

РЕФОРМИРОВАНИЕ АДМИНИСТРАТИВНО-ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО УСТРОЙСТВА КАК ИННОВАЦИОННЫЙ КОНТЕКСТ В РАЗВИТИИ СЕЛЬСКИХ ТЕРРИТОРИЙ

Е.А. Боднар, ассистент кафедры бухгалтерского учета

Николаевский национальный аграрный университет, г. Николаев, Украина

e-mail: lenatsurikova@mail.ru

В статье рассмотрены проблемы местного самоуправления в селах, пути их решения на современном этапе развития сельских территорий.

The problems of local government in rural areas, their solutions at the present stage of development of rural areas.

Ключеві слова: управление, сельская местность, административно-территориальное устройство, территориальная община.

Key words: management, rural, administrative-territorial structure, territorial community

Введение. Introduction. Основным субъектом управления в сельской местности являются органы местного самоуправления. Наделение их соответствующими полномочиями и ресурсами, позволит решить проблемы по созданию благоприятного жизненного среды крестьян и ускорит возрождение сельских поселений.

На современном этапе органы местного самоуправления в селах и поселках в большинстве из-за нехватки ресурсов не могут полноценно выполнять даже те полномочия, которые делегированы им государством. Ситуацию кардинально может изменить административно-территориальная реформа. Среди ее главных задач выделяют децентрализацию государственной власти и деконцентрацию властных полномочий, укрепления организационной, правовой и финансово-экономической самостоятельности местного самоуправления, формирования дееспособных территориальных общин, формирование системы государственного управления, которая станет близкой к нуждам и запросам людей.

Материалы и методы. Materials and Methods. Изменения, происходящие на селе при реформировании земельных, имущественных отношений, социальной сферы, реструктуризации хозяйственных структур, требуют повышенного внимания к управлению развитием сельских территорий Украины. Благодаря научным публикациям последних лет, авторами которых являются В. Антоненко, М. Баймуратов, А. Батанов, А. Бородина, А. Булавко, Д. Богиня, В. Мандыбура, А. Матвишин, Л. Масловская, М. Кропивко, М. Малик, А. Онищенко, И. Прокопа, П. Саблук, В. Юрчишин, В. Яцуба, В. Яцюк проблематика, связанная с управлением развитием сельских территорий, выделилась в самостоятельное направление экономических исследований.

Методологической базой исследования стали научные труды отечественных и зарубежных ученых и нормативно-правовые акты по вопросам управления развитием сельских территорий. Методической базой исследования стали общенаучные экономические методы, в том числе такие как монографический, сравнительный анализ и другие методы.

Результаты исследований. Results. Административно-территориальная реформа в Украине предусматривает проведение структурной реформы, связанной с изменением административно-территориального устройства, и функциональной, направленная на перераспределение полномочий между различными уровнями власти.

Реформирование административно-территориального устройства, как свидетельствует зарубежный опыт, чаще всего производится путем укрупнения общин. Украинские разработчики реформы предлагают образовывать общество при условии, если в ее пределах проживает не менее 5000 человек, в исключительных случаях община может быть с меньшей численностью населения, но не менее 1500 жителей [1, с. 319]. Выполнение этого положения в отдельных регионах из-за особенностей системы расселения может привести к дальнейшему упадку сельской поселенческой сети. Это касается областей с низкой плотностью населения, к которым относится Николаевская область.

Количество жителей общины ограничивается таким понятием как ареал жизни - территория, где осуществляется 85% жизненного цикла человека. Села, расположенные на расстоянии более 7 км не воспринимаются их жителями как родные и искусственное их объединение будет порождать центробежные силы [6, с. 68].

Применить единые критерии численности населения общин для всего государства в процессе реформирования административно-территориального устройства невозможно, для каждого региона их нужно разрабатывать отдельно с учетом всех особенностей территорий.

Одновременно со структурной реформой в Украине планируется проведение функциональной. Наряду с децентрализацией власти, необходимо преодолеть чрезмерный бюрократизм органов местного самоуправления. Так, в Европейской Хартии местного самоуправления закреплён принцип «отрицательного» регулирования компетенции местного самоуправления, то есть «органы местного самоуправления в пределах закона имеют полное право свободно решать любой вопрос, который не исключен из сферы их компетенции и не отнесен к компетенции другого органа» [2]. В украинском законодательстве предусмотрен принцип «позитивного» регулирования компетенции местного самоуправления. Согласно Конституции Украины и Закона Украины «О местном самоуправлении в Украине» органы местного самоуправления решают вопросы, непосредственно отнесенные законодательством Украины к их ведению. Кроме того, эти полномочия должны осуществляться в порядке, установленном законодательством Украины [3, 7]. Но предсказать из-за разнообразия жизни общества все вопросы, которые могут возникнуть перед органами местного самоуправления в процессе их деятельности, невозможно.

Функции органов местного самоуправления разделяют [8] на две группы: властные и функции обеспечения общественных услуг. К первой группе относятся регулятивные, регистрационные и разрешительные (регулирование общественной жизни путем издания соответствующих обще обязывающих

норм и правил, выдача специальных разрешений и лицензий, регистрация актов гражданского состояния или иных актов, предусмотренных действующим законодательством). Ко второй относят функции по оказанию услуг населению: надлежащее обеспечение общественным транспортом, обеспечение образовательных, медицинских и коммунальных услуг (сбор и вывоз твердых бытовых отходов, уборка территории, водоснабжения и водоотведения, эксплуатация жилищного хозяйства) [8]. Четко регламентировать целесообразно лишь властные функции, например ЗАГС. Относительно предоставления общественных услуг, то государство лишь устанавливает минимальные нормативы и контролирует их выполнение, остальные вопросы должна решать община.

Для выполнения своих функций органам местного самоуправления необходимые собственные ресурсы. Поскольку финансовой основой местного самоуправления являются их бюджеты, поэтому для формирования стратегии развития села важно спрогнозировать объем доходной и расходной частей сельских бюджетов.

Согласно действующему законодательству Украины доходы бюджета классифицируются по следующим разделам: налоговые поступления, неналоговые поступления, доходы от операций с капиталом, трансферты [8, с. 191]. На практике доходная часть бюджетов сельских советов состоит из налоговых поступлений и трансфертов. Налоги в основном представлены налогом с доходов физических лиц и единым налогом с субъектов малого предпринимательства.

Определить является ли достаточной доходная часть бюджетов возможно только на основании расчетов расходов. Но предусмотреть все расходы, которые могут осуществлять органы местного самоуправления в течение года довольно трудно. Поэтому мы в процессе расчетов предположили, что расходы на содержание объектов социальной инфраструктуры есть в каждой общине. На основании данных Ассоциации городов Украины и общин о финансовом состоянии населенных пунктов, сделан вывод, о том, что в расходной части

бюджетов доли расходов на образование, здравоохранение и культуру составляют от 20 до 80 процентов.

Для увеличения доходной части местных бюджетов известны такие пути: передача некоторых общегосударственных налогов из государственного в местные бюджеты, увеличение отчислений от государственных налогов, повышение поступлений от местных налогов, поиск новых объектов налогообложения; пересмотр налоговых льгот.

Подходящим является мнение зарубежных специалистов о том, что финансовые ресурсы в целом есть. Поэтому нуждается в реформировании не уровень налогообложения, а его структура.

Мы согласны с мнением [4] о том, что органы местного самоуправления должны иметь право вводить на своей территории собственные налоги и сборы, а общий уровень налогообложения должен контролировать центральное правительство. Это обеспечит маневренность местных органов власти, поскольку на местах легче следить за изменением базы налогообложения. Также внимания заслуживают предложения украинских ученых о введении собственных бюджетобразующих доходов по принципу территориального развития, т.е. учет тех особых объектов налогообложения, которые могут существенно увеличить поступления в местные бюджеты [4, с. 94-95].

В процессе реформирования бюджетных отношений целесообразно расширение перечня местных налогов и сборов за счет введения налогов с целевым использованием полученных средств. Например, сборы за уборку и освещение улиц, уборка мусора, благоустройство парков, улиц и т.д. В условиях сложной экологической ситуации в Украине полезными станут экологические налоги, которые целесообразно взимать в виде штрафов за загрязнение воздуха, водоемов, улиц, лесов, утилизации отходов [5, с. 97].

Несмотря на вышеизложенные меры уровень трансфертов сельских бюджетов Николаевской области оставаться высоким до 80%. Есть сельские общины региона даже при благоприятных экономических условиях не в состоянии самостоятельно обеспечить поступления в бюджет на должном

уровне, поэтому в ближайшей перспективе сельские бюджеты будут дотационными. Учитывая это, для области актуален пересмотр системы межбюджетных отношений. Важно, чтобы они не только стимулировали органы местного самоуправления пополнять собственные бюджеты, но и обеспечивали равный доступ общин к финансовым ресурсам государства.

Наряду со структурой доходной части бюджетов на пересмотре расходная часть. Более рациональному использованию средств будет способствовать разработка и внедрение социальных нормативов, которые будут учитывать современную ситуацию на селе.

Известно, что в отличие от небольших общин, 66% общин с населением более 5 тыс. человек имеют бюджет развития [1, с. 66]. Поэтому, учитывая особенности развития сельской поселенческой сети, в Николаевской области в процессе реформирования необходимо сохранить районный уровень. Для подтверждения этого следует отметить, что именно из районного бюджета на современном этапе осуществляются капиталовложения в социальную инфраструктуру.

Для Николаевской области может стать полезным опыт Германии, в которой существует двухступенчатая организация территориальной общины. Объединенная община представляет собой административное образование из нескольких малых территориальных общин, объединенных в «общину второй степени», но без собственной администрации. Объединенная община в ходе прямых выборов избирает совет и председателя общины и предоставляет услуги отдельным территориальным общинам и объединенной общине. Этой «территориальной общине второй степени» делегируется ряд государственных задач, которые в других случаях выполняют органы районного уровня. Кроме того, такой общине делегируется выполнение таких вопросов из сферы самоуправления ее членов: школьное образование; пожаробезопасность; спортивные учреждения, социальные учреждения, водоснабжение; отвода и очистки стоков; водоема; землепользования, другие задачи, которые могут быть делегированы по взаимному согласию [1, с. 352].

Обсуждение и заключения. Discussion and Conclusions. Реализация предложенной районной системы административно-территориального устройства позволит сельским территориям аккумулировать средства на собственное развитие самостоятельно. Однако, даже при условии введения в действие такой системы отдельные районы области из-за нехватки ресурсов не смогут самостоятельно развиваться. Поэтому значительной научной актуальности приобретает построение систем управления развитием зависимости от типа территории, которая в свою очередь определяется стратегией. Это позволит применять региональным и государственным органам власти адекватные управленческие решения.

Библиографический список References:

1. Административно-территориальное устройство Украины. Пути реформирования / [Яцуба В.Г., Яцюк В.Я., Матвишин А.Я. и др.]. - М., 2007. - 368 с.
2. Европейская Хартия местного самоуправления [Электронный ресурс]. - Режим доступа: http://www.zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?Nreg=994_036/
3. Конституция Украины [Электронный ресурс]: Закон Украины от 28.06.1996 г. № 254к/96-ВР (с изменениями и дополнениями). - Режим доступа: <http://zakon.rada.gov.ua>.
4. Мандыбура В.А. Уровень жизни населения Украины и проблемы реформирования механизмов его регулирования / В.А. Мандыбура; Д.П. Богиня (отв. ред.). - К.: Парламентское изд-во, 1998. - 255 с.
5. Масловская Л.Ц. Устойчивое развитие производительных сил: теория, методология, практика / Л.Ц. Масловская. - М.: Издательство КНТЭУ, 2003. - 365 с.
6. Материалы III Украинского муниципального форума (Школа для городских голов): материалы научно-практической конф. [«Актуальные проблемы развития местного самоуправления в условиях конституционной реформы в Украине»], (Киев, 30 Нояб.-1 дек. 2007 года), ч. 3. - М., 2007. - 129 с.

7. О местном самоуправлении в Украине [Электронный ресурс]: Закон Украины от 21.05.1997 № 280/97-ВР (в редакции от 01.01.2012). - Режим доступа: <http://zakon.rada.gov.ua>.

8. Проблемы становления и развития местного самоуправления в Украине /[Антоненко В.А., Баймуратов Н.А., Батанов А.В. и др.]; под ред. В.В. Кравченко, Н.А. Баймуратов, А.В. Батанова. - М.: Атака, 2007. - 864 с.