

*БУРКИНСЬКИЙ Б.В.*

академік НАН України, д-р екон. наук, професор  
директор

Інститут проблем ринку та економіко-екологічних досліджень НАН України

Французький бульвар, 29, м. Одеса, Україна, 65044

E-mail: oss\_iprei@ukr.net

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9303-0898>

*ГОРЯЧУК В.Ф.*

д-р екон. наук, ст. наук. співроб.

Інститут проблем ринку та економіко-екологічних досліджень НАН України

Французький бульвар, 29, м. Одеса, Україна, 65044

E-mail: valeriygoryachuk@gmail.com

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4061-5336>

*МУРЗАНОВСЬКИЙ Г.М.*

аспірант

Інститут проблем ринку та економіко-екологічних досліджень НАН України

Французький бульвар, 29, м. Одеса, Україна, 65044

E-mail: odessa.mgm@gmail.com

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4807-2842>

## АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНА РЕФОРМА УКРАЇНИ: СИСТЕМНЕ УЯВЛЕННЯ

**Актуальність.** Обумовлена надмірною централізацією повноважень та фінансово-матеріальних ресурсів органами виконавчої влади, неспроможністю територіальних громад базового рівня виконувати свої повноваження, погіршенням якості та доступності публічних послуг внаслідок нестачі фінансового забезпечення та зношеності інфраструктурної бази місцевого самоврядування, зниженням рівня професіоналізму посадових осіб.

**Мета та завдання.** Визначити сутність адміністративно-територіальної реформи в Україні та здійснити аналіз її реалізації, виявити основні проблеми, сформулювати системне уявлення на адміністративно-територіальну реформу, запропонувати пропозиції щодо удосконалення процесу реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні.

**Результати.** Визначено, що сутність адміністративно-територіальної реформи полягає у вирішенні 4-х завдань: удосконалення територіального поділу шляхом упорядкування системи адміністративно-територіальних одиниць та їх укрупнення на базовому та районному рівнях; перерозподіл повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування та повноважень між органами місцевого самоврядування різних рівнів у відповідності з принципом субсидіарності; забезпечення територіальних громад та органів їх управління фінансовими, матеріальними та кадровими ресурсами необхідними для виконання їх повноважень; закріплення за органами державної влади функцій контролю за дотриманням органами місцевого самоврядування положень Конституції України та норм законодавства. Адміністративно-територіальна реформа не може бути реалізована без паралельного проведення реформи місцевого самоврядування та адміністративної реформи.

Укрупнення адміністративно-територіальних одиниць стало одним з головних напрямів численних реформ публічної влади в європейських країнах. Не можливо казати про якусь єдину модель адміністративно-територіального устрою в Європі.

Адміністративно-територіальна реформа в Україні за своєю суттю є комплексною і передбачає ґрунтовну та принципову зміну системи державного і місцевого управління, створення ефективних та самодостатніх суб'єктів управління на усіх рівнях. Не відчуваючи масштабності реформи, уряд визначив нереальні строки її проведення, звузив розуміння реформи до простої передачі повноважень та фінансових ресурсів на базовий рівень місцевого самоврядування без економічних розрахунків про можливість виконання повноважень.

Пропонується низка заходів, щодо удосконалення процесу реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні в частині оновлення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, формування концептуального бачення про другий рівень адміністративно-територіального устрою (рівень районів), розробки нової Методики формування спроможних територіальних громад, зменшення залежності місцевого самоврядування від трансфертів з державного бюджету, затвердження стандартів (норм) надання публічних послуг як з точки зору їх якості, так і з точки зору їх вартості

**Висновки.** Запропоновані в статті практичні рекомендації створюють основу для розробки нормативних актів та організаційних заходів, спрямованих на удосконалення процесу реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні.

**Ключові слова:** концепція, спроможність, об'єднані територіальні громади, публічні послуги, розподіл повноважень.

*BURKINSKY B.V.*

*Academician of the National Academy of Sciences of Ukraine,*

*Dr. Econ. Sciences, Professor*

*Director*

*Institute of Market Problems and Economic and Ecological Research of the National Academy of Sciences of Ukraine*

*French Boulevard, 29, Odesa, Ukraine, 65044*

*E-mail: oss\_iprei@ukr.net*

*ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9303-0898>*

*Goriachyk V. F.*

*Dr. Econ. Sciences, Senior Researcher*

*Institute of Market Problems And Economic and Ecological Research of the National Academy of Sciences of Ukraine*

*Frantsuzskiy Boulevard, 29, Odesa, Ukraine*

*E-mail: valeriygoryachuk@gmail.com*

*ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4061-5336>*

*Murzanovskiy G. M.*

*postgraduate student*

*Institute of Market Problems And Economic&Ecological Research of the National Academy of Sciences of Ukraine*

*Frantsuzskiy Boulevard, 29, Odesa, Ukraine*

*E-mail: odessa.mgm@gmail.com*

*ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4807-2842>*

## **THE ADMINISTRATIVE AND TERRITORIAL REFORM IN UKRAINE: THE SYSTEM PRESENTATION**

**Topicality.** It is caused by excessive centralization of powers and financial and material resources by the executive authorities, the inability of the territorial communities of the basic level to fulfill their powers, the deterioration of the quality and availability of public services owing to a lack of financial support and a deterioration of the infrastructure base of local self-government, and a decrease in the level of professionalism of officials.

**Aim and tasks.** The research was dedicated to identifying the essence of the administrative and territorial reform in Ukraine and to analyse its implementation, to identify the main problems, to formulate a systematic view on the administrative-territorial reform, to submit proposals to improve the process of reforming of local self-government and territorial organisation of power in Ukraine.

**Research results.** It was proved that the essence of the administrative and territorial reform consists in solving four tasks: improving the territorial division by improving of the system of administrative and territorial units and their consolidation at the basic and district levels; redistribution of powers between executive authorities and local self-government bodies and powers between local government bodies of different levels in accordance with the principle of subsidiarity; provision of territorial communities and their management bodies for the financial, material and human resources that are necessary for the exercise of their powers; the consolidation by the state authorities of the functions of monitoring the observance of the provisions of the Constitution of Ukraine and the norms of legislation by local self-

government bodies. The administrative-territorial reform cannot be implemented without the parallel implementation of the reform of local self-government and administrative reform.

The consolidation of administrative and territorial units has become one of the main directions of numerous reforms of public authority in European countries. It is not possible to speak of a single model of the administrative and territorial system in Europe.

Administrative and territorial reform in Ukraine is inherently complex and involves a thorough and fundamental change in the system of state and local government, creating effective and self-sufficient management entities at all levels. Without the scale of reform, the government identified unrealistic terms of its implementation, narrowing the understanding of reform to a simple transfer of powers and financial resources to the basic level of local self-government without economic calculations about the possibility of exercising powers.

A number of measures were proposed to improve the process of reforming local self-government and the territorial organisation of power in Ukraine in terms of updating the Concept of reforming local self-government and territorial organisation of power in Ukraine, forming a conceptual vision of the second level of administrative-territorial structure (level of districts), developing a new Methodology for the formation of capable territorial communities, reduction of dependence of local self-government on transfers from the state budget, approval of standards (norms) of providing public services both in terms of their quality, and in terms of their value.

**Conclusions.** The practical recommendations in the article provide the basis for the development of normative acts and organisational measures aimed at improving the process of reforming local self-government and territorial organisation of authorities in Ukraine.

**Key words:** the administrative and territorial reform, concept, capacity, consolidated territorial communities, public services, division of powers.

**Постановка проблеми та її зв'язок із важливими науковими та практичними завданнями.** Існуюча система адміністративно-територіального устрою в Україні не задовольняє потреб суспільства. Це обумовлено надмірною централізацією повноважень та фінансово-матеріальних ресурсів органами виконавчої влади, неспроможністю територіальних громад базового рівня виконувати свої повноваження, погіршенням якості та доступності публічних послуг внаслідок нестачі фінансового забезпечення та зношеності інфраструктурної бази місцевого самоврядування, зниженням рівня професіоналізму посадових осіб.

**Аналіз останніх публікацій по проблемі.** Серед українських науковців проблемні питання адміністративно-територіального устрою в Україні, оцінки економічної самодостатності та формування спроможних об'єднаних територіальних громад, бюджетної децентралізації досліджують В. Симоненко, С. Саханенко, А. Ткачук, Л. Голинська, В. Осипов, А. Пелехатий та інші дослідники.

**Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми.** Недостатня увага приділяється питанням розробки системного уявлення про стан та тенденції реалізації адміністративно-територіальної реформи в Україні.

**Формулювання цілей дослідження (постановка завдання).** Визначити сутність адміністративно-територіальної реформи в Україні та здійснити аналіз її реалізації, виявити основні проблеми, запропонувати пропозиції щодо удосконалення процесу реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні.

**Виклад основних результатів та їх обґрунтування.** Сучасна система адміністративно-територіального устрою (АТУ) не відповідає потребам суспільства. Функціонування органів управління виконавчої влади та місцевого самоврядування не забезпечує соціально-економічний розвиток адміністративно-територіальних одиниць (АТО), створення та підтримку сприятливого життєвого середовища, необхідного для всебічного розвитку людини, її самореалізації, захисту її прав, надання населенню високоякісних і доступних публічних послуг.

Діючій системі адміністративно-територіального устрою України притаманна низка проблем, які пов'язані, в основному, з невпорядкованістю системи АТУ та низьким рівнем розвитку місцевого самоврядування. Основні проблеми місцевого самоврядування, в першу чергу, обумовлені низьким ресурсним забезпеченням громад і відсутністю раціонального розподілу повноважень між громадами різного рівня.

Метою адміністративно-територіальної реформи є удосконалення адміністративно-територіального устрою держави як умови ефективного використання усіх можливостей та ресурсів громадян, територіальних громад, регіонів та інститутів держави у суспільному розвитку, забезпеченні соціально-економічних потреб населення й зміцненні держави.

Сутність адміністративно-територіальної реформи в Україні полягає у вирішенні таких 4-х завдань:

- 1) удосконалення територіального поділу шляхом упорядкування системи АТО та їх укрупнення на базовому та районному рівнях;
- 2) перерозподіл повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування та повноважень між органами місцевого самоврядування різних рівнів у відповідності з принципом субсидіарності;
- 3) забезпечення територіальних громад та органів їх управління фінансовими, матеріальними та кадровими ресурсами необхідними для виконання їх повноважень;
- 4) закріплення за органами державної влади функцій контролю за дотриманням органами місцевого самоврядування положень Конституції України та норм законодавства.

Зі змісту цих задач вбачається, що адміністративно-територіальна реформа не може бути реалізована без паралельного проведення реформи місцевого самоврядування та адміністративної реформи. Тобто усі три реформи необхідно здійснювати у тісній взаємодії та координації. Крім того, необхідно здійснити цілий комплекс змін у бюджетному, податковому та земельному законодавстві, які спрямовані на вирішення питань фінансового, матеріального та кадрового забезпечення цих реформи.

Для подолання негативного впливу місцевого управлінсько-чиновницького апарату (без чого неможливе уникнення подрібненості адміністративно-територіальних одиниць базового рівня чи укрупнення АТО субрегіонального рівня), дотримання загальнодержавних інтересів у реформуванні АТУ, право остаточного прийняття рішення про створення адміністративно-територіальних одиниць має відноситися до компетенції органів державної влади.

Здійснюючи децентралізацію, європейські держави так чи інакше стикалися із проблемою вдосконалення свого адміністративно-територіального устрою, але по-різному підходили до її розв'язання. Так, деякі з них проводили відповідні реформи адміністративно-територіального устрою, інші лише частково змінювали певні його елементи. Оскільки для багатьох європейських держав, які мали на меті децентралізацію чи автономізацію громад, характерною була відсутність у місцевих органів влади достатньої територіальної, демографічної і матеріальної бази для надання належного рівня публічних послуг і утримання сучасних громад.

Укрупнення адміністративно-територіальних одиниць стало одним з головних напрямів численних реформ публічної влади в європейських країнах.

Узагальнена інформація про стан адміністративно-територіального устрою в країнах Європи свідчить про таке (табл. 1):

- кількість рівнів АТО в структурі адміністративно-територіального устрою країн складає від 2 до 5;
- кількість населення в громаді базового рівня складає від 2 тис. чол. (Франція, Чехія, Словаччина) до 53 тис. чол. (Литва);
- територія громади базового рівня складає від 0,02 тис. км<sup>2</sup> (Франція) до 1,55 тис. км<sup>2</sup> (Швеція).

Тобто, не можливо казати про якусь єдину модель адміністративно-територіального устрою в Європі. Посилання деяких фахівців на європейську систему NUTS (територіальний поділ країн для статистичних цілей) як на стандарт адміністративно-територіального устрою помилково. Ця система використовується для поділу кожної країни на територіальні одиниці суто для статистичних цілей і вони не є адміністративно-територіальними одиницями.

Аналіз реформування адміністративно-територіального устрою в країнах Європи дає змогу визначити деякі важливі особливості цього процесу, які слід врахувати при вирішенні цієї проблеми в Україні:

1. Реформування адміністративно-територіального устрою в усіх країнах спиралося на концептуально визначену і законодавчо закріплену модель загальнодержавного та регіонального управління,
2. Чіткий розподіл сфер компетенції та повноважень між органами місцевого самоврядування та органами державної влади на основі:
  - однозначно виписаного законодавчого розмежування понять «повноваження державної влади (органу виконавчої влади)» та «повноваження місцевого самоврядування»;
  - дотримання принципу субсидіарності - зі сфери компетенції органів виконавчої влади мають бути виключені та передані до відання місцевого самоврядування всі повноваження, які можуть бути ефективно реалізовані на рівні територіальної громади;

- фінансового, матеріального та іншого забезпечення виконання органами місцевого самоврядування власних та делегованих суспільства (згідно Європейської хартії про місцеве самоврядування).

3. Адміністративно-територіальна реформа повинна здійснюватися з урахуванням історичних традицій та етнічних особливостей населення, яке проживає на визначених територіях, економічного та демографічного стану цих територій.

Сьогодні основними документами, які визначають державне бачення шляхів реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в країні є Концепція затверджена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 р. №333-р., Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», розпорядження Кабінету Міністрів України від 18.06.2014 р. № 591-р «Про затвердження плану заходів щодо реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні» та інші законодавчо-нормативні акти [1-4].

Таблиця 1

**Сучасний адміністративно-територіальний устрій країн Європи**

Країни	Територія тис. км <sup>2</sup>	Населення, млн. осіб.	Кількість рівнів АТО	1-й рівень		
				Кількість АТО	Територія, тис. км <sup>2</sup>	Населення, млн. осіб
Франція	675	63,9	5	26	26,0	2,5
Іспанія	505	45,6	4	19	26,6	2,4
Німеччина	357	82,1	3-4	16	22,3	5,1
Італія	301	59,9	3	20	15,1	3,0
Польща	313	38,1	3	16	19,5	2,4
Угорщина	93	10,0	3	20	4,7	0,5
Словаччина	49	5,4	3	8	6,1	0,7
Україна	604	46,1	3	27	22,4	1,7
Чехія	79	10,3	3	14	5,6	0,7
Румунія	238	21,4	2	42	5,7	0,5
Швеція	450	9,2	2	21	21,4	0,4
Литва	65	3,4	2	10	6,5	0,3

Країни	2-й рівень			Нижчий (базовий) рівень		
	Кількість АТО	Територія, тис. км <sup>2</sup>	Населення, млн. осіб	Кількість АТО	Територія, тис. км <sup>2</sup>	Населення, млн. осіб
Франція	100	6,7	639	36 682	0,02	2
Іспанія	52	9,7	877	3 200	0,16	14
Німеччина	429	0,8	187	12 141	0,03	7
Італія	110	2,7	545	8 101	0,04	7
Польща	379	0,8	101	2 478	0,13	15
Угорщина	173	0,5	58	3 137	0,03	3
Словаччина	79	0,6	68	2 871	0,02	2
Україна	608	1,0	76	12 080	0,05	4
Чехія	77	1,0	134	598	0,13	17
Румунія	2492	0,1	9	2 492	0,10	9
Швеція	290	1,6	32	290	1,55	32
Литва	64	1,0	53	64	1,02	53
Франція	100	6,7	639	36 682	0,02	2

*Джерело:* складено авторами на основі даних: Адміністративно-територіальний устрій України. Історія. Сучасність. Перспективи. – К., 2009. – 613с.

Метою Концепції є формування ефективного місцевого самоврядування та територіальної організації влади для створення і підтримання повноцінного середовища для громадян, надання високоякісних та доступних публічних послуг, становлення інститутів прямого народовладдя, задоволення інтересів громадян в усіх сферах життєдіяльності на відповідній території, узгодження інтересів держави та територіальних громад.

Завданнями реформи згідно Концепції є:

1. Удосконалення територіального поділу країни шляхом упорядкування системи адміністративно-територіальних одиниць та їх укрупнення на базовому та районному (в концепції про райони мови не має) рівнях.

2. Досягнення оптимального розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади. Це завдання полягає у:

– передачі повноважень від органів виконавчої влади до органів місцевого самоврядування, які стосуються повсякденного життя населення громад,

– перерозподілу повноважень між органами місцевого самоврядування за принципом субсидіарності [5],

– створення виконавчих органів обласних і районних рад.

3. Створення належних матеріальних, фінансових та організаційних умов для забезпечення виконання органами місцевого самоврядування власних і делегованих повноважень

4. Забезпечення доступності та якості публічних послуг відповідно до державних стандартів (нормативів).

До цих завдань слід додати ще одне - закріплення за органами державної влади функцій контролю за дотриманням органами місцевого самоврядування положень Конституції України та норм законодавства.

Строки виконання Концепції (2014-2017 рр.) закінчилися і можна зробити підсумки її реалізації:

1. Адміністративно-територіальна реформа за своєю суттю є комплексною і передбачає ґрунтовну та принципову зміну системи державного і місцевого управління, створення ефективних та самодостатніх суб'єктів управління на усіх рівнях. Не відчуваючи масштабності реформи, уряд визначив нереальні строки її проведення. Термін виконання Концепції строк минув, але завершення реформи у найближчому майбутньому не видно.

2. Уряд звужив розуміння реформи до простої передачі повноважень та фінансових ресурсів на базовий рівень місцевого самоврядування без економічних розрахунків про можливість виконання повноважень.

3. Не прийнято ключові законодавчі акти забезпечення реформи, а саме, не внесені зміни до Конституції України стосовно реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади, не прийняті закони України «Про адміністративно-територіальний устрій України», «Про місцеве самоврядування в Україні» (нова редакція), «Про префектів».

4. Що стосується 4-х основних завдань Концепції, то слід зазначити таке.

*Завдання 1. Удосконалення територіальної основи для діяльності органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади*

В Україні на початок 2014 року існувало близько 12 тис. територіальних громад, у більш як 6 тис. громад чисельність жителів становило менш як 3 тис. осіб, з них у 4809 громадах - менш як 1 тис. осіб, а у 1129 громадах - менш як 500 осіб. Органи місцевого самоврядування таких громад практично не можуть здійснювати надані їм законом повноваження [1].

Згідно Концепції адміністративно-територіальний устрій України складається з трьох рівнів: базового, районного та регіонального. Сьогодні реалізація Концепції, в основному, стосується базового рівня. На 01.01.2018р. об'єднано 29,1 % від загальної кількості рад базового рівня. Кількість ОТГ, де чисельність мешканців менше 5 тис. чол. складає 36,1 %. Процес створення ОТГ ще далекий від завершення і займе ще кілька років. Темпи створення ОТГ в різних областях суттєво відрізняються. В Закарпатській області цей процес йде дуже і дуже повільно. В області створено лише 6 ОТГ. Не на багато краще ситуація в Харківській області, де створено 12 ОТГ. В Одеській області створено 25 ОТГ, але при цьому південь області суттєво поступається півночі області у створенні ОТГ.

Не ясна ситуація з районами. В деяких з них одна або кілька об'єднаних територіальних громад охоплюють весь район або більшу його частину. Функції району переходять до об'єднаних територіальних громад і він як адміністративно-територіальна одиниця вихолощується. У той же час Концепція передбачає наявність районного рівня адміністративно-територіального устрою.

На думку фахівців мова може йти про збереження цього рівня адміністративно-територіального устрою, але шляхом укрупнення районів.

У проекті закону «Про засади адміністративно-територіального устрою України» район визначено як адміністративно-територіальну одиницю субрегіонального рівня, яка складається з громад, загальна чисельність населення яких становить не менше ніж 150 тис. жителів. На територіях із щільністю населення менше середньої щільності населення відповідної області район може мати меншу кількість жителів, якщо площа такого району перевищує середню площу району по області.

В якості орієнтира для створення нових районів можуть розглядатися госпітальні округи, які сьогодні створюються в областях. Одна з вимог МОЗ до формування округів - шлях до лікарні повинен займати не більше години з найвіддаленішої точки округу.

На цей час в Україні визначено 81 госпітальний округ у 19 областях. Від 3 до 5 округів в кожній області. У 5 областях ще не створено госпітальних округів, це Львівська, Закарпатська, Миколаївська, Сумська та Харківська. В госпітальних округах кількість населення складає в середньому від 150 тис. мешканців (в Одеській області) до 400 тис. мешканців (в Київській та Дніпропетровській областях). На наш погляд, створення таких округів доцільно узгодити зі створенням укрупнених районів (адміністративно-територіальних одиниць другого рівня).

*Завдання 2. Перерозподіл повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади, а також між рівнями місцевого самоврядування*

Сьогодні в державі йде процес децентралізації влади, який стосується громад базового рівня. При цьому цей процес розглядається як відповідь на існуючу надмірну централізацію влади. Але децентралізація без чіткого визначення її меж також може привести до негативних наслідків. Тобто централізація та децентралізація це дві сторони одного явища, а саме, розподілу повноважень, і кожна з них може мати як позитивні так і негативні наслідки.

Виходячи з досвіду Європейського союзу (стаття 5 Договору про Європейський Союз) [6] вирішення цієї проблеми можливо на шляху застосування принципу субсидіарності. Він передбачає, що всі проблеми, які можуть ефективно вирішуватися на місцях, повинні перебувати в компетенції муніципальних органів як найбільш близьких до населення. Лише у разі відсутності такої можливості вирішення відповідних проблем має передаватися до компетенції вищих (і більш віддалених від громадян) рівнів влади.

Принцип субсидіарності передбачає, з одного боку, максимальну наближеність послуг до населення, а з іншого - їх ефективність та якість. Ці умови можуть вступати у протиріччя. Так, надання високоспеціалізованої медичної допомоги (наприклад, операції на серці) на базовому рівні потребує дуже великих фінансових та матеріальних витрат, великої кількості висококваліфікованих кадрів. Тобто, надання цих послуг на базовому рівні буде неефективним з економічної точки зору.

Сьогодні в Україні на законодавчому рівні немає чіткого розподілу повноважень. Є певне загальне бачення викладене в Концепції [1], є уявлення представлене у статті 89 Бюджетного кодексу України [7], де не розрізняються рівні району та ОТГ, є бачення міністерств, наприклад Міністерства охорони здоров'я в сфері медичних послуг, є розподіл, який визначено у Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» [8], є бачення голів громад на місцях. Усі вони різні і потребують подальшого удосконалення та закріплення на законодавчому рівні.

В Концепції пропонується варіант, в якому повноваження розподілені між трьома рівнями (базовим, районним і регіональним). Основний тягар покладено на органи місцевого самоврядування базового рівня, а на органи місцевого самоврядування районного рівня покладено лише виховання та навчання дітей у школах-інтернатах загального профілю та надання медичних послуг вторинного рівня.

Згідно медичної реформи повноваження щодо надання медичних послуг вторинного рівня передбачено за Міністерством охорони здоров'я, які воно планує надавати на рівні госпітальних округів, які в територіальному плані займають проміжне положення між районами та областями.

Бачення представлене у статті 89 Бюджетного кодексу України не передбачає розподіл повноважень між рівнями району та ОТГ. Тобто має місце суперечність з Концепцією.

Відсутність чіткого законодавчого розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади створює загрозу «повзучої» централізації ресурсів, коли Уряд передає певні повноваження на місцевий рівень без фінансового забезпечення. Наприклад, як це було у випадку передачі професійно-технічних училищ на рівень міст обласного значення без передачі відповідних фінансових ресурсів.

Згідно Концепції повноваження передаються державою органам місцевого самоврядування з огляду на кадровий, фінансовий, інфраструктурний потенціал та ресурси, необхідні для реалізації повноважень на такому рівні. А враховуючи, що фінансові, матеріальні та кадрові можливості адміністративно-територіальних одиниць одного рівня можуть суттєво відрізнятися, то не можливо чітко визначити увесь перелік їх повноважень. Тому має сенс вести мову про обов'язковий перелік повноважень, які передаються усім адміністративно-територіальним одиницям кожного рівня. А також про перелік повноважень, які визначаються окремо для кожної адміністративно-територіальної одиниці в залежності від її можливостей. Збільшення цього переліку здійснюється по мірі «збагачення» АТО.

Встановлення розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади повинно бути затверджено на законодавчому рівні у Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» (нова редакція) та інших нормативно-правових актах.

Передача повноважень органам місцевого самоврядування повинна супроводжуватися встановленням ефективного державного контролю за дотриманням органами місцевого самоврядування вимог Конституції та законів України. Для цього необхідно прийняти Закон України «Про префектів».

Крім перерозподілу повноважень, друге завдання Концепції передбачає утворення виконавчих органів місцевого самоврядування на районному та обласному рівнях. Але до виконання цієї частина завдання влада ще не приступала.

### *Завдання 3. Формування спроможного місцевого самоврядування*

Це завдання відповідає змісту головної мети Концепції щодо створення самодостатнього місцевого самоврядування та Європейській хартії місцевого самоврядування, (ратифікована Україною у 1997 році). Згідно статті 9 цієї хартії органи місцевого самоврядування мають право в рамках національної економічної політики на власні адекватні фінансові ресурси, якими вони можуть вільно розпоряджатися в межах своїх повноважень. Обсяг фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування відповідає повноваженням, передбаченим Конституцією або законом [9].

До 2015 року балансування місцевих бюджетів здійснювалося, виходячи з необхідності проведення видатків на утримання галузей бюджетної сфери, визначених за формульним підходом. Проводився розрахунок видатків, делегованих державою, потім визначалися доходи і, у випадку перевищення видатків над доходами, на цю різницю, надавалася дотація вирівнювання. Така система вирівнювання мала на меті забезпечити досягнення збалансованості між обсягом зобов'язань бюджетів кожного рівня за витратами з потенціалом його дохідних джерел.

Запроваджена з 2015 року і нині діюча модель бюджетних відносин здійснює вирівнювання не за видатками, а за доходами. Вирівнювання здійснюється окремо для кожної групи бюджетів (об'єднаних територіальних громад, районів, міст обласного значення, областей). При цьому, слід зазначити, що вирівнювання здійснюється лише за податком на доходи фізичних осіб (за винятком обласних бюджетів), на основі якого визначається індекс податкоспроможності відповідного бюджету. Інші джерела доходів до процесу вирівнювання не залучаються, їх надходження в повному обсязі залишаються у розпорядженні місцевих органів влади. Такий механізм має мотиваційну складову щодо зацікавленості в нарощуванні дохідної бази місцевих бюджетів. В той час, перехід до вирівнювання місцевих бюджетів за доходами привів до того, що багаті громади стали ще багатшими, а бідні громади ще біднішими.

Деякі фахівці поняття самодостатності ОТГ підмінюють питанням «чи отримує громада базову дотацію, чи ні». Якщо отримує, то робиться висновок що вона фінансово неспроможна, а якщо не отримує, то фінансово спроможна. Але надання базової дотації забезпечує лише вирівнювання доходів громад, а не їх спроможність виконувати свої повноваження. Оцінка спроможності громад, зроблена за таким помилковим підходом, показала, що майже 80-90 % ОТГ не є спроможними.

Постановою Кабінету Міністрів України від 8 квітня 2015 р. № 214 було затверджено Методику формування спроможних територіальних громад. Аналіз цієї методики свідчить, що вона



не може розглядатися як методика формування саме спроможних громад [10]. В ній взагалі відсутні положення щодо оцінки фінансової спроможності громад (відповідності доходів витратам, які необхідні для забезпечення надання публічних послуг, віднесених до повноважень громади). Також відсутня оцінка спроможності громади з точки зору наявності необхідних матеріальних ресурсів (будівлі, приміщення, інфраструктура) та кадрового забезпечення для виконання своїх повноважень. Основна увага в методиці зосереджена на визначенні адміністративних центрів громад та зон їх доступності. Тобто методичне забезпечення оцінки економічної спроможності громад відсутнє.

Експерти Групи фінансового моніторингу Центрального офісу реформ при Мінрегіоні (за підтримки Програми «U-LEAD з Європою» та SKL International) здійснюють оцінку фінансової спроможності підмінюють розрахунком загального рейтингу ОТГ за 4 показниками, які відображають: власні доходи на 1-го мешканця; рівень дотаційності бюджетів (питома вага базової/реверсної дотації у доходах); питома вага видатків на утримання апарату управління у власних ресурсах ОТГ (без трансфертів з державного бюджету); капітальні видатки на 1-го мешканця.

За витратами частка бюджетів місцевого самоврядування у зведеному бюджеті держави складає близько 50 %. Але рівень власних доходів місцевого самоврядування у зведеному бюджеті складає лише 20 %, що свідчить про високий рівень залежності місцевого самоврядування від трансфертів з державного бюджету.

Зростання доходів – це лише одна сторона медалі, а є ще інша, це суттєве збільшення повноважень і відповідно зростання витрат на їх виконання. І постає питання, а чи достатньо збільшення доходів, щоб покрити зростання витрат. Відповіді на нього не має. Методики оцінки та розрахунки відсутні.

Окрім фінансового забезпечення органи місцевого самоврядування повинні мати належну матеріально-технічну базу для надання публічних послуг (відповідні приміщення, обладнання та інфраструктуру), а також кадрове забезпечення.

Сьогодні здійснити оцінку самодостатності ОТГ не можливо внаслідок щонайменше двох чинників:

- відсутнє чіткий законодавчий розподіл повноважень між органами місцевого самоврядування та виконавчої влади щодо надання публічних послуг;
- відсутні стандарти (норми) надання публічних послуг, в частині їх якості та норм витрат.

#### *Завдання 4. Забезпечення доступності та якості публічних послуг*

Мова йде про доступність публічних послуг та їх відповідність державним стандартам. Що стосується доступності, то це не тільки територіальна доступність, як це вказано в Концепції, але й фінансова доступність. Саме фінансова доступність, в першу чергу, і визначає доступність послуг. Але в Концепції про це не згадується. І взагалі це питання не є предметом пильної уваги влади. Найбільш гостро це питання стоїть в сфері медичних послуг. Згідно статті 49 Конституції «Охорона здоров'я забезпечується державним фінансуванням відповідних соціально-економічних, медико-санітарних і оздоровчо-профілактичних програм. Держава створює умови для ефективного і доступного для всіх громадян медичного обслуговування. У державних і комунальних закладах охорони здоров'я медична допомога надається безоплатно; існуюча мережа таких закладів не може бути скорочена». Тобто мова йде про безкоштовні медичні послуги.

У той же час МОЗ України вже рухається у напрямі введення платних медичних послуг. У проекті Закону України «Про державні фінансові гарантії медичного обслуговування населення» усі медичні послуги планувалось розділити на 3 групи: безкоштовні (зелений список), платні (червоний список) та співоплатні (жовтий список, коли держава частково сплачує). В остаточному варіанті закону, за який проголосувала Рада залишилися лише безкоштовні та платні послуги.

Важливою умовою надання публічних послуг є їх відповідність державним стандартам (нормам). Але це передбачає не тільки стандарти з точки зору якості послуг, але й з точки зору їх вартості. Якщо з першою складовою більш менше зрозуміло, то з оцінкою вартості публічних послуг є суттєві проблеми, пройшло 4 роки, а процес майже не рухається.

Виходячи з результатів вищенаведеного аналізу пропонуються наступні кроки щодо удосконалення процесу реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні:

1. Строк реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні закінчився (2017 рік.), тому необхідно її оновлення або прийняття нової.

2. Розробити нове концептуальне бачення про другий рівень адміністративно-територіального устрою (рівень районів), внаслідок зникнення у найближчій перспективі існуючих районів. В якості орієнтира для створення нових районів можуть розглядатися госпітальні округи, які сьогодні створюються в областях. На цей час в Україні визначено 81 госпітальний округ у 19 областях. Від 3 до 5 округів у кожній області (в Одеській області передбачається 9 округів). В госпітальних округах кількість населення складає в середньому від 150 тис. мешканців (в Одеській області) до 400 тис. мешканців (в Київській та Дніпропетровській областях). На наш погляд, створення таких округів доцільно узгодити зі створенням укрупнених районів (адміністративно-територіальних одиниць другого рівні). Потребує узгодження процес укрупнення районів зі створенням крім госпітальних, освітніх та інших округів.

3. Прийняття на законодавчому рівні чіткого розподілу повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування. Виходячи з досвіду Європейського Союзу вирішення завдання розподілу повноважень можливо на шляху застосування принципу субсидіарності. Він передбачає, що всі проблеми, які можуть ефективно вирішуватися на місцях, повинні перебувати в компетенції муніципальних органів як найбільш близьких до населення. Лише у разі відсутності такої можливості вирішення відповідних проблем має передаватися до компетенції вищих (і більш віддалених від громадян) рівнів влади. Принцип субсидіарності передбачає, з одного боку, максимальну наближеність послуг до населення, а з іншого - їх ефективність та якість.

Згідно Концепції повноваження передаються державою органам місцевого самоврядування з огляду на кадровий, фінансовий, інфраструктурний потенціал та ресурси, необхідні для реалізації повноважень на такому рівні. Тому має сенс вести мову про обов'язковий перелік повноважень, які передаються усім адміністративно-територіальним одиницям кожного рівня. А також про перелік повноважень, які визначаються окремо для кожної адміністративно-територіальної одиниці в залежності від її можливостей. Збільшення цього переліку здійснюється по мірі «збагачення» АТО.

Встановлення розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади повинно бути затверджено на законодавчому рівні у Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» (нова редакція) та інших нормативно-правових актах.

Передача повноважень органам місцевого самоврядування повинна супроводжуватися встановленням ефективного державного контролю за дотриманням органами місцевого самоврядування вимог Конституції та законів України. Для цього необхідно прийняти Закон України «Про префектів».

4. Необхідно розробити нову Методику формування спроможних територіальних громад. В основу якої повинно бути покладено відповідність доходів витратам, необхідним для здійснення громадами власних та делегованих повноважень, на відміну від існуючого підходу коли спроможність громад визначається лише виходячи доходів громади та відповідності їх середньому рівню в Україні, зовсім на враховуючи обсяг витрат необхідних для здійснення повноважень.

5. Необхідно на законодавчому рівні зменшити залежність місцевого самоврядування від трансфертів з державного бюджету, а саме розрив між власними доходами місцевого самоврядування, які у зведеному бюджеті складають лише 20 %, та витратами, частка яких у зведеному бюджеті держави складає близько 50 %.

6. Розробити стандарти надання публічних послуг як з точки зору їх якості, так і з точки зору їх вартості. Вирішити питання доступності публічних послуг в контексті не тільки територіальної, але й та фінансової доступності.

7. Розробити і прийняти законодавче забезпечення реформи в частині ключових законодавчих актів, а саме, внесення змін до Конституції України стосовно реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади, прийняття законів України «Про адміністративно-територіальний устрій України», «Про місцеве самоврядування в Україні» (нова редакція), «Про префектів».

**Висновки та перспективи подальших досліджень.** Запропоновані в статті практичні рекомендації створюють основу для розробки нормативних актів та організаційних заходів, спрямованих на удосконалення процесу реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні.

## ЛІТЕРАТУРА

1. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 р. № 333-р «Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні». [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-p>.
2. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 18.06.2014 р. № 591-р «Про затвердження плану заходів щодо реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні». [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/591-2014-p>.
3. Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» №157-VIII від 05.02.2015 [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/157-19/>.
4. Пелехатий А. О. Особливості формування спроможних об'єднаних територіальних громад в Україні / А. О. Пелехатий // Регіональна економіка. – 2016.- №4. - С. 15-21.
5. Shaw D., Nadin V., Seaton K. The application of subsidiarity in the making of European environmental law // European Environment. 2000. Vol. 10, No. 2. P. 85-95.
6. Договір про заснування Європейської Спільноти. [Електронний ресурс] – Режим доступу: [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994\\_017/](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_017/).
7. Бюджетний кодекс України. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>.
8. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні». [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/280/97-vr>.
9. Європейська хартія місцевого самоврядування від 15 жовтня 1985 року - режим доступу: [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994\\_036](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_036).
10. Методика формування спроможних територіальних громад. Постанова КМ України № 214 від 08.04.2015 [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-p>.

## REFERENCESE

1. Rozporyadzhennya Kabinetu Ministriv Ukrayiny vid 01.04.2014 r. № 333-r «Pro skhvalennya Kontseptsiyi reformuvannya mistsevoho samovryaduvannya ta terytorial'noyi orhanizatsiyi vlady v Ukrayini» [Decree of the Cabinet of Ministers of Ukraine «On Approval of the Concept of Reforming of Local Self-Government and Territorial Organization of Power in Ukraine»] (01.04.2014). [In Ukrainian] – Retrieved from: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-r>.
2. Rozporyadzhennya Kabinetu Ministriv Ukrayiny vid 18.06.2014 r. № 591-r «Pro zatverdzhennya planu zakhodiv shchodo realizatsiyi Kontseptsiyi reformuvannya mistsevoho samovryaduvannya ta terytorial'noyi orhanizatsiyi vlady v Ukrayini» [Decree of the Cabinet of Ministers of Ukraine «On Approval of the Plan of Measures on Implementation of the Concept of Reforming of Local Self-Government and Territorial Organization of Power in Ukraine»] (18.06.2014). [In Ukrainian] – Retrieved from: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/591-2014-r>.
3. Zakon Ukrainy «Pro dobrovilne obiednannya terytorialnykh hromad» [The Law of Ukraine «On the voluntary union of territorial communities»] (05.02.2015). [In Ukrainian] Retrieved from <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/157-19/>.
4. Pelekhatyy A. O. Osoblyvosti formuvannya spromozhnykh ob"yednanykh terytorial'nykh hromad v Ukrayini [The features of creation of capable consolidated territorial communities in Ukraine] [In Ukrainian] / A. O. Pelekhatyy // Regional'na ekonomika. – 2016.- № 4, pp. 15-21.
5. Shaw D., Nadin V., Seaton K. The application of subsidiarity in the making of European environmental law // European Environment. - 2000. - Vol. 10, No. 2, pp. 85-95.
6. Dogovir pro zasnuvannya Yevropeys'koyi Spil'noty [Treaty establishing the European Community]. [In Ukrainian] – Retrieved from: [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994\\_017/](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_017/).
7. Byudzhetniy kodeks Ukrayiny [Budget Code of Ukraine]. [In Ukrainian] – Retrieved from: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>.
8. Zakon Ukrayiny «Pro mistseve samovryaduvannya v Ukrayini» [The Law of Ukraine «On Local Self-Government in Ukraine»]. [In Ukrainian] – Retrieved from: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/280/97-vr>.

9. Yevropeys'ka khartiya mistsevoho samovryaduvannya vid 15 zhovtnya 1985 roku [European Charter of Local Self-Government of October 15, 1985]. [In Ukrainian] - Retrieved from: [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994\\_036](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_036).

10. Postanova Kabineta Ministrov Ukrainy «Metodyka formuvannya spromozhykh terytorialnykh hromad» [Decree of the Cabinet of Ministers of Ukraine «The methodology of formation of capable territorial communities»] (08.04.2015). [In Ukrainian] Retrieved from <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-п>.