

РЕФОРМУВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНОГО УСТРОЮ УКРАЇНИ ШЛЯХ ДО ФІНАНСОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ТЕРИТОРІЙ

Ю.А. Глущенко, к.е.н., доцент

Національна академія державного управління при Президентові України, м. Київ, Україна

Стратегія розвитку України в напрямі побудови демократичного суспільства та правової держави, запровадження європейських соціально-економічних стандартів потребує стабілізації фінансового забезпечення діяльності місцевих органів влади.

Незважаючи на ратифікацію Європейської Хартії місцевого самоврядування, важливими проблемами є критичне зниження рівня кадрового забезпечення, надцентралізація всього бюджетного процесу, відсутність ресурсу для покращення об'єктів давно зношеної соціальної інфраструктури на базі енергозберігаючих технологій та ін. [6, с.3].

Для їх розв'язання постає необхідність створення умов для оптимальної економічної самостійності низових одиниць, шляхом удосконалення існуючого адміністративно-територіального устрою та ефективного регулювання процесів регіонального розвитку.

Не зважаючи на ряд позитивних змін пов'язаних з функціонуванням Бюджетного кодексу, існуючий порядок формування бюджетів базового рівня ієрархії адміністративно-територіальних одиниць - міст районного значення, сіл, селищ через районну ланку постійно провокується невдоволення досягнутим результатом [2].

Така етапність за великим рахунком все-таки суперечить принципу самостійності місцевих бюджетів, з огляду навіть на те, що фінансові органи районного рівня дуже обмежені в своїх діях у розрахунках трансфертів із районного бюджету до бюджетів місцевого самоврядування [4, с. 15].

Формула розподілу обсягу міжбюджетних трансфертів є надзвичайно жорсткою, фактично не стимулює нарощування доходів органами самоврядування і відноситься до виду вирівнювання за видатками.

Детальний аналіз масиву бюджетних показників за сукупністю всіх місцевих бюджетів є невтішним: мережа бюджетних установ у сільській місцевості вкрай нерівномірна: половина сільрад не має дошкільних закладів, лише третина має амбулаторії чи поліклініки, 7 відсотків сільрад не мають клубів.

Практика застосування порядку укладення договорів про передачу коштів між органами самоврядування, передбаченого Кодексом,

показала примарність перспективи мирного та компетентного вирішення спірних питань.

Можливість встановлення вагових коефіцієнтів таких параметрів, як кількість населення, нормативні штати, кількість поселень у раді, кількість дітей, кількість груп у дитячому садочку та ін., створює залежність від рішень районної ради щодо перерозподілу цього загального обсягу між адміністративно-територіальними одиницями.

З огляду на те, що із сільського, селищного бюджету фінансуються дитячі садки, клуби, бібліотеки (здебільшого розташовані в клубах та школах), фельдшерсько-акушерські пункти та амбулаторії, можна стверджувати, що бюджетна інфраструктура для здійснення повноважень, закріплених законодавством за місцевими радами, гарантовано існує тільки в сільських радах чисельністю понад 2 тисячі жителів.

Аналіз сільських та селищних бюджетів засвідчує, що видаткова частина бюджетів у розрахунку на мешканця є високою для найменших рад і стабілізується з їх збільшенням, що відповідає формульному підходу до розрахунку трансфертів, при якому за основу беруться розрахунки саме на споживача публічних послуг.

Разом з тим, дохідна частина бюджетів спочатку зменшується і починає зростати для сільських та селищних рад понад 5 тис. жителів. Відповідно із зростанням кількості населення в радах зменшується дотаційність бюджетів [4, с.19].

Таким чином, потреба становлення дієздатного, спроможного самоврядування неминуче зіштовхується з необхідністю змін просторової організації органів місцевого самоврядування.

Суттєвим недоліком сучасного адміністративно територіального устрою є надмірна його подрібненість, існування специфічних адміністративно-територіальних утворень, на території яких розташовані декілька самостійних адміністративно-територіальних одиниць, недосконала класифікація міст за адміністративною ознакою; недостатнє забезпечення фінансово-економічної та соціальної самодостатності адміністративно-територіальних одиниць, насамперед сіл; невизначеність чітких меж адміністративно-територіальних одиниць та населених пунктів [5, с.20].

Реформування адміністративно-територіального устрою покликане оптимізувати систему управління територіями, упорядкувати взаємовідносини органів влади різних ієрархічних рівнів, а в кінцевому результаті - сприяти підвищенню рівня життя кожного громадянина [3, с.9].

Головними принципами, на які повинно спиратися реформування

адміністративно - територіально устрою та місцевого самоврядування нашої державі, мають бути децентралізація державного управління, субсидіарність, територіальність, правова, організаційна та матеріально-фінансова самостійність [7].

Визначення громади базовою одиницею адміністративно - територіального устрою нашої держави унеможливить включення одного територіального утворення до складу іншого [1, с.156].

Інститут трансформації суспільства ще від середини 90-х років спрямував серйозні інтелектуальні зусилля на розробку ефективної моделі адміністративно-територіальної реформи і становлення реального місцевого самоврядування в нашій країні.

У результаті багаторічної науково-практичної діяльності в означеному напрямі Інститутом трансформації суспільства спільно з науково-дослідними інституціями, навчальними закладами, міськими головами України була розроблена комплексна модель, яка ввібрала у себе досвід Скандинавських країн, таких держав зі сталою демократією, як Франція та Німеччина, а також нових європейських демократичних країн [3].

Кількісний принцип, на нашу думку, не може бути домінуючим у такому дуже делікатному питанні, який є доленосним для конкретних мешканців районів, сіл та селищ. Якщо за таким підходом поділити територіальні громади, то управлінські послуги не наблизяться, а віддаляться від людини.

Підсумовуючи вище сказане, слід зробити висновок, що відповідне функціонування територій неможливе без зміни адміністративно-територіального устрою, яке повинно відповідати новим завданням незалежної України і глобальним викликам.

Організація нової реформованої системи адміністративно-територіального устрою має забезпечити єдиний підхід до надання публічних послуг, виробити уніфіковані єдині стандарти їх надання по всій території держави.

Розмежування повноважень з певними гарантіями щодо забезпечення фінансовими ресурсами, між місцевим самоврядуванням і державою є обов'язковим елементом децентралізації влади.

При визначенні повноважень для органів влади кожного рівня повинен бути реалізований принцип Європейської Хартії місцевого самоврядування - субсидіарності.

В умовах фінансової спроможності органів самоврядування, принаймні половина доходів місцевих бюджетів повинна регенеруватися за рахунок власних і закріплених податків і зборів, адже делеговані повноваження залишаються домінуючими в структурі

місцевих бюджетів (майже 85 %).

Сучасне розвитку територій повинно передбачати не лише економічний розвиток, залучення інвестицій, використання місцевих ресурсів, наповнення бюджету, а й, неабияк важливо, наявність сукупності суспільних відносин, традицій, домовленостей, духовності і культурних взаємин.

СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ

1. Адміністративно-територіальний устрій України. Проблемні питання та можливі варіанти їх вирішення [Текст] / За заг. ред. В. Г. Яцуби. - К: Вид-во Поліграф. центру Українського ДАЛІ Мінекоресурсів України, 2003. - 322 с
2. Бюджетний кодекс України [Текст]: від 8 липн. 2010 р. N 2456 / Верховна Рада України. - ([http //www.liga.net](http://www.liga.net))
3. Верменич Я.В. Еволюція адміністративно - територіального устрою в Україні: проблеми концептуалізації [Текст] / Я.В. Верменич // Укр. Іст. Журн. - 2005 - № 4. -С7-15
4. Ганущак Ю. Реформа територіальної організації влади [Текст]: монографія / [Ю. Ганущак - К.]; Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні - DESPRO». - К. : ТОВ «Софія-А». - 2013. - 160 с.
5. Новик В. П. Формування адміністративно-територіальної структури України: історичні реалії та сучасні проблеми [Текст] / В. П. Новик // Збірник наукових праць Національної академії державного управління при Президентові України. - 2004. - Випуск 2/2004. - С. 18 - 32.
6. Удовиченко В. П. Адміністративно-територіальний устрій: порядок денний [Текст]/ В. П. Удовиченко // Теледень-Славутич. -2013. - N° 39(776). -С. 2-5.
7. Європейська Хартія місцевого самоврядування. [Текст] / Рада Європи; Хартія, Міжнародний документ від 15.10.1985. - ([http //zakon.rada.gov.ua](http://zakon.rada.gov.ua))

Екзистенційні та комунікативні питання управління: матеріали Міжнародної науково-теоретичної конференції, м. Суми, 23-25 січня 2014 р. - Суми: Сумський державний університет, 2014. - Ч.2. - С. 47-50.