

Адміністративно-територіальна реформа як інструмент децентралізації фінансових ресурсів

Розглядаються питання зміни адміністративно-територіального устрою держави в напрямку його приведення у відповідність до єдиної європейської системи класифікації NUTS. Визначено низку функцій, які необхідно передати територіальним громадам базового рівня. Запропоновано схему реалізації управлінської діяльності на основі проведення АТР. Проаналізовано вплив змін податкового законодавства на фінансове становище сільських територіальних громад. Обґрунтовано необхідність досягнення фінансової спроможності територіальних громад, що забезпечить перенесення основної ваги управлінського процесу на місцевий рівень.

Ключові слова: адміністративно-територіальна реформа, фінансові ресурси, децентралізація, територіальна громада, NUTS (номенклатура територіальних одиниць для статистики), податки та збори.

Постановка проблеми. Реформування адміністративно-територіально-го устрою в країні має відбуватися паралельно з реформуванням системи державних фінансів і формуванням ефективних механізмів фінансового забезпечення функціонування територіальних громад задля їх повноцінного залучення до процесів соціально-економічного зростання держави.

Децентралізація фінансових ресурсів відбувається паралельно з наданням органам місцевого самоврядування додаткових функцій. Досягнення реальної фінансової спроможності територіальних громад дозволить перенести основну вагу управлінського процесу на місцевий рівень.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженню проблем проведення адміністративно-територіальної реформи в Україні як вихідної умови набуття нових функціональних і фінансових якостей територіальної громади присвятили свої праці такі вчені-економісти: Р. Безсмертний, М. Долішній, П. Жук, В. Кравців, М. Карлін, В. Князева, І. Сторонянська, А. Ткачук, С. Шульц та ін. Водночас аналіз праць українських дослідників у світлі сучасних викликів соціально-економічного розвитку територіальних громад в Україні дозволяє стверджувати про необхідність поглибленого вивчення методологічних і практичних аспектів децентралізації системи державних фінансів і реалізації адміністративно-територіальної реформи в Україні.

© А. О. Пелехатий, О. Р. Західна, 2014.

Метою дослідження є розроблення практичних рекомендацій щодо зміни адміністративно-територіального устрою держави та зміцнення фінансової спроможності новоутворених територіальних громад.

Виклад основного матеріалу дослідження. Необхідність проведення системних змін в організації роботи органів місцевого самоврядування та виведення сільських територіальних громад на новий рівень фінансового забезпечення спонукають нас до укрупнення адміністративно-територіальних одиниць, оскільки застарілість системи адміністративного устрою гальмує розвиток політичної та економічної систем України. Централізація владних функцій і бюджетних ресурсів на найвищому рівні є головним чинником гостро виражених прагнень політикуму до верховної влади, що в умовах України призводить до постійної політичної напруженості, поділу, а не консолідації суспільства. Децентралізація влади зменшить суспільно-політичну напругу в державі, сприятиме її всебічному розвитку [1].

Чинному адміністративно-територіальному устрою, як показує практика, притаманні: непорядкованість, неефективність, суперечливість, надмірна централізованість, відірваність від потреб громадян.

Ці проблеми не сприяють ефективному територіальному розвитку, до того ж з ними пов'язані проблеми соціально-економічного занепаду та депопуляції значної частини території країни.

У великій кількості сільських населених пунктів в Україні чисельність населення становить менше тисячі осіб, що є недостатнім для ефективного функціонування села як життєздатної бюджетної одиниці, яка могла б ефективно надавати послуги на місцевому рівні своїм жителям.

Зміна адміністративно-територіального устрою держави передбачає низку стратегічно важливих перетворень, що будуть закладені як основи проведення адміністративно-територіальної реформи в Україні. Основними з них мають стати:

- укрупнення територіальних громад базового рівня та розширення повноважень органів місцевої влади;
- зміна структури бюджетної системи: бюджети органів місцевого самоврядування не мають входити до складу бюджетів адміністративно-територіальних одиниць вищого рівня та Державного бюджету, чим гарантуватиметься їх фінансова самостійність і незалежність;
- корегування системи функцій, що покладаються на сільські територіальні громади, відповідно до принципів субсидіарності. Ідеться насамперед про розширення функцій у сферах освіти, охорони здоров'я, житлово-комунального господарства;
- розширення фінансової бази сільських територіальних громад шляхом передачі низки податків і зборів (чи їх частин) на місцевий рівень.

Реалізація запропонованих заходів з децентралізації державних фінансів сприятиме переходу від патерналістської моделі міжбюджетних відносин до внутрішньоорієнтованої моделі соціально-економічного розвитку територіальних громад, ефективного використання їх власного фінансового потенціалу.

Укрупнення адміністративно-територіальних одиниць створить можливість для децентралізації фінансових витатків на базовий рівень. Здійснення цілої низки витаткових функцій у розрахунку на одну послугу може бути значно дешевшим у великих об'єднаннях. Адміністративні послуги й управління є прямиий тому доказ (здійснивши розрахунки, автори дійшли висновку, що між витратами на управління в розрахунку на одну особу населення та чисельністю населення існує від'ємна кореляція, тобто чим більша чисельність населення, тим менші середньоособові витатки на управління) (табл. 1), такі ж аргументи на користь економії на масштабах можна знайти і в інших сферах.

Таблиця 1

Витрати на управління у сільських населених пунктах Львівської області у 2013 р.

Витрати на 1 мешканця, грн	Кількість сіл	Середні витрати на 1 мешканця на 1 село, грн	Середня кількість мешканців	Сума витрат на 1 село, грн
0-100	49	89,5	3410	305195,0
100-200	393	145,5	1913	278341,5
200-300	151	238,1	1115	265481,5
300-400	43	333,3	795	264973,5
400-500	16	453,8	677	307222,6
500 і більше	9	643,7	362	233019,4
Сума	661	-	-	-

Складено на основі звітів про виконання бюджетів ЛЮДА.

На нашу думку, укрупнення адміністративно-територіальних одиниць підвищить ефективність системи організації місцевого урядування шляхом кращого підбору більш кваліфікованого персоналу. Якщо у новоствореній територіальній громаді не буде кваліфікованого персоналу для виконання поставлених функцій, то обов'язки з керування громадою чи виконання певних службових функцій можна буде покласти на колишніх чиновників, які займалися наданням децентралізованих послуг у районах (кількість яких після проведення адміністративно-територіальної реформи буде зменшена відповідно до вимог критеріїв регіонів рівня 3 за номенклатурою

територіальних одиниць для статистики (NUTS)). Для вироблення гарантійних підходів до розвитку територій розроблено класифікацію адміністративно-територіальних одиниць, що узаконена рішенням Єврокомісії 2001/0046 [2]. Одним з напрямів адміністративних реформ у Європі є формування територіально-адміністративних одиниць відповідно до єдиної європейської системи класифікації NUTS, яка розроблена задля надання певним територіям фінансової допомоги Європейського Союзу.

Загалом NUTS поділяється на п'ять рівнів, три з яких – NUTS – 1-3 є регіональними, а два – NUTS 4-5 – місцевими одиницями регіональної статистики ЄС. Регіони першого рівня NUTS 1 – це суб'єкти федерації, автономні утворення, великі регіони. Регіони другого рівня NUTS 2 – провінції, департаменти, урядові округи (певною мірою щось на кшталт українських областей). Регіони третього рівня – NUTS 3 – графства, префектури тощо. Вони співвідносяться з групою українських адміністративних районів. Критерії визначення рівнів NUTS для територіальних одиниць подані в табл. 2. Розроблено також класифікацію для дрібніших АТО. Скажімо, території, менші за NUTS 3 (сільські райони), належать до NUTS 4, а первинні, базові одиниці – до NUTS 5.

Таблиця 2

Класифікація адміністративно-територіальних одиниць

Рівень	Мінімальна кількість населення	Максимальна кількість населення
НТСО 1	3 000 000	7 000 000
НТСО 2	800 000	3 000 000
НТСО 3	150 000	800 000

Мінімальна чисельність територіальної громади має коливатися в межах п'яти тисяч мешканців (за винятком малонаселених регіонів з невисокою щільністю населення). Таке укрупнення передбачає об'єднання кількох поселень. При цьому для забезпечення вирішення проблеми периферійності важливим є представництво в органі місцевого самоврядування всіх поселень, що входитимуть до об'єднаної громади шляхом зміни чинного законодавства в питанні обрання депутатів до органів місцевого самоврядування, а саме: обирати і від поселень, і пропорційно кількості населення.

Отже, буде сформована така модель реалізації управлінської діяльності на основі проведення адміністративно-територіальної реформи. Нижчому рівню самоврядування будуть відповідати адміністративні одиниці

залежно від центрального поселення такої територіальної громади. У випадку входження в таку громаду лише населення сільських поселень це буде сільська територіальна громада, у разі входження селищних або селищних і сільських поселень – селищна територіальна громада, при входженні міських або міських, селищних і сільських поселень – міська територіальна громада.

Наступним етапом у реформуванні адміністративно-територіального устрою є зміна пріоритетів у відносинах між владою та громадянами. Передусім така зміна має базуватися на наданні населенню якісних і доступних послуг якнайбільше наближених до споживача. Тому повноваження органів місцевого самоврядування має базуватися та здійснюватися відповідно до групування бюджетних видатків, визначеного ст. 86 Бюджетного кодексу України:

перша група – на функціонування бюджетних установ і реалізацію заходів, без змін забезпечують необхідне першочергове надання гарантованих послуг і які розташовані найближче до споживача (повноваження сільських, селищних, міських територіальних громад);

друга група – на функціонування бюджетних установ і реалізацію заходів, що забезпечують надання основних гарантованих послуг для всіх громадян України (повноваження органів влади районів і міських територіальних громад із значною чисельністю населення);

третья група – на функціонування бюджетних установ і реалізацію заходів, що забезпечують гарантовані послуги для окремих категорій громадян або реалізацію програм, потреба в яких існує у всіх регіонах України (повноваження областей).

Зміна пріоритетів, як уже зазначалося, має базуватися на зміні вектора взаємодії між владою та населенням, але також і на визначенні конкретних рамок взаємодії органів місцевого самоврядування такої адміністративно-територіальної одиниці та органів вищих ланок управління. Проведення реформи має наблизити надання послуг до мешканців громади, нами запропоновано надати сільським, селищним і міським територіальним громадам таку низку функцій на забезпечення вирішення питання розвитку адміністративної одиниці [1]:

- будівництво та утримання місцевих доріг, вулиць і площ;
- освіта та культура: дошкільна освіта, школи I-III ступенів, позашкільна освіта, бібліотеки, будинки культури, турбота про пам'ятники;
- охорона навколишнього середовища та управління місцевими водними ресурсами;
- будівництво і технічне обслуговування систем водопостачання, каналізації та водоочищення;

- благоустрій, підтримання чистоти, прибирання, вивезення, складування та утилізація відходів;
- функціонування ринків та організація торгівлі;
- будівництво муніципального житла;
- організація роботи місцевого транспорту;
- організація місць поховання та догляд за ними;
- охорона здоров'я на базовому рівні (амбулаторія, ФАП) і соціальна допомога (центри соціального забезпечення);
- спорт і туризм (спортивні споруди, клуби, центри дозвілля);
- громадський порядок і безпека громадян, протипожежний і протипаводковий захист (спільно з відповідними державними органами);
- утримання установ, підпорядкованих територіальній громаді;
- організація електро- та теплопостачання, постачання твердого палива та газу.

Забезпечення виконання наведених функцій у контексті проведення адміністративно-територіальної реформи має ґрунтуватися на основі:

- реалізації принципу повсюдності місцевого самоврядування та визначення як базової одиниці АТУ села;
- можливості створення представницькими органами місцевого самоврядування власних виконавчих органів;
- конкретно визначених критеріїв надання окремим містам спеціального статусу;
- забезпечення децентралізації управління, обґрунтування та вирішення питання доцільності існування районних державних адміністрацій;
- можливості делегування повноважень органів виконавчої влади органам місцевого самоврядування на підставі адміністративних договорів, можливості делегування повноважень на нижчі рівні місцевого самоврядування;
- внесення змін адміністративно-територіального устрою в Конституцію України.

Забезпечення реалізації основних принципів адміністративно-територіальної реформи своїм наслідком буде мати схему реалізації управління, показано на рис. 1.

Місцеві бюджети новостворених АТО слід формувати на основі принципу субсидіарності системи місцевого самоврядування. Вони не мають входити до складу бюджетів адміністративно-територіальних одиниць вищого рівня та Державного бюджету, чим гарантується фінансова самостійність одиниць адміністративно-територіального устрою. Слід зазначити, що ефективне функціонування такої системи адміністративно-територіального

*Адміністративно-територіальна реформа
як інструмент децентралізації фінансових ресурсів*

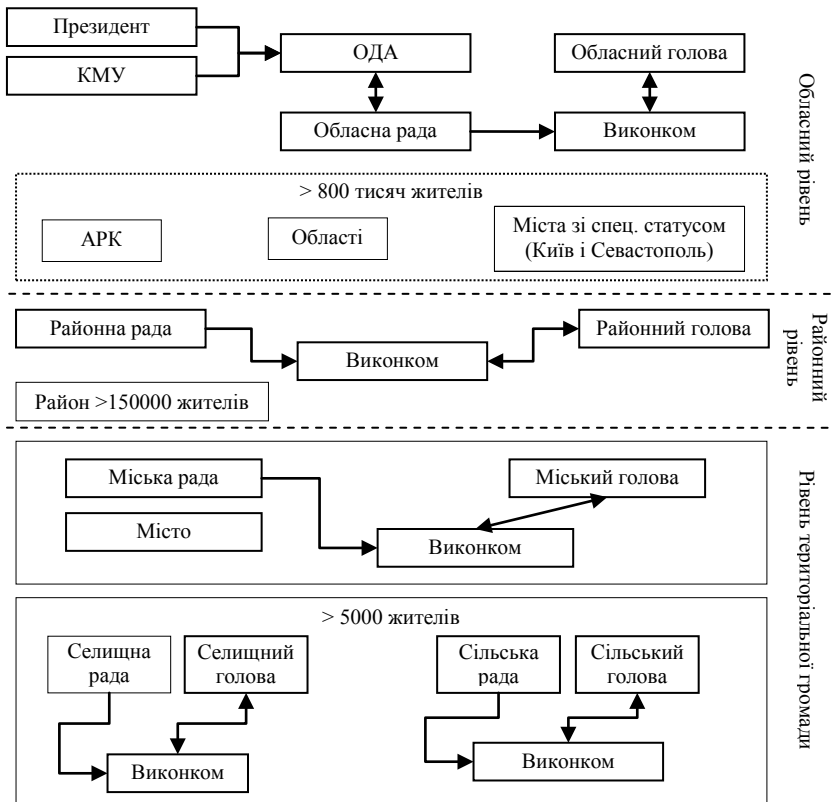


Рис. 1. Схема реалізації управлінської діяльності на основі проведення адміністративно-територіальної реформи

устрою можливе лише за умови належної та достатньої економічної основи (майна, майнових прав, природних ресурсів та ресурсів місцевих бюджетів). Звичайно, фінансовою основою розвитку сільського населеного пункту мають бути власні надходження бюджету, зокрема податкові.

Чинна на сьогодні система власних податкових надходжень сільських бюджетів не забезпечує їх наповненості та можливості забезпечити видаткову частину своїх кошторисів. Згідно із Законом України №71-VIII від 28.12.2014 р. «Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо податкової реформи» до місцевих податків з 1.01.2015 р. належать 2 податки та 2 збори, а саме:

податок на майно, єдиний податок, туристичний збір і збір за місця для паркування транспортних засобів. У цьому випадку розраховано, що бюджетоутворюючим податком стане податок на нерухоме майно (житло). Такі думки мають право на життя, але у жодній європейській країні податок на майно не є головним податковим платежем місцевого бюджету, цю нішу в Європі займає податок на доходи фізичних осіб (ПДФО). В українському ж законодавстві прописано, що податок на доходи фізичних осіб надходитиме лише до бюджетів об'єднаних територіальних громад (у розмірі 60%), однак яким чином громади мають об'єднуватись ніде не сказано.

Децентралізація фінансових ресурсів в Україні відбувається, однак порядок дій є хаотичним і не направлений на негайний розвиток територій. Зміни у структуру надходжень до місцевих бюджетів сільських територіальних громад спричинять до невиконання задекларованих органами місцевого самоврядування повноважень і викличуть масові невдоволення населення.

З викладеного можна зробити висновок, що 2015 рік буде роком «зубожіння» сільських територій. А їх реальний розвиток і фінансова самостійність розпочнуться лише після проведення адміністративно-територіальної реформи, що має проводитися згори вниз.

Висновки. Основними завданнями адміністративно-територіальної реформи на теренах нашої держави мають стати:

1. Створення та укрупнення базових адміністративно-територіальних одиниць громад з дотриманням принципу повсюдності місцевого самоврядування та чітке розмежування територій громад.

2. Уникнення розриву між владою та громадянами, за діяння мешканців територіальних громад у вирішення питань місцевого значення.

3. Запровадження трирівневої територіальної системи управління «громада-район-регіон» і визначення компетенції адміністративно-територіальної одиниці відповідного рівня.

4. Побудова ефективнішої управлінської структури в системі АТУ з реальним становленням місцевого самоврядування, досягненням принципу субсидіарності та чітким розподілом функцій і повноважень публічної влади між рівнями АТУ.

5. Зміцнення економічної бази та забезпечення у межах, визначених Конституцією України та законами України, фінансової й управлінської самостійності адміністративно-територіальних одиниць.

6. Розробку чітких критеріїв оптимізації районного поділу України з урахуванням географічних, історичних та інших чинників.

В основі завдань адміністративно-територіальної реформи України слід розглядати децентралізацію системи публічної влади та підвищення ролі місцевого самоврядування.

Список використаних джерел

1. Кравців В. С. Концепція адміністративно-територіальної реформи в Україні / В. С. Кравців, П. В. Жук // Економіст. – 2011. – №5. – С. 5-8.
2. Majgier B. Samorząd terytorialny Polski i Ukrainy. Wybrane zagadnienia prawne. Stan prawny / B. Majgier. – 1999. – 1.X. – Warszawa, 1999.

Pelekhatyy A. O., Zakhidna O. R. Administrative-territorial reform as an instrument of financial resources decentralization.

In consideration of publication are subject to change administrative-territorial structure of the state in the direction of bringing it to a common European classification system NUTS a number of features that should be transferred to local communities baseline. The scheme of implementation of management activities on the basis of ATP is proposed. The effect of changes in tax legislation in the financial situation of rural communities is analyzed. The necessity of achieving financial capacity of local communities, providing transfer the main weight management process at the local level is justified. The priorities tasks of Parliament, which will create the foundation to better and development planning are identified.

Keywords: administrative-territorial reform, financial resources, decentralization, local community, NUTS (nomenclature of territorial units for statistics), taxes and fees.

Пелехатый А. О., Захидная О. Р. Административно-территориальная реформа как инструмент децентрализации финансовых ресурсов.

Рассмотрены вопросы изменения административно-территориального устройства государства в направлении его приведения в соответствие с единой европейской системой классификации NUTS. Определен ряд функций, которые необходимо передать территориальным общинам базового уровня. Предложена схема реализации управленческой деятельности на основе проведения административно-территориальной реформы. Проанализировано влияние изменений налогового законодательства на финансовое положение сельских территориальных общин. Обоснована необходимость достижения финансовой способности территориальных общин, что обеспечит перенос основной тяжести управленческого процесса на местном уровне. Определены первоочередные задачи парламента, которые создадут основу к более качественному и обоснованному планированию развития территорий.

Ключевые слова: административно-территориальная реформа, финансовые ресурсы, децентрализация, территориальная община, NUTS (номенклатура территориальных единиц для статистики), налоги и сборы.