

ституціональних перетворень - створення відповідної законодавчої бази. Вихід же з кризи і відродження економіки неможливі без сильної держави, що діє в національних інтересах, подолання корупції і тіньової економіки. Інститути також є ключем до розуміння взаємин між суспільством і економікою і впливові цих взаємин на економічний ріст.

Головним критерієм успішності руху до цивілізації і виконання державою своїх задач повинне стати зниження всіх транзакційних витрат бізнесу. Інша важлива сфера - розвиток зовнішньоекономічної діяльності, заснований на сполученні вільної торгівлі і протекціонізму. Держава повинна ринково і цивілізовано регулювати ті сфери діяльності, у яких саме по собі ринкове регулювання недостатнє ефективно. При цьому йому доведеться формувати ринкові інститути для налагодження достатнього ринкового регулювання і підготовки свого власного відходу з цих сфер. Одним з таких інститутів, як проаналізовано в статті, і може стати маркетинг.

### Література

1. Веблен Т. Теория праздного класса. – М.: Прогресс, 1984. – 340 с.
2. Олейник А.Н. Институцио-

нальная экономика. – М.: ИНФРА-М.-2000. – 415 с.

3. Евстигнеева Л., Евстигнеев Р. От ситуационной экономической теории к экономической синергетике // Вопросы экономики. – 2001.- №10. – с.24-39. Раздел: Экономика как информационная среда. – с.37-39.

4. Кусакин Н.Г. Особенности институционального подхода к анализу экономических систем. / В сб. Вісник ХДУ. – Економічна серія. - №436. – Харків. – 1999. – с.25-28

5. Бочан І. Інституціональна теорія розвитку приватного сектора економіки України // Економіка України. – 2001. - №10. – с.59-61

6. Городецкий А. Об основах институциональной трансформации (теоретический аспект) // Вопросы экономики. – 2001. - №10. – с.118-133.

7. Норт Д. Институції, інституційна зміна та функціонування економіки. – К.: Основи, 2000. – 198 с.

8. Архієреєв С.І. Транзакційні витрати в умовах ринкової трансформації. – Автор. докт. дисертиції. – Харків. – 2002. – 32 с.

Статья поступила в редакцию 25.01.2005

Г.М. УСАЧОВА, к.е.н., доцент,  
Донецький національний технічний університет,  
Я.О.МАМОН,  
Докучаєвський міський фінансовий відділ

### ДО ПИТАННЯ ПРО УДОСКОНАЛЕННЯ ІНСТИТУТУ МІЖБЮДЖЕТНИХ ВІДНОСИН

Актуальність проблеми міжбюджетних відносин з моменту зміни в Україні концепції державної влади і створення інституту місцевого самоврядування все більш зростає та набуває нові аспекти.

Не дивлячись на відсутність глибоких аналітичних оцінок так званої “помаранчевої революції”, автори беруть на себе

сміливість зробити припущення, що політичні, ідеологічні, суспільно-психологічні чинники та технології їх реалізації стали можливі саме як результат базових протиріч соціально-економічної моделі, яка склалася в Україні. Загострення конфлікту загальнодержавних та регіональних діло-

© Г.М. Усачова, Я.О.Мамон, 2005

вих еліт не в останню чергу пов'язані з проблемами перерозподілу фінансових коштів між різними рівнями влади. Тобто оптимізація міжбюджетних відносин – один з важливих напрямків досягнення рівноваги соціально-економічної системи та подолання кризових явищ в Україні.

Дослідження проблем формування та виконання бюджетів різних рівнів присвячено чимало публікацій, зокрема, бюджетне реформування, яке почалося з прийняттям Бюджетного Кодексу України, розглянуто фахівцями у роботах [2,3,6]. З точки зору вивчення закордонного досвіду, цікаві статті Кліманова В., Лаврова А. [4]. Автори згодні з думкою Кульчинського М.В [5] та Тобуляк В.С. [8], що Бюджетний Кодекс України не є досконалим і має багато протиріч з діючим законодавством.

Але залишаються невирішеними в повній мірі питання, які стосуються відповідності діючих нормативно-законодавчих актів щодо регулювання міжбюджетних відносин положенням Бюджетного Кодексу України, методів прогнозування надходжень місцевих бюджетів, недостатньо досліджені перспективи удосконалення механізму міжбюджетних трансфертів.

Науковий пошук саме у цих напрямках дозволить розвивати інститут міжбюджетних відносин, який безумовно "...структурує політичні, економічні та соціальні взаємодії" [7, с.17].

Основною метою статті є спроба обґрунтувати шляхи удосконалення механізму міжбюджетних трансфертів у системі інституту відносин бюджетів різних рівнів.

Міжбюджетні трансферти – це кошти, які безоплатно і безповоротно передаються з одного бюджету до іншого [1]. Для визначення розподілу міжбюджетних трансфертів використовується фінансовий норматив бюджетної забезпеченості, який визначається шляхом ділення загального обсягу фінансових ресурсів, що спрямовуються на реалізацію бюджетних програм, на кількість мешканців чи споживачів соціальних послуг тощо.

Міжбюджетні трансферти поділяються на:

- дотацію вирівнювання;
- субвенцію;

— кошти, що передаються до Державного бюджету України та місцевих бюджетів з інших місцевих бюджетів;

- інші дотації.

З об'єктивних факторів на міжбюджетні трансферти найістотніше впливає рівень соціально-економічного розвитку областей. Це пояснюється різницею в рівнях життя населення, господарською спеціалізацією територій, а також різним податковим потенціалом областей. Так, за даними МФУ, у 2002 році показник доходної частини місцевих бюджетів на душу населення коливався від 1720,7 грн. у м. Києві, 603,8 грн. у Автономній Республіці Крим, 582 грн. у Запорізькій області до 458,1 грн. у Вінницькій та 447,2 грн. у Чернівецькій областях [10]. Тому необхідно оцінити реальні податкові можливості кожної області й застосовувати до них диференційовану систему оподаткування та міжбюджетних трансфертів.

Головний суб'єктивний фактор формування міжбюджетних відносин – політичний. Він полягає у великій увазі до політичної боротьби, яка відвертає увагу від рішень важливих соціально-економічних і народногосподарських завдань на користь політичних амбіцій лідируючих політичних діячів.

Розрахунок розміру трансфертів ґрунтується на об'єктивній потребі територій у фінансових ресурсах, що передбачає врахування таких чинників:

- податкового доходу на душу населення у середньому по країні;
- податкового доходу на душу населення у кожній області (місті) України;
- середньорічної чисельності населення області (міста);
- індексу цін у певному періоді (році) по області;
- податкоспроможності території.

Урахування перелічених вище факторів при визначенні розміру трансферту з центрального бюджету до обласного і з обласного до нижчих допомагає забезпе-

чити територію необхідними фінансовими ресурсами і створити реальну основу для її соціально-економічного вдосконалення. При цьому розрахунок розміру трансферту здійснюється за формулою 1

$$T^* = (\text{СПД} - \text{СПД}^*) \times N^* \times Ц^* \quad (1)$$

де  $T^*$  - трансферт із державного бюджету до обласного (міського);

СПД – середній податковий дохід на душу населення по країні;

СПД\* - податковий дохід на душу населення в області (місті);

$N^*$  - середньорічна чисельність населення в області (місті);

$Ц^*$  - індекс цін в області у певному періоді (році).

Важливою особливістю формульних трансфертів, яку часто не зовсім розуміють, є те, що в основі трансфертів лежить різниця між розрахунковою видат-

ковою потребою та розрахунковою доходоспроможністю. Однак ані розрахункова видаткова потреба, ані розрахункова доходоспроможність не визначаються фактичними обсягами доходів та видатків, які спостерігаються в процесі виконання бюджетів. Натомість, показник розрахункової видаткової потреби спирається на розрахунок видаткових нормативів, а розрахункова доходоспроможність – залежить від ефективності та потенціалу збирання доходів. Як наслідок, формула створює важливі стимули до заощадження коштів і мобілізації додаткових доходів де тільки можливо.

Як підтвердження всього вищесказаного виступає існуюча дотаційність бюджету міста Докучаєвська. Аналіз якої показав, що протягом 2002-2004 років розмір дотації вирівнювання дуже значно коливався під впливом різних факторів (табл. 1).

Таблиця 1.

**Темп росту (зниження) дотації вирівнювання Докучаєвського міського бюджету у 2002-2004 роках**

Розрахункові показники МФУ	у 2003 році	у 2004 році
Обсяг доходів, що враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів (%)	135,3	103,8
Обсяг видатків, що враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів (%)	126,6	115,9
Дотація вирівнювання (%)	8,8	2623,4
Обсяг доходів, видатків, що не враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів (%)	108,2	109,2
Усього доходів, видатків загального фонду (%)	121,8	114,4
Спеціальний фонд (%)	163,5	199,6
Разом доходів, видатків (%)	124,1	120,6

Так у 2003 році обсяг дотації знизився в порівнянні з 2002 роком на 8,8%. Таке велике зниження пов'язане з тим, що темп росту розрахункового обсягу доходів, що враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів (135,3%), пере-

вищив темп росту розрахункового обсягу видатків, що враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів (126,6%).

Зовсім на протилежне змінилася картина при складанні проекту бюджету 2004 року. Ріст обсягу дотації вирівню-

вання склав 2623,4% від минулого року. Такий негаданий темп росту пов'язаний з перевищенням темпу росту розрахункового обсягу видатків, що враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів (115,9%) над темпом росту розрахункового обсягу доходів (103,8%). Це відбулося під впливом різних чинників. Так формування проекту державного бюджету на 2004 рік здійснювалось в умовах реформування податкового законодавства та необхідності вирішення важливих соціальних питань (підвищення рівня мінімальної заробітної плати до 237 грн., підвищення рівня соціальних гарантій ветеранам війни і праці, обслуговування зростання обсягів державного боргу).

Крім підвищення рівня мінімальної заробітної плати було повністю відновлено міжкваліфікаційні (міжпосадові) співвідношення в оплаті праці до 185 грн., які були порушені при запровадженні нових розмірів мінімальної заробітної плати.

У чому полягає недосконалість існуючих міжбюджетних трансфертів? Що стосується існуючої моделі міжбюджетних трансфертів, то у теорії та практиці формування міжбюджетних відносин досліджені три моделі федералізму: централізована, децентралізована та змішана. Аналіз цих моделей дає змогу зробити висновок, що чинна в Україні система міжбюджетних відносин заснована на централізованій моделі бюджетного федералізму, основні риси якої успадковані від адміністративної системи управління. Це виявляється у збереженні пріоритетності нормативного методу розподілу бюджетних коштів і високої частки трансфертних платежів у доходах місцевих бюджетів, що свідчить про досить високий ступінь їх залежності від центрального бюджету. Крім того, чинна модель бюджетного федералізму сприяє посиленню тенденції централізації фіскальних функцій держави й обмеженню місцевих органів влади в реалізації основних функцій управління бюджетним процесом на місцях. Така ситуація негативно впливає на розвиток міжбюджетних відносин у ринковій економіці.

Відомо, що ідеальної моделі бюджетного федералізму не існує. У реальних економічних умовах, як правило, діють моделі змішаного типу. Ступінь використання в них тієї чи іншої базової моделі залежить від типу державного устрою, рівня соціально-економічного розвитку, цільові орієнтації національної економіки. Тому удосконалення взаємодії бюджетів різних рівнів має враховувати вплив наявних факторів і використовувати переваги кожної моделі для формування міжбюджетних відносин, що сприяють забезпеченню позитивного розвитку територій необхідним обсягом фінансових ресурсів при збереженні інтересів національної економіки.

Через недосконалість взаємодії бюджетів різних рівнів не забезпечується необхідна мотивація у розширенні доходної бази місцевих бюджетів. Запроваджений механізм перерахування дотацій вирівнювання до бюджетів міст і районів взагалі не відповідає ринковим умовам господарювання. Кошти перерахувань визначаються нормативами, які затверджені для кожного із них Верховною Радою. Але застосовуються нормативи щодо надходжень податків і неподаткових платежів з усієї території області. Тобто кожен одержує за принципом солідарності незалежно від того, як район чи місто виконують завдання щодо мобілізації платежів.

Чи можливе застосування більш ефективного формульного розрахунку прогнозування обсягу дотації вирівнювання або розміру вилучення до держбюджету? Автори пропонують для прогнозування обсягу надходжень загального фонду бюджету Докучаєвська у 2004 році використати регресивну модель і порівняти отриманий результат з показниками, які розраховано Міністерством фінансів України. Розрахунок параметрів регресивної моделі проводиться по стандартним формулам методу найменших квадратів 2-4

$$Ozг = A + A'' * t \quad (2)$$

$$A'' = \frac{\sum_{i=1}^n Y_{it} * t - \frac{\sum_{t=1}^n Y_{it}}{n} * \sum_{t=1}^n t}{\frac{(\sum_{t=1}^n t)^2}{n}} \quad (3)$$

$$A = \frac{\sum_{t=1}^n Y_{it}}{n} * A'' * \frac{\sum_{t=1}^n t}{n}, \quad (4)$$

де  $Y_{it}$  – фактичне надходження до загального фонду в кварталах на протязі 2001-2003 років;

$t$  – порядковий номер кварталу, починаючи з першого кварталу 2001 року і закінчуючи четвертим кварталом 2003 року:  $t=1,2,\dots,n$ ;

$n$  – число значень динамічного ряду.

Для розрахунку використовуємо проміжні значення, які приведені у таблиці 2.

Таблиця 2

Значення проміжних розрахунків регресивної моделі прогнозування надходжень доходів загального фонду бюджету

t	$Y_{it}$	$Y_{it} * t$	$t*t$
1	1407	1407	1
2	1585	3170	4
3	1559	4677	9
4	1687,4	6749,6	16
5	1491	7455	25
6	1680	10080	36
7	1732	12124	49
8	2226,2	17809,6	64
9	1603	14427	81
10	2237,3	22373	100
11	2180,5	23985,5	121
12	2701,2	32414,4	144
78	22089,6	156672,1	650

$$A = \frac{22089,6}{156672,1 - \frac{78*78}{12}} * 78 = \frac{13089,7}{143} = 91,5$$

$$A'' = \frac{22089,6}{12} - 91,5 * \frac{78}{12} = 1840,8 - 595 = 1245,8$$

Рівняння регресії для визначення го фонду Озг має такий вигляд:  
прогнозних надходжень доходів загально-

$$\text{Озг} = 1254,8 + 91,5 * t,$$

де -  $t$  – квартал, на який робиться прогноз:  $t - 13$  (1 квартал 2004 року);

$t - 14$  (2 квартал 2004 року);  $t - 15$  (3 квартал 2004 року);  $t - 16$  (4 квартал 2004 року).

$$\text{Озг1} = 1254,8 + 91,5 * 13 = 2444,8;$$

$$\text{Озг2} = 1254,8 + 91,5 * 14 = 2535,8;$$

$$\text{Озг3} = 1254,8 + 91,5 * 15 = 2627,3;$$

$$\text{Озг4} = 1254,8 + 91,5 * 16 = 2718,8.$$

Розрахунок показав, що надходження доходів загального фонду міста Докучаєвська у 2004 році складатимуть 79,5% розрахунку Міністерства фінансів України. За підсумками десяти місяців 2004 року можна говорити про те, що прогнозування обсягу загального фонду міста за допомогою регресивної моделі є найімовірнішим. Тому можна передбачити, що планові показники Міністерства фінансів України у 2004 році виконані не будуть, як слідство дотація вирівнювання, яка має бути спрямована на фінансування видатків, що забезпечені власними ресурсами, буде недостатньою.

Які шляхи удосконалення міжбюджетних відносин? Удосконалення міжбюджетних відносин може ґрунтуватися на двох підходах. Реалізація першого пов'язана з використанням принципу децентралізації в управлінні державними фінансовими ресурсами, що припускає високий ступень бюджетної незалежності територій при збереженні єдиного економічного простору країни. Другий підхід характеризується яскраво вираженою участю центральних урядових органів у перерозподілі державних бюджетних коштів.

Використання цього підходу у формуванні механізму взаємодії бюджетів різних рівнів може бути ефективним у великих, за територіальною ознакою, країнах.

Децентралізація в управлінні бюджетними процесами доцільна в територіально невеликих країнах, що мають незначні диспропорції в соціально-

економічному розвитку регіонів. запропонований підхід дасть змогу уникнути невиправдано складної процедури перерозподілу ресурсів державного бюджету, надмірний контроль над здійсненням якої відвертає увагу від виконання інших важливих функцій управління державними фінансами на всіх рівнях ієрархії.

Отже, існуючий механізм міжбюджетних відносин не є досконалим і потребує науково обґрунтованого підходу до формування міжбюджетних трансфертів.

Подальше дослідження проблеми удосконалення міжбюджетних трансфертів є перспективним з точки зору вирішення таких завдань:

- досягнення територіальної справедливості при перерозподілі бюджетних коштів на основі розрахунку потреби регіонів у фінансових ресурсах і обліку їхньої податкоспроможності;
- спрощення механізму міжбюджетних відносин;
- передачу більшої частини повноважень щодо прийняття рішень у сфері формування і виконання бюджетів на регіональний рівень управління;
- розвиток основних форм управління бюджетним процесом у регіонах.

Вирішення цих проблем дозволить формувати бюджет за принципом “знизу-вгору” і ефективно використовувати бюджетні кошти в умовах дефіциту фінансових ресурсів з урахуванням пріоритетних напрямів витрат коштів на місцях, а також сприятиме зацікавленості територій у мобілізації фінансів для забезпечення реальної основи їхнього соціально-економічного розвитку.

### Література

1. Бюджетний кодекс України. Прийнятий на сесії Верховної Ради України від 21 червня 2001 року// Відомості Верховної Ради України, 2001- № 37-38-189с.

2. Буряченко А.Є., Палій М.П. Удосконалення фінансового механізму місце-

вих бюджетів // Фінанси України.-2003.-№ 8.-С.13.

3. Ісмаїлова А.Б. Бюджетний процес та напрями його удосконалення // Фінанси України.-2002.-№ 8.-С.26.

4. Климанов В., Лавров А. Межбюджетные отношения в России на современном этапе // Вопросы экономики.-2004.- № 11.- С.111-120.

5. Кульчинський М.В. Проблеми бюджетного реформування в Україні // Фінанси України.-2002.-№ 8.-С.25.

6. Новикова М.П. Удосконалення взаємодії бюджетів різних рівнів // Фінанси України.-2002.-№ 10.-С.84.

7. Норт Д. Институты, институцио-

нальные изменения и функционирование экономики.-М.: Фонд экономической книги «Начала»,1997.-527с.

8. Тобуляк В.С. Удосконалення формування доходів місцевих бюджетів // Фінанси України.-2002.-№ 11.-С.67.

9. Чернявский А., Вартапетов И. Бюджет – децентрализация в странах с переходной экономикой // Вопросы экономики.-2004.-№11.-С.126-132.

10. Чугунок І.Я., Луценко Р.В. Основні підсумки виконання бюджету у 2002 році // Фінанси України.-2003.-№ 5.-С.25.

Статья поступила в редакцию 07.02.2005

**О.І. ГАМОВА,**

*Харківський національний економічний університет*

### **УДОСКОНАЛЕННЯ ПАРТНЕРСЬКИХ ВІДНОСИН ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ТА ГРОМАДСЬКИХ ОРГАНІЗАЦІЙ**

Проблема розвитку інституту соціального партнерства як важливого механізму соціального захисту населення в останні роки займає одне з провідних місць у вітчизняній економічній та соціальній науці. Важливим елементом соціального партнерства на регіональному рівні є партнерство між органами місцевого самоврядування та громадськими організаціями, яких в м. Харкові зареєстроване близько 3 тисяч [1].

З метою якісного регулювання та координації діяльності громадських організацій на ринку соціальних послуг м. Харкова у 1999 році органами місцевого самоврядування (в особі управління праці та соціального захисту населення Головного управління з гуманітарних та соціальних питань Харківської міської ради) було розпочато проведення конкурсу соціальних проектів, в результаті якого одержали фінансування: 2000 рік – 4 соціальних проекти, 2001 рік – 8 проектів, 2002 рік – 27 проектів, 2003 рік – 51 проект, 2004 рік – 30 проектів [2]. Крім договорів про партнерс-

тво з фінансуванням, укладені договори на безфінансовій основі (у 2003 році – 3 договори; у 2004 році – вже 8 договорів). Це свідчить про підвищення рівня відносин між органами місцевого самоврядування та громадськими організаціями міста.

Паралельно з проведенням конкурсу перед виконавчими органами місцевого самоврядування виникла проблема, пов'язана з оцінкою доцільності й ефективності використання бюджетних коштів громадськими організаціями-партнерами органів місцевого самоврядування (далі ОП).

На сьогодні питання щодо поняття «ефективність соціального захисту населення» практично не використовувалось. Окрім того, у спеціальній літературі відсутні дані щодо проведення дослідження, аналізу визначення ефективності та її виміру. Роботи з проблем соціального захисту [3, 4, 5] свідчать про те, що питання оцінки його ефективності практично не досліджувалися. Якщо підходи до оцінки фінансової ефективності витрат щодо функ-

© О.І. Гамова, 2005