

СУСПІЛЬНО-ГЕОГРАФІЧНИЙ ПІДХІД ДО ПРОБЛЕМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНОГО УСТРОЮ ОБЛАСТІ

Ключові слова: адміністративно-територіальний устрій, адміністративно-територіальна одиниця, місцевий бюджет, бюджетне забезпечення.

Актуальність теми. На сучасному етапі державотворення в Україні надзвичайно гостро постало питання вдосконалення адміністративно-територіального устрою держави. Адже адміністративно-територіальний устрій є одним з найважливіших державно-правових інститутів. Він являє

собою таку організацію території і управління, яка покликана сприяти ефективному здійсненню державою своїх функцій, без яких неможливе належне забезпечення прав і свобод громадян в суспільстві. Як відомо, функції держави реалізуються через її складові - адміністративно-територіальні одиниці, які є просторовою основою суспільних відносин в цілому і здійснення державної політики на місцях, зокрема.

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок з важливими науковими завданнями. Низовий рівень адміністративно-територіального устрою є найскладнішим, бо безпосередньо відповідає за умови та рівень життя населення. Відповідно до світових тенденцій, територіальні адміністративні утворення повинні мати достатній потенціал для забезпечення високого рівня суспільних послуг населенню, і поступального соціально-економічного розвитку територій [3]. Виходячи із світової і вітчизняної практики перетворень, на низовому рівні можна виділити наступні напрямки адміністративно-територіальної реформи стосовно низових (базових) адміністративно-територіальних одиниць (АТО): перший полягає в їх укрупненні (об'єднанні); другий – в розукрупненні (дробленні, фрагментації).

Наукова теорія і практика наблизилась до обґрунтованих норм щодо розмірів територіальних громад. Головним орієнтиром при цьому виступає чисельність населення. Європейський критерій розміру низової громади – 5000 тис. осіб – обґрунтований досвідом адміністративно-територіальних реформ і функціонування місцевого самоврядування. Дійсно, при зростанні чисельності населення зростають фінансові можливості громади, підвищується економічна ефективність за рахунок концентрації доходів бюджету по всіх видах надходжень і їх використання шляхом розширення вузьких місць і вирішення першочергових завдань, що не під силу дрібним територіальним утворенням [3].

На тлі великої кількості підходів щодо укрупнення територіальних громад, оптимальні розміри районів є питанням, що недостатньо вивчалось. Аналіз зарубіжного досвіду дозволяє визначити можливі розміри АТО субрегіонального рівня: до 100 тис.чол. у Німеччині, від 30 тис.чол. у Данії [8]. Серед великої кількості критеріїв проведення реформи фінансовий критерій для даного рівня є надзвичайно важливим, оскільки дозволяє оптимізувати розмір бюджетів районів та спрямувати видатки на найважливіші соціальні напрями.

Для фінансового забезпечення діяльності місцевого самоврядування реальна ресурсна спроможність бюджетів місцевого самоврядування на сьогоднішній день дуже далека від потреби. Однією із причин цього є нераціональність організації бюджетних потоків між державним бюджетом та бюджетами місцевого самоврядування, в результаті чого значна частина коштів зібраних на певній території спрямовується до державного бюджету, тоді як місцевим бюджетам відповідно до діючого законодавства залишається незначна їх частка. Це призводить до їх нестачі, а відтак

зумовлює високий рівень дотаційності [2]. Отже, вдосконалення районного рівня не тільки може стати важливою складовою адміністративно-територіальної реформи, але і запропонувати підходи до оптимізації місцевих фінансів.

Аналіз основних досліджень та публікацій, в яких започатковано розв’язання проблеми. Українські науковці мають вагомий доробок з проблематики реформування системи адміністративно-територіального устрою України, зокрема, питань регіоналізації та економічного районування, критеріїв і принципів реформування. Якщо загальні підходи щодо проведення реформи розроблялись М. Пістуном, М. Долішнім, Б. Данилишиним, то практичні аспекти більш детально розглянуті М.В. Пітциком, Ю.І. Ганущаком, В.С. Куйбідою, В. Новік. Дослідження на субрегіональному рівні було проведене В.Малиновським, в якому прозвучала пропозиція об’єднання сусідніх районів Волинської області з середньою людністю нових утворень від 130 до 400 тис.чол. [6]. Ми вважаємо важливими такого роду пропозиції та спроби, що дозволяє виявити специфіку окремих регіонів. Але при цьому слід використати не тільки держуправлінський підхід, але і суспільно-географічний, який є більш комплексним та дозволяє врахувати різні критерії та показники.

Метою данного дослідження був аналіз показників соціально-економічного розвитку (перш за все, фінансових) районів і міст Херсонської області та виявлення АТО, що мають найнижчий потенціал розвитку і можуть бути об’єднані з тими районами і містами, які на даний час є лідерами та претендують на статус міжрайонних центрів розвитку.

Виклад основного матеріалу. В умовах ринкових відносин зростає роль місцевих бюджетів як фінансової основи розвитку територіальних громад. Матеріальною основою бюджетних відносин, що виникають на місцевому рівні, є бюджетні ресурси, які являють собою частину фінансових ресурсів цільового призначення, що виражає фінансовий результат розподілу та перерозподілу валової доданої вартості, акумулюється в бюджетному фонді органів місцевого самоврядування і використовується для забезпечення виконання покладених на них власних та делегованих повноважень з метою забезпечення соціально-економічного розвитку відповідних територіальних громад.

Обсяг бюджетних ресурсів кількісно та якісно характеризує фінансові можливості органів місцевого самоврядування в забезпеченні виконання як власних, так і делегованих повноважень. Відповідно, бюджети місцевого самоврядування – це фонди бюджетних ресурсів органів місцевого самоврядування як первинного (сіл, селищ, міст, районів у містах), так і вторинного рівнів (районів, областей), що формуються внаслідок перерозподільних процесів і призначені для виконання власних функцій та делегованих їм повноважень з метою забезпечення потреб та інтересів місцевого населення, а також розвитку місцевої інфраструктури [5].

Фінансовою основою місцевого самоврядування є доходи місцевих бюджетів. Держава бере участь у формуванні доходів бюджетів місцевого самоврядування, фінансово підтримує місцеве самоврядування. Доходи місцевих бюджетів формуються за рахунок власних джерел та закріплених загальнодержавних податків, зборів та інших обов'язкових платежів [2]. Місцеві бюджети надзвичайно залежні від трансфертів, тобто, перерахувань коштів з Державного бюджету. Найголовніший з трансфертів – дотація вирівнювання. Є також субвенції, тобто трансферти, які мають цільове призначення. З них привабливими є субвенції на соціально-економічний розвиток, наразі їх обсяг та розподіл між місцевими бюджетами не є формалізованими.

До сьогодні в Україні зберігаються жорстка фінансова залежність регіонів від центру, гостра нестача власних доходів місцевих бюджетів, непрозорість перерозподілу фінансових ресурсів між центром і регіонами. Це позбавляє місцеві органи влади фінансової самостійності та ставить розвиток місцевої економіки і соціальної сфери в залежність від можливостей і бажання вищестоящих органів влади вирішувати проблеми, що стосуються даної території районів, міст, селищ і сіл [7].

В Херсонській області відповідно до нинішнього адміністративно-територіального поділу налічується 18 районів. Диференціація за розмірами наступна: найбільший, Голопристанський район у 4,9 рази перевищує найменший, Високопільський. Середня площа району складає близько 1600 км². Щодо чисельності населення, включаючи міста районного значення, то найбільшу людність має Цюрупинський район – 72,6 тис. чол., а найменшу – Верхньорогачицький район – 12,6 тис.чол. Загальна закономірність розміщення населення області є типовою для півдня України і полягає в концентрації населення у південних, більш урбанізованих та промислово розвинутих районах. Глибинні території є аграрні та характеризуються низькою густиною населення. Виявлені диспропорції безумовно є додатковим аргументом для вдосконалення територіального устрою області.

Достатній розмір бюджетного забезпечення є одним з критеріїв проведення адміністративно-територіальної реформи. Нами було проаналізовано показники: доходів загального фонду місцевих бюджетів, розміру дотацій районних бюджетів, а також віднесено їх до одиниці площі та чисельності населення (табл. 1). Отже, серед районів високий показник доходів загального фонду бюджетів має Генічеський район – 46212 тис.грн., а найменший дохід отримав у 2012 р. Верхньорогачицький район – 7598,6 тис.грн. Такі відмінності якраз ілюструють особливості податкової бази степових та прибережних районів.

Аналіз доходів загального фонду бюджетів віднесеного до чисельності населення районів показав вищі за середні показники у Каховському, Горностаївському, Високопільському районах. Максимальне значення у Нижньосірогозькому районі, перш за все пов'язане з низьким людським потенціалом території. Проблемними з точки зору доходів є Білозерський,

Бериславський, Верхньорогачицький, Новотроїцький райони. Дещо відрізняються відповідні показники розраховані на одиницю площі. Великі за площею райони мають критично низькі рівні бюджетної забезпеченості: Великолепетиський, Голопристанський, Новотроїцький та Нововоронцовський.

Таблиця 1

**Показники бюджетної забезпеченості районів
Херсонської області у 2012 році¹**

Район	Доходи загальних фондів місцевих бюджетів, тис.грн.	Дотації вирівнювання районних бюджетів, тис.грн.	Доходи місцевих бюджетів відносно чисельн. населення, тис.грн./чол.	Доходи місцевих бюджетів відносно площі, тис.грн./км ² .	Дотації вирівнювання відносно чисельн. населення, тис.грн./чол.	Дотації вирівнювання відносно території, тис.грн./км ² .
Білозерський	38 045,80	113 507,00	0,564	22,380	1,683	66,769
Бериславський	29 051,60	75 143,30	0,585	16,881	1,512	43,663
Велико-олександрівський	20 458,40	48 089,40	0,761	13,276	1,789	31,207
Великолепетиський	14 406,40	26 734,40	0,820	12,637	1,522	23,451
Верхньорогачицький	7598,5	20 615,70	0,603	7,599	1,635	20,616
Високопільський	12 440,30	25 663,90	0,799	17,772	1,649	36,663
Генічеський	46 211,80	88 881,30	0,751	15,363	1,444	29,548
Голопристанський	37 718,40	103 372,70	0,611	11,058	1,676	30,306
Горностаївський	18 144,50	31 132,40	0,902	17,824	1,548	30,582
Іванівський	11 988,20	26 814,70	0,811	10,704	1,814	23,942
Каланчацький	16 783,90	39 212,40	0,753	18,323	1,759	42,808
Каховський	29 054,10	80 248,40	0,798	20,024	2,204	55,306
Нижньосірогоський	16 878,60	29 178,70	1,005	13,961	1,738	24,135
Нововоронцовський	11 236,90	35 902,70	0,507	11,181	1,621	35,724
Новотроїцький	27 013,80	58 511,80	0,721	11,755	1,562	25,462
Скадовський	32 045,60	71 839,70	0,659	22,009	1,477	49,340
Цюрупинський	39 656,30	109 989,30	0,546	22,545	1,516	62,529
Чаплинський	26 975,40	63 121,50	0,747	15,665	1,747	36,656
Всього	435 708,50	1 047 959,30	0,680	15,179	1,637	36,509

¹Примітка. Розраховано за даними Херсонської обласної державної адміністрації, Закону України «Про державний бюджет на 2012 рік» та статистичного щорічника Херсонської області за 2012.

Індикатором існування бюджетних проблем є необхідність надання місцевим бюджетам дотації вирівнювання. Найбільші дотації у 2012 році отримали Білозерський, Голопристанський, Цюрупинський, Каховський, Скадовський райони. Загалом, дані території не є найбільш проблемними в області, оскільки в їх межах розташовані найбільші підприємства: ВАТ «Суднобудівний завод», завод «Паллада», завод суднового обладнання та

суднової арматури «Судмаш», ТОВ «Херсонський машинобудівний завод», ВАТ «Електромашинобудівний завод», ВАТ «Механічний завод», ВАТ «Каховський завод електрозварювального устаткування». Слід зауважити, що наявність виробничого потенціалу лише опосередковано впливає на податкову базу місцевих бюджетів.

Дотації вирівнювання віднесені до чисельності населення районів мають відносно невелику варіацію. Так, максимальне значення отримав Каховський район (2204 грн./чол.), а мінімальне – Генічеський (1444 грн./чол.). Іванівський, Нововоронцовський, Каланчацький – райони що мають високий рівень дотаційності на 1 чол. Розрахунок дотаційності по відношенню до одиниці площі показав високі показники для районів з високими абсолютними значеннями дотацій: Цюрупинського, Каховського, Скадовського та інших районів.

На картосхемах (рис. 1, 2) показаний регіональний розподіл проаналізованих вище показників. Територіальні особливості формування місцевих бюджетів проявляються у слабкому впливі розвитку промисловості на рівні районів. Найбільші промислові центри – міста Херсон, Каховка, Нова Каховка є містами обласного значення і значні обсяги їх бюджетів обумовлюються переважно податковим законодавством, згідно якого 75% податку на доходи фізичних осіб залишається у даній АТО. Існує закономірність щодо кращого стану місцевих бюджетів у південній частині області, особливо в тих районах де, розвинена туристична інфраструктура – Генічеському, Голопристанському, Скадовському. Аграрні території – Іванівський, Великопетиський, Верхньорогачицький, Нижньосірогозький та інші райони – є більш проблемними, їм складніше забезпечувати розвиток соціальної інфраструктури та інших законодавчо визначених сфер діяльності.

З урахуванням таких критеріїв як рівень дотаційності, дохідності місцевих бюджетів районів, а також розмірів районних бюджетів, площі та чисельності населення, можна окреслити коло районів, які з декількох причин рекомендовані до приєднання до сусідніх територій. З нашої точки зору це Бериславський, Верхньорогачицький, Іванівський, Каланчацький, Нововоронцовський, Новотроїцький та Чаплинський райони. Враховуючи, що оптимальний розмір районів остаточно не визначений, проведення їх меж потребує подальших досліджень в плані вивчення інфраструктурних міжрайонних зв'язків.

Бачення адміністративно-територіальної реформи Ю.Ганущака полягає в покладанні на райони однієї з функцій – надання медичних послуг [8]. Це вимагає об'єднання районів відповідно до мережі госпітальних округів. Згідно з Постановою Кабінету Міністрів України від 24.10.2012 р. № 1113 чисельність населення у госпітальному окрузі має складати 150-350 тис.чол. В Херсонській області поки що вирішено створити 8 округів, більшість з яких не буде потрапляти у визначені методикою межі. Крім того, і по інших областях кількість пропонованих районів значно менша – від 3 до 5 [7]. Отже, при необхідності укрупнення госпітальних округів для цілей не тільки

медичної, але і адміністративно-територіальної реформи, необхідно враховувати і загадані вище критерії.

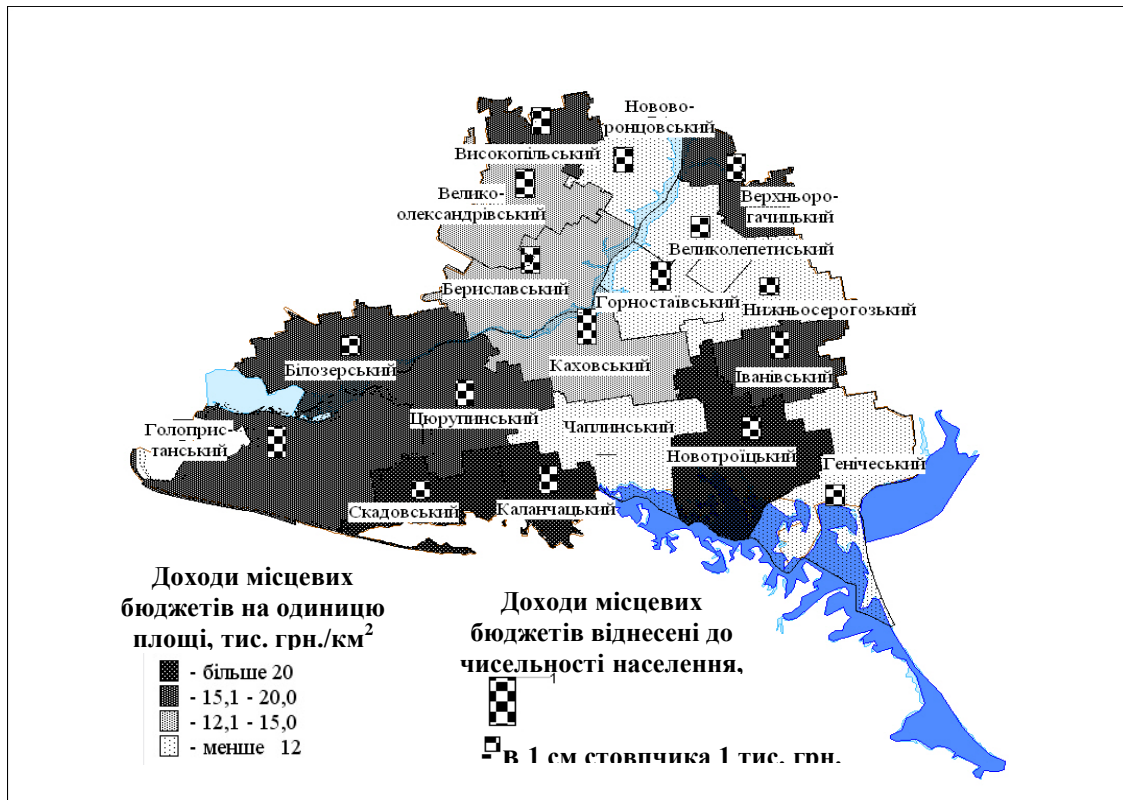


Рис. 1 Доходи загального фонду місцевих бюджетів Херсонської області у 2012 році

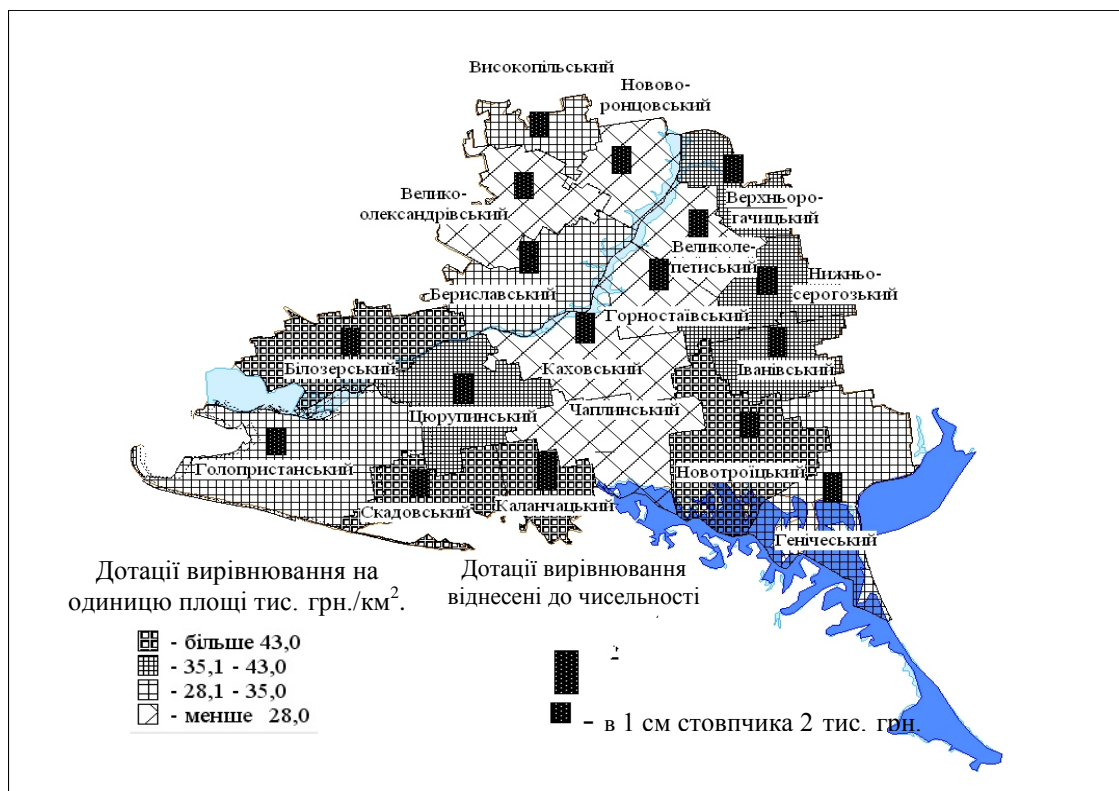


Рис. 2 Дотації вирівнювання районних бюджетів Херсонської області у 2012 році

Висновки. 1. Практичне дослідження процесу формування місцевих бюджетів довело, що на сьогоднішній день місцеві органи влади не володіють достатніми фінансовими ресурсами для організації управління економікою і соціальною сферою на своєму рівні. Це пов'язано як з низькою часткою закріплених за територіями податкових платежів та домінуючою роллю регулюючих доходів у структурі податків та зборів до місцевих бюджетів, так і територіальними особливостями розміщення податкоспроможних підприємств, галузевою структурою місцевої економіки, трансформацією системи розселення.

2. Найбільш гостро проблеми формування місцевих фінансів стоять в Бериславському, Верхньорогачицькому, Іванівському, Каланчацькому, Нововоронцовському, Новотроїцькому та Чаплинському районах. Ці північно- та південно-східні та центральні райони області є периферійними по відношенню до обласного центру та мають низький економічний потенціал. При проведенні адміністративно-територіально-реформи їх бажано об'єднати з сусідніми районами. Більш чіткі межі укрупнених районів можна провести після уточнення на загальнодержавному рівні єдиних критеріїв численності населення та площі АТО.

Список використаних джерел

1. Бодрова І. І. Європейський досвід удосконалення адміністративно-територіального устрою / І. Бодрова // Право України: Юридичний журнал. - 2013. - № 6. – С. 251-261.
2. Ганущак Ю. Місцеві бюджети. Практичний посібник / Юрій Ганущак – К.: ТОВ «Софія». – 2012. – 30 с.
3. Карлін М. І. Інноваційні підходи до проведення адміністративно-територіальної реформи в Україні та в областях Західного Полісся / М. І. Карлін // Економіст. – 2011- № 1 (291). – С. 6-9.
4. Карлін М. І. Економічні особливості проведення адміністративно-територіальної реформи в Польщі: досвід для України // М. І. Карлін / Актуальні проблеми державного управління на сучасному етапі державотворення: Матеріали наук. – практ. конф. (14 листопада 2013 р. м. Луцьк) / за наук. ред. Т.М. Литвиненко, В.Я. Малиновського. – Луцьк: СПД Гадяк Ж. В., 2013. – С. 59-61.
5. Костовська В. А. Функціонування бюджетів місцевого самоврядування в умовах бюджетного регулювання / В. А. Костовська // Збірник наукових праць Національного університету державної податкової служби України. - 2012. - № 1. – С. 190-197.
6. Малиновський В. Субрегіональний рівень управління: підходи до реформування / Валентин Малиновський // Вісник Національної академії державного управління. – 2010. - № 2. – С. 169-179.

7. Мельник С.І. Бюджетний процес і міжбюджетні відносини на рівні місцевих бюджетів району: Навчальний посібник / С.І.Мельник, В.Серск, С.Б.Ільїних /. – К.: Міленіум, 2003. – 266 с.

8. Пітцик М.В. Міста та громади в адміністративно-територіальній реформі в Україні: міжнародний досвід та практичні пропозиції / М.В. Пітцик, Ю.І. Ганущак, Д. Шиманке. – К.: Асоціація Міст України, 2008. – 133 с.

9. Статистичний щорічник Херсонської області за 2012 рік / за ред. В.А. Вознюка / – Херсон: Головне управління статистики у Херсонській області. - 2013. – 500 с.

Кононенко О.Ю., Бевза М.С. Суспільно-географічний підхід до проблеми вдосконалення адміністративно-територіального устрою області

Проведено огляд підходів та критеріїв вдосконалення адміністративно-територіального поділу на обласному рівні. Проаналізовано показники доходів місцевих бюджетів Херсонської області. Виявлено проблемні у фінансовому відношенню райони. Визначено причини недостатнього бюджетного забезпечення районів та напрями їх вирішення. Обґрунтовано пропозицію щодо об'єднання Бериславського, Верхньорогачинського, Іванівського, Каланчацького, Нововоронцовського, Новотроїцького та Чаплинського районів з сусідніми при проведенні адміністративно-територіальної реформи.

Ключові слова: адміністративно-територіальний устрій, адміністративно-територіальна одиниця, місцевий бюджет, бюджетне забезпечення.

Kononenko O. Yu., Bevza M. S. Human-geographical approach to the problem of improving of administrative-territorial structure at the regional level

The review about approaches and criteria of improving of administrative-territorial structure at the regional level is conducted. The incomes of local budget of Kherson region are analyzed. The districts with financial problems are discovered. The causes of insufficient budgetary provision of the districts and directions for its solving are determined. The article contains proposition about integration of some districts (Beryslavs`ky, Verkhnyorogachyns`ky, Ivanivs`ky, Kalanchatz`ky, Novovorontzovs`ky, Novotroyitz`ky, Chaplyns`ky) with neighboring districts as measure of the administrative-territorial reform.

Key words: administrative-territorial structure, administrative-territorial unit, local budget, budgetary provision.

Кононенко А.Ю., Бевза М.С. Общественно-географический подход к проблеме усовершенствования административно-территориального устройства области

Проведен обзор подходов и критериев усовершенствования административно-территориального деления на областном уровне. Проанализированы показатели доходов местных бюджетов Херсонской области. Выявлены проблемные в финансовом отношении районы. Определены причины недостаточного бюджетного обеспечения районов и направления их решения. Обосновано предложение по объединению Бериславского, Верхньорогачинського, Ивановского, Каланчацкого, Нововоронцовского, Новотроицкого и Чаплинского районов с соседними при проведении административно -территориальной реформы.

Ключевые слова: административно -территориальное устройство , административно - территориальная единица, местный бюджет , бюджетное обеспечение.