

ПРОБЛЕМЫ РЕГИОНАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ И ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИИ

УДК 336:332.1:338.24.021.8

И. Ф. КОЛОМИЕЦ,
*профессор, доктор экономических наук,
заслуженный экономист Украины,
ведущий научный сотрудник,*
А. О. ПЕЛЕХАТЫЙ,
*кандидат экономических наук,
научный сотрудник*

*Отдел региональной финансовой политики
ГУ "Институт региональных исследований имени М.И. Долишнего НАН Украины"
(Львов)*

**ТЕОРЕТИКО-ПРАКТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ
ФОРМИРОВАНИЯ ОБЪЕДИНЕННЫХ
ТЕРРИТОРИАЛЬНЫХ ОБЩИН В УКРАИНЕ**

Рассмотрены особенности формирования объединенных территориальных общин в Украине согласно принципу экономической эффективности. Проанализировано влияние численности населения и площади, занимаемой объединенной территориальной общиной, на ее финансовое положение и возможность выполнять возложенные на нее функции. Предложена матрица определения оптимальных параметров, в соответствии с которыми должны формироваться объединенные территориальные общины. Определены основные шаги, которые государство должно осуществить для эффективной реализации реформы бюджетной децентрализации.

Ключевые слова: дееспособные территориальные общины, реформа административно-территориального устройства, финансовая независимость, расходы местных бюджетов, экономическая состоятельность.

I. F. KOLOMIETS,
*Professor, Doctor of Econ. Sci.,
Honored Economist of Ukraine,
Leading Researcher,*
A. O. PELEKHATYI,
*Cand. of Econ. Sci.,
Researcher*

*Department of the Regional Financial Policy
Institute of Regional Research named after M.I. Dolishniy of the NAS of Ukraine
(Lvov)*

**THEORETICAL AND PRACTICAL ASPECTS
OF THE FORMATION OF THE CONSOLIDATED
TERRITORIAL COMMUNITIES IN UKRAINE**

The peculiarities of formation of consolidated territorial communities in Ukraine in accordance with the principle of economic efficiency are considered. The influence of population and

© Коломиец Игорь Федорович (Kolomiets Igor' Fedorovich), 2017; e-mail: koligorrr@mail.ru;
© Пелехатый Андрей Олегович (Pelekhatyi Andrei Olegovich), 2017; e-mail: Pelechatyj_A@i.ua.

area, occupied by the consolidated territorial community, on its financial position and ability to perform its functions has been analyzed. A matrix for determining the optimal parameters according to which the consolidated territorial communities are to be formed is proposed. The main steps the state should undertake to effectively implement the budget decentralization reform are identified.

Keywords: *capable territorial communities, reform of administrative and territorial structure, financial independence, expenditures of local budgets, economic viability.*

В Украине 2014 г. ознаменовался началом реформирования системы местного самоуправления, что предусматривало создание дееспособных объединенных территориальных общин как низовой локальной административно-территориальной единицы и финансовую децентрализацию с передачей на местный уровень соответствующих полномочий и ресурсов.

Главной задачей реформирования стали искоренение остатков советского командно-административного типа управления и формирование самодостаточных и дееспособных административно-территориальных единиц в плане как финансового обеспечения, так и административно-управленческих полномочий.

С учетом этого **цель статьи** – определить оптимальные параметры для создания объединенной территориальной общины, что будет содействовать эффективному развитию административно-территориальных единиц базового уровня и предоставлению качественных публичных услуг населению.

Основным категориальным понятием, вокруг которого разворачиваются исследование и оценка уровня дееспособности общин, является “финансовая состоятельность территориальной общины”, под которой будем понимать способность территориальной общины как субъекта социально-экономических отношений аккумулировать финансовые ресурсы и обеспечивать соответствующий уровень конкурентоспособности на основе оптимального перераспределения и использования имеющихся ресурсов, а также обеспечивать финансовую и экономическую стабильность в долгосрочной перспективе [1]. Исследование и оценка финансовой состоятельности территориальной общины проводятся на основании анализа финансовых показателей, дееспособности и устойчивости территориальной общины. Таким образом, финансовая состоятельность территориальной общины может рассматриваться, во-первых, как результат достаточного, результативного и стабильного финансового обеспечения регионального развития, а во-вторых, как предпосылка формирования его конкурентных преимуществ [2].

По состоянию на 1 января 2016 г. в Украине функционировало 10278 сельских советов, представляющих интересы жителей 28441 населенного пункта. Следовательно, 18163 сельские административно-территориальные единицы не являются самоуправляющимися, поскольку общины данных территорий не влияют на собственное развитие [3]. Кроме того, большинство этих общин не способны финансово обеспечить свое существование и прогресс в социальной и экономической сферах. В соответствии с реформой, которая предусматривает решение данных вопросов, областные советы одобрили, а Кабинет Министров Украины утвердил перспективные планы для 23 областей, кроме Закарпатской, 793 общины создали 159 объединенных территориальных общин (ОТО), получив при этом соответствующие ресурсы и полномочия.

Сформированные в Украине ОТО значительно различаются по численности жителей и количеству населенных пунктов (рис. 1). Такое положение предопреде-

лено рядом просчетов в утвержденной Кабинетом Министров Украины методике их формирования. В свою очередь, это вызывает проблемы с регулированием бюджетного обеспечения функционирования общин, например, в части финансирования социальных и других услуг, которые должны предоставляться их жителям. Особенно острыми такие проблемы являются для малочисленных общин: на сегодня созданы 4 общины с численностью жителей до 2 тыс. чел. Кроме того, следует понимать, что стоимость таких услуг существенно отличается в очень малых общинах и общинах с населением более 30 тыс. чел. (7 общин).

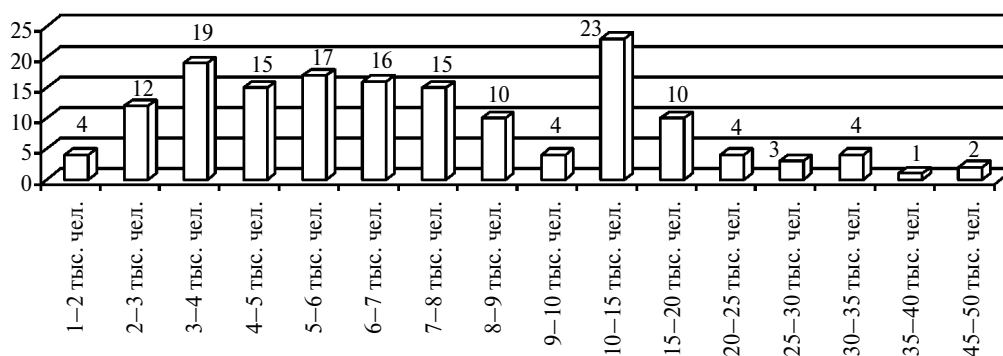


Рис. 1. Количество объединенных территориальных общин в Украине по численности населения

Построено авторами по [4].

Анализ показывает, что финансовые условия жизнедеятельности ОТО с разной численностью населения существенно отличаются. Данные рисунка 2 демонстрируют, что у территориальных общин, численность жителей которых не превышает 3 тыс. чел., показатель собственных доходов на одного жителя самый низкий – 1194,23 грн. В объединенных общинах с численностью населения 3–5 тыс. чел. среднее значение собственных доходов в расчете на 1 чел. составляет 1424,48 грн. Однако такое высокое значение показателя несколько субъективно, поскольку в основном обусловлено сверхвысоким значением показателя в одной из общин. Без него средний показатель собственных доходов в ОТО с количеством жителей 3–5 тыс. чел. составляет 1159,51 грн. Следовательно, финансовая состоятельность общин с численностью населения до 5 тыс. жителей намного ниже, чем в больших по количеству населения общинах. В общинах с населением более 5 тыс. жителей удельные показатели собственных доходов выше, причем от увеличения количества населения в общинах этот показатель уже мало зависит.

Отметим, что общины в горных районах характеризуются низкой доходностью. Например, в Верхнянской ОТО Ивано-Франковской области и Вильховецкой ОТО Закарпатской области показатели собственных доходов на одного жителя составляют, соответственно, 272 грн. и 351 грн. (19,73% и 25,46% от среднего значения по группе), что и обусловило более низкий показатель среднего значения доходов в группе общин с населением 10–15 тыс. чел.

Следовательно, формирование дееспособных территориальных общин на добровольной основе нельзя охарактеризовать как особенно удачное. При объединении общин нужно четко придерживаться определенных принципов и критериев формирования ОТО, не допуская слишком больших отклонений в параметрах их

демографического и пространственного потенциалов, что вызывает значительную финансово-бюджетную дифференциацию общин и усложняет процессы бюджетного регулирования и выравнивания.

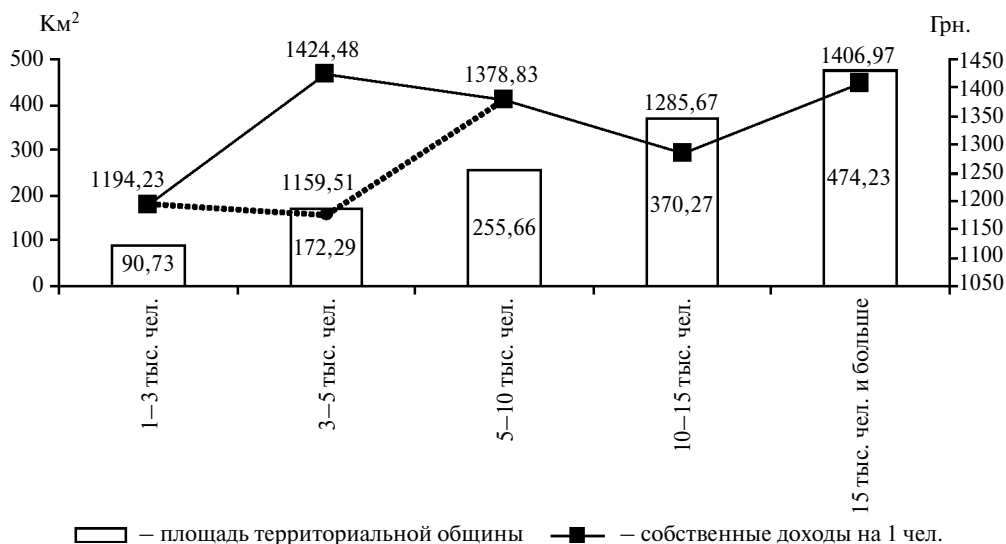


Рис. 2. Средние значения удельных показателей собственных доходов бюджетов ОТО в разрезе их групп по численности населения в 2016 г.

Построено авторами по [4].

Данные рисунка 3 свидетельствуют, что количество жителей прямо влияет на финансовую состоятельность ОТО. В объединенных территориальных общинах с численностью жителей 1–3 тыс. чел. уровень финансовой независимости (определяемый как соотношение собственных ресурсов местных бюджетов территориальных общин и доходов местных бюджетов (с учетом межбюджетных трансферов) и показывающий уровень финансовой самостоятельности бюджетов на локальном уровне) составляет 75,32%, приблизительно такие же показатели и в общинах с численностью 3–5 тыс. и 5–10 тыс. чел. (соответственно, 75,16% и 76,34%). Существенный прирост заметен в общинах с населением свыше 10 тыс. чел. (7–8%), а при дальнейшем увеличении численности жителей общин прирост показателя финансовой независимости незначителен.

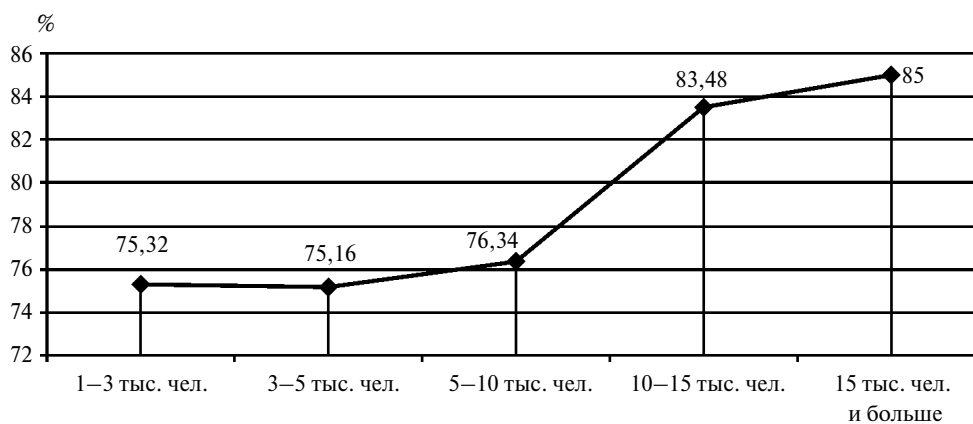


Рис. 3. Уровни финансовой независимости объединенных территориальных общин в 2016 г.

Построено авторами по [4].

Формирование ОТО сопровождается кроме финансовой автономизации реорганизацией административно-управленческого аппарата, что прямо влияет на изменение объемов расходов на содержание соответствующего аппарата. При анализе расходов на управленческо-административный персонал в ОТО (рис. 4) можно выделить следующие основные тенденции:

– чем больше территориальная община, тем меньше будет доля расходов на содержание служащих ОТО в общих расходах местного бюджета (в общинах с количеством жителей 1–3 тыс. чел. она составляет 36,28%, то есть превышает 1/3 всех расходов, а в общинах с населением 15 тыс. чел. и больше – в среднем 16,5%);

– в крупных общинах такое же количество служащих обслуживает больше жителей; таким образом, достигается более эффективное использование труда управленческого персонала и, соответственно, снижается стоимость социальной услуги. В ОТО с количеством жителей 1–3 тыс. чел. на одного госслужащего приходится 144 жителя, а в ОТО с 15 тыс. чел. и больше – 354 жителя. Однако следует понимать, что увеличение нагрузки на одного госслужащего может обусловить снижение качества предоставления социальной или управленческой услуги, возникновение некоторых неудобств для жителей общины. С учетом этого можно сказать, что самыми эффективными по соотношению "цена – услуга – качество" будут общины с численностью жителей 10–15 тыс. чел.

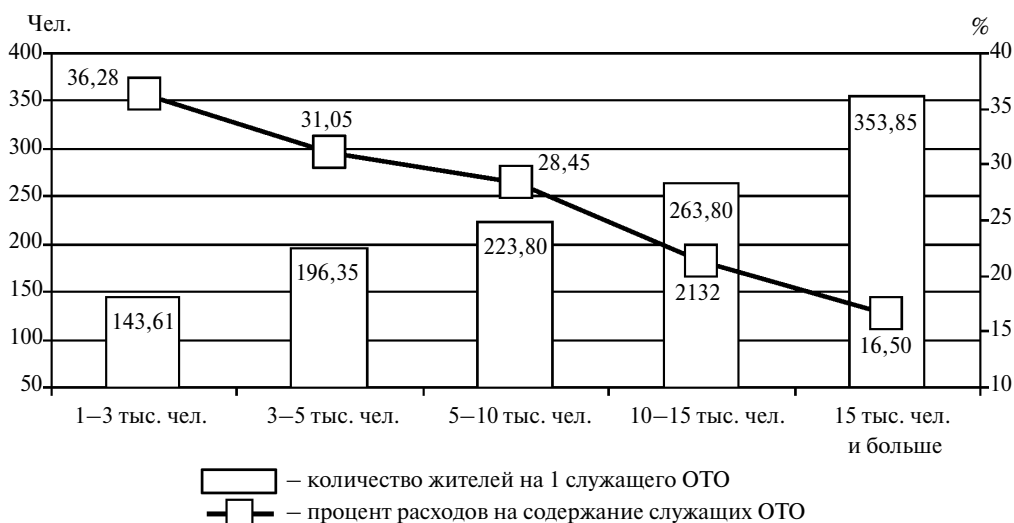


Рис. 4. Зависимость расходов местных бюджетов на содержание органов управления ОТО от численности населения

Построено авторами по [4].

Кроме того, стоит обратить внимание на вопрос доступности к центрам предоставления административных услуг (ЦПАУ). Концепция их формирования предусматривает создание единого интегрированного места приема граждан, предпринимателей и представителей других субъектов хозяйствования для предоставления им наибольшего количества административных услуг. Вероятнее всего, в процессе объединения территориальных общин ЦПАУ будет расположен в центре ОТО, где должна быть соответствующая инфраструктура, в частности помещение, поэтому так важна транспортная доступность к центру общин. В территориально крупных общинах она ухудшается. С учетом этого очевидно, что комфортнее будут чувство-

вать себя жители средних и меньших общин, поскольку в них расстояние к центру ОТО значительно меньше, а один служащий ЦПАУ сможет обслуживать меньшее количество граждан.

Таким образом, можно сделать вывод, что ближе к оптимальному будет уровень предоставления административных услуг в общинах с численностью жителей от 10 тыс. до 15 тыс. чел. В крупных общинах будет возникать потребность в создании новых центров по предоставлению услуг, что потребует дополнительных бюджетных ресурсов и обеспечения транспортного сообщения периферийных территорий с центром общины. Такое сообщение можно наладить как за счет собственных транспортных средств, которые община будет использовать для решения данной проблемы, так и посредством заключения договора с частными перевозчиками.

Аналогична ситуация и в сфере предоставления образовательных и медицинских услуг. В частности, в вопросе предоставления качественных образовательных услуг государством предусмотрена оптимизация общеобразовательных учебных заведений с одновременным формированием опорных школ. Основными принципами, в соответствии с которыми предусматриваются создание опорных школ и оптимизация образовательного процесса, являются улучшение материального состояния школ; закрытие школ с непомерно высокими расходами на содержание; формирование школ-филиалов; сохранение начальной школы, максимально приближенной к месту жительства ребенка.

Реформой децентрализации предусматривается предоставление образовательной субвенции для финансирования образовательных учреждений. В 2016 г. ее размер составил 9,3 тыс. грн. на 1 ученика, однако в большинстве ОТО стоимость образовательной услуги значительно выше. Разница между реальной потребностью и образовательной субвенцией финансируется из собственных бюджетных поступлений ОТО, и это является значительным грузом для многих общин. В 2016 г. в общинах с численностью жителей до 5 тыс. чел. уровень расходов на 1 ученика колебался в пределах 16,4–16,9 тыс. грн., расходы уменьшаются прямо пропорционально увеличению численности населения в общине, а общины, в которых проживали 15 тыс. чел. и больше, расходовали на 1 ученика до 12,47 тыс. грн. (рис. 5). Соответственно, крупные общины имеют возможность экономить собственные бюджетные средства на социальных расходах и использовать их на капитальные цели.

Тыс. грн.

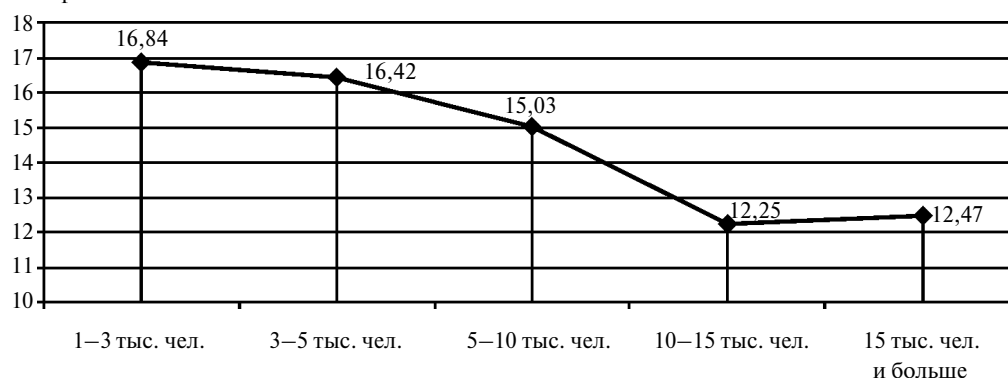


Рис. 5. Средний уровень расходов на 1 ученика в ОТО с разной численностью населения

Построено авторами по [4].

Выводы

Проведенное исследование дает основания для выводов об оптимальном количестве жителей ОТО с учетом достижения эффективности развития административно-территориальных единиц базового уровня (рис. 6). Параметрами, на базе которых происходит определение уровня оптимальности в случае оценки территориальных общин в разрезе численности населения, являются уровни экономического потенциала, финансовой независимости, обеспечения качества предоставления услуг, влияния общины на принятие управленческих решений и приближенность управления и услуг к гражданам.

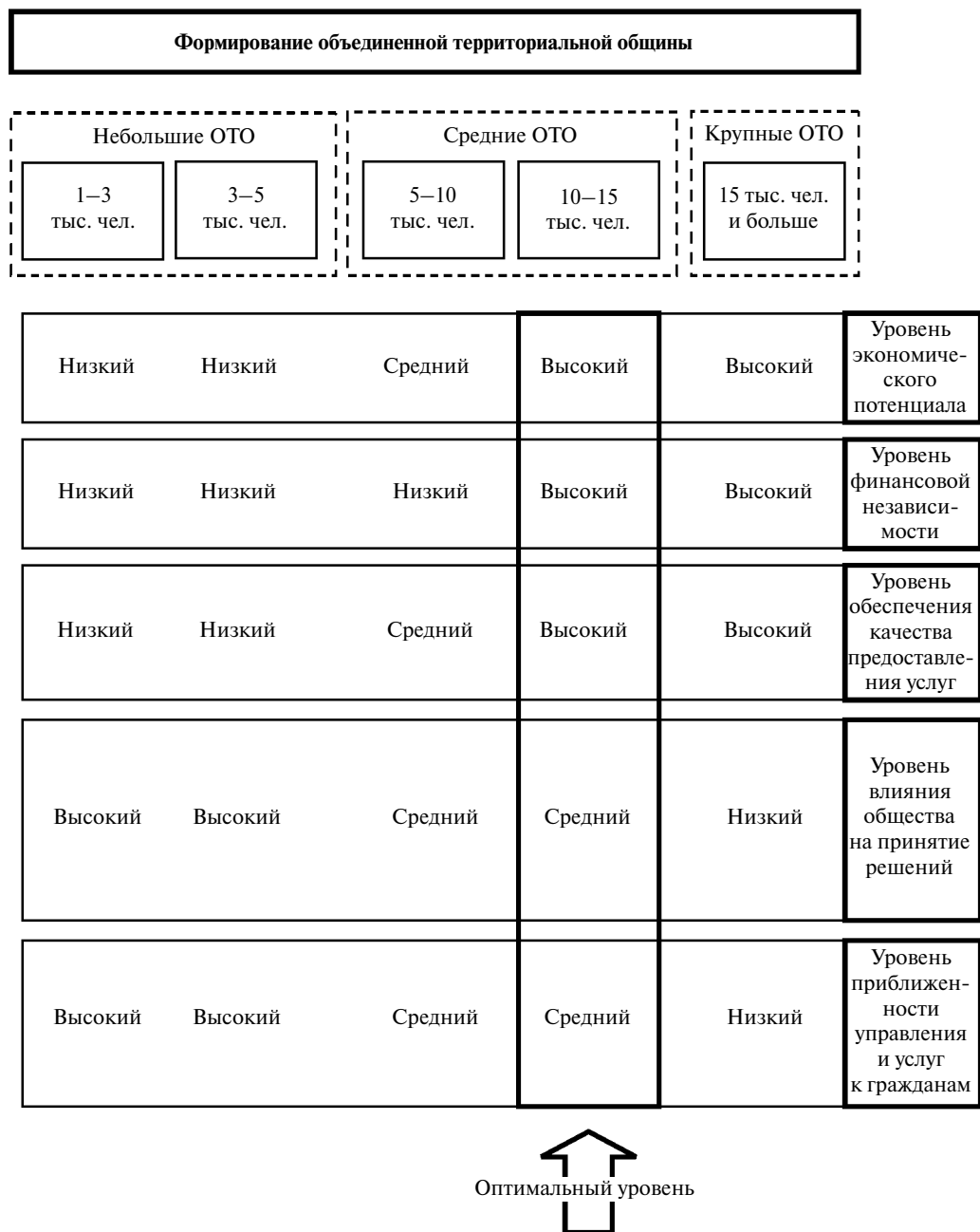


Рис. 6. Матрица определения оптимальных параметров ОТО

Установлено, что с увеличением численности жителей общины растут ее экономический потенциал, финансовая независимость и возможности предоставления качественных услуг населению, однако управление и услуги становятся более удаленными от жителей, а у членов общины снижается возможность влиять на принятие решений по их развитию. В общинах с численностью населения более 15 тыс. чел. также не прослеживается эффект прироста уровня финансовой независимости, а расходы в образовательной сфере начинают расти.

Можем констатировать, что общины с численностью 10–15 тыс. чел., в которых не будут превышать параметры допустимой транспортной доступности к административному центру, можно считать близкими к оптимальным при формировании ОТО. Согласно проведенному исследованию, территориальные общины с такой численностью населения могут обеспечить свои полномочия за счет собственных финансовых ресурсов, поскольку:

1) численность населения объединенных общин прямо коррелирует с объемами земельных наделов административно-территориальной единицы; соответственно, именно показатель численности населения и площадь территории являются одними из важнейших индикаторов инвестиционной привлекательности территорий на локальном уровне;

2) такие общины способствуют увеличению поступлений от налога на доходы физических лиц в местный бюджет благодаря возможности более широкого привлечения субъектов хозяйственной деятельности в связи с обеспечением их трудовыми ресурсами;

3) данные общины имеют возможность аккумулировать в местном бюджете значительные поступления от уплаты местных налогов и сборов, в частности — плату за землю и налог на недвижимое имущество (отличающееся от земельного участка).

Кроме формирования объединенных общин, согласно методике и финансовым расчетам, необходимо внести изменения в законодательство о расширении прав местных органов власти и укреплении их бюджетной самостоятельности. Для выполнения этих задач государство должно принять конкретные меры.

1. Внести изменения в Конституцию Украины в части добровольности объединения территориальных общин и четкого определения полномочий местных органов власти. Административно-территориальная реформа сегодня является ключевой среди всех реформ, реализуемых в государстве, и быстрое и удачное формирование общин возможно лишь при их принудительном объединении согласно перспективным планам развития областей.

2. Принять Закон Украины “О внесении изменений в некоторые законодательные акты Украины о расширении полномочий органов местного самоуправления по управлению земельными ресурсами и усилению государственного контроля над использованием и охраной земель” (проект от 31.03.2016 г. № 4355). Он позволит общинам управлять собственными ресурсами и будет способствовать укреплению материальной и финансовой основы местного самоуправления, качественному планированию развития территории.

3. Сформировать четкую структуру распределения полномочий и финансовых ресурсов по уровням бюджетов (государственный, областные, объединенных территориальных общин или городов областного значения). Предоставление дополнительных полномочий объединенным территориальным общинам

должно коррелироваться с финансовыми ресурсами, которые переданы им государством.

4. Зачислять в бюджеты городов областного значения и объединенных территориальных общин часть средств от налога на прибыль предприятий, действующих на их территории.

5. Усовершенствовать расчет образовательной субвенции с учетом показателя густонаселенности территории, что не позволит приравнивать горные территории к пригородным и создаст равные условия для развития образовательной отрасли в стране.

6. Освободить субъектов предпринимательской деятельности от уплаты части налога на прибыль предприятий при финансировании ими проектов, которые будут содействовать развитию местного самоуправления и улучшению благоустройства территорий общин, в которых они ведут свою деятельность. Именно формирование практики социальной ответственности бизнеса по отношению к общине позволяет обеспечить быстрое и эффективное развитие административно-территориальной единицы благодаря принадлежности работников — членов общины к предприятию, учету субъектами хозяйствования и инвесторами интересов общественных групп, содействию развитию населенного пункта, в котором предприятие расположено и функционирует.

Рассмотрев 159 объединенных территориальных общин, можно констатировать, что самыми оптимальными являются показатели в общинах с численностью населения 10–15 тыс. чел. Такие формирования характеризуются высоким уровнем финансовых возможностей и приближенностью услуг к потребителю, что будет способствовать увеличению положительных тенденций по развитию общины. Государство, в свою очередь, должно внести изменения в законодательные акты, которые прямо влияют на объединяющие процессы и создают негативные предпосылки при формировании ОТО.

Список использованной литературы

1. Павлюк А.П., Олійник А.П., Баталов О.А. та ін. Територіальна громада як базова ланка адміністративно-територіального устрою України: проблеми та перспективи реформування. — К. : НІСД, 2016. — 61 с.

2. Вахович І.М., Камінська І.М. Фінансова спроможність регіону: діагностика та механізми забезпечення. — Луцьк : Надстир'я, 2008. — 298 с.

3. Пелехатий А.О., Західна О.Р. Адміністративно-територіальна реформа як інструмент децентралізації фінансових ресурсів / Соціально-економічні проблеми сучасного періоду України : зб. наук. праць. — Львів : Інститут регіональних досліджень ім. М.І. Долишнього НАН України, 2014. — Вип. 4 (108). — С. 167–175.

4. Децентралізація: місцеві бюджети 159 об'єднаних територіальних громад : фін.-аналіт. матер. — К. : Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України, 2016. — 190 с.

References

1. Pavlyuk A.P., Oliinyk A.P., Batalov O.A. et al. *Terytorial'na Gromada yak Bazova Lanka Administratyvno-Terytorial'noho Ustroyu Ukrainy: Problemy ta Perspektyvy Reformuvannya* [Territorial Community as a Basic Link in the Administrative and Territorial Structure of Ukraine: Problems and Prospects for Reforming]. Kyiv, NISS, 2016 [in Ukrainian].

2. Vakhovych I.M., Kamins'ka I.M. *Finansova Spromozhnist' Rehionu: Diagnostyka ta Mekhanizmy Zabezpechennya* [The Financial Capacity of the Region: Diagnosis and Mechanisms of Ensuring]. Luts'k, Nadstyr'ya, 2008 [in Ukrainian].

3. Pelekhatyi A.O., Zakhidna O.R. *Administratyvno-terytorial'na reforma yak instrument detsentralizatsii finansovykh resursiv, v: Sotsial'no-Ekonomichni Problemy Suchasnoho Periodu Ukrainy* [Administrative-territorial reform as a tool for decentralization of financial resources, in: Socio-Economic Problems of the Modern Period of Ukraine]. Lviv, Institute of Regional Research named after M.I. Dolishniy of the NAS of Ukraine, 2014, Issue 4 (108), pp. 167–175 [in Ukrainian].

4. *Detsentralizatsiya: Mistsevi Byudzhety 159 Ob'ednanykh Terytorial'nykh Gromad* [Decentralization: Local Budgets of 159 Consolidated Territorial Communities]. Kyiv, Ministry for Regional Development, Building and Housing of Ukraine, 2016 [in Ukrainian].

Статья поступила в редакцию 1 декабря 2016 г.
