

<https://doi.org/10.36818/1562-0905-2019-4-15>

УДК 332.14:352/354-1

JEL F02, O18, R10

З. О. Сірик

Реформування адміністративно-територіального устрою України в контексті європейського досвіду

Висвітлено процеси проведення реформи адміністративно-територіального устрою в Україні, виявлено її здобутки та проблеми. Оцінено проведення реформування адміністративно-територіального устрою та виявлено проблематику його здійснення у країні. Охарактеризовано основні здобутки реформи адміністративно-територіального устрою у державі. Наведено динаміку середньої кількості територіальних громад, що об'єдналися у одну об'єднану територіальну громаду за 2015-2018 рр. Доведена важливість проведення реформи у контексті інтеграції країни до Європейського Союзу і досліджено досвід країн-членів ЄС щодо реформування адміністративно-територіального устрою з акцентом на країни постсоціалістичного типу. Запропоновано шляхи удосконалення реформи адміністративно-територіального устрою в Україні та розв'язання її проблем на основі імплементації закордонного досвіду.

Ключові слова: адміністративно-територіальний устрій, імплементація закордонного досвіду, об'єднані територіальні громади, реформа.

Постановка проблеми. З часів здобуття незалежності перед Україною постала проблема реформування адміністративно-територіального устрою (АТУ), яка набула особливого значення після двох послідовних економічних криз та у період післякризового відновлення національної економіки, який супроводжувався пошуком ефективних шляхів прискорення відновлювальних процесів у економічній системі країни. На прискорення процесів реформування АТУ в державі останніми роками вплинули також такі причини: активізація інтеграції у єдиний економічний європейський простір; жорстка політико-економічна дискусія щодо неможливості федералізації країни; пошук шляхів зменшення розриву у соціально-економічному розвитку регіонів України та їх складових. У цьому контексті важливого значення набуває європейський досвід розвитку регіонів, який повинен стати головним драйвером сучасного відновлення та подальшого зростання української економіки. Враховуючи наведене, погоджуємось з твердженням П. В. Жука, що реформування адміністративно-територіального устрою в Україні може стати вагомим чинником активізації соціально-економічного розвитку регіонів [1, с. 20].

Водночас початок реформи АТУ в Україні виявив значну кількість проблем, що потребують висвітлення, дослідження й розроблення шляхів їх усунення. Така ситуація вимагає дослідження та імплементації європейського досвіду реформ адміністративно-територіального устрою для прискорення процесів реформування вітчизняного АТУ та підвищення ефективності здійснення зазначеної реформи.

Аналіз останніх досліджень. Наукові дослідження у контексті доведення необхідності, розроблення шляхів, виявлення й характеристики проблем реформування адміністративно-територіального устрою України проводились значною кількістю вчених, переважно вітчизняних. Відзначаємо базис у проведенні та практичній реалізації реформування АТУ країни, що був

© З. О. Сірик, 2019.

закладений Ю. І. Ганущаком [2; 3] та А. Ф. Ткачуком [4; 5], а також значну сукупність сучасних досліджень у межах висвітлення проблематики та пошуку шляхів її вирішення щодо здійснення реформи адміністративно-територіального устрою України, які були здійснені П. В. Жуком [1; 6-10], В. С. Кравцівим [8-11], І. З. Сторонянською [10-13]. Наголошуємо на наявності наукових розвідок інших учених у цьому аспекті висвітлення проблематики проведення реформ у країні, акцентуючи увагу на роботах О. С. Власюка [14], О. Соскіна [15], М. Ю. Куриляка [16], І. Й. Магновського [17] та інших.

Незважаючи на значну увагу до реформування АТУ України, відзначаємо недостатню кількість робіт щодо оцінювання результатів проведення реформи, виявлення проблем і розроблення шляхів їх усунення на основі імплементації європейського досвіду.

Метою статті є розроблення шляхів підвищення ефективності проведення реформи адміністративно-територіального устрою України на основі оцінювання результатів реформи в країні, ідентифікації проблем та імплементації закордонного досвіду щодо їх вирішення.

Основні результати дослідження. Проблеми розвитку регіонів України та окремих їх складових, особливо у сільській місцевості, стагнація більшості сіл країни, критичний дефіцит фінансових коштів у територіальних одиницях базового рівня, адаптація розвитку країни до норм Європейського Союзу обумовили у 2014-2015 рр. початок реформи адміністративно-територіального устрою держави.

Не ставлячи за завдання дослідження визначення сутності термінів, що пов'язані з реформування АТУ в Україні, будемо спиратись та використовувати такі з них, що досить детально розкриті П. В. Жуком, а саме:

- територіальний устрій, система територіального устрою, адміністративно-територіальний устрій, реформа АТУ країни [1, с. 21];
- адміністративно-територіальні одиниці, адміністративно-територіальні одиниці базового рівня [6, с. 6].

Оскільки реформа адміністративно-територіального устрою держави відбувається вже більше чотирьох років, вважаємо за доречне проаналізувати результати реформування та виявити проблеми, що виникли під час його здійснення.

Ключовим аспектом АТУ України є об'єднання територіальних громад, що потребує аналізу результатів цього процесу за роки проведення реформи (табл. 1).

Відзначаємо зростання кількості об'єднаних територіальних громад (ОТГ) в Україні за роки дослідження на 644 одиниці (+405% до рівня 2015 р.). Водночас зростала і частка об'єднаних територіальних громад у запланованій їх кількості – з 13,2% у 2015 р. до 66,6% у 2018 р., тобто на 53,4%. Незважаючи на позитивні моменти реформи АТУ в Україні, відзначаємо такі проблеми:

- сповільнення зростання кількості ОТГ. Так, якщо у 2016 р. порівняно з 2015 р. кількість об'єднаних територіальних громад зросла на 130,2%, то у 2017 р. порівняно з 2016 р. зростання склало 81,7%, а у 2018 р. порівняно з 2017 р. – лише 20,8%;
- невиконання критеріїв, закладених у Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, де визначено крайній строк формування ОТГ у країні як кінець 2017 р. [20].

У контексті наведеного погоджуємось з точкою зору, яка була сформована П. В. Жуком, В. С. Кравцівим, І. З. Сторонянською, щодо складності добровільного об'єднання територіальних громад у країні та повторення Україною у цьому сенсі шляху країн Європи [9, с. 42].

Таблиця 1

Аналіз результатів проведення адміністративно-територіальної реформи в Україні за 2015-2018 рр.

Показники	Роки				Відхилення 2018 р. до 2015 р.	
	2015	2016	2017	2018	Абсолютне	Темпи росту, %
Кількість об'єднаних територіальних громад, од.	159	366	665	803	644	505,0
Запланована кількість об'єднаних територіальних громад, од.	1206	1206	1206	1206	-	-
Частка об'єднаних територіальних громад у запланованій їх кількості, %	13,2	30,3	55,1	66,6	53,4	505,0
Кількість територіальних громад, що об'єдналися, од.	805	1759	3137	3702	2897	459,9
Запланована кількість територіальних громад, що повинні об'єднатись, од.	7913	7913	7913	7913	-	-
Частка територіальних громад, що об'єдналися, у запланованій для об'єднання їх кількості, %	10,2	22,2	39,6	46,8	36,6	459,9
Кількість територіальних громад, що не об'єдналися, од.	10147	9193	7815	7250	-2897	71,4
Частка, територіальних громад, що не об'єдналися, у загальній їх кількості на 01.01.2015 р., %	92,5	83,8	71,2	66,1	-26,4	71,5
Кількість жителів в об'єднаних територіальних громадах, млн осіб	1,4	3,1	5,6	6,8	5,4	485,7
Частка жителів в об'єднаних територіальних громадах у загальній кількості населення України, %	3,3	7,3	13,2	16,1	12,8	487,9
Площа об'єднаних територіальних громад, тис. км ²	36,6	88	164,5	194,1	157,5	530,3
Запланована площа об'єднаних територіальних громад, тис. км ²	424,2	424,2	424,2	424,2	-	-
Частка площі об'єднаних територіальних громад у запланованій площі під них, %	8,6	20,7	38,8	45,8	37,1	530,3

Джерело: складено автором на основі [18; 19].

Щодо кількості територіальних громад, що об'єдналися, то відзначаємо їх зростання за період дослідження на 2897 одиниць (+359,9%), а також зростання частки таких громад у запланованій кількості до об'єднання з 10,2% у 2015 р. до 46,8% у 2018 р. (+36,6%). Це підтверджує наведені раніше висновки щодо повільного розвитку реформи АТУ в Україні. Водночас, якщо у 2018 р. плановий показник кількості ОТГ було перевищено на 60%, то за кількістю територіальних громад, що об'єднуються, цифри у 2018 р. критичні. Для забезпечення прискорення процесів об'єднання територіальних громад Україна потребує використання європейського досвіду.

Аналіз кількості територіальних громад, що не об'єдналися, також вказує на проблеми у реформуванні адміністративно-територіального устрою в Україні: незважаючи на зменшення у 2015-2018 рр. кількості таких громад на 2897 одиниць (або на 28,6%) та зменшення їх частки у загальній кількості адміністративно-територіальних одиниць базового рівня до 66,1%, чітко простежується тенденція до сповільнення скорочення їх кількості.

Щодо кількості жителів в об'єднаних територіальних громадах, то відзначаємо зростання за період дослідження на 5,4 млн осіб (+385,7%) та

збільшення частки таких жителів у загальній кількості населення країни до 16,1%, що є недостатнім і підтверджує проблеми реформи АТУ в Україні.

Про проблеми та сповільнення реалізації реформи свідчить також динаміка зміни площ ОТГ за 2015-2018 рр. – на фоні їх зростання на 157,5 млн км² (+430,3%) частка таких площ складала у 2018 р. лише 45,8% запланованого рівня. При цьому чітко видно тенденцію до сповільнення зростання площ об'єднаних територіальних громад.

Важливим аспектом оцінювання реформи адміністративно-територіального устрою України є дослідження середньої кількості територіальних громад, що об'єднались у одну ОТГ (рис. 1).

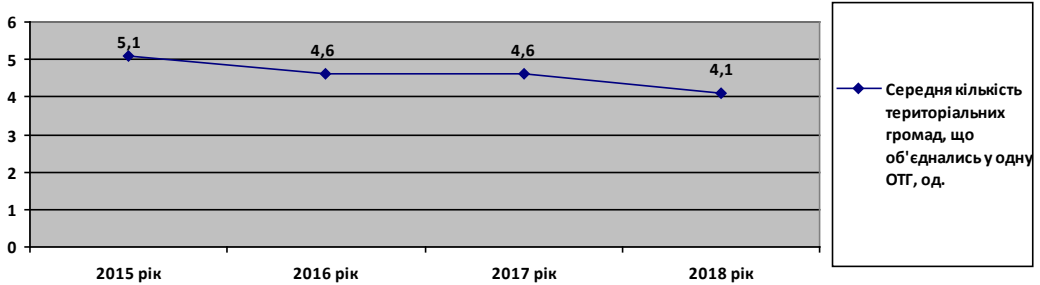


Рис. 1. Динаміка середньої кількості територіальних громад, що об'єднались у одну ОТГ за 2015-2018 рр., од.

Джерело: складено автором на основі [18].

Аналіз динаміки середньої кількості територіальних громад, які об'єднались у одну об'єднану територіальну громаду за період дослідження, дозволяє чітко відзначити від'ємну динаміку, що вказує на зменшення темпів об'єднання адміністративно-територіальних одиниць базового рівня в Україні в межах реформи АТУ. Однак аналіз тільки цього аспекту реформи є малоінформативним і потребує уточнення за допомогою оцінювання середньої кількості населення, що проживає на території однієї ОТГ (рис. 2).

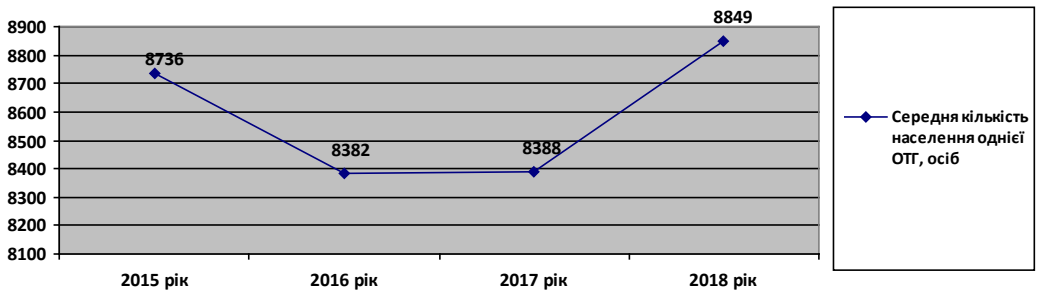


Рис. 2. Динаміка середньої кількості населення однієї ОТГ за 2015-2018 рр., осіб

Джерело: складено автором на основі [18].

Відзначаємо зростання середньої кількості населення однієї ОТГ за роки дослідження на 113 осіб (+1,3%) переважно завдяки зростанню у 2018 р., що вказує на позитивний аспект реформування адміністративно-територіального устрою в Україні.

Доповнимо результати оцінювання реформи АТУ в країні показниками, що розраховані кумулятивним підсумком за 2015-2018 рр., у розрізі областей (табл. 2).

Таблиця 2

Показники об'єднання територіальних громад в Україні за 2015-2018 рр.

Область	Кількість ОТГ, од.	Частка територіальних громад, що об'єдналися, %	Частка площі ОТГ, %	Частка населення в ОТГ, %	Частка ОТГ з кількістю жителів менше 5 тис. осіб	План за часткою територіальних громад, що повинні об'єднатись, %	Виконання плану об'єднання територіальних громад, %
Вінницька	37	15,4	15,4	16,5	51,4	38,0	40,5
Волинська	49	49,3	50,7	33,9	34,7	92,0	53,6
Дніпропетровська	61	52,3	53,8	15,0	42,6	97,6	53,6
Донецька**	17	38,3	36,2	16,7	23,5	98,0	39,1
Житомирська	51	62,6	60,3	40,3	33,3	79,5	78,7
Закарпатська	6	5,9	4,8	5,7	16,7	0,0	-
Запорізька	50	59,9	61,2	21,8	48,0	97,3	61,6
Івано-Франківська	28	24,0	21,4	17,8	14,3	94,3	25,5
Київська	12	10,0	9,3	8,8	16,7	54,3	18,4
Кіровоградська	18	12,5	15,2	13,3	44,4	99,8	12,5
Луганська**	22	48,9	38,6	32,1	54,5	92,6	52,8
Львівська	40	19,7	17,7	11,8	30,6	72,8	27,1
Миколаївська	39	44,1	48,4	23,9	46,2	83,3	52,9
Одеська	29	26,3	28,8	13,5	17,2	30,2	87,1
Полтавська	44	32,8	29,7	20,9	50,0	45,5	72,1
Рівненська	29	27,9	25,3	17,2	34,5	100,0	27,9
Сумська	32	37,2	38,5	22,5	40,6	99,6	37,3
Тернопільська	45	42,8	42,1	34,5	46,7	39,2	109,2
Харківська	16	14,6	14,5	7,5	0,0	98,0	14,9
Херсонська	28	32,6	28,9	19,3	39,3	90,0	36,2
Хмельницька	42	55,9	55,1	37,3	23,8	88,7	63,0
Черкаська	39	27,9	27,0	20,0	46,2	64,3	43,4
Чернівецька	32	41,7	42,5	34,5	21,9	59,5	70,1
Чернігівська	41	55,4	54,2	37,9	39,0	79,2	69,9
Всього по Україні	803	33,9	34,7	16,1	36,9	75,9	44,7

Примітка. **Не враховуючи тимчасово окупованої території.

Джерело: складено автором на основі [18].

За наведеними за період дослідження показниками об'єднання територіальних громад в Україні можливо зробити такі висновки:

- найбільше ОТГ було утворено у Волинській, Дніпропетровській, Житомирській, Запорізькій, Полтавській Тернопільській, Хмельницькій та Чернігівській областях (більше 40 одиниць), водночас викликає суттєве занепокоєння розвиток реформи АТУ у Донецькій, Закарпатській, Київській, Кіровоградській, Харківській областях (менше 20 одиниць);
- дослідження частки територіальних громад, що об'єдналися, у загальній кількості територіальних громад в областях України дозволяє доповнити попередній висновок і відзначити лише декілька областей, де ця частка становить понад 50%: Дніпропетровську, Житомирську, Запорізьку, Хмельницьку та Чернігівську. Натомість дещо змінилась кількість і склад областей, де реформа АТУ майже не здійснюється (не більше 20%

- територіальних громад об'єднались в ОТГ); сюди відносимо Вінницьку, Закарпатську, Київську, Кіровоградську та Львівську області;
- щодо частки площі області, яку займають ОТГ, то тут лідерами є Волинська, Дніпропетровська, Житомирська, Запорізька, Хмельницька та Чернігівська області (понад 50% земель області), а серед аутсайдерів можна відзначити Вінницьку, Закарпатську, Київську, Кіровоградську, Львівську та Харківську області (менше 20% земель області);
 - за часткою населення в об'єднаних територіальних громадах лідерами серед областей України є Волинська, Житомирська, Луганська, Тернопільська, Хмельницька, Чернівецька та Чернігівська області (понад 30%); до проблемних областей відносимо Вінницьку, Дніпропетровську, Донецьку, Закарпатську, Івано-Франківську, Київську, Кіровоградську, Львівську, Одеську, Рівненську, Харківську та Херсонську області. Зазначаємо, що зміни у лідерах та аутсайдерах серед областей країни у розрізі частки населення в ОТГ викликані не тільки проблемами у проведенні реформи, а також і співвідношеннями між міським і сільським населенням, населенням великих міст та інших адміністративно-територіальних одиниць базового рівня;
 - дослідження частки об'єднаних територіальних громад з кількістю жителів менше 5 тис. осіб дозволило виділити області, у яких частка таких громад більша або близька до 50%; до таких областей відносимо Вінницьку, Запорізьку, Луганську, Миколаївську, Полтавську, Тернопільську та Черкаську області. Натомість до областей, де частка таких ОТГ менше 20% їх загальної кількості, відносимо Закарпатську, Івано-Франківську, Київську, Одеську та Харківську області;
 - ключовим аспектом, що характеризує виконання реформи адміністративно-територіального устрою в Україні, є розрахунок виконання плану щодо об'єднання територіальних громад, оскільки відповідно до Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [20] всі ОТГ мали бути утворені на кінець 2017 р., тобто у 2018 р. план мав бути виконаний всіма областями України на 95-100% (можливі певні відмінності від 100% виконання плану областями через певні форс-мажорні обставини та судові провадження). Відзначаємо, що план було виконано на понад 60% тільки у Житомирській, Запорізькій, Одеській, Полтавській, Тернопільській (план виконано на 109,2%), Хмельницькій, Чернівецькій та Чернігівській областях. Натомість у 11 областях план не виконано навіть на 50%, критична ситуація (менше 30% виконання плану) спостерігається у Івано-Франківській, Київській, Кіровоградській, Львівській, Рівненській та Харківській областях.

Підсумовуючи результати оцінювання показників об'єднання територіальних громад в Україні за 2015-2018 рр., можемо відзначити, що реформа АТУ в Україні просувається повільно та не відповідає строкам, що закладені у нормативних документах країни. При цьому швидкість проведення реформи не залежить від рівня розвитку області та її регіонів, а також географічного положення, оскільки серед лідерів та аутсайдерів є економічно розвинуті і дотаційні області, східні, західні, південні, північні та центральні області держави. Таким чином, швидкість та ефективність проведення реформи адміністративно-територіального устрою залежить від активності обласної та регіональної влади, а також активності мешканців територіальних громад, що об'єднуються.

Однією з головних цілей проведення реформи АТУ в Україні було збільшення фінансової спроможності, бюджетів і доходів адміністративно-територіальних

одиниць базового рівня [20]. Відзначаємо активні дослідження у цьому контексті П. В. Жука, В. С. Кравцова, І. З. Сторонянської, Л. Я. Беневської, А. О. Пелехатого. Водночас нові статистичні дані щодо фінансового забезпечення розвитку ОТГ в Україні потребують продовження досліджень у цьому напрямі оцінювання проведення реформи адміністративно-територіального устрою в країні. Вважаємо за доречне доповнити оцінку реформи АТУ саме аналізом фінансових аспектів розвитку об'єднаних територіальних громад у державі.

Дослідження динаміки власних доходів місцевих бюджетів за 2014-2018 рр. (рис. 3) вказує, що порівняно з 2014 р. (останнім роком до початку реформи адміністративно-територіального устрою України) у 2018 р. ці доходи збільшилися на 162,4 млрд грн (+236,7%). Відзначаємо, що для проведення аналізу було взято додатково до років дослідження 2014 р. (для порівняння з роком до початку реформи).

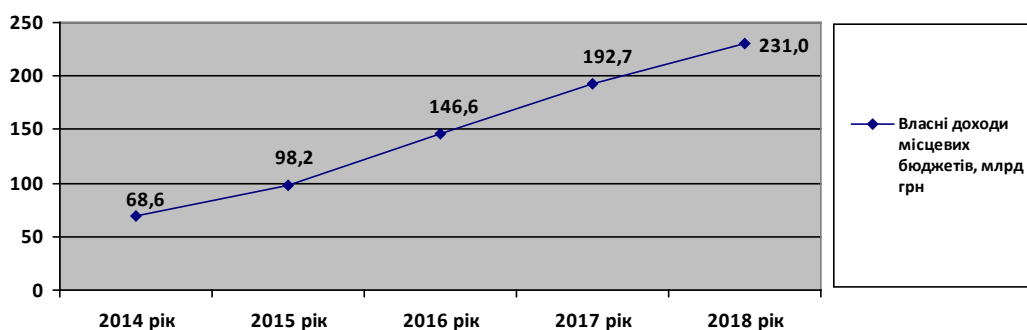


Рис. 3. Динаміка власних доходів місцевих бюджетів за 2014-2018 рр., млрд грн

Джерело: складено автором на основі [18].

Аналіз динаміки власних доходів місцевих бюджетів свідчить також, що вони зростали упродовж всього періоду дослідження. Однак необхідно розуміти, що у ці роки в країні відбувались значні інфляційні та девальваційні процеси, що критично нівелює номінальне зростання дохідних частин місцевих бюджетів. Так, девальвація національної валюти у 2014-2018 рр. склала 346,6%, а інфляція — 251,2% [19].

Досить цікавими є результати порівняння щорічної динаміки зростання таких доходів і зміни індексів інфляції та девальвації:

- у 2015 р. порівняно з 2014 р. доходи місцевих бюджетів зросли на 29,6 млрд грн, або на 43,2%. При цьому девальвація національної валюти за цей період склала 202,9%, а інфляція — 79,0%
- у 2016 р. порівняно з 2015 р. доходи місцевих бюджетів зросли на 48,4 млрд грн, або на 49,3%. При цьому девальвація національної валюти за цей період склала 72,2%, а інфляція — 61,1%;
- у 2017 р. порівняно з 2016 р. доходи місцевих бюджетів зросли на 46,0 млрд грн, або на 31,5%. При цьому девальвація національної валюти за цей період склала 17,1%, а інфляція — 27,8%;
- у 2018 р. порівняно з 2017 р. доходи місцевих бюджетів зросли на 38,3 млрд грн, або на 19,9%. При цьому девальвація національної валюти за цей період склала 1,8%, а інфляція — 24,8%.

Проведений аналіз вказує, з одного боку, на покращення ситуації з власними доходами місцевих бюджетів в Україні за 2014-2018 рр., а з іншого, що наведене

зростання цих доходів за обраний для дослідження період має переважно номінальний характер (винятком є тільки 2017 р.). Також наголошуємо на сповільненні зростання розмірів власних доходів місцевих бюджетів у 2017-2018 рр.

Важливою складовою в межах дослідження фінансових аспектів розвитку об'єднаних територіальних громад у державі є оцінювання динаміки частки власних доходів місцевих бюджетів (з трансфертами) у ВВП та зведеному бюджеті України за обраний для аналізу період (рис. 4).

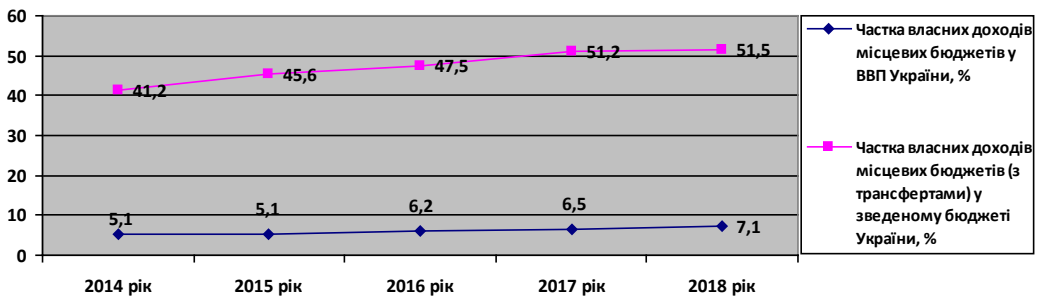


Рис. 4. Динаміка частки власних доходів місцевих бюджетів (з трансфертами) у ВВП та зведеному бюджеті України за 2014-2018 рр., %

Джерело: складено автором на основі [18].

За результатами оцінювання динаміки частки власних доходів місцевих бюджетів (з трансфертами) у ВВП та зведеному бюджеті України за роки дослідження можемо зробити такі висновки:

- на фоні постійного зростання частки власних доходів місцевих бюджетів (з трансфертами) у зведеному бюджеті України за всі роки дослідження частка власних доходів місцевих бюджетів у ВВП країни почала зростати тільки з 2016 р. (другого року проведення реформи);
- відзначаємо зростання частки власних доходів місцевих бюджетів (з трансфертами) у ВВП та зведеному бюджеті України у 2017 р. та 2018 р., особливо це стосується зведеного бюджету держави;
- проведене оцінювання підтверджує зроблені раніше висновки про сповільнення реформи та низьку ефективність її реалізації в країні.

Спираючись на наведені результати оцінювання реформи адміністративно-територіального устрою в Україні та напрацювання П. В. Жука, В. С. Кравціва, І. З. Сторонянської [6-12], можемо сформулювати головні її здобутки та проблеми. До здобутків реформи АТУ у державі слід віднести:

1. Формування дієвих і фінансово спроможних адміністративно-територіальних одиниць базового рівня, діяльність яких направлена на розвиток відповідних територій країни, зокрема в межах взаємодії з адміністративно-територіальними одиницями вищих рівнів і кооперації між собою.

2. Зростання рівня децентралізації влади та фінансування місцевих органів влади, що відповідає загальноєвропейським тенденціям, а також відхід від хибної ідеї федералізму.

3. Зростання кількості об'єднаних територіальних громад, територіальних громад, що об'єднались, а також площі і кількості жителів, які проживають на території ОТГ.

4. Значне збільшення власних доходів об'єднаних територіальних громад і місцевих органів самоврядування, що дозволяє їм вирішувати нагальні місцеві

потреби та підвищити ефективність витрачання бюджетних коштів, спираючись на результати оцінювання основних проблем розвитку окремих територій країни.

5. Зростання активності та відповідальності місцевих жителів щодо розвитку територій власного проживання. Формування інституту старост як центрального управлінського елементу для адміністративно-територіальних одиниць базового рівня.

Водночас проведення реформи адміністративно-територіального устрою України супроводжується значною кількістю проблем, а саме:

1. Невиконання планів щодо формування об'єднаних територіальних громад і значна диверсифікація за окремими областями щодо кількості ОТГ, кількості територіальних громад, які об'єднались, площ об'єднаних територіальних громад і кількості жителів, що проживають на їх територіях.

2. Критичне сповільнення реформи у 2017 р. та 2018 р., що вказує на низьку ефективність розроблених механізмів проведення реформування та необхідність їх доопрацювання і трансформації.

3. Переважно номінальне зростання власних доходів місцевих бюджетів, враховуючи інфляційні та девальваційні процеси, які відбувались у економіці країни під час проведення реформи, що значно зменшує її результативність.

4. Випереджаюче зростання витрат місцевих бюджетів над їхніми доходами унаслідок досить непродуманого делегування центральними органами влади фінансових обов'язків на користь місцевого самоврядування, що підриває основи децентралізації та критично зменшує бюджети розвитку адміністративно-територіальних одиниць базового рівня.

5. Недостатній рівень професійної підготовки та практичного досвіду співробітників органів місцевого самоврядування і майже повна відсутність можливості проходження підготовки та перепідготовки управлінських кадрів, у тому числі в адміністративно-територіальних одиницях базового рівня.

6. Необхідність удосконалення інституціональної основи проведення реформи, передусім щодо законодавчого забезпечення формування дохідної частини бюджетів органів місцевого самоврядування та методичного забезпечення формування ОТГ для недопущення утворення занадто великих об'єднаних територіальних громад, функціонування яких буде знижувати можливості отримання відповідних послуг (освітніх, охорони здоров'я, соціального забезпечення та ін.) їх мешканцями або зменшувати якість надання таких послуг.

7. Зростання асиметрії у розвитку територій на користь ОТГ зі значним потенціалом зростання власних доходів, особливо тих, що розташовані на приміських територіях, через територію яких проходять транспортні коридори, або розміщені у рекреаційних зонах.

8. Наявність «ефекту заміщення», коли державна підтримка їх розвитку знижує активність органів місцевого самоврядування, насамперед на рівні адміністративно-територіальних одиниць базового рівня до пошуку та залучення інвестицій. Ця проблема поглиблюється відсутністю підготовлених кадрів, законодавчого й нормативного забезпечення стимулювання інвестиційних вкладень у окремі території України.

9. Недостатня ефективність взаємовідносин і дублювання повноважень у владній вертикалі державні органи – обласні органи управління – районні управлінські структури – органи управління адміністративно-територіальних одиниць базового рівня.

Відзначаємо, що більшість проблем не є новими для інших країн світу, особливо членів Європейського Союзу, що потребує осмислення та імплементації

їхнього досвіду у контексті прискорення проведення реформи адміністративно-територіального устрою в Україні та підвищення ефективності і результативності її проведення.

Відзначаємо наявність наукових напрацювань вітчизняних учених щодо характеристики досвіду проведення реформ адміністративно-територіального устрою інших країн світу; на особливу заслуговують роботи В. С. Кравціва [10; 11].

Країни Європи (Італія, Франція, Бельгія, Данія, Німеччина, Швеція, Фінляндія, Іспанія) проводили реформи АТУ переважно у 80-90-х роках ХХ ст. як складову процесу об'єднання з Європейським Союзом. Відзначаємо основний стандарт, що використовується у ЄС стосовно уніфікації підходів до адміністративно-територіального устрою, що має назву «Номенклатура територіальних одиниць для цілей статистики (NUTS)» (впроваджений у 1988 р.).

Наголошуємо, що саме децентралізація влади та зростання самостійності та фінансової спроможності регіонів країн-членів Євросоюзу є центральним аспектом ефективного функціонування і розвитку ЄС. Окрім цього, саме шляхом децентралізації та стимулювання розвитку регіонів, передусім адміністративно-територіальних одиниць базового рівня, йде Європейський Союз у сучасних умовах.

На особливу увагу у цьому контексті заслуговує досвід проведення реформи адміністративно-територіального устрою постсоціалістичних країн Центральної та Східної Європи. Саме реформа АТУ та впровадження стандартів NUTS стали для них одним з головних аспектів входження та інтеграції до Європейського Союзу. Тут цікавим є досвід як колишніх республік СРСР (таких як Литва, Латвія, Естонія), так і постсоціалістичних країн (таких як Польща, Чехія та Словаччина).

Відзначаємо, що всі країни, особливо постсоціалістичного типу, що є членами Європейського Союзу, ставили перед собою низку завдань у межах проведення адміністративно-територіальних реформ, де серед головних були:

- стимулювання розвитку регіонів та адміністративно-територіальних одиниць базового рівня й зменшення асиметрії їх розвитку, особливо це стосується міст і сільських територій, а також депресивних територій;
- скорочення апарату державного управління та витрат на його утримання завдяки децентралізації, а також поява дієвих механізмів заміни неефективних державних управлінців на рівні окремих регіонів та адміністративно-територіальних одиниць базового рівня;
- підвищення доходів адміністративно-територіальних одиниць, а також їх фінансової спроможності у контексті вирішення нагальних регіональних (територіальних) проблем і забезпечення їх ефективного розвитку;
- підвищення якості та оперативності надання державних послуг мешканцям регіонів та адміністративно-територіальних одиниць базового рівня у країні, а також можливість впливати на номенклатуру та собівартість надання цих послуг;
- зростання рівня залучення мешканців регіонів та адміністративно-територіальних одиниць базового рівня до вирішення проблем цих складових АТУ країни;
- підвищення рівня контролю за діяльністю органів влади з боку мешканців регіону та адміністративно-територіальних одиниць базового рівня, а також підзвітність головних державних службовців за власну управлінську діяльність.

Водночас, аналізуючи досвід проведення реформ адміністративно-територіального устрою у країнах-членах Європейського Союзу, насамперед країн постсоціалістичного типу, відзначаємо гнучкість інституційного забезпечення щодо здійснення реформування, що дозволило врахувати особливості історичного розвитку кожної країни-члена ЄС; формування й функціонування їхніх економічних систем, у тому числі регіональних і окремих територій; розміри та географічне розташування країни, її окремих регіонів і територій; формування та трансформацію АТУ; функціонування системи державних фінансів і податкової системи країни; формування й розв'язання основних проблем розвитку держави, її окремих регіонів і територій.

Критично дослідивши досвід країн-членів Євросоюзу, особливо країн постсоціалістичного типу, щодо проведення реформ адміністративно-територіального устрою, вважаємо за доречне запропонувати шляхи удосконалення реформи АТУ в Україні та вирішення її нагальних потреб, які були визначені на основі імплементації закордонного досвіду (табл. 3).

Таблиця 3

Шляхи удосконалення реформи АТУ в Україні та вирішення її проблем на основі імплементації закордонного досвіду

Країна	Пропозиції щодо імплементації досвіду
Польща, Литва, Латвія, Швеція	Скорочення кількості адміністративно-територіальних одиниць, особливо адміністративно-територіальних одиниць базового рівня
Фінляндія, Чехія	Побудова чіткої системи фінансового стимулювання щодо активізації реформи АТУ (фінансові стимули прямого та зворотного впливу)
Італія	Оптимізація кількості адміністративно-територіальних одиниць, особливо адміністративно-територіальних одиниць базового рівня, на основі підвищення їх фінансової спроможності до відповідно визначеного рівня, що є однаковим, з певними відхиленнями, для всіх адміністративно-територіальних одиниць відповідного рівня
Іспанія	Доповнення повноважень Конституційного суду країни щодо вирішення суперечок між адміністративно-територіальними одиницями
Франція	Формування відповідного середовища для підвищення кількості коопераційних зв'язків між адміністративно-територіальними одиницями, у т. ч. різних рівнів, а також підвищення ефективності таких зв'язків. Реформування системи виборів, передусім в адміністративно-територіальних одиницях базового рівня, для унеможливлення використання адміністративного ресурсу. Формування чіткої вертикалі контролюючих органів за діяльністю владних інститутів на різних рівнях АТУ країни
Литва	Запровадження дивізіонального управління на рівні адміністративно-територіальних одиниць базового рівня
Латвія	Впровадження обов'язкової та добровільної форм співпраці між адміністративно-територіальними одиницями, у т. ч. різних рівнів, з чіткою регламентацією переліку та напрямів її використання

Джерело: складено автором на основі [9; 10; 16; 21].

Таким чином, незважаючи на всі здобутки України щодо реформування адміністративно-територіального устрою, вважаємо за доречне сконцентрувати увагу на виявленні проблем проведення реформи та розробленні шляхів їх усунення на основі імплементації закордонного досвіду з акцентом на досвід країн постсоціалістичного типу, що є членами Європейського Союзу.

Висновки. Проведене дослідження дозволило виявити необхідність і доцільність проведення реформи адміністративно-територіального устрою в Україні. Наголошено на значних здобутках щодо реформування АТУ в країні та наявності проблем, які заважають проведенню реформи. У цьому контексті

виявлено ключове значення реформування адміністративно-територіального устрою держави на шляху інтеграції до Європейського Союзу та необхідність розв'язання виявлених проблем проведення реформи на основі критичного дослідження та імплементації закордонного досвіду, використовуючи насамперед досвід країн-членів ЄС постсоціалістичного типу.

У межах дослідження закордонного досвіду реформування адміністративно-територіального устрою було виявлено головні завдання та надана характеристика інституційного забезпечення реалізації реформ у Євросоюзі. Окремо наведено шляхи удосконалення реформи АТУ в Україні та розв'язання її проблем на основі імплементації закордонного досвіду.

Подальші дослідження слід сконцентрувати на розробленні детальних шляхів підвищення ефективності реформи адміністративно-територіального устрою в Україні, враховуючи окремі складові її проведення (такі як фінансове забезпечення, розвиток освіти, охорони здоров'я, надання інших соціальних послуг на рівні об'єднаних територіальних громад).

Список використаних джерел

1. Ганущак Ю. *Реформа територіальної організації влади* / Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO». К.: Софія-А, 2013. 160 с.
2. Ганущак Ю. І. Моделювання адміністративно-територіальних одиниць як етап підготовки реформи адміністративно-територіального устрою. *Ефективність державного управління*: зб. наук. пр. 2014. Вип. 38. С. 316-325.
3. Ткачук А. *Місцеве самоврядування та децентралізація. Практичний посібник* / Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO». К.: Софія-А, 2012. 120 с.
4. Ткачук А. Ф. *Місцеве самоврядування та децентралізація. Законодавство (навчальний модуль)*. К.: Легальний статус, 2016. 80 с.
5. Жук П. В. Актуальні завдання та шляхи реформування адміністративно-територіального устрою в Україні. *Соціально-економічні проблеми сучасного періоду України*: зб. наук. пр. 2015. Вип. 1(111). С. 20-25.
6. Жук П. В. Методичні підходи до моделювання територіальних громад базового рівня у процесі адміністративно-територіальної реформи в Україні. *Регіональна економіка*. 2015. № 2. С. 5-13.
7. Жук П. В., Сірик З. О. Інвестиційний потенціал територіальних громад: суть поняття та питання управління. *Регіональна економіка*. 2017. № 2. С. 16-22.
8. Кравців В. С., Жук П. В. Реформа адміністративно-територіального устрою: результати, проблеми, подальші дії. *Стратегічна панорама*. 2016. № 4. С. 104-113.
9. Кравців В. С., Сторонянська І. З., Жук П. В. Реформування територіальної основи місцевого самоврядування в контексті його фінансової спроможності. *Економіка України*. 2017. № 1. С. 41-51.
10. Кравців В. С., Жук П. В., Сторонянська І. З. та ін. *Адміністративно-територіальний устрій: методологічні основи та практика реформування*: монографія. Львів: ДУ «Інститут регіональних досліджень імені М. І. Долішнього НАН України», 2016. 264 с.
11. *Територіальний розвиток та регіональна політика в Україні* / наук. ред. В. С. Кравців. Львів: ДУ «Інститут регіональних досліджень імені М. І. Долішнього НАН України», 2015. 246 с.
12. Сторонянська І. З., Бенюк Л. Я. Бюджети розвитку місцевих бюджетів: проблеми формування та використання в контексті поглиблення бюджетної децентралізації. *Фінанси України*. 2016. № 5. С. 34-47.
13. Сторонянська І., Пелехатий А. *Фінансове забезпечення розвитку сільських територіальних громад*: монографія. Львів: ДУ «Інститут регіональних досліджень імені М. І. Долішнього НАН України», 2014. 190 с.
14. Власюк О. С. Стан і проблеми реформування адміністративно-територіального устрою України. *Регіональна економіка*. 2015. № 3. С. 16-23.
15. Соскін О. Адміністративно-територіальна реформа в Україні: порівняльний аналіз моделей. *Soskin.info*: сайт. 2008. URL: <http://soskin.info/print/ea/new/2008/1-2/200812.html>
16. Куриляк М. Ю. Парадигма реформування адміністративно-територіального устрою України на рівні NUTS-1. *Вісник економічної науки України*. 2018. № 1(34). С. 70-77.
17. Магновський І. Й. Перспективи вдосконалення територіального устрою України з погляду сьогодення. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»: Юридичні науки*. 2016. № 845. С. 113-118.
18. Моніторинг процесу децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування. Станом на 10 серпня 2018 року. *Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України*: сайт. URL: <http://www.minregion.gov.ua/wp-content/uploads/2018/08/10.08.20181.pdf>

19. Статистична інформація. *Державна служба статистики України*: сайт. 2019. URL: <http://www.ukrstat.gov.ua>
20. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 р. № 333-р. *Законодавство України*: сайт. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>
21. Бориславська О., Заверуха І., Захарченко Е. та ін. *Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України / Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO»*. К.: Софія, 2012. 128 с.

References

1. Hanushchak, Yu. (2013). *Reforma terytorial'noyi orhanizatsiyi vlady [Reform of the territorial organization of power] / Swiss-Ukrainian project «Support for decentralization in Ukraine – DESPRO»*. К.: Sofia-A. [in Ukrainian].
2. Hanushchak, Yu. I. (2014). Modelyuvannya administratyvno-terytorial'nykh odynyt' yak etap pidhotovky reformy administratyvno-terytorial'noho ustroyu [Modeling of administrative-territorial units as a stage of preparation of reform of administrative-territorial structure]. In *Efektivnist' derzhavnoho upravlinnya [Efficiency of public administration]*: Vol. 38 (pp. 316-325). [in Ukrainian].
3. Tkachuk, A. (2012). *Mistseve samovryaduvannya ta detsentralizatsiya [Local self-government and decentralization]*. Practical guide / Swiss-Ukrainian project «Support for decentralization in Ukraine – DESPRO». К.: Sofia-A. [in Ukrainian].
4. Tkachuk, A. F. (2016). *Mistseve samovryaduvannya ta detsentralizatsiya. Zakonodavstvo [Local self-government and decentralization. Legislation] (Training module)*. К.: Legal status. [in Ukrainian].
5. Zhuk, P. V. (2015). Aktual'ni zavdannya ta shlyakhy reformuvannya administratyvno-terytorial'noho ustroyu v Ukraini [Actual tasks and ways of reforming the administrative and territorial structure in Ukraine]. In *Sotsial'no-ekonomichni problemy suchasnoho periodu Ukrainy [Socio-economic problems of the modern period of Ukraine]*: Vol. 1(111) (pp. 20-25). [in Ukrainian].
6. Zhuk, P. V. (2015). Metodichni pidkhody do modelyuvannya terytorial'nykh hromad bazovoho rivnya u protsesi administratyvno-terytorial'noyi reformy v Ukraini [Methodological approaches to modeling basic-level territorial communities in the process of administrative-territorial reform in Ukraine]. *Rehional'na ekonomika – Regional economy*, 2, 5-13. [in Ukrainian].
7. Zhuk, P. V., & Stryk, Z. O. (2017). Investytsiynyy potentsial terytorial'nykh hromad: sut' ponyattya ta pytannya upravlinnya [Investment potential of territorial communities: the essence of the concept and management issues]. *Rehional'na ekonomika – Regional economy*, 2, 16-22. [in Ukrainian].
8. Kravtsiv, V. S., & Zhuk, P. V. (2016). Reforma administratyvno-terytorial'noho ustroyu: rezul'taty, problemy, podal'shi diyi [Reform of the administrative and territorial structure: results, problems, further actions]. *Stratehichna panorama – Strategic panorama*, 4, 104-113. [in Ukrainian].
9. Kravtsiv, V. S., Storonyanska, I. Z., & Zhuk, P. V. (2017). Reformuvannya terytorial'noyi osnovy mistsevoho samovryaduvannya v konteksti yoho finansovoyi spromozhnosti [Reforming the territorial basis of local self-government in the context of its financial capacity]. *Ekonomika Ukrainy – Economy of Ukraine*, 1, 41-51. [in Ukrainian].
10. Kravtsiv, V. S., Zhuk, P. V., & Storonyanska, I. Z., et al. (2016). Administratyvno-terytorial'nyy ustriy: metodolohichni osnovy ta praktyka reformuvannya [Administrative-territorial structure: methodological foundations and practice of reform]. Lviv: Dolishniy Institute of Regional Research of NAS of Ukraine. [in Ukrainian].
11. Kravtsiv, V. S. (Ed.) (2015). Terytorial'nyy rozvytok ta rehional'na polityka v Ukraini [Territorial development and regional policy in Ukraine]. Lviv: Dolishniy Institute of Regional Research of NAS of Ukraine. [in Ukrainian].
12. Storonyanska, I. Z., & Benovska, L. Ya. (2016). Byudzhety rozvytku mistsevnykh byudzhetiv: problemy formuvannya ta vykorystannya v konteksti pohlyblennya byudzhetnoyi detsentralizatsiyi [Development budgets for local budgets: problems of formation and use in the context of deepening budgetary decentralization]. *Finansy Ukrainy – Finance of Ukraine*, 5, 34-47. [in Ukrainian].
13. Storonyanska, I., & Pelekhatty, A. (2014). Finansove zabezpechennya rozvytku sil's'kykh terytorial'nykh hromad [Financial support for the development of rural territorial communities]. Lviv: Dolishniy Institute of Regional Research of NAS of Ukraine. [in Ukrainian].
14. Vlasyuk, O. S. (2015). Stan i problemy reformuvannya administratyvno-terytorial'noho ustroyu Ukrainy [The state and problems of reforming the administrative and territorial structure of Ukraine]. *Rehional'na ekonomika – Regional economy*, 3, 16-23. [in Ukrainian].
15. Soskin, O. (2008). Administratyvno-terytorial'na reforma v Ukraini: porivnyal'nyy analiz modeley [Administrative-territorial reform in Ukraine: comparative analysis of models]. *Soskin.info*: Website. Retrieved from <http://soskin.info/print/ea/new/2008/1-2/200812.html> [in Ukrainian].
16. Kurylyak, M. Yu. (2018). Paradyhma reformuvannya administratyvno-terytorial'noho ustroyu Ukrainy na rivni NUTS-I [Paradigm of reforming the administrative and territorial structure of Ukraine at the NUTS-I

- level]. *Visnyk ekonomichnoyi nauky Ukrayiny – Journal of economic sciences of Ukraine*, 1(34), 70-77. [in Ukrainian].
17. Mahnovskyy, I. Y. (2016). Perspektyvy vdoskonalennya terytorial'noho ustroyu Ukrayiny z pohlyadu syohodennya [Prospects for improvement of the territorial structure of Ukraine from the point of view of the present]. In *Visnyk Natsional'noho universytetu «L'vivs'ka politekhnika»: Yurydychni nauky [Proceedings of the National University «Lviv Polytechnic»: Legal Science]*: Vol. 845 (pp. 113-118). [in Ukrainian].
 18. Monitorynh protsesu detsentralizatsiyi vlady ta reformuvannya mistsevoho samovyraduvannya. Stanom na 10 serpnya 2018 roku [Monitoring the decentralization process and reforming local self-government. As of August 10, 2018]. *Ministry of Regional Development, Construction and Housing and Communal Services of Ukraine*: Website. Retrieved from <http://www.minregion.gov.ua/wp-content/uploads/2018/08/10.08.20181.pdf> [in Ukrainian].
 19. Statystychna informatsiya [Statistical information] (2019). *State Statistics Service of Ukraine*: Website. Retrieved from <http://www.ukrstat.gov.ua> [in Ukrainian].
 20. Pro skhvalennya Kontseptsiyi reformuvannya mistsevoho samovyraduvannya ta terytorial'noyi orhanizatsiyi vlady v Ukrayini [On approving the concept of reforming local self-government and territorial organization of government in Ukraine] (2014). Order of the Cabinet of Ministers of Ukraine, adopted on 2014, Apr 01, 333-r. *Legislation of Ukraine*: Website. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80> [in Ukrainian].
 21. Boryslavska, O., Zaverukha, I., & Zakharchenko, E., et al. (2012). Detsentralizatsiya publichnoyi vlady: dosvid yevropeys'kykh krayin ta perspektyvy Ukrayiny [Decentralization of public power: experience of European countries and prospects of Ukraine] / Swiss-Ukrainian project «Support for decentralization in Ukraine – DESPRO». K.: Sofia. [in Ukrainian].

Siryk Z. O. Reforming of administrative and territorial structure of Ukraine in the context of European experience.

Ukraine has been facing the problem of reforming of administrative and territorial structure (ATS) since it became independent, yet it has gained a special relevance after two consequent economic crises and in the period of after-crisis restoration of national economy accompanied by the search for efficient ways to accelerate reviving processes in the country's economic system. The following reasons have also impacted the acceleration of ATS reforming in the country lately: boosted integration into single European economic space; fierce political-economic discussion about the impossibility of the country's federalization; search for the ways to reduce the gap in socio-economic development of Ukrainian regions and their components. European experience of regional development is gaining increasing importance in this context, as it should become the leading driver of current restoration and further growth of Ukrainian economy. The paper aims to develop the ways to improve the efficiency of administrative and territorial structure reform in Ukraine based on assessment of the reform results in the country, identification of problems and implementation of foreign experience in their solution. The paper shows the processes of administrative and territorial structure reform in Ukraine and reveals its achievements and problems. Conducting of administrative and territorial structure reform is assessed. Main achievements of administrative and territorial structure reform in the country are characterized. The dynamics of average number of territorial communities that have united into one consolidated territorial community in 2015-2018 is shown. The importance of conducting the reform in the context of the country's integration with the European Union is emphasized and experience of EU Member States in terms of administrative and territorial structure reforming is examined with the focus on the post-socialistic type of countries. The ways to improve administrative and territorial structure reform in Ukraine and to solve its problems based on implementation of foreign experience are suggested.

Keywords: administrative-territorial structure, implementation of foreign experience, consolidated territorial communities, reform.

Сірик Зеновій Орестович – кандидат технічних наук, доцент, доцент кафедри фундаментальних дисциплін Львівського факультету Дніпропетровського державного технічного університету залізничного транспорту ім. В. Лазаряна (e-mail: zsiiryk62@gmail.com, ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0001-9886-1068>).

Siryk Zhenoviy Orestovych – Ph.D. (Tech.), Assoc. Prof., Associate Professor of the Department of fundamental disciplines of the Lviv Faculty of the Dnipropetrovsk National University of Railway Transport.

Надійшло 18.12.2019 р.