

8. Вахитов К.И. Кооперация. Теория. История. Практика: Избранные изречения, факты, материалы, комментарии / К.И. Вахитов. – М. : Изд.-торг. корпор. "Дашков и К<sup>о</sup>", 2004. – 557 с.
9. Гелей С.Д. Теория та історія кооперації : підручник / С.Д. Гелей, Р.Я. Пастушенко. – К. : Вид-во "Знання", 2006. – 513 с.
10. Горбонос Ф.В. Кооперация: методологічні і методичні основи / Ф.В. Горбонос. – Львів : Вид-во ЛАДУ, 2003. – 264 с.
11. Сьченко В.М. Методологічний аналіз відносин власності / В.М. Сьченко. – К. : Вид-во "Наук. думка", 1974. – 160 с.
12. Зіновчук В.В. Кооперативна ідея в сільському господарстві України і США / В.В. Зіновчук. – К. : Вид-во "Логос", 1996. – 224 с.
13. Кооперативы сегодня и в будущем (Проблемы, дискуссии, предложения). – М. : Изд-во "Юрид. лит-ра", 1989. – 302 с.
14. Кооперация в странах социализма. – М. : Изд-во "Экономика", 1985. – 222 с.
15. Кузнецов В.М. Новые формы кооперации в СССР / В.М. Кузнецов. – М. : Изд-во "Мысль", 1989. – 283 с.
16. Попов П.А. Потребительская кооперация и формирование коммунистических общественных отношений. – Воронеж : Изд-во "Коммуна", 1970. – 246 с.
17. Рехлецкий С.А. Кооперативный капитал в условиях перехода до рынка : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. екон. наук / С.А. Рехлецкий. – Львів : Вид-во ЛНУ, 2002. – 20 с.
18. Терешков И.И. Экономические условия образования общенародной коммунистической собственности / И.И. Терешков. – Минск : Изд-во "Наука и техника", 1973. – 253 с.

**Драбовский А.Г. Формационный подход к анализу кооперативных систем и их типологизация**

Проанализированы капиталистическая и социалистическая интерпретации кооперативных систем. Охарактеризованы этапы развития кооперативной собственности и соответствующие ее виды. Обосновано, что эффективность функционирования кооперативных систем зависит от совокупного влияния различных факторов как экономического, так и внеэкономического характера.

**Ключевые слова:** капиталистические кооперативные системы, социалистические кооперативные системы, кооперативная собственность, эффективность функционирования кооперативных систем.

**Drabovskiy A.G. Formational approach to analysis of the co-operative systems and their typologization**

Capitalist and socialist interpretation of nature of the co-operative systems is analyzed. The stages of development of co-operative property and its proper types are described. Proved that the effective functioning of cooperative systems depends on the cumulative impact of various factors, both economic and non-economic nature.

**Keywords:** cooperative capitalist systems, socialist co-operative system, cooperative ownership, operational efficiency of cooperative systems.

УДК 336:332.1

*Доц. О.Р. Західна, канд. екон. наук; доц. Н.В. Савчук, канд. екон. наук – Львівська державна фінансова академія*

**УДОСКОНАЛЕННЯ МІЖБЮДЖЕТНИХ ВІДНОСИН У КОНТЕКСТІ ПРИНЦИПІВ БЮДЖЕТНОЇ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ В УКРАЇНІ**

Проаналізовано ефективність функціонування системи міжбюджетних відносин. Запропоновано заходи вдосконалення міжбюджетних відносин із метою зменшення залежності місцевих бюджетів від трансфертів із державного бюджету.

**Ключові слова:** бюджетний процес, міжбюджетні відносини, бюджетна децентралізація, міжбюджетні трансферти, дотації вирівнювання.

**Вступ.** В умовах ринкової трансформації економіки України нормалізацію бюджетного процесу, підтримку економічного зростання, ліквідацію диспропорцій регіонального розвитку повинна забезпечувати вдосконалена система міжбюджетних відносин. Сучасний стан економіки України характеризується поступовим збільшенням диференціації рівнів економічного та соціального розвитку регіонів, і найближчим часом ця тенденція скоріше за все збережеться. Як наслідок цього, постійно збільшується розрив у розмірах податкових і неподаткових бюджетних доходів, що збираються у регіонах. Перспективи регіонального розвитку багато у чому залежать від того, наскільки ефективно функціонуватиме система міжбюджетних відносин.

Реформування бюджетних відносин в Україні просувається вперед темпами значно повільнішими, ніж реформування усєї економіки, і це в найближчому майбутньому може стати серйозною перешкодою для започаткованого економічного зростання. Тому проблеми щодо вдосконалення системи міжбюджетних відносин у нашій країні потребують свого негайного вирішення.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Питання організації бюджетного процесу в Україні, і зокрема міжбюджетних відносин, розглянуто у працях сучасних вітчизняних економістів С. Аптекаря, П. Буряка, О. Василика, А. Єпіфанова, О. Кириленко, В. Кравченко, М. Кульчицького, І. Луніної, С. Науменкової, О. Піхоцької, А. Поддєрьогіна, І. Сало, С. Слухая, С. Юрія та ін. В економічній літературі висвітлено різні погляди на сутність поняття "міжбюджетних відносин". На думку В. Кравченка, міжбюджетні відносини є формою взаємозв'язків і взаємозалежності між окремими ланками системи місцевих бюджетів, а також між місцевими бюджетами та державним бюджетом України [1].

На переконання О. Гетьманця – це децентралізовані зв'язки рівноправних, незалежних суб'єктів бюджетних відносин, діяльність яких згідно з нормами бюджетного права регулюється спеціальними методами, що розмежовують повноваження з надання споживачам гарантованих бюджетами соціальних послуг [2]. Лилик О., Луніна І. вважають, що міжбюджетні відносини – це відносини між державою, АР Крим та місцевим самоврядуванням щодо розподілу повноважень органів державної влади та органів місцевого самоврядування, видаткових зобов'язань і дохідних джерел між бюджетами різних рівнів [3].

Практично такої ж думки дотримується і В.Я. Швець, зазначаючи, що "міжбюджетні відносини – це система взаємовідносин між державою та місцевим самоврядуванням щодо розподілу повноважень державних органів влади й органів місцевого самоврядування, а також розподілу видаткових зобов'язань і дохідних джерел між бюджетами різних рівнів" [4].

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** В офіційних документах, зокрема Бюджетному кодексі наведено таке визначення міжбюджетних відносин: міжбюджетні відносини – це відносини між державою, Автономною Республікою Крим та місцевим самоврядуванням щодо забезпечення відповідних бюджетів фінансовими ресурсами, необхідними для виконання фун-

кцій, передбачених Конституцією та законами України [5]. У Бюджетному кодексі також наголошено на забезпеченні бюджетів необхідними фінансовими ресурсами.

Опрацьовані джерела дають змогу виділити такі ознаки міжбюджетних відносин: до кола їх учасників належать не всі суб'єкти бюджетних відносин; органи державної влади та органи місцевого самоврядування в міжбюджетних відносинах виступають від імені адміністративно-територіальних утворень, які вони представляють; завжди пов'язані з фінансовою діяльністю адміністративно-територіальних утворень.

Згідно з Бюджетним кодексом України, на сьогодні можна вирізнити два рівні управління міжбюджетними відносинами. Перший рівень встановлює пряме регулювання відносин між державним бюджетом і місцевими бюджетами АРК, областей, районів, міст Києва та Севастополя, міст обласного (республіканського для АРК) значення. На другому рівні встановлюються взаємовідносини між районними бюджетами та бюджетами місцевого самоврядування (бюджети територіальних громад сіл, їх об'єднань, селищ, міст, (зокрема районів у містах), а також між бюджетами міст обласного (республіканського АРК) значення, Севастополя та бюджетами адміністративно підпорядкованих їм міст, селищ, сіл.

Досліджуючи механізм міжбюджетних відносин в Україні, потрібно звернути увагу на те, що однією з найважливіших проблем є створення оптимальної моделі організації міжбюджетних відносин у країні. Розрізняють дві основні моделі організації міжбюджетних відносин: 1) централізовану; 2) децентралізовану. Централізована модель характерна для постсоціалістичних країн [6]. Позитивними рисами такої моделі можна вважати: єдність організації управління, організаційну спроможність бюджетної системи командної економіки, спрямованість фінансових ресурсів на пришвидшення досягнення поставлених цілей тощо. Проте за централізованою моделлю організації міжбюджетних відносин не беруться до уваги інтереси окремих громадян і соціальних груп, а місцеві органи влади мало зацікавлені у розвитку власної доходної бази.

Децентралізована модель міжбюджетних відносин є ознакою економічного розвитку держави на демократичних засадах, сприяє розвитку і стійкості інститутів ринкової економіки. Основними ознаками децентралізованої моделі організації міжбюджетних відносин є:

- невтручання держави в бюджетний процес регіонів і муніципалітетів;
- чітке законодавче розмежування видаткових повноважень між різними рівнями управління;
- дотримання інтересів членів територіальних громад та їхніх об'єднань з урахуванням цілей уряду;
- цілеспрямований розвиток фінансової незалежності місцевого самоврядування;
- здійснення розподілу доходних джерел на підставі бюджетних угод;
- незалежність від форми державного устрою.

За такої моделі дещо ускладненою є координація дій уряду для досягнення макроекономічних цілей і забезпечення балансу фінансових можливостей у державі. Економічний аспект міжбюджетних відносин визначається

економічними функціями держави та органів місцевого самоврядування і включає:

- розподіл видатків між державним та місцевими бюджетами;
- розподіл доходів між рівнями бюджетної системи;
- розмір трансфертів, що передаються з державного бюджету місцевим бюджетам і від місцевих бюджетів до державного бюджету;
- розмежування державної та комунальної власності;
- публічний контроль за витратанням коштів.

Відповідно до Бюджетного кодексу України, міжбюджетні відносини мають формуватися на засадах подальшої децентралізації функцій і повноважень між різними рівнями органів влади на основі принципу субсидіарності, що передбачає врахування можливості кожної владної структури вирішувати проблеми якомога ефективніше за умови максимальної її наближеності до місця подій. Проте навіть з прийняттям Бюджетного кодексу проблеми міжбюджетних відносин залишаються досить істотними. З кожним роком неухильно продовжує відбуватися зменшення частки обсягу доходів місцевих бюджетів у структурі доходів зведеного бюджету.

Тобто процес бюджетної децентралізації в Україні ще не завершено. Процес передання повноважень (функцій, компетенцій і відповідальності) від центрального уряду до місцевих урядів (органів місцевого самоврядування) має супроводжуватися передачею відповідних фінансових ресурсів на виконання цих повноважень через запровадження місцевих податків або трансформацию чи закріплення частини загальнодержавних податків за місцевими бюджетами, що отримали нові повноваження.

Період формування нової інституційної сфери передбачає дію таких принципів ефективної бюджетної децентралізації, як "функціонального розмежування" витратних повноважень між бюджетами різних рівнів згідно з прийнятими бюджетними програмами на середньотермінову перспективу з врахуванням принципу "субсидіарності" та "збалансованості" між функціональними повноваженнями й обсягом надходжень, що спрямовуються на їх реалізацію. Сучасний стан міжбюджетних відносин в Україні свідчить про те, що існує невідповідність між зобов'язаннями за видатками місцевих бюджетів і джерелами фінансування. У всіх областях України міжбюджетні трансферти перетворилися на основне джерело фінансування місцевих бюджетів.

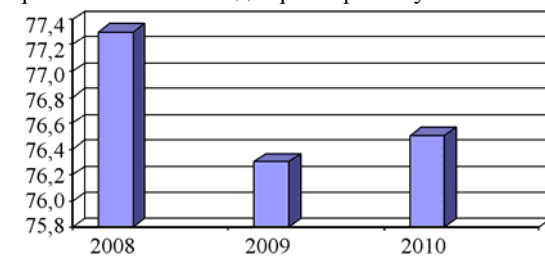


Рис. 1. Частка трансфертів у загальному обсязі доходів бюджету Львівської області у 2008-2010 рр., %

В обласному бюджеті Львівської області міжбюджетні трансферти протягом 2008-2010 рр. займали приблизно 77 % загального обсягу доходів (рис. 1). У Державному бюджеті України на 2009 рік для Львівської області заплановано асигнування по міжбюджетних трансфертах у сумі 3864146,1 тис. грн, з яких два види – дотації на суму 2 388 979, 7 тис. грн. та 11 видів субвенцій, загальний обсяг яких становить 1 475 166, 4 тис. грн, зокрема: за загальним фондом – 3 578 998, 5 тис. грн; за спеціальним фондом – 285 147, 6 тис. грн.

Необхідність у чималих трансфертах зумовлена тим, що вирівнювання бюджетних видатків відбувається в умовах значних (майже п'ятиразових) міжрегіональних відмінностей рівня податкових надходжень у розрахунку на одну особу. Обсяг податкових надходжень місцевих бюджетів є фінансовою базою та основним критерієм, що визначає масштаби бюджетного регулювання, характеризує стан місцевих бюджетів. Якщо у 1999 р. податкові надходження становили 68,1 % доходів місцевих бюджетів, а трансферти – 18,3 %, то у 2007-2010 рр. частка податкових надходжень зменшилася до 41,75 %, а трансфертів зросла до 49,75 %. У межах окремих рівнів місцевих бюджетів місцеве оподаткування дає лише 5-7 % надходжень до міських бюджетів і менше 1 % – до сільських бюджетів. Відрахування від загальнодержавних надходжень становлять понад дві третини [7].

Зростання витрат на дотації та субвенції місцевим бюджетам спричинено значною диференціацією умов та рівня розвитку економіки регіонів, а отже, і можливостей акумулювання податків (таку ж ситуацію спостерігають і всередині окремих регіонів). Важливою проблемою у сфері міжбюджетних відносин є нерівномірне співвідношення "дотація-субвенція" у структурі трансфертів, переважаюча частка дотацій та субвенцій на соціальний захист. Найбільшу питому вагу у складі трансфертів займають дотації вирівнювання (табл.).

**Табл. Перерахування трансфертів до місцевих бюджетів у 2010 р. \***

Назва трансферту	Сума, млн грн	Частка обсягу трансфертів, %
Трансферти загального фонду, всього	72375,1	91,7
Зокрема захищені трансферти загального фонду:	71792,3	91,0
дотації вирівнювання	43640,4	55,3
субвенції соціального значення	28151,9	35,7
додаткові дотації	582,8	0,7
Трансферти спеціального фонду	6506,2	8,2
Всього трансфертів (загальний та спеціальний фонд)	78881,3	100,00

Примітка: \* За даними звітності про виконання Державного бюджету України у 2010 р.

У 2010 р. їхня частка становила 60,8 % захищених трансфертів загального фонду і 55,3 % усіх трансфертів (для порівняння – 13,9 % у 1998 р.). Бюджетним кодексом запроваджено поділ усіх надходжень і видатків на такі, що враховуються, і такі, що не враховуються під час визначення міжбюджетних трансфертів. На практиці створюється два окремих кошики.

Величину першого кошика контролює вищий орган влади. Якщо сума нагромаджених там коштів перевищує потребу в них, то решта підлягає вилученню; коли ж наявних у цьому кошику коштів є недостатньо для фінансування запланованих заходів, то бюджет відповідної адміністративно-територіальної одиниці має право на отримання дотації вирівнювання. Кошти другого кошика є власністю відповідної громади, отже, вилученню не підлягають і використовуються на визначені цією громадою цілі. Зрозуміло, що розмір видатків з другого кошика обмежується сумою одержаних ним доходів. Чим більше коштів збере місцева влада до цього кошика, тим більше різних програм зможе профінансувати в інтересах жителів відповідної території.

Як доводить аналіз складу доходів зазначених кошиків, більш вагомі доходи, – зокрема податок із доходів фізичних осіб, єдиний податок, – включено до першого кошика. Натомість частка другого кошика в доходній частині місцевих бюджетів є досить незначною, а отже, обмежено й кошти, якими бюджети можуть вільно розпоряджатися. Наприклад, в обласному бюджеті Львівської області у 2010 р. співвідношення між доходами першого і другого кошиків становили відповідно 97 % проти 3 %. Доходів, які враховуються під час визначення обсягу міжбюджетних трансфертів, до обласного бюджету Львівської області за 2010 р. надійшло в сумі 647,9 млн грн або 102,6 % до річних планових призначень, а доходів, які не враховуються під час визначення трансфертів (власних доходів), – 15,0 млн грн або 134,5 % [8]. Новим Бюджетним кодексом також передбачено збільшення ресурсу місцевих бюджетів на виконання власних повноважень, розширено джерела формування доходів, які не враховуються під час визначення міжбюджетних трансфертів.

До таких доходів передбачено в повному обсязі зараховувати: плату за землю, єдиний податок для суб'єктів малого підприємництва (до бюджету розвитку); плату за торговий патент на здійснення деяких видів підприємницької діяльності; надходження адміністративних штрафів; частину податку на прибуток підприємств (крім комунальних підприємств); податок на нерухоме майно. Поряд із цим, зарахування плати за землю передбачається лише до бюджетів місцевого самоврядування, в обласному та районних бюджетах цих надходжень немає. Тому, наприклад, доходи обласного бюджету Львівської області, що не враховуються під час визначення міжбюджетних трансфертів, обраховані відповідно до нового Бюджетного кодексу на 2011 р., зменшуються на 105 млн грн порівняно з фактичними виконаннями за 2010 р.

Обласний бюджет буде відрегульовано за рахунок дотації вирівнювання з держбюджету, кошти, які можна було б спрямувати на фінансування регіональних програм, заходи розвитку територій, будуть виділяти на фінансування делегованих видатків. Отже, зміцнення доходної бази бюджетів сіл, селищ і міст унаслідок послаблення фінансової стабільності обласних бюджетів негативно позначиться на фінансуванні загальнорегіональних програм. Тому доцільно було б встановити частину відрахувань по платі за землю до обласних бюджетів – 25 %, до районних – 15 %, міст обласного значення – 75 %, міст районного значення, сіл, селищ – 60 %; зберегти відсоток відраху-

вань до обласного бюджету по збирання за забруднення природного середовища на рівні 50 %. Окрім цього, для збільшення фінансового ресурсу місцевих бюджетів необхідне закріплення відрахування 10 % рентної плати за нафту, природний газ, газовий конденсат, які видобувають на території області, до загального фонду відповідних місцевих бюджетів за місцем розташування.

Ретроспективна оцінка розвитку бюджетної системи України свідчить про необхідність поступового витіснення із неї не особливо активного інструменту – міжбюджетних трансфертів і заміни його на новий, ефективність якого виявлятиметься у збільшенні податкової автономії адміністративно-територіальних одиниць (рис. 2).

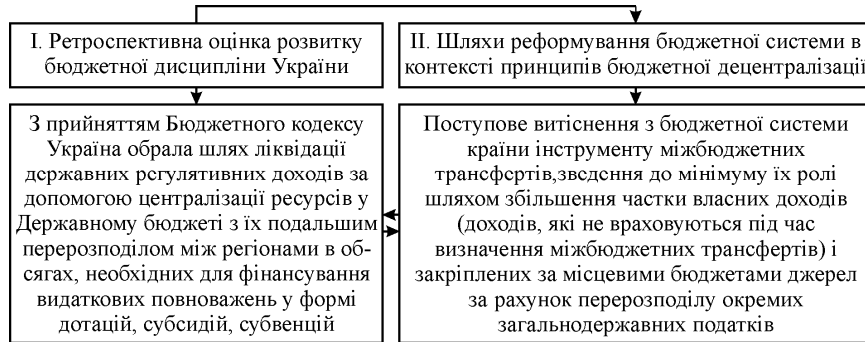


Рис. 2. Реформування міжбюджетних відносин в Україні на основі принципів бюджетної децентралізації

Досягнути самостійності й автономності місцевих бюджетів у контексті вдосконалення міжбюджетних відносин, спрямованих на децентралізацію, неможливо лише кількістю місцевих податків і зборів, які особливо не відіграють фінансової ролі, або шляхом надання місцевим органам самоврядування права самостійно запроваджувати на своїй території власні податки. У цьому випадку необхідно прагнути не до максимального розширення повноважень місцевих органів влади у фінансних питаннях, а до вдосконалення тих, що вже існують для того, щоб вони сприяли ефективнішому створенню і використанню ресурсів країни.

**Висновки.** В умовах жорсткої бюджетної централізації запропоноване реформування бюджетної системи України на базі принципів бюджетної децентралізації зведе до мінімуму роль міжбюджетних трансфертів унаслідок збільшення власної ресурсної бази і зміни структури закріплених доходів за місцевими бюджетами, а також розширення джерел, складових бюджету розвитку.

На нашу думку, серед невідкладних напрямів реформування місцевих бюджетів має бути:

- розширення доходної бази місцевих бюджетів шляхом перерозподілу доходів між державним та місцевими бюджетами, перегляду складу доходів двох коштів місцевих бюджетів, розширення переліку місцевих податків і зборів;

- компенсація витрат місцевих бюджетів, пов'язаних із наданням державною пільгою по сплаті податків;
- проведення адміністративно-територіальної реформи з урахуванням рівня розвитку інфраструктури територій, природно-ресурсного потенціалу тощо;
- формування стабільної нормативно-правової бази з урахуванням зазначених вище напрямів реформування системи міжбюджетних відносин.

Зміни до Бюджетного кодексу України, прийняті 08.07.2010 р., передбачають заходи щодо вдосконалення міжбюджетних відносин з метою зменшення залежності місцевих бюджетів від трансфертів з державного бюджету.

Реалізація на практиці позитивних нововведень та врахування зауважень до нового Бюджетного кодексу, узгодження чинних нормативно-правових актів, які регулюють бюджетні відносини, та прийняття нових заходів для забезпечення максимальної ефективності використання бюджетних ресурсів, сприятиме підвищенню якості надання суспільних послуг, сталому соціально-економічному розвитку регіонів.

### Література

1. Кравченко В.І. Місцеві фінанси України : навч. посібн. / за ред. В.І. Кравченко. – К. : Вид-во "Знання"; КОО, 2008. – С. 349-351.
2. Гетьманець О.П. Фінансове право : підручник / відп. ред. О.П. Гетьманець, проф., канд. екон. наук. – Харків : Вид-во "Еспада", 2008. – С. 420-423.
3. Лилик О. Поняття та сутність міжбюджетних відносин / О. Лилик // Наукові праці НДФІ : зб. наук. праць. – К. : Вид-во НДФІ. – 2008. – № 1 (16). – С. 13-22.
4. Швець В.Я. Концептуальні підходи до вдосконалення системи міжбюджетних відносин / В.Я. Швець // Фінанси України : журнал. – 2005. – № 3. – С. 23-31.
5. Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 р., № 2456-VI.
6. Селямон-Міхеева К.Д. Міжбюджетні відносини, як фінансовий механізм держави / К.Д. Селямон-Міхеева // Економіка. Фінанси. Право. – 2009. – № 3. – С. 19-25.
7. Луніна І. Стратегія реформування місцевих бюджетів в Україні / І. Луніна // Дзеркало тижня, 3-9 червня 2006. – № 21 (600). [Електронний ресурс]. – Доступний за <http://www.dt.ua/2000/2040/53556/>.
8. Про виконання обласного бюджету Львівської області за 2010 р. [Електронний ресурс]. – Доступний за <http://www.loda.gov.ua/ua/inform-resources/budget/>.

### **Zahidna O.R., Savchuk N.V. Совершенствование межбюджетных отношений в контексте принципов бюджетной децентрализации в Украине**

Проанализирована эффективность функционирования системы межбюджетных отношений. Предложены меры совершенствования межбюджетных отношений с целью уменьшения зависимости местных бюджетов от трансфертов из государственного бюджета.

**Ключевые слова:** бюджет, межбюджетные отношения, бюджетная децентрализация, межбюджетные трансферты, дотации выравнивания.

### **Zahidna O.R., Savchuk N.V. Improving relations in the context of principles decentralizing Ukraine**

The analysis of the effectiveness of the system of intergovernmental relations. The measures of improvement of intergovernmental relations in order to reduce dependence on transfers from local budgets from the state budget.

**Keywords:** budgeting, intergovernmental relations, fiscal decentralization, intergovernmental transfers, equalization.