

УДК 338.462

ВПЛИВ АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ РЕФОРМИ НА ФІНАНСОВУ ЗАБЕЗПЕЧЕНІСТЬ РОЗВИТКУ РЕГІОНІВ

Нехайчук Д.В.

*Таврійський національний університет імені В.І. Вернадського, м. Сімферополь, Україна
E-mail: dimchikn@mail.ru*

Розглянуто основні проблеми реформування адміністративно-територіального устрою України, що особливо важливо під час розбудови української державності. Робиться наголос на формуванні правових, економічних і організаційних умов для ефективної реалізації функцій місцевого самоврядування з метою побудови якісної системи фінансування регіонального розвитку. Робляться висновки щодо доцільності реформування системи адміністративно-територіального устрою, та системи місцевого самоврядування в Україні, орієнтоване на вирішення відповідних завдань.

Ключові слова: адміністративно-територіальний устрій, реформування, система фінансування, місцеве самоврядування, децентралізація, система управління, рівні влади.

ВСТУП

Ключовою проблемою у формуванні ефективної системи фінансування регіонального розвитку є створення відповідної моделі відносин між різними рівнями влади – державної та місцевого самоврядування. Важливим питанням при цьому є чітке розмежування повноважень та відповідальності кожного рівня щодо здійснення управління територіями, виробництва суспільних благ та надання громадських послуг у необхідній кількості та відповідної якості. Все це вимагає створення фінансово самодостатніх адміністративно-територіальних одиниць, які були б здатні забезпечити ефективне виконання своїх функцій.

Так, в контексті адміністративно-територіальної реформи фінансове забезпечення соціально-економічного розвитку нових адміністративно-територіальних утворень та формування нових фінансових відносин регіонів і центру полягає у розвитку в Україні системи міжбюджетних відносин.

Науково-методичне розв'язання проблем забезпечення комплексного соціально-економічного розвитку адміністративно-територіальних утворень України міститься в працях Бистрякова І.К., Варналія З.С., Данилишина Б.М., Долішнього М.І., Куценко В.І., Нудельмана В.І., Романюка С.А., Чернюк Л.Г., Хвесика М.А. та інших.

Теоретичні моделі фінансових відносин регіонів та центру, а також моделювання регіонального розвитку викладено у наукових працях таких зарубіжних науковців, як Балтіна А.М., Клісторіна В.І., Корчагіна Ю.А., Барнза В., Масгрейва Р., Мельникова Р.М., Оутс У., Стігліца Дж., Тібу Ч., Тіссена У. тощо.

Актуальні питання адміністративно-територіальної реформи в Україні та їх вплив на розвиток регіонів розглянуто в роботах Мельника А.Ф. та Монастирського Г.Л.

Таким чином, і про це свідчить науковий огляд літературних джерел та практичний досвід європейських держав, реформування систем адміністративно-

територіального устрою та місцевого самоврядування не може бути розмірене в часі. Адміністративно-територіальна реформа найперше пов'язана з процесом децентралізації, яка є змістом реформи місцевого самоврядування для Європи. Децентралізація державного управління – це розширення повноважень місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування за рахунок повноважень центральних органів виконавчої влади з метою оптимізації та підвищення ефективності управління суспільно-важливими справами, найповнішої реалізації регіональних і місцевих інтересів.

ПОСТАНОВКА ЗАВДАННЯ

Мета статті – дослідити основні засади механізму фінансового забезпечення розвитку регіонів в контексті реформування адміністративно-територіального устрою України.

РЕЗУЛЬТАТИ ДОСЛІДЖЕННЯ

Оцінка муніципального управління в Україні та країнах Європи з позиції його територіальної основи дає підстави стверджувати, що в Україні існують об'єктивні територіально-просторові бар'єри реалізації потенціалу місцевого самоврядування. Однією з основних причин несприятливої соціально-економічної ситуації в малих муніципальних утвореннях, особливо сільських, є невідповідність сільських територіальних громад вимогам життєздатності територіальних спільнот низового рівня: кількість членів громади не менша мінімально можливого рівня, фінансова автономія, організаційно-правова незалежність, державна підтримка та захищеність, системна цілісність.

Сьогодні адміністративно-територіальний устрій України характеризується надзвичайною подрібненістю, що й визначає об'єктивну нежиттєздатність територіальних спільнот низового рівня. В Україні ці утворення у 2,4 разу менші, ніж у Польщі, за площею та в 3,8 разу – за чисельністю населення. Щодо Швеції, ця відмінність ще разючіша (відповідно в 30 та 7,5 разу менше). До того ж, навіть з урахуванням існування великих міських територіальних громад, середня чисельність населення муніципального утворення в Україні не відповідає мінімальному рівню.

Місцеві бюджети є соціально орієнтованими, адже відповідні видатки становлять понад 2/3 від загального обсягу. Проте сьогодні українська держава, делегувавши органам місцевого самоврядування повноваження щодо утримання та розвитку соціальної сфери (освіти, охорони здоров'я, соціального забезпечення, культури, фізичної культури та спорту), не забезпечила належний рівень їхнього фінансового покриття.

Обсяг ресурсів місцевих бюджетів на фінансування делегованих Державою повноважень обраховується без застосування соціальних стандартів; нормативи бюджетної забезпеченості, які застосовуються у теперішній час в різних галузях, на 70-90 відсотків складаються з витрат на оплату праці, не покривають навіть

мінімальну потребу у медикаментах та харчуванні і практично не враховують видатків на утримання бюджетних установ.

Характеристика фінансової автономії – базова умова життєздатності територіальної спільноти. Вона означає, що муніципальне утворення може самостійно формувати фінансові ресурси для виконання власних повноважень, спрямованих на надання громадських послуг населенню на рівні не нижче встановлених державою мінімальних соціальних стандартів, та здатне спрямувати частину цих ресурсів у бюджет розвитку, кошти якого використовуються на забезпечення виконання програм економічного й соціального розвитку території. Лише наявність достатніх фінансових ресурсів уможливує утримання територіальною громадою необхідної кількості об'єктів комунальної власності, що становлять матеріальну базу місцевого самоврядування. Вона визначає фінансово-економічну спроможність місцевого самоврядування, яка є основним критерієм ефективності його управлінської діяльності. Сукупність фінансових умов територіальних спільнот базового рівня формується на залишковій основі без урахування податкоспроможності території та не забезпечує мінімальну потребу органів місцевого самоврядування для належного виконання повноважень щодо економічного й соціального розвитку муніципальних утворень.

Держава, як інститут, що забезпечує загальний розвиток країни, повинна правовими та фінансово-економічними засобами гарантувати урівноважений розвиток усіх первинних територіальних утворень.

Один зі шляхів забезпечення життєздатності базових територіальних громад, поліпшення соціально-економічної ситуації та створення передумов для динамічності розвитку муніципальних утворень – проведення адміністративно-територіальної реформи, яка вирішить проблему формування правових, економічних і організаційних умов для ефективної реалізації функцій місцевого самоврядування. Цей напрям задекларований у Концепції адміністративної реформи в Україні [1] та Концепції державної регіональної політики України [2], проте не розроблені практичні механізми його реалізації.

Основою адміністративно-територіальної реформи є формування міцних базових адміністративно-територіальних одиниць, які спроможні здійснювати місцеве самоврядування. Питання розмірів та функцій, які вони повинні виконувати є індивідуальним не тільки для кожної країни, але може мати свої особливості в межах навіть окремих регіонів. Тому, воно повинно вирішуватися за безпосередньої участі територіальних громад. Фактично держава повинна задати напрямки та критерії, а також створити можливості для місцевого населення впливати на хід таких перетворень.

Регіональний розвиток повинен формуватися на базі інших адміністративно-територіальних одиниць, які були б об'єднані на базі певної території з урахуванням розміщення галузей, особливостей поділу праці, специфіки природних умов, історичних особливостей формування регіонів тощо. Це могли б бути макрорайони або будь-які інші територіальні утворення, сформовані за такими принципами.

Так, у 2000 році за дорученням Президента України та згідно з відповідною постановою Кабінету Міністрів України інститутом “Діпромісто” за участю

провідних науково-дослідницьких інститутів була розроблена Генеральна схема планування території України. При цьому плануванні була врахована необхідність формування регіонів за територіальною ознакою з виділенням області чи міста, які є лідерами і в соціально-економічному, і в фінансовому аспекті, враховуючи особливості розміщення продуктивних сил, територіальний поділ праці, перспективи розвитку тощо. Така схема зберігає трирівневу структуру, проте кількість адміністративно-територіальних утворень кожного рівня зменшилась за рахунок їх укрупнення [3].

Так виділено 10 адміністративно-територіальних утворень – країв на найвищому рівні: Центральний (існуючі Київська, Житомирська, Черкаська, Чернігівська області); Східний (Харківська, Полтавська, Сумська); Придніпровський (Дніпропетровська, Запорізька, Кіровоградська); Донецький (Донецька, Луганська); Причорноморський (Одеська, Миколаївська, Херсонська); Західний (Львівська, Волинська, Закарпатська, Івано-Франківська, Рівненська, Чернівецька); Подільський (Вінницька, Тернопільська, Хмельницька); Автономна Республіка Крим; м. Київ; м. Севастополь.

Аналіз даних статистики показує, що такі регіони не будуть настільки відрізнятися за площею, кількістю та складом населення, соціально-економічним розвитком як сучасні області.

В Генеральній схемі також передбачено зменшити кількість адміністративно-територіальних утворень другого рівня шляхом об'єднання міст республіканського, державного чи обласного значення та груп прилеглих районів, що мають традиційні зв'язки та спільні інтереси.

Таким чином, утвориться 76 адміністративно-територіальних одиниць замість 490 існуючих адміністративних районів.

Оскільки переважна більшість сучасних територіальних громад не має фінансово-економічної самодостатності для реалізації своїх програм соціально-економічного розвитку, то необхідно також реформувати і найнижчу ланку адміністративно-територіального устрою. Замість близько 12 тисяч територіальних громад передбачається створення 734 адміністративно-територіальних утворень нижчого рівня.

Таке різке зменшення кількості утворень адміністративно-територіального устрою, а, отже, й місцевих бюджетів, дасть змогу Міністерству фінансів України набагато ефективніше будувати свої відносини з бюджетами всіх рівнів. На сьогоднішній день їх є близько 12 тисяч, а, згідно з Бюджетним кодексом України, Міністерству фінансів України доводиться працювати безпосередньо з близько 700 бюджетами. Зменшення кількості бюджетів за рахунок їх розширення дало б змогу органам місцевого самоврядування бути більш рівноправними у своїх фінансових відносинах з центральними органами влади, а також ефективніше вирішувати питання місцевого значення.

При створенні 10 адміністративно-територіальних утворень вищого рівня, значному скороченні кількості адміністративно-територіальних одиниць інших рівнів значно спростилося б проблема фінансового вирівнювання. Для цього необхідно було б розробити дворівневу систему такого вирівнювання між

утвореннями найвищого рівня та всередині цих регіонів. Сформувати ефективну систему фінансового вирівнювання для 10 регіонів набагато легше, ніж для існуючої кількості, тим більше якщо вони не настільки відрізняються за площею, кількістю населення, соціально-економічним розвитком тощо.

Формування таких десяти адміністративно-територіальних утворень-країв дало б змогу створити фінансову базу регіонів, яка є необхідною для розвитку пріоритетних галузей певної території. На сьогоднішній день області не володіють достатньою кількістю фінансових ресурсів, а тому не в змозі вирішувати реальні проблеми розвитку регіонів. Тому створення потужніших утворень дозволило б залучити більше як трудових, так і фінансових ресурсів.

Також доцільно складати програми соціально-економічного розвитку на рік та середньострокові (3-5 років) на рівні таких регіонів.

Таким чином, при реформуванні фінансових відносин регіонів та центру важливо сформувати такі регіони, які мали б достатній потенціал для розширеного відтворення та були економічно самодостатніми.

Звичайно, що створення фінансово самостійних адміністративно-територіальних одиниць потребує змін не тільки у територіальних розмірах громад, районів та регіонів, але й у податковому та бюджетному законодавстві. Зокрема, повинна бути створена відповідність результативності регіональної економіки надходженням до бюджетів.

Проте, при реформуванні територіального устрою необхідно зважати на потенційні можливості громади, району чи регіону здійснювати самофінансування. Так, враховуючи потребу у переході до децентралізованої фінансової системи, вже зараз доцільно визначити завдання, які покладатимуться на адміністративно-територіальні одиниці. А тоді, при формуванні, зокрема, громад, необхідно оцінювати їх здатність фінансувати ці завдання.

Оскільки економічна ефективність виходить з ринкової економіки, то, по-перше, децентралізація дрібних громад дозволить підлаштувати надання суспільних благ відповідно до відмінностей територіально-розрізненого суспільства, а по-друге, індивід матиме можливість покинути або переїхати до іншої громади, де надається кращий пакет суспільних послуг.

Тому, при формуванні адміністративно-територіальних одиниць повинні бути створені відносно рівні початкові умови щодо самофінансування органів місцевого самоврядування.

При цьому, відповідно до принципів теорії фіскальної децентралізації, рівень послуг повинен бути таким, щоб середні витрати на одного користувача були на рівні граничних витрат додатково ще на одного користувача. Це визначає ефективний розмір громади, яка повинна забезпечувати надання певних суспільних благ.

Об'єднання зусиль різних територіальних громад є націленим переважно на отримання економії від масштабу. Відповідно до цього можна виділити дві моделі формування територіальних об'єднань. Перша передбачає амальгамацію (об'єднання) територіальних громад в єдину велику адміністративно-територіальну одиницю, яка виконуватиме широкий діапазон функцій власними силами,

отримуючи економію від масштабу у межах власної адміністрації. А друга модель передбачає об'єднання малих муніципалітетів на контрактних основах щодо міжмуніципальної співпраці для отримання економії від масштабу у тій чи іншій сфері. У такій моделі територіальні громади вступають в об'єднання як самостійні учасники.

Тому, при здійсненні територіальних та функціональних перетворень місцевого самоврядування доцільно застосовувати ці моделі. Амальгамація територіальних громад, на нашу думку, може бути ефективною у випадках, коли центр економічної активності притягує до себе прилеглі територіальні громади.

Якщо ж серед невеликих муніципалітетів немає такого лідера, то у таких випадках органам місцевого самоврядування доцільно співпрацювати на договірних основах у певних сферах надання послуг. Хоча у випадках неспроможності забезпечити необхідний рівень послуг злиття з іншими територіальними громадами також є можливим.

Таким чином, реформування системи адміністративно-територіального устрою має на меті:

- 1) децентралізацію владних повноважень, визначення чіткої схеми розподілу повноважень між органами влади на територіальному рівні;
- 2) вдосконалення бюджетних відносин та податкової системи, вироблення більш раціональних механізмів перерозподілу фінансів;
- 3) формування організаційно-, фінансово- та матеріальноспроможної системи органів місцевого самоврядування для виконання як власних, так і делегованих державою функцій територіальної громади;
- 4) створення умов для поліпшення життя населення;
- 5) забезпечення просторово-часової рівнодоступності всіх громадян (незалежно від місця їхнього проживання) до ресурсів розвитку людського потенціалу, включаючи весь комплекс соціально-культурних закладів з надання різноманітних послуг (у сфері освіти, культури, медичного обслуговування, торгівлі тощо) [4].

Проведення адміністративно-територіальної реформи тісно пов'язане із законодавчим вирішенням проблем щодо забезпечення органам місцевого самоврядування базового рівня можливості здійснювати надання державних та громадських послуг населенню відповідно до гарантованих соціальних стандартів та формувати територіальні громади, спроможні у повному обсязі виконувати функції і завдання місцевого розвитку. Для цього доцільним є вжиття таких заходів:

- 1) здійснити чітке розмежування повноважень між місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування шляхом прийняття нової редакції Законів України "Про місцеве самоврядування в Україні" та "Про місцеві державні адміністрації";
- 2) делегувати повноваження держави органам місцевого самоврядування виключно на умовах їх достатнього матеріально-фінансового забезпечення; розробити та законодавчо затвердити критерії самодостатності громад;
- 3) запровадити порядок визначення нормативів необхідного фінансового забезпечення завдань місцевого значення, порядок застосування державних

соціальних стандартів і нормативів щодо надання мінімально необхідного переліку державних та громадських послуг органами місцевого самоврядування населенню;

4) посилити матеріально-фінансову базу місцевого самоврядування шляхом прийняття Закону України "Про місцеві податки і збори" та Податкового кодексу України, внесенням змін до Бюджетного кодексу України;

5) визначити правові основи управління об'єктами комунальної власності, а також управління об'єктами спільної власності територіальних громад сіл, селищ, міст зокрема, прийняти Закон України "Про комунальну власність" тощо.

Державною Стратегією регіонального розвитку на період до 2015 року, затвердженою Постановою Кабінету Міністрів України у липні 2006 р., передбачено проведення у 2009-2015 роках адміністративно-територіальної, бюджетної та податкової реформи з метою зміцнення фінансово-економічної основи територіальних громад [5].

ВИСНОВКИ

Отже, враховуючи зарубіжний досвід, реформування системи адміністративно-територіального устрою, а, відповідно, й реформування системи місцевого самоврядування в Україні, повинно орієнтуватися на вирішення таких завдань:

- законодавче визначення поняття та засад адміністративно-територіального устрою України, правового статусу і рівнів адміністративно-територіальних одиниць, порядку вирішення органами державної влади та органами місцевого самоврядування питань територіального устрою;

- встановлення критеріїв утворення адміністративно-територіальних одиниць; спрощення системи адміністративно-територіального устрою;

- оптимізацію класифікації адміністративно-територіальних одиниць;

- чітке визначення меж адміністративно-територіальних одиниць;

- децентралізацію владних повноважень, визначення чіткої схеми розподілу повноважень між органами влади на територіальному рівні;

- вдосконалення бюджетних відносин та податкової системи, вироблення раціональніших механізмів перерозподілу фінансів;

- підтримку депресивних територій тощо, а відтак формування організаційно, фінансово та матеріально спроможної виконувати як власні, так і делеговані державою функції територіальної громади;

- створення умов для поліпшення життя населення; забезпечення просторово-часової рівнодоступності всіх громадян (незалежно від місця їх проживання) до ресурсів розвитку людського потенціалу, в т. ч. весь комплекс соціально-культурних закладів з надання різноманітних послуг (у сфері освіти, культури, медичного обслуговування, торгівлі тощо);

- додержання гарантованих державою соціальних стандартів для кожного її громадянина незалежно від місця проживання;

- ефективне використання природного, економічного, трудового, наукового та іншого потенціалу територій.

Проведення реформування базового рівня адміністративно-територіального устрою передбачає надання територіальним громадам альтернативи щодо шляхів реалізації завдань місцевого самоврядування. Завданням держави у цьому випадку є визначення загальних критеріїв створення нових територіальних утворень. Визначення ж чітких якісних та кількісних меж критеріїв не є необхідним. Це дозволить застосовувати індивідуальний підхід до кожного регіону. Таким загальними критеріями, які повинні бути враховані при проведенні адміністративно-територіальної реформи на рівні одиниць місцевого самоврядування, можуть бути: економічна, географічна і історична пов'язаність територій; сталий розвиток території; наявність достатньої фінансової та доходної бази; необхідна інфраструктура для забезпечення функцій місцевої влади; відповідна чисельність та структура населення; доступність послуг та ін.

В цілому ж реформування адміністративно-територіального устрою має дати поштовх до докорінного реформування системи фінансових відносин регіонів та центру, а також внутрішньорегіональних та міжрегіональних відносин територіальних громад. Тому здійснення даної реформи повинно дещо випереджати міжбюджетну реформу та узгоджуватися із її цілями.

Список літератури

1. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні: Указ Президента України від 22 липня 1998 р. // Офіційний вісник України. – 1999. – № 21.
2. Про заходи щодо реалізації Концепції державної регіональної політики: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 13 вересня 2001 р. № 437-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.zakon.rada.gov.ua.
3. Кравченко В.І. Економічні та фінансові аспекти реформування адміністративно-територіального устрою. Проблеми децентралізації: національний та міжнародний досвід. /В.І. Кравченко // Збірник матеріалів та документів. – К.: Атіка-Н, 2006. – 744 с.
4. Юрчишин В. В. Вплив глобалізації на прийняття державних рішень у сфері економіки: Навч. посіб. до дисципліни "Макроекономічна політика" /В.В. Юрчишин. – К.: НАДУ, 2004. – 31 с.
5. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2015 року: Постанова Кабінету Міністрів України від 21 липня 2006 р. № 1001 // Офіційний вісник України. – 2006. – № 30.

Нехайчук Д.В. Влияние административно-территориальной реформы на финансовую обеспеченность развития регионов. / Д.В. Нехайчук. // Ученые записки Таврического национального университета имени В.И. Вернадского. Серия "Экономика и управление". – 2011. – Т. 24 (63). № 1. – С.140-148.

Рассмотрены основные проблемы реформирования административно-территориального устройства Украины, что особенно важно в период построения украинской государственности. Делается упор на формирование правовых, экономических и организационных условий для эффективной реализации функций местного самоуправления для построения качественной системы финансирования регионального развития. Делаются выводы о целесообразности проведения реформ в системе административно-территориального устройства, системе местного самоуправления в Украине, ориентированные на решение соответствующих задач.

Ключевые слова: административно-территориальное устройство, реформирование, система финансирования, местное самоуправление, децентрализация, система управления, уровни власти.

Nekhaychuk D.V. Effect of administrative-territorial reform for financial support of regional development. / D.V. Nekhaychuk. // Scientific Notes of Taurida National V.I. Vernadsky University. – Series: Economy and Management. – 2011. - Vol. 24 (63), № 1. – P. 140-148.

There are learned the main problems of reforming the administrative-territorial structure of Ukraine. It is very important during the foundation of the Ukrainian statehood. Attention is given to the legal, economic and organizational conditions for effective implementation of the functions of local government, building a quality system of financing for regional development. There are conclusions about of the need for reforms in the administrative-territorial system, the system of local self-government in Ukraine. It is aimed at solving important problems.

Keywords: administrative-territorial structure, reform the system of funding local government, decentralization, control system, power levels.

Статья поступила в редакцию 20. 12. 2010 г.