

РЕГІОНАЛЬНЕ УПРАВЛІННЯ ТА МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

УДК 352.07: 336.1

ФІНАНСОВА АРХІТЕКТОНІКА НА МІСЦЕВОМУ РІВНІ: ЧЕРЕЗ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЮ ДО НОВОЇ ПАРАДИГМИ

Мамонова В. В.,

д.держ.упр., проф.,

*професор кафедри регіонального розвитку та місцевого самоврядування,
Харківський регіональний інститут державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України,
м. Харків;*

Ольшанський О. В.,

к.держ.упр., доц.,

*начальник Фонду комунального майна м. Северодонецька Луганської обл.,
м. Северодонецьк*

Обґрунтовано складові фінансової архітектури на місцевому рівні, розкрито змістовну сутність елементів таких її секторів, як "Публічне управління" та "Фінанси".

Ключові слова: фінансова архітектура, публічне управління, місцеві фінанси, бюджет, децентралізація

Mamonova V. V.,

Doctor of Public Administration, Professor,

*Professor of Department of Regional Development and Local Government,
KRI NAPA, Kharkiv;*

Olshanskyi O. V.,

PhD in Public Administration, Associate Professor,

*Head of the Communal Property Fund of Severodonetsk (Lugansk Region),
Severodonetsk*

FINANCIAL ARCHITECTONICS AT THE LOCAL LEVEL: THROUGH DECENTRALIZATION TO A NEW PARADIGM

In the article the components of financial architectonics at the local level are substantiated, the substantive essence of elements of such sectors as "Public Administration" and "Finance" are uncovered.

Key words: financial architectonics, public administration, local finance, budget, decentralization

Постановка проблеми. Процеси децентралізації, що відбуваються сьогодні в Україні, охоплюють майже усі сфери суспільних відносин, у тому числі фінанси. При цьому бюджетна децентралізація реалізується достатньо активно, що приносить свої позитивні результати, перш за все – у вигляді значного збільшення доходів місцевих бюджетів. Разом з тим, формування децентралізованої моделі фінансів потребує глибокого теоретичного осмислення сутності цього виду економічних відносин, наукового обґрунтування нової парадигми як обумовленої часом концепції (генеральної ідеї) формування та функціонування системи місцевих фінансів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженню теоретико-прикладних засад фінансів, фінансової і бюджетної систем, змісту місцевих фінансів присвячено немало праць відомих вчених і фахівців різних галузей науки, перш за все економічної і державного управління. Серед них О. Глущенко, А. Гриценко, В. Дем'янишин, Т. Єфіменко, Я. Казюк, О. Кириленко, І. Луніна, В. Макогон, О. Романенко, І. Чугунов, С. Юрій та багато інших. Разом з тим, незважаючи на вагомі наукові розробки, сьогодні все ще не повною мірою вивчено методологічні уявлення поняття “місцеві фінанси”, що зумовлює актуальність даного дослідження.

Метою статті є обґрунтування підходу до формування фінансової архітекτονіки на місцевому рівні в умовах децентралізації та визначення складових її елементів.

Виклад основного матеріалу дослідження. Як відомо, розрізняється декілька концепцій децентралізації, які можуть проявлятися у різноманітних формах і комбінаціях: політична – надає громадянам та представникам, яких вони обирають до органів влади, повноваження з прийняття рішень у сфері державного управління та місцевого самоврядування; адміністративна – складається з перерозподілу, делегування та передачі повноважень між рівнями влади та управління; економічна – перенесення відповідальності за здійснення функцій від держави до приватних підприємств та недержавних організацій (через приватизацію та дерегулювання); фінансова – чітке закріплення відповідних джерел надходжень або трансфертів з державного бюджету за місцевими бюджетами для забезпечення виконання органами місцевого самоврядування власних і делегованих повноважень. Лише одночасна реалізація усіх вищезазначених компонентів дозволить ідентифікувати систему управління як децентралізовану [4].

З іншого боку, інститут місцевих фінансів як складова фінансового простору держави, охоплює не лише великий спектр суб'єкт-об'єктних відносин стосовно формування, розподілу та використання публічних коштів, а й сукупність законодавчих і локальних норм і правил, інструкцій, включає в себе широкий інструментарій їх реалізації тощо. Необхідність забезпечення ефективності функціонування такого різноманіття складових потребує розкриття особливостей їх змістовної сутності, вимагає аналізу конструювання процедур взаємодії і взаємопов'язаності елементів фінансової будови на місцевому рівні з поєднанням методології системного підходу. У зв'язку з цим вважаємо за корисне використання у ході дослідження сфери місцевих фінансів поняття “архітектоніка” як співвідношення конструктивних частин цілісного об'єкту (у даному контексті об'єктом виступає система місцевих фінансів).

Останнім часом поняття “архітектоніка” достатньо широко використовується у науковому обігу. Так, А. Гриценко визначає інституційну архітектоніку бюджетно-монетарного простору “як “систему правил, норм, законів, процедур, установ і організаційних структур, яка забезпечує скоординовані і відповідні фінансово-економічній ситуації та стратегічним завданням введення в обіг, структуру розміщення і рух грошових потоків у фінансовому просторі” [3]. О. Глущенко визначає фінансову архітектоніку як структуру фінансової системи, яка відповідає її внутрішньої сутності та забезпечує ефективне функціонування системи формування, накопичення та руху грошових фондів [2].

Подальший розвиток існуючих наукових розвідок дозволив сформувати модель фінансової архітектури на місцевому рівні, яку у спрощеному вигляді наведено на рис. 1.



Рис 1. Спрощена модель фінансової архітектури на місцевому рівні (авторська розробка)

Виходячи з мети дослідження, у першу чергу представляють науково-прикладний інтерес два сектори – “Публічне управління” та “Фінанси”. Публічне управління на місцевому рівні, як відомо, представлено органами державного управління, органами місцевого самоврядування, громадськістю та суб'єктами господарювання (рис. 2). Між тим, їхня роль, управлінські функції та повноваження суттєво відрізняються.

Основні засади діяльності органів виконавчої влади на місцевому рівні та органів місцевого самоврядування закріплені у Конституції України, регламентовані нормами відповідних законодавчих та інших нормативно-правових актів. Сформовано також правові основи регулювання просторового розвитку територій. Так, згідно із законодавством в областях, районах і містах зі спеціальним статусом працюють місцеві державні адміністрації як місцеві органи виконавчої влади загальної компетенції. Крім них, функціонують територіальні органи центральних органів виконавчої влади (ЦОВВ) як місцеві органи виконавчої влади спеціального призначення. Взаємодія вищезгаданих органів виконавчої влади на території здійснюється таким чином: голови місцевих державних адміністрацій координують діяльність територіальних органів ЦОВВ та сприяють виконанню покладених на них завдань; з питань здійснення останніми повноважень місцевих державних адміністрацій – керівники територіальних органів ЦОВВ є підзвітними і підконтрольними

ми головам відповідних місцевих державних адміністрацій. Відносини між органами виконавчої влади належать до вертикальних, їх основу становить принцип підпорядкованості. Найважливішою складовою публічного управління на місцевому рівні є система органів місцевого самоврядування, яка за своєю природою є децентралізованим компонентом і виступає організаційно-політичною структурою щодо забезпечення життєдіяльності населення відповідно до державних стандартів [6].

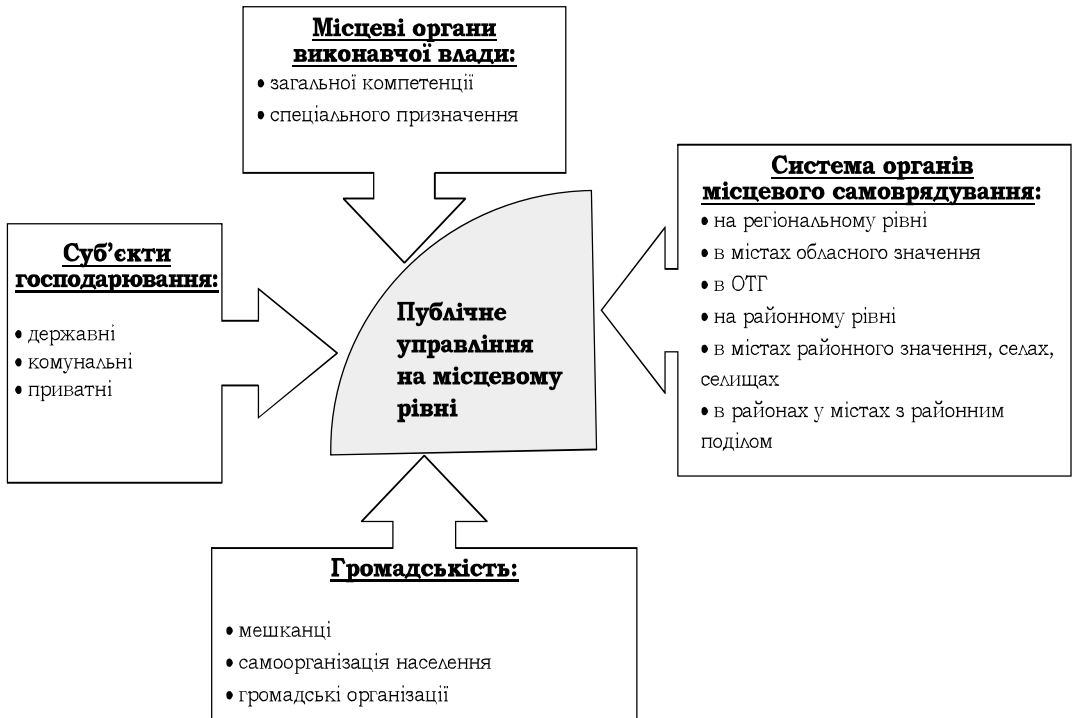


Рис 2. Укрупнена організаційна структура сектору “Публічне управління” фінансової архітектури на місцевому рівні (авторська розробка)

В умовах розвитку партисипативної демократії значно посилюється роль громадськості у публічному управлінні – від діяльності окремих мешканців і громадських організацій до самоорганізації населення навколо місцевих ініціатив та їх реалізації.

Все частіше не залишаються поза участю в управлінні місцевими справами і суб'єкти господарювання всіх форм власності – це й участь в діяльності депутатського корпусу місцевих рад, і в стратегічному плануванні, і в реалізації державно-приватного партнерства тощо.

Між тим, реалізація функцій публічного управління має матеріально-фінансову основу виконання суб'єктами визначених повноважень.

Саме фінансова децентралізація передбачає закріплення за органами місцевого самоврядування такого переліку власних доходів, що є достатнім для належного виконання встановлених повноважень і функцій, а також права самостійно встановлювати нормативи їх надходження до відповідних місцевих бюджетів. Когнітивну модель сектору “Фінанси” фінансової архітектури на місцевому рівні наведено на рис. 3.

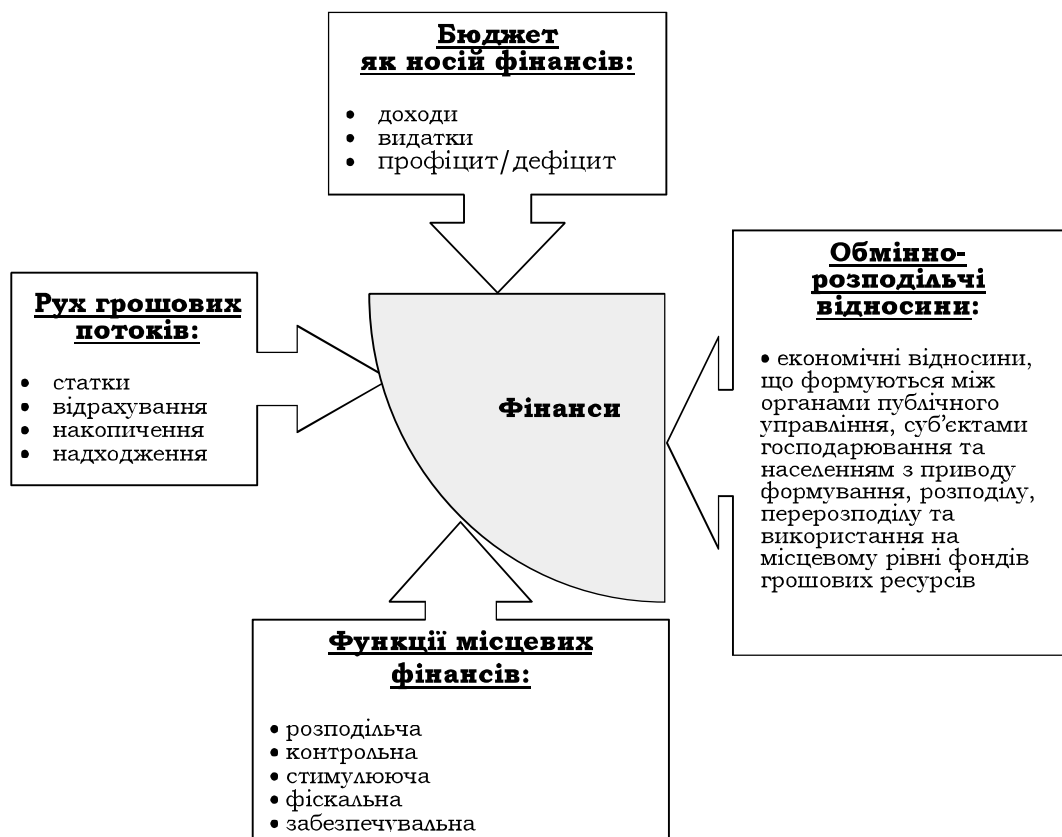


Рис. 3. Когнітивна модель сектору “Фінанси” фінансової архітектури на місцевому рівні (авторська розробка)

Основою фінансів є валовий внутрішній продукт країни як вартісне вираження створених у суспільстві протягом року благ, у тому числі у розрізі територій. Відповідно, на регіональному рівні узагальнюючим показником, який характеризує рівень розвитку економіки регіону, є валовий регіональний продукт (ВРП), а на рівні великих міст – може стати валовий муніципальний продукт (ВМП) як показник їхнього економічного потенціалу.

Місцеві фінанси представляють собою економічні відносини, що формуються між органами місцевого самоврядування, іншими органами публічного управління, суб'єктами господарювання та населенням з приводу формування, розподілу, перерозподілу та використання на місцевому рівні фондів грошових ресурсів, тобто за змістовною сутністю є обмінно-розподільними відносинами.

Правовою основою формування місцевих фінансів є Конституція України, законодавчі та інші нормативно-правові акти, в яких визначаються повноваження відповідних органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування в сфері фінансів та бюджету, а також організація бюджетного процесу в Україні, у т.ч. Бюджетний кодекс; Податковий кодекс; закони про місцеве самоврядування, про місцеві державні адміністрації тощо [5].

Окремо місце в сукупності обмінно-розподільних відносин займають міжбюджетні відносини, які виникають у зв'язку з необхідністю досягнення еквівалентності масштабів завдань органів публічного управління, встановлених законодавством щодо забезпечення життєдіяльності і розвитку територій (громад, адміністративно-територіальних одиниць) та обсягів фінансових ресурсів для їх виконання. Бюджетний кодекс України визначає міжбюджетні відносини як відносини, що формуються між державою та територіальними громадами, регіональними спільнотами щодо забезпечення відповідних бюджетів фінансовими ресурсами, необхідними для виконання визначених функцій.

Підкреслимо, що Європейська хартія місцевого самоврядування свого часу закріпила положення, згідно з яким органи місцевого самоврядування мають право на адекватні фінансові ресурси, якими вони можуть вільно розпоряджатися в межах своїх повноважень, при цьому обсяг таких ресурсів повинен відповідати обсягу функціям, передбаченим національним законодавством. При цьому саме держава, з одного боку, має надавати дотації місцевим бюджетам для вирівнювання ситуації у випадку нестачі коштів, а з іншого – забезпечити доступ органів місцевого самоврядування до ринку капіталу (для фінансування конкретних проектів та здійснення інвестиційних позик) в межах і порядку, визначених законодавством [1].

Усі обмінно-розподільні дії (операції) опосередковуються через гроші, оскільки форма обміну в ринковій економіці має форму грошей. Виходячи з цього, фінанси мають грошовий характер, причому йдеться саме про рух грошових потоків, який має конкретні прояви: статки населення і суб'єктів господарювання, відрахування від них, надходження до бюджетів усіх рівнів, накопичення (заощадження) та інші фінансові ресурси.

Узагальнюючи визначення функцій місцевих фінансів, що є у сучасній вітчизняній літературі, можна зробити висновок, що вони є аналогічними функціям фінансів у цілому. Проте, оскільки форми їх прояву мають свої особливості, їх можна класифікувати не лише в залежності від впливу на життєдіяльність територіальних громад, а й за типом функцій органів публічного управління на місцевому рівні, тобто як загальні (розподільна, контрольна та стимулювальна функції) й конкретні (фіскальна і забезпечувальна функції) [5].

Загальні функції місцевих фінансів розкриваються таким чином: розподільча – здійснюється через розподіл та перерозподіл частки валового внутрішнього продукту, завершальним ланцюжком яких є видатки відповідного місцевого бюджету; контрольна – реалізується шляхом інспектування діяльності комунальних підприємств, в першу чергу, житлово-комунального господарства, інших бюджетних організацій та установ, а також здійснення аналізу їх потреб (бюджетних запитів, що формуються під час складання проектів бюджетів), цільового та ефективного використання бюджетних коштів; стимулювальна – виражається в можливості здійснення спільного фінансування проектів місцевими органами публічної влади та приватними структурами, а також наданні кредитів суб'єктам господарювання з місцевого бюджету, разом із фіскальною функцією – мотивуванні дотримуватись бюджетного законодавства.

Конкретні функції місцевих фінансів також мають своєрідний прояв, зокрема, фіскальна – в тому, що органи місцевого самоврядування мають право встановлювати розміри ставок по місцевих податках і зборах, а також інших податках згідно з законодавством; в межах повноважень стягувати та зараховувати до місцевого бюджету фінансові штрафи та санкції за порушення

бюджетного законодавства. Забезпечувальна функція реалізується через фінансування поточних та капітального витрачання щодо утримання та розвитку об'єктів житлово-комунального господарства, соціальної інфраструктури, інженерних комунікацій, благоустрій території, реалізацію заходів з містобудування, інвестування економічної діяльності.

Документальним носієм місцевих фінансів є місцевий бюджет. В Україні функціонує декілька десятків тисяч органів місцевого самоврядування, які мають свої бюджети (регіональні, субрегіональні, міські, сільські, селищні, об'єднаних територіальних громад, районів у містах з районним поділом), є державний бюджет, а також зведений бюджет України, тобто складається ціла система бюджетів різних рівнів.

Місцеві бюджети забезпечують фінансування більшої частини витрат на утримання та розвиток соціальної інфраструктури та місцевого господарства, тобто вони є, по суті, одним з головних каналів доведення до населення як споживача кінцевих результатів суспільного виробництва. При цьому самостійність місцевих бюджетів забезпечується закріпленням за ними відповідних джерел доходів; невключенням до державного та інших місцевих бюджетів; правом самостійного визначення напрямків використання бюджетних коштів; правом використання вільних бюджетних коштів, законодавчим обмеженням їх вилучення; компенсацією державою видатків, що виникають внаслідок державних рішень тощо. А фінансова незалежність місцевих бюджетів означає, в першу чергу, незалежність конкретного органу публічного управління від центральних органів виконавчої влади щодо розробки, розгляду, затвердження і виконання відповідного місцевого бюджету, внесення змін до нього; встановлення місцевих податків і зборів, надання пільг по них; випуск місцевих позик, лотерей; отримання позик у банківських установах тощо [5].

Лівова частина видатків місцевих бюджетів спрямовується на утримання бюджетних установ гуманітарно-соціальної інфраструктури (освіта, охорона здоров'я, соціальний захист і соціальне забезпечення), а також на фінансування житлово-комунального господарства. З позиції реалізації обмінно-розподільних відносин як елементу фінансової архітекτονіки місцевий бюджет є одним з головних каналів доведення кінцевих результатів суспільного виробництва до населення як споживача, що також підтверджує правомірність застосування методології конструктивістського підходу.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок.

Застосування поняття "фінансова архітектоніка" дозволяє не лише забезпечити композиційне впорядкування та єднання всіх структурних елементів фінансової системи на місцевому рівні та її цілісність, а й виявити причинно-наслідкові зв'язки між ними і обумовити дієві механізми управління змінами, а також розкрити можливості щодо її саморозвитку і удосконалення. Окрім того, формування фінансової архітектоніки на місцевому рівні у сучасних умовах має віддзеркалювати нову парадигму у сфері фінансів, пов'язану з переходом від розподілу публічних коштів між територіями до використання фінансового потенціалу громад і спільнот.

Звичайно, найважливішою складовою моделі фінансової архітектоніки на місцевому рівні є фінансовий інструментарій, тим більш, що з 2015 р. в Україні запроваджено нові механізми міжбюджетних трансфертів, внесені суттєві зміни до податкових механізмів тощо – саме ці питання мають бути предметом подальшого дослідження. Самостійних наукових розвідок потребує також спектр фінансових установ і закладів як виразники інституціональної складової фінансової архітектоніки.

Список використаних джерел:

1. Європейська хартія місцевого самоврядування: ратифіковано Законом України від 15.07.1997 р. № 452/97-ВР. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_036 (дата звернення: 19.03.2018).
2. Глушенко О. В. Фінансова архітектура: теоретико-методологічний аспект. *Наука й економіка*. 2013. Т. 1, вип. 4. С. 43–52.
3. Гриценко А. А. Інституційна архітектура бюджетно-монетарного процесу. *Наукові праці НДФІ*. 2004. № 6 (29). С. 56–63.
4. Мамонова В. В. Розвиток місцевого самоврядування в умовах децентралізації влади: проблеми реформування. *Формування ефективних механізмів державного управління та менеджменту в умовах сучасної економіки: теорія і практика*: матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (м. Запоріжжя, 14 листоп. 2014 р.) / за ред. В. М. Огаренка, А. О. Монаєнка та ін. Запоріжжя: КПУ, 2014. С. 216–218.
5. Регіональна політика та місцеве самоврядування: підручник / Ю. О. Куц, В. В. Мамонова, В. В. Наконечний, О. В. Ольшанський; за заг. ред. д.держ.упр., проф. В. В. Мамонової. Харків: Вид-во ХарПІ НАДУ «Марістр», 2018. 208 с.
6. Mamonova V. Local Self-government in the Ukrainian Authority's Territorial Organization: Problems and Priorities of the Development. *Public Policy and Administration* / Kaunas University of Technology; Mycolas Romeris University. Kaunas: Technologija, 2010. No 33. P. 45–56.

Надійшла до редколегії 20.03.2018 р.

УДК 338.48-44

СІЛЬСЬКИЙ ЗЕЛЕНИЙ ТУРИЗМ В УКРАЇНІ: ПРОБЛЕМИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ

Степанов В. Ю.,

*д.держ.упр., проф., декан факультету управління та бізнесу,
Харківська державна академія культури,
м. Харків*

Розглянуто проблеми та перспективи розвитку сільського зеленого туризму в Україні. Розкрито проблеми загальносистемного характеру, пов'язані з державним регулюванням у сфері сільського зеленого туризму. Означено, що головним завданням у формуванні даної політики є прийняття відповідного закону, координація органів державної влади, а також громадських організацій та підприємницьких структур для більш ефективного розвитку сільського зеленого туризму в Україні.

Ключові слова: сільський зелений туризм, туристичний продукт, послуги, сільське населення.

Stepanov V. Yu.,

*Doctor in Public Administration, Full Professor,
Dean of the Faculty of Management and Business of Kharkiv State Academy of Culture,
Kharkiv*

AGRICULTURAL GREEN TOURISM IN UKRAINE: PROBLEMS AND PROSPECTS

The article is devoted to the consideration of problems and prospects of the development of rural green tourism in Ukraine. The author reveals systemic problems related to state regulation in the field of rural green tourism. It is stated that the main task in the formation of this policy is the adoption of a relevant law, coordination of state authorities, as well as public organizations and business structures for more effective development of rural green tourism in Ukraine.

Key words: rural green tourism, tourist product, services, rural population.

Постановка проблеми. Держава проголошує туризм одним з пріоритетних напрямів розвитку економіки та культури. Стандарти туристичної галузі,

© Степанов В. Ю., 2018