

УДК 352.073.52

РЕФОРМУВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНОГО УСТРОЮ ЯК НЕОБХІДНА ПЕРЕДУМОВА ФОРМУВАННЯ ФІНАНСОВО САМОДОСТАТНІХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

Вишневська Н.В., ст. викл.

Ковальчук І.І.

Підцерковний Б.В.

Східноєвропейський національний університет імені Лесі Українки

В статье рассматриваются основные проблемы существующего административно-территориального устройства Украины, охарактеризованы подходы к совершенствованию действующей системы административно-территориального устройства, разработаны предложения по улучшению финансового обеспечения территориальных общин.

Ключевые слова: административно-территориальное устройство, территориальная община, финансовое обеспечение, административно-территориальная реформа, местное самоуправление.

The article revives the main problems of administrative-territorial structure of Ukraine, describes contemporary approaches and main directions for improving the current system of administrative-territorial structure, the suggestions for improving the financial support of local communities are developed.

Key words: administrative-territorial structure, local community, the financial support, the local government, administrative-territorial reform.

Постановка проблеми. В умовах фінансової нестабільності важливе значення має пошук шляхів економії бюджетних коштів, підвищення ефективності їх використання. Одним із способів вирішення цієї проблеми виступає реформування адміністративно-територіального устрою держави.

Дискусії щодо зміни адміністративно-територіального устрою (далі – АТУ) України тривають більше 20 років. Наявний АТУ гальмує розвиток місцевого самоврядування, оскільки формувався і функціонував за часів командно-адміністративної економіки. Місцеві бюджети не здатні утримувати надмірно великий управлінський персонал, забезпечувати виконання власних і делегованих повноважень.

Варто зауважити, що жодна реформа місцевого самоврядування не запрацює без змін в устрої держави. У регіонах сьогодні відбувається внутрішня стихійна субрегіоналізація, яка не враховує доступності для населення суспільних послуг.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Теоретичні і практичні аспекти реформування адміністративно-територіального устрою України знайшли відображення у працях багатьох вітчизняних науковців. Вагомий внесок у дослідження цього питання зробили такі вчені: Р.П. Безсмертний, Б.М.Данилишин, М.І.Долішній, Ф.Д.Заставний, М.І.Карлін, О.П.Кириленко, Н.І.Куценко, А.В.Лісовий, Д.В.Нехайчук та інші.

Постановка завдання. Метою нашого дослідження є висвітлення сучасного стану і перспектив реформування АТУ України. Для реалізації мети необхідним є виконання таких завдань:

- проаналізувати основні проблеми АТУ України;
- охарактеризувати головні підходи до реформування АТУ країни;
- визначити основні напрями вдосконалення наявного територіального устрою;
- розглянути способи покращення фінансового забезпечення територіальних громад.

Виклад основного матеріалу дослідження. Територіальний поділ України має трирівневий характер. Найвищий рівень поділу охоплює Автономну Республіку Крим, 24 області та 2 міста з особливим статусом (Київ та Севастополь). Другий рівень територіального поділу – це 490 районів та 118 районів в містах. На найнижчому рівні територіального поділу знаходяться майже 30 тисяч місцевостей різного статусу, в тому числі 458 міст [1]. Однак, наявний АТУ України характеризується низкою проблем, серед яких головними ми виділяємо такі:

1) непорядкованість АТУ України. Базові адміністративно-територіальні одиниці (села, селища, міста) можуть належати до різних видів ієрархії, маючи при цьому різні критерії формування бюджету, використання природних ресурсів. На території багатьох адміністративно-територіальних утворень України розташовано інші адміністративно-територіальні одиниці (далі – АТО). Так, місто республіканського значення Ялта включає в себе 31 населений пункт, серед яких одне місто районного значення, селища міського типу, селища, село. Населені пункти Макарів-1 та Славутич, котрі розташовані в Житомирській та Чернігівській областях, належать до Київської. На території селища Велика Білозерка Запорізького регіону функціонує 4 сільради. Такий стан справ створює проблему розмежування прав різних громад, які знаходяться в межах однієї АТО;

2) надмірна подрібненість адміністративно-територіальних одиниць. В Україні нараховується

більше 12000 АТО, до складу яких входить приблизно 11000 сільських і селищних рад. Вартим уваги є те, що при зменшенні чисельності сіл на 347 у 2011 р. порівняно з 1990 р., кількість сільрад зросла з 8996 до 10278 одиниць [2]. Загальна кількість сільських і селищних бюджетів в Україні утричі більша, ніж у Франції, яка має однопорядкову з нашою державою площу та населення. Закономірно, що це призводить до розпорошеності бюджетних ресурсів і фінансово-економічної неспроможності майже всіх сільських громад виконувати поставлені перед ними завдання;

3) значне зростання чисельності органів управління. За даними Національного агентства України з питань державної служби, з 2002 р. до 2011р. кількість посадових осіб місцевого самоврядування зросла з 67660 до 99204 осіб, або на 32%. У всіх органах виконавчої влади в 2012 р. порівняно з 1992 р. чисельність працівників збільшилась у 4,6 разу (до 293179 осіб), хоча від часу здобуття незалежності населення України скоротилося на 6,5 млн. осіб [3]. На підвищення чисельності управлінського персоналу великий вплив має відсутність чіткого розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування та місцевими державними адміністраціями. На сьогодні дублюються десятки повноважень зазначених органів;

4) наявність великої диспропорційності рівнів соціально-економічного розвитку між АТО одного рівня. В Україні відбувається наростання територіальних відмінностей у рівнях соціально-економічного розвитку і в умовах життя людей. Це загрожує виникненням соціальних конфліктів, руйнівна сила яких, згідно з матеріалами Давоського форуму, на 15% більша, ніж повеней та цунамі [4];

5) відсутність достатнього фінансового забезпечення територіальних громад. Дотація фінансового вирівнювання надається понад 90 % всіх бюджетів в Україні. Така велика кількість дотаційних бюджетів суперечить логіці вирівнювання, свідчить про надмірно централізоване збалансування місцевих бюджетів. Фактично при такому фінансовому вирівнюванні мова йде не про створення рівних умов для життєдіяльності та розвитку в регіонах і на місцях, а, радше, про централізоване покриття розриву між доходами та видатками місцевих бюджетів. При цьому очевидно, що місцеві бюджети (особливо обласні) недостатньо забезпечені власними фінансовими ресурсами [5]. Новий Бюджетний і Податковий кодекси України не просто не вирішили, а навіть загострили питання фінансової самодостатності територіальних громад.

Слід зазначити, що в Україні робота над вирішенням описаних проблем ведеться вже давно. Проте, фактично єдиним системним проектом реформи АТУ, в якому відображені як концептуальні засади реформи, так і деякі питання її практичної реалізації, є проект, розроблений робочою групою під керівництвом Р. Безсмертного, який мав на меті впорядкування територіального поділу країни на базовому рівні (рівні громад) та на середньому рівні (рівні районів), оскільки саме на цих рівнях має надаватися найбільша кількість послуг населенню [6]. Згідно з цим законопроектом, до першого рівня територіального поділу повинні належати області (регіони), до другого – райони, до третього – громади. Громада утворюється за умови, якщо в її межах проживає, як правило, не менш як 5000 жителів з урахуванням доступності адміністративного центру громади для жителів поселень та поселенських утворень, розташованих у її межах. За умови, що площа громади в розрахунку на одного жителя перевищує більш як вдвічі середню, по Україні для сільських громад чисельність населення має становити понад 3500 осіб. У деяких випадках Верховна Рада України може утворити громаду з меншою чисельністю населення, але на менше 1500 жителів. Чисельність населення району не повинна бути меншою, ніж 40000 осіб [7].

При обговоренні концепції реформи в 2005 році критики вказували на те, що така схема територіальних змін може дати позитивний результат тільки у тісному взаємозв'язку із реформами в бюджетній, податковій, муніципальній сферах. В цьому ж законопроекті не було наведено чітких практичних механізмів фінансового забезпечення таких змін.

Серед найпопулярніших моделей реформування системи АТУ також вважається модель, запропонована Українською асоціацією місцевих та регіональних влад. Пропонується запровадити департаменти як альтернативу до варіанта укрупнення районів. Із запровадженням департаментів стає недоцільним укрупнення районів. За проектом асоціації, на рівні департаментів будуть діяти тільки органи виконавчої та судової влади, зокрема: департаменти місцевих державних адміністрацій, представництва міністерств, відомства, податкових адміністрацій, СБУ, МВС, прокуратури, судів, ЦВК та інші органи. На рівні департаментів утворюються органи місцевого самоврядування. У перспективі, з укрупненням областей та після впорядкування територіального устрою на первинному рівні, департаменти могли б увійти до переліку основних (конституційних) АТО України [8].

Оригінальним є підхід до проведення адміністративно-територіальної реформи А.В. Лісового. Вчений пропонує формувати дворівневу схему адміністративно-територіального устрою, утворивши близько 50–60 земель чи округів (міні-областей) і 3000–3500 громад (міні-районів). Звідси випливає, що більшість областей необхідно буде поділити на менші адміністративні утворення. Це дасть змогу позбутися диспропорцій між сучасними областями щодо території та кількості населення. Поділ областей на нові адміністративно-територіальні утворення – землі (округи) вирішує також проблему ексцентричного розміщення обласних центрів. З 24 областей у 18 центри розміщені ексцентрично. Оскільки ми повинні забезпечити транспортну досяжність до обласного центру не більше 1,5 години, то

саме поділ областей на землі (округи) дозволить вирішити цю проблему [9].

Найбільш наближений до історико-етнографічного поділу регіонів проект адміністративної реформи запропонував І. Мельник. Він вважає доцільним в основу адміністративного устрою держави покласти 11 земель із досить широкими правами в галузі самоврядування, які виникли історично і мали приблизно однаковий склад населення. У переліку цих земель дослідник називає: Волинь (Волинська та Рівненська області); Галичина (Львівська, Тернопільська, Івано-Франківська області); Закарпаття (Закарпатська область); Буковина (Чернівецька область); Правобережжя (Житомирська, Вінницька, Хмельницька, Черкаська області); Гетьманщина (Київська, Чернігівська, Полтавська області); Слобожанщина (Харківська та Сумська області); Донбас (Донецька та Луганська області); Придніпров'я (Дніпропетровська, Запорізька, Кіровоградська області); Чорномор'я (Одеська, Миколаївська та Херсонська області); Крим (Автономна республіка Крим) [10].

Таким чином, враховуючи вищевикладену інформацію, вважаємо необхідними здійснення таких напрямів вдосконалення АТУ України:

1) запровадження упорядкованої трирівневої системи АТУ України. Для реалізації цього напрямку за основу варто взяти проект Закону України «Про територіальний устрій України» 2005 року. Необхідно зосередитися на реформуванні первинного рівня місцевого самоврядування, який безпосередньо наближений до конкретної людини – громад.

Для укрупнення територіальних громад сіл і селищ розроблений проект Закону України «Про об'єднання територіальних громад». Цей закон передбачає створення конкретних механізмів проведення такого об'єднання. Однак, ми вважаємо, що в законопроекті є певні недоліки. Так, максимальну відстань від адміністративного центру об'єднаної територіальної громади до найвіддаленішого населеного пункту цієї громади по автомобільних дорогах загального користування варто зробити меншою, ніж передбачені законом 30 км. При сучасному стані доріг, транспортному сполученні жителі віддалених сіл будуть позбавлені можливості отримувати послуги, що надаються в адміністративному центрі громади [11]. При формуванні повноцінної територіальної громади важливим є застосування комплексного підходу. Використання лише критеріїв величини та чисельності населення не гарантує забезпечення економічного і соціального розвитку громад і не повинно бути самоціллю адміністративно-територіальної реформи. З метою якнайшвидшого введення в дію законопроекту «Про об'єднання територіальних громад» варто зобов'язати облдержадміністрації розробити протягом року перспективні плани формування громад, де також потрібно визначити межі районів відповідно до передбачених законодавством норм;

2) розширення повноважень органів місцевого самоврядування. У контексті реалізації цього напрямку необхідно утворити виконавчі органи обласних і районних рад. Нинішня діяльність обласних та районних державних адміністрацій суперечить по своїй суті Європейській хартії місцевого самоврядування. Ці структури мають виконувати тільки контрольно-наглядові функції. На базовий рівень (громади) із центрального, регіонального та районного рівнів повинна бути передана максимально можлива кількість повноважень. Це є умовою реального дотримання принципу субсидіарності при реалізації бюджетної політики на регіональному рівні;

3) створення фінансово самодостатніх територіальних громад. Необхідною умовою фінансової самостійності територіального самоврядування є належні фінансові ресурси. У плані цього питання потрібно враховувати досвід зарубіжних країн, особливо постсоціалістичних. Наприклад, в Польщі фінансова автономія територіальних громад забезпечується окремим законом про фінансування територіального самоврядування, який окреслює джерела фінансування та вирівнюючі механізми для забезпечення фінансової автономії бюджетів гмін, повітів та воєводств.

Гміни мають задовольняти потреби місцевої громади в суспільних послугах. Гміна самостійно фінансує видатки на утримання території, шляхів, вулиць, мостів, парків, охорону довкілля, водопостачання, каналізацію та вивезення сміття, забезпечення електроенергією, газом, первинну охорону здоров'я, дошкільні заклади та початкові школи, міський громадський транспорт, бібліотеки та культурні центри, спортивні майданчики тощо. Для цього гміна має закріплені джерела доходів у вигляді податків на власність, на сільськогосподарську діяльність, на використання лісових ресурсів, на підприємницьку діяльність та ін. Також гміна розпоряджається коштами від гербового збору, збору на геологічні розробки, місцевих зборів. Крім того, вона отримує фіксований відсоток загальнодержавних податків (27,6 % прибуткового податку з громадян, 5 % податку на прибуток підприємств). Бюджет гміни отримує й загальну субвенцію на освіту, бюджетне вирівнювання та компенсацію витрат і цільову дотацію з державного бюджету на делеговані державою повноваження [12].

В українському законодавстві місцеві податки та збори визначаються зверху, а сфера їх застосування є досить вузькою. Тому важливим кроком має стати вдосконалення системи місцевого оподаткування. На нашу думку, слід відновити податок з реклами, який діяв до запровадження нового Бюджетного кодексу. Для підвищення фінансової спроможності органів місцевого самоврядування необхідним є закріплення за бюджетами міст районного значення, сільськими, селищними 50 % податку на доходи фізичних осіб, частини податку на прибуток підприємств (не комунальних підприємств).

Щодо питання фінансового забезпечення проведення адміністративно-територіальної реформи, вважаємо доцільним використання коштів Фонду регіонального розвитку. Цей фонд розпочав

функціонувати у 2012 році в складі Державного бюджету України і складає не менше 2,5 % обсягу видатків загального фонду Державного бюджету за відповідний період. Кошти цього фонду спрямовуються на фінансування інвестиційних програм, які забезпечують виконання «Державної стратегії регіонального розвитку України на період до 2015 року», а саме на підтримку інвестиційної привабливості регіонів, розвиток на їх території інноваційних процесів та підприємницької активності, підтримку розвитку виробничої та соціальної інфраструктури та інші [13]. Також бюджетні кошти з цього фонду забезпечують виконання угод щодо регіонального розвитку та програм подолання депресивності територій, державних програм розвитку транскордонного співробітництва.

Висновки. Реформування АТУ є необхідною умовою підвищення фінансової спроможності органів місцевого самоврядування. Головними проблемами територіального устрою на сучасному етапі розвитку національної економіки виступають непорядкованість АТУ України, надмірна подрібненість АТО, значне зростання чисельності органів державного управління, наявність великих диспропорцій між АТО одного рівня, відсутність достатнього фінансового забезпечення територіальних громад. На сьогодні запропоновано два основних підходи до реформування АТУ, кожен з яких має чимало недоліків. Головними напрямками подальшого вдосконалення територіального устрою повинні стати запровадження упорядкованої трирівневої системи АТУ України, розширення повноважень органів місцевого самоврядування, створення фінансово самодостатніх територіальних громад.

Література

1. Форкун І. В. Фінансові аспекти адміністративно-територіальної реформи в Україні / І. В. Форкун, Н. Л. Фролова // Вісник Хмельницького національного університету. – 2009. – №2. – С. 97-101
2. Кількість адміністративно-територіальних одиниць в Україні на 1 січня 2012 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ukrstat.org/uk/operativ/operativ2012/fin/ds/ator/ator2012_u.htm
3. Хавронюк М. З чого складається держава? [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://dt.ua/POLITICS/z_chogo_skladaetsya_derzhava-105042.html
4. Нудельман В. Регіоналізація – нова релігія заходу? [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://dt.ua/POLITICS/regionalizatsiya_nova_religiya_zahodu-106081.html
5. Данилишин Б. Регіоналізм в Україні: реальність і перспективи [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://dt.ua/POLITICS/regionalizm_v_ukrayini_realnist_i_perspektivi-103914.html
6. Безсмертний Р. Основні засади адміністративно-територіального устрою в Україні [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.adm.dp.ua/OBLADM/Obladm.nsf/b19e47826f35603ec2256f29003c32ff/60e3a21fd141cd61c22571aa0027dbeb>
7. Проект Закону України «Про територіальний устрій України» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.csi.org.ua/www/?p=91>
8. Сучасні моделі вдосконалення адміністративно-територіального устрою України: порівняльний аналіз [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.visnyk-nanu.kiev.ua/suchasni-modeli-vdoskonalennya-administrativno-teritorialnogo-ustroyu-ukraini-porivnyalnij-analiz/>
9. Лісовий А. В. Адміністративно-територіальне реформування регіонів України / А. В. Лісовий // Актуальні проблеми розвитку економіки регіону. – 2010. – №6. – С. 80-90.
10. Мельник І. Національний склад населення та мовна ситуація в Україні // Державність. – 1992. – № 2. – С. 44-50.
11. Проект Закону України «Про об'єднання територіальних громад» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?pf3511=42091
12. Карлін М. І. Бюджетна система України: навч. посіб. / М. І. Карлін. — К.: Знання, 2008. — 428 с. [Електронний ресурс]: <http://lib.sumdu.edu.ua/library/DocDownloadForm?docid=186330>
13. Постанова Кабінету Міністрів України від 04.07.2012 «Питання державного фонду регіонального розвитку» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/656-2012-%D0%BF#n87>