

РЕФОРМУВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНОГО УСТРОЮ КРАЇНИ ЯК ШЛЯХ НАГРОМАДЖЕННЯ ІНСТИТУЦІОНАЛЬНОЇ СКЛАДОВОЇ СОЦІАЛЬНОГО КАПІТАЛУ

У статті розглянуто питання нагромадження інституціональної складової соціального капіталу в контексті реформування адміністративно-територіального устрою України. Визначено головні проблеми, запропоновано комплекс заходів щодо покращення справ у цій сфері та зроблено відповідні висновки.

In the article questions of the accumulation of the institutional component of social capital in the context of reform of the administrative-territorial structure of Ukraine are considered. Key issues, are identify a set of measures to improve the situation in this sphere is proposed and certain condusions are made.

Постановка проблеми у загальному вигляді. Сьогодні інституціональна складова соціального капіталу Україні в значній мірі визначає перспективи подальшого соціально-економічного розвитку країни. Недосконалість державного устрою країни та її адміністративно-територіального устрою стримує створення сприятливого життєвого середовища, необхідного для сталого розвитку дієздатної громади та надання мешканцям якісних та доступних публічних послуг.

Це обумовлює необхідність пошуку шляхів та механізмів вдосконалення адміністративно-територіального устрою та його законодавчого забезпечення.

Аналіз досліджень і публікацій останніх років. Більшість існуючих підходів (В. М. Геєць, Ю. Гаврилечко, Т. Ю. Сідоріна) щодо нагромадження та використання соціального капіталу зосереджено на його індивідуально-мережевій складовій.

В той же час, недостатня увага приділяється питанням розвитку інституціональної складової соціального капіталу, у тому числі такого її елементу, як адміністративно-територіальний устрій.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Потрібно відмітити, що відсутній системний підхід до реформування адміністративно-територіального устрою країни, особливо в частині розподілу повноважень між органами виконавчої влади та місцевого самоврядування, фінансового, ресурсного та кадрового забезпечення громад.

Постановка завдання. Автор вважає необхідним проаналізувати головні проблеми адміністративно-територіального устрою країни та запропонувати комплекс заходів щодо його вдосконалення.

Виклад основного матеріалу дослідження. Сьогодні вже визнано, що фізичний, людський та природний капітал лише частково визначають процес економічного зростання, оскільки є ще один вид капіталу – соціальний капітал, що визначає рівень організації та взаємодії економічних агентів у процесі забезпечення економічного росту й розвитку [1].

Соціальний капітал можна також розглядати як каталізатор, що сприяє нагромадженню інших видів капіталу і підвищенню ефективності їхнього використання, у тому числі зменшенню трансакційних витрат, а також зниженню соціальної вразливості, майнової диференціації населення, зростанню його соціальної консолідації. Можна виділити дві складові соціального капіталу: індивідуально-мережну та інституціональну.

Перша охоплює соціальний капітал, обумовлений зв'язками між членами соціальних груп і між групами. Під інституціональною складовою соціального капіталу мається на увазі

інституціональне середовище, що є визначальним фактором міцності суспільного устрою. Таке розуміння відображає думку, відповідно до якої здатність соціальних груп забезпечити їхні колективні інтереси обумовлена вищестоящими формальними інституціями.

Довіра, прозорі й прогнозовані дії держави, низький рівень корупції, незалежна система судових органів, надійно гарантовані майнові права – це тільки деякі риси суспільства і його соціального капіталу, без якого успішний соціально-економічний розвиток України неможливий [2].

На жаль рівень довіри до органів влади, особливо центральних перебуває, на низькому рівні [3, с.369].

Важливим показником інституціональної складової соціального капіталу є співвідношення між центральними органами влади, місцевими органами влади й органами місцевого самоврядування.

Сьогодні в Україні спостерігається надмірна концентрація влади й фінансів на державному рівні. У сукупності з неефективним адміністративно-територіальним устроєм країни це не дозволяє органам місцевої влади й місцевого самоврядування ефективно вирішувати покладені на них завдання.

Сьогодні в Україні більше 12 000 адміністративно-територіальних утворень, значна частина яких не в змозі забезпечити себе фінансово за рахунок місцевих податків та зборів. Відповідно, місцева влада не може забезпечити надання необхідних населенню публічних послуг. У цьому зв'язку можна виділити наступні основні проблеми [4]:

- низька якість публічних послуг населенню. У більшості сільських, селищних бюджетів видатки на виплату заробітної плати й нарахування на неї становлять більше 90 %;
- зношена інфраструктура. Комунальна інфраструктура зношена більш, ніж на 60%. Кількість аварій у ЖКГ за останні 10 років зросла у 5 разів. Близько 70% автодоріг мають потребу в капітальному ремонті;
- низька фінансова незалежність. Відповідно до розрахунків Асоціації міст, у 2009 році недофінансування видатків на місцевому рівні склало 12,1 млрд. грн.

Переважає більшість територіальних громад України через їх надмірну подрібненість і надзвичайно слабку фінансову базу не спроможна виконувати повноваження місцевого самоврядування.

Це не відповідає європейським вимогам, згідно яких місцеві територіально-адміністративні утворення повинні мати достатній фінансово-економічний, інституційний та кадровий потенціал для забезпечення населення суспільними публічними послугами та поступального соціально-економічного розвитку відповідних територій в межах визначених їм повноважень.

Концентрація переважної більшості владних повноважень щодо соціально-економічного та культурного розвитку територій в руках органів виконавчої влади суперечить принципу субсидіарності, закріпленому в Європейській хартії місцевого самоврядування.

Існуюча законодавча база формування місцевих бюджетів та їх виконання створює умови до втручання органів виконавчої влади у сферу компетенції місцевого самоврядування.

Наявність великої кількості державних контролюючих структур, діяльність яких може бути використана і використовується для впливу на органи та посадових осіб місцевого самоврядування, негативно впливає на розвиток інституціональної складової соціального капіталу [5].

Недосконалість законодавства про місцеве самоврядування в Україні призводить до конфліктів між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування.

В першу чергу, такі конфлікти виникають між радами та їх виконавчими комітетами; між місцевими радами та обраними населенням сільськими, селищними та міськими головами; між міськими головами і головами обласних (районних) державних адміністрацій; між радами та представниками територіальних громад тощо.

Низький рівень власних надходжень до місцевих бюджетів не стимулює органи місцевого самоврядування до економічного розвитку своїх територій. Обмежені бюджетні ресурси органів місцевого самоврядування не забезпечують достатнього фінансування для підтримки та подальшого розвитку місцевої інфраструктури. Міграція населення до більш розвинутих регіонів у пошуках кращих умов життя дедалі зменшує підприємницьку активність і кількість робочих місць, що призводить до зменшення бази оподаткування.

За даними Міністерства регіональної політики та будівництва України власні надходження органів місцевого самоврядування становлять невелику частку місцевих бюджетів: менш, ніж 10% від загальних надходжень.

Питома вага місцевих бюджетів у зведеному Державному бюджеті – 40%, питома вага обласних бюджетів в загальному обсязі місцевих бюджетів – 38%, питома вага бюджетів міст обласного значення – 47%, районних бюджетів – 15% (питома вага бюджетів сіл, селищ, міст районного значення у зведеному районному бюджеті складає 15 – 20 відсотків).

Тобто, під час планування до бюджетів міст обласного значення свідомо закладається у 3 рази більше коштів, ніж до районних бюджетів [5].

Такий стан справ стримує розвиток повноцінного місцевого самоврядування у селах, селищах та містах районного значення.

Сьогодні співвідношення між максимальними і мінімальними видатками місцевих бюджетів в розрахунку на душу населення для міст – обласних центрів складає 1,5; для міст обласного значення – 5,5; для міст районного значення – 9,5; а для сіл, селищ – десятки разів. Видатки на делеговані повноваження у більшості громад становлять до 90 і більше відсотків видатків місцевих бюджетів.

Більша частина видатків на делеговані повноваження місцевих бюджетів пов'язана із фінансуванням заробітної плати працівників бюджетних установ. Але коштів, наданих у вигляді трансферів з Державного бюджету, часто не вистачає навіть для повної виплати цих заробітних плат.

Нестача коштів на ремонт та технічне переоснащення бюджетних установ призводить до того, що міста, які мають досить великі власні надходження, фінансують за свій рахунок капітальні та поточні видатки, пов'язані із делегованими повноваженнями, хоча могли б використовувати ці кошти для розвитку місцевої інфраструктури (благоустрою і соціально-економічного розвитку) [5]. Сьогодні близько 70% об'єктів соціальної інфраструктури передано на баланси міських, сільських і селищних рад.

Проте, у результаті застосування чинної схеми міжбюджетних трансфертів, складається ситуація, коли органи місцевого самоврядування позбавлені можливості самостійно вирішувати власні проблеми: одні – через залежність від дотацій, інші – через те, що зайві кошти вилучаються.

Органи місцевого самоврядування не мають стимулів для ефективного розвитку соціальної інфраструктури населених пунктів. Ситуація погіршується ще й тим, що нові закони часто встановлюють додаткові публічні зобов'язання місцевого самоврядування без відповідного фінансового забезпечення. Суттєвою проблемою місцевого самоврядування є не врегулювання правового статусу комунального майна. На практиці не завершено розподіл комунальних та державних земель. Як наслідок, наявні матеріальні ресурси місцевого самоврядування використовуються вкрай неефективно. Особливо це стосується землі, що належить економічно нерозвинутих громадам, які межують з великими економічними та промисловими центрами, а також комунальної землі та нерухомості у містах.

Причина неефективного управління комунальним майном криється не тільки у

правовій невизначеності його статусу, але й внаслідок корупції у поєднанні із відсутністю системи моніторингу та контролю за використанням комунального майна та інших місцевих ресурсів.

Однією з головних причин неефективного функціонування органів місцевого самоврядування є незадовільний рівень професійної підготовки службовців. Це суттєво знижує якість надання публічних послуг населенню. Проблема людського потенціалу стає особливо важкою в малих територіальних громадах – через відтік або деградацію працездатного населення.

Гострою залишається проблема розмежування повноважень між місцевими державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування про що йшлося вище. Багато публічних завдань, які могли належати до повноважень місцевого самоврядування, сьогодні залишаються у компетенції органів державної виконавчої влади.

Для цього є і об'єктивна причина: нераціональний адміністративно-територіальний устрій, економічна та демографічна відмінності районів та громад, що значно ускладнюють забезпечення однакової якості та кількості публічних послуг і знижують ефективність використання наявних фінансових та людських ресурсів.

Всі вищенаведені проблеми загострюються відсутністю дієвих механізмів участі місцевих громад у діяльності місцевої влади та контролю за нею. Залучення громадськості до прийняття важливих рішень залежить від суб'єктивних чинників, і не регламентовано законодавчо. Законодавство ж про місцеві референдуми не відповідає сучасним вимогам. До цього додається закритість органів місцевої влади: низький рівень участі населення в процесі прийняття управлінських рішень в системі місцевого самоврядування, закритість від територіальної громади органів місцевого самоврядування. Влада на місцях керується не стільки інтересами громади, скільки інтересами центральної влади та/або власними егоїстичними інтересами.

Сьогодні задача реформування адміністративно-територіального устрою країни є частиною більш загальної задачі реформування системи державного управління, спрямованої на надання громадянам та суспільству якісних публічних послуг та підвищення ефективності адміністрування. Тому реформування адміністративно-територіального устрою країни не можливе без попереднього або паралельного здійснення цілого комплексу заходів, пов'язаних з реформуванням державного управління, місцевого самоврядування і бюджетної сфери, підвищенням ефективності регіональної політики.

Виходячи з вищевикладеного, можна запропонувати комплекс заходів, спрямованих на реформування адміністративно-територіального устрою країни:

- встановлення чіткого розподілу повноважень між рівнями, органами та посадовими особами місцевого самоврядування;
- здійснення розподілу повноважень між різними рівнями адміністративно-територіальних одиниць за принципом субсидіарності;
- впорядкування механізмів делегування місцевими радами повноважень місцевим державним адміністраціям;
- передача виконавчої влади органам місцевого самоврядування на обласному та районному рівні, що передбачає створення їх виконавчих органів;
- законодавче визначення публічних послуг, що надаються на рівні громад, районів та регіонів;
- розробка методології визначення стандартів публічних послуг, їх вартості та запровадження у практику;
- розробка технологій (формальних процедур) надання публічних послуг та визначення показників якості їх виконання;
- визначення розміру громад (територія та кількість населення), виходячи з вимог доступності соціальних послуг та галузевих норм мінімальної завантаженості бюджетних установ, що надають публічні послуги;
- визначення нормативних обсягів фінансування для надання публічних послуг та оцінка

- спроможності держави забезпечити це;
- забезпечення фінансової спроможності органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади виконувати повноваження, визначені законодавством для відповідного рівня адміністративно-територіальних одиниць;
 - утворення прямих міжбюджетних відносин між Мінфіном та адміністративно-територіальними одиницями кожного рівня;
 - законодавче закріплення джерел та обсягів фінансування адміністративно-територіальних одиниць, необхідних для здійснення ними своїх повноважень;
 - зменшення частки трансфертів у структурі доходів місцевих бюджетів та зниження рівня їхньої ротаційності;
 - фінансове стимулювання об'єднання громад;
 - підвищення ефективності управління та посилення контролю за цільовим використанням коштів, майна та інших місцевих ресурсів;
 - внесення змін у земельне законодавство, спрямованих на усунення порушення принципу повсюдності місцевого самоврядування та підвищення ресурсного забезпечення громад;
 - організація на нових засадах державної служби та служби в органах місцевого самоврядування;
 - впровадження дієвих механізмів участі місцевих громад у діяльності місцевої влади та контролю за їхньою діяльністю;
 - розвиток у населення навичок безпосередньої участі у вирішенні питань місцевого значення.

Висновки і перспективи подальших розробок. Реформування адміністративно-територіального устрою країни є важливим фактором нагромадження її соціального капіталу та однією з умов успішного соціально-економічного розвитку України.

Здійснення реформи адміністративно-територіального устрою країни не можливе без попереднього або паралельного здійснення цілого комплексу заходів, пов'язаних з реформуванням державного управління, місцевого самоврядування і бюджетної сфери, підвищенням ефективності регіональної політики, внесенням змін у податкове та земельне законодавство. У подальшому дослідження має перспективу у напрямку конкретизації запропонованих заходів щодо реформування адміністративно-територіального устрою країни.

Список використаної літератури

1. Сидорина Т. Ю. Социальный капитал организации и социальная политика российского предприятия // Т. Ю. Сидорина / Журнал исследований социальной политики. – 2007. – № 3. – С. 319–334.
2. Мачеринскене И. Социальный капитал организации: методология исследования // И. Мачеринскене, Р. Минкуте-Генриксон, Ж. Симанавичене / СОЦИС. Социологические исследования. – М.: Наука, 2006. – № 3. – С. 29–39.
3. Геєць В. М. Суспільство, держава, економіка: феноменологія взаємодії та розвитку / В. М. Геєць // НАН України, Інститут економіки та прогнозування НАН України. – К., 2009. – 864 с.
4. Гаврилечко Ю. Нужна ли сегодня Украине административно-территориальная реформа? / Ю. Гаврилечко [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://odnarodyna.com.ua/articles/6/1305.html>.
5. Сайт Міністерства регіонального розвитку та будівництва України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.minregionbud.gov.ua/uk/index>.

Прийнято до друку 02.08.2011