

РЕГІОНАЛЬНЕ УПРАВЛІННЯ ТА МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

УДК 336

В. В. ТОЛКОВАНОВ

ІННОВАЦІЙНІ ІНСТРУМЕНТИ УПРАВЛІННЯ МІСЦЕВИМИ ФІНАНСАМИ

Розглянуто актуальні питання розробки та впровадження інноваційних інструментів управління місцевими фінансами. Надано рекомендації щодо подолання негативних наслідків світової фінансової кризи на діяльність органів місцевого самоврядування на засадах аналізу нормативно-правових актів, рекомендацій міжнародних інституцій, кращих вітчизняних і зарубіжних практик

Ключові слова: місцеві фінанси, світова фінансова криза, адміністративна реформа, іноваційні інструменти, європейська інтеграція, органи місцевого самоврядування.

In the article the topical issues of development and implementation of innovative instruments for local finances management are examined. On the basis of analysis of normative and legal acts, recommendations of international institutions, best national and foreign practices, recommendations are determined on addressing negative consequences of global financial crisis for activity of local governments.

Key words: local finances, global financial crisis, administrative reform, innovative instruments, European integration, local self-governments.

Світова фінансова криза обумовлює необхідність пошуку нових інноваційних підходів та інструментів щодо управління місцевими фінансами в усіх європейських країнах, у тому числі й в Україні. Це питання набуває ще більшого значення в контексті проголошеної Президентом України В. Януковичем широкомасштабної реформи місцевого самоврядування, що передбачає передачу низку важливих повноважень з центрального рівня на регіональний і місцевий.

У зв'язку з цим процес децентралізації має бути підкріплений зміцненням фінансової основи органів місцевого самоврядування, а також пошуку і впровадженню ефективних інструментів управління місцевими фінансами.

Міжнародні організації, зокрема Рада Європи, протягом останнього часу приділяють значну увагу різним аспектам розвитку місцевих фінансів.

Підсумком цієї роботи стало напрацювання низки важливих рекомендацій, впровадження яких є доцільним й в Україні.

В останні роки питанням розвитку місцевих фінансів в Україні приділяється значна увага. Так, серед науковців, які досліджували різні аспекти згаданого питання, слід виділити О. Василика, Л. Воронову, Н. Губерську, А. Гука, Г. Карп, В. Кравченка, В. Куйбіду, В. Росіхіну, К. Павлюка, М. Пухтинського, А. Ткачука, Р. Усенка, І. Щербину та ін. Однак сьогодні в контексті реалізації широкомасштабної адміністративної реформи та подолання негативних наслідків світової фінансової кризи це питання набуває особливого значення, зокрема з урахуванням необхідності розробки та впровадження інноваційних інструментів управління місцевими фінансами.

Метою статті є розгляд актуальних питань розробки та впровадження інноваційних інструментів управління місцевими фінансами.

Сьогодні більшість учених і дослідників з питань місцевих фінансів опікуються питанням: який вплив мала на діяльність органів місцевого самоврядування світова фінансова криза, а також яких заходів можна та треба вжити для того, щоб підготуватись до можливого продовження кризи (рецесії) в майбутньому.

Питанням удосконалення фінансового менеджменту на місцевому рівні приділяється серйозна увага й з боку політиків. Так, це питання було розглянуто на останніх 17-й та 16-й сесіях Європейської конференції міністрів, відповідальних за місцеве і регіональне врядування, що відбулись відповідно 3-4 листопада 2011 р. у м. Києві та 16-17 листопада 2009 р. у м. Утрехті (Голандія).

Європейські міністри погодились з тим, що уряди держав – членів Ради Європи мають узяти на себе обов'язок пом'якшувати, протидіяти і долати наслідки економічної кризи, тим більше, що вона справляє потенційно широкий деструктивний вплив на соціальну єдність і загрожує загостренням суспільної напруги. Усі дії, які вживаються у відповідь на світову фінансову кризу, мають відповідати фундаментальним принципам Європейської хартії місцевого самоврядування. Існує широке визнання необхідності покращання врядування та розпорядження державними витратами з метою підвищення ефективності усього державного сектора та ширшої співпраці між усіма сторонами, центральним урядом і місцевими й регіональними владами, а також їхніми асоціаціями [11].

Як відомо, фінансова криза розпочалась наприкінці 2007 р. падінням перегрітих ринків житла. Це підірвало банки, чий банкрутства і порятунок урядами затьмарили 2008 рік. До 2009 р. ці явища занурили більшість європейських економік у рецесію. Хоча 2010 р. приніс слабке поживлення, витрати на програми фінансового стимулювання і порятунку та зменшення надходжень лягли важким тягарем на національні бюджети, дефіцит яких зріс з 2,3 % ВВП у 2008 р. до 6,85 % у 2009 р. Усе це поставило місцеві органи влади в бюджетні лещата між зменшенням надходжень, загрозами для допомоги з державного бюджету і зростанням витрат на обслуговування боргу та соціальну допомогу постраждалим домогосподарствам [12].

Проте гострота цього тиску дуже різнилася. Вона залежала від кількох чинників, а саме:

- масштаб і тривалість економічного спаду в кожній окремій країні;
- національна політична відповідь, адже уряди більшості європейських країн компенсували місцевим органам влади зменшення надходжень, принаймні тимчасово, для мінімізації шкоди зайнятості, будівництву і загальному попиту; інші змушені були зменшити трансферти на місцеве врядування в рамках власних пакетів економії;

- вразливість бази місцевих надходжень до економічних негараздів у більшості досліджених країн; податки на нерухомість загалом виявились найстабільнішими, тоді як частки податків на прибуток підприємств чи на додану вартість очікувано були найбільш непостійними. На частці податку на доходи фізичних осіб, що є головним джерелом для місцевих органів влади у більшості країн, цілком природно позначились скорочення робочих місць, зарплат і робочого часу;

- затримки у сплаті податків чи у їх переказі до місцевих бюджетів;
- ступінь відповідальності місцевих бюджетів за збільшення витрат на соціальну допомогу [14].

З поправкою на інфляцію, дані, підготовлені експертами Ради Європи за 2009 р., свідчать про абсолютне зменшення надходжень органів місцевого врядування (порівняно з 2008 р.) у 16 європейських країнах. В інших країнах надходження зростали набагато більш повільно, ніж це було до фінансової кризи [13].

Наскільки і як швидко покращиться ситуація, є поки що не досить зрозумілим. Але досвід попередніх років свідчить, що місцеві бюджети відчуватимуть найгірші наслідки попередніх рецесій ще два-три роки після загального економічного поживлення, бо національні уряди намагаються поправити власне фінансове становище і зменшують міжбюджетні трансферти. Органи місцевого самоврядування можуть зіткнутися зі згаданими проблемами знову в 2012 р. Також існує ймовірність тривалого збільшення витрат через старіння європейського населення і заходи протидії змінам клімату.

Слід зазначити, що раптовість і глибина фінансової кризи стали шоком тому, що вона перервала тривалий період стабільного зростання місцевих бюджетів. Вона ставить під сумнів попередні припущення щодо здатності органів влади на усіх рівнях забезпечувати безкінечне покращення обсягу і стандартів соціальних послуг, що надаються громадянам. Утримання попередньої динаміки безумовно вимагатиме підвищення податків або ширшої співпраці з інститутами громадянського суспільства, зокрема у соціальному секторі [17].

Слід зазначити, що питанням реформування міжбюджетних відносин та розвитку місцевих фінансів приділено значну увагу в Програмі економічних реформ на 2010 – 2014 роки “Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава”, яку було представлено Президентом України В. Януковичем. Указом Президента України № 747/2010 від 2 липня 2010 р.

було також утворено Координаційний центр з упровадження економічних реформ як консультативно-дорадчий орган при Президентові України, який має здійснювати, в тому числі із залученням провідних вітчизняних та іноземних учених, фахівців, зокрема іноземних експертів, експертну оцінку проектів законів та інших нормативно-правових актів щодо їх відповідності положенням Програми економічних реформ [8].

Одночасно при виробленні та впровадженні нових інноваційних підходів в управлінні місцевими фінансами (в рамках реалізації Програми реформ, оголошених Президентом України) є доцільним враховувати рекомендації міжнародних організацій та досвід інших європейських країн у цій галузі, а саме:

1. Будь-яке реагування уряду на вплив економічної кризи на місцеве врядування має в повній мірі відповідати зобов'язанням щодо впровадження Європейської хартії місцевого самоврядування, яка визначає, що питання щодо фінансових ресурсів місцевих влад зумовлюються загальнодержавною економічною політикою.

2. Економічна криза посилила загальне усвідомлення потреби кардинального покращення системи управління на всіх рівнях, що обумовлює усунення дублювань у повноваженнях відповідних органів державної влади, скорочення видатків із державного бюджету для того, щоб не тільки вирішувати поточні податково-бюджетні питання, а також щоб забезпечувати належну відповідь на довгострокові соціальні та економічні зміни.

3. Обмін інформацією та практиками на місцевому, регіональному, національному та міжнародному рівнях, а також визначення кращих практик повинно мати ключове значення для удосконалення управління публічними фінансами, зокрема й на місцевому рівні.

4. Обов'язкове вивчення та по можливості застосування в національну практику європейських (правових) інструментів з питань удосконалення управління місцевими фінансами, а саме:

- Європейська Хартія місцевого самоврядування;
- Рекомендація Комітету Міністрів Ради Європи (2004 р.) щодо фінансового та бюджетного управління на місцевому і регіональному рівнях;
- Рекомендація Комітету Міністрів Ради Європи (2005 р.) щодо фінансових ресурсів місцевих і регіональних влад;
- робочі звіти Європейського комітету з питань місцевої та регіональної демократії (CDLR) Ради Європи, зокрема звіти “Місцеві фінанси в Європі” (1997 р.), “Обмеження щодо місцевого оподаткування, фінансового вирівнювання та методів розрахунку загальних субвенцій” (1998 р.), “Вплив на фінансову самостійність місцевих та регіональних влад в результаті обмежень, встановлених на європейському рівні щодо національного (державного) боргу” (2000 р.), “Методи оцінки витратних потреб та надходжень органів місцевої влади” (2001 р.), “Ризики, що виникають у зв'язку з фінансовими зобов'язаннями органів місцевої влади” (2002 р.), “Шляхи виходу місцевих та регіональних влад зі скрутного фінансового становища” (2002 р.), “Бюджетні процедури та бюджетне управління на рівні місцевих органів влади” (2002 р.);

– Рекомендація 79 (2000 р.) Конгресу місцевих та регіональних влад Ради Європи, яка була прийнята у зв'язку з контролем за впровадженням Європейської хартії місцевого самоврядування, зокрема з питань співвідношення повноважень місцевих влад до їх фінансових ресурсів [11].

Слід також наголосити, що експертами Ради Європи було також запропоновано п'ять типів заходів належного реагування на світову фінансову кризу на місцевому рівні, що включають п'ять типів заходів, а саме:

1. Реформа міжбюджетних відносин.

2. Удосконалення підзвітності та ефективності діяльності органів місцевого самоврядування.

3. Удосконалення адресності соціальних пільг.

4. Інноваційні підходи у наданні публічних послуг.

5. Посилення повноважень органів місцевого самоврядування [12].

Фінансова криза дала імпульс укрупненню муніципалітетів (громад базового рівня), що вже має місце у п'яти європейських країнах. Більш поширеним було покращення взаємодії місцевих органів влади у наданні послуг і розподілі адміністративних ресурсів і повноважень [11]. Одночасно питання розвитку муніципального співробітництва як ефективного та досить гнучкого підходу щодо оптимізації існуючої системи адміністративно-територіального устрою почали активно вивчатись й в Україні не тільки науковцями, але й представниками органів державної влади.

Слід зазначити, що в реформуванні дохідної бази місцевих бюджетів в європейських країнах спостерігаються тенденції до розширення можливостей застосування місцевих надбавок до ставки прибуткового податку. Разом з тим, якими б не були короткотермінові переваги утримання від додаткового податкового навантаження, у довготерміновій перспективі – у міру того, як відновлення після рецесії триватиме – потреба у збільшенні місцевих доходів і зборів скоріш за все зростатиме, і це збільшення повинно відбуватись із врахуванням вимог Європейської Хартії місцевого самоврядування [6].

Як зазначають експерти Ради Європи, повноваження органів місцевого самоврядування щодо встановлення ставок місцевих податків та зборів мають бути посилені у країнах, де це поки що не забезпечено [11]. Особливо це стосується податків на землю та нерухомість. Загальноєвропейський досвід засвідчує, що поступове, регулярне підвищення податкових ставок у відповідності з рівнем інфляції є необхідною умовою для підтримки дохідної частки бюджету.

Досвід попередніх економічних криз свідчить, що з ходом відновлення економіки зростатиме необхідність податків і зборів, зокрема й місцевих. Однак існує два застереження, через які це збільшення слід певною мірою обмежувати:

– для деяких видів податків, зокрема, для податку на доходи фізичних осіб, високі податкові ставки можуть мати довгострокові наслідки для ринку праці;

– друге застереження полягає в тому, що місцеві рішення щодо ставок оподаткування повинні узгоджуватись із національним законодавством і загальнодержавною політикою, які спрямовані на недопущення дискримінації в оподаткуванні особистих та корпоративних доходів.

Слід звернути увагу на критерії (також відомі як “інструмент бенчмаркінгу”), розроблені Радою Європи та її Центром експертизи реформ місцевого самоврядування у співробітництві з іншими міжнародними організаціями (зокрема, Інститутом місцевого розвитку LGI/OSI) з метою оцінювання міжбюджетних відносин та якості фінансового управління, що здійснюють місцеві влади [11]. Інструмент бенчмаркінгу (або порівняльних критеріїв ефективності) фінансового управління довів свою користь та (разом з іншими критеріями ефективності, які можуть вводитись окремими урядами) може стати в нагоді для тих органів місцевої влади, що прагнуть визначити сильні і слабкі сторони у своїй діяльності щодо покращення фінансового менеджменту, а також для тих національних урядів, що прагнуть реформувати систему міжбюджетних відносин.

Певні зусилля мають бути також спрямовані на зменшення адміністративних витрат. Ці кроки можуть бути виправданими, але вони залишаються лише одним із шляхів економії коштів за рахунок більшої ефективності витрат. Мотивацію до підвищення ефективності діяльності органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб можна розвивати за допомогою підходів, що пропонуються Європейською Стратегією інновацій та доброго врядування на місцевому рівні.

Розпочаті Президентом України В. Януковичем адміністративна реформа та реформа місцевого самоврядування обумовлюють необхідність удосконалення управління місцевими фінансами. Світова фінансова криза є додатковим аргументом для удосконалення муніципального фінансового менеджменту.

У зв'язку з цим як центральний уряд, так і місцеві органи влади повинні намагатись створити достатній штат кваліфікованих фахівців для ефективного управління місцевими фінансами.

Необхідно також змінити адміністративні та фінансові умови, що спонукають до надання невиправдано дорогих видів муніципальних послуг, зокрема для найбільш незахищених категорій громадян. Наприклад, норми фінансування мають базуватись на кількості людей похилого віку, а не на кількості клієнтів, що обслуговуються в діючих соціальних закладах.

Особливу увагу слід приділити перегляду регуляторних актів і норм, які зажають ефективному наданню послуг на місцевому рівні. Виключні повноваження органів місцевого самоврядування не повинні регулюватись центральними органами влади для того, щоб не обмежувати місцеві ініціативи, спрямовані на більш ефективне надання послуг. Такі регуляторні акти і норми часто стосуються таких галузей, як освіта та охорона здоров'я.

Особливої уваги потребує вдосконалення системи адміністративно-територіального устрою, що може зменшити адміністративні витрати, збільшити економію в масштабі надання послуг і потенційно шлях до перегляду системи надання послуг, знижуючи їх вартість та покращуючи їх якість. Такі реформи було успішно здійснено останнім часом в Данії, Латвії, Туреччині, окремих регіонах Великої Британії тощо. Заощадити кошти та покращити якість послуг

також є можливим шляхом розвитку міжмуніципального співробітництва, про що свідчить приклад Австрії, Франції та Угорщини.

Ураховуючи існуючі проблеми, викликані світовою фінансовою кризою, та тенденції щодо старіння населення в Європі, має бути переглянуто підходи до надання послуг на місцевому рівні, зокрема шляхом розвитку публічно-приватного партнерства. Цьому можуть сприяти такі інструменти управління місцевими фінансами, як співвідношення вартості та якості послуг, критерії порівняльного оцінювання підходів до управління місцевими фінансами (“бенчмаркінг”), Європейська Стратегія інновацій та доброго врядування, інші інноваційні інструменти, розроблені Радою Європи та іншими міжнародними організаціями.

Література:

1. Конституція України : прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України від 28 червня 1996 р. – Режим доступу : rada.gov.ua
2. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 травня 1997 р. // ВВР України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.
3. Бюджетний кодекс України від 8 липня 2010 р. № 2456–VI // ВВР України. – 2010. – № 50–51. – Ст. 572 (із змінами та доповненнями).
4. *Василик О. Д.* Державні фінанси України : підручник / О. Д. Василик, К. В. Павлюк. – К. : Центр навч. літ-ри, 2003. – 608 с.
5. *Воронова Л. К.* Финансовое право : учеб. пособ. для студ. юрид. вузов и фак-тов / Л. К. Воронова, Н. П. Кучерявенко. – Х., 2003. – 360 с.
6. Європейська хартія місцевого самоврядування // Збірка договорів Ради Європи. Українська версія. – К., 2000. – С. 194–205.
7. *Кравченко В. І.* Місцеві фінанси України : [навч. посіб.] / В. І. Кравченко. – К., 1999.
8. Офіційний сайт Президента України. – Режим доступу : www.president.gov.ua
9. Правове регулювання муніципальних фінансів в Україні : курс лекцій / [Н. Л. Губерська, О. С. Близнюк, О. А. Музика, Р. А. Усенко]. – К. : Академія муніципального управління, 2006. – 246 с.
10. Розвиток міжмуніципального співробітництва: вітчизняний та зарубіжний досвід / за ред. В. В. Толкованова. – К. : Крамар, 2011. – 249 с.
11. Розвиток місцевих фінансів в Україні та інших державах-членах Ради Європи / [К. Деві, Г. Петері, В. Росіхіна, В. Толкованов]. – К. : Крамар, 2011. – 240 с.
12. The Council of Europe report on “The Impact of Economic Downturn on Local Government in Europe”. – Strasbourg, 2010. – 81 p.
13. The Council of Europe Toolkit on Local Finances. – Strasbourg, 2008. – 59 p.
14. *Ott K.* Fiscal Destimulation Instead of Fiscal Stimulation / K. Ott. – Zagreb : Institute of Public Finance, 2009.
15. *Kraay A.* Fiscal Policy Responses to the Current Financial Crisis: Issues for Developing Countries ; Macroeconomics and Growth Research / A. Kraay, L. Serven, The World Bank, 2008.

16. ECA Economic Briefing. Office of the Chief Economist Europe and Central Asia World Bank Spring Meetings, 2009.

17. Puglia Antonella. Population and Social Conditions / Antonella Puglia // Statistics in Focus. – 2009. – P. 9.

18. Resolution of the Committee of the Regions on the financial crisis (2009/C 76/13) // The Official Journal of the European Union. – 2009.

Надійшла до редколегії 15.08.2012 р.

УДК 353.1:338:504

Я. С. ВИТВИЦЬКИЙ, А. Є. КЕРНИЧНА

МЕХАНІЗМ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В ЕКОЛОГІЧНІЙ СФЕРІ НА РЕГІОНАЛЬНОМУ РІВНІ ТА НАПРЯМИ ЙОГО ВДОСКОНАЛЕННЯ

Досліджено поняття механізму управління у сфері екології. Визначено і проаналізовано основні недоліки існуючого механізму державного управління навколишнім природним середовищем. Запропоновано підхід щодо вдосконалення структури даного механізму на регіональному рівні.

Ключові слова: державне управління, навколишнє природне середовище, механізм управління, інституційне забезпечення, регіональний рівень.

The concept of the mechanism in ecology sphere. The major shortcomings of the existing mechanisms of state regulation are determined and analyzed. Directions for improving the structure of the mechanism at the regional level are proposed.

Key words: public administration, environment, mechanisms of state regulation, institutional support, regional level.

Механізм державного управління охороною навколишнього середовища в Україні ґрунтується на концепції платності природокористування, яка передбачає систему економічних важелів, спрямованих на акумуляцію матеріальних ресурсів для реалізації природоохоронних програм, з одного боку, і спонукання товаровиробників до підвищення екологічності застосування технологій та продукції – з іншого. Утвердження ринкових підходів до управління екологічною сферою в Україні вимагає належного наукового підґрунтя та постійного вдосконалення і практичного впровадження економіко-правових механізмів оздоровлення довкілля на всіх рівнях господарювання.

У зв'язку з цим виникає проблема створення таких інституційних, організаційних, економічних і правових умов, які б зробили вигідними для всіх заходи щодо захисту навколишнього природного середовища: для суспільства, держави, бізнесу, кожної людини. Її вирішення потребує подальшого вдосконалення механізму державного управління в екологічній сфері.