

Електронне наукове фахове видання "Ефективна економіка" включено до переліку наукових фахових видань України з питань економіки (Наказ Міністерства освіти і науки України від 29.12.2014 № 1528)

Ефективна ЕКОНОМІКА



Дніпровський державний
аграрно-економічний
університет



Видавництво ТОВ «ДКС-центр»

Ефективна економіка № 3, 2017

УДК 352.075

*Т. О. Харченко,
к. е. н., доцент кафедри менеджменту,
Київський національний університет технологій та дизайну
С. М. Бондаренко,
к. е. н., доцент кафедри менеджменту,
Київський національний університет технологій та дизайну*

МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ: ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ДОСВІД РЕФОРМУВАННЯ

*Т. А. Kharchenko,
Ph.D. of Economic sciences, Associate Professor of Department of management,
Kyiv national University of technologies and design
S. M. Bondarenko,
Ph.D. of Economic sciences, Associate Professor of Department of management,
Kyiv national University of technologies and design*

LOCAL GOVERNMENT: REFORMING THE EUROPEAN EXPERIENCE

У статті досліджено особливості проведених реформ органів місцевого самоврядування у країнах Європейського союзу та можливості застосування європейського досвіду в Україні. Розглянуті питання, що стосуються особливостей реформи їх фінансування. Запропоновано напрямки реформування системи місцевого самоврядування в Україні.

In the article the features of the reforms of local government in the European Union and the possibility of European experience in Ukraine. The questions relating to the characteristics of the reform of funding. Directions reform of local government in Ukraine.

Ключові слова: *регіональне управління, місцеве самоврядування, територіальна громада, Європейський союз.*

Keywords: *regional administration, local government, community teritoryalna European Union.*

Постановка проблеми. Сучасний розвиток регіонального управління передбачає реформування системи місцевого самоврядування, що надає значущості питанням пов'язаним з розвитком та реформуванням місцевого самоврядування європейських країн. Особливого значення в цьому контексті набувають реформи пов'язані із фінансуванням органів місцевого самоврядування, оскільки саме від фінансування залежить ефективність діяльності цих органів та як наслідок покращення якості регіонального управління держави в системі світового порядку.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. В науковій літературі активно досліджувались питання пов'язані із регіональним управлінням різних країн та реформуванням системи місцевого самоврядування. Відомий досвід в цих питаннях як вітчизняних [1-5] так і європейських науковців [6-7]. Проте незважаючи на накопичений досвід та отримані

результати можна дійти висновку про незавершеність досліджень стосовно особливостей проведених реформ місцевого самоврядування в країнах Європи та корисності цього досвіду в застосуванні вітчизняного реформування в регіональному управлінні.

Метою статті є дослідження особливостей проведених реформ органів місцевого самоврядування у країнах Європейського союзу та можливостей застосування європейського досвіду в Україні, розглянуті питання, що стосуються особливостей їх реформи.

Виклад основного матеріалу. Розвиток та процвітання демократичної держави в повній мірі залежить від ефективності моделі місцевого самоврядування. Саме це обумовлює пошук оптимальної моделі місцевого самоврядування. Оптимальна модель місцевого самоврядування повинна бути спрямована на підвищення її здатності відповідати на щоденні потреби населення й організувати соціально-економічний розвиток відповідних територій. Тому одним із основних завдань проведення реформ в цій сфері є удосконалення управлінської системи на місцевого значення.

На шляху пошуку оптимальної моделі місцевого самоврядування було розроблено Європейську Стратегію інновацій та доброго врядування на місцевому рівні. Представлення даної стратегії відбулось XV Європейській конференції міністрів, відповідальних за місцеве та регіональне управління ум. Валенсія 15–16 жовтня 2007 р. В результаті проведення Європейської конференції у 2008 р. відбулось затвердження представленої Європейської Стратегії Комітетом міністрів Ради Європи [2]. Метою затвердженої Стратегії є по-перше: громадяни мають бути в центрі усіх найбільш важливих демократичних процесів у суспільстві; по-друге: органи місцевого самоврядування повинні постійно удосконалювати систему управління та надання послуг відповідно до 12-ти принципів, визначених у Європейській Стратегії; по-третє: органи центральної влади мають забезпечити створення і підтримку інституційних передумов для розвитку місцевої демократії та вдосконалення системи місцевого самоврядування відповідно до Європейської хартії місцевого самоврядування та інших правових інструментів Європейських інституцій у галузі місцевого та регіонального розвитку [8].

В межах оптимізації моделей місцевого самоврядування останнім часом в Європі поширюється смарт-регулювання, тобто розумне управління метою якого є скорочення бюрократії та адміністративного навантаження на громадян. Європейські міста, що впровадили таку інноваційну практику відзначаються інвестуванням не лише у традиційні напрями такі як транспорт, інфраструктури комунікацій та ІТ, але і у людський та соціальний капітал. Також пріоритетним напрямками такого старт-регулювання раціональне використання природних ресурсів та залучення до широкої участі громадян у розвитку управління міста. Результатом впровадження таких інноваційних практик у різні сфери місцевого самоврядування є сталий економічний розвиток таких міст та високий рівень життя [9].

Такий підхід забезпечує потребу громадян які прагнуть вирішення економічних, соціальних, інфраструктурних питань таким чином стимулюючи розвиток місцевого самоврядування.

Також варто зазначити, що неможливо охопити всі особливості та специфіку моделей організації місцевого самоврядування оскільки кожна країна Європейського Союзу має свій унікальний досвід. Тому розглянуто лише загальні тенденції реформування, що набули поширення у більшості країн Європи.

Перетворення, що відбуваються у європейських країнах здійснюються на різних напрямках включаючи системно-структурні, функціональні, процедурно-організаційні, фінансові реформи. Найбільш важливим питанням є реформа фінансового забезпечення місцевого самоврядування.

На шляху до Євроінтеграції України у межах фінансового реформування органів місцевого самоврядування необхідно забезпечити їх проведення за такими напрямками:

По-перше - збалансованість фінансових ресурсів.

По-друге - підвищення фінансової самостійності органів місцевого самоврядування та зміна механізму субсидування.

По-третє - перехід від системи “управління витратами” до системи “управління результатами”.

По-четверте - забезпечення доступу до ринку запозичень.

Збалансованість фінансових ресурсів у європейських країнах забезпечується через владні структури що застосовують механізми матеріального і фінансового забезпечення місцевого самоврядування, трансфертну політику. Також визначаються напрями економічного розвитку на основі соціальної справедливості.

В процесі досягнення балансу одним із питань, що потребує вирішення є обмеженість ресурсів на фоні зростаючих потреб у публічних послугах. Саме це обумовлює необхідність кардинальних змін у системі публічних фінансів.

Останнім часом помітною тенденцією є поступове зближення методів управління приватними та державними фінансами. Такі зміни в першу чергу обумовлені постійно зростаючим навантаженням на державний та місцеві бюджети, що призводить до комплексу проблем майже у всіх сферах життєдіяльності громад. Саме це і привело до необхідності побудови нової, більш ефективної, розумної системи управління суспільними фінансами у більшості країн Європи. Тому питання матеріально-фінансового забезпечення місцевого самоврядування прописані в Конституціях різних країн Європи.

Так 28 березня 2003 р. Конституція Французької Республіки була доповнена ст. 72-2, присвяченою питанням формування фінансової основи місцевого самоврядування. Насамперед слід звернути увагу на закріплення порядку пропорційного оподаткування, який покликаний сприяти рівності між територіальними громадами. Також у цій статті закріплені вимоги щодо адекватності фінансових ресурсів компетенції територіальних колективів. Тобто будь-яке надання чи розширення компетенції, що має наслідком зростання витратків територіальних колективів, має супроводжуватися наданням ресурсів, визначених законом [10].

Згодом ця практика себе не випрадала і було прийняте рішення перейти від прямих компенсацій до субсидій, що дало змогу знизити податкову незалежність органів місцевого самоврядування.

Також це питання прописане у Конституції Республіки Польща (ст. 167). Так одиницям територіального самоврядування гарантується частка в публічних доходах відповідно до виконуваних ними завдань. Зміни в завданнях і компетенції одиниць територіального самоврядування відбуваються одночасно із відповідними змінами у розподілі публічних ресурсів.

Також це питання прописане у Конституціях Королівства Іспанії (ст. 142) та Італії (ст. 119 Конституції Італійської Республіки) [10].

Підвищення фінансової самостійності органів місцевого самоврядування призвело до започаткування європейськими країнами реформ у цій сфері. Оскільки високий рівень державних субсидій, велика кількість цільових субсидій, детальна регламентація і контроль за використанням грошей, проблеми в стосунках між різними рівнями місцевого самоврядування призвели до необхідності змін у механізмі субсидування та привели до необхідності збільшення самостійності органів місцевого самоврядування.

Так у 2005 р. у Швеції, де частина функцій соціальної держави реалізується на рівні комун або ленів, було змінено механізм субсидування. Комунальні видатки і видатки ленів розподілялись як 70% до 30% фінансування. В процесі реформування було змінено механізм державного асигнування з метою зменшення різниці в розмірі податкової бази між різними муніципалітетами із розрахунку на одного мешканця, що дало змогу покращити обсяг та якість послуг, які надаються муніципалітетами своїм мешканцям. Бюджет приймається в листопаді на рік, а на 3 роки складається й затверджується фінансовий план, що дає змогу планувати діяльність у середньостроковій перспективі [6].

Подібні реформи у Данії призвели до підвищення рівня самофінансування, зменшення кількості цільових субсидій, збільшення економічних обов'язків, зростання самостійності щодо вибору органами місцевого самоврядування тієї чи іншої діяльності та зміцнили зв'язок між компетенцією та економічною відповідальністю

У Франції основною метою реформи було надання децентралізованим рівням управління високого ступеня автономії в управлінні власними справами. Скасування правових норм щодо асигнування конкретних ресурсів на капіталовкладення розширило фінансову автономію місцевих громад. Адміністративна опіка зникла, її замінено на "апостеріорний правовий контроль" [7].

Перехід від системи "управління витратами" до системи "управління результатами" обумовлено посиленням тенденції у європейських країнах до наближення практики функціонування органів місцевого самоврядування до діяльності приватних підприємств, які в свою чергу активно застосовують засади та принципи Корпоративної соціальної відповідальності. Це веде до необхідності модернізації не лише органів місцевого самоврядування але і всього сектору публічного управління.

Так, з 1990-х рр. у Швеції набув поширення аутсорсинг, тобто місцеві та регіональні органи влади замість того щоб організовувати надання певних послуг населенню все частіше стали купувати їх у приватних компаній [10]. Це спонукало значному розвитку Корпоративної соціальної відповідальності серед приватних осіб, а особливо серед крупного бізнесу та дало поштовх до розвитку конкуренції між приватними і комунальними підприємствами по наданню послуг населенню.

Забезпечення доступу до ринку запозичень у європейських країнах проводиться відповідно до ч. 8 ст. 9 Європейської хартії місцевого самоврядування. Завдяки цьому органи місцевого самоврядування мають доступ до національного ринку капіталу для здійснення позик інвестиційного капіталу, тобто поширене інвестування у місцеві органи самоврядування. Для ефективного реалізації такої реформи необхідними є кредитоспроможність органів місцевого самоврядування та розвинутий фінансовий ринок.

Практика країн Західної Європи передбачає участь у кредитуванні місцевих органів через посередницькі автономні агентства, що діють на комерційній основі (табл. 1).

Таблиця 1.
Особливості доступу до ринку запозичень в країнах Європи

Країна	Компанія	Власник компанії	Примітка
Фінляндія	"Фінанси муніципалітетів Фінляндії"	Асоціація місцевих органів влади	забезпечує консолідацію боргів муніципальних органів
Швеція	"Комман Інцест"	Асоціація місцевих органів влади	функціонує на основі приватної власності
Бельгія	"Кредит Комуналь де Бельжик"	Бельгійський уряд та місцеві органи влади Бельгії	головним джерелом фінансування є депозити
Франція	"Дексія"	перебуває у приватному управлінні	залучає фінансування виключно через випуск облігацій
Іспанія	"Банко де КредитоЛокаль"	перебуває у приватному управлінні	здійснює розміщення боргових зобов'язань

Данія	Кооперативний муніципальний банк	Асоціація місцевих органів влади	дійснює через банківську діяльність
Великобританія	“Рада по кредитуванню громадських робіт”	Асоціація місцевих органів влади	направляє фінансування з центру на виконання громадських робіт на місцевому рівні

Досвід Європейських країн є доволі прогресивним та перспективним у практиці реформування та методів залучення інвестицій у фінансування проектів органів місцевого самоврядування, що є цінним прикладом для подальшого розвитку регіонального управління в Україні.

Висновок. З проведеного вище дослідження можна зробити висновки про те, що не існує єдиної моделі місцевого самоврядування за рівнем децентралізації влади, структурою та ієрархією взаємовідносин. Розглянутий вище досвід розвинутих країн Європи свідчить про те, що ефективність муніципальних фінансових корпорацій є значною при умові що вони управляються на комерційних принципах і функціонують на конкурентних засадах, що дає можливість агентствам забезпечувати покриття ризиків та застосовувати свої знання місцевих органів влади та їх фінансового потенціалу для отримання доступу до комерційного кредиту на більш вигідних умовах.

Література.

1. Адміністративно-територіальна реформа в Україні: політико-правові проблеми : монографія / І. О. Кресіна, А. А. Коваленко, К. М. Вітман та ін. ; за ред. І. О. Кресіної. – К. : Логос, 2009. – 480 с.
2. Європейська хартія місцевого самоврядування та розвиток місцевої і регіональної демократії в Україні : наук.-практ. посіб. / упоряд. М. О. Баймуратов та ін. ; за ред. М. О. Пухтинського, В. В. Толкованова ; Фонд сприяння місцевому самоврядуванню України, Лібер. молодіжне об'єднання. – К. : Крамар, 2003. – 396 с.
3. Касич А.О. Ресурсне забезпечення модернізаційних процесів в Україні: регіональний аспект / Касич А.О. // Бізнес-Інформ. – 2016. – № 2. – С. 138–143.
4. Касич А.О. Вплив рівня збалансованості бюджетів на розвиток регіонів, країни в умовах децентралізації / Касич А.О. // Ефективна економіка: науково-практичний журнал, 2015. – № 10. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=4375>.
5. Лазор А. О. Представницькі інституції місцевого самоврядування : польський досвід реформування [Електронний ресурс] / А. О. Лазор. – Режим доступу : www.nbuv.gov.ua/e-journals/DeBu/2008-1/doc/5/06.pdf
6. Управление на местном уровне в индустриально развитых странах : пер. с англ. / под ред. Анвара Шаха. – М. : Весь Мир, 2010. – 416 с.
7. Agranoff R. Big Questions in Public Network Management Reseach / R. Agranoff, McGuire Michael // Journal of Public Administration Reseach and Theory : July 11, 2001. – P. 295–326.
8. Правові інструменти Ради Європи з питань місцевого і регіонального розвитку та проблеми їх імплементації в Україні : наук.-аналіт. док. та матеріали міжнар. семінару з питань регіон. розв., (м. Київ, 5–6 берез. 2007 р.) / упоряд. В. В. Толкованов та ін. – К. : Центр дослідж. питань місц. і регіон. розв. та сприяння адм. реформі, 2007. – 349 с.
9. A structure of organs of Local Self-Government is in the countries of European Union // Materials of the 7th International Conference of the presentation of European strategy of innovations and good governance at local level. – Italy, Aug. 31-Sept. 5, 2008.
10. Розвиток місцевих фінансів в Україні та інших державах-членах Ради Європи : зб. наук.-аналіт. та навч.-метод. матеріалів, нормативно-правових актів з питань місцевих фінансів) / К. Деві, Г. Петері, В. Росіхіна та ін. – К. : Крамар, 2011. – 240 с.
11. Activity Plan of the Council of Europe in Ukraine in 2008-2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.undp.org.ua/en/democratic-governance/37-local-development-and-human-security-/613-municipal-governance-and-sustainable-development-programme>

References.

1. Administratyvno-terytorial'na reforma v Ukraini: polityko-pravovi problemy : monohrafiia / I. O. Kresina, A. A. Kovalenko, K. M. Vitman ta in. ; za red. I. O. Kresinoin. – K. : Lohos, 2009. – 480 s.
2. Yevropejs'ka khartiia mistsevoho samovriaduvannia ta rozvytok mistsevoi i rehional'noi demokratii v Ukraini : nauk.-prakt. posib. / uporiad. M. O. Bajmuratov ta in. ; za red. M. O. Pukhtyns'koho, V. V. Tolkovanova ; Fond spriyannia mistsevomu samovriaduvanniu Ukrainy, Liber. molodizhne ob'iednannia. – K. : Kramar, 2003. – 396 s.
3. Kasych A.O. Resursne zabezpechennia modernizatsiynykh protsesiv v Ukraini: rehional'nyj aspekt / Kasych A.O. // Biznes-Inform. – 2016. – № 2. – S. 138–143.
4. Kasych A.O. Vplyv ravnia zbalansovanosti biudzhativ na rozvytok rehioniv, krainy v umovakh detsentralizatsii / Kasych A.O. // Efektyvna ekonomika: naukovopraktychnyj zhurnal, 2015. – № 10. – [Elektronnyj resurs]. – Rezhym dostupu: <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=4375>.

5. Lazor A. O. Predstavnyts'ki instytutsii mistsevoho samovriaduvannia : pol's'kyj dosvid reformuvannia [Elektronnyj resurs] / A. O. Lazor. – Rezhym dostupu : www.nbu.gov.ua/e-journals/DeBu/2008-1/doc/5/06.pdf
6. Upravlenye na mestnom urovne v yndustrial'no razvytykh stranakh : per. s anhl. / pod red. Anvara Shakha. – M. : Ves' Myr, 2010. – 416 s.
7. Agranoff R. Big Questions in Public Network Man age ment Reseach / R. Agranoff, McGuire Michael // Journal of Public Administration Reseach and Theory : July 11, 2001. – P. 295–326.
8. Pravovi instrumenty Rady Yevropy z pytan' mistsevoho i rehional'noho rozvytku ta problemy ikh implementatsii v Ukraini : nauk.-analit. dok. ta materi-aly mizhnar. seminaru z pytan' rehion. rozv., (m. Kyiv, 5–6 berez. 2007 r.) / upo-riad. V. V. Tolkovanov ta in. – K. : Tsentr doslidzh. pytan' mists. i rehion. rozv. ta spriannia adm. reformi, 2007. – 349 s.
9. A structure of organs of Local Self-Government is in the countries of European Union // Materials of the 7th International Conference of the presentation of European strategy of innovations and good governance at local level. – Italy, Aug. 31-Sept. 5, 2008.
10. Rozvytok mistsevykh finansiv v Ukraini ta inshykh derzhavakh-chlenakh Rady Yevropy : zb. nauk.-analit. ta navch.-metod. materialiv, normatyvno-pravovykh aktiv z pytan' mistsevykh finansiv) / K. Devi, H. Peteri, V. Rosikhina ta in. – K. : Kramar, 2011. – 240 s.
11. Activity Plan of the Council of Europe in Ukraine in 2008-2011 [Елек-тронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.undp.org.ua/en/democratic-governance/37-local-development-and-human-security-/613-municipal-governance-and-sustainable-development-programme>

Стаття надійшла до редакції 20.02.2017 р.



ТОВ "ДКС Центр"

Вропу.