи) створить умови для вирішення суспільних проблем із максимальним наближенням влади до громадян. Адже саме безпосередня обізнаність представницьких органів влади з проблемами на місцях є запорукою реалізації орієнтованої на людину місцевої та регіональної політики<sup>6</sup>.

Вирішенню проблем адміністративно-територіального устрою та місцевого самоврядування сприяють законопроекти “Про внесення змін до Конституції України” щодо удосконалення системи місцевого самоврядування та “Про територіальний устрій України”, головним здобутком яких є запровадження єдиної уніфікованої адміністративно-територіальної одиниці первинного рівня – громади, що надасть змогу також розв’язати проблему відмінності понять адміністративно-територіальної одиниці первинного рівня і населеного пункту, а відтак визначення юрисдикції територіальної громади.

Реформування адміністративно-територіального устрою позитивно вплине на розвиток соціальної інфраструктури у сільській місцевості. Збільшення бюджетних видатків на її утримання надасть можливість припинити практику закриття клубів, шкіл та дитячих садків, коштів на утримання яких немає у сільських бюджетах. Розрахунки під типову інфраструктуру створюють підґрунтя для прийняття продуманих рішень керівниками місцевих рад під особисту відповідальність.

Слід зазначити, що адміністративно-територіальна реформа – не механічне скорочення кількості рад та перекроювання територій. Головне її завдання – зведення в одному місці центру ухвалення рішень, відповідальності за них та кадрового і фінансового забезпечення. Практично це форма суспільного договору між державою та самоврядуванням. Реалізація цього завдання означатиме досягнення мети експерименту, яка полягає в покращанні надання соціальних послуг громадянам України.

Таким чином, в Україні як незалежній державі є свій власний адміністративно-територіальний устрій, що поряд з ознаками, спільними для більшості унітарних країн, має свої особливості. Однією з таких особливостей є наявність у складі України Автономної Республіки Крим. Інша особливість полягає у нечіткості визначення низової адміністративно-територіальної одиниці. Вказані чинники значною мірою впливають на становлення бюджетної системи держави.

Згідно з Конституцією України межі її території остаточно визначені та не потребують перегляду. Проте необхідним є реформування адміністративно-територіального устрою, успадкованого ще з радянських часів, який не відповідає економічному розвитку, гальмує бюджетну реформу та не дає змоги сформувати нову бюджетну систему і побудувати належні міжбюджетні відносини між органами управління.

---

<sup>6</sup> Експертна доповідь “Про внутрішнє і зовнішнє становище України у 2006 році”. – К.: ГШ “Інтертехнологія” ТОВ, 2006. – С. 180–185.