

УДК 336.143.1

Проблеми та перспективи реалізації адміністративно-територіальної реформи в Україні

Стегней М.І.

доктор економічних наук, професор кафедри фінансів
Мукачівського державного університету

Лінтур І.В.

кандидат економічних наук, доцент кафедри фінансів
Мукачівського державного університету

У статті досліджено основні проблеми впровадження адміністративно-територіальної реформи в Україні, ризики та загрози, які можуть виникнути при її впровадженні, зазначені основні пріоритетні напрями реформування адміністративно-територіального устрою регіонів, запропоновано основні моделі зміни адміністративно-територіального устрою, визначено основні шляхи реалізації адміністративно-територіальної реформи.

Ключові слова: адміністративно-територіальний устрій, адміністративно-територіальна реформа, модель адміністративно-територіальної реформи.

Стегней М.И., Линтур И.В. ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ РЕАЛИЗАЦИИ АДМИНИСТРАТИВНО-ТЕРРИТОРИАЛЬНОЙ РЕФОРМЫ В УКРАИНЕ

В статье исследованы основные проблемы внедрения административно-территориальной реформы в Украине, риски и угрозы, которые могут возникнуть при ее внедрении, указаны основные приоритетные направления реформирования административно-территориального устройства регионов, предложены основные модели изменения административно-территориального устройства, определены основные пути реализации административно-территориальной реформы.

Ключевые слова: административно-территориальное устройство, административно-территориальная реформа, модель административно-территориальной реформы.

Stegney M.I., Lintur I.V. PROBLEMS AND PROSPECTS OF ADMINISTRATIVE-TERRITORIAL REFORM IN UKRAINE

In the article the basic problems of implementing administrative and territorial reform in Ukraine, risks and threats that may arise during its implementation, said the main priority areas of administrative and territorial structure of regions, basic models proposed changes to administrative-territorial structure, the main ways of implementing administrative territorial reform.

Keywords: administrative divisions, administrative-territorial reform model of administrative-territorial reform.

Постановка проблеми. В Україні актуальним є питання необхідності реформування системи адміністративно-територіального устрою, що зростає у процесі проголошеного політичного курсу на європейську інтеграцію України.

Адміністративно-територіальна реформа залишається одним із найважливіших завдань сучасного українського державотворення.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дискусійні питання реформи адміністративно-територіального устрою вивчались та розглядалися такими відомими фахівцями в галузі фінансів та економіки, як Кириленко О., Косаревич Н., Кравченко В., Луніна І., Федоров В., Форкун І. та ін., які зробили значний внесок у розвиток науки про місцеві фінанси.

Постановка завдання. Основними завданнями даної статті є обґрунтування необхідності впровадження адміністративно-територіальної реформи в Україні, визначення основних проблем, які можуть виникнути на цьому шляху та основних шляхів вирішення таких проблем.

Результати дослідження. Як свідчить досвід проведення адміністративно-територіальної реформи у різних країнах світу, для успішності реформи потрібні кілька складових: політична воля команди; добре підготовлені кроки у проведенні реформи; належна інформаційна підтримка реформи.

Сьогодні залишається низка спільних ризиків та загроз в проведенні реформи, а саме:

1. Україна ще не повністю подолала фінансово-економічну кризу.

2. Публічна підтримка реформи з боку основних політичних сил так і залишилась несформованою.

3. Популізм в українській політиці залишається найбільш поширеним явищем [8, с. 128].

Вибір пріоритетних напрямів у проведенні адміністративного реформування має враховувати економічні, географічні, історичні, етнічні особливості і традиції держави та жорсткість зв'язків між рівнями управління. Можна виокремити декілька загальних напрямів: перегляд кількості і розмірів адміністративно-територіальних одиниць, перерозподіл функцій і повноважень між рівнями управління, професіоналізація служб місцевого самоврядування [5, с. 32].

Реформа адміністративно-територіального устрою в першу чергу направлена на перетворення на базовому рівні – створення повноцінних громад. Аналіз моделей зміни адміністративно-територіального устрою (їх автори – Р. Безсмертний, І. Каліушко, А. Ткачук, Ю. Ганущак), шляхів та способів формування громад показують, що в Україні існує декілька варіантів проведення реформи, за якою зберігатиметься трирівневий устрій України, і які в майбутньому можуть здобути підтримку широких верств населення, без якої реформу здійснити не вдасться.

Основними з них є наступні чотири [4, с. 53]:

1. Варіант перерозподілу повноважень та відповідальності без укрупнення та об'єднання громад.

2. Варіант укрупнення шляхом добровільного об'єднання громад та розподіл функцій в залежності від наявних договірних відносин.

3. Соціальна модель створення громад, за якої укрупнення може відбутися шляхом централізованого об'єднання, в тому числі примусово.

4. Соціально-економічна модель формування громад, за якої може відбутися розукрупнення існуючих районів до рівня мінімально можливого для виконання делегованих повноважень та формування громад навколо центрів економічного розвитку.

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. Проте розмір громади не можна стандартизувати, можна лише вка-

зати мінімальну чисельність її населення, яка для України на думку багатьох експертів становить 5000 осіб.

Сучасні області переважно відповідають вимогам щодо організації адміністративно-територіального устрою та умовам створення адміністративно-територіальних одиниць регіонального рівня.

Для успішного проведення адміністративно-територіальної реформи в Україні необхідно забезпечити її організаційний супровід [3, с. 240]:

– розробка та схвалення плану впровадження реформи;

– створення керівного органу під головуванням віце-прем'єра із питань впровадження реформи;

– створення окремої тимчасової міжвідомчої групи науково-методичного супроводу, підпорядкованої безпосередньо віце-прем'єр-міністру;

– створення групи моніторингу впровадження реформи та оперативної оцінки виконання плану впровадження реформи;

– створення оперативних груп із питань впровадження реформи в облдержадміністраціях та визначення кураторів з питань впровадження реформи за кожною областю на рівні заступників міністрів;

– забезпечення інформаційного супроводу реформи.

Фінансування проведення реформи передбачається з державного, місцевих бюджетів та джерел, не заборонених законодавством.

Важливим є питання, чи забезпечить централізація управління на рівні громади імпульс для її розвитку. Для перевірки цього твердження експертами Асоціації міст України було проаналізовано бюджетну інформацію про доходи сільських рад в розрахунку на мешканця по масиву даних всієї України. Для достовірності результатів у вибірку включались лише ті сільські ради, які мають понад одне поселення, оскільки концентрація населення в одному місці об'єктивно активізує бізнес.

Виявляється, що доходи в розрахунку на мешканця починають зростати при збільшенні розміру сільської ради. Пояснення цього є просте – адміністративні видатки для бізнесу зменшуються, якщо зникають адміністративні перепони і збільшується кількість клієнтів на території економічної активності. Таким чином досягається синергетичний ефект від централізації управління [6, с. 55].

Зміцнення матеріальної і фінансової бази місцевого самоврядування, формування

належного ресурсного забезпечення виконання функцій і повноважень, що децентралізуються, визначаються в проекті Концепції реформи місцевого самоврядування першочерговим напрямом децентралізації державного управління та розвитку місцевого самоврядування [1].

Для вирішення цієї проблеми слід здійснити ряд заходів. Необхідно внести зміни до законодавства, що регламентує бюджетну та фіскальну системи, відносини власності, функціонування комунальних підприємств та об'єктів житлово-комунального господарства, здійснення муніципальних запозичень, земельні відносини, систему державного фінансового контролю тощо.

Реформування бюджетної і фіскальної системи в контексті проведення адміністративно-територіальної реформи передбачає [11]:

1. Збільшення питомої ваги місцевих бюджетів у зведеному бюджеті України до рівня не менше 50%.

2. Надання районним та обласним бюджетам статусу бюджетів місцевого самоврядування та переведення їх на власну податкову базу.

3. Створення прозорої системи взаємовідносин між територіями-донорами і територіями-реципієнтами з Державним бюджетом України.

4. Підвищення ролі місцевих податків і зборів у формуванні доходної частини місцевих бюджетів, довівши їх частку до 30-40%.

5. Відміна пільг по всіх податках, що зараховуються до місцевих бюджетів.

6. Врахування визначених законодавством соціальних стандартів при обрахунку нормативів бюджетної забезпеченості.

7. Врахування при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів для громад у формулі розрахунку даних за повні звітні роки, скориговані на зміну ефективної ставки.

8. Зміна структури бюджетів громад, довівши частку другого кошика доходів цих бюджетів до рівня 30-40%.

9. Виділення субвенцій на соціально-економічний розвиток всім місцевим бюджетам пропорційно до кількості наявного населення.

10. Запровадження механізму зацікавленості органів місцевого самоврядування у збільшенні надходжень доходів до Державного бюджету України на відповідних територіях.

11. Запровадження програмно-цільового методу формування та виконання місцевих бюджетів, а також практики п'ятирічного фінансового планування на місцевому та регіональному рівнях.

12. Запровадити казначейське обслуговування місцевих бюджетів виключно на добровільній основі (на підставі рішення відповідної місцевої ради).

Адміністративно-територіальною реформою планується запровадження нової моделі формування місцевих бюджетів шляхом переходу до бюджетного планування на рівні району та адміністративно-територіальної одиниці, в якій частка дотацій не перевищує 70% у структурі доходів бюджету. Безперечно, це посилить запас фінансової стійкості місцевих бюджетів та підвищить збалансованість бюджетної системи в цілому [4, с. 24].

Потребує удосконалення діючий механізм стимулювання місцевих органів влади до нарощування доходної бази.

Звичайно, слід удосконалити і формулу розрахунку трансфертів з метою заохочення старанності місцевого керівництва до нарощування доходів, основу яких складає податок з доходів фізичних осіб.

Значення міжбюджетних трансфертів як фактора суспільного розвитку повинно зростати разом із деконцентрацією і децентралізацією, тобто з перерозподілом функцій центральних органів влади на користь місцевих органів влади та органів місцевого самоврядування, що сприятиме збільшенню ролі місцевих органів при наданні окремих суспільних благ.

Висновки. Отже, на сучасному етапі розвитку України існують перспективи впровадження адміністративно-територіальної реформи. Враховуючи думку науковців [10; 11]. Серед основних засад реформи адміністративно-територіального устрою України можна назвати:

– укрупнення масштабу адміністративно-територіальних одиниць з метою раціоналізації витрачання бюджетних коштів, зміцнення кадрового потенціалу місцевих органів влади, мобілізації та більш повного використання фінансово-матеріальних ресурсів;

– урахування прогнозів розвитку й розміщення продуктивних сил для того, щоб адміністративно-територіальні утворення мали достатній потенціал для подальшого соціально-економічного розвитку;

– урахування особливостей регіональних систем розселення та прогнозів їхнього розвитку;
 – комплексне врегулювання відносин між місцевими органами державної влади й органами місцевого самоврядування для забезпечення їхньої єдності у вирішенні питань місцевого значення;
 – поетапність проведення реформи, розпочинаючи з низової ланки і закінчуючи регіональною;

– науково-методичне опрацювання всього комплексу питань адміністративно-територіальної реформи до початку її здійснення.

Для успішної реалізації реформи адміністративно-територіального устрою України необхідно здійснювати належну інформаційну підтримку та удосконалювати нормативно-правову базу, що регламентуватиме її проведення.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Адміністративно-територіальна реформа в Україні: оптимальна модель / К. Л. Захаревич, В. Д. Морозов, Д. М. Лукінець, О. І. Соскін. – К.: Видавництво «Інститут трансформації суспільства», 2012. – 288 с.
2. Адміністративно-територіальний устрій України. Проблемні питання та можливі варіанти їх вирішення / М. Б. Маневич, К. Б. Тернавський, В. Г. Яцуба, К. Л. Яновський. – К.: Видавництво Поліграфічного центру Українського ДАГП Мінекоресурсів України, 2011. – 322 с.
3. Ганущак Ю. Деякі аспекти адміністративно-територіальної реформи / Ю. Ганущак // Матеріали III науково-практичної конференції «Актуальні проблеми розвитку місцевого самоврядування в умовах конституційної реформи», III частина. – К., 2013. – С. 39–73.
4. Григор'єва С. Є. Реформування адміністративно-територіального устрою України: зарубіжний досвід / С. Є. Григор'єва // Матеріали VI Всеукраїнської науково-практичної конференції за міжнародною участю «Вивчення та впровадження в Україні іноземного досвіду удосконалення діяльності органів влади». – Полтава, ПолтНТУ, 2011. – С. 47–49.
5. Концепція реформи адміністративно-територіального устрою України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.minregionbud.gov.ua>.
6. Методика моделювання територіальних громад / Інститут громадянського суспільства; упоряд. О. С. Врублевський. За загальною редакцією Ю. І. Ганущака. – К., 2010. – 16 с.
7. Модель адміністративно-територіальної реформи в Україні [Розроблена Інститутом трансформації суспільства] // Економічний часопис-XXI. – 2010. – № 9–10. – С. 53-75.
8. Новий курс: реформи в Україні 2010-2015 роки. Національна доповідь / За заг. ред. В. М. Гейця та ін. – К.: НВЦ НБУВ, 2010. – 232 с.
9. Павлюк А. П. Реформування адміністративно-територіального устрою України: проблеми та перспективи реалізації / А. П. Павлюк // Стратегічні пріоритети. – № 1 (2). – 2010. – С. 123–130.
10. Стегней М. І. Фінансове забезпечення місцевих бюджетів в умовах адміністративно-територіальної реформи / М. І. Стегней, І. В. Літур, Я. В. Голубка // Науковий вісник Херсонського державного університету. – Серія: Економічні науки. – 2016. – Вип. 17, Ч. 1. – С. 93-95.
11. Гоблик В. В. Транскордонне співробітництво України: стан, проблеми, перспективи: колективна монографія / За заг. ред. І. В. Артьомова. – Ужгород: МПП «Гражда», 2012. – 520 с.