

здійснити інтеграцію вже існуючих інформаційних систем органів державної влади і органів місцевого самоврядування та інформаційних ресурсів, тобто створити єдину інформаційно-телекомунікаційну систему збору, обробки та передачі даних, необхідних для прийняття стратегічно важливих рішень у сфері економіки, внутрішньої та зовнішньої політики.

Література:

1. Горбатенко В. П. Політичне прогнозування : навч. посіб. / В. П. Горбатенко, І. О. Бутовська. – К. : МАУП, 2005. – 152 с.
2. Ібрагімова І. Організація системи інформаційної підтримки державного управління (загальні аспекти комунікаційної політики) / І. Ібрагімова // Аналітичні записки з розробки напрямків державної політики / [укл. : В. С. Романов, О. І. Кілієвич]. – К. : Вид-во УАДУ, 2001. – С. 33–52.
3. Балдин К. В. Управленческие решения : учебник / Балдин К. В., Воробьев С. Н., Уткин В. Б. – 2-е изд. – М. : Дашков и К, 2005. – 494 с.

Kotkovsky V. R. Informaciyno-analitichne providing of acceptance of administrative decisions is in activity of public authorities.

Здійснено теоретичне обґрунтування об'єктивних передумов прийняття управлінських рішень у системі державного управління, розроблено орієнтовну функціональну структуру інформаційно-аналітичного забезпечення прийняття державноуправлінських рішень, запропоновано напрями вдосконалення роботи з інформацією у процесах розроблення і прийняття управлінських рішень.

Ключові слова: державне управління; управлінські рішення; інформаційно-аналітичне забезпечення; суспільний прогрес; діяльність органів державної влади.

Надійшла до редколегії 16.11.2015 р.

УДК 336:352.075.1

О. Ю. Матвеева,

к.держ.упр., старший викладач кафедри економіки та регіональної економічної політики ДРІДУ НАДУ;

А. Ю. Мунько,

аспірант кафедри економіки та регіональної економічної політики ДРІДУ НАДУ, м. Дніпропетровськ

**РОЗШИРЕННЯ МОЖЛИВОСТЕЙ
ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ЩОДО
ФІНАНСОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РОЗВИТКУ РЕГІОНІВ**

Обґрунтовано необхідність постійного оновлення переліку методів посилення ролі самоврядних органів у диверсифікації регіональних фінансових потоків у контексті децентралізації. Визначено основні напрями розширення управлінських можливостей органів місцевого самоврядування щодо нарощування власної фінансової бази регіонів. Розкрито зміст та сутність методів залучення фінансових ресурсів самоврядними органами як на внутрішніх, так і на зовнішніх ринках капіталу.

Ключові слова: фінансова децентралізація, органи місцевого самоврядування, державно-приватне партнерство, місцеві запозичення, муніципальні облигації, фонд розвитку.

Реформи місцевого самоврядування, а також реформи адміністративно-територіального устрою держави передбачають суттєве посилення інституційної спроможності органів місцевого самоврядування, у тому числі за рахунок їх фінансового забезпечення. Зокрема, прийняття Закону України “Про засади державної регіональної політики” [3] спрямовується на реалізацію позитивних зрушень в територіальній організації влади за рахунок покращення умов фінансового забезпечення місцевого самоврядування.

Реформа фінансової децентралізації, результати якої спрямовуються на підвищення власної фінансової спроможності регіонів і посилення їх, потребує переосмислення ролі і значення місцевого самоврядування в забезпеченні заходів реалізації політики регіонального розвитку, а також міри відповідальності за результати та ефект від її впровадження.

Велика увага з боку українських науковців приділяється розгляду процесів фінансового забезпечення регіонів з позиції державного управління регіональним та місцевим розвитком. При цьому напрямкам досліджень у контексті розвитку фінансового ресурсу регіонів з безпосереднім впливом місцевого самоврядування приділяється помітно менше уваги. Проблеми нарощування фінансового потенціалу регіонів з боку органів місцевого самоврядування за окремими його складовими (комунальна власність, земельні ресурси, інвестиційні ресурси тощо) ґрунтовно розглядаються в роботах О. Бобровської, Н. Дацій, І. Гарькавого, В. Ольшанського, О. Чеботарьовою, М. Ольховської та інших. У контексті трансформаційних процесів із 2015 р. у напрямку децентралізації повноважень способи формування власної фінансової бази органами місцевого самоврядування набувають ширшого значення та потребують подальших досліджень.

Метою статті є дослідження та визначення шляхів розширення можливостей органів місцевого самоврядування щодо розвитку ресурсного потенціалу регіону та посилення його фінансової спроможності.

Посилення ролі органів місцевого самоврядування у створенні фінансової бази регіонального розвитку, нарощення фінансового потенціалу територій полягає у використанні наступних інструментів регулювання економічного розвитку:

– інвестиції з чистого операційного прибутку (інвестування коштів профіциту місцевих бюджетів, який сформувався на кінець року, у проекти розвитку територій);

– місцеві запозичення;

– доходи від розміщення муніципальних облігацій;

– кошти фондів розвитку;

– кошти проектів та гранти.

Усі наведені інструменти виступають альтернативою податковим надходженням до місцевих бюджетів, що, як відомо, складають основу фінансового забезпечення місцевого самоврядування. Використання органами місцевого самоврядування перелічених інструментів лежить у площині залучення додаткових джерел фінансового забезпечення розвитку територій, що акумулюються не стільки у державному секторі, скільки на внутрішніх та зовнішніх ринках.

Упровадження механізмів співпраці органів місцевого самоврядування з підприємствами різних форм власності на основі формування ефективних систем державно-приватного партнерства інтегрує їх зусилля в напрямі віднаходження альтернативних джерел фінансування проектів розвитку та підйому регіональної економіки.

Державно-приватне партнерство – це різноманіття моделей співпраці органів місцевого самоврядування з приватними інститутами, що спрямовані, передусім, на пошук можливостей фінансування проектів соціально-економічного розвитку території. Законодавчо в Україні сутність державно-приватного партнерства зводиться до передачі державним партнером (на місцевому рівні – органи місцевого самоврядування) приватному партнеру тих чи інших функцій із управління комунальним майном, об'єктами комунальної власності з метою забезпечення процесів продуктивної життєдіяльності територіальної громади на чітко встановлених умовах та на основі слідування принципу ефективного розподілу ресурсів, вигод, відповідальності й ризиків [2].

Нині виокремлюють такі форми державно-приватного партнерства:

– оренда – надання приватному партнеру активів територіальної громади у тимчасове користування на основі договору оренди;

– концесія – надання з метою задоволення громадських потреб уповноваженим органом виконавчої влади чи місцевого самоврядування на платній строковій основі юридичній або фізичній особі права на створення та експлуатацію об'єкта комунальної власності, за умови взяття концесіонером на себе зобов'язань, майнової відповідальності, а також можливого підприємницького ризику [1];

– утворення спільного підприємства за участю приватного партнера на визначених умовах щодо розподілу відповідальності та прибутку від підприємницької діяльності між ним та самоврядним органом;

– укладання прямої угоди про співробітництво між самоврядним органом та приватним партнером щодо розподілу функцій, за умовами якої приватному партнеру на платній основі і на певний термін надаються виняткові права на здійснення певного виду діяльності, вказаній в угоді.

Вибір оптимальної форми державно-приватного партнерства залежать від виду послуг, які орган місцевого самоврядування планує надавати одноосібно або спільно з приватним партнером, та власника активів (орган місцевого самоврядування, орган місцевої виконавчої влади або приватний партнер), який несе ризик, а також терміну дії договору. За договором приватний партнер, як правило, надає не тільки капітал і власні знання, а й забезпечує доступ до технологій управління, його методів, які призводять до підвищення ефективності реалізації проекту. Тому державно-приватне партнерство характеризується більш високою ефективністю обміну інвестиціями, зменшення ризиків, розподілу відповідальностей та прибутків між партнерами, ніж одноосібна діяльність самоврядного органу.

Щодо фінансового аспекту реалізації проектів місцевого розвитку, органи місцевого самоврядування можуть використовувати надлишки їх чистого операційного прибутку для фінансування інвестиційних проектів. Це означає, що

Напрями реформування системи місцевого самоврядування в Україні

витрати, закладені у кошторис проекту, будуть профінансовані відповідно до отриманого річного профіциту місцевого бюджету. Під чистим операційним прибутком місцевих бюджетів розуміють суму поточних доходів, що залишилися після виплати заробітної плати, здійснення експлуатаційних витрат і обслуговування боргу. Він може бути використаним для фінансування капітальних видатків. Рівень профіциту бюджету визначає обсяг фінансування, що може бути виділений самоврядним органом для цілей фінансування проектів місцевого розвитку.

Інвестиційні проекти мають бути реалізовані в межах наявного профіциту, на відміну від методу, у якому позикові кошти виділяються, а потім погашаються з доходів, що генеруються проектом. Такий вид фінансування характерний для короткострокових проектів, які не підпадають під законодавчо визначене поле фінансування проектів розвитку за рахунок залучення середньо- та довгострокових стратегічних інвестицій. Відповідно, він помітно розширює можливості органів місцевого самоврядування щодо забезпечення соціально-орієнтованого розвитку регіону та посилює їх роль у реалізації державної політики регіонального розвитку.

Окрім інвестицій, достатньо розповсюдженим інструментом залучення фінансових ресурсів для реалізації проектів місцевого розвитку, а також задоволення найгостріших потреб громади є запозичення. Практика здійснення органами місцевого самоврядування місцевих запозичень як інструменту використання внутрішнього капіталу регіону не є новою для України. За їх допомогою органи місцевого самоврядування можуть отримати доступ до внутрішніх та зовнішніх ринків капіталу. Така діяльність самоврядних органів здебільшого пов'язана зі здійсненням місцевих запозичень – з метою реалізацію цільових проектів місцевого розвитку або обслуговування боргу.

Щодо обслуговування місцевого боргу та його прямого фінансування за рахунок запозичених ресурсів, ця перспектива передбачає вибір широкого спектру варіантів – від отримання запозичень або кредиту з державних банків до випуску боргових цінних паперів й розміщення їх на міжнародних фондових ринках. Використання органами місцевого самоврядування механізму позикового фінансування має ряд переваг. По-перше, взяття на себе боргових зобов'язань дисциплінує органи місцевого самоврядування, змушуючи їх визначати основні інвестиційні пріоритети. Крім того, здатність місцевого самоврядування здійснювати своєчасне фінансування комплексу заходів регіонального розвитку дозволяє заощадити фінансові ресурси, обсяги яких деяких випадках виявляються більшими, ніж вартість кредиту.

Гарантії виконують важливу роль у залученні зовнішніх фінансових ресурсів. В Україні законодавчо визначено такі рівні надання гарантій:

– урядовий – гарантії надаються центральними органами виконавчої влади з метою здійснення фінансової підтримки місцевого самоврядування, що робить запозичення найдешевшим способом фінансування.

– місцевий – органи місцевого самоврядування надають гарантії платоспроможності з метою підтримки розвитку муніципальних підприємств за рахунок власних доходів (доходи відповідного місцевого бюджету). Також органи

місцевого самоврядування можуть вимагати від незалежних організацій, зокрема таких, як комунальні підприємства, видання муніципальних гарантій для підтримки здійснення відповідної угоди. У цьому випадку органи місцевого самоврядування економлять бюджетні кошти, хоча існує ризик втрати платоспроможності (позичальник може виявитися неспроможним оплатити вартість обслуговування та погашення боргу), тоді органи місцевого самоврядування будуть змушені погасити кредит за рахунок коштів місцевого бюджету.

Тому процесу здійснення запозичень або залученню капіталу в один із перелічених способів передують планування, що, як правило, включає три етапи:

1. Ідентифікація проблем та визначення пріоритетності потреб розвитку місцевої інфраструктури, що вимагає здійснення капітальних витрат.

2. Оцінка можливостей залучення зовнішніх ресурсів, необхідних для реалізації пріоритетних місцевих проблем, які можливо отримати в межах чинного законодавства.

3. Вибір оптимальної комбінації залучення фінансових ресурсів.

Щодо потреб місцевого самоврядування та можливостей їх фінансування, існує ряд загальних умов ефективного отримання та використання зовнішніх коштів, які сформовані згідно з рекомендаціями експертів Світового банку. Основними з них є наступні вимоги:

– чітка та послідовна програма освоєння капіталовкладень із визначеними етапами реалізації конкретного проекту, що виступає важливим інструментом залучення фінансових ресурсів відповідно до цілей розвитку регіону;

– докази того, що зовнішні кошти використовуватимуться для фінансування цільових проектів, і в розпорядженні відповідного органу місцевого самоврядування є достатньо бюджетних ресурсів для експлуатації та технічного обслуговування нових інфраструктурних об'єктів;

– своєчасна і повна фінансова звітність, прозорий і збалансований бюджет, наявність операційного профіциту [5].

Важливу роль у побудові регіональних кредитних ринків та зміцнення потенціалу органів місцевого самоврядування щодо підготовки та оцінки інвестиційних проектів відіграє створення спеціалізованих установ.

Уряди розвинених країн створюють різноманітні фонди, що постає ефективним способом надання територіям коштів для фінансування потреб їхнього розвитку на безоплатній та безповоротній основі, а також у формі довгострокового кредиту за процентними ставками, нижчими за ті, що пропонуються на внутрішньому ринку комерційними банками. У той же час вони часто надають технічну допомогу в розробці проектів інфраструктурного розвитку, структуруванні та підготовці кадрів для їх реалізації та обслуговування. Фонди розвитку передбачають можливість використання фінансових інструментів та механізмів, що поєднують власний капітал місцевого самоврядування із грантами від урядів інших держав, кредитів та коштів донорських організацій.

Розвинені країни надають кошти органам місцевого самоврядування переважно для фінансування проектів розвитку місцевої інфраструктури. Більша частина проектів реалізується за рахунок коштів фондів за умови здійснення паритетного співфінансування з місцевих бюджетів.

Напрями реформування системи місцевого самоврядування в Україні

Так, на сьогоднішній день більше 60 країн світу організували та впровадили в державну управлінську практику залучення коштів муніципальних фондів розвитку (Municipal development funds), як правило, за підтримки міжнародних організацій (Болівія (Servicio Nacional de Desarrollo Urbano); Колумбія (Findeter); Чехія (Municipal Finance Co); Грузія (Municipal Development Fund) та ін.).

Все більшої популярності при цьому набуває практика випуску муніципальних облігацій. Вони широко використовуються у США як інструмент залучення інвестицій у розвиток територій та безпосередньо інституту місцевого самоврядування. Але такий інструмент є менш популярним в Європі, особливо у Франції та Німеччині, де самоврядні органи мають можливості запозичувати кошти у спеціалізованих банків, таких як Dexia, на достатньо вигідних для них умовах. Враховуючи відсутність в Україні подібних фінансових установ, випуск облігацій може стати ефективним способом забезпечення реалізації політики регіонального розвитку, на який органи місцевого самоврядування матимуть вплив.

Муніципальна облігація – це боргове зобов'язання, що випускається місцевим органом влади або органом місцевого самоврядування та підтверджує зобов'язання відшкодувати йому номінальну вартість паперу з виплатою певного доходу згідно з графіком платежів. Таким чином, застосування самоврядним органом такого фінансового інструменту як муніципальна облігація передбачає формування трьохстороннього зв'язку у сфері кредитування: емітент-позичальник – тримач-кредитор – купон-інтерес. Мета випуску і розміщення органом місцевого самоврядування муніципальної облігації є аналогічною залученню банківського кредиту – отримання коштів на умові платності, у тому числі, за рахунок виплати їх альтернативної вартості інвестором. Емітент (орган місцевого самоврядування) виставляє облігації на продаж широкій аудиторії (або лише інвестиційному банку) і використовує доходи від продажу облігацій для фінансування інвестиційних проєктів.

Нині українські самоврядні органи можуть розміщувати: відсоткові облігації, за якими передбачається виплата відсоткових доходів; цільові облігації, виконання зобов'язань за якими здійснюється шляхом передачі товарів або надання послуг відповідно до вимог, встановлених проспектом емісії, а також шляхом сплати коштів власнику; дисконтні облігації, що розміщуються за ціною, нижчою ніж їх номінальна вартість [4].

Важливим етапом, що передує випуску облігацій, і, відповідно, вкладенню у них фінансових ресурсів інвесторів, є визначення кредитного рейтингу емітента. Кредитні рейтинги оцінки кредитоспроможності місцевого самоврядування щодо випуску муніципальних облігацій здійснюються визнаними рейтинговими агентствами, які мають високий ступінь громадської довіри. Рейтингові агентства відіграють ключову роль у забезпеченні ринку інформацією про спроможність органів місцевого самоврядування випускати боргові зобов'язання та оплачувати їх у встановленому обсязі та у визначені терміни. Відповідно муніципалітети повинні систематично вживати заходів щодо підвищення свого кредитного рейтингу, формувати позитивний імідж як кредиторів і позичальників.

Розвиток ринку муніципальних облігацій залежить також від розміру внутрішнього боргу, фінансових механізмів, що застосовуються на ринку, та

законодавства, що регулює та регламентує процес здійснення запозичень органами місцевого самоврядування. Щодо законодавчої сфери регулювання цього процесу, то нормативні положення про місцеві запозичення мають базуватися на необхідності виконання чотирьох правил:

- цільове використання кредитних коштів;
- орієнтація на інфраструктурний розвиток: кредит повинен обслуговувати довгострокові інвестиційні проекти, а не поточні витрати;
- наявність граничної межі боргу: борг та його обслуговування повинні бути обмеженими встановленим відсотком від виручки;
- наявність закріплених джерел фінансування та обслуговування боргу.

Для більшості сучасних країн, серед яких Україна не стала виключенням, актуалізувалася орієнтація на підтримку розвитку малого та середнього підприємництва, для успішного розвитку якого основою та базовою характеристикою має виступати інноваційна спрямованість.

Тому органи місцевого самоврядування та місцеві органи виконавчої влади України повинні систематично вживати відповідні системні заходи щодо посилення інноваційної орієнтації суб'єктів малого і середнього бізнесу. Вони полягають, зокрема, у реалізації таких завдань:

- стимулювати інноваційне підприємницьке мислення серед молоді, зокрема, шляхом відображення відповідної позиції на рівні шкільних програм (підприємництво як ключовий напрям індивідуального розвитку);
- оцінювати варіанти введення та послаблення режиму розміщення приватних транскордонних інвестицій з метою виходу України на європейські та світові ринки венчурного капіталу;
- пропонувати допомогу починаючим підприємцям у розробці високоякісної інвестиційної програми;
- здійснити розробку стратегії створення інноваційних кластерів на місцевому рівні;
- заохочувати підприємців до участі в інноваційних кластерах, а також співробітництва в рамках транснаціональних кластерів;
- вживати заходів щодо полегшення доступу підприємців на внутрішні та зовнішні ринки, зокрема, ринки позикового капіталу;
- підтримувати участь малого та середнього підприємництва в процесах обміну знаннями, у тому числі, за рахунок запуску пілотного проекту фінансової допомоги комерціалізації інтелектуальної власності;
- сприяти активізації участі малого та середнього підприємництва у роботі, що виконуються вищими навчальними закладами України і Європи, а також науково-дослідними інститутами у сфері побудови економіки знань;
- сприяти доступу підприємств до схем еко-аудиту та управління бізнесом через спрощені екологічні процедури, зниження зборів, а також надання їм можливості створення еко-інноваційного кластера;
- сформувати бізнес-інноваційну мережу експертів з метою забезпечення надання допомоги невеликим компаніям щодо використання наявних у регіоні можливостей розвитку власного бізнесу, просування його продуктів та послуг на внутрішньому та зовнішньому ринках;

Напрями реформування системи місцевого самоврядування в Україні

– розробляти нові форми підтримки інноваційних стартапів (проектів реалізації й розвитку інноваційних бізнес-ініціатив);

– сприяти побудові соціально-орієнтованої моделі регіонального розвитку за рахунок активізації і консолідації зусиль бізнесу та громади.

Виходячи з вищенаведеного, роль органів місцевого самоврядування у формуванні власної фінансової бази залежить не тільки від переданих їм у межах трансформацій системи міжбюджетних відносин джерел наповнення місцевих бюджетів, а й від якості та повноти реалізації заходів щодо управління наявним фінансовим потенціалом. Ураховуючи динамізм змін системи державного управління та місцевого самоврядування, що на сучасному етапі розвитку Української держави характеризується реалізацією ґрунтовних реформ, слід зазначити, що вичерпного переліку методів посилення ролі самоврядних органів у диверсифікації фінансових потоків всередині регіональної системи апріорі не може існувати в силу посилення дії ринкових чинників на ці процеси. Набір методів постійно розширюється, доповнюється новими методами та інструментами управління. Тому продовження систематичних досліджень у цьому напрямку має особливу актуальність з огляду на незбалансованість розвитку територіальних систем в умовах поглиблення ринкових відносин. Передбачається обов'язковість урахування досвіду розвинених країн світу та країн, що успішно розвиваються, у напрямі залучення альтернативних фінансових ресурсів поряд із використанням наявного фінансового потенціалу територій.

Література:

1. Джерела та механізми фінансування місцевого економічного розвитку : навч. посіб. – К. : Центр громад. експертизи ; Проект “Місцевий економічний розвиток міст України”, 2013. – 176 с.

2. Про державно-приватне партнерство : Закон України від 1 лип. 2010 р. № 2404–VI, зі змінами і допов. від 2 груд. 2012 р. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2404-17> .

3. Про засади державної регіональної політики : Закон України від 5 лют. 2015 р. № 156–VIII. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/156> .

4. Про цінні папери та фондовий ринок : Закон України від 23 лют. 2006 р. № 3480–IV, зі змінами і допов. від 17 верес. 2015 р. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/3480-15> .

5. Municipal Finances / С. Farvacque-Vitkovic, М. Kopanyi [Ed.]. – The World Bank, Washington : Library of Congress, 2014. – 399 p.

Matveeva O. Y., Munko A. Y. Empowering of local self-government financial providing for purposes of regional development.

The need for constant updating of the methods of local self-government's role strengthening in regional financial flows diversifying in the context of decentralization is proved. The main directions of local self-government management capacities expansion to build their own financial base of regions are determined. The nature of the methods of financial resources attracting by self-governing bodies from both domestic and foreign capital markets was disclosed.

Key words: financial decentralization, local-self government, public-private partnership, local borrowing, municipal bonds, development funds.

Надійшла до редколегії 16.11.2015 р.