

УДК 35.071

**Ю.С. Вдовенко**, канд. екон. наук

Чернігівський національний технологічний університет, м. Чернігів, Україна

**ФІНАНСОВО-ЕКОНОМІЧНИЙ КОМПОНЕНТ УДОСКОНАЛЕННЯ  
АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНОГО УСТРОЮ УКРАЇНИ****Ю.С. Вдовенко**, канд. экон. наук

Черниговский национальный технологический университет, г. Чернигов, Украина

**ФИНАНСОВО-ЭКОНОМИЧЕСКИЙ КОМПОНЕНТ УСОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ  
АДМИНИСТРАТИВНО-ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО УСТРОЙСТВА УКРАИНЫ****Yurii Vdovenko**, PhD in Economics

Chernihiv National University of Technology, Chernihiv, Ukraine

**FINANCIAL-ECONOMIC COMPONENT OF IMPROVEMENT OF THE  
ADMINISTRATIVE AND TERRITORIAL STRUCTURE OF UKRAINE**

*Досліджено сучасні процеси реформування системи місцевого самоврядування і територіальної організації влади, акцентовано увагу на дискусійних питаннях децентралізації та напрацьовано рекомендації щодо вдосконалення адміністративно-територіального устрою України.*

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

*Исследованы современные процессы реформирования системы местного самоуправления и территориальной организации власти, акцентировано внимание на дискуссионных вопросах децентрализации и наработаны рекомендации по усовершенствованию административно-территориального устройства Украины.*

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

*In the article author explores current process of reform of local self-governance and territorial organization of power, focuses on debating points of decentralization and generates recommendations for improving of administrative and territorial structure of Ukraine.*

**Key words:** reform, local self-governance, administrative and territorial structure.

**Постановка проблеми.** Одна з найбільш всеохопних реформ, на порозі якої стоїть Україна – реформа децентралізації. Проведення адміністративно-територіальної реформи на засадах децентралізації викликане:

- недосконалістю наявної структури адміністративно-територіального поділу;
- значною відмінністю за кількістю населення, площею та іншими параметрами адміністративно-територіальних одиниць одного рівня;
- невідповідністю адміністративно-територіального поділу України нормам, діючим у країнах ЄС;
- низькою ефективністю діяльності органів місцевого самоврядування;
- недостатньою податковою базою для бюджетного фінансування регіонального та місцевого розвитку;
- відсутністю механізмів впливу на виробничу та соціальну сфери;
- недосконалістю системи правовідносин у межах адміністративно-територіальних одиниць органів місцевого самоврядування і місцевих державних адміністрацій;
- поляризацією інтересів центру і регіонів;
- відсутністю умов для інвестування і розвитку місцевого бізнесу.

Тому в межах реформи необхідне поєднання політичної, адміністративної, економічної, фінансово-бюджетної децентралізації.

**Аналіз досліджень і публікацій.** Основними науковими та практичними завданнями, які сьогодні вирішуються вітчизняними науковцями у сфері місцевого розвитку, є децентралізація системи державного управління з метою передачі значної частини функцій та повноважень на місцевий рівень та дерегуляція і лібералізація відносин органів влади з реальним сектором економіки.

У цьому контексті на увагу заслуговують дослідження, які проведені І. Адамець щодо адміністративної реформи як комплексної соціально-управлінської проблеми;

**ФІНАНСОВІ РЕСУРСИ: ПРОБЛЕМИ ФОРМУВАННЯ ТА ВИКОРИСТАННЯ**

С.І. Іщуком з теорії, методів і практики розміщення продуктивних сил; В. Д. Бакуменком, В.М. Князевим з питань європейських орієнтирів адміністративного реформування в Україні; Т.Л. Мироною, О.П. Добровольською, А.Ф. Процай, С.Ю. Колодієм з питання економічного розвитку регіонів як об'єктів управління; А. Клемешиним з вивчення регіону в умовах глобалізації; В.І. Луговим щодо наукового і кадрового забезпечення адміністративної реформи в Україні; В.К. Симоненко стосовно регіональної політики та проблем місцевого розвитку в Україні; А.Ф. Ткачуком відносно досвіду й уроків місцевого самоврядування.

**Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми.** Хоча реформа децентралізації є українським продуктом, варто підкреслити, що вона ґрунтується на європейському досвіді. Від початку її реалізації за основу була взята польська модель. Як наслідок, основною ідеєю є суттєве розширення повноважень, зокрема економічних та управлінських територіальних громад. Саме на рівні громад має забезпечуватись надання якісних та доступних адміністративних та соціальних послуг, становлення інститутів демократії, задоволення інтересів громадян, узгодження інтересів держави та місцевого самоврядування [1].

З одного боку, проведення реформи регулюється офіційним документом – Концепцією реформування органів місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, затвердженою ще першого квітня 2014 року. З іншого боку є значні очікування громадян, які далеко не в усьому збігаються з офіційним документом. План діяльності передбачає внесення змін до Конституції, розроблення відповідних актів законодавства, врегулювання системи адміністративно-територіального устрою та її моделювання, забезпечення бюджетної децентралізації, проведення інформаційно-роз'яснювальної роботи.

Сьогодні є підстави констатувати наявність достатніх можливостей для використання європейського досвіду децентралізації в Україні, а питання полягатиме радше в інституційній спроможності державної та місцевих влад впровадити цей досвід, що потребує відповідного наукового обґрунтування.

**Мета статті.** З огляду на вищезазначене, метою цієї статті є дослідження сучасних процесів реформування системи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, а також розроблення пропозицій та рекомендацій, спрямованих на вдосконалення впроваджуваної реформаторської моделі.

**Виклад основного матеріалу.** З наукового погляду стосовно фінансово-економічних засад адміністративно-територіального устрою необхідно звернути увагу на такі основні його ознаки:

- адміністративно-територіальний устрій – найбільш виразно помітна, юридично закріплена форма регіоналізації суспільства;
- являє собою поділ території держави на адміністративно керовані частини (адміністративно-територіальні одиниці, осередки тощо);
- є вагомим чинником забезпечення територіальної цілісності, динамічного і збалансованого соціально-економічного розвитку, ефективного використання ресурсного потенціалу, а також необхідною передумовою для практичної реалізації принципів сталого розвитку в межах територіальних адміністративних утворень і держави в цілому.

В основі загальних реформаційних процесів адміністративно-територіального устрою знаходиться децентралізація як явище, яке, з одного боку, вдосконалює систему управління через перерозподіл і делегування функцій, повноважень усередині системи, а з іншого – створює умови для лібералізації діяльності підконтрольних владі складових суспільної і соціально-економічної систем.

**ФІНАНСОВІ РЕСУРСИ: ПРОБЛЕМИ ФОРМУВАННЯ ТА ВИКОРИСТАННЯ**

Це стосується політичної, адміністративно-правової, соціальної та економічної систем. У територіальному вимірі децентралізація передбачає передачу функцій управління на нижчі територіальні рівні без зміни адміністративно-територіального поділу або через проведення територіальної реформи. В державному управлінні децентралізація передбачає формування системи місцевого самоврядування та передачі йому і гарантуванні державою права та реальної можливості територіальних громад самостійно вирішувати в межах Конституції та законів місцеві проблеми [2].

Основним аргументом здійснення децентралізації є підвищення ролі місцевих органів влади в ефективності економічного розвитку і вирішенні соціальних питань [3].

Децентралізація передбачає вибори місцевої влади, розширення представництва місцевостей у парламентах через формування палат представників регіонів, впровадження договірного характеру взаємозв'язків між регіональним та національним рівнем. Цим визначається рівень контролювання і втручання та, відповідно, незалежності у прийнятті рішень. Реальна децентралізація передбачає можливість територіям мати у своєму розпорядженні фінансові ресурси та свободу у прийнятті та реалізації рішень [4].

В адміністративному аспекті під час проведення децентралізації існують можливості вибору її форм.

Деконцентрація, за якою передаються повноваження з управління, використання коштів та реалізації соціальної політики від центральних органів до органів в уже наявних районах або в новостворених з умовою, що прямий контроль за виконанням цих повноважень ведеться з центру. Форма делегування повноважень передбачає напівавтономність місцевих урядів у використанні коштів та реалізації соціальної політики. Вони не повністю контролюються центром, але з визначених законами питань підзвітні йому. Існують форми децентралізації за передання всіх повноважень у сфері управління, використання коштів та реалізації соціальної політики до регіонального або місцевого рівня.

Децентралізація у формі приватизації означає перехід усіх підприємств, установ та організацій у приватну власність під час зняття з держави відповідальності за управління, використання фінансів та реалізацію соціальної політики.

Тією або іншою мірою зазначені форми можуть використовуватися у процесі проведення адміністративно-територіальної реформи в Україні. Науковці пропонують декілька основних кроків, необхідних для децентралізації влади в Україні [5; 6].

1. Визначити територіальну основу органів місцевого самоврядування та виконавчої влади.
2. Розмежувати повноваження між органами місцевого самоврядування різних рівнів.
3. Розмежувати повноваження між органами місцевого самоврядування та виконавчої влади.
4. Визначити необхідну кількість фінансово-економічних ресурсів на кожному рівні.
5. Зробити органи місцевого самоврядування підзвітними перед виборцями і державою.
6. Забезпечити обмеження можливостей впливу державної бюрократії на соціально-економічне життя.
7. Використати самоорганізацію суспільства як механізм соціально-економічного розвитку.

Питання адміністративно-територіальної реформи поступово з теоретичної дискусії переноситься у практичну площину [7]. Пропонуються різні підходи щодо термінів, умов її проведення, врахування регіональних особливостей, зміни статусу областей. Одним із варіантів пропонується зменшити кількість областей і районів. Є думки щодо здійснення федералізації. Пропонується оптимізувати регіони за рівнем соціально-економічного розвитку: обсягом ВВП, кількістю населення, етнічними ознаками.

**ФІНАНСОВІ РЕСУРСИ: ПРОБЛЕМИ ФОРМУВАННЯ ТА ВИКОРИСТАННЯ**

Нині в Україні розроблено декілька концепцій адміністративно-територіального поділу. Одні з них в основі передбачають зменшення кількості адміністративно-територіальних одиниць, інші – укрупнення районів без змін кордонів областей.

Їх наслідком має бути:

- забезпечення однакових можливостей до саморозвитку всіх адміністративно-територіальних одиниць;
- усунення дублювання в державному управлінні;
- зменшення витрат бюджету на адміністративні послуги;
- зростання рівня життєдіяльності населення;
- вдосконалення взаємодії, організації, внутрішньої упорядкованості й узгодженості складових частин.

Серед факторів, що визначають особливості адміністративно-територіального реформування, називають:

- просторово-територіальний, від якого залежить можливість трансформації до сучасних європейських форм;
- соціальний, що включає демографічні ознаки територіального поділу;
- психологічний, що полягає в реальності подолання стереотипів централізованого управління;
- економічної життєздатності адміністративно-територіальних одиниць;
- комунікаційний, який відноситься до здатності в нових умовах забезпечити інформаційні, транспортні, виробничі та інші зв'язки в межах нових територій та між ними;
- зовнішньополітичний та зовнішньоекономічний, що визначають можливості самоврядних територій до співробітництва в межах світового та європейського простору;
- розподільчий щодо реального перерозподілу владних повноважень і ресурсів;
- контрольний щодо дотримання національних правових актів на рівні регіонів та самоврядних структур.

З урахуванням різних поглядів урядом України пропонується трирівнева просторово-організаційна структура: громада – район – регіон. При цьому передбачається врегулювати суперечність щодо переваги адміністративного підходу над територіальним. Надважливим питанням є визначення в цій тріаді базового рівня. Від нього залежатиме функціонування соціально-економічної системи територіальних одиниць, взаємодія умов та факторів, які сприятимуть досягненню максимально можливого результату.

До конкретних параметрів реформування належить:

- визначення сутності поняття «територіальна громада». За проектом Закону України «Про територіальний устрій України» [8], вони мають являти собою «адміністративно-територіальну одиницю, до якої входять жителі одного або декількох поселень, яка має визначені межі її території і є територіальною основою для створення та діяльності органів місцевого самоврядування громади та надання населенню громади визначеного рівня адміністративних, соціальних та культурних послуг»;
- наявність на їх території поселень з кількістю жителів не менше 5 тис. осіб (в Україні середньостатистична громада нараховуватиме 9–10 сіл);
- урахування регіональних особливостей розселення;
- транспортна доступність;
- демографічні тенденції;
- можливість здійснення економічної діяльності в межах громади;
- здатність забезпечити соціальні потреби населення території;
- можливість представляти інтереси громад, забезпечувати право на самоврядування.

**ФІНАНСОВІ РЕСУРСИ: ПРОБЛЕМИ ФОРМУВАННЯ ТА ВИКОРИСТАННЯ**

Для розуміння дискусійності проблеми розглянемо декілька підходів.

Модель адміністративно-територіальної реформи в Україні, розроблена Інститутом трансформації суспільства та схвалена Всеукраїнською радою міських голів, містить такі основні засади:

1. Реформа повинна закласти основи для розвитку країни за фінансово-економічною моделлю народного капіталізму, на засадах демократії та самодостатності територій.

2. Мета адміністративно-територіальної реформи має полягати в демонополізації та децентралізації системи державного управління через розширення повноважень місцевих самоврядних органів влади. До повноважень центральної влади повинно належати передусім вироблення та реалізація загальнодержавної стратегії розвитку.

3. Створена у ході реформи система місцевого самоврядування має бути підкріплена відповідною фінансовою базою, що дасть змогу динамічно розвиватися територіальним громадам, убезпечить від хабарництва та штучного перерозподілу грошей.

4. В основу вибору стратегії адміністративно-територіальної реформи потрібно покласти інтереси громади, основною функцією якої має стати надання громадянам щонайбільшого обсягу публічних послуг високої якості.

5. Міські голови повинні стати рушійною силою адміністративно-територіальної реформи та ініціювати розроблення нового законодавства, яке б відповідало інтересам громад.

6. Потрібно забезпечити комплексність проведення реформи місцевого самоврядування. Це означає, що зміна адміністративно-територіального устрою має відбуватися одночасно з податковою та бюджетною реформами.

7. У Законі України «Про адміністративно-територіальний устрій України» повинні міститися такі основні положення:

- дворівнева система місцевого самоврядування в Україні;
- територіальна громада – основна ланка місцевого самоврядування;
- ліквідація делегованих повноважень органів місцевого самоврядування;
- ліквідація районних рад та районних державних адміністрацій;
- створення замість областей паланок-департаментів (орієнтовна назва);
- добровільна форма об'єднання громад за результатами місцевих референдумів;
- ліквідація системи держказначейств на рівні громад;
- скасування державних тендерних закупівель на рівні громад;
- ліквідація силових структур на рівні громад.

Успішному впровадженню реформи в Україні мусить передувати вироблення оптимальної, економічно та історично обумовленої концепції нового територіального устрою та здійснення самоврядування в державі.

Система місцевого самоврядування в Україні повинна мати цілісну вертикально-горизонтальну структуру і складатися з двох рівнів:

1. Територіальні громади.
2. Паланки (департаменти).

Дворівневу систему місцевого самоврядування в Україні варто доповнити його особливою формою – містом-агломерацією. Базовим рівнем та основною одиницею місцевого самоврядування для України має стати територіальна громада. Це певна кількість людей, що проживає на спільній території і за допомогою місцевого референдуму приймає рішення про об'єднання в самодостатню самоврядну одиницю. Будь-який населений пункт може бути громадою незалежно від кількості осіб, яка в ньому проживає. Існування районів є недоцільним.

До сфери діяльності громади повинні належати всі соціально-економічні справи місцевого значення, а саме: упорядкування земельного господарства, організація функці-

**ФІНАНСОВІ РЕСУРСИ: ПРОБЛЕМИ ФОРМУВАННЯ ТА ВИКОРИСТАННЯ**

онування комунальної системи та інфраструктури, залучення інвестицій, утримання об'єктів загального користування, організація роботи комунального транспорту, житлове будівництво, облаштування торговельних площ, охорона навколишнього середовища, організація освітнього й культурного життя, охорона здоров'я, підтримання громадського порядку, організація роботи пожежних служб та ін. На рівні громад доцільно ліквідувати структури СБУ, МВС, прокуратури, податкові адміністрації.

Другий рівень місцевого самоврядування – паланки (департаменти, округи, регіони). У межах кожної паланки повинна діяти державна адміністрація і місцевий самоврядний виборний орган – рада паланки, що обиратиме свого голову, формуватиме виконком та призначатиме керівника виконкому з числа депутатів.

Головне завдання самоврядних органів паланок – формування стратегії розвитку території, реалізація загальних соціально-економічних програм (стосовно будівництва і підтримання шляхів, інфраструктури, забезпечення екологічного балансу тощо). Сфера освіти та культури, охорони здоров'я має фінансуватися як з бюджету паланки, так і з державного бюджету – залежно від призначення закладів, які входять до їх інфраструктури.

Особливою формою місцевого самоврядування мають стати міста-агломерації, яким потрібно надати подвійний статус – громади і паланки. Йдеться про великі міста-мегаполіси з прилеглими до них громадами. Територіальні утворення, що входять до міста-агломерації, обирають раду агломерації.

Висунуті пропозиції містять як конструктивні положення, так і суперечності, які підлягають подальшому аналізу.

Модель, запропонована Міністерством регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України, спрямована на надання більших фінансово-економічних можливостей ухвалювати рішення на місцевому рівні, керувати охороною здоров'я, комунальним господарством, освітою, гуманітарною сферою, мати інструменти фінансового характеру, які дозволять регіонам заробляти гроші і частину з них залишати на місцях.

Щодо укрупнення, то сьогодні в Україні налічується 11,5 тис. суб'єктів місцевого самоврядування, з яких більше 10 тис. – це сільські ради. Фактично, більшість сільських рад має населення не більше 500 мешканців. Як зазначають фахівці, така адміністративно-територіальна одиниця не може прийняти більшість тих адміністративних повноважень, які планують передати із центру. Отже, передбачається їх укрупнення.

Села мають групуватися довкола центрів економічного зростання – у громади. Тому чисельність населення у громадах буде різною. Однак усі вони зможуть виконувати свої повноваження. Громади не повинні бути утворені за допомогою механічного об'єднання, однак світовий досвід показує, що впровадження добровільного об'єднання ніколи не є успішним, але якщо в Україні кілька десятків громад об'єднуються за власним бажанням, це теж буде корисно. На етап добровільності планується відвести два роки. У кожному селі буде посадова особа, яка представлятиме інтереси громади. У менших селах ця робота виконуватиметься на громадських засадах, у більших – передбачається окрема посада. У результаті, нинішні райони будуть поділені на громади, до кожної з яких увійде по кілька населених пунктів.

Водночас кількість районів в областях також зміниться. Під час реформи планується укрупнити 490 районів, нині відбуваються дискусії щодо необхідної кількості. Україна готова створити новий тип децентралізованих органів влади на рівні, нижчому за обласний, під назвою «повіт». Один з можливих сценаріїв нової структури означав би існування приблизно 100–130 таких нових одиниць. Водночас область втратила б деякі функції, і її роль певним чином звузилася б до завдання координації між цими повітами.

## ФІНАНСОВІ РЕСУРСИ: ПРОБЛЕМИ ФОРМУВАННЯ ТА ВИКОРИСТАННЯ

Вимога децентралізації у країні може ґрунтуватися на кількох цілях. В економічній теорії децентралізації зазначається, що розчарування виборців надмірним регулюванням можна зменшити, якщо виборці з неоднаковими інтересами матимуть можливість мешкати на різних територіях з окремими політичними механізмами прийняття рішень. Другий напрямок мислення в економіці стосується підвищення фіскальної відповідальності за витрачання власних коштів, якщо рішення приймаються на нижчому рівні ближче до людей.

Якщо вийти за межі власне економіки, з'являється додатковий аргумент – обмеження повноважень центрального уряду. Обмеження повноважень центрального уряду є, звичайно, непрямому причиною недавніх кроків з децентралізації в Україні, особливо фіскальної децентралізації. Функції та джерела доходів передаються від центрального уряду до нижчих рівнів, головним чином, до рівня, нижчого за обласний. Це слушно з огляду на економічне обґрунтування, згідно з яким на нижчому рівні приймаються більш оптимальні рішення стосовно функцій, які можуть здійснюватися органами влади саме цього нижчого рівня. В цьому контексті важливим кроком є збільшення розмірів органів влади на найнижчому рівні до розміру громад з тим, щоб вони могли взяти на себе більший обсяг функцій, ніж той, що могли виконувати дуже малі села та містечка до недавнього часу.

Новий рівень повітів може бути дуже ефективним у виконанні функцій рівня, нижчого за обласний – навіть більш ефективним за новий реструктурований місцевий рівень. Може виявитися навіть, що й сама кількість таких повітів (100), є оптимальною для виконання функцій. Однак разом із послабленням повноважень області залишиться поза увагою вертикальний розподіл влади.

Отже, реформа передбачає створення трирівневої системи: громада, район, регіон. На рівні громади є тільки місцеве самоврядування, тобто це міський / сільський / селищний голова або голова громади, міська / сільська / селищна рада, або рада громади і виконком цієї ради. На рівні району діє районна рада, яка обирає райвиконком по лінії самоврядування. По лінії державної влади (призначається з центру) – райдержадміністрація або префектура. На рівні області – обласна рада та облвиконком, а зі сторони держави відповідно облдержадміністрація або префектура області.

У статті актуалізовано концепцію реформування адміністративно-територіального устрою, яка нами розроблена [9]. У ній констатується, що для України питання передачі значної частини фінансово-економічних ресурсів та функцій державного управління на місцевий і регіональний рівень набуває першочергового значення, оскільки нині проблемами, які гальмують подальший демократичний розвиток країни, є: невідповідність форм, методів і принципів управління потребам розвитку адміністративно-територіальних одиниць і європейському досвіду місцевого самоврядування; законодавча неврегульованість правового статусу адміністративно-територіальних одиниць; відсутність чітких критеріїв для утворення районів, віднесення населених пунктів до категорій сіл, селищ, міст; надмірна подрібненість адміністративно-територіальних одиниць; недостатнє забезпечення фінансово-економічної та соціальної самодостатності місцевого самоврядування.

Найбільш проблемним питанням вважається фінансово-економічна складова реформування на місцевому рівні. Водночас аналіз української специфіки свідчить, що перш ніж приступати до нього необхідно провести підготовчі заходи, а саме, зміни на другому (районному) і третьому (обласному) рівнях, оскільки без цього не може бути повністю реалізованою бюджетна реформа, що має забезпечити економічну самостійність громад.

Наукове обґрунтування зазначеному підходу до реформування адміністративно-територіального устрою дають теорії: просторової економіки, оскільки територія ви-

---

**ФІНАНСОВІ РЕСУРСИ: ПРОБЛЕМИ ФОРМУВАННЯ ТА ВИКОРИСТАННЯ**

---

значається як основа забезпечення життєдіяльності населення, яке на ній проживає; щодо полюсів зростання і центрів розвитку, яка вивчає рівень впливу на територіальний розвиток галузей виробництва та місця їх розташування; щодо необхідності регулювання регіонального розвитку з боку держави та можливості вирівнювання регіональних диспропорцій і відмінностей між регіонами методами вільного ринку; щодо форми відносин між центром і регіонами; субсидіарності, яка доводить ефективність наближення управління до якомога нижчого рівня вирішення проблем.

Одним із варіантів удосконалення системи адміністративно-територіального устрою пропонується обмеження кількості макроекономічних адміністративно-територіальних одиниць (укрупнення областей і створення на їх базі каскадних округів). Водночас аргументами для статус-кво на рівні областей є сформований соціально-економічний потенціал, спільність економіко-географічних параметрів та спеціалізації виробництва, стан комунікацій та коопераційних зв'язків, однорідність національно-демографічних показників.

У контексті наукових досліджень, світової практики й аналізу сучасного стану фінансово-економічної системи та системи державного управління в Україні є підстави зробити наголос на розширенні у процесі реформування ролі і повноважень у системі адміністративно-територіального устрою районів та зменшення впливу обласного рівня.

Район в Україні фактично є базовою цілісною складовою з аграрно-промисловим характером економіки, транспортною, інформаційною та іншою соціальною інфраструктурою, спрямованою на забезпечення зв'язку між сільськими та міськими населеними пунктами, які входять до його складу як самостійні адміністративно-територіальні одиниці і представляє їх спільні інтереси. Райони мають фінансово-економічні та організаційно-управлінські можливості і ресурси виконати завдання утворення самодостатніх сільських та селищних округів на основі добровільного об'єднання територіальних громад кількох сусідніх сіл, селищ в одну територіальну громаду.

За надання районам законодавчого статусу єдиної територіальної громади та відповідних функцій місцевого самоврядування можливо вдосконалити наявну систему адміністративно-територіального устрою в Україні на вихідних положеннях: фінансово-економічна спроможність, унітарний державний устрій; триланкова система адміністративно-територіального поділу; створення адміністративно-територіальних одиниць з особливим статусом.

Такий підхід співвідноситься із законодавчо визначеним розподілом власності на державну та комунальну, розмежуванням владних повноважень між державними, регіональними та самоврядними органами управління, передачею значної їх частини на місцевий рівень. Його суть у можливості у практичній діяльності оперувати достатньою кількістю засобів та механізмів для забезпечення функціонування району як соціально-економічної і суспільно-політичної системи та його розвитку.

Вже сьогодні районний рівень об'єктивно є базовим, оскільки:

- район знаходиться в центрі соціально-економічної системи; вищі рівні – держава, області, міста обласного підпорядкування, нижчі – міста районного підпорядкування, селища, села;
- у районі, на відміну від сіл, селищ і міст районного підпорядкування, є всі необхідні державні структури, які забезпечують управління, виконання законів на підвладній території з урахуванням місцевих особливостей, а також життєдіяльність населення, що проживає там;
- райони знаходяться ближче до суб'єктів господарювання і населення та влада краще знає їх проблеми й потреби і тому рівень керованості всіма процесами значно вищий.



**ФІНАНСОВІ РЕСУРСИ: ПРОБЛЕМИ ФОРМУВАННЯ ТА ВИКОРИСТАННЯ**

Варто зазначити, що зміни в законодавстві щодо розподілу державної власності між державою, областями та районами, зміна бюджетної політики в бік збільшення відрахувань у місцеві бюджети підтверджує об'єктивну необхідність орієнтації держави на районний рівень управління. Як свідчить аналіз, більшість селищ і сіл навіть у разі об'єднання в округи не матимуть достатніх фінансових та кадрових ресурсів для забезпечення вирішення економічних, соціальних, господарських проблем і в цілому життєдіяльності населення.

Орієнтація на першому етапі реформування на районний рівень також обумовлюється поточними проблемами щодо виплати заробітної плати; пенсій, соціальної допомоги; забезпечення розрахунків за енергоносії та комунальні послуги; діяльності системи охорони здоров'я, освіти; створення робочих місць і працевлаштуванню населення; дотримання правопорядку; контролю за екологічними процесами й ліквідацією стихійних лих; співпраці з фондами, партіями та громадськими організаціями, а також інших питань.

Пропозиції до шляхів реформування адміністративно-територіального устрою:

- забезпечення етапності та послідовності досягнення поставленої мети;
- в організаційному плані реформу слід впроваджувати тоді, коли буде створено її достатнє нормативно-правове, кадрове та фінансове забезпечення;
- реформу адміністративно-територіального устрою необхідно проводити разом з конституційною, судово-правовою, податковою, бюджетною, земельною, житлово-комунальною реформами та реформою місцевого самоврядування.

На першому етапі пропонується:

1. Спростити виконавчу вертикаль по лінії область – район. За районними органами влади закріпити функції безпосереднього соціально-економічного розвитку і територіального управління, за обласними – регуляторні, координаційні, контрольні функції делеговані державою.

2. У районах створити виконкоми районних рад. Виконком організує розроблення та реалізацію програм соціально-економічного розвитку району й бюджету; укладає та розриває контракти з керівниками підприємств, установ і організацій; забезпечує здійснення контролю за додержанням підприємствами, установами, організаціями, платіжів до державного й місцевого бюджетів та позабюджетних коштів; здійснює і забезпечує виконання законів України, рішень вищих рівнів влади.

3. Вирішити питання щодо ліквідації надмірної подрібненості адміністративно-територіальних одиниць на нижчому рівні й укрупнення громад. У разі отримання відповідних повноважень районні органи влади проводять роботу з утворення сільських територіальних округів, яким на другому етапі реформування будуть надані повноваження щодо місцевого самоврядування.

4. Врегулювати правовий статус адміністративно-територіальних одиниць, визначити критерії для утворення області, міста, району, сільського населеного пункту. Вирішити питання щодо створення міськрайонних органів влади з метою підвищення ефективності управління територіями, зниження витрат на утримання державних органів та органів місцевого самоврядування, а також поліпшення якості надання послуг населенню.

5. Сформувати єдину систему проведення виборів на партійній основі з урахуванням того, що в більшості сільських населених пунктів відсутні партійні організації.

6. Для визначення подальших шляхів удосконалення адміністративно-територіального устрою враховувати, що на сучасному етапі більшість європейських країн будує відносини між державною владою і місцевим самоврядуванням на принципах фінансової, економічної, майнової автономії. Центральна влада виконує не управлінські, а регулюючі функції, контролює органи місцевої влади, щоб вони не виходили

**ФІНАНСОВІ РЕСУРСИ: ПРОБЛЕМИ ФОРМУВАННЯ ТА ВИКОРИСТАННЯ**

за межі, визначені законом. Залежність місцевих органів від уряду забезпечується системою грошових субсидій і дотацій. У більшості постіндустріальних країн вони становлять від 1/3 до 1/2 всіх місцевих доходів. У разі конфлікту чи непокори місцевих органів влади центральна влада може застосовувати санкції, включаючи скасування субсидій, розпуск місцевого органу влади, передачу функцій урядовому представникові.

**Висновки і пропозиції.** В Україні потребують вирішення фінансово-економічні та організаційні питання проведення адміністративно-територіальної реформи, заснованої на децентралізації, лібералізації, дерегуляції суспільних та соціально-економічних відносин як необхідної умови економічного зростання, подолання негативних явищ у забезпеченні життєдіяльності населення. Основними завданнями реформи є передача значної частини функцій та повноважень на місцевий рівень та дерегуляції відносин органів влади з реальним сектором економіки. Науково-практичним пріоритетом є забезпечення за рахунок системи місцевого самоврядування, свободи підприємницької діяльності, ініціативи громадян для ефективної роботи галузей, які комунікують відносини між владою, економікою та суспільством і безпосередньо забезпечують життєдіяльність держави і громадян. Важливим питанням є використання в Україні європейських орієнтирів адміністративного реформування, досвіду й уроків місцевого самоврядування.

**Список використаних джерел**

1. *Zalozenia reformy finansów samorządu terytorialnego na Ukrainie* / Wyższa szkoła informatyki i zarządzania w Rzeszowie, Instytut badań i analiz finansowych, 2014. – 22 s.
2. *Нижник Н. Р.* Державне управління в Україні: централізація і децентралізація : монографія / Н. Р. Нижник. – К. : Вид-во УАДУ, 1997. – 128 с.
3. *Про місьцеве самоврядування в Україні* : Закон України // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.
4. *Алексеев В. М.* Власність територіальних громад в Україні: шляхи розвитку : монографія / В. М. Алексеев. – Чернівці : Технодрук, 2007. – 336 с.
5. *Кравченко В. В.* Конституційні засади місцевого самоврядування в Україні (основи муніципального права) : навч. посіб. / В. В. Кравченко, М. В. Пітцик. – К. : Арарат-Центр, 2001. – 176 с.
6. *Поживанов М. О.* Українські вектори місцевого самоврядування / М. О. Поживанов. – К. : Альтерпрес, 2004. – 368 с.
7. *Ігнатов В. І.* Все-таки централізація чи децентралізація? / В. Ігнатов, В. Ребало // Місьцеве самоврядування. – 1998. – № 1–2. – С. 29–34.
8. *Проект Закону «Про територіальний устрій України»* [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://dniprorada.gov.ua/proekt-zakonu-ukraini>.
9. *Вдовенко Ю. С.* Адміністративний менеджмент : навч. посіб. / Ю. С. Вдовенко, С. М. Вдовенко, О. В. Рогова. – Ч., 2015. – 264 с.