

УДК 336.332

Ю. Субботович, канд. екон. наук, доц. (КНУ імені Тараса Шевченка)

## БЮДЖЕТНА ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ТА ЗМІЦНЕННЯ ФІНАНСІВ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

*Проаналізовано проблеми та запропоновано шляхи розвитку системи управління фінансами на місцевому рівні, в контексті формування адекватної вимогам сучасності системи доходів місцевих бюджетів та підвищення ефективності здійснення видатків в Україні. Також розглянуто Європейський досвід розробки регіональних (місцевих) стратегій розвитку з точки зору можливості їх впровадження в Україні та подано рекомендації міжнародних фінансових організацій щодо їх реалізації.*

*Ключові слова: Бюджетна децентралізація, доходи та видатки місцевих бюджетів, регіональні диспропорції, міжбюджетні трансферти, податковий потенціал територій.*

*Проанализированы проблемы и предложены пути развития системы управления финансами на местном уровне, в контексте формирования адекватной требованиям современности системы доходов местных бюджетов и повышения эффективности осуществления расходов в Украине. Также рассмотрен Европейский опыт разработки региональных (местных) стратегий развития с точки зрения возможности их внедрения в Украине и поданы рекомендации международных финансовых организаций относительно их реализации.*

*Ключевые слова: Бюджетная децентрализация, доходы и расходы местных бюджетов, региональные диспропорции, межбюджетные трансферты, налоговый потенциал территорий.*

*The author analyzes problems and suggests ways regarding development of financial management system at the local level in the context of adequate requirements toward formation of modern local budget revenue system and increase of the expenditures efficiency in Ukraine. It also overviews the European experience in development of regional (local) development strategies in terms of their possible implementation in Ukraine and provides the recommendations of international financial institutions for their implementation.*

*Keywords: Fiscal decentralization, revenue and expenditures of local budgets, regional disparities, inter-governmental transfers, tax potential areas.*

Пріоритетом бюджетної політики у середньостроковому періоді є проведення реформи регіонального управління та місцевого самоврядування, головною метою якою є забезпечення регіонального економічного зростання, підвищення рівня фінансової незалежності та видаткової автономності місцевих бюджетів, підвищення ефективності використання бюджетних коштів. Серед стратегічних завдань сучасного соціально-економічного розвитку України проблема прискорення процесів децентралізації влади і передачі певних функцій у регіони є однією з найактуальніших і найгостріших.

Сучасні теоретичні та практичні проблеми місцевого самоврядування, удосконалення міжбюджетних відносин в Україні розглядалися у працях таких українських вчених, як: В. Базилевич, О. Василик, С. Гасанов, В. Зайчикова, А. Єпіфанов, Т. Єфименко, М. Карлін, О. Кириленко, В. Кравченко, І. Лютий, І. Луніна, Ц. Огонь, В. Опарін, Г. П'ятаченко, В. Федосов, І. Сало, С. Слухай, С. Юрій та інших. Проте більшу увагу в даній статті буде надано аналізу подальших змін та кроків уряду необхідних для того, щоб регіони були самодостатні, підвищувалася їх конкурентоспроможність, фінанси регіонів були якомога більше збалансовані.

Метою статті є дослідження стану і шляхів розвитку системи управління фінансами на місцевому рівні, в контексті формування адекватної вимогам сучасності системи доходів місцевих бюджетів та підвищення ефективності здійснення видатків в Україні. Також центральною є проблема впровадження Європейського досвіду самоврядувальних стратегій та рекомендацій міжнародних фінансових організацій.

З прийняттям Бюджетного кодексу в 2001 р. бюджетні перетворення 2001-2011 рр. в Україні проходили у декілька етапів: змінилися взаємовідносини державного бюджету з обласними бюджетами, бюджетом Автономної Республіки Крим та бюджетами міст Києва та Севастополя; обласних бюджетів – з бюджетами районів та міст обласного значення. Затвердження у 2004 р. методики розрахунку міжбюджетних трансфертів на районному рівні дозволило врегулювати деякі проблемні питання у взаємовідносинах між районним бюджетом та бюджетами сільських, селищних рад та міст районного значення. З 2005 року відбулася зміна міжбюджетних відносин на базовому рівні місцевого самоврядування.

У цьому ж році була спроба проведення адміністративно-територіальної реформи, але вона не була остаточно реалізованою. У 2007 р. було схвалено Концепцію реформування місцевих бюджетів відповідно до стратегічного завдання регіональної політики – створення умов для забезпечення сталого розвитку регіонів, високої продуктивності виробництва та зайнятості населення. Значні очікування пов'язували й з прийняттям нової редакції Бюджетного Кодексу, яка набула чинності з 1 січня 2011 р. Проте міжбюджетні протиріччя регіонального розвитку залишаються не вирішеними і до сьогоднішнього дня, проблема фінансового забезпечення місцевих бюджетів всіх рівнів перетворилася на джерело постійної напруженості у відносинах між центром і місцевими органами влади.

Ключові проблеми, які потребують вирішення в ході бюджетної реформи в Україні не нові:

- недосконала система адміністративно – територіального устрою;
- надмірний ступінь централізації бюджетних коштів;
- підпорядкованість і несамостійність органів місцевого самоврядування;
- відсутність необхідної фінансової бази, що могло б забезпечувати гарантії виконання органами місцевого самоврядування як делегованих так і власних повноважень;
- відсутність дієвих стимулів для місцевих органів влади до збільшення обсягу доходів місцевих бюджетів;
- недостатньо повне використання податкового потенціалу;
- недостатньо обґрунтовані принципи розподілу повноважень, функцій і бюджетних ресурсів між ланками бюджетної системи, що призводить до дублювання та конкуренції повноважень і вимагає подальшого уточнення принципів їх розмежування;
- відсутність уніфікованих стандартів надання публічних суспільних послуг та загальноприйнятих критеріїв оцінки якості їх надання для різних органів місцевого самоврядування;
- суттєві диспропорції між соціально-економічним розвитком регіонів, забезпеченням належного рівня життя всіх громадян України, незалежно від території проживання;

- недосконала формула розрахунку міжбюджетних трансфертів;

- недостатньо обґрунтовані принципи розподілу інвестиційних та соціальних субвенцій у регіональному розрізі.

Про ці та інші проблеми та концептуальні шляхи їх вирішення йшлося на урядовій конференції "Міжнародні муніципальні слухання" в листопаді 2011 р. Зокрема, зазначалося, що "територіальні громади були практично усунені від розробки місцевих бюджетів та програм територіального розвитку. Місцеві державні адміністрації, відповідальні за ці напрямки, реалізовували їх у залежності від ситуації в центрі; різні політичні орієнтації голів місцевих державних адміністрацій, які призначались з центру, та голів місцевих рад і мерів, які обирались на місцевих виборах, часто призводили до конфліктів, які на тривалий час блокували вирішення нагальних проблем розвитку громад; недосконала система делегування повноважень органами державної влади та місцевого самоврядування призводила до дублювання функцій, зростання бюрократичної тяганини та неспроможності реалізувати місцеві програми розвитку; останніми роками в діяльності місцевої влади загострилась проблема корупції при визначенні об'єктів фінансування та здійсненні державних закупівель. А також зловживання місцевими ресурсами, в першу чергу земельними, на розподілі яких стали заробляти нечисті на руку чиновники; в умовах фізичного зносу та моральної деградації житлово-комунальної інфраструктури виникли надмірні і неприпустимі розбіжності у визначенні собівартості й утворенні тарифів у сфері житлово-комунального господарства". Очікувані наслідки повинні принести наступні результати: зменшення регіональних диспропорцій та кількості депресивних територіальних громад; зростання матеріально-фінансового забезпечення територіальних громад; створення умов для розвитку територіальних громад та самодостатні, дієздатні, конкурентоспроможні інститути народовладдя на місцях; підвищення якості життя громадян України [1].

З огляду на вказані вище проблеми основним змістом реформи має стати децентралізація управлінських функцій влади, розширення можливості організаційного, фінансового та адміністративного впливу місцевих органів самоврядування на соціально-економічні перетворення регіонів. Практичне здійснення реформ місцевого бюджетів залежить і від політичної волі урядовців. У зв'язку з цим слушним є пропозиції Міністерства фінансів України, що передбачило на 2013-2014 рр. здійснення наступних заходів:

- підтримка стійкого економічного та соціального розвитку регіонів з урахуванням збалансування загальнодержавних і регіональних інтересів;

- збільшення інвестиційних ресурсів місцевих бюджетів;

- узгодження пріоритетів та дій центральних і місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування щодо регіонального розвитку, зміцнення міжрегіональних зв'язків;

- створення Державного фонду регіонального розвитку для фінансування державних програм соціально-економічного розвитку регіонів, включаючи цільові та інвестиційні програми;

- запровадження середньострокового бюджетного планування та програмно-цільового методу на рівні місцевих бюджетів;

- удосконалення механізму розрахунку обсягу міжбюджетних трансфертів.

Основними результатами, яких планується досягти, є: підвищення фінансової спроможності місцевих бю-

джетів та рівня фінансової забезпеченості делегованих повноважень; підвищення конкурентоспроможності, зростання інвестиційної привабливості та поживлення інноваційної активності в регіонах; посилення ролі місцевого самоврядування у розв'язанні актуальних проблем соціально-економічного розвитку країни та регіонів; зменшення диспропорцій у рівні соціально-економічного розвитку регіонів [2].

Комплексне реформування місцевого самоврядування та удосконалення регіональної бюджетної політики неможливе без усвідомлення досвіду європейських країн, (бюджетні відносини яких є інструментом фінансового вирівнювання та подолання вертикальних і горизонтальних дисбалансів), без вивчення їх рекомендацій та фінансової підтримки як окремих заходів, так і конкретних проектів. Наприклад, у жовтні 2010 р. Європейська комісія в рамках двосторонніх переговорів з Кабінетом Міністрів України дала згоду на фінансування адміністративної реформи в Україні. В результаті реалізації проекту протягом 2011-2013 рр. до державного бюджету України безпосередньо надійдуть 70 млн. євро [3]. Також це питання актуальне для формування регіональної інфраструктури, фінансування житлово-комунального господарства, залучення іноземних інвестицій; підтримки розвитку транскордонного та міжрегіонального співробітництва.

Європейська політика наближення реалізується таким чином, щоб максимізувати вертикальну та горизонтальну інтеграцію. Враховуючи європейський досвід, можна зробити висновок, що у системі вертикального управління на рівні національних, регіональних та місцевих урядів відбувається їх стимулювання за допомогою системи довгострокових планів і програм, яка розробляється з метою забезпечення обміну інформацією та руху в одному напрямі для забезпечення переваг на місцях. В рамках системи горизонтального управління, соціальні групи і громадянські організації відіграють значну роль у діяльності органів управління. Це означає, що вони мають можливість впливати на стратегію розвитку і формувати її у власних секторах та сферах. Успішні стратегії розвитку повинні мати відповідальних суб'єктів управління на кожному рівні, включати децентралізацію більшого обсягу відповідальності за процесами управління та здійснювати фінансовий контроль на користь регіонів. Європейська регіональна політика забезпечує життєво важливі інвестиції на місцевому та регіональному рівнях. Це особливо важливо на тлі сучасного глобального економічного спаду, який розпочався у 2008 р.

Не можна переоцінити важливість семирічного бюджету Європейського Союзу для успіху регіональної політики. Це забезпечує стабільність сприяння інвестиціям у довгострокові проекти у відповідності із стратегічним баченням, що є відносно захищеним від мінливого політичного середовища.

Бюджетна децентралізація є пріоритетним напрямом підтримки з боку міжнародних фінансових організацій, зокрема Програми розвитку ООН. Вона зосереджується на таких кроках як: підтримка розробки стратегій децентралізації; надання допомоги у становленні та зміцненні органів, що займаються децентралізацією; включає захист та публічні роз'яснення позицій децентралізації; координує стратегію бюджетної децентралізації зі стратегіями зниження рівня бідності та процесами загальної європейської інтеграції [4, с.5-9].

На основі досвіду країн, що стали новими членами ЄС, а також у країнах Балканського регіону й СНД, було сформульовано три основні правила-рекомендації щодо проведення бюджетної децентралізації [4, с.24-26].

По-перше, бюджетну децентралізацію слід розглядати як комплексну систему, її реалізація повинна передувати розробка комплексної, послідовної системи, в якій обсяг і роль кожного системного елемента передбачений заздалегідь. Успіх навряд чи буде супроводжувати одночасні реформи, що охоплюють лише один (або декілька) елементів системи.

Другий напрямок стосується важливості забезпечення політичної підтримки децентралізації ключових центральних органів влади з боку розробників політики.

Третій напрямок має п'ять складових та містить наступні рекомендації:

- необхідно зміцнювати зв'язки з галузевою політикою, особливо коли це стосується надання послуг у державному секторі; особливу важливість у цьому зв'язку набуває чітке визначення витрат і розподіл обов'язків регулювання, фінансування і реалізації соціальних послуг між галузевими міністерствами у випадках паралельно існуючих зобов'язань за видатками;

- необхідна ув'язка з податковою політикою. Багато країн з перехідною економікою починають амбітні податкові реформи, які знижують податкові ставки, розширюють базу оподаткування (закриваючи можливість обійти сплату податків), а також покращують якість управління податками. Ці реформи можуть спричинити зміни в розподілі податкового тягаря і таким чином перерозподілити податкові надходження на різних рівнях державного управління. Такі зміни у розподілі податкових надходжень можуть викликати невідповідність із зобов'язаннями за видатками, що призводить до нового бюджетного дисбалансу по вертикалі і по горизонталі;

- існуючий і майбутній рух бюджетних доходів від центральних до субнаціональних органів влади робить ще більш важливими трансферти між органами державного управління. Створення більш ефективної системи на основі формули вирівнювання муніципальних субсидій, в поєднанні з раціоналізацією існуючих систем умов субсидування, є, в принципі, найкращим реагуванням на таку проблему. З іншого боку, у країнах, де муніципальне фінансування становить лише 1-2 відсотки ВВП, (наприклад, у Вірменії та Грузії), надто перевантажені перерозподілені системи трансфертів між органами державного управління можуть стримувати розвиток децентралізованого фінансування в тих муніципалітетах, де для нього є всі можливості;

- необхідно удосконалити систему запозичень на субнаціональному рівні, щоб фінансувати значні потреби у розвитку місцевої інфраструктури. У деяких країнах, (наприклад, у Вірменії та Грузії), високий рівень реальних процентних ставок і відсутність оцінок міжнародного суверенного боргу має наслідком дуже обме-

жений ринок муніципального фінансування, що виключає значні розміри муніципальних позик. У цих країнах необхідні далекосяжні реформи банківської системи і небанківських фінансових установ, щоб вивести потенційні можливості позик на субнаціональному рівні за межі найбільш великих міст. В інших країнах, (особливо в тих, які зараз залучені до переговорів про членство в ЄС), поглиблення фінансових ринків та відкритий доступ до міжнародних ринків капіталу різко знижують реальні процентні ставки і значно покращують доступ муніципалітетів до фінансування боргу, забезпеченого і не забезпеченого цінними паперами. Тут проблема полягає у вдосконаленні регулювання запозичення на субнаціональному рівні з тим, щоб не допустити погіршення доступу до позик;

- розширення можливостей запозичення на субнаціональному рівні може посилити зацікавленість до добровільної консолідації місцевих структур влади. Або через злиття в більш муніципальні одиниці, або сформувавши асоціації муніципалітетів для отримання позик, малі муніципалітети, ймовірно, будуть все більше зацікавлені в досягненні мінімального ефективного масштабу, необхідного для отримання недорогих позик та мінімізації витрат на надання послуг на місцевому рівні;

З огляду на розглянуті проблеми й європейський досвід їх розв'язання зробимо висновок, що пострадянська система адміністративно – територіального устрою, історичні, економічні, демографічні та інші специфічні особливості регіонального розвитку зумовили значну різницю у фінансових ресурсах регіонів. Рівні за адміністративним статусом територіальні одиниці мають занадто диференційовані фінансову базу, економічний потенціал і проблеми. Зазначене вимагає реформування адміністративно – територіального устрою, децентралізації владних повноважень та фінансових ресурсів.

1. Виступ Президента України на міжнародних муніципальних слуханнях "Розвиток належного врядування на місцевому та регіональному рівнях" [Електронний ресурс] // – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/news/21776.html> 2. Прогноз Державного бюджету на 2013 та 2014 роки [Електронний ресурс] // – Режим доступу: [http://www.minfin.gov.ua/control/publish/article/main?art\\_id=309674&cat\\_id=309673](http://www.minfin.gov.ua/control/publish/article/main?art_id=309674&cat_id=309673) 3. Міністерство фінансів: Завдяки адмінреформі у 2011 р. видатки на оплату праці скорочено на 1 млрд грн. [Електронний ресурс] // – Режим доступу: [www.rbc.ua/.../minfin-blagodarya-adminreformy-v-2011-g-rashody-na-oplatu-08112011154600](http://www.rbc.ua/.../minfin-blagodarya-adminreformy-v-2011-g-rashody-na-oplatu-08112011154600) 4. Програма Розвиття ООН: Децентралізація фискальної політики в умовах економіки переходного періода, кейс стади (аналіз конкретних прикладів) стран Балканского и Кавказского регионов / Братислава 2005 [Електронний ресурс] // – Режим доступу: <http://europeandcis.undp.org/cpr/show/63388081-CF18-2883-8486B0A41DAD8958>

Надійшла до редколегії 20.12.11

УДК 659.1.011.4

А. Вітренко, канд. екон. наук, доц. (КНУ імені Тараса Шевченка)

## ОСОБЛИВОСТІ РИНКУ РЕКЛАМНИХ ПОСЛУГ І ЙОГО МІСЦЕ У ЗАГАЛЬНОНАЦІОНАЛЬНОМУ РИНКУ

*Розглянуті особливості ринку рекламних послуг, його структура та основні характеристики, визначені основні принципи та стратегії ціноутворення, які застосовуються на ньому.*

**Ключові слова:** ринок рекламних послуг, структура, ціноутворення, стратегія.

*Рассмотрены особенности рынка рекламных услуг, его структура и основные характеристики, определены основные принципы и стратегии ценообразования, которые характерны для этого индикативного рынка.*

**Ключевые слова:** рынок рекламных услуг, структура, ценообразование, стратегия.

*The article deals about advertising service market, its structure and characteristics, about main principles and strategies of pricing.*

**Keywords:** advertising service market, structure, pricing, strategy.

Сьогодні значення інформації як економічного ресурсу стрімко зростає, а збирання та виробництво інформації змінюють свою роль, перетворюючись з до-

поміжних функцій виробництва у великі галузі економіки, в яких безпосередньо створюються принципово нові інформаційні товари. Таке перетворення також стосу-

© Вітренко А., 2012