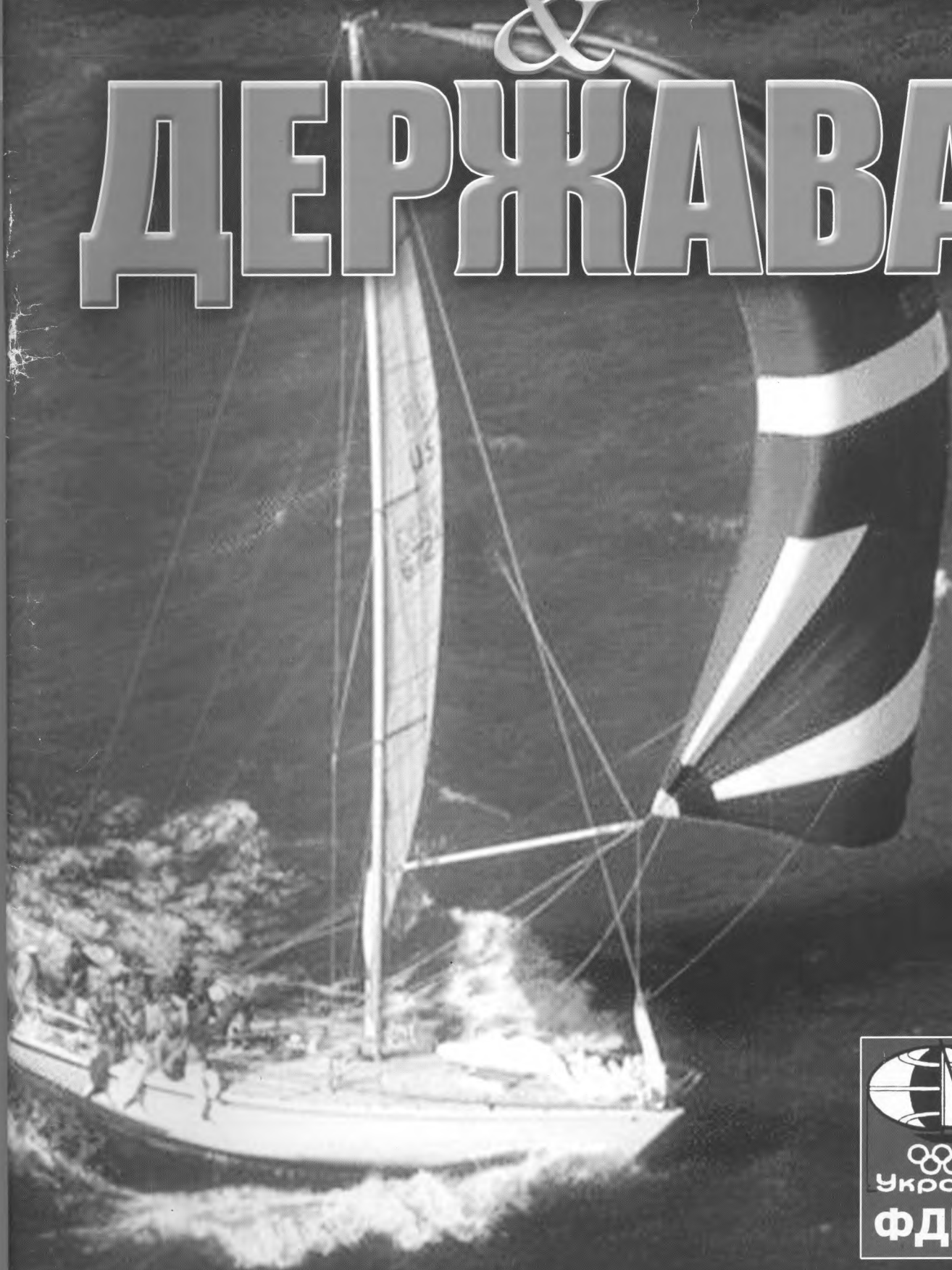


ЕКОНОМІКА & ДЕРЖАВА

Міжнародний науково-практичний журнал

№ 1 січень 2009 р.



Федоренко Валентин Григорович, головний редактор, перший віце-президент Спілки будівельників України, завідувач кафедри теоретичної та прикладної економіки ІПК ДСЗУ, д-р екон. наук, почесний доктор Одеської державної академії будівництва та архітектури, професор, заслужений діяч науки і техніки України, академік УАН

Кучеренко Ганна Борисівна, відповідальний секретар

Амоша Олександр Іванович, директор інституту Економіки промисловості НАН України, д-р екон. наук, професор, академік НАН України

Бакуменко Валерій Данилович, проректор з наукової роботи Академії муніципального управління, д-р наук з державного управління, професор

Андрощук Генадій Олександрович, головний консультант Верховної Ради України, к-т екон. наук, доцент

Беседін Василь Федорович, завідувач відділом науково-дослідного економічного інституту Міністерства економіки України, д-р екон. наук, професор

Бодров Володимир Григорович, завідувач кафедри економічної теорії та історії економіки НАДУ при Президентові України, д-р екон. наук, професор, заслужений діяч науки і техніки України

Власюк Олександр Степанович, директор Національного інституту міжнародної безпеки, д-р екон. наук, професор

Волков Олег Ігорович, ректор Київського національного університету технологій та дизайну, професор, член-кореспондент Академії педагогічних наук

Воротін Валерій Євгенович, заступник директора Національного інституту стратегічних досліджень, д-р наук з державного управління, професор

Гайдуцький Павло Іванович, заступник Голови Правління АКБ "Аркада", д-р екон. наук, професор, заслужений діяч науки і техніки України

Гудзинський Олексій Дмитрович, завідувач кафедри менеджменту Національного аграрного університету, д-р екон. наук, професор

Данилишин Богдан Михайлович, член-кореспондент НАН України, Голова РВПС України НАН України, д-р екон. наук, професор, заслужений діяч науки і техніки України

Денисенко Микола Павлович, професор кафедри економіки обліку і аудиту Київського національного університету технологій та дизайну, академік УТА, д-р екон. наук, професор

Дорофєєв Віталій Степанович, ректор Одеської державної академії будівництва та архітектури, д-р тех. наук, професор, академік Академії будівництва України

Жияєв Ігор Борисович, заступник завідувача секретаріатом Комітету Верховної Ради України з питань науки і освіти, д-р екон. наук

Захожай Валерій Борисович, директор інституту Міжнародної економіки та фінансів, д-р екон. наук, професор

Збігнєв Сікора, професор Гданського технологічного університету (Польща)

Іткін Олександр Феліксович, генеральний директор інституту "Нафтогазбудізоляція", академік Академії будівництва України, д-р екон. наук

Корецький Микола Христофорович, завідувач відділу РВПС України НАН України, д-р наук з державного управління, професор, заслужений діяч науки і техніки України

Криклій Артур Станіславович, голова правління АКБ «Інтербанк», д-р екон. наук, професор

Кузьмін Олег Євгенович, директор навчально-наукового інституту економіки і менеджменту Національного університету "Львівська політехніка", д-р екон. наук, професор, заслужений працівник народної освіти України

Маршавін Юрій Миколайович, ректор ІПК ДСЗУ, к-т історичних наук, доцент

Момір Джурович, президент Академії наук та мистецтв Чорногорії

Мордвінов Олександр Григорович, завідувач кафедри державного управління та менеджменту Класичного приватного університету, м. Запоріжжя, д-р наук з державного управління, професор

Онищенко Володимир Олександрович, ректор Полтавського національного технічного університету, д-р екон. наук, професор

Подлесний Сергій Антонович, ректор Красноярського державного технічного університету, професор, академік

Радиш Ярослав Федорович, професор кафедри управління охороною здоров'я НАДУ при Президентові України, д-р наук з державного управління, професор

Розпутенко Іван Васильович, завідувач кафедри економічної політики НАДУ при Президентові України, д-р наук з державного управління, професор

Саблук Петро Трохимович, директор ННЦ "Інститут аграрної економіки", д-р екон. наук, професор, академік УАН, заслужений діяч науки і техніки України

Салига Сергій Якович, декан економічного факультету Класичного приватного університету, м. Запоріжжя, д-р екон. наук, професор

Храмов Василь Олегович, завідувач кафедри державного управління та політики зайнятості ІПК ДСЗУ, д-р політ. наук, професор

Чувардинський Олександр Георгійович, президент Союзу сприяння інвестицій і інновацій в економіку України, академік Академії екон. наук України, д-р політ. наук, к-т екон. наук, професор

Чумаченко Микола Григорович, президент Академії економічних наук України, радник президії НАН України, д-р екон. наук, професор, академік НАН України

Чухно Анатолій Андрійович, професор кафедри Київського національного університету ім. Т. Г. Шевченка, д-р екон. наук, професор, академік НАН України

Шаров Юрій Петрович, перший заступник директора ДРІДУ НАДУ при Президентові України, д-р наук з державного управління, професор

Якушев Едуард Федорович, перший віце-президент Київської обласної ТПП, д-р екон. наук, професор

Журнал включено до переліку наукових фахових видань України, в яких можуть публікуватися результати дисертаційних робіт на здобуття наукових ступенів доктора і кандидата наук з

ЕКОНОМІКИ

(постанова президії ВАК України від 30 червня 2004 р. № 3-05/7),

ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

(постанова президії ВАК України від 08 червня 2005 р. № 2-05/5)

© Економіка та держава
Свідоцтво КВ № 9144,
від 09.09.2004 року

Передплатний індекс: 01751

Формат 60x84 1/8
Наклад — 1000 прим.

Адреса редакції:
м. Київ, пров. Куренівський, 19/5, к. 408

Поштова адреса:
04112, м. Київ, а/с 61
Телефон: (044) 467-57-37, 223-26-28
Факс: (044) 467-65-28

E-mail: economy@kiev.rel.com
www.economy.in.ua

Засновники:
Інститут підготовки кадрів
державної служби зайнятості
України,

ТОВ "Редакція журналу
"Економіка та держава"

Відділ інформації

Стаднік С. Б.

Відділ реклами

Чурсіна А. М.

Коректор

Мусійченко В. П.

Технічне забезпечення

Ромашко Р. В.

Передрукування дозволяється лише за згодою редакції.

Відповідальність за добір і викладення фактів несуть автори. Редакція не завжди поділяє позицію авторів публікацій.

За зміст та достовірність реклами несе відповідальність рекламодавець.

Рекомендовано до друку Вченою Радою
ІПКДСЗУ 21.01.09 р.

У НОМЕРІ:

Економіка та держава № 1 / 2009

Актуально

В. Г. Федоренко

Ринок праці в Україні та економічні тенденції
в умовах світової економічної кризи 4

Економічна
наука

М. П. Денисенко

Глобальна велика депресія — криза неоліберальної системи господарювання 6

З. І. Галушка

Нова роль держави в сучасній економіці: соціосинергетичний погляд 9

О. А. Кириченко, Ю. Г. Кім

Вплив інфляційних процесів на фінансову безпеку підприємства 13

А. В. Ігнатенко, В. Г. Кабанов, О. І. Харченко

Формування фінансових потоків реструктуризації міжнародних холдингів 17

Ю. І. Скулиш

Бюджетне забезпечення соціальної сфери в Україні: оцінка ефективності
та підходи до обґрунтування 21

О. І. Костюкевич

Теоретичні аспекти функціонування іпотечного ринку 24

О. В. Тригуб

Сек'юритизація іпотечних активів: світовий досвід та перспективи
впровадження в Україні 27

Т. Г. Детюк

Інвестиційний клімат в Україні 31

М. Я. Винницька

Економічні флуктуації в ендегенних моделях економічного зростання 34

Л. О. Чорна

Місце системи реалізації продукції в маркетинговій діяльності підприємств 38

Т. Р. Антошко

Інсайдерська та аутсайдерська складові сучасного корпоративного
управління: системний підхід 41

І. О. Жалніна

Застосування інструменту "золотої акції" при приватизації стратегічно
важливих підприємств 44

Л. В. Панасюк

Удосконалення механізму формування фінансових ресурсів місцевих
органів влади з урахуванням світового досвіду 46

М. В. Шашина

Управління державним сектором економіки України в сучасних умовах 51

В. А. Редькіна

Зовнішньоторговельна політика держави та теорія міжнародної торгівлі 53

В. І. Чорногон

Роль економічних факторів у розвитку садівництва 56

Н. В. Пащенко

Теоретичні засади обліку основних засобів 58

О. В. Ягранська

Оцінка персоналу в системі ефективного управління 60

Державне
управління

Я. Ф. Рагиш, В. В. Ропар

До історії символіки села Рожнів (до проблеми становлення та розвитку
місцевого самоврядування на Гуцульщині) 64

Л. В. Ільченко-Сюйва

До проблеми використання потенціалу кредитних спілок у забезпеченні
економічного зростання: сучасна практика і реалії України 66

П. І. Гаман

Інструменти екологічної політики та їх вплив на рекреаційне природокористування 70

УДОСКОНАЛЕННЯ МЕХАНІЗМУ ФОРМУВАННЯ ФІНАНСОВИХ РЕСУРСІВ МІСЦЕВИХ ОРГАНІВ ВЛАДИ З УРАХУВАННЯМ СВІТОВОГО ДОСВІДУ

А. В. Панасюк,

старший викладач кафедри фінансових ринків та фінансових
послуг, Національний університет ДПС України

Стаття присвячена проблемам удосконалення механізму формування фінансових ресурсів місцевих органів влади. Автором обґрунтовано необхідність проведення адміністративно-територіальної реформи для можливості здійснення бюджетної децентралізації.

Article is devoted to problems of improvement the mechanism of formation financial resources of local authority. The author proves necessity of realization administrative-territorial reform for an opportunity of realization of budget decentralization.

ВСТУП

У сучасних наукових і практичних публікаціях, присвячених проблемам місцевих фінансів, значний акцент роблять на бюджетну децентралізацію. Загалом бюджетна децентралізація — це процес передання повноважень від центрального уряду до місцевих урядів (органів місцевого самоврядування). Така передача повноважень має супроводжуватися передачею відповідних фінансових ресурсів на виконання цих повноважень через запровадження місцевих податків або трансформації чи закріплення частини загальнодержавних податків за місцевими бюджетами, що отримали нові повноваження.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

На сьогоднішній день процеси бюджетної децентралізації в Україні хоч і широко декларуються, однак на практиці досить важко реалізуються. Проблема пошуку шляхів зміцнення фінансової бази місцевих органів влади та реалізації ідеї бюджетної децентралізації приділяється увага багатьма вітчизняними вченими, зокрема О. Кириленко, В. Кравченком, І. Луніною та ін. Однак практичних напрацювань все ще недостатньо для повного втілення ідеї бюджетної де-

централізації у життя. Тому метою нашої статті є обґрунтування шляхів зміцнення доходної бази місцевих органів влади з урахуванням світового досвіду.

ВИКЛАДЕННЯ ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

Існуюча схема адміністративно-територіального устрою гальмує процеси бюджетної децентралізації. Для того щоб бюджетна децентралізація стала реальністю, реформи у сфері фінансового забезпечення місцевих органів влади мають проходити паралельно із реформами у сфері місцевого самоврядування та адміністративно-територіального устрою. Схема сучасного адміністративно-територіального устрою України є такою, що на сьогоднішній день функціонує 27 бюджетів областей, близько 700 районів і міст обласного значення і близько 12 000 бюджетів сільських рад та міст районного значення. Варто відмітити, що в Україні є багато адміністративно-територіальних одиниць, які мають окремий бюджет, не мають власної доходної бази і не можуть її мати, оскільки кількість населення надто мала. Такі адміністративно-територіальні одиниці живуть виключно за рахунок трансфертів. На

наш погляд, їх укрупнення дозволило б зменшити обсяги міжбюджетних трансфертів та посилити контроль за їх використанням.

Наявна система адміністративно-територіального устрою також суперечить Європейській хартії місцевого самоврядування, оскільки має більше трьох рівнів устрою, а базові адміністративно-територіальні одиниці не є рівноправними, оскільки одні базові одиниці можуть входити до складу інших. Якщо адміністративно-територіальний устрій України не змінити, то немає сенсу тоді здійснювати подальшу бюджетну децентралізацію. Яким шляхом проводити адміністративно-територіальну та фінансову реформу у галузі місцевого самоврядування може підказати вивчення зарубіжного досвіду у цій галузі.

У Польщі 1999 р. набув чинності новий адміністративно-територіальний устрій, країну поділили на 16 воєводств і 384 повіти та гміни з повітовими правами. Після реформи фінансова система органів місцевої влади в Польщі функціонує на засадах доповнюваності та чіткого розподілу сфер державних послуг. Наприклад, гміни відповідають за початкову освіту, всі комунальні послуги, частину дорожньо-транспортного господарства, базові функції соціальної сфери та охорони здоров'я. Повіти мають дбати про розвиток середньої освіти, соціальне забезпечення, вирішувати деякі питання використання землі та місцевої політики працевлаштування. Воєводства уповноважено провадити регіональну політику, спрямовану на підвищення рівня життя населення. Центральний уряд відповідає за встановлення стандартів надання державних послуг та їх виконання [2].

Таким чином, польський досвід підтверджує необхідність проведення адміністративно-територіальної реформи, яка буде спрямована на укрупнення адміністративно-територіальних одиниць. Окрім того, корисним для України буде досвід розподілу відповідальності за рівнями влади.

У Швеції під час реформи місцевого самоврядування 1991—1992 рр. фінансове забезпечення місцевих органів влади перетворилось на самостійний фінансовий інститут. Основними джерелами, за рахунок яких формуються фінансові ресурси місцевих органів влади, є місцеві податки, субсидії на вирівнювання податкових надходжень регіонів, незв'язані державні субсидії, цільові

Таблиця 1. Територіальні одиниці в ЄС

Рівень	Мінімальна кількість населення	Максимальна кількість населення
НТСО 1	3 000 000	7 000 000
НТСО 2	800 000	3 000 000
НТСО 3	150 000	800 000

Джерело: 9, с. 57

державні субсидії, позики та ін. Більше половини доходів формується за рахунок місцевих податків.

У Норвегії діє дворівнева система місцевого самоврядування — 19 графств і 431 муніципалітет. У половині норвезьких муніципалітетів мешкає менше 5000 чоловік, і лише в 12 муніципалітетах кількість мешканців складає понад 50 000 чоловік. Однак на перспективу планується укрупнення муніципалітетів і приведення їх до загальноєвропейських стандартів. Норми про регіональне самоврядування не прописані в Конституції Норвегії, тому обов'язки муніципалітетів регулюються Парламентом Норвегії (Стортингом). В результаті муніципалітети і графства можуть робити більше, ніж зобов'язані законом, однак не можуть брати на себе відповідальність за те, що Стортинг доручив іншим гілкам і рівням влади.

Графства і муніципалітети виконують відмінні функції і мають автономні бюджети. До зони відповідальності муніципалітетів відносять: дитячі дошкільні заклади, початкову і середню неповну освіту, первинні пункти медичної допомоги, служби соціального страхування, догляд літніх людей та інвалідів, культуру, спорт, церкву, комунальне господарство (водогін, каналізація, вивіз сміття), місцеве планування і землекористування. Графства відповідають за старші класи середньої школи, середню спеціальну освіту та регіональний розвиток: дороги графства і громадський транспорт, регіональне планування і розвиток, розвиток бізнесу і промисловості, культури (музеї, бібліотеки). Утримання лікарень фінансується державою. [10]. Отже, досвід Норвегії також свідчить про необхідність укрупнення адміністративно-територіальних одиниць, що дозволить поліпшити систему контролю за використанням фінансових ресурсів та зменшити обсяги міжбюджетних трансфертів.

У Федеративній Республіці Німеччина функції місцевого самоврядування реалізуються через землі, округи і общини. Дуже важливим елементом є не просто існування общин взагалі, а можливість виконувати общинами покладені на них функції по забезпеченню необхідних послуг населенню. Місцеві бюджети формуються переважно за рахунок податків, які є важливим елементом формування бюджету общини і можуть збиратися лише у відповідності до закону і незалежно від спеціальних послуг з боку самоврядування у

відповідь. Община, як правило, має свої специфічні податки (на полювання, на собак, на казино тощо), а також натуральні податки — поземельні податки та промисловий податок. Однак найбільш вагомим для общин є прибутковий податок, у розпорядженні общин залишається 15% від його надходжень. Збори можуть вводитись разові, наприклад, за розширення доріг у місті. У системі фінансового вирівнювання використовуються цільові і нецільові дотації.

Таким чином, у Європі склалася тенденція до укрупнення адміністративно-територіальних одиниць та посилення процесів децентралізації. Загалом здійснено чіткий розподіл обов'язків між місцевими органами влади і центральним урядом, для місцевих органів влади створені належні умови для можливості мобілізувати необхідні фінансові ресурси для виконання своїх функцій.

Європейський Союз впровадив загальну класифікацію територіальних одиниць під назвою "Система НТСО" (номенклатура територіально-статистичних одиниць (NUTS)). Система НТСО є важливою у процесах децентралізації країн-членів ЄС, оскільки територіальні одиниці за системою НТСО використовуються у процесі розподілу структурних фондів ЄС. Рівень системи НТСО, до якого належить певна адміністративна одиниця, визначається на основі граничного рівня населення (табл. 1).

В Україні склалась ситуація, коли до населених пунктів, які не мають органів влади першого і другого рівня, але мають ради, належить понад 12 000 малих міст, селищ і сіл з різною кількістю населення. Серед-

ня кількість населення у таких населених пунктах близько 1400 чоловік.

Користуючись результатами європейського досвіду, ми пропонуємо, в першу чергу, провести адміністративно-територіальну реформу у відповідності до стандартів ЄС, а в подальшому на її основі впроваджувати процеси бюджетної децентралізації. Нами пропонується наступна схема адміністративно-територіального устрою України (рис. 1).

У запропонованому варіанті під громадами ми розуміємо райони або міста, критерієм віднесення міста до громади буде слугувати критерій чисельності населення за НТСО — не менше 150 000 чол. Хоча на основі міжнародного досвіду не можна робити однозначного висновку про оптимальну кількість населення, яка має належати до юрисдикції певного органа влади, але варто враховувати той факт, що мережа закладів, які надають послуги, підпорядкована місцевим органам влади третього рівня, є великою і в багатьох випадках характеризується надмірною кількістю працівників, але ступінь їх використання є набагато нижчим, ніж на вищих рівнях місцевої влади.

Запропонований варіант поділу передбачає консолідацію до міст прилеглих сіл і селищ та формування єдиного місцевого бюджету. У разі розширення меж міста за рахунок включення до його складу села або селища буде відсутня потреба у зміні бюджетних відносин між ними. У зв'язку з ліквідацією дрібних адміністративно-територіальних одиниць та їх бюджетів вивільнена дохідна база буде перерозподілена між адміністративно-територіальними

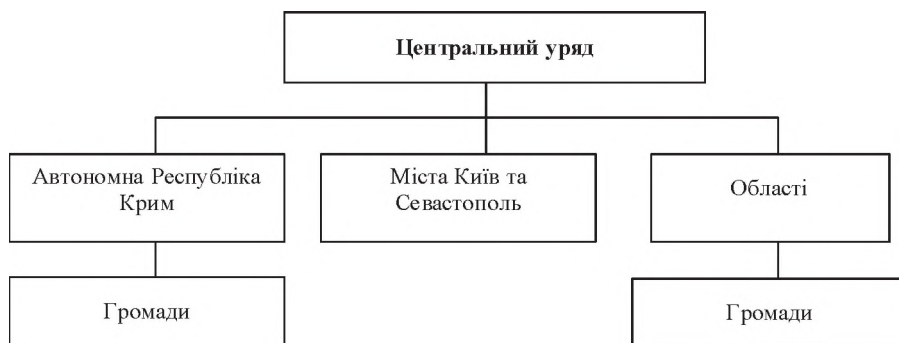


Рис. 1. Схема адміністративно-територіального устрою України

одинацями базового рівня. За такого варіанта села, селища і міста районного значення не обов'язково мають залишатися тільки населеними пунктами — за рішенням ради громади їм може бути делеговано певні функції і ресурси, проте базовим рівнем буде залишатися громада.

Такий варіант дозволить створити трирівневий адміністративно-територіальний устрій (держава, область, громада), що відповідатиме європейським вимогам. Всі базові адміністративно-територіальні одиниці матимуть рівні права та адміністративну і фінансову спроможність для надання державних і самоврядних послуг.

Укрупнення адміністративно-територіальних одиниць призведе до скорочення загальної кількості адміністрацій, що дозволить зекономити на витратах на державне управління. Створення трирівневої системи адміністративно-територіального устрою дасть змогу продовжувати процес фіскальної децентралізації найбільш ефективно, оскільки буде порівняно просто визначити, які послуги має надавати кожна адміністративно-територіальна одиниця та уникнути дублювання їх функцій. Завдяки ліквідації проміжних рівнів спрощується процес надання міжбюджетних трансфертів для фінансового вирівнювання територій та покращується ефективність міжбюджетних відносин, тому що встановлюються прямі відносини між державним і місцевими бюджетом.

Децентралізація не лише збільшує роль місцевих органів влади та органів місцевого самоврядування, а й породжує необхідність пошуку нових підходів до здійснення фінансового вирівнювання, тобто забезпечення місцевих бюджетів фінансовими ресурсами відповідно до видаткових функцій. Однак децентралізація передбачає зменшення обсягів міжбюджетних трансфертів. Для того щоб оцінити, як може вплину-

ти запропонована адміністративно-територіальна реформа на обсяги міжбюджетного фінансування в Україні, проаналізуємо, які зміни відбулися у західних країнах.

У країнах ЄС, які здійснили протягом останніх років укрупнення адміністративно-територіальних одиниць, відбулися суттєві зміни у структурі формування фінансових ресурсів місцевих органів влади. У країнах, які здійснили реформу адміністративно-територіального устрою та фінансування місцевих органів влади до проведення реформ, частка трансфертів становила: у Чехії — 45%, ФРН — 45%, Угорщині — 66%, Норвегії — 33%, Польщі — 60%. Після проведення адміністративно-територіальної реформи та реформ місцевого самоврядування обсяги міжбюджетних трансфертів скоротилися у Чехії — на 11%, ФРН — 8%, Угорщині — 21%, Норвегії — 8%, Польщі — 16%. Таким чином, бажане зменшення міжбюджетних трансфертів було досягнуте.

Реформування адміністративно-територіального устрою також передбачає перегляд обов'язків і повноважень місцевих органів влади. Це зумовлено тим, що міжбюджетні відносини є внутрішніми бюджетними потоками, які відображають перерозподіл видатків і доходів між різними рівнями бюджетного устрою. А розмежування видатків бюджетів відповідно до розподілу повноважень органів місцевої влади є однією з найважливіших складових міжбюджетних відносин.

Положення чинного Бюджетного кодексу України не містять чітких і економічно виважених критеріїв розподілу повноважень між бюджетами різних рівнів. На сьогоднішній день за одну і ту ж саму функцію мають відповідати різні рівні місцевої влади, що значно ускладнює і процедуру фінансування і процедуру контролю за використанням фінансових ресурсів. Ми погоджуємося з думкою І.

Луніної, що повноваження необхідно так розподілити між органами державної влади та місцевого самоврядування, щоб створити умови для оптимального використання ресурсів країни. Це означає, що пропозиція суспільних благ і послуг повинна відповідати

двом критеріям: відповідність видів і обсягів надаваних благ і послуг потребам і уподобанням економічних суб'єктів; економічна ефективність виробництва суспільних благ і послуг [7, с. 15].

Для обґрунтування сфер розподілу повноважень між органами місцевої влади було використано базові моделі прийняття рішень "принципал-агент" [12, 13, 15]. Можливість використання моделей "принципал-агент" зумовлена тим, що прийняття рішень про формування і використання фінансових ресурсів місцевими органами влади здійснюється в умовах неповної інформації. Маємо два рівні таких специфічних відносин. Перший рівень — відносини між центральним урядом та місцевими органами влади першого рівня (Автономна республіка Крим, міста Київ і Севастополь, області). Другий рівень — відносини між місцевими органами влади першого рівня і місцевими органами влади другого рівня. Передача повноважень від одного рівня влади (принципала) до іншого (агента) передбачає не тільки делегування повноважень, але й відмову від певної частини фінансових ресурсів (виграшу), яка буде тепер формуватися на нижчому рівні (рівні агента). Задача принципала полягає у тому, щоб забезпечити собі максимальний виграш і делегувати агенту функції, виконання яких буде забезпечене необхідними фінансовими ресурсами. Скористаємось базовою моделлю делегування повноважень Кроуфорда і Собела (рис. 2).

На рисунку 2 на осі Р відображено різні варіанти прийняття рішень принципалом (ступінь делегування повноважень агенту), на осі w відображено рівень інформованості агента [0;1]. Виграш принципала позначимо u — корисність від передачі повноважень і рівня доходної бази, за даних умов виграш принципала складатиме $u(p, w) = -(p - w)^2$, виграш агента становить $u_a(p, w) = -(p - (w + b))^2$, за умови, якщо принципал делегує повноваження агенту, тобто $b > 0$. Агент може обрати лінії поведінки розташовані від 0 до b, обмежені жирною лінією. Оптимальне рішення про делегування повноважень відповідатиме умові $p' = w$, $p_a' = w + b$. Для принципала ідеальним варіантом буде самостійно приймати всі рішення і розпоряджатися наявними ресурсами, однак цьому заважає неможливість встановлення повного контролю над агентом, оскільки принципал не володіє інфор-

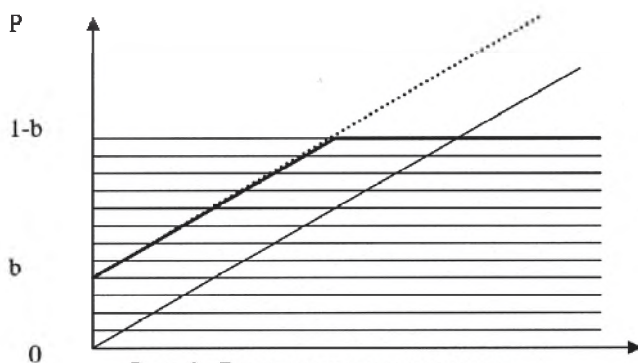


Рис. 2. Делегування повноважень "принципал-агент" в умовах неповної інформації

мацією агента.

Скористаємося положеннями, які доводить у своїй статті Т. Милованов [15]. По-перше, будь-який результат будь-якого механізму з недосконалою передачею обов'язків, за виключенням повного делегування може бути здійснений через вето-базисне делегування. По-друге, будь-який результат будь-якого механізму з досконалою передачею обов'язків може бути отриманий через вето-базисне делегування у тому випадку, якщо відносини є регулярними. По-третє, якщо результат може бути отриманий через вето-базисне делегування з $p_0 \in [p, p]$, тоді існують результати, які можуть бути отримані тільки через вето-базисне делегування з $p_0 \in [p, p]$. По-четверте, будь-який результат будь-якого механізму може бути отриманий через вето-базисне делегування якщо для будь-якого

$w_1, w_2 \in \Omega, \text{sign}(p'(w_1) - f(w_1)) - \text{sign}(p'(w_2) - f(w_2)) \leq 1$

По-п'яте, вето-базисне делегування повноважень — єдиний механізм, який розглядає недосконалу передачу зобов'язань, яка перетворюється на ефективний механізм в $\{[b, p] | 1 > p \geq 1 - b\}$. Механізм $PA = [b, 1]$ може бути реалізовано і через повне делегування, і через вето-базисне делегування. Т. Милованов доводить, що у його моделі існує рівновага, коли принципал схвалює делегування повноважень, які знаходяться у площині P , а на інші накладає вето. Наприклад, якщо $p_0 \geq 1 - b$, w знаходиться в межах $[0; 1]$, $p'(w) = w$, $p'' = b + w$, $b > 0$, $u(p, w) = u(p - w)$ і $u_a(p, w) = u_a(p - w - b)$ суворо опуклі і симетричні навколо 0, і $P = [b, 1]$, існує рівновага між вето-базисним делегуванням і повним делегуванням повноважень, якщо віддача від вето-базисного делегування буде вищою, ніж від повного делегування повноважень.

У нашому випадку повне делегування повноважень від принципала (органів місцевої влади вищого рівня) до агента (органів місцевої влади найнижчого рівня) позбавлене сенсу, оскільки неможливо буде забезпечити повний контроль за якістю наданих послуг місцевими органами влади, контроль за ефективністю використання фінансових ресурсів, також повне делегування повноважень не можливо забезпечити необхідними фінансовими ресурсами у повному обсязі. Залишати всі повноваження на рівні принципала також не має сенсу — агенти володіють більш повною інформацією щодо якості і обсягу по-

слуг, які мають надаватися на місцях. Тому необхідно вирішити, яку частину повноважень можна делегувати до місцевих органів влади на рівні громад, а яку залишити на рівні місцевих органів влади Автономної республіки Крим, міст Києва і Севастополя, областей. При цьому у будь-якому випадку у принципала (вищого органу влади) залишається право вето на делегування повноважень у тому випадку, якщо надходять сигнали про неефективне виконання делегованих повноважень органами місцевої влади нижчого рівня (рис. 3).

У адаптованій моделі ми робимо припущення, що сукупність усіх повноважень, які передаються центральним органом влади до місцевих (відповідно до Бюджетного кодексу), приймається за 1. Порівняємо два механізми делегування повноважень від місцевих органів влади першого рівня до місцевих органів влади другого рівня. Для першого варіанта $[a_1; a_2] \in P_1$, для другого варіанта $[a_1, a_2] \notin P_2$, $a_1, a_2 \in P_2$. У першому випадку агенту делегується обсяг $w + b$ для $w \in [a_1 - b, a_2 - b]$. У другому випадку йому делегується a_1 для $w \in [a_1 - b, (a_1 + a_2)/2 - b]$ і a_2 для $w \in [(a_1 + a_2)/2 - b, a_2 - b]$.

Через однорідність розподілу w середня відстань між оптимальним рішенням і фактичним однакова в обох механізмах для обох учасників. Однак є різниця у ймовірності успіху рішення, близько нуля у першому варіанті, і висока — у другому варіанті. Однак у другому варіанті у випадку неефективного делегування програв буде значним для обох сторін. Тому ефективний механізм делегування набуває вигляду $P_0 = [p, p]$.

Принципал та агент ніколи не виключають можливість прийняття рішення, яке лежить нижчеописаної площини. Якщо найнижче дозволене рішення p перевищує b для

$w \in [0, p - b]$, агент має погодитися на варіант p , беручи до уваги, що і принципал, і агент виграють мають більшу матеріальну вигоду від рішення $w + b$. Тому оптимальний механізм буде мати вигляд $P_0 = [b, p]$.

Нарешті, припустимо, що делегування повноважень відбувається за схемою $P = [b, p]$. У такому випадку агенту делегуються повноваження $p = w + b$ для $w \in [0; p - b]$ і вище. Принципал приймає рішення, яке є b і розташоване далі від оптимального. Через однорідність розподілу w виграш принципала максимізується тоді, коли $p = 1 - b$, у той же час виграш агента значно падає і унеможливає прийняття ним оптимального рішення по делегованих повноваженнях. Таким чином, найефективніше делегування повноважень лежатиме в межах $p \geq 1 - b$. Отже, місцеві органи влади вищого рівня (Автономна республіка Крим, міста Київ, Севастополь і області) можуть делегувати місцевим органам влади нижчого рівня (громадам) від $1/3$ до $2/3$ своїх повноважень. Приймати рішення про обсяг делегованих повноважень можна двома шляхами. Перший полягає у делегуванні на початковому етапі $1/3$ повноважень з поступовим збільшенням обсягу до $2/3$ за умови ефективного виконання делегованих функцій, у випадку неефективної реалізації покладених функцій накладається вето і повноваження повертаються на вищий рівень. Другий полягає у делегуванні одразу $2/3$ обсягу повноважень з поступовим накладанням вето на виконання тих функцій, які реалізуються неефективно. У сучасних умовах розвитку України ми схилиємося до першого варіанта.

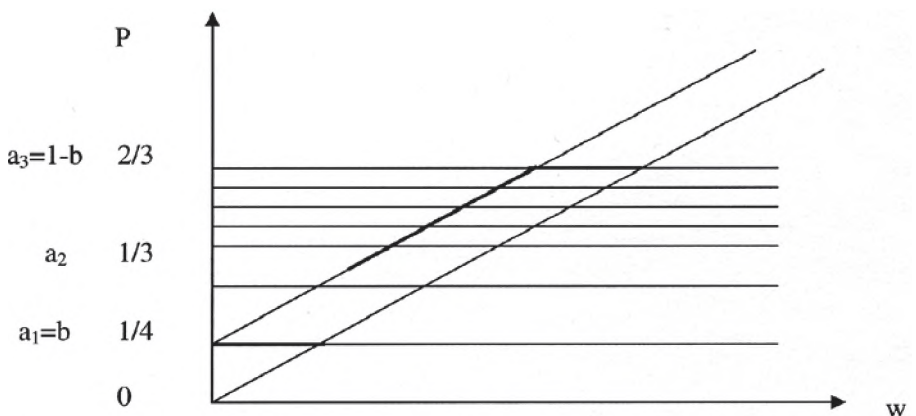


Рис. 3. Делегування повноважень від органів влади вищого рівня до органів влади нижчого рівня

Таблиця 2. Розподіл функціональних повноважень між органами місцевої влади

Види видатків	Місцеві бюджети		
	Обласні, АР Крим, м. Київ і Севастополь	Громади Райони	Міста
Державне управління	+	+	+
Правоохоронна діяльність	+		
Реставрація та охорона пам'яток архітектури республіканського і обласного значення	+		
Реставрація та охорона пам'яток архітектури місцевого значення		+	+
Охорона здоров'я – спеціалізована медична допомога	+		
Охорона здоров'я – профілактика та первинна медична допомога		+	+
Дошкільна освіта та виховання		+	+
Позашкільна освіта		+	+
Загальна середня освіта	+	+	+
Вища освіта	+		
Загальна середня освіта для громадян, які потребують соціальної допомоги та реабілітації	+		
Соціальний захист	+	+	+
Догляд за особами похилого віку та інвалідами		+	+
Транспорт	+	+	+
Місцеві програми розвитку ЖКГ	+	+	+
Планування використання землі		+	+
Охорона довкілля	+	+	+
Комунальне та побутове забезпечення		+	+
Благоустрій території, утримання місцевих доріг, парків, цвинтарів тощо		+	+
Організація дозвілля		+	+
Санітарний і ветеринарний контроль і профілактика		+	+
Капітальні видатки	+	+	+
Фінансування інших програм, затверджених відповідним органом самоврядування згідно із законодавством	+	+	+

Джерело: авторська розробка

Здійснюючи реформи у сфері якісного розподілу повноважень між місцевими органами влади також необхідно враховувати зарубіжний досвід. Так, і у Данії, і у Швеції, найдецентралізованіших системах щодо відповідальності органів місцевого самоврядування, відповідальність за охорону здоров'я передано як загальну функцію на рівень графств (обласний рівень). Огляд управління державними витратами, здійснений Світовим банком, рекомендує інтеграцію фінансування і підтримки системи охорони здоров'я на рівні області; з цією ж пропозицією виступили 2003 р. радники Департаменту міжнародного розвитку Великої Британії [4, с. 6]. Нами пропонується наступний розподіл функцій між рівнями місцевої влади (табл. 3).

У таблиці 2 порожні клітинки у секторі громад означають, що такі

функції виконуються, а значить, і фінансуються виключно місцевими органами влади вищого рівня. Порожні клітинки у секторі обласних бюджетів означають, що ці функції реалізуються і фінансуються виключно на рівні громад.

ВИСНОВКИ

Запропонована реформа адміністративно-територіального устрою дозволить здійснити ефективніший розподіл повноважень між органами місцевої влади та дасть можливість створити ефективну систему контролю за результативністю здійснюваних видатків. Як свідчить зарубіжний досвід, укрупнення адміністративно-територіальних одиниць дало можливість перерозподілити доходну базу місцевих органів влади та оптимізувати видаткову частину місцевих бюджетів, що загалом дозволило скоротити потребу у дотаціях та

зменшило обсяги міжбюджетних трансфертів.

Література:

1. Бюджетний кодекс України: закон, засади, коментар/За ред. О.В. Турчинова, Ц.П. Огня. — К.: Парламентське вид-во, 2002. — 320 с.
2. Децентралізація освіти та реформа міжбюджетних відносин мають узгоджуватися між собою // Інформаційний бюлетень Міжнародного центру перспективних досліджень // 2001. — №6. // www.icps.kiev.ua.
3. Європейська Хартія місцевого самоврядування: Пер. з англ. Є.М. Вишневецького. — Видавництво Ради Європи. — 9 с.
4. Зелена книга. Бюджетна децентралізація в Україні в контексті реформи місцевого самоврядування // www.icps.kiev.ua/project.html?pid=96
5. Кириленко О.П. Місцеві бюджети України (історія, теорія, практика). — К.: НІОС, 2000. — 384 с.
6. Кравченко В.І. Фінанси місцевих органів влади України: Основи теорії та практики. — К.: НДФІ, 1997.
7. Луніна І. Міжбюджетні відносини в Україні: концептуальні підходи до реформування // Економіка України. — 2002. — № 5. — С. 10—16.
8. Луніна І.О. Реформування міжбюджетних відносин та розвиток регіонів / Економіка України: стратегія і політика довгострокового розвитку / За ред. акад. НАН України В.М. Гейця. — К.: Ін-т екон. прогноз., Фенікс, 2003. — С. 510 — 526.
9. Реформа місцевого самоврядування в Україні: Звіт про результати публічних консультацій — Міжнародний центр перспективних досліджень. Український освітній центр реформ. — К., 2008 / www.icps.kiev.ua.
10. Шляхи зміцнення місцевого самоврядування: норвезький досвід та українська перспектива // ist.osprua.info/vd.php?pokaz=2159.
11. Almy R. The survey of property tax systems in Europe // Department of Taxes and Customs, the Ministry of Finance, Republic of Slovenia, 2007. — 126 p.
12. Crawford V., Sobel J. Strategic information transmission. — 1982. — *Econometrica*. — №50. — P. 1431—1451.
13. Fama E., Jensen M. Separation of ownership and control // *Journal of Law & Economics*. — 1983. — № 26. — p. 301 — 325.
14. Economic survey of Sweden 2007: Fiscal issues related to the housing market // OECD, 2007. — 356 p.
15. Mylovanov T. Veto-Based delegation // www.jstor.org.