

УДК 330.341.1:339(477)

ВПЛИВ АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ РЕФОРМИ НА СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНИЙ РОЗВИТОК УКРАЇНИ**Савченко В. Ф., Стойка В. О. Стойка С. О.**

Анотація. У статті досліджено особливості реалізації окремих напрямків адміністративно-територіальної реформи в Україні. Розглянуто основні праці сучасних вчених стосовно даного питання. Проаналізовано динаміку капітальних інвестицій та чисельності зайнятого населення у віці від 15 до 70 років у регіонах України. Зазначено, що проведення реформи адміністративно-територіального устрою України – зважене та доволі вірне рішення на сучасному етапі трансформації національної економіки, яке може позитивно вплинути на соціально-економічний розвиток регіонів країни.

Ключові слова: адміністративно-територіальна реформа, соціально-економічний розвиток, капітальні інвестиції, ринок праці, об'єднані територіальні громади.

JEL classification: D73, E22, J18, H53, R13

THE INFLUENCE OF ADMINISTRATIVE-TERRITORIAL REFORM ON SOCIAL AND ECONOMIC DEVELOPMENT OF UKRAINE**Volodymyr Savchenko, Vitalii Stoika, Serhii Stoika**

Abstract. The article investigates the main peculiarities of administrative-territorial reform implementation in Ukraine. The main works of modern researchers in relation to this issue are considered. The author analyses the dynamics of capital investments and the number of the employed population aged 15 to 70 in the regions of Ukraine. It can be noted that the dynamics of most regions' development in 2017 in comparison to previous years is positive. The percentage of capital investment growth is higher in regions where a large number of united territorial communities can be traced. We can also say, that the dynamics of labour market indicators in some areas are improving. The magnitude of capital investment and the business climate on regional labour markets affect the number of subjective and objective factors such as the armed conflict in the east of our country, and the rate of return on invested capital, inflation, the value of wages, the ability to make profits and revenues abroad, etc.

The results of large-scale reforms can not immediately appear themselves in the indicator of growth. However, the initiated changes in the administrative-territorial structure of the country will necessarily give a positive result, particularly in terms of financing and giving more proxies to the local authorities. It is said that the reform of the Ukrainian administrative-territorial system is a balanced and fairly correct decision at the present stage of national economic growth that can positively influence the country's regions social and economic development. In our opinion, the previous format was imperfect and manifested in the inefficient allocation and reallocation of budgetary resources to the needs of society. The modern model of the administrative-territorial structure of Ukraine is aimed at ensuring the stable development of our state's territorial entities. Because it provides a change of proxies in terms of local taxes and fees introduction and mobilization, which will enable to fill local budgets and effectively redistribute financial resources.

Keywords: administrative-territorial reform, social and economic development, capital investments, labor market, united territorial communities.

DOI: [https://doi.org/10.31499/2616-5236.2\(5\).2018.140640](https://doi.org/10.31499/2616-5236.2(5).2018.140640)

Постановка проблеми. Негативні економічної системи України зумовили явища у розвитку соціально-необхідність проведення змін у

адміністративно-територіальному устрою держави. Питання формування найбільш ефективного адміністративно-територіального устрою постало ще з часів набуття Україною статусу незалежності. Досвід показує, що на даному етапі потрібно впроваджувати новації, які поступово приводитимуть територіально-адміністративний устрій до моделей країн Європейського Союзу.

Аналіз останніх досліджень і публікацій з проблеми. Особливості соціально-економічного розвитку регіонів та основні зміни у частині реформування адміністративно-територіального устрою України висвітлено у працях таких вчених як: Гейко Л., Довгаль С., Доскіч Л., Малько О., Панов А., Симоненко В., Христенко О. та інші. Ми віддаємо належне внеску науковців у розробку даної проблематики, проте сучасні особливості запровадження адміністративно-територіальної реформи в Україні зумовлюють необхідність подальших досліджень.

Формулювання цілей дослідження. Мета статті полягає у дослідженні сучасних особливостей запровадження адміністративно-територіальної реформи в Україні та її впливу на соціально-економічний розвиток країни.

Виклад основних результатів та їх обґрунтування. Територіальний устрій нашої держави визначено та затверджено у розділі X (стаття 132) Конституції України, де зазначено, що він «...ґрунтується на засадах єдності та цілісності державної території, поєднання централізації і децентралізації у здійсненні державної влади, збалансованості і соціально-економічного розвитку регіонів...» і визначено складові системи адміністративно-територіального устрою країни [4].

Малько Ю. дослідила основні причини, що зумовлюють потребу перегляду адміністративно-територіального устрою України: депопуляція сільського населення, занепад сільських населених пунктів, територіальні бар'єри у частині ведення бізнесу, недостатній рівень співпраці та партнерства, незавершений розподіл повноважень між органами влади. Це дало можливість автору обґрунтувати базові складові концепції адміністративно-територіального устрою, орієнтованої на створення конкурентоспроможних громад, зокрема: тяжіння до поселень-домінантів; доступність публічних послуг; планування території; децентралізація адміністративних функцій; бюджетна автономія та фінансова самостійність [5, с. 40]. Ми вважаємо, що до базових складових концепції доцільно також додати необхідність забезпечення прозорості процедури виборів на місцевому рівні та створення належного контролю за діяльністю місцевих органів влади.

У 2014 році Україна розпочала новий етап реформування адміністративно-територіального устрою. Європейський вектор розвитку вимагає посилення ролі виборних органів місцевого самоврядування. Нагальною потребою стає делегування управлінських функцій від вищих ланок до нижчих, надання більш широких повноважень регіонам, підвищення ефективності самоврядування [2, с. 213].

Гейко Л. стверджує, що базисом для проведення реформи адміністративно-територіального устрою мають стати: визначення територіальної основи органів місцевого самоврядування та виконавчої влади; розмежування повноважень державної влади між органами

місцевого самоврядування різних рівнів; розмежування повноважень між органами місцевого самоврядування та виконавчої влади; визначення потреб у обсягах ресурсів на кожному рівні; повноцінна звітність органів місцевого самоврядування перед виборцями і державою. Важливим результатом реформи має стати децентралізація влади. Саме завдяки децентралізації можуть бути досягнуті завдання підвищення рівня та якості життя, обсягу та якості суспільних послуг, їх максимального наближення до споживача. Фінансова децентралізація створює умови для соціально-економічного розвитку територій. Державна фінансова підтримка об'єднаних територіальних громад сприятиме зміцненню соціальної інфраструктури, збереженню існуючих та створенню нових робочих місць [1, с. 68].

На думку Христенко О. А. та Красовської Н. О., об'єднання пройшло не комплексно, без змін меж районів. Зміни відбулися лише на рівні громад, а тому залишилася частина територій, що мають населені пункти у підпорядкуванні районів. Зазначені райони є недостатньо розвинутими у інфраструктурному та фінансовому плані, оскільки більшу частку сіл і селищ отримали новоутворені об'єднані громади. Автори відзначають окремі перешкоди, які виникають у процесі проведення адміністративно-територіальної реформи, що стосуються невідповідності методиці формування спроможних територіальних громад, колізій, які бувають при затвердженні перспективних планів ОТГ, відсутності необхідного рівня компетенції щоб управляти територією об'єднаної громади тощо [8, с. 196]. Науковці слушно зауважують стосовно незручності територій, що мають у підпорядкуванні району частину населених пунктів. Є випадки,

коли територія одного підприємства розподіляється між двома громадами. Внаслідок цього виникають безкінечні суперечки та непорозуміння між членами таких громад.

У цьому аспекті цікавим є досвід формування та розвитку устрою Італії, який проаналізований у праці Панова А. В. Автор зазначає, що на найнижчому рівні адміністративно-територіального устрою знаходяться комуни – об'єднання, що налічують від одного до декількох населених пунктів. У 2009 році в Італії існувало 8100 комун. Особливістю таких утворень є їх диспропорційність як з огляду на площу та кількість населення, так і на кількість комун у межах окремих територій та щільність населення. Найбільшою комуною за площею та чисельністю населення є Рим (площа – 1307,77 кв км, населення – 1 761 477 чол). Найменшою за чисельністю мешканців є Педезіна в Ломбардії, яка нараховує 34 особи, а за територією – Фієра-ді-Прімієро у Трентіно – 0,15 кв км [6, с. 58].

Причому, як зазначає автор, державна влада утворює власні територіальні органи на рівні провінцій та регіонів, а в комунах у повній мірі делегує відповідні функції органам місцевого самоврядування; фундаментальним у цьому аспекті виступає рівень провінції. Місцеве самоврядування здійснюється на всіх трьох рівнях устрою: значна ступінь децентралізації, яка полягає в широкому застосуванні принципу субсидіарності, та делегування повноважень від центральних органів влади до органів місцевого самоврядування, що для здійснення відповідних функцій наділяються повноваженнями, компетенцією, фінансовими ресурсами та відповідальністю. Представники центрального уряду, якими є префекти в провінціях та

комісари регіонів, окрім повноважень із координації дій територіальних органів державної влади, здійснюють нагляд за законністю діяльності органів місцевого самоврядування, а також виступають в якості ланки, що поєднує місцеве самоврядування й уряд [6, с. 60].

Доскіч Л. першочерговим завданням адміністративно-територіальної реформи в Україні вважає досягнення реалізації інтересів місцевих громад, а не адміністративних, політичних та економічних пріоритетів місцевих еліт. Автор вказує на необхідність створення ефективних інституційно-процедурних ін-

струментів для максимального залучення населення до процесу планування й безпосереднього проведення адміністративно-територіальної реформи України, що повинно мінімізувати роль домінуючого адміністративного чинника під час формування та реалізації перспективних планів створення об'єднаних територіальних громад на районному й обласному рівнях [3, с. 136].

Без сумніву, можна зазначити, що динаміка розвитку більшості регіонів у 2017 році в порівнянні з попередніми роками є позитивною, про що свідчить такий показник як капітальні інвестиції, величина яких зростає (табл. 1).

Таблиця 1

Динаміка капітальних інвестицій за регіонами у 2014-2017 роках (млн грн)

Області	Кількість ОТГ	2014 рік	приріст, %	2015 рік	приріст, %	2016 рік	приріст, %	2017 рік	приріст, %
Дніпропетровська	56	20357	-4,4	25920	+27,3	33169	+28,0	42908	+29,0
Житомирська	45	2905	-3,3	4044	+39,2	5573	+37,8	7722	+38,6
Волинська	40	3390	+4,2	6167	+82,0	6384	+3,5	7042	+10,3
Тернопільська	40	2590	-13,0	3827	+47,7	4888	+27,7	7150	+46,3
Полтавська	39	8828	-7,4	8338	-5,5	15265	+83,1	15856	+3,9
Хмельницька	39	4078	+12,1	6809	+67,0	9123	+34,0	10500	+15,1
Чернігівська	37	2621	-7,8	3550	+35,4	5318	+49,8	7351	+38,2
Запорізька	36	7034	+2,8	7794	+10,8	11040	+41,6	15880	+43,8
Львівська	35	9555	-2,3	13386	+40,1	18605	+39,0	24106	+29,6
Вінницька	34	5675	-7,1	7373	+29,9	8302	+12,6	11744	+41,4
Миколаївська	28	3771	-24,7	5990	+58,8	9730	+62,4	11178	+14,9
Сумська	28	2798	+2,8	3663	+30,9	5763	+57,3	6947	+20,5
Херсонська	26	2208	+3,9	3107	+40,7	4591	+47,7	7362	+60,4
Черкаська	26	3262	-4,4	4486	+37,5	6499	+44,9	8144	+25,3
Чернівецька	26	1687	-25,2	2789	+65,3	2669	-4,3	2992	+12,1
Одеська	25	9361	-21,1	9983	+6,6	16729	+67,6	22300	+33,3
Рівненська	25	2805	-1,1	4334	+54,5	4324	-0,2	6127	+41,7
Івано-Франківська	23	6837	+42,5	9609	+40,5	7948	-17,2	9708	+22,1
Кіровоградська	13	3122	-3,2	4057	+29,9	6355	+56,6	7321	+15,2
Харківська	12	8032	-13,6	11247	+40,0	16546	+47,1	19362	+17,0
Донецька	9	13155	-52,9	8304	-36,9	11902	+43,3	17269	+45,1
Київська	9	19653	-5,0	24359	+23,9	33411	+37,2	34494	+3,2
Луганська	8	5223	-54	2060	-60,5	4122	+100	3330	-19,2
Закарпатська	6	2639	-0,3	3778	+43,2	4663	+23,4	5624	+20,6

Джерело: складено та доопрацьовано авторами на основі даних Державної служби статистики України.

Ми намагалися прослідкувати зміни у динаміці капітальних інвестицій і чисельності зайнятого населення у областях України, де створено об'єднані територіальні громади. Звичайно, буде не зовсім правильним зробити висновок, що це трапилося завдяки формуванню ОТГ. Проте, проаналізувавши дані табл.

1, можна побачити, що відсоток приросту капітальних інвестицій більший у регіонах, де простежується більша кількість об'єднаних територіальних громад.

Дещо покращується динаміка показників на ринку праці в окремих областях, про що свідчать дані табл. 2.

Таблиця 2

Динаміка чисельності зайнятого населення у віці 15-70 років за регіонами (тис осіб)

Області	Кількість ОТГ	2014 рік	приріст, %	2015 рік	приріст, %	2016 рік	приріст, %	2017 рік	приріст, %
Дніпропетровська	56	1473	-3,8	1480	+0,5	1425	-3,7	1391	-2,4
Житомирська	45	515	-6,7	507	-1,6	508	+0,2	511	+0,6
Волинська	40	411	-7,8	397	-3,4	382	-3,8	366	-4,2
Тернопільська	40	416	-6,1	406	-2,4	408	+0,5	399	-2,2
Полтавська	39	603	-6,9	584	-3,2	570	-2,4	575	+0,9
Хмельницька	39	522	-9,1	500	-4,2	510	+2,0	516	+1,2
Чернігівська	37	439	-7,2	432	-1,6	425	-1,6	426	+0,2
Запорізька	36	774	-5,8	745	-3,7	735	-1,3	720	-2,0
Львівська	35	1038	-6,1	1042	+0,4	1047	+0,5	1051	+0,4
Вінницька	34	662	-6,1	675	+2,0	659	-2,4	641	-2,7
Миколаївська	28	501	-6,2	509	+1,6	498	-2,2	490	-1,6
Сумська	28	481	-6,8	470	-2,3	478	+1,7	481	+0,6
Херсонська	26	450	-6,3	446	-0,9	441	-1,1	442	+0,2
Черкаська	26	524	-6,8	523	-0,2	517	-1,1	518	+0,2
Чернівецька	26	371	-5,4	367	-1,1	376	+2,5	379	+0,8
Одеська	25	1009	-5,2	1016	+0,7	1000	-1,6	987	-1,3
Рівненська	25	476	-3,8	488	+2,5	474	-2,9	460	-3,0
Івано-Франківська	23	548	-2,7	558	+1,8	557	-0,2	559	+0,4
Кіровоградська	13	391	-9,9	387	-1,0	376	-2,8	377	+0,3
Харківська	12	1225	-4,5	1231	+0,5	1237	+0,5	1247	+0,8
Донецька	9	1752	-11,0	756	-56,8	748	-1,1	734	-1,9
Київська	9	724	-4,5	740	+2,2	736	-0,5	741	+0,7
Луганська	8	878	-13,2	306	-65,1	298	-2,6	292	-2,0
Закарпатська	6	521	-3,7	519	-0,4	505	-2,7	496	-1,8

Джерело: складено та доопрацьовано авторами на основі даних Державної служби статистики України.

На величину капітальних інвестицій та кон'юнктуру регіональних ринків

праці впливає значна кількість суб'єктивних та об'єктивних чинників, таких як

збройний конфлікт на сході країни, а також норма прибутку на вкладений капітал, інфляція, величина заробітної плати, можливість отримувати прибутки та доходи за кордоном тощо.

Результати масштабних реформ не можуть миттєво проявлятися у зростанні показників. Проте, на нашу думку, започатковані зміни адміністративно-територіального устрою країни обов'язково дадуть позитивний результат, зокрема у частині фінансування та надання більших повноважень місцевим органам влади.

Разом з тим, Симоненко В. К. проаналізував дії законодавчої та виконавчої влади за останні чотири роки щодо проведення найважливіших реформ і дійшов до висновку, що:

- процес проведення реформ зведений до вирішення питань децентралізації, добровільно-механічного створення об'єднаних громад;
- реалізуються не основні реформи (адміністративна і адміністративно-територіальна), а вузьконаправлена секторальна реформа;
- децентралізація, що проводиться за нинішніми лекалами, нічого

кардинально не вирішує. Ефективність процесу децентралізації може бути досягнута тільки за умови одночасного і успішного проведення адміністративної і адміністративно-територіальної реформ [7, с. 5].

Висновки та перспективи подальших досліджень. Підводячи підсумки, можна зазначити, що розгортання реформи адміністративно-територіального устрою України – зважене та доволі вірне рішення на сучасному етапі розвитку національної економіки. Попередній формат, на нашу думку, був недосконалим, що проявлялось у неефективному розподілі та перерозподілі бюджетних ресурсів на потреби суспільства.

Сучасна модель адміністративно-територіального устрою України орієнтована на забезпечення стабільного розвитку територіальних утворень нашої держави. Адже вона передбачає зміну повноважень у частині запровадження та мобілізації місцевих податків і зборів, що дасть можливість наповнити місцеві бюджети та ефективно перерозподіляти фінансові ресурси.

Список використаної літератури

1. Гейко, Л. Ціль та сутність реформування системи місцевого самоврядування та територіальної організації влади / Л. Гейко, Ю. Луценко, Р. Ковальова // Науковий вісник Одеського національного економічного університету. – 2017. – № 7–8. – С. 64–78.
2. Довгаль, С. В. Макроекономічні аспекти реформування адміністративно-територіального устрою як чинника підвищення ефективності державного та регіонального управління / С. В. Довгаль, Г. П. Пасемко, Л. Г. Бага // Вісник ХНАУ. Серія : Економічні науки. – 2017. – № 4. – С. 208–217.
3. Доскіч, Л. Політико-правові інструменти забезпечення політичної участі громадян у процесі адміністративно-територіальної реформи в Україні / Л. Доскіч // Науковий вісник Східноєвропейського національного університету імені Лесі Українки. Міжнародні відносини. – 2017. – № 10. – С. 132–139.
4. Конституція України : Закон від 28.06.1996 № 254к/96-ВР [Електронний ресурс] // Відомості Верховної Ради України. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80/page>.

5. Малько, Ю. Реформування адміністративно-територіального устрою України і його вплив на державне управління сільським розвитком у XX-XXI ст. / Ю. Малько // Державне управління та місцеве самоврядування. – 2017. – Вип. 1. – С. 35-41.
6. Панов, А. В. Адміністративно-територіальний устрій Італії: сучасність та реформування / А. В. Панов // Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право. – 2016. – Вип. 41(2). – С. 57–60.
7. Симоненко, В. К. Реформи: адміністративно-територіальна, адміністративна і децентралізації – триєдині / В. К. Симоненко // Регіональна економіка. – 2017. – № 2. – С. 5–9.
8. Христенко, О. А. Соціально-економічні наслідки розвитку регіонів України за умов реформування адміністративно-територіального устрою / О. А. Христенко, Н. О. Красовська // *Modern economics*. – 2018. – № 7. – С. 192–202.

References

1. Heiko, L., Lutsenko, Yu. and Kovalova, R. (2017), “Purpose and essence of the reform of the system of local self-government and territorial organization of power”, *Naukovyi visnyk Odeskoho natsionalnoho ekonomichnoho universytetu*, no. 7–8, pp. 64–78.
2. Dovhal, S. V., Pasemko, H. P. and Baha, L. H. (2017), “Macroeconomic aspects of reforming the administrative-territorial system as a factor for increasing the effectiveness of state and regional governance”, *Visnyk KhNAU. Serii: Ekonomichni nauky*, no. 4, pp. 208–217.
3. Doskich, L. (2017), “Political and legal instruments for ensuring political participation of citizens in the process of administrative-territorial reform in Ukraine”, *Naukovyi visnyk Skhidnoievropeiskoho natsionalnoho universytetu imeni Lesi Ukrainky. Mizhnarodni vidnosyny*, no. 10, pp. 132–139.
4. The Verkhovna Rada of Ukraine (1996), The Law of Ukraine “Constitution of Ukraine”, available at: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80/page> (Accessed 28 May 2018).
5. Malko, Yu. (2017), “Reforming the administrative-territorial structure of Ukraine and its influence on state governance of rural development in XX-XXI centuries”, *Derzhavne upravlinnia ta mistseve samovriadvannia*, issue 1, pp. 35–41.
6. Panov, A. V. (2016), “Italy’s administrative and territorial system: modernity and reform”, *Naukovyi visnyk Uzghorodskoho natsionalnoho universytetu. Serii: Pravo*, issue 41(2), pp. 57–60.
7. Symonenko, V. K. (2017), “Reforms: administrative, territorial, administrative and decentralization – triune”, *Rehionalna ekonomika*, no. 2, pp. 5–9.
8. Khrystenko, O. A. and Krasovska, N. O. (2018), “Socio-economic consequences of the development of regions of Ukraine in the context of reforming the administrative-territorial system”, *Modern economics*, no. 7, pp. 192–202.

Бібліографічний опис для цитування:

Савченко, В. Ф. Вплив адміністративно-територіальної реформи на соціально-економічний розвиток України / В. Ф. Савченко, В. О. Стойка, С. О. Стойка // Науковий журнал «Економічні горизонти». – 2018. – № 2(5). – С. 28–34.