

РЕФОРМУВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНОГО УСТРОЮ УКРАЇНИ В КОНТЕКСТІ ЗМІЦНЕННЯ ФІНАНСОВИХ ОСНОВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Обґрунтовано необхідність проведення адміністративно територіальної реформи в Україні. Проаналізовано видатки органів місцевого самоврядування на утримання управлінського апарату в залежності від розміру адміністративно-територіальної одиниці. Досліджено витрати на утримання управлінського апарату з місцевих бюджетів територіальних громад Тернопільської області з різною чисельністю населення. Проведено порівняльний аналіз середньої чисельності населення найменших територіальних громад розвинених зарубіжних країн та України. Розглянуто особливості реформування адміністративно-територіального устрою за кордоном та зроблено висновки щодо можливості застосування цього досвіду у вітчизняній практиці.

Ключові слова: адміністративно-територіальна одиниця, адміністративно-територіальна реформа, територіальна громада, органи місцевого самоврядування, місцеві бюджети, децентралізація.

JEL: R 220

Функціонування самодостатніх адміністративно-територіальних одиниць – одна з основних ознак побудови демократичного суспільства. В Україні система адміністративно-територіального устрою характеризується надзвичайною подрібненістю, в результаті чого органи місцевого самоврядування низового рівня не здатні надавати суспільні послуги населенню в необхідній кількості та відповідної якості. Тому *актуальним залишається* питання подальшого реформування системи фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування. Проблеми невідповідності фінансово-економічної бази територіальних одиниць їхнім потребам частково можна розв'язати шляхом укрупнення адміністративно-територіальних утворень.

Як свідчить аналіз останніх досліджень і публікацій, проблематика реформування адміністративно-територіального устрою України в контексті зміцнення фінансових основ органів місцевого самоврядування знайшла відображення в працях багатьох вітчизняних *науковців і практиків*, зокрема: Т. Бондарук, З. Варналія, В. Гнилорібова, М. Долішнього, В. Куйбіди, В. Мамонової, А. Мельник, Г. Монастирського, М. Пухтинського та ін. Проте залишається багато дискусійних та невирішених як теоретичних, так і практичних питань проведення адміністративно-територіальної реформи в Україні, особливо в частині зміцнення фінансових основ органів місцевого самоврядування, що посилює *актуальність даного дослідження*.

Метою статті є обґрунтування необхідності реформування адміністративно-територіального устрою України в контексті зміцнення фінансових основ органів місцевого самоврядування з врахуванням зарубіжного досвіду.

Дослідження складу та структури видатків місцевих бюджетів, які є основою фінансової бази органів місцевого самоврядування, дало можливість виявити певні

закономірності формування видаткової частини місцевих бюджетів базового рівня. Так, встановлено, що чим меншим є розмір адміністративно-територіальної одиниці, тим більшою є питома вага видатків на утримання управлінського апарату в сукупних видатках відповідних місцевих бюджетів (табл. 1).

Таблиця 1

Частка бюджетних витрат на державне управління органів місцевого самоврядування в сукупних бюджетних витратах у 2011 р.

Види бюджетів	Середньозважена частка витрат на державне управління місцевого самоврядування, %
Бюджет Автономної Республіки Крим	6,14
Обласні бюджети	0,52
Бюджет м. Києва	3,28
Бюджет м. Севастополя	1,22
Бюджети міст республіканського, обласного значення	4,08
Районні бюджети	0,84
Бюджети міст районного значення	11,61
Селищні бюджети	15,37
Сільські бюджети	31,41

Примітка. Розраховано на основі даних Державної казначейської служби України.

Як видно з табл. 1, на забезпечення функціонування місцевих рад та їх виконавчих органів найбільше видатків спрямовується у сільських бюджетах – понад 30% усіх їх сукупних видатків. Значення відповідного показника знижується пропорційно до збільшення розміру адміністративного утворення, зокрема: село, селище, місто районного значення, місто обласного значення. За результатами проведеного аналізу можна зробити висновок, що чим менший розмір адміністративно-територіального утворення, тим менші у нього фінансові можливості задовольняти власні потреби.

Досить диференційованими є витрати на органи місцевого самоврядування залежно від чисельності населення, що охоплює орган місцевого самоврядування. Проведений аналіз фінансів адміністративно-територіальних утворень базового рівня Тернопільської області виявив, що на утримання управлінського апарату витрачається значно більша питома вага усіх видатків місцевих бюджетів, ніж у середньому по Україні. Органи місцевого самоврядування Тернопільської області, які охоплюють населені пункти з чисельністю населення до 1000 осіб (52% усіх органів місцевого самоврядування), витрачали на своє утримання понад 57,6% сукупних витрат (табл. 2).

В органів місцевого самоврядування Тернопільської області, що охоплюють територіальні громади з чисельністю населення до 400 осіб (38 органів), витрати на управлінський апарат становили понад 80% усіх фінансових ресурсів. Лише 7 органів місцевого самоврядування в області охоплюють територіальні громади з чисельністю населення понад 10 тис. осіб., витрати на управлінський апарат у них коливались в межах 7–13% усіх сукупних витрат.

Таблиця 2

Частка витрат органів місцевого самоврядування з різною чисельністю населення на утримання управлінського апарату в Тернопільській області у 2011 р.*

Чисельність населення, осіб	Кількість органів місцевого самоврядування	Середньозважена частка витрат на утримання управлінського апарату органів місцевого самоврядування (у % до сукупних витрат)
до 200	3	86,58
від 201 до 300	18	85,96
від 301 до 400	17	81,07
від 401 до 500	37	66,31
від 501 до 1000	247	57,68
від 1001 до 1500	153	48,64
від 1501 до 2000	68	40,19
від 2001 до 3000	35	34,27
від 3001 до 5000	16	27,13
від 5001 до 10000	13	16,63
від 10001 до 20000	5	12,50
від 20001 до 30000	2	9,04
більше 30000	1	7,76
Всього	615	52,02

Примітка. Розраховано на основі даних Державної казначейської служби України та Державної служби статистики України.

Таким чином, існує обернено пропорційна залежність обсягу витрат на утримання органів місцевого самоврядування від чисельності населення адміністративно-територіальних утворень. Отже, чим меншими за чисельністю населення є територіальні громади, тим більшим тягарем лягає на відповідні місцеві бюджети утримання органів управління.

В сучасних умовах в Україні актуалізувалася проблема реформування органів місцевого самоврядування, а особливо зміцнення фінансового забезпечення реалізації їх повноважень. В процесі здійснення реформ теоретичного та практичного значення набуває необхідність реформування адміністративно-територіального устрою з врахуванням зарубіжного досвіду. Варто погодитись з Т. Бондарук, що певною мірою тривала системна економічна криза є наслідком перенесення західних моделей ринкових реформ без врахування власної специфіки [1, с. 481]. Тому в процесі реформування місцевого самоврядування ми повинні спиратися на досвід країн з розвинутою ринковою і з перехідною економікою, і при цьому враховувати стан вітчизняної економіки. Вивчення закордонного досвіду та можливостей його застосування в нашій державі є досить важливим, оскільки це сприятиме більш успішному проведенню реформ та запобіганню поширенню негативних явищ.

Первинною ланкою органів місцевого самоврядування в зарубіжних країнах є адміністративно-територіальні утворення, які називаються по-різному, зокрема: в Англії –

парафія, у Франції, Італії, Румунії, Греції, Швеції – комуна, в Німеччині – община, в Польщі – гміна, в Іспанії, Японії – муніципалітет тощо. Розміри території та чисельність населення, що охоплюють органи місцевого самоврядування різних рівнів, у зарубіжних країнах досить різноманітні. В результаті цього за кордоном сформувались держави з різною кількістю органів місцевого самоврядування. Однак середня чисельність населення у найменшій територіальній громаді в розвинених зарубіжних країнах світу значно більша, ніж в Україні (рис. 1).

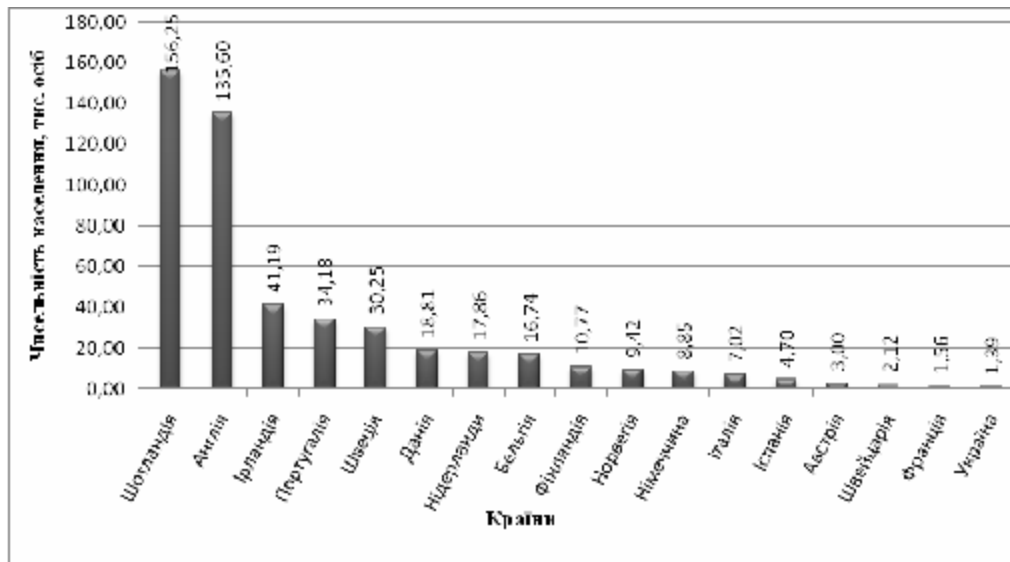


Рис. 1. Середня чисельність населення у найменшій адміністративно-територіальній одиниці в розвинених країнах світу (2001 р.) та в Україні (2012 р.)*

Примітка. Побудовано на основі даних Державної служби статистики України та джерела [2, с. 69].

У переважній більшості зарубіжних країн за недостатності у місцевих органах влади фінансових ресурсів, необхідних для надання публічних послуг належного рівня та утримання територіальних громад, здійснювались численні реформи, які в основному були спрямовані на децентралізацію управління, а саме: перерозподілялися функції (завдання, повноваження) між органами влади різного рівня, в результаті чого на місцевий рівень передавався все більший обсяг повноважень; розширювались територіальні межі та збільшувалась чисельність населення, що охоплював один орган місцевого самоврядування; вдосконалювався механізм надання публічних послуг.

В першу чергу реформи стосувались укрупнення адміністративно-територіальних утворень. Проте відбувались і зворотні процеси подрібнення територіальних одиниць. Нині розвинені країни Європи володіють значним досвідом проведення адміністративно-територіальних реформ. Укрупнення органів місцевого самоврядування здійснювали "командним методом злиття", або стимулюванням добровільного об'єднання адміністративно-територіальних утворень. Однак варто наголосити, що не завжди зазначені реформи закінчувались вдало і з позитивним результатом.

Загалом ХХ століття характеризується декількома етапами проведення адміністративно-територіальних перетворень, а саме:

- перший – початок ХХ століття. На цьому етапі реформи були пов'язані з вирішенням проблем урбанізації і здійснювались у Великобританії, Франції, Австрії, Данії;
- другий – після закінчення Другої світової війни. Цей етап пов'язаний з укрупненням адміністративно-територіальних утворень та усуненням територіальних відмінностей, він охопив Великобританію, Німеччину, Італію, Данію, Норвегію;
- третій – 1970–1990-ті рр. Даний етап характеризується як укрупнення територіальних громад, так і зворотними процесами. Це стосується країн Центральної та Східної Європи, зокрема: Греції, Іспанії, Португалії, Польщі, Чехії, Угорщини.

Масштабні перетворення на початку ХХІ століття мають демократичний характер і, в першу чергу, враховують ставлення населення до проведення адміністративно-територіальних реформ.

Існуючий у даний час адміністративно-територіальний устрій Франції є результатом тривалої трансформації території держави під впливом різноманітних чинників [2, с. 35]. Складовими частинами адміністративно-територіальної системи Франції є комуна, кантон, округ, департамент і регіон; однак кантон і округ не мають власних адміністративних органів і виступають у якості територіальних меж для функціонування певних державних установ [3]. Відповідно до статті 72 Конституції Франції адміністративно-територіальні утворення, які мають власні органи місцевого самоврядування, це – комуни, департаменти, регіони, адміністративно-територіальні утворення зі спеціальним статусом і заморські адміністративно-територіальні утворення [4]. За наявності 36 682 комун 32 тис. з них (або 90%) мають менше 2 тис. жителів, а 898 – менше 50 осіб [5]. У Франції адміністративно-територіальні утворення базового рівня досить подрібнені і різняться за чисельністю населення, що породжує диспропорції рівня життя у комунах. Усі спроби реформування адміністративно-територіального устрою здійснювались в основному на рівні департаментів та регіонів і фактично не зачіпали комун.

Комуни з невеликою кількістю населення не спроможні самостійно фінансово забезпечити реалізацію повноважень, що на них покладаються, і значною мірою залежать від дотацій з департаментів. Французьке законодавство створює умови для різного роду співпраці комун, що дає можливість об'єднуватись для реалізації певних повноважень чи проектів. З метою заохочення добровільного об'єднання комун передбачається додаткова державна фінансова підтримка таким комунам.

Варто наголосити, що у Франції відсутнє ієрархічне підпорядкування одних рівнів органів місцевого самоврядування іншим. Взаємодія держави з органами місцевого самоврядування до 1982 р. відбувалась через префектів, яких призначала держава. У результаті проведених реформ у 1982 р. функції виконавчої влади в регіоні перейшли до голів регіональних рад. Представником центральної влади в регіоні є регіональний комісар Республіки, який виконує функції контролю щодо відповідності чинному законодавству прийнятих регіоном рішень, і в разі порушень законодавства регіональний комісар має право звертатися до судових адміністрацій з вимогою відмінити прийняте регіональною радою рішення. Окрім функції контролю, регіональний комісар реалізовує соціально-економічну програму Уряду в регіоні. Істотною особливістю реформи адміністративно-територіальної системи Франції є надання регіону повноважень щодо самостійного налагодження співпраці з аналогічними регіонами інших держав [6].

Досвід Франції в українських реаліях може бути використаний шляхом застосування державною владою фіскальних механізмів щодо спрощення та посилення співпраці

між найменшими територіальними громадами і щодо створення регіонів на базі декількох існуючих областей. Також перспективним для України може бути впровадження на регіональному рівні представників центральної влади винятково для виконання лише функцій контролю.

У більшості країн Західної Європи проводились адміністративні реформи у другій половині ХХ століття, зокрема Норвегія скоротила число своїх муніципалітетів на 40%, Німеччина – на 41%, Швеція – на 74%, Данія – на 75%, Об'єднане Королівство – на 79%. Особливістю реформ у країнах Центральної та Східної Європи було те, що на початку 1970 років відбувалися масові процеси укрупнення громад: у Польщі майже в 2 рази, в Угорщині – у 2,2 рази, у Чехословаччині – у 2,8 рази, однак вже на початку 1990 років у більшості цих країн відбувалися зворотні процеси подрібнення територіальних одиниць. В Угорщині кількість муніципалітетів зросла в 2,3 рази, в Чехії – майже на 50%, а кількість словацьких муніципалітетів зросла більше, ніж на 20%. Процес подрібнення в Польщі не був так яскраво вираженим [5].

В Італії з метою ліквідації невеликих територіальних громад, які не володіли достатніми обсягами фінансових ресурсів для вирішення питань місцевого значення, у 1990 р. був прийнятий Закон Італійської Республіки про устрій місцевих автономій. У відповідності до зазначеного Закону нові комуни мали право створюватись лише за умови охоплення території з чисельністю населення не менше, ніж 10 тис. осіб, а провінції – не менше, ніж 200 тис. осіб.

Досить подрібненими були територіальні громади у Швеції. До середини 1940-х років у Швеції існувало понад 2000 комун із чисельністю населення всього у кілька сотень чи тисяч осіб, які не могли забезпечити виконання зростаючого обсягу власних завдань. Комуни постійно відчували дефіцит фінансових ресурсів і, відповідно, не могли ефективно виконувати свої функції. Тому Швеція, як і ряд інших країн, не уникнула необхідності проведення реорганізації місцевого управління, зумовленої потребою перегляду кількості та розмірів територіальних одиниць. Тому було вжито низку законодавчих та організаційних заходів, спрямованих на скорочення кількості муніципальних одиниць шляхом їх максимального укрупнення. В результаті цього кількість комун скоротилася майже в 10 разів [2, с. 39].

Особливої уваги заслуговує адміністративно-територіальна реформа Польщі, яка оцінюється як досить вдала. У Польщі було кілька спроб вдосконалити адміністративно-територіальну систему. В 1970-х роках територія держави була розділена на 49 провінцій (воєводств) і понад 2400 муніципалітетів (гмін) [7, с. 141]. У цей період адміністративно-територіальні утворення функціонували в межах централізованої реформи. У 1980-х роках територіальні громади отримали певну незалежність від центральної влади, однак це не відображалось у нормативних актах. У 1990 р. Польща відновила територіальне самоврядування, що діяло в середині ХХ ст., і було створено самоврядування гмін, а провінції залишались повністю підконтрольні органам державної влади. В конституції Польщі 1997 р. затверджено статус гмін як основної одиниці самоврядування [8]. З 1 січня 1999 р. впроваджено нові засади територіального поділу на 16 воєводств, 308 земських повітів і 2489 гмін. У 2002 р. скасовано 7 повітів [9, с. 13]. Варто наголосити на тому, що ще у 1997 р. найбільша кількість муніципалітетів (43%) включали територіальні громади з чисельністю населення 5–10 тис. осіб. Мінімальна чисельність населення, яку охоплював один муніципалітет, була 1 тис. осіб.

Вражаючою особливістю реформування польської системи місцевої влади, яке відбувалося у трьох вимірах, є те, що в межах цього процесу заходи вживалися

швидко, а закони й політичні напрямки детально не обговорювалися, оскільки реформатори прагнули діяти якомога швидше. Під час першого етапу реформ муніципальні органи влади були наділені широкою автономією та фіскальними повноваженнями. Тим не менше, зміни на територіальному рівні та запровадження місцевого самоврядування на вищих щаблях влади відбулися аж у 1998 році. Друга основна хвиля змін зачепила інституційну структуру органів місцевої влади. Третя – стосувалася реформування діяльності органів місцевої влади, коли посадовці органів місцевої влади намагалися знайти більш ефективні шляхи управління місцевими справами та послугами [7, с. 141].

Зарубіжний досвід свідчить, що в ряді країн, зокрема у Фінляндії та Чехії, в ході реформ примусових об'єднань не відбувалось, а політика укрупнення ґрунтувалась на фінансовому заохоченні. У Фінляндії надавалися дотації на об'єднання та компенсувалася так звана частка державної участі у місцевих бюджетах. Однак слід наголосити, що розмір дотації був диференційований – він збільшувався у разі: 1) об'єднання комун з чисельністю населення більше 20 тис.; 2) збільшення числа комун, що об'єднувалися; 3) здійснення об'єднання у перші роки реалізації реформи [5].

В Чехії за останні десятиліття кількість муніципалітетів зросла майже на 30%, і зараз це одна з європейських країн з високим ступенем подрібненості адміністративно-територіальних утворень. Чехія розділена на 6 246 муніципалітетів, 80% яких – з населенням менше 1 000 осіб. У відповідь на рекомендації Ради Європи щодо оптимізації числа базових одиниць у 2005 р. було започатковано створення об'єднань муніципалітетів, які охопили понад 70% усіх адміністративно-територіальних утворень. У 2010 р. було створено 570 таких спілок. В державі передбачено фінансове стимулювання створення муніципальних спілок і спрощено процедуру їх утворення та реєстрації. Одночасно впроваджувалася диференційована система обсягу делегованих державою повноважень муніципалітетам та фінансового забезпечення їх реалізації.

Досить цікавим є досвід укрупнення адміністративно-територіальних утворень у Латвії, де поетапно застосовувалися і метод добровільного стимулювання об'єднань, і адміністративний метод. З початку реалізації реформи 4 роки надавалося на утворення добровільних об'єднань муніципалітетів з їх фінансовим заохоченням шляхом надання разової дотації з державного бюджету в розмірі 1–5% від загальної суми бюджету муніципалітету. Після завершення цього періоду впродовж наступного року було проведене адміністративне укрупнення решти муніципалітетів [5].

Європейська Комісія у 1998 р. затвердила “Номенклатуру територіальних одиниць для статистичних цілей” (NUTS). Відповідно до методики NUTS, територіальні одиниці країн-членів ЄС визначаються у межах існуючих адміністративних одиниць. “Адміністративна одиниця” означає географічну територію, яка належить до юрисдикції тієї чи іншої адміністрації і на якій мають силу відповідні адміністративні рішення і реалізуються напрями політики відповідно до чинних законодавчих та інституційних рамок країни-члена ЄС. NUTS поділяється на п'ять рівнів, три з яких – NUTS 1, 2, 3 – регіональні, а два – NUTS 4 та 5 – місцеві одиниці регіональної статистики ЄС. Класифікація NUTS 1, 2, 3 для країн-членів ЄС є обов'язковою, а на місцевому рівні NUTS 4 та 5 здійснюється на добровільних засадах. Кожному рівню NUTS відповідає гранична мінімальна і максимальна чисельності населення, а саме:

- NUTS 1 – від 3 000 000 до 7 000 000;
- NUTS II – від 800 000 до 3 000 000;
- NUTS III – від 15 000 до 800 000 [10, с. 140].

У випадку, якщо країна-член ЄС не має на відповідному рівні адміністративних одиниць адекватного розміру, то такий рівень встановлюють шляхом об'єднання необхідної кількості менших сусідніх адміністративних одиниць. При об'єднанні беруться до уваги такі важливі критерії, як географічні, соціально-економічні, історичні, культурні або екологічні умови. В деяких адміністративних одиницях можуть бути відхилення від таких граничних розмірів з врахуванням особливого географічного положення, соціально-економічних, історичних, культурних та екологічних обставин, особливо на островах і в зовнішніх регіонах.

Пріоритетного фінансування відповідно до цілей Європейської структурної регіональної політики традиційно набувають проекти, що фінансуються на рівні NUTS 1, 2, 3. Найбільш важливе значення для регіональної політики ЄС становить рівень NUTS 2, оскільки саме на цьому рівні відбувається розробка програм регіонального розвитку та освоєння переважної більшості коштів. Слабо розвинені території (у тому числі й ті, соціально-економічний розвиток яких залежить від стану однієї чи декількох галузей економіки, що занепадають), а також малозаселені регіони отримують гарантовану фінансову підтримку ЄС у сфері регіонального розвитку з метою ліквідації диспропорційності, вирівнювання основних соціально-економічних показників у межах ЄС.

Згідно з проектом "Agenda – 2000" (у відповідності з яким здійснювалась реалізація регіональної політики ЄС за період 2000–2006 рр.) регіони ЄС були приведені у відповідність до системи NUTS, що дозволило систематизувати розвиток всіх регіонів країн Європейського Союзу, представити їх чітку ієрархію:

- NUTS I (найбільша одиниця поділу, уся держава – Landy (D)). Це землі Німеччини, Бельгія, Данія, Швеція, Ірландія, а також Уельс та Шотландія у Великій Британії; території просторового планування ZEAN у Франції та інші регіони (78 одиниць);

- NUTS II (слабше розвинуті та малозаселені регіони) – автономні регіони в Іспанії та Франції, включаючи її заморські території, провінції в Бельгії та Данії, італійські регіони, австрійські "Länder", німецькі "Regierungsbezirke (D)", воєводства у Польщі (16), первинні адміністративні субрегіони у землях тощо (210 одиниць);

- NUTS III (території з промисловістю, що занепадає) – це первинні локальні формування (Departamenti (F)), які умовно відповідають "старопромисловим" та "сільським районам" в Україні, об'єднані між собою по дві-три невеликі територіальні одиниці (1093 одиниці).

Окремі країни ЄС зберегли й дрібніші формування: Велика Британія – County (UK), Польща – повіти (373) – рівень NUTS 4 та рівень NUTS 5 – Gemeinden (D) – Німеччина, Польща – гміни (2483) [11].

Так, відповідно до стандартів NUTS у Словаччині було сформовано 4 альтернативні області, у Норвегії – 5 альтернативних регіонів. У Латвії після реформи 2009 року утворено 5 культурно-історичних регіонів. У Туреччині запроваджено 7 регіонів, по 8 – у Нідерландах, Ісландії, Болгарії, Румунії, у Словенії діє 12 статистичних регіонів [5].

Отже, адміністративно-територіальні реформи в зарубіжних країнах здійснювались не тільки у напрямку укрупнення адміністративно-територіальних утворень, але й по шляху формування більш дрібних одиниць. Впродовж останніх років об'єднання муніципалітетів сприяло віддаленню адміністрацій від населення, що обумовило необхідність демократизації та децентралізації механізму муніципальної влади на рівні окремих поселень, структурних одиниць територіальної організації великих міст. Подрібнення адміністративно-територіальних утворень пов'язано у першу чергу із забезпеченням представництва інтересів окремих поселень в об'єднаному

муниципалітеті, а також забезпеченням субсидіарності у механізмі управління, наближенням системи надання публічних послуг до пересічного жителя.

Однією з умов вступу до ЄС є проведення реформи адміністративно-регіонального устрою з чіткою ідентифікацією рівнів NUTS. Тому для України в перспективі на вступ до ЄС необхідно в процесі реформування врахувати зарубіжний досвід, а зокрема стандарти NUTS.

Отже, з врахуванням зарубіжного досвіду одним із шляхів вирішення низки проблем, що пов'язані з фінансовим забезпеченням органів місцевого самоврядування, має стати реформа адміністративно-територіального устрою, яка повинна забезпечити укрупнення органів місцевого самоврядування. Однак слід наголосити, що проведення будь-яких реформ щодо місцевого самоврядування, які нав'язуються державою, в переважній більшості випадків гостро критикуються і не підтримуються як населенням, так і органами місцевого самоврядування. До проведення реформи слід добре підготуватись, в першу чергу, вона повинна супроводжуватись створенням правових і фінансових передумов для повноцінного надання публічних послуг та забезпеченням комфортних і безпечних умов проживання людей у селі, селищі чи місті. Зазначену реформу слід проводити одночасно з передачею значних додаткових фінансових ресурсів з державного бюджету на реалізацію інфраструктурних проектів у таких територіальних громадах.

Вважаємо, що ініціатива щодо укрупнення територіальних громад повинна йти з базового рівня, а саме від населення найменших адміністративно-територіальних утворень. Тому для добровільного об'єднання територіальних громад як у населення, так і в органів місцевого самоврядування повинні бути певні стимули. Досягнути цього можна шляхом удосконалення формули розподілу обсягів міжбюджетних трансфертів (дотацій вирівнювання) у частині застосування коригуючого коефіцієнта до видатків місцевих бюджетів, добровільно об'єднаних територіальних громад протягом декількох років з моменту їхнього об'єднання. Це слугуватиме стимулом для добровільного укрупнення громад як передумови майбутньої реформи адміністративно-територіального устрою держави та підвищення фінансового потенціалу надання суспільних послуг і досягнення економії від масштабу. Із врахуванням того, що для вдосконалення діяльності органів місцевого самоврядування та збільшення їх можливостей задовольняти потреби громадян на значно вищому рівні, населення та органи місцевого самоврядування повинні усвідомити, що проведення адміністративно-територіальної реформи в Україні не обминути. Тому ті територіальні громади, які на етапах підготовки до проведення адміністративно-територіальної реформи в нашій державі об'єднуються, добровільно і з власної ініціативи отримують протягом певного періоду часу додаткові фінансові ресурси. Ті громади, які не виявляють бажання добровільно об'єднатись, повинні усвідомити, що під час проведення адміністративно-територіальної реформи в нашій державі їх все ж таки об'єднують, однак вони втрачать можливість отримати додаткові фінансові ресурси від держави.

З врахуванням зарубіжного досвіду, не дивлячись на високу політичну ціну, необхідно послідовно провести адміністративно-територіальну реформу в Україні і обов'язково врахувати Європейські стандарти NUTS щодо визначення чисельності населення, що буде охоплювати один орган місцевого самоврядування. Проведення реформи з врахуванням стандартів NUTS забезпечить можливість здійснення повноцінного порівняльного аналізу в Україні і зарубіжних країнах.

В зв'язку з вищезазначеним *подальші наукові пошуки* повинні бути спрямовані на розробку стимулюючих механізмів добровільного об'єднання територіальних громад.

Література

1. Бондарук Т. Г. Місцеве самоврядування та його фінансове забезпечення в Україні / Т. Г. Бондарук; НАН України, Ін-т економіки та прогнозування. – К., 2009. – 608 с.
2. Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України [Електронний ресурс] / [О. Бориславська, І. Заверуха, Е. Захарченко та ін.]; Швейцарсько-український проект “Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO”. – К. : ТОВ “Софія”, 2012. – 128 с. – Режим доступу : http://despro.org.ua/media/upload/decentral_zac_ua_publ_chno_vladi_dosv_d_evropejskih_derzhav_ta_perspektivi_ukra_ni%282%29.pdf.
3. Аналітична записка “Європейський досвід адміністративно-територіального реформування: політичний аспект” [Електронний ресурс] / Нац. ін-т стратегіч. досліджень при Президентові України. – Режим доступу : <http://www.niss.gov.ua/articles/844/>.
4. Constitution France du 4 October 1958 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=LEGITEXT000006071194>.
5. Бодрова І. Європейський досвід удосконалення адміністративно-територіального устрою [Електронний ресурс] / І. Бодрова ; Конституц. Асамблея. – Режим доступу : <http://cau.in.ua/ua/activities/analytics/id/jevropejskij-dosvid-udoskonalennja-administrativno-teritorialnog-481/>.
6. Європейський досвід адміністративно-територіального реформування: політичний аспект : аналіт. записка [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.niss.gov.ua/articles/844/>.
7. Остаточний звіт. Консультативна підтримка реформи місцевих бюджетів, QCBS-2. Грудень 2010 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.minfin.gov.ua/file/link/316392/file/Final_report_QCBS-1_UKR.rar ;jsessionid=8ADD87CA4956123AE459381AF1CBF98E.
8. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/polski/kon1.htm>.
9. Mikolajewicz Z. Finanse samorządu terytorialnego w Polsce na przykładzie województwa Opolskiego / Z. Mikolajewicz, K. Lotko-Czech, I. Vakolska-Frankowska. – Opole, 2010. – 163 s.
10. Regions in the European Union. Nomenclature of territorial units for statistics NUTS 2010/EU-27 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://err.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-RA-11-011/EN/KS-RA-11-011-EN.PDF.
11. Інституційне забезпечення державної регіональної політики (досвід країн ЄС) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://old.niss.gov.ua/Monitor/mart2009/31.htm>.

Редакція отримала матеріал 19 вересня 2013 р.