

контролінгу й спрямовується на виявлення факторів розвитку та розробку заходів щодо вдосконалення всієї системи управління. При цьому контролінг забезпечує методологічні основи модифікації системи інституційного забезпечення державного управління досягнення поставленої мети. Але все ж основне завдання контролінгу – забезпечення державного управління інформацією та налаштування його на координування, реагування й адаптацію до змін внутрішніх і зовнішніх умов із метою реалізації визначених цілей якомога ефективніше. Тобто контролінг виступає механізмом саморегулювання, що забезпечує зворотній зв'язок у контурі управління між функціями державного управління та інституціями, удосконалюючи тим самим механізми державного управління, при цьому не підміняючи його, а доповнюючи якісно новими можливостями.

Питання, порушені у статті, актуальні й потребують подальших усебічних наукових досліджень, зокрема, щодо формування інформаційного простору контролінгу і технологій інформаційної взаємодії в інститутах державного управління.

Список використаних джерел:

1. Йеннер Т. Создание и реализация потенциала успеха как ключевая задача стратегического менеджмента / Т. Йеннер // Проблемы теории и практики управления. – 1999. – № 2. – С. 83–84.
2. Майер Э. Контроллинг как система мышления и управления : пер. с нем. / Э. Майер. – М. : Финансы и статистика, 1993. – 96 с.
3. Horvath P. Controlling. – 7. Aufl., – München : Vahlen, 1998. – 902 s.
4. Каплан Р. С. Сбалансированная система показателей. От стратегии к действию : пер. с англ. / Р. С. Каплан, Д. П. Нортон– М. : Олимп-Бизнес, 2003. – 304 с.



УДК 338.244.47:342.553

М. М. Трещов, здобувач Дніпропетровського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України, помічник-консультант народного депутата Верховної Ради України

РЕСУРСНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ УКРАЇНИ В КОНТЕКСТІ АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ РЕФОРМИ

Досліджено особливості здійснення адміністративно-територіальної реформи в Україні у минулому і на сучасному етапах. Визначено місце ресурсного забезпечення місцевих бюджетів у відповідних трансформаційних процесах. Запропоновано заходи щодо покращання фінансової спроможності території для здійснення місцевими органами влади повноважень у контексті зміни адміністративно-територіального устрою та просторової організації влади на базовому рівні управління.

Ключові слова: адміністративно-територіальна реформа; місцеве самоврядування; місцеві бюджети; ресурсне забезпечення; територіальна громада.

© М. М. Трещов, 2015

The features of administrative and territorial reform in Ukraine in the past and at present are researched. The place of local budgets resource support in the relevant transformation processes is determined. The measures to improve the territorial financial ability to implement local government authorities in the context of changes of administrative-territorial structure are proposed. Transfer of authority to local governments in the administration of taxes that are transferred to local budgets (except payments are allocated between the state and local budgets) was developed. Also the transference of powers to dispose of land resources, form the road traffic management, realize the environmental protection programs are proposed. And all these measures should be reinforced with the respective financial resources.

Key words: administrative-territorial reform; local government; local budgets; resource support; local community.

Постановка проблеми. Основне завдання місцевого самоврядування – створення та підтримка сприятливого життєвого середовища для членів територіальних громад, вчасне надання публічних послуг належної якості, що забезпечує розвиток людського капіталу, захист прав і свобод громадян.

На нашу думку, головним проблемним моментом у розвитку місцевого самоврядування в Україні є не відсутність належних повноважень, а недостатність ресурсного забезпечення для їхнього виконання передусім фінансового, адже без наявності відповідної матеріальної бази стає неможливим виконання власних і делегованих повноважень органами місцевого самоврядування, забезпечення якісного й доступного пакета адміністративних, соціальних та інших послуг, становлення інститутів демократії, задоволення інтересів громадян у всіх сферах життєдіяльності на відповідній території, узгодження інтересів держави й територіальних громад.

Система місцевого самоврядування України не відповідає потребам розвитку країни та є однією з ключових причин невдач у проведенні реформ. Тому проблема адміністративно-територіальної реформи в державі вже давно стоїть на порядку денному і набуває подальшої гостроти. Деякого пожвавлення цей процес набув з прийняттям Урядом Концепції реформування місцевого самоврядування і територіальної організації влади в Україні [1]. Проте фактично прийняття цієї Концепції є поверненням до невдалої спроби змін у територіальному устрої України 2005 р. Реформа під час урядування Ю. Тимошенко так і не вступила у стадію реалізації. Уряди Ю. Єханурова і В. Януковича також не наважилися на її проведення. Тож експеримент 2005 р. згорнули. За висновками аналітиків, ці невдачі були зумовлені різними векторами трьох найважливіших для держави політичних проектів: конституційного, адміністративного і територіального [2, 217].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблеми здійснення адміністративно-територіальної реформи досліджуються протягом тривалого періоду (ще з моменту виходу України зі складу СРСР) багатьма поважними вітчизняними вченими. Зокрема, теоретико-методологічні аспекти зміни адміністративно-територіального устрою держави вивчали В. Бакуменко, Ю. Ганущак, В. Горленко, М. Долішний, Б. Данилишин, О. Кучабський та ін. Також деякі науковці присвятили свої праці всебічному аналізу зарубіжного досвіду в цій сфері як на європейському, так і на пострадянському просторі (І. Дробот, І. Шумлява, Й. Вишотравка). Проте розробки зазначених науковців присвячені переважно власне питанням регіоналізації та економічного районування, а питання ресурсного забезпечення місцевих бюджетів у контексті адміністративно-територіальної реформи досі залишаються малодослідженими за їх гострої актуальності в умовах децентралізації.

Мета статті – дослідження впливу наслідків адміністративно-територіальної реформи в Україні на ресурсне забезпечення місцевих бюджетів і розробка пропозицій з покращання фінансової спроможності територій щодо здійснення власних і делегованих повноважень.

Виклад основного матеріалу. 1995 р., коли Україна вступила в Раду Європи, наша держава взяла зобов'язання імплементувати Європейську хартію місцевого самоврядування, суть якої полягає в тому, щоб кожна територіальна громада мала право і спроможність вирішувати питання в інтересах місцевого населення.

В Україні до цього часу діє радянська система адміністративно-територіального облаштування територій, яка розроблялась під адміністративно-командну систему управління економікою. При цьому наші сусіди (Польща, Білорусь, Російська Федерація) вже давно й успішно провели у себе адміністративно-територіальні реформи.

Також можна відзначити досвід на цьому трансформаційному полі в країнах Балтії. У Литві, Латвії та Естонії активно зменшується обсяг функцій держави і втручання її в економічне життя. Водночас відбулася реструктуризація мережі територіальних органів влади разом зі змінами меж низових адміністративно-територіальних одиниць [3, 43].

Головні проблемні питання, які постають на рівні територій та власне визначають об'єктивну необхідність реорганізації адміністративно-територіального устрою:

- криза комунальної інфраструктури, загрозлива зношеність теплових, водно-каналізаційних, водопостачальних мереж і житлового фонду на фоні критичної обмеженості коштів не лише на їхню модернізацію й оновлення, але й на поточний ремонт;

- нерозвиненість незалежного суспільного сектора соціальних ініціатив і соціальної економіки з виробництва соціальних, культурних, побутових, інформаційних та інших послуг для населення й невикористання ресурсного потенціалу цього сектора у місцевому розвитку [4];

- ресурсна недостатність місцевих бюджетів для ефективного виконання власних і делегованих повноважень органами місцевого самоврядування;

- відсутність дійових стимулів громад до саморозвитку, значна залежність територій від рішень центральних органів влади та фінансового ресурсу державного бюджету;

- погіршення якості кадрового потенціалу місцевих рад, місцевих державних адміністрацій, територіальних підрозділів центральних органів влади внаслідок зниження реального рівня оплати праці, неефективності системи добору кадрів і постійного недофінансування адміністративних витрат;

- відчуженість органів місцевого самоврядування від населення, закритість і непрозорість їхньої діяльності, неефективне використання комунальної власності, земельних ресурсів, корупція, популізм;

- соціальна дезінтегрованість територіальних громад і неспроможність мешканців до солідарних дій, спрямованих на захист своїх прав, відстоювання інтересів у співпраці з органами місцевої влади й досягнення цілей розвитку спільнот;

- складна демографічна ситуація у більшості територіальних громад, погіршення кількісних та якісних параметрів людських ресурсів.

Отже, недоліки адміністративно-територіального устрою України такі:

- надзвичайно велика подрібненість територій. В Україні налічується близько 12 тис. адміністративно-територіальних одиниць. При цьому в 4809 з них чисельність мешканців становить менше 1 тис. осіб, а в 1129 громадах – менше 500 осіб;

- у більшості територіальних громад не створено виконавчих органів, немає бюджетних установ, комунальних підприємств, тобто вони фактично лише утримують апарат сільських рад;

- велика подрібненість адміністративних територій не забезпечує економічної спроможності. Серед бюджетів базового рівня, за якими розраховуються доходи місцевих бюджетів, що враховуються у визначенні міжбюджетних трансфертів, бюджетами-реципієнтами є понад 92 %;

- чинний адміністративний поділ призводить до депопуляції сільського населення, старіння і втрати сільських населених пунктів.

Усі ці фактори не відповідають європейській практиці, відповідно до якої адміністративно-територіальні одиниці мають бути забезпечені необхідним фінансово-економічним, інституційним і кадровим ресурсом для надання населенню якісних послуг та забезпечення розвитку територій.

При цьому базовий фактор, який має стимулювати адміністративно-територіальна реформа, – забезпечення фінансової самодостатності територій, що є ключовим фактором для виконання ними повноважень.

Зрозуміло, що вітчизняна адміністративно-територіальна реформа має бути тісно пов'язана з кардинальною трансформацією системи місцевого самоврядування. А це, своєю чергою, дасть можливість забезпечити:

- ефективний розподіл повноважень між центральними і місцевими органами влади на засадах децентралізації публічного управління та субсидіарності;
- фінансову та організаційну самостійність територіальних громад і наближення їх до європейських стандартів, що створює базис для розвитку;
- умови для належного матеріального, фінансового та іншого ресурсного забезпечення виконання завдань і функцій територіальних громад;
- прозорість роботи місцевих органів влади, протидію корупції та лобізму інтересів окремих груп;
- надання законодавчо визначених публічних та адміністративних послуг на рівні територій.

Необхідно усвідомлювати, що реформування адміністративно-територіальної організації – це тривалий і складний процес, який поєднує як елементи природного відокремлення територій, кожна з яких об'єднується власною системою господарських, соціальних, культурних зв'язків, транспортних комунікацій, етнічним і конфесійним складом населення, так і заходи, ініційовані органами влади, зацікавленими у структуруванні території, впорядкуванні її організації з метою вдосконалення системи управління, підвищення ефективності бюджетно-фіскальної політики [5, 159–160].

Перші реформаторські спроби в Україні були започатковані 2000 р., коли було реалізовано низку заходів з обґрунтування засад зміни адміністративно-територіального устрою. Їхня мета полягала у “поліпшенні управління територіями” та створенні фінансової рівноправності між регіонами.

У 2005 р. за дорученням прем'єр-міністра України було створено робочу групу з адміністративно-територіальної реформи, що розробила відповідний законопроект, який досить широко обговорювався громадськістю.

У цьому законопроекті були визначені концептуальні засади реформи, яка, на думку розробників, мала полягати у максимальному делегуванні повноважень органам місцевого самоврядування. При цьому кількість і склад нових адміністративно-територіальних одиниць мають визначатися передусім такими пріоритетними цілями соціальної політики, як доступність мешканцям територіальних громад до можливостей людського розвитку, зокрема до комплексу соціально-культурних закладів з надання публічних та адміністративних послуг.

Пропонувалося встановити трирівневу систему адміністративно-територіального устрою: регіони (міста-регіони) – райони (міста-райони) – громади. Кількісні параметри нових адміністративно-територіальних одиниць мали бути такими: для громад – не менше 5 тис. жителів, для районів – 70 тис. жителів, для регіонів – не менше 750 тис. жителів. Також було визначено критерії зарахування населених пунктів до окремих територій: село, містечко, місто, – порядок утворення та ліквідації адміністративно-територіальних одиниць, установлення їхніх меж, перейменування. При цьому проведення адміністративно-територіальної реформи мало б відбуватися з формування громад, тобто за принципом “знизу догори” [5, 162].

Однак у 2006 р. через різні причини реформа фактично була провалена, основні з яких, на нашу думку, такі:

1) адміністративна і територіальна реформи одночасно потребують суттєвого бюджетного ресурсу, якого не було;

2) недостатній рівень проведення промоційних заходів і роз'яснювальної роботи. Якщо на центральному рівні адміністративну реформу підтримувало 70–90 % населення, то на регіональному – 50–60 %, а на базовому рівні (сільські, селищні та міські громади), якої мала найбільше стосуватись реформа, вона взагалі сприймалась протестно – її підтримало не більше 15 % населення.

Тому вважаємо, що лише комплексне організаційно-законодавче і фінансове забезпечення процесу реформування місцевого самоврядування може мати реальний практичний ефект, який супроводжуватиметься впровадженням нової державної регіональної політики та оптимізацією адміністративно-територіального устрою.

Вдалим кроком у розв'язанні проблем адміністративно-територіального устрою України та забезпечення належного рівня матеріального забезпечення місцевого самоврядування стало прийняття розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 р. № 333-р, яким схвалено Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні (далі – Концепція).

У Концепції йдеться насамперед про втілення принципу субсидіарності з наданням громадам широких повноважень та участі у місцевих і загальнонаціональних податках, тривірневу систему місцевого самоврядування та забезпечення ефективного державного контролю за дотриманням органами місцевого самоврядування чинного законодавства [1].

Концепцію передбачено втілити у життя в два етапи.

На першому етапі планується напрацювати і внести зміни до Конституції щодо утворення виконавчих органів обласних і районних рад та розподілу повноважень між ними, створити законодавчу базу про співпрацю громад та їхнє добровільне об'єднання, передбачивши при цьому протягом 5 років після утворення об'єднання громад, надання державної підтримки щодо поліпшення інфраструктури, адміністративних і публічних послуг, транспортної доступності.

Водночас необхідно ухвалити нові закони про місцеве самоврядування та місцеві держадміністрації, внести зміни до Податкового кодексу з урахуванням на принципі субсидіарності. Завершити цей етап планувалося до 01.01.2015 р.

На другому етапі в рамках Концепції (2015–2017 рр.) передбачено уніфікувати і стандартизувати публічні послуги, а також законодавчо визначити умови належного фінансування процесів їх надання, провести територіальну реорганізацію органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади, вдосконалити систему планування території громад.

Як показав невдалий вітчизняний досвід, надзвичайно важливим стартовим етапом є розробка цілісної концепції взаємодії центральних і територіальних органів влади, впровадження партнерських відносин між ними, проведення інформаційно-роз'яснювальної роботи, створення передумов та спонукань щодо формування економічно розвинених і самодостатніх територій.

Вважаємо, що головними принциповими моментами у проведенні адміністративно-територіальної реформи в Україні мають бути:

– поетапність проведення реформи за принципом “знизу догори”;

– збільшення розмірів адміністративно-територіальних одиниць з метою досягнення ефекту масштабу в наповненні доходної частини місцевих бюджетів та повноти використання наявної ресурсної бази;

- урахування прогнозів розвитку і розміщення продуктивних сил і трудових ресурсів для забезпечення сталого соціально-економічного і культурного розвитку;
- чітке розмежування повноважень між органами центральної влади та місцевого самоврядування, опрацювання механізмів їхньої взаємодії;
- урахування етнонаціональних та релігійних особливостей населення територій.

Як результат, органи місцевого самоврядування й місцевої влади мають бути готові та спроможні виконувати надані їм повноваження, тобто мати достатні інструменти проведення регіональної політики: ресурсні, регуляторні, інституційні, інформаційні.

При цьому ключовим фактором є забезпечення територій належними ресурсами для здійснення покладених на них управлінських повноважень, для чого органам місцевого самоврядування та підпорядкованим їм виконавчим органам передусім необхідно передати можливості у вирішенні низки питань щодо:

- адміністрування податків і зборів, які зараховуються до місцевих бюджетів, крім тих, контингент надходжень яких розмежовується між державним та місцевими бюджетами;
- права власності на об'єкти, які забезпечують виконання ними законодавчо визначених повноважень;
- надання територіальним громадам права розпоряджатися земельними ресурсами в межах своєї території та об'єднувати свої матеріальні ресурси в рамках проектів кооперації громад із метою підвищення ефективності надання публічних послуг;
- ведення планів освоєння території громади, генеральних планів поселень;
- будівництва, ремонту й утримання доріг місцевого значення, організації дорожнього руху, місцевого громадського транспорту;
- контролю у сфері експлуатації житла;
- контролю та надання дозвільних документів на використання природних надр (не лише місцевого, але й загальнодержавного значення);
- охорони навколишнього середовища та реалізації екологічних програм у межах конкретних територій (зарахування всього контингенту надходжень екологічного податку до місцевих бюджетів без відрахування його частки до державного бюджету);
- землевідведення, ведення земельної та містобудівної кадастрової документації;
- надання всіх видів соціальної допомоги, включаючи реалізацію програм забезпечення соціальним житлом.

Крім того, необхідно ініціювати питання обчислення обсягів дотації вирівнювання місцевим бюджетам виключно на основі законодавчо затверджених уніфікованих стандартів надання публічних послуг, надати право територіальним бюджетам одержувати до своєї доходної частини частку податку на прибуток підприємств недержавної та некомунальної форми власності, розширити перелік місцевих податків і зборів.

Також для надання територіальним громадам більших можливостей щодо забезпечення соціально-економічного розвитку слід спростити процедуру погодження місцевих запитань і гарантій, посиливши при цьому державний контроль за цими процесами з метою запобігання банкрутству об'єктів комунальної власності та корупції на місцевому рівні.

Безперечно, необхідно завершити процес запровадження програмно-цільового методу бюджетування для всіх місцевих бюджетів, що дасть змогу підвищити якість і публічність використання бюджетних коштів.

Усі ці пропозиції дозволять сформувати самодостатні адміністративно-територіальні одиниці, які будуть наділені необхідним ресурсним потенціалом для забезпечення ефективного функціонування територіальних громад.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку. На підставі проведеного дослідження минулих спроб здійснення адміністративно-територіальної реформи в Україні та сучасного її спрямування можна стверджувати про такі основні позиції:

1. Вітчизняний адміністративно-територіальний устрій потребує нагальних змін, які б дозволили забезпечити ресурсну й насамперед фінансову самодостатність територій, що є ключовим фактором для виконання місцевим самоврядуванням власних і делегованих повноважень, надання якісних і своєчасних публічних та адміністративних послуг, забезпечення соціально-економічного й культурного розвитку громад.

2. Адміністративно-територіальні одиниці необхідно збільшувати з метою досягнення ефекту масштабу в наповненні доходної частини місцевих бюджетів та ефективності витрачання їх коштів, мобілізації й повноти використання наявної ресурсної бази.

3. Слід чітко розмежувати повноваження органів центральної влади та органів місцевого самоврядування й опрацювати механізми їх взаємодії, врахувавши етнонаціональні та культурні відмінності територій.

4. Важливим аспектом є передача повноважень органам місцевого самоврядування у сфері адміністрування податків і зборів, які зараховуються до місцевих бюджетів (крім платежів, що розподіляються між державним і місцевими бюджетами), розпорядження земельними ресурсами, ведення дорожньо-транспортного господарства, охорона навколишнього природного середовища з відповідним фінансовим підкріпленням.

Подальші дослідження проводитимуться у напрямках розробки теоретико-методологічних та практичних засад формування механізмів ресурсного забезпечення повномасштабної реалізації адміністративно-територіальної реформи та зміни просторової організації влади в Україні.

Список використаних джерел:

1. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [Електронний ресурс] : розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р. – Режим доступу : <http://www.ligakon.ua>

2. Гриневич В. В. Моделі адміністративно-територіального устрою в Україні: політичні реалії, експерименти та перспектива реформування / В. В. Гриневич // Теорія та практика державного управління. – 2014. – Вип. 1(44). – С. 213–220.

3. Вишотравка Й. Досвід реформування адміністративно-територіального устрою на пострадянському просторі / Й. Вишотравка // Ефективність державного управління. – 2008. – Вип. 14/15. – С. 40–47.

4. Ворона П. В. Пріоритети та пропозиції щодо реформи місцевого самоврядування в Україні [Електронний ресурс] / П. В. Ворона // Державне будівництво. – 2009. – № 1. – Режим доступу : <http://www.dspace.puet.edu.ua/handle/123456789/1658>

5. Павлюк А. П. Реформування адміністративно-територіального устрою України: проблеми та перспективи реалізації / А. П. Павлюк // Стратегічні пріоритети. – 2007. – № 1(2). – С. 159–164.