
ПРОБЛЕМЫ РЕГИОНАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ И ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИИ

УДК 332.14:352/354

В. С. КРАВЦИВ,
профессор, доктор экономических наук,
директор,

И. З. СТОРОНЯНСКАЯ,
профессор, доктор экономических наук,
замдиректора по научной работе,

П. В. ЖУК,
кандидат экономических наук,
старший научный сотрудник, ведущий научный сотрудник

*ГУ “Институт региональных исследований имени М.И. Долишнего НАН Украины”
(Львов)*

РЕФОРМИРОВАНИЕ ТЕРРИТОРИАЛЬНОЙ ОСНОВЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В КОНТЕКСТЕ ЕГО ФИНАНСОВОЙ СОСТОЯТЕЛЬНОСТИ

Проанализированы первые результаты реформы территориальной основы местного самоуправления в Украине. Отражены ее достижения и проблемные вопросы. Сделан акцент на доминировании фактора финансовой состоятельности при формировании объединенных территориальных общин, что нивелирует другие общественно важные принципы их создания из-за несоответствия действующей бюджетной системы задачам, которые следует решать в процессе реформирования административно-территориального устройства страны. Отмечена необходимость углубления законодательно-нормативного и организационного обеспечения реформы, внесения изменений в отдельные положения Конституции Украины, совершенствования межбюджетных отношений.

Ключевые слова: территориальная организация власти, местное самоуправление, административно-территориальная реформа, бюджетная система, межбюджетные отношения.

V. S. KRAVTSIV,
Professor, Doctor of Econ. Sci.,
Director,

I. Z. STORONYANSKAYA,
Professor, Doctor of Econ. Sci.,
Deputy Director for Research,

P. V. ZHUK,
Cand. of Econ. Sci.,
Senior Researcher, Leading Researcher

*M.I. Dolishniy Institute of regional research of the NAS of Ukraine
(Lvov)*

REFORMING THE TERRITORIAL BASIS OF LOCAL SELF-GOVERNMENT IN THE CONTEXT OF ITS FINANCIAL SOLVENCY

First results of the reform of territorial basis of local governance in Ukraine are analyzed. Its achievements and problematic issues are outlined. Special attention is paid to the dominance

© Кравцив Василий Степанович (Kravtsiv Vasiliï Stepanovich), 2017; e-mail: kravciv@ukr.net;

© Сторонянская Ирина Зеновьевна (Storonyanskaya Irina Zenov'evna), 2017; e-mail: istoron@i.ua;

© Жук Петр Владимирович (Zhuk Petr Vladimirovich), 2017; e-mail: pzhuk@ukr.net.

of financial solvency factor while forming combined territorial communities, which downgrades other socially important principles of their creation due to mismatch between current budget system and the tasks to be solved in the process of reforming of administrative and territorial system of the country. The authors stressed the necessity to deepen legislative, regulative and organizational maintenance of reform, amend certain provisions of the Constitution of Ukraine and improve inter-budget relations.

Keywords: territorial organization of authorities, local governance, administrative and territorial reform, budget system, inter-budget relations.

На протяжении 2015–2016 гг. в Украине был реализован ряд практических шагов по реформированию административно-территориального устройства страны, касающихся таких важных вопросов, как:

- изменение территориальной основы местного самоуправления на уровне базовых административно-территориальных единиц посредством объединения сельских, поселковых и городских советов;
- изменение полномочий органов местного самоуправления в объединенных территориальных общинах (ОТО);
- бюджетная самостоятельность и финансовая состоятельность ОТО.

При этом проявились проблемы, осложняющие ход реформы, а в отдельных случаях ставящие под сомнение ее успешность. Их анализ важен в контексте дальнейшего совершенствования территориальной основы местного самоуправления и его возможностей. К сожалению, фундаментальных аналитических исследований этого процесса недостаточно, а отметить можно лишь наработки Национального института стратегических исследований * [1]. Отдельные вопросы реформирования отражены в экспертных материалах ** [2]. Итак, **цель статьи** – освещение с научно-методологических и практических позиций достигнутых результатов, выявленных проблем и путей продолжения административно-территориальной реформы и финансово-бюджетной децентрализации в Украине.

По состоянию на 1 октября 2016 г. в Украине созданы 184 объединенные территориальные общины: 168 общин, перешедших на прямые отношения с центральным бюджетом, и 16 – в которых проведены выборы в органы власти и которые получают бюджетную самостоятельность согласно измененному бюджетному статусу с 1 января 2017 г. Большинство общин (159) создано в 2015 р. В течение января – сентября 2016 г. их количество выросло на 25 единиц. Всего процессом объединения общин в Украине (кроме временно оккупированных территорий АР Крым, Донецкой и Луганской областей) было охвачено 813 сельских советов (из 9724), 48 поселковых (из 599) и 26 городских (из 363), в целом – 887 советов. Доля единиц административно-территориального деления, которые объединились и провели первые местные выборы, составляет 8,1%, то есть процесс объединения общин за указанный период малоактивен. В нем участвовали 8,2% сельских, 8% поселковых и 6,9% городских советов (табл.).

Полученные данные подтверждают зарубежный опыт сложного добровольного объединения общин. Вместе с тем он свидетельствует о возможности активизации объединения в случае использования механизмов финансового стимулирования

* Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2016 році : Аналітична доповідь до щорічного послання Президента України до Верховної Ради України. – К. : НІСД, 2016. – С. 402–410.

** Короткий огляд реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні / Інститут громадянського суспільства [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.csi.org.ua/korotkyj-oglyad-reformy-mistsevogo-sam/>; Місцеве самоврядування в Україні 2015 / Асоціація міст України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.auc.org.ua/sites/default/files/library/stanlg_2015.pdf.

Проблемы регионального развития и децентрализации

ния. В 2016 бюджетном году определенное финансовое стимулирование ОТО осуществлялось за счет целевых субвенций на формирование инфраструктуры общин и средств Государственного фонда регионального развития. Такой стимул частично отразился на росте активности процесса объединения во II полугодии 2016 г. Центральной избирательной комиссией Украины согласовано обращение облгосадминистраций о проведении 11 декабря 2016 г. первых выборов в 41 общине, а 18 декабря – в 143 общинах, принявших решение об объединении. С учетом этого по состоянию на 1 января 2017 г. общее количество объединившихся общин (сельских, поселковых, городских советов) ожидаемо составит 1739 (15,9% от имеющихся до начала реформы децентрализации), из них: 48 – городских (13,2%), 113 – поселковых (18,8%), 1558 – сельских (16,1%). Таким образом, на конец 2016 г. количество ОТО может достичь 368 (рис. 1).

**Показатели объединения территориальных общин
(по состоянию на 1 октября 2016 г.) ***

Области	Количество городских, поселковых и сельских советов (до объединения) **				Создано ОТО	Объединено городских, поселковых и сельских советов (%)			
	всего	в том числе				всего	в том числе		
		городских	поселковых	сельских			городских	поселковых	сельских
Винницкая.....	707	18	28	661	4	14/2,0	2/14,3	1/3,6	11/1,7
Вольнская.....	412	11	22	379	7	27/6,3	1/9,1	3/13,6	23/6,1
Днепропетровская	348	20	40	288	16	45/12,9	2/10,0	1/2,5	42/14,6
Донецкая.....	289				3	20/6,9	1/-	0/0	19/-
Житомирская.....	631	12	40	579	10	54/8,6	0/0	5/12,5	49/8,5
Закарпатская.....	337	11	19	307	2	6/1,8	1/9,1	0/0	5/1,6
Запорожская.....	299	14	22	263	7	23/2,7	0/0	2/9,1	21/8,0
Ивано-Франковская.....	516	15	24	477	4	19/3,7	0/0	1/4,2	18/3,8
Киевская.....	661	26	30	605	2	6/0,9	0/0	1/3,3	5/0,8
Кировоградская.....	415	12	27	376	3	9/2,2	3/25,0	0/0	6/1,6
Луганская.....	194	10	25	159	2	10/5,2	0/0	2/8,0	8/5,0
Львовская.....	711	44	34	633	16	58/8,2	2/4,5	2/5,9	54/8,5
Николаевская.....	314	10	17	287	1	2/0,1	0/0	0/0	2/0,7
Одесская.....	490	19	32	439	8	40/8,2	2/10,5	1/3,1	37/8,4
Полтавская.....	503	15	21	467	14	48/9,5	2/13,3	3/14,3	43/9,2
Ривненская.....	365	11	16	338	14	43/11,8	1/9,1	2/12,5	40/11,8
Сумская.....	411	15	20	376	1	8/1,9	0/0	0/0	8/2,1
Тернопольская.....	615	18	17	580	26	166/27,0	4/27,2	8/47,1	154/26,6
Харьковская.....	458	17	60	381	3	15/3,1	1/5,9	3/5,0	11/2,9
Херсонская.....	298	9	30	259	1	4/1,3	0/0	0/0	4/1,5
Хмельницкая.....	605	13	24	568	22	213/35,2	3/23,1	10 /41,7	200/35,2
Черкасская.....	556	16	15	525	3	8/1,4	0/0	0/0	8/1,5
Черновицкая.....	271	11	8	252	10	30/11,1	1/9,1	1/12,5	28/11,1
Черниговская.....	569	16	28	525	5	19/3,3	0/0	2/7,1	17/1,3
Вместе.....	10975	385 ***	599 ***	9724 ***	184	887/8,1	26/6,9 ***	48/8,0 ***	813/8,2 ***

* Составлено авторами по данным веб-сайта “Децентрализация власти” [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.minregion.gov.ua/napryamki-diyalnosti/regional-dev/rozvytok-mistvehovohosamovnyaduvannya/reformuvannya/veb-sayt/>.

** Без временно оккупированных территорий.

**** Без Донецкой области.

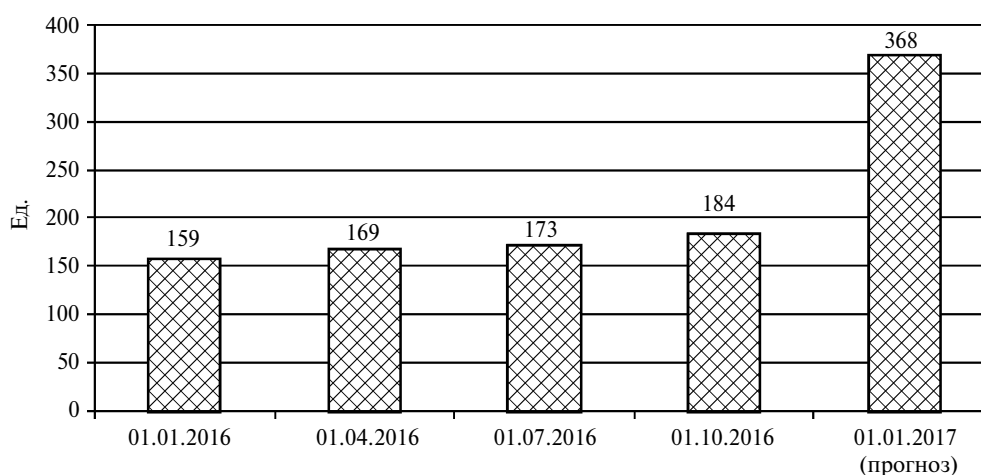


Рис. 1. Количество объединенных территориальных общин (в которых, по решению ЦИК, будут проведены первые выборы)

Составлено авторами по данным веб-сайта "Децентрализация власти" [Электронный ресурс]. — Режим доступа : <http://www.minregion.gov.ua/napryamki-diyalnosti/regional-dev/rozvytok-mistsevoho-samovryaduvannya/reformuvannya/veb-sayt/>.

При этом показатель доли общин, которые за 2 года объединились (15,9%), нельзя признать весомым. Согласно Концепции реформирования местного самоуправления и территориальной организации власти в Украине, одобренной соответствующим Распоряжением Кабинета Министров Украины *, новая территориальная основа местного самоуправления должна быть сформирована не позже 2017 г. Постановление Верховной Рады Украины ** также предусматривает, что местные государственные администрации могут действовать только до 1 марта 2018 г., что подтверждает необходимость завершения реформирования местного самоуправления и территориальной организации власти в 2017 г. Кроме того, почти половина общин, в которых выборы состоялись в 2016 г. и которые были сформированы в соответствии с утвержденными перспективными планами, могут быть признаны финансово несостоятельными и не получить нового бюджетного статуса.

Таким образом, ожидаемые темпы реформирования территориальной основы местного самоуправления не выдерживаются. Это вызывает проблемы, которые сложно решать, а именно:

- дисбаланс районных бюджетов (районный бюджет вынужден нести груз финансирования социальной сферы необъединенных общин, потеряв при этом доходную базу от территорий объединенных общин, как правило, финансово более состоятельных);

- управленческий дисбаланс (неурегулированность ряда вопросов разграничения полномочий между уровнями территориальных общин, района, области; необходимость содержания штата в местных государственных администрациях и объединенных общинах с теми же функциями; снижение эффективности работы райгосадминистраций при неопределенности перспектив их деятельности и т. п.);

- необходимость выделения из государственного бюджета значительных ресурсов для стимулирования объединения общин.

* Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 р. № 333-р [Электронный ресурс]. — Режим доступа : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>.

** Про попереднє схвалення законопроекту про внесення змін до Конституції України : Постанова Верховної Ради України від 31.08.2015 р. № 656-VIII [Электронный ресурс]. — Режим доступа : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/656-19>.

Фактически появляется задача либо решительного ускорения реформы в направлении формирования новой территориальной основы местного самоуправления и избегания проблем разной категории сложности, касающихся местных бюджетов и властных полномочий на базовом уровне административно-территориального устройства, либо адаптации управления и бюджетирования к функционированию разных категорий органов местного самоуправления на базовом уровне.

Решительное ускорение реформы возможно двумя путями. Во-первых, через внесение изменений в Конституцию Украины с отказом от принципа исключительно добровольного объединения общин, введение в конституционное поле процесса объединения не только сельских, но и городских и поселковых общин; создание объединенных территориальных общин административными методами согласно утвержденным в установленном порядке перспективным планам их формирования (этому должен предшествовать пересмотр перспективных планов на новой методологической основе, о необходимости чего говорится дальше); во-вторых, через внесение изменений в Бюджетный кодекс Украины с предоставлением всем (объединенным и необъединенным) общинам равного бюджетного статуса (как для объединенных общин), что будет подталкивать общины с низким бюджетным потенциалом к объединению; перестройку государственной бюджетной политики и политики регионального развития, перераспределение бюджетных поступлений в пользу местных бюджетов с доведением их доли в Сводном бюджете государства до 30–35% (в условиях существующих военно-политических угроз для Украины и ее текущего экономического состояния это сложно сделать) и значительное увеличение участия государственного бюджета в поддержке бюджетов и программ социально-экономического развития объединенных территориальных общин.

К сожалению, первый вариант (который считаем самым целесообразным) при имеющемся составе Верховной Рады Украины малоперспективен. Второй вариант не требует изменений в Конституции Украины, поэтому более реален для поэтапной реализации, однако в таком случае в течение длительного периода одновременно будут функционировать объединенные и необъединенные общины, что вызовет соответствующие трудности в управлении.

Независимо от дальнейших сценариев объединения общин необходимо изменить методологические и методические подходы к формированию административно-территориальных единиц базового уровня. Действующая Методика формирования состоятельных территориальных общин, утвержденная Постановлением Кабинета Министров Украины *, согласно которой должны разрабатываться также проекты перспективных планов формирования территорий общин, фактически пренебрегает основополагающими принципами Европейской хартии местного самоуправления **, ратифицированной соответствующим Законом Украины, в частности, относительно прав граждан на участие в управлении государственными делами, что лучше всего может осуществляться именно на местном уровне, а также эффективного и *близкого* к гражданину управления, реализуемого через органы местного самоуправления.

Данная Методика побуждает к формированию недопустимо больших территориальных общин, где разрыв между гражданином и властью еще больше растет. Возникают проблемы не только доступности публичных услуг. Для многих жителей тер-

* Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад : Постанова Кабінету Міністрів України від 08.04.2015 р. № 214 [Електронний ресурс]. – Режим доступа : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-%D0%BF>.

** Про ратифікацію Європейської хартії місцевого самоврядування : Закон України від 15.07.1997 р. № 452/97-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступа : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/452/97-%D0%B2%D1%80>.

риториальных общин, населенные пункты которых отдалены от центра до 25 км и даже больше, теряется сущность общины, объединенной общими интересами и ощущением причастности к требующим решения задач по ее развитию. Соответственно, главная цель реформы — повысить инициативу жителей, преодолеть рецидивы советских патерналистских ожиданий и привлечь население к решению вопросов развития общества — так и не достигнута. Однако указанная Методика почему-то и не предусматривала этого. По нашему мнению, не соблюдаются важнейшие принципы и задачи, которые должна была бы обеспечить административно-территориальная реформа в Украине, — демократизация общественной жизни, широкое участие граждан в процессах жизнедеятельности территориальных общин и управления ими; активизация инициативы жителей общин; реализация потенциала их саморазвития; формирование фундамента гражданского общества.

При навязывании создания слишком больших территориальных общин ссылаются на необходимость соблюдения принципов их финансовой состоятельности, однако процесс трактуется исполнительной властью неверно, ситуационно, без учета перспектив развития общин, более того — без реальной бюджетной децентрализации, ведь доля местных бюджетов в Сводном бюджете государства уменьшается.

Расчеты финансовой состоятельности осуществляются на основании имеющихся показателей бюджетных поступлений. При этом не учитывается один из важнейших классических принципов системного подхода — принцип развития [3, с. 187]. Итак, существующее положение, являющееся следствием незаинтересованности необъединенных общин в увеличении доходов местных бюджетов, фактически консервируется в крупных объединенных общинах. Бюджетная же практика 2016 г. свидетельствует о значительных резервах наполнения бюджетов общин. Это демонстрируют небольшие объединенные общины, которые, находясь в жестких бюджетных условиях, вынуждены искать резервы доходов и находят их. Кроме того, многократный рост периферийности территорий в крупных общинах никак не корреспондирует с задачами по преодолению социально-экономической депрессивности территорий в Украине, вовлечению их ресурсного потенциала в процессы регионального и общегосударственного развития, которые исходят из целей государственной региональной политики, определенных Государственной стратегией регионального развития на период до 2020 года *. Она предусматривает: развитие сельской местности; повышение эффективности использования внутренних факторов развития регионов; предотвращение усиления диспропорций, тормозящих развитие регионов; поддержку экономически менее развитых и депрессивных территорий.

Первым годом функционирования объединенных территориальных общин на новых принципах формирования и использования бюджетных ресурсов, направленных на преодоление патерналистской модели финансовых отношений между государственным и местными бюджетами и стимулирование территориальных общин к эффективному использованию собственного финансово-экономического потенциала, стал 2016 г. Однако результаты имплементации в течение года механизмов финансовой децентрализации, а также дальнейшие шаги в этом направлении нельзя признать исключительно положительными.

Рассмотрим основные проблемы, риски и пути повышения эффективности финансового обеспечения функционирования ОТО. Финансовая состоятельность территориальных общин зависит в первую очередь от формирования доходной базы местных бюджетов. Объем доходов (с трансфертами) общего фонда бюджетов объеди-

* Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року : Постанова Кабінету Міністрів України від 06.08.2014 р. № 385 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/385-2014-%D0%BF>.

ненных территориальных общин в Украине за I полугодие 2016 г. составил 3093 млн. грн., что в 7 раз больше, чем доходы местных бюджетов (вошедших в состав ОТО) в I полугодии 2015 г. *. Такой значительный рост состоялся главным образом за счет того, что в 2016 г. ОТО получили субвенции из государственного бюджета. За этот период вдвое увеличились собственные доходы бюджетов ОТО, поскольку они получили 60% поступлений от налога на доходы физических лиц (НДФЛ).

В целом уровень зависимости местных бюджетов от государственного, характеризующийся долей субвенций и дотаций в общих доходах ОТО, в I полугодии 2016 г. оставался высоким (56%). Часть образованных в 2015 г. территориальных общин имела предельно низкий уровень финансовой состоятельности, особенно это касалось малых территориальных общин (до 3 тыс. жителей). У них собственные доходы бюджетов в расчете на 1 чел. в 2016 г. были меньше 1200 грн., а доля трансфертов из государственного бюджета превышала 64% (рис. 2). При таких обстоятельствах зависимость развития ОТО от политики правительства в плане финансовой поддержки новообразованных общин очень высока.

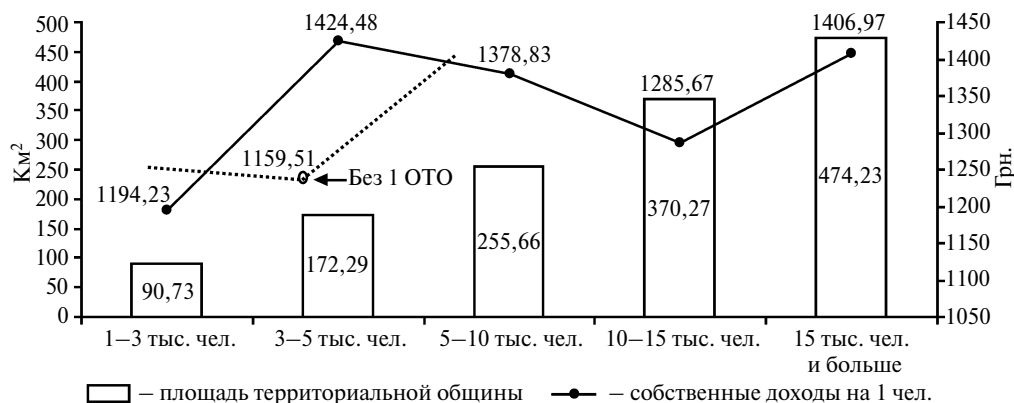


Рис. 2. Средние значения удельных показателей собственных доходов бюджетов ОТО в разрезе их группы по численности населения (I полугодие 2016 г.)

Построено авторами по: Децентралізація: місцеві бюджети 159 об'єднаних територіальних громад (перше півріччя 2016 р.) [Електронний ресурс]. – Режим доступа : http://decentralization.gov.ua/pics/attachments/Monitoriing_OTG.pdf.

С одной стороны, решение правительства о поддержке всех ОТО, пожелавших объединиться, и их переводе на прямые взаимоотношения с госбюджетом можно считать правильным, поскольку большинство этих общин мобилизовали собственный потенциал и получили положительные финансовые результаты, то есть показали хороший пример объединения другим общинам. С другой стороны, уже сегодня есть ОТО, в которых с учетом ограниченных кадровых и финансовых ресурсов существуют трудности с эффективным выполнением возложенных на них полномочий. Такие общины, очевидно, будут нуждаться в дальнейшем укрупнении. Однако территориальное расширение общин не должно превышать границы допустимой транспортной отдаленности их населенных пунктов от административных центров. Особенно это касается периферийных, удаленных от центров экономической активности сельских территорий, горных районов. Для них, безусловно, следует использовать дополнительные инструменты государственной бюджетной поддержки.

Одна из проблем формирования финансового ресурса ОТО состоит в том, что их собственные доходы во многих случаях прямо не зависят от функционирования

* Децентралізація: місцеві бюджети 159 об'єднаних територіальних громад (перше півріччя 2016 р.) [Електронний ресурс]. – Режим доступа : http://decentralization.gov.ua/pics/attachments/Monitoriing_OTG.pdf.

мощных субъектов хозяйствования со значительным количеством рабочих мест и формируются за счет акцизов на горючее, алкогольную продукцию и табачные изделия. Не отрицая целесообразность закрепления части акцизов на алкогольную продукцию и табачные изделия в доходах местных бюджетов базового уровня, следует отметить неоднозначную роль акцизного налога на горючее в виде источника формирования бюджетов сельских, поселковых и городских общин, что объясняется такими рисками:

— *риск углубления внутрорегиональных асимметрий развития территорий*: более высокие поступления от этого вида акциза получают бюджеты общин, расположенных в пригородной зоне или на важных транспортных магистралях, чем укрепляются их и так высокие бюджетные возможности; как следствие, увеличивается отставание экономически слабых территорий, которые практически лишены доходов от введения акцизного налога;

— *риск замедления темпов объединения общин*, поскольку общины, получившие значительный дополнительный финансовый ресурс от акцизного налога на горючее, не имеют стимулов и не стремятся к объединению.

С учетом этого считаем, что необходимо оставить доходы от акциза на горючее за городами областного значения и ОТО, а доходы, получаемые другими территориальными общинами, направить в районные и областные бюджеты.

Проблема углубления внутрорегиональных асимметрий связана также с недостатками действующей системы бюджетного выравнивания посредством инструмента базовой (реверсивной) дотации. На уровне общин она осуществляется с учетом территориальной дифференциации налоговой состоятельности, рассчитанной лишь по НДСЛ. При этом общины, на территории которых есть источники для получения рентных доходов (природные ресурсы местного значения, важные транспортные магистрали), и те, которые пользуются преимуществами расположения вблизи крупных городов, фактически присваивают соответствующую ренту, чего лишены другие общины. Считаем, что такие доходы следует учитывать при определении коэффициентов налоговой состоятельности общин и с целью бюджетного выравнивания.

Территориальные общины, объединившись, получают такие же полномочия, как и города областного значения (в частности, по управлению общеобразовательными учебными заведениями, учреждениями культуры и здравоохранения первичного и вторичного уровней), а также образовательную и медицинскую субвенции, базовую дотацию. Считаем абсолютно правильным то, что одновременно с наделением ОТО финансовыми ресурсами на них также возлагаются полномочия и ответственность. Однако у финансовой децентрализации имеется негатив — *темпы роста собственной доходной части местных бюджетов ниже темпов роста их расходов*. При этом теряется одна из основных целей реформы, состоящей не в простом перераспределении финансового ресурса между уровнями бюджетной системы, а в построении системы государственного управления на принципах subsidiarity и передачи полномочий на уровень, где они будут реализовываться наиболее эффективно. Вместо этого в настоящее время на местные бюджеты базового уровня возлагается ответственность за финансирование ряда сложных для реализации полномочий, в частности, в сфере образования, здравоохранения и т. п., которые, на наш взгляд, эффективнее выполнялись бы на более высоких уровнях.

Основные проблемы в сфере образования связаны с нехваткой средств, передаваемых из госбюджета органам местного самоуправления для финансирования образовательной сети, а также с отсутствием государственных социальных стандартов и отраслевых нормативов финансирования социальных услуг.

В ОТО в 2016 г. существовала значительная разница между объемом фактических расходов на одного ученика и образовательной субвенцией. Например, в бюджетах ОТО, созданных во Львовской области, расходы на образование в 2016 г. составили в целом 102,4 млн. грн., или 51,3% всех расходов [2]. При этом общая сумма образовательной субвенции, поступившей этим общинам, равнялась 78,7 млн. грн., поэтому найти 23,7 млн. грн. для ОТО области непросто. Особенно сложно это для общин, где образовательная субвенция не обеспечивает даже половины фактических расходов на образование. На периферийных сельских территориях, особенно в горных районах, такое положение типично. Решить этот вопрос через оптимизацию сети образовательных заведений можно лишь частично, но далеко не полностью, что делает попытки создать сельские территориальные общины с оптимальными пространственными параметрами безрезультатными, ведь при существующих подходах они оказываются финансово несостоятельными.

Ситуацию необходимо изменить, в частности, путем разграничения полномочий в сфере общего образования. К полномочиям местного самоуправления нужно отнести начальную и основную школы (I–II степеней), а общеобразовательные учебные заведения более высокого уровня, осуществление методической, инспекторской работы в системе образования – к полномочиям районного уровня с соответствующей государственной поддержкой и контролем. Такое разграничение действует, например, в Словакии и Польше.

Нехватка бюджетного ресурса (в форме образовательной субвенции) для финансирования расходов образовательной сферы связана главным образом с существованием большого количества малокомплектных школ, которые являются очень затратными, и наличием дошкольных отделений при общеобразовательных заведениях (финансирование которых не покрывается образовательной субвенцией). Как следствие, ОТО направляют собственный финансовый ресурс на дофинансирование образовательных расходов. В то же время отметим, что уже первые результаты 2016 г. свидетельствуют об активности ОТО в реформировании образовательной сети. Такая тенденция должна была бы поддерживаться правительством, однако распределение образовательной субвенции на 2017 г. опять происходит на базе старых принципов – без новых социальных и отраслевых стандартов и нормативов.

Стагнация существующего положения в образовательной сфере сочетается с ручным режимом распределения средств образовательной субвенции из районных бюджетов, в частности, дополнительной дотации на содержание учреждений образования и здравоохранения. Так, новым в Государственном бюджете Украины на 2017 год * является расчет образовательной субвенции исключительно для финансирования педагогического персонала, что может негативно повлиять на качество образовательной услуги, ведь органы местного самоуправления, не владеющие достаточным ресурсом для дофинансирования расходов на образование, будут сокращать педагогические кадры, чтобы высвободить определенные средства для выплаты заработной платы вспомогательному персоналу. В особо сложной ситуации окажутся малокомплектные сельские школы, в которых доля непедagogического персонала достигает 50%.

При передаче на местные бюджеты дополнительной финансовой нагрузки в части оплаты коммунальных услуг учреждениями образования и здравоохранения одновременно планируется выделить областным и районным бюджетам из госбюджета 14,9 млрд. грн. в виде дотации на их содержание (5,9 млрд. грн. – областным бюджетам, 9 млрд. грн. – районным). Однако в бюджете на 2017 г. не предусмотре-

* Про Державний бюджет України на 2017 рік : Закон України від 21.12.2016 р. № 1801-19 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1801-19>.

ны компенсационные ресурсы для городов областного значения и ОТО, в связи с чем значительная часть объединенных территориальных общин неожиданно ставится в сложное финансовое положение.

В то же время формирование эффективной с социальной и финансовой точек зрения образовательной сети практически не возможно без *выработки и утверждения государственных социальных стандартов и нормативов* в описательном и стоимостном виде по каждому из полномочий, делегированных государством местному самоуправлению. Считаем, что нужно позволить органам местного самоуправления устанавливать минимальное и максимальное значения таких нормативов в зависимости от объемов собственных финансовых ресурсов, пересматривать применение отраслевых стандартов предоставления услуг и нормативов при осуществлении расходов из местных бюджетов, в частности, тех, которые касаются образовательной сферы, штатных нормативов, рабочей нагрузки.

Реформа административно-территориальных структур должна быть завершающей стадией широкомасштабного реформирования в различных сферах общественно-политической и социально-экономической жизни государства [4, с. 148]. В данном случае административно-территориальное реформирование опережает ряд реформ, которые следовало осуществить в других сферах, и сопровождается соответствующими проблемами. Для их устранения целесообразно:

- определить способность обеспечивать качественное предоставление основных публичных услуг за счет близости к жителям как один из основополагающих критериев формирования административно-территориальных единиц базового уровня – территориальных общин. Отказаться от формирования как недееспособных в данном аспекте слишком малых и излишне больших по территории общин, в которых растет отдаленность между жителями и властью и ухудшается доступность административных и социальных услуг;

- внести изменения в методику формирования территории ОТО и закрепить в ней критерий 20-минутной транспортной доступности от населенных пунктов к административным центрам общин с учетом качества дорожной сети. Превысить этот критерий можно исключительно при согласии жителей населенных пунктов, расположенных вне зоны 20-минутной транспортной доступности;

- создать условия и стимулы для саморазвития территориальных общин, реализации их социально-экономического потенциала, в том числе посредством расширения доходной части бюджетов административно-территориальных единиц базового уровня, дальнейшего совершенствования межбюджетных отношений, реальной бюджетной децентрализации;

- пересмотреть распределение полномочий в сферах образования и здравоохранения. К полномочиям базового уровня административно-территориального устройства необходимо отнести исключительно содержание общеобразовательных учебных заведений I–II степеней и учреждений здравоохранения первичного уровня (ФАПов, амбулаторий). Разработать и утвердить государственные социальные стандарты и нормативы в описательном и стоимостном виде по каждому из полномочий, делегированных государством органам местного самоуправления.

Выводы

Осуществляемое в Украине в течение 2015–2016 гг. реформирование административно-территориального устройства демонстрирует отдельные положительные результаты и определенные недостатки, причины которых кроются в методологических просчетах при выборе концептуальных подходов к построению новой системы административно-территориальных единиц, слабом институциональном

обеспечении реформы и организационных недочетах. Очевидным становится то, что применяемые методические приемы формирования объединенных территориальных общин нацеливают на чрезмерное укрупнение базового звена административно-территориальной системы, одновременно растет разрыв между жителями и властью, нивелируется мотивационный фактор по активному вовлечению населения в жизнедеятельность территориальных общин, более широкому использованию экономического потенциала территориального развития и преодолению при этом недопустимо глубоких территориальных экономических и социальных диспропорций. Считаем, что, с общественной точки зрения, неоправданно пренебрегать такими важными задачами, которые должна была бы решить реформа. Кроме того, ее результативность снижают несистемность реформирования, несовершенство и противоречивость межбюджетных отношений.

Список использованной литературы

1. Власюк О.С. Стан і проблеми реформування адміністративно-територіального устрою України // Регіональна економіка. – 2015. – № 3. – С. 16–23.
2. Баранець Т. Оцінка реалізації реформи місцевого самоврядування на Львівщині у 2015 році [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://dialog.lviv.ua/wp-content/uploads/2016/03/Otsinka-realizatsiyi-reformi-mistsevogo-samovryaduvannya-na-Lvivshhini-u-2015-rotsi1.pdf>.
3. Шевчук Л.Т., Кравців В.С., Вовканич С.Й. та ін. Зарубіжний і вітчизняний досвід реформування адміністративно-територіального устрою ; [за ред. Л.Т. Шевчука]. – Львів : Арал, 2007. – 254 с.
4. Кресіна І.О., Коваленко А.А., Вітман К.М. та ін. Адміністративно-територіальна реформа в Україні: політико-правові проблеми : моногр. ; [за ред. І.О. Кресіної]. – К. : Логос, 2009. – 480 с.

References

1. Vlasjuk O.S. *Stan i problemy reformuvannya administratyvno-terytorial'nogo ustroyu Ukrainy* [State and problems of reforming the administrative-territorial structure of Ukraine]. *Regional'na ekonomika – Regional Economy*, 2015, No. 3, pp. 16–23 [in Ukrainian].
2. Baranets' T. *Otsinka realizatsii reformy mistsevogo samovryaduvannya na L'vivshchyni u 2015 rotsi* [Evaluation of the implementation of local government reform in the Lviv region in 2015], available at: <http://dialog.lviv.ua/wp-content/uploads/2016/03/Otsinka-realizatsiyi-reformi-mistsevogo-samovryaduvannya-na-Lvivshhini-u-2015-rotsi1.pdf> [in Ukrainian].
3. Shevchuk L.T., Kravtsiv V.C., Vovkanych S.I. et al. *Zarubizhnyi i Vitchyznyanyi Dosvid Reformuvannya Administratyvno-Terytorial'nogo Ustroyu, za red. L.T. Shevchuka* [Foreign and Domestic Experience of Reforming the Administrative-Territorial Structure]. L.T. Shevchuk (Ed.). Lviv, Aral, 2007 [in Ukrainian].
4. Kresina I.O., Kovalenko A.A., Vitman K.M. et al. *Administratyvno-Terytorial'na Reforma v Ukrayini: Polityko-Pravovi Problemy, za. red. I.O. Kresinoi* [Administrative-Territorial Reform in Ukraine: Political and Legal Problems]. I.O. Kresina (Ed.). Kyiv, Logos, 2009 [in Ukrainian].

Статья поступила в редакцию 8 ноября
и была обновлена 22 декабря 2016 г.