

УДК 31:352.07:.001.12(477)

В. М. СЕМЯНОВСЬКИЙ,  
кандидат фізико-математичних наук,  
доцент кафедри економічної кібернетики,  
Національна академія статистики, обліку та аудиту

### Система територіальної статистики та адміністративно-територіальний устрій. Європейський досвід для України

*“Якби не було статистики,  
то ми б не знали, як добре працюємо”.*  
З кінострічки “Службовий роман”

*В Україні починаються процеси децентралізації влади, впровадження системи місцевого самоврядування. Першим етапом цього процесу є реформа адміністративно-територіального устрою у державі, який, по-перше, має багато недоліків, по-друге, не відповідає європейській системі територіальної статистики (NUTS). У зв'язку з процесами вступу до ЄС проблема впровадження в Україні системи статистики місцевого самоврядування європейського зразку є базовою актуальною проблемою статистичної галузі. В роботі проведено аналіз європейської системи територіальної (просторової) статистики та можливих варіантів її впровадження в Україні з урахуванням системи адміністративно-територіального устрою, що діє нині.*

**Ключові слова:** *номенклатура територіальних одиниць для статистики (NUTS), адміністративно-територіальний устрій, територіальна громада, місцеве самоврядування, децентралізація влади, гміна, повіт, воєводство.*

**Постановка проблеми.** Діяльність України щодо вступу в європейське співтовариство має узгоджуватись з європейськими стандартами в усіх галузях, у тому числі у статистичній. Особливо це стосується просторової (територіальної) статистики або статистики місцевого самоврядування, яка в Україні практично відсутня.

Сучасна європейська система статистики дуже потужно займається просторовою статистикою, тобто статистикою, пов'язаною з місцевими громадами та органами місцевого самоврядування. Європейська комісія у 1988 році створила та опрацювала власну класифікацію територіальних статистичних одиниць за стандартами системи NUTS (Nomenclature of Territorial Units for Statistics – Номенклатура територіальних одиниць для статистики) [1]. Ця розробка передусім зумовлена практичними потребами щодо ефективного здійснення спільної регіональної політики країнами-членами ЄС та надання фінансової допомоги для реалізації відповідних програм територіальним та регіональним громадам.

Україна є членом європейської статистичної системи (EUROSTAT) та взяла на себе зобов'язання приєднатися до відповідних стандартів здійснення статистичних досліджень та представлення статистичної інформації.

Президент України оприлюднив основні положення програми розвитку України “Стратегія – 2020” [2]. Пункт 20 Стратегії визначається як “Реформа інститутів статистики”. Це свідчить, по-перше, про важливість реформування статистичної галузі в Україні, по-друге, про існування значних проблем у галузі. Відомою проблемою є невідповідність європейським стандартам статистики енергетики (однієї з базових галузей української економіки) і особливо статистики нетрадиційних джерел енергії.

Але у зв'язку з процесами вступу України до ЄС і пов'язаними з цим процесами децентралізації влади та вдосконалення системи місцевого самоврядування

© В. М. Семяновський, 2014

особливу увагу зараз слід приділити впровадженню системи просторової (територіальної) статистики європейського зразку.

Стаття 1 Закону України "Про державну статистику" [3] визначає державну статистику як централізовану систему збирання, опрацювання, аналізу, поширення, збереження, захисту та використання статистичної інформації; державну статистичну діяльність – як сукупність дій, пов'язаних з проведенням державних статистичних спостережень та наданням інформаційних послуг, спрямовану на збирання, опрацювання, аналіз, поширення, збереження, захист та використання статистичної інформації, забезпечення її достовірності, а також удосконалення статистичної методології.

Але Закон України "Про державну статистику" не визначає головну мету державної статистичної діяльності. Зрозуміло, що головною її метою є створення інформаційної та методичної бази для прийняття управлінських рішень, ефективного управління у відповідних предметних галузях для досягнення високого соціального-економічного результату шляхом проведення державних статистичних спостережень, збирання і аналізу статистичної інформації та з'ясування основних взаємозв'язків між базовими вхідними та вихідними показниками соціально-економічної системи.

За радянських часів державна статистична діяльність була спрямована на забезпечення діяльності галузевих структур. При цьому просторова, територіальна статистика, тобто статистика, що спрямована на створення інформаційної бази для аналізу життя територіальних громад, місцевого населення, муніципальних структур, практично не використовувалась.

Діяльність України щодо вступу в європейське співтовариство має спрямовуватись на впровадження європейських стандартів. А європейська система територіальної статистики (NUTS) потребує створення (реформування) відповідного адміністративно-територіального устрою (АТУ) у державі.

**Аналіз останніх досліджень та публікацій.** Пріоритети розвитку територіального устрою України та європейських країн досліджували В. Г. Куйбіда, В. П. Павленко, В. А. Яцюк, О. Я. Матвішин, А. Ф. Ткачук, В. А. Негода, Ю. О. Карпінський, М. О. Пухтинський, Ю. І. Ганущак, О. М. Бабич, І. О. Кресіна, А. А. Коваленко, К. М. Вітман, М. І. Долішній, М. М. Паламарчук, Л. Т. Шевчук, О. В. Скрипнюк, Є. В. Перегуда, О. М. Стойко, О. Г. Кучабський, В. А. Явір й інші науковці [4–6].

**Метою** дослідження є аналіз європейської системи територіальної (просторової) статистики, її зв'язку з особливістю адміністративно-територіального устрою у Європі та можливих варіантів її впровадження в Україні.

**Викладення основного матеріалу.** Територіальний устрій в Україні не відповідає ні принципам ефективного управління територіальними громадами, ні європейській системі статистичних класифікацій.

Європейська практика запровадження номенклатури територіальних одиниць для статистики (NUTS) потребує комплексного реформування АТУ та системи влади в Україні. При цьому важливо визначити основні концептуальні підходи до реформування системи АТУ.

1. Метою реформування АТУ є пришвидшення соціально-економічного розвитку громад, надання якісних послуг громадянам, уникнення можливих проявів сепаратизму, зміцнення принципу демократизації в діяльності місцевого самоврядування.
2. Реформування АТУ потребує децентралізації державної влади та призводить до зростання обсягів повноважень територіальних громад.
3. Реформування АТУ передбачає об'єднання адміністративно-територіальних одиниць, що мають спільний адміністративний центр.
4. Реформування АТУ передбачає здійснення поділу адміністративно-територіальних одиниць України відповідно до вимог NUTS, що у зв'язку зі вступом України до ЄС слід вважати одним зі стратегічних напрямів розвитку статистичної галузі в Україні.

При реформуванні системи АТУ у сучасних демократичних європейських державах пріоритетом є впровадження принципу субсидиарності у функціонування

громад, тобто чіткого розподілу повноважень між органами державної влади та місцевого самоврядування. Місцева громада повинна отримати той обсяг повноважень, який вона здатна забезпечити фінансово, кадрово тощо, щоб її управлінські рішення були результативними та оптимальними за витратами.

Номенклатура територіальних одиниць для статистики (NUTS) розроблена ЄС з метою надання фінансових ресурсів регіонам та територіальним громадам, особливо найвідсталішим. Вступаючи до ЄС, нові держави намагалися адаптувати систему адміністративно-територіальних одиниць до вимог NUTS, проводячи реформу АТУ та співпрацюючи зі статистичною службою ЄС (EUROSTAT).

NUTS поділяється на п'ять рівнів: NUTS 1–3 є регіональними рівнями, NUTS 4–5 – місцевими одиницями регіональної статистики ЄС [7; 8].

NUTS 1 – це регіони першого рівня: суб'єкти федерації, автономні утворення, субрегіони, великі регіони.

NUTS 2 – це регіони другого рівня: воєводства, провінції, департаменти, урядові округи (відповідають області в Україні).

NUTS 3 – це регіони третього рівня: повіти, графства, префектури тощо (відповідають адміністративному району в Україні).

NUTS 4 – це базові територіальні одиниці, менші за NUTS 3: гміни, сільські райони.

NUTS 5 – первинні територіальні одиниці: поселення, солецтва, комуни тощо.

Отже, запровадження системи NUTS у європейських державах здійснювалося переважно після проведення реформи АТУ. При адаптації системи АТУ до вимог NUTS у випадках, коли окремі рівні АТУ не відповідали зазначеним вимогам, відбувалося їх об'єднання з новими утвореними регіонами. Діапазони значень головних показників системи NUTS в Європі представлено у табл. 1.

*Таблиця 1*

**Базові показники системи NUTS у Європі (2009 р.)**

Рівень	Показник	Жителів, осіб	Площа, км <sup>2</sup>	Кількість, од.
NUTS 1	Регіон	3–7 млн.	50–100 тис.	6–10
NUTS 2	Регіон	800 тис. – 3 млн.	30–50 тис.	12–25
NUTS 3	Район	150–800 тис.	100–10 000	90–200
NUTS 4	Громада	50–150 тис.	10–100	2000–1600
NUTS 5	Мікрогромада	1–50 тис.	1–10	>20 000

Джерело: складено автором за [7; 8]

Державам нової Європи довелося реформувати систему АТУ та статистики за відповідними європейськими стандартами. Так, уряди Литви, Польщі, Угорщини, Болгарії [9], Словаччини [10] тощо, співпрацюючи зі статистичною службою ЄС (EUROSTAT), визначили рівні NUTS, прийнятні для їх власного устрою. Таким чином, реформи територіальних структур, що відповідають вимогам ЄС, спрямовані на формування стабільної системи управління як на регіональному, так і на місцевому рівні [11].

Досвід держав старої Європи свідчить, що у великих країнах ефективну діяльність забезпечує трирівнева система місцевого самоврядування.

У табл. 2 та 3 представлено найбільші країни Європи та показники територіального устрою деяких із них.

*Таблиця 2*

**Найбільші країни Європи (2009 р.)**

№ з/п	Назва країни	Площа, км <sup>2</sup>	Населення (тис. осіб)	Щільність, осіб/км <sup>2</sup>
1	2	3	4	5
1	Україна	603 700	46 646	77,27

Продовж. табл. 2

1	2	3	4	5
2	Франція	543 965	60 874	111,91
16	Іспанія	505 989	43 968	86,89
46	Швеція	449 964	9 030	20,07
27	Німеччина	357 021	82 501	231,08
40	Фінляндія	338 145	5 256	15,54
28	Норвегія	323 758	4 623	14,28
29	Польща	312 685	38 174	122,08
17	Італія	301 308	58 752	194,99
9	Велика Британія	244 893	60 035	245,15
32	Румунія	238 391	21 628	90,72
5	Білорусь	207 600	9 800	47,21

Джерело: складено автором за [12]

Таблиця 3

**Рівні NUTS окремих держав Європи (2009 р.)**

Рівень	Франція	Іспанія	Польща	Італія	Англія
NUTS 1	–	–	Субрегіон, 6	–	–
NUTS 2	Регіон, 26, 1982	Авт. обл., 17	Воєводство, 16	Область, 15+5	Регіон, 9
NUTS 3	Департамент, 96+4	Провінція, 50+2	Повіт, 373	Провінція, 109	Графство, 6+28+55
NUTS 4	Комуна, 36 690	Округ	Гміна, 2479	Комуна, 8101	Район,
NUTS 5	–	–	Поселення	–	–

Джерело: складено автором за [7; 8, 13]

Цікавим досвідом для України є реформа АТУ та реформа місцевого самоврядування у Польщі [13]. По-перше, це велика європейська пострадянська країна, по-друге, результати її реформ вражають. У табл. 4 та 5 представлено показники територіального устрою та діапазону їхніх значень для Республіки Польща.

Таблиця 4

**Показники територіального устрою Польщі (2009 р.)**

Рівень	Структура	Кількість	Населення, тис. осіб	Площа, км <sup>2</sup>	Бюджет
–	Польща	1	38 174	312 685	40%
NUTS 1	Субрегіон	6	...	...	...
NUTS 2	Воєводство	16	2 420	19 500	15%
NUTS 3	Повіт	373=308+65	104	839	10%
NUTS 4	Гміна	2479	15,5	125	35%
NUTS 5	Поселення	20 000	2	1	...

Джерело: складено автором за [7; 8; 13; 14]

Серед науковців, які досліджували перспективи запровадження системи NUTS в Україні, слід передусім назвати М. Долішнього, О. Кучабського, О. Шаблія. Так, О. Кучабський за результатами характеристики єдиної статистичної системи зазначив, що вона дала змогу забезпечити в країнах ЄС уніфіковану, прозору

й ефективну модель статистичного моніторингу та на основі цього реалізувати гнучку регіональну політику [6].

Таблиця 5

**Середні значення та діапазон показників АТУ Польщі (2009 р.)**

АТУ	Кількість	Населення, тис. осіб		Площа, км <sup>2</sup>	
		Сер.	Мін.–макс.	Сер.	Мін. – макс.
Польща	1	38 174	–	312 685	–
Субрегіон	6	–	–	–	–
Воеводство	16	2 420	1 018–6 689	19 500	9 415–33 612
Повіт	373	104	22–1 628	839	13–2 987
Гміна	2479	15,5	1,3–931,5	125	2–625
Поселення	20 000	2	–	1	–

Джерело: складено автором за [7; 8; 13; 14]

Отже, систему NUTS можна розглядати як один із важливих засобів європейської інтеграції. Відповідно, враховуючи засади зовнішньої політики, впровадження системи NUTS в Україні стає необхідним і неминучим, адже це продиктовано процесами суспільно-політичного та економічного розвитку світової спільноти. Однак сьогодні все ще бракує ґрунтовних науково-прикладних досліджень окресленої проблеми вітчизняними науковцями.

Систему NUTS для України можна трактувати як один із важливих механізмів її європейської інтеграції. Вважаємо, що вона надасть можливість забезпечити уніфіковану, прозору й ефективну модель статистичного моніторингу і на основі цього реалізувати гнучку регіональну політику [15].

Вона дуже потрібна для спостереження розвитку територіальних структур різних рівнів та порівняльного аналізу розвитку територіальних структур однакового рівня, для визначення динаміки впровадження європейських моделей територіального розвитку в Україні.

Територіальна статистична інформація необхідна для ефективного керування розвитком відповідних територій, аналізу діяльності територіальних структур управління, порівняльного аналізу стану просторових структур однакового рівня, визначення рівня конкурентоспроможності регіону в європейській системі регіонів в умовах глобалізації та європейської інтеграції [15].

На жаль, у цій сфері України дуже далеко до європейській стандартів (табл. 6). У зв'язку з цим відповідні територіальні структури створюють власні системи місцевої статистики [16].

Таблиця 6

**Структура населених пунктів та місцевих рад України  
(станом на 1.01.2009 р.)**

Кількість населених пунктів в Україні	29 835
з них: міста обласного значення	179 (27)
міста районного значення	280
селищ міського типу	886
селищних населених пунктів	28 490
селищних рад	10 278

Джерело: складено автором за [17]

В Україні у середньому 1 сільська рада об'єднує 3 сільські населені пункти, а у 3700 селах кількість мешканців менше 50 осіб. Існує також багато інших проблематичних аспектів стосовно АТУ, але особливо вражає присутність територіальних громад усередині іншої територіальної громади. Структуру територіального устрою в Україні представлено у табл. 7.

Таблиця 7

Територіальний устрій України порівнянно з рівнями NUTS (2009 р.)

Рівень	АТУ	Кількість	Населення, тис. осіб	Площа, км <sup>2</sup>	Бюджет
–	Україна	1	46 646	603 700	70%
NUTS 1	Субрегіон	9	...	...	...
NUTS 2	Область	27=25+2	1 863	23 360	10%
NUTS 3	Район	619=480+139	81	973	10%
NUTS 4	Громада	12 090	4,5	55	10%
NUTS 5	Мікрогромада	–	–	–	–

Джерело: складено автором за [7; 8, 12]

У табл. 8 представлено дані порівняльного аналізу територіального устрою України та Польщі.

Таблиця 8

Порівняльний аналіз територіального устрою України та Польщі (2009 р.)

Рівень	АТУ країн	Кількість	Населення, тис. осіб	Площа, км <sup>2</sup>	Бюджет
NUTS 0	Україна	1	46 646	603 700	70%
	Польща	1	38 174	312 685	40%
NUTS 1	Субрегіон, Україна	9			
	Субрегіон, Польща	6			
NUTS 2	Регіон	27=25+2	1 863	23 360	10%
	Воєводство	16	2 420	19 500	15%
NUTS 3	Район	619=480+139	81	973	10%
	Повіт	373=308+65	104	839	10%
NUTS 4	Громада	12 090	4,5	55	10%
	Гміна	2 479	15,5	125	35%
NUTS 5	Мікрогромада	–	–	–	–
	Соліство	–	–	–	–

Джерело: складено автором за [7; 8, 12]

Для ефективного управління територіями необхідно проведення розумної адміністративно-територіальної реформи (АТР).

По-перше, система місцевого самоврядування (територіального управління) є гетерархічною системою управління, на відміну від ієрархічної (галузевої) системи державного управління. Гібридне управління – єдність двох систем, є найбільш ефективним для складних відкритих систем, таких як велика європейська країна.

По-друге, АТР повинна забезпечувати:

- зручність управління адміністративно-територіальних одиницями;
- єдність **структури та функцій** адміністративно-територіальних одиниць;
- мінімальну дистанцію до центрів надання послуг;
- суцільний характер АТУ;
- безперервні кордони адміністративно-територіальних одиниць без розривів та перехрещень.

По-третє, на результати АТР пливають багато інших факторів, що змінює модель АТУ.

Аналіз фахівців свідчить, що в Україні в результаті АТР можливо створення близько 1400 дієздатних територіальних громад, але реальна ситуація на деяких територіях суттєво змінює можливості. Можливі варіанти реформування АТУ України позначено (\*) у табл. 9.

Таблиця 9

**Варіанти реформування адміністративно-територіального устрою України**

Показ-ник	Рівень	Кількість	Населення, тис. осіб	Площа, км <sup>2</sup>	Бюджет
–	Україна	1	46 646	603 700	70%
	Україна*	1	46 646	603 700	40%
NUTS 1	Субрегіон	9	...	...	...
NUTS 2	Регіон	27=25+2	1 863	23 360	10%
	Регіон*	18	2 591	33 538	15%
NUTS 3	Район	619=480+139	81	973	10%
	Район *	500	93	1 207	10%
NUTS 4	Громада	12 090	4,5	55	10%
	Громада * <sup>1</sup>	1 400	33	431	35%
	Громада * <sup>2</sup>	3 000	15	201	
NUTS 5	Мікрогромада	–	–	–	–

Джерело: складено автором за [7; 8, 13]

Експертне середовище підтримує пропозицію про те, що для України було б доцільно статистичні одиниці NUTS 1 (3–7 млн жителів) прив'язати до соціально-економічних районів (надобласних регіонів). Так, одну з моделей соціально-економічного районування запропонував О. Шаблій іще в 1994 році. У 1997 році її підтримав колектив вітчизняних науковців на чолі з М. Долішнім. Тоді в Україні було сформовано шість одиниць, подібних NUTS 1 [6].

За кількісними параметрами населення найвищий рівень АТУ України відповідає рівню NUTS 2 (від 800 тис. до 3 млн. осіб), за винятком показника населення в м. Севастополі. Однак, оскільки районний рівень не відповідає рівню NUTS 3 (150–800 тис. осіб), надалі в Україні, ймовірно, доведеться об'єднувати райони.

Дослідники вважають, що найбільш складним для України може бути визначення одиниць NUTS 3. Для цього рівня ЄС пропонує критерій чисельності населення від 150 тис. до 800 тис. осіб. Розв'язання проблеми (запровадження статистичної одиниці NUTS 3) колектив українських науковців на чолі з В. Яцубою вбачає у формуванні проміжної (між обласною та районною) ланки систем розселення. Ці утворення як правило складаються з одного чи кількох міст і груп прилеглих районів і мають населення не менше 150–200 тис. осіб, площу – переважно 3–5 тис. кв. км, традиційні зв'язки, спільні економічні інтереси тощо. Внаслідок втілення цієї пропозиції в Україні мало б з'явитися 80–100 одиниць NUTS 3.

До NUTS 4 та NUTS 5 включають переважно сільські райони (комуні у Франції, гміни у Польщі). Тому в Україні до цих рівнів можуть бути включені запропоновані експертами адміністративно-територіальних одиниць місцевого рівня. Тож запропонована модель системи територіальних одиниць є цілком прийнятною для обліку в NUTS, проте не слід її ототожнювати з моделлю системи АТУ України, таким чином ускладнюючи АТР. Тобто немає потреби створювати в системі АТУ надобласні регіони та проміжні адміністративно-територіальні одиниці між областями та районами. Доцільно створити відповідні регіони для

соціально-економічного районування під час реалізації державної політики у відповідній сфері. Також варто звернути увагу на те, що процес упровадження NUTS може відбуватись незалежно від реалізації АТР.

По-перше, ЄС допускає внесення змін у NUTS. Наприклад, у деяких нових членів ЄС уже виникла необхідність удосконалення національних систем NUTS. Зокрема, в Угорщині територія новостворених унаслідок АТР регіонів не відповідає тим, які запроваджено в країні згідно зі стандартами ЄС. Аналогічна проблема є й у Польщі.

По-друге, реформування АТУ в Україні може відбуватися паралельно або навіть після впровадження системи NUTS, що лише сприятиме комплексному вирішенню питань регіонального розвитку та формуванню дієздатних АТО.

Основними концептуальними підходами при реформуванні територіального устрою в окремих країнах Європи були децентралізація й європеїзація. Основними завданнями кожної з реформ було визначення оптимального розміру одиниць місцевого самоврядування, повноважень їхніх органів для належного виконання поставлених завдань і надання якісних послуг громадянам. Учасники Харківської конференції з питань міжмуніципального співробітництва та реформування місцевого самоврядування (2011 р.) дійшли висновку: укрупнення та прискорення формування економічно й фінансово спроможних сільських територіальних громад та їх добровільного об'єднання необхідно всіляко стимулювати.

**Європейська регіоналістика.** Багато фахівців розглядають Європу як об'єднання регіонів – історично первинних компонентів континенту, носіїв справжньої європейської ідентичності.

Основні положення регіонального розвитку визначає Декларація щодо регіоналізму в Європі (м. Базель, 4 грудня 1996 р.) [20], яке містить такі положення.

Ст. 1.2. Регіон – це територіальне утворення, яке сформовано в законодавчому порядку на рівні, безпосередньо нижчому від загальнодержавного, та наділене політичним самоврядуванням.

Ст. 2.1. Регіон має повний юридичний статус.

Ст. 2.2. Базовий устрій регіону включає представницьку асамблею та виконавчий орган. Їх організація є винятковим правом регіону.

Зазвичай європейська регіональна політика здійснюється на статистичному рівні NUTS 2, що відповідає регіональній ланці урядування. Середньостатистичний регіон повинен мати площу 13,5 тис. км<sup>2</sup> і населення чисельністю близько 2 млн осіб.

**Субрегіональний рівень в Україні.** Субрегіон – це регіон на одну таксономічну сходинку нижче базового (міжнародного або державного) рівня, який може не мати офіційного статусу але має особливості, що забезпечують йому конкурентні переваги у міжнародному розподілу праці.

Територія України є неоднорідною за природними умовами і ресурсами, чисельністю і складом населення, історико-географічними умовами освоєння, рівнем і структурою розвитку господарства. Все це є передумовою поділу її на економічні (чи соціально-економічні) райони. Такі райони являють собою великі за площею, населенням та господарським потенціалом соціально-економічні комплекси, які формуються у межах кількох суміжних адміністративних областей.

Економічні райони відзначаються своєю спеціалізацією у загальноукраїнському поділі праці (зовнішня функція) та комплексним розвитком господарства. Спеціалізація районів формується під впливом різних чинників: природних (природні умови і ресурси), суспільних (потреби населення і господарства, кількість і якість робочої сили, економічний і фінансовий потенціал, науково-технічна база), особливостей географічного розташування та історичного розвитку території. Спеціалізація району означає, що він є ланкою національного комплексу України внаслідок участі населення у виробництві товарів і послуг для інших регіонів. На рис. 1 представлено схему соціально-економічного районування України.

Згідно з [18], територія України поділяється на 9 районів:

1. Столичний (Київська, Чернігівська, Житомирська обл.),





Рис. 1. Схема економіко-географічного районування України (за Ф. Заставним [18])

2. Північно-Східний (Харківська, Полтавська, Сумська обл.),
3. Донецький (Донецька, Луганська обл.),
4. Придніпровський (Запорізька, Дніпропетровська обл.),
5. Центральний (Кіровоградська, Черкаська обл.),
6. Подільський (Вінницька, Хмельницька, Тернопільська обл.),
7. Карпатський (Львівська, Івано-Франківська, Закарпатська, Чернівецька обл.),
8. Північно-Західний (Волинська, Рівненська обл.),
9. Причорноморський (Одеська, Миколаївська, Херсонська обл., АР Крим).

Комплексний розвиток господарства передбачає максимальне використання місцевих ресурсів для задоволення потреб населення і господарства району. На відміну від одиниць адміністративно-територіального поділу, соціально-економічні райони не мають органів управління. Регулювання економічних і соціальних процесів на їхній території відбувається на основі реалізації програм соціально-економічного розвитку.

У табл. 10 подано основні показники цих економічних районів (площа, населення, внутрішній валовий продукт), які дозволяють побачити місце кожного району в Україні. Наведемо лише їх найбільш загальні характерні риси.

Донецький район є індустріально найпотужнішим районом України з переважним розвитком важкої промисловості; Придніпровський, Північно-Східний і Столичний райони є високоіндустріальними й водночас агропромисловими районами з потужним науково-технічним потенціалом.

Центральний, Подільський і Північно-Західний райони мають здебільшого агропромислову спеціалізацію, а для Карпатського і Причорноморського районів характерним є промислово-аграрний і туристично-рекреаційний напрями розвитку. Причорноморський район, крім цього, має найбільш розвинуте портово-морське господарство в Україні.

Соціально-економічні райони не мають органів управління, але в їхніх межах можуть складатися прогнози подальшого розвитку, програми науково-технічного прогресу, так звані цільові програми розвитку. Фактичне територіальне управління

соціально-економічним розвитком в Україні здійснюється в межах найбільших одиниць адміністративно-територіального поділу, яких в Україні 27, з них 24 області, Автономна Республіка Крим, міста Київ і Севастополь.

Таблиця 10

**Основні показники субрегіонів України (2012 р.)**

№	Райони	Площа		Населення		ВВП	
		тис. км <sup>2</sup>	%	тис. осіб	%	млрд. грн	%
	Україна в цілому	603,7	100,0	45593	100,0	1302	100,0
1	Столичний	90,7	15,1	6904	15,1	326	25,0
2	Північно-Східний	84,1	13,9	5363	11,8	152	11,7
3	Донецький	53,2	8,8	6653	14,6	218	16,8
4	Придніпровський	59,1	9,8	5102	11,2	190	14,6
5	Центральний	45,5	7,5	2272	5,0	47	3,8
6	Подільський	60,9	10,1	4027	8,8	68	5,2
7	Карпатський	56,5	9,4	6081	13,4	109	8,4
8	Північно-Західний	40,3	6,6	2195	4,8	37	2,8
9	Причорноморський	113,4	18,8	6995	15,3	155	11,9

Джерело: складено автором за [18]

**Регіональний рівень в Україні.** Рівень областей (регіонів рівня NUTS 2) в Україні визначається законодавчо. Але, як бачимо з табл. 11, не всі вони відповідають вимогам NUTS 2, тобто європейським стандартам. Ще гірша ситуація спостерігається на рівнях NUTS 3 та NUTS 4, які потребують дуже великої уваги та змістовного реформування.

Таблиця 11

**Основні показники регіонів України (2012 р.)**

№	Регіон України	Площа, тис. км <sup>2</sup>	Населення, тис. осіб	Щільність, осіб/км <sup>2</sup>
1	2	3	4	5
1	Автономна Республіка Крим	26,20	1 966,80	75,07
2	Вінницька область	26,51	1 617,42	61,00
3	Волинська область	20,14	1 041,38	51,70
4	Дніпропетровська область	31,91	3 290,86	103,12
5	Донецька область	26,52	4 340,86	163,70
6	Житомирська область	29,83	1 261,80	42,30
7	Закарпатська область	12,78	1 256,96	98,38
8	Запорізька область	27,18	1 775,15	65,31
9	Івано-Франківська область	13,90	1 381,94	99,42
10	Київська область	28,13	1 725,47	61,34
11	Кіровоградська область	24,59	986,83	40,13
12	Луганська область	26,68	2 237,90	83,87
13	Львівська область	21,83	2 537,81	116,24
14	Миколаївська область	24,60	1 167,82	47,48
15	Одеська область	33,31	2 395,94	71,93
16	Полтавська область	28,75	1 457,22	50,69

1	2	3	4	5
17	Рівненська область	20,05	1 159,11	57,82
18	Сумська область	23,83	1 131,90	47,49
19	Тернопільська область	13,82	1 072,79	77,61
20	Харківська область	31,42	2 736,81	87,12
21	Херсонська область	28,46	1 072,01	37,67
22	Хмельницька область	20,65	1 306,40	63,28
23	Черкаська область	20,90	1 259,24	60,25
24	Чернівецька область	8,10	908,54	112,21
25	Чернігівська область	31,87	1 065,83	33,45
26	м. Київ	0,84	2 869,36	3 419,98
27	м. Севастополь	0,86	386,00	446,76
	Україна	603,70	45 410,07	75,22
	Середнє 1–25	24,08	1 686,19	72,34

Джерело: складено автором за [17]

У зв'язку з браком відповідної територіальної статистики деякі територіальні структури створюють власні системи статистики місцевого самоврядування. Вона дуже потрібна для спостереження розвитку відповідних територіальних структур, для порівняльного аналізу динаміки розвитку різних територіальних структур, для визначення динаміки досягнення європейських моделей територіального розвитку.

Так, за рішенням правління Асоціації міст України (АМУ) в рамках реформування методів збирання муніципальної статистики створено галузеву автоматизовану систему муніципальної статистики (АСМС) [16]. Всі міста-члени АМУ можуть безкоштовно долучитись до АСМС – наповнювати її базу даних інформацією про своє місто та проводити аналіз даних АСМС для всіх міст.

АСМС розробляється в рамках проекту “Місцевий економічний розвиток міст України”, який здійснюється Федерацією канадських муніципалітетів у партнерстві з АМУ за фінансової підтримки Уряду Канади, наданої через Канадське агентство міжнародного розвитку (СІДА) та Федерацію канадських муніципалітетів.

Зараз АМУ проводить збирання даних муніципальної статистики за 2014 рік. Вхід у систему здійснюється шляхом персональної авторизації на сайті АСМС відповідальних посадовців міських рад.

Зважаючи на різні можливості міст щодо збирання та надання інформації, розроблено кілька варіантів участі в АСМС. Місто може обрати найбільш прийнятний для себе варіант – мінімальний, базовий, максимальний.

Мінімальний варіант передбачає збирання і внесення в базу даних мінімальної кількості показників (близько 200 ключових показників), що дозволяє вести статистичну базу з мінімальними витратами людських ресурсів.

Базовий варіант передбачає збирання і внесення в базу даних АСМС близько 500 (обов'язкових, у тому числі ключових) показників. При цьому база даних є достатньо широкою та автоматично розраховується ще низка показників. Витрати людських ресурсів є відносно оптимальними.

Максимальний варіант передбачає збирання і внесення в базу даних АСМС близько 800 (обов'язкових та детальних) показників, і це найкращий варіант з точки зору майбутнього використання інформації. При цьому при внесенні інформації в систему автоматично розраховується ще до 200 відносних показників.

На сервері АМУ використовується найбільш широка база даних органів місцевого самоврядування (ОМС). Це дає кожній громаді можливість проводити порівняння переважної кількості її показників за роками, а також з показниками інших подібних громад. Для цього громади повинні щорічно, один раз на рік, збирати і

надавати інформацію до АСМС (більше 90% інформації, що збирається, є власною інформацією ОМС, комунальних підприємств), а решта інформації збирається з джерел державної статистики (експрес-випуски, бюлетені тощо).

На сьогодні система АСМС включає показники в таких сферах:

1. Населення, його склад. Зайнятість та доходи.
2. Бюджет – доходи.
3. Бюджет – видатки.
4. Економічний розвиток.
5. Централізоване водопостачання.
6. Централізоване водовідведення.
7. Централізоване теплопостачання.
8. Житловий фонд.
9. Благоустрій.
10. Тверді побутові відходи.
11. Громадський транспорт.
12. Соціальний захист.
13. Освіта.
14. Охорона здоров'я.
15. Культура та мистецтво.

Сфери названо в порядку, в якому вони містяться в системному файлі, що щорічно заповнюватиметься учасниками системи АСМС.

Перелік показників АСМС передбачає комплексний опис усіх найважливіших сфер життєдіяльності територіальних громад та їхніх ОМС. Перелік ключових показників та пояснення, а також перелік всіх показників та пояснення можна завантажити з розділу “Муніципальна статистика” на сайті.

Є три типи показників: ключові, обов'язкові та детальні. Співвідношення між типами показників можна зобразити таким чином: Всі показники = обов'язкові (в т. ч. ключові) + автоматично розраховані АСМС + детальні.

Кожен тип показників можна зіставити з відповідною цільовою групою користувачів з числа посадовців ОМС (табл. 12).

Таблиця 12

**Типи показників АСМС (2013 р.)**

<b>Показники</b>	<b>Особливості</b>	<b>Цільова група</b>	<b>Мета використання</b>
Ключові	Коротко і найбільш точно описують сферу в цілому	Управлінці вищої ланки: міський голова, заступники міського голови	Для прийняття тактичних і стратегічних управлінських рішень
Обов'язкові	Описують сферу за основними оцінюваними показниками, дають можливість з'ясувати сильні та слабкі її сторони	Управлінці середньої ланки: директори департаментів, начальники управлінь, відділів	Для оцінювання проектів рішень, прийняття оперативних рішень на своєму рівні
Детальні	Заповнюються для накопичення більш детальної інформації в певній сфері	Для профільних фахівців	Для підготовки та обґрунтування проектів варіантів рішень

Джерело: складено автором за [16]

На сьогодні до переліку АСМС включено близько 800 показників, які комплексно описують кожну сферу. До 20% цих показників обчислюються автоматично

системою, оскільки вони є відносними показниками, для яких використовуються уже попередньо введені дані.

**Висновки.** Проведене дослідження показує, що Україні доведеться створювати систему статистики місцевого самоврядування європейського зразку. Польський досвід свідчить, що запровадження номенклатури територіальних одиниць для статистики (NUTS) потребує комплексного реформування адміністративно-територіального устрою та системи місцевої влади [19]. В якості першого кроку в цьому напрямку Україні потрібно провести ґрунтовну адміністративно-територіальну реформу, яка має закласти основи для формування статистики місцевого самоврядування, тобто статистики діяльності самостійних місцевих громад.

#### **Список використаних джерел**

1. Номенклатура територіальних одиниць для статистики (NUTS) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.egu.org.ua/?page=1227>
2. Програми розвитку України “Стратегія-2020” [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.reforms.in.ua/>
3. Закон України “Про державну статистику” / Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1992. – № 43. – Ст. 608.
4. 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.
5. 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. – 480 с.
6. Соціально-економічне районування України / М. І. Долішній, М. М. Паламарчук, О. М. Паламарчук, Л. Т. Шевчук. – Львів : ІРД НАНУ, 1997. – 50 с.
7. Кучабський О. Г. Перспективи впровадження статистичної системи NUTS в Україні в контексті адміністративно-територіальної реформи [Електронний ресурс] / О. Г. Кучабський. – Режим доступу : <http://www.nbu.gov.ua/ejournals/dutp/20062/txts/REGIONALNE%5C06kogkar.pdf>
8. Територіальний розвиток в Україні: розвиток агломерацій та субрегіонів [Електронний ресурс]. – К. : USAID, 2012. – Режим доступу : [http://www.auc.org.ua/sites/all/sites/default/files/files/Subregional\\_Structures\\_Development\\_2012.pdf](http://www.auc.org.ua/sites/all/sites/default/files/files/Subregional_Structures_Development_2012.pdf)
9. Попов М. Досвід адміністративно-територіального поділу Республіки Болгарії [Електронний ресурс] / М. Попов. – Режим доступу : [http://www.nbu.gov.ua/portal/Soc\\_Gum/Ardu\\_o/2009\\_2/R\\_2/Popov.pdf](http://www.nbu.gov.ua/portal/Soc_Gum/Ardu_o/2009_2/R_2/Popov.pdf)
10. Руснакова А. Регіональна політика Словаччини та інтеграція до європейських структур [Електронний ресурс] / А. Руснакова. – Режим доступу : <http://soskin.info/ea/2008/5-6/200805.html>
11. Семяновський В. М. Європейська система управління державою – стратегія для України / В. М. Семяновський, В. Г. Бабчук // Стратегія розвитку України: економічний та гуманітарний вимір : матеріали І наук.-практ. конф., присвяченої пам’яті І. І. Пилипенка. – К. : Бізнес Медіа Консалтинг, 2014. – С. 68–70.
12. Адміністративний поділ країн Європи [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://uk.wikipedia.org/wiki/Адміністративний\\_поділ\\_країн\\_Європи](http://uk.wikipedia.org/wiki/Адміністративний_поділ_країн_Європи)
13. Семяновський В. М. Самоврядування по-польськи: уроки для України / В. М. Семяновський // Науковий вісник Національної академії статистики, обліку та аудиту. – 2014. – № 2. – С. 40–49.
14. Wyszukiwarka REGON – Główny Urząd Statystyczny. [Electronic resource]. – Access mode : <http://stat.gov.pl/regon/>

15. Семяновський В. М. Статистика місцевого самоврядування. Завдання для України / В. М. Семяновський // Прикладна статистика: проблеми теорії та практики : зб. наук. праць. – К. : ТОВ “ВПД “Формат”, 2014. – Вип. 15. – С. 120–128.
16. Автоматизована система муніципальної статистики [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://asms.org.ua>
17. Статистичний щорічник України за 2009 р. [Електронний ресурс] / Державна служба статистики України. – Режим доступу : <http://ukrstat.gov.ua> – Назва з титул. екрана.
18. Заставний Ф. Д. Економічні райони України. Реалії та перспективи / Ф. Д. Заставний ; Львів. нац. ун-т ім. Івана Франка. – Львів : Апріорі, 2010. – 207 с.
19. Приполова Л. Європейський досвід запровадження номенклатури територіальних одиниць для статистики [Електронний ресурс] / Приполова Л. – Режим доступу : <http://www.viche.info/journal/3722/>
20. Декларація щодо регіоналізму в Європі [Електронний ресурс] / Асамблея Європейських Регіонів. – Режим доступу : [http://www.aer.eu/fileadmin/user\\_upload/PressComm/Publications/DeclarationRegionalism/.dam/110n/ua/DR\\_UKRAINE\[1\].pdf](http://www.aer.eu/fileadmin/user_upload/PressComm/Publications/DeclarationRegionalism/.dam/110n/ua/DR_UKRAINE[1].pdf)

*В. Н. СЕМЯНОВСКИЙ,  
кандидат физико-математических наук,  
доцент кафедры экономической кибернетики,  
Национальная академия статистики, учета и аудита*

### **Система территориальной статистики и административно-территориальное устройство. Европейский опыт для Украины**

*В Украине начинаются процессы децентрализации власти, внедрение системы местного самоуправления. Первым этапом этого процесса является реформа административно-территориального устройства в государстве, которое, во-первых, имеет много недостатков, во-вторых, не соответствует европейской системе территориальной статистики (NUTS). В связи с процессами вступления в ЕС проблема внедрения в Украине системы статистики местного самоуправления европейского образца является базовой актуальной проблемой статистической области. В работе проведен анализ европейской системы территориальной (пространственной) статистики и возможных вариантов ее внедрения в Украине с учетом ныне действующей системы административно-территориального устройства.*

**Ключевые слова:** номенклатура территориальных единиц для статистики (NUTS), административно-территориальное устройство, территориальная община, местное самоуправление, децентрализация власти, гмина, повет, воеводство.

*V. M. SEMYANOVSKY,  
PhD (Phys.-Math.),  
Associate Professor of Economic Cybernetics Department,  
National Academy of Statistics, Accounting and Audit*

### **The System of Territorial Statistics and Administrative and Territorial Structure. European Experiences for Ukraine**

*Implementation of the local governance statistics system built by the European model is a vitally important problem for the Ukrainian official statistics in view of the European integration of Ukraine.*

*The aim of the study is to analyze the European system of territorial (spatial) statistics, its links with peculiarities of administrative and territorial systems in Europe and potentialities for its adaptation to Ukraine with account to the administrative and territorial structure (ATS) existing in Ukraine.*

*The abundant data are used to show that the existing ATS in Ukraine match neither principles of effective governance of territorial communities nor the European system of statistical classifications. Principles and priorities of ATS reforms in Ukraine by European standards are outlined.*

*NUTS characteristics, level and specifics of its implementation in some of the new EU member states are shown. Because the reform in ATS and local governance bodies in Poland can offer useful experiences for Ukraine, detailed data are given on the Polish way.*

*It is argued the NUTS system can be interpreted as a crucially important mechanism for European integration of Ukraine, allowing for building up a standardized, transparent and effective means for statistical monitoring, thus laying the basis for implementing flexible regional policies. It is required for monitoring the developments in territorial units of various NUTS levels, comparisons of units of similar NUTS levels, evaluating the advancement in European models adaptation and implementation in Ukraine.*

*Although Ukraine has built domestic systems for local self-governance statistics, they do not meet European standards. For illustration purposes, detailed data are given about the structure of Ukraine municipalities and local governance bodies (for the year of 2009), ATS of Ukraine, a comparative analysis of ATS in Ukraine and Poland is made. Principles for implementation of a sound administrative and territorial reform in Ukraine and options of ATS reforms are outlined.*

*Information about the work of the Association of Ukrainian Cities in the context of reforms in methods for collecting municipal statistics is given, with emphasis on the initiative on creating and operating the Computerized System for Municipal Statistics.*

*The conclusion is made that Ukraine is yet to build the system for local governance statistics by the European model; the European practice in introducing NUTS requires a profound reform in ATS, to lay grounds for building up the local governance statistics.*

**Keywords:** *Nomenclature of Territorial Units for Statistics (NUTS), administrative and territorial structure, territorial community, local governance, decentralization of power, gmina, powiat, voyevodstvo.*

