

УДОСКОНАЛЕННЯ СИСТЕМИ УПРАВЛІННЯ СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНИМ РОЗВИТКОМ СІЛЬСЬКИХ ТЕРИТОРІЙ

О.А. БОДНАР – асистент кафедри бухгалтерського обліку Миколаївського державного аграрного університету

Постановка проблеми. Основним суб'єктом управління в сільській місцевості є органи місцевого самоврядування. Наділення їх відповідними повноваженнями та ресурсами, дозволить вирішити проблеми щодо створення сприятливого життєвого середовища селян та прискорить відродження сільської поселенської мережі.

На сучасному етапі органи місцевого самоврядування в селах та селищах в переважній більшості через брак ресурсів не можуть повноцінно виконувати навіть ті повноваження, які делеговані їм державою. Ситуацію кардинально може змінити адміністративно-територіальна реформа. Серед її головних завдань виділяють децентралізацію державної влади та деконцентрацію владних повноважень, зміцнення організаційної, правової та фінансово-економічної самостійності місцевого самоврядування, формування дієздатних територіальних громад, формування системи державного управління, яка стане близькою до потреб і запитів людей.

Стан вивчення проблеми. Зміни, що відбуваються на селі при реформуванні земельних, майнових відносин, соціальної сфери, реструктуризації господарських структур, вимагають підвищеної уваги до управління розвитком сільських територій України. Завдяки науковим публікаціям останніх років, авторами яких є В. Антонечко, М. Баймуратов, О. Батанов, О. Бородіна, О. Булавко Д. Богиня, В. Мандибуря, О. Матвіїшин, Л. Масловська, М. Кропивко, М. Малік, О. Онищенко, І. Прокопа, П. Саблук, В. Юрчишин, В. Яцуба, В. Яцюк проблематика, пов'язана з управлінням розвитком сільських територій, виокремилася в самостійний напрям економічних досліджень.

Методика досліджень. Методологічною базою дослідження стали наукові праці вітчизняних та зарубіжних вчених та нормативно-правові акти з питань управління розвитком сільських територій. Методичною базою дослідження стали загальнонаукові економічні методи, в тому числі такі як монографічний, порівняльний аналіз та інші методи.

Результати досліджень. Адміністративно-територіальна реформа в Україні передбачає проведення структурної реформи, що пов'язана зі зміною адміністративно-територіального устрою, та функціональної, що спрямована на перерозподіл повноважень між різними рівнями влади.

Реформування адміністративно-територіального устрою, як свідчить зарубіжний досвід, найчастіше проводиться шляхом укрупнення громад. Українські розробники реформи пропонують утворювати громаду за умови, якщо в її межах проживає не менше як 5000 жителів, у виняткових випадках громада може бути з меншою чисельністю населення, але не менше 1500 жителів [1, с. 319]. Виконання цього положення в окремих регіонах через особливості системи розселення може призвести до подальшого занепаду сільської поселенської мережі. Це стосується областей з низькою щільністю населення, до яких належить Миколаївська область.

Кількість жителів громади обмежується таким поняттям як ареал життя – територія, де здійснюється 85% життєвого циклу людини. Села, розташовані на відстані понад 7 км не сприймаються їх мешканцями як рідні і штучне їх об'єднання породжуватиме відцентрові сили [2, с. 68].

Застосувати єдині критерії кількості населення громад для всієї держави у процесі реформування адміністративно-територіального устрою неможливо, для кожного регіону їх потрібно розробляти окремо з урахуванням усіх особливостей територій.

Одночасно зі структурною реформою в Україні передбачається проведення функціональної. Поряд з децентралізацією влади, необхідно подолати надмірний бюрократизм органів місцевого самоврядування. Так, в Європейській Хартії місцевого самоврядування закріплено принцип «негативного» регулювання компетенції місцевого самоврядування, тобто «органи місцевого самоврядування в межах закону мають повне право вільно вирішувати будь-яке питання, яке не вилучене із сфери їхньої компетенції і вирішення якого не доручене жодному іншому органу» [3]. В українському законодавстві передбачений принцип «позитивного» регулювання компетенції місцевого самоврядування. Відповідно до Конституції України та Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» органи місцевого самоврядування вирішують питання, що безпосередньо віднесені законодавством України до їх відання. Крім того, ці повноваження повинні здійснюватися у спосіб, передбачений законодавством України [4; 5]. Але передбачити через різноманітність життя громади всі питання, які можуть постати перед органами місцевого самоврядування в процесі їх діяльності, неможливо.

Функції органів місцевого самоврядування поділяють [6] на дві групи: владні та функції забезпечення громадських послуг. До першої групи належать регулятивні, реєстраційні та дозвільні (регулювання громадського життя через видання відповідних загально зобов'язуючих норм і правил, видача спеціальних дозволів і ліцензій, реєстрація актів громадського стану чи інших актів,

передбачених чинним законодавством). До другої відносять функції з надання послуг населенню: належне забезпечення громадським транспортом, забезпечення освітніх, медичних та комунальних послуг (збір і вивіз твердих побутових відходів, прибирання території, водозабезпечення і водовідведення, експлуатація житлового господарства [6]. Чітко регламентувати доцільно лише владні функції, наприклад реєстрації актів громадського стану. Щодо надання громадських послуг, то держава лише встановлює мінімальні нормативи та контролює їх виконання, решту питань повинна вирішувати громада.

Для виконання своїх функцій органам місцевого самоврядування необхідні власні ресурси. Оскільки фінансовою основою місцевого самоврядування є їх бюджети, тому для формування стратегії розвитку села важливо спрогнозувати обсяг доходної та видаткової частин сільських бюджетів.

Відповідно до чинного законодавства України доходи бюджету класифікують за такими розділами: податкові надходження, неподаткові надходження, доходи від операцій з капіталом, трансферти [6, с. 191]. На практиці доходна частина бюджетів сільських рад складається з податкових надходжень та трансфертів. Податки переважно представлені податком з доходів фізичних осіб та єдиним податком з суб'єктів малого підприємництва.

Визначити чи достатньою є доходна частина бюджетів можливо лише на підставі розрахунків видатків. Але передбачити усі витрати, які можуть здійснювати органи місцевого самоврядування протягом року досить важко. Тому ми в процесі розрахунків припустили, що видатки на утримання об'єктів соціальної інфраструктури є в кожній громаді. На підставі даних Асоціації міст України та громад про фінансовий стан населених пунктів, зроблено висновок, про те що у видатковій частині бюджетів частки витрат на освіту, охорону здоров'я та культуру становлять від 20 до 80 відсотків.

Для збільшення доходної частини місцевих бюджетів відомі такі шляхи: передача деяких загальнодержавних податків з державного до місцевих бюджетів; збільшення відрахувань від державних податків; підвищення надходжень від місцевих податків; пошук нових об'єктів оподаткування; перегляд податкових пільг.

Слушною є думка зарубіжних фахівців про те, що фінансові ресурси в цілому є. Тому потребує реформування не рівень оподаткування, а його структура.

Ми погоджуємось з думкою [7] про те, що органи місцевого самоврядування повинні мати право запроваджувати на своїй території власні податки та збори, а загальний рівень оподаткування має контролювати центральний уряд. Це забезпечить маневреність місцевих органів влади, оскільки на місцях легше слідкувати за

зміною бази оподаткування. Також на увагу заслуговують пропозиції українських вчених щодо запровадження власних бюджетоформуючих доходів за принципом територіального розвитку, тобто врахування тих особливих об'єктів оподаткування, які можуть суттєво збільшити надходження до місцевих бюджетів [7, с. 94-95].

В процесі реформування бюджетних відносин доцільним є розширення переліку місцевих податків і зборів за рахунок запровадження податків із цільовим використанням отриманих коштів. Наприклад, збори за прибирання і освітлення вулиць, за збирання сміття, впорядкування парків, вулиць тощо. В умовах складної екологічної ситуації в Україні корисними стануть екологічні податки, які доцільно стягувати у вигляді штрафів за забруднення повітря, водоймищ, вулиць, лісів, утилізацію відходів [8, с. 97].

Незважаючи на вищевикладені заходи рівень трансфертів сільських бюджетів Миколаївської області залишатиметься високим до 80 %. Тобто сільські громади регіону навіть за сприятливих економічних умов не в змозі самостійно забезпечити надходження до бюджету на належному рівні, тому в найближчій перспективі сільські бюджети будуть дотаційними. З огляду на це, для області актуальним є перегляд системи міжбюджетних відносин. Важливо, щоб вони не тільки стимулювали органи місцевого самоврядування поповнювати власні бюджети, але й забезпечували рівний доступ громад до фінансових ресурсів держави.

Поряд зі структурою доходної частини бюджетів потребує перегляду і видаткова. Більш раціональному використанню коштів сприятиме розроблення та впровадження соціальних нормативів, які враховуватимуть сучасну ситуацію на селі.

Відомо, що на відміну від невеликих громад, 66 % громад з населенням понад 5 тис. чоловік мають бюджет розвитку [1, с. 66]. Тому, враховуючи особливості розвитку сільської поселенської мережі, в Миколаївській області в процесі реформування необхідно зберегти районний рівень. Для підтвердження цього слід зазначити що саме з районного бюджету на сучасному етапі здійснюються капіталовкладення у соціальну інфраструктуру.

Для Миколаївської області може стати корисним досвід Німеччини, в якій існує двоступенева організація територіальної громади. Об'єднана громада являє собою адміністративне утворення з кількох малих територіальних громад, об'єднаних у «громаду другого ступеня» але без власної адміністрації. Об'єднана громада в ході прямих виборів обирає раду та голову громади і надає послуги окремим територіальним громадам і об'єднаній громаді. Цій «територіальній громаді другого ступеня» делегується низка державних завдань, які в інших випадках виконують органи районного рівня. Крім того, такій громаді делегується виконання

таких питань із сфери самоврядування її громад-членів: шкільна освіта; пожежна безпека; спортивні заклади; соціальні заклади; водопостачання; відведення та очищення стоків; водойми; землекористування; інші завдання, що можуть бути делеговані за взаємною згодою [1, с. 352].

Висновки. Реалізація запропонованої районної системи адміністративно-територіального устрою дозволить сільським територіям акумулювати кошти на власний розвиток самостійно. Проте, навіть за умов введення в дію такої системи окремі райони області через брак ресурсів не зможуть самостійно розвиватися. Тому значної наукової актуальності набуває побудова систем управління розвитком залежно від типу території, яка в свою чергу визначається стратегією. Це дозволить застосовувати регіональним та державним органам влади адекватні управлінські рішення.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ:

1. Адміністративно-територіальний устрій України. Шляхи реформування / [Яцуба В.Г., Яцюк В.Я., Матвіїшин О.Я. та ін.]. – К. , 2007. – 368 с.

2. Матеріали III Українського муніципального форуму (Школа для міських голів): матеріали наук.-практ. конф. [«Актуальні проблеми розвитку місцевого самоврядування в умовах конституційної реформи в Україні»], (Київ, 30 лист.-1 груд. 2007 року), ч. 3. – К. , 2007. – 129 с.

3. Європейська Хартія місцевого самоврядування [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=994_036

4. Про місцеве самоврядування в Україні [Електронний ресурс] : закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР (в редакції від 01.01.2012). – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua..>

5. Конституція України [Електронний ресурс] : закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР (зі змінами і доповненнями). – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>.

6. Актуальні проблеми становлення та розвитку місцевого самоврядування в Україні / [Антонечко В.О., Баймуратов М.О., Батанов О.В. та ін.]; за ред. В.В. Кравченка, М.О. Баймуратова, О.В. Батанова. – К.: Атака, 2007. – 864 с.

7. Мандибура В.О. Рівень життя населення України та проблеми реформування механізмів його регулювання / В.О. Мандибура; Д.П. Богиня (відп. ред.). – К. : Парламентське вид-во, 1998. – 255 с.

8. Масловська Л.Ц. Сталий розвиток продуктивних сил регіонів: теорія, методологія, практика / Л.Ц. Масловська. – К. : Видавництво КНТЕУ, 2003. – 365 с.