

**Ключевые слова:** *экономика, аграрный сектор, реформы, аграрная политика*

**Summary.** *Clause is devoted to study of the contents of agrarian politics as political process of influence on economic development of branch. The theoretical generalizations of the author enable from the methodological party to make an estimation of necessity of protection by the farmers of the corporate interests through acceptance of the appropriate political decisions. The given factors of agrarian politics will promote the greater concrete definition of research of problems of development of agrarian sector of economy.*

**Key words:** *economy, agrarian sector, reform, agrarian politics*

УДК 336.14:352

Козут І.А

к.е.н., доцент

Таврійський державний агротехнологічний університет

## СТАНОВЛЕННЯ ТА РОЗВИТОК СИСТЕМИ ФІНАНСОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

**Анотація.** У статті розглянуто процес становлення та розвитку системи фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування України. Визначено хронологічно періоди становлення місцевих бюджетів в Україні та їх розвиток за період незалежності. Надано оцінку процесам, що відбувались на місцевому рівні. Окреслено перелік подальших дій в рамках реалізації Програми економічних реформ 2010-2014 рр.

**Ключові слова:** *місцеві бюджети, доходи місцевих бюджетів, видатки місцевих бюджетів, органи місцевого самоврядування*

**Постановка проблеми.** В Україні, згідно з Бюджетним кодексом [2, с. 10], місцевими визнаються: бюджет Автономної Республіки Крим, обласні, районні бюджети, бюджети районів у містах та бюджети місцевого самоврядування (бюджети міст районного значення, сіл, селищ чи їх об'єднань).

Наявність місцевих бюджетів закріплює фінансову самостійність органів місцевого самоврядування, що визначається як „незалежність їх від загальнодержавних органів влади у прийнятті певних рішень щодо місцевих проблем і забезпечення для їх вирішення відповідними коштами [10, с. 139]”, що передбачено Конституцією [7, ст.140 ] та Законом України „Про місцеве самоврядування в Україні” від 27.05.97р. [13].

Зокрема, у Законі України „Про місцеве самоврядування” [13] визначена основа фінансової самостійності місцевих бюджетів, яка гарантується:

- правом розпорядження комунальним майном (ст.60);
- правом самостійно розробляти, затверджувати і виконувати місцеві бюджети (ст. 61, п.1);
- власними і закріпленими за ними на стабільній основі загальнодержавними доходами, а також правом самостійно визначати напрями використання коштів місцевих бюджетів (ст. 61, п. 4);
- правом утворювати цільові фонди, які є складовою спеціального фонду відповідного місцевого бюджету (ст. 68);
- правом встановлювати місцеві податки і збори та величини їх ставок у межах, визначених законодавством та запроваджувати місцеві податки і збори на засадах добровільного самооподаткування (ст. 67, п.1, п. 2);
- правом випускати місцеві позики, лотереї, цінні папери та отримувати позички з інших бюджетів на покриття тимчасових касових розривів з їх погашенням до кінця бюджетного року, а також отримувати кредити у банківських установах (ст. 70, п. 1);
- правом створювати комунальні кредитні та інші фінансово-кредитні установи, виступати гарантами кредитів підприємств установ та організацій, що належать до комунальної власності, розміщувати належні їм кошти у банках, отримувати відсотки від їх доходів із зарахуванням до доходів місцевих бюджетів (ст. 70, п. 2).

Як зазначають провідні науковці в галузі місцевих фінансів „...сучасні реалії свідчать про те, що вирішальне значення для забезпечення матеріальної і фінансової основи місцевого самоврядування у більшості випадків мають доходи місцевих бюджетів. Це пояснюється тим, що: об’єкти комунальної, а також спільної власності, переважно належать до невиробничої сфери, вони не дають значних надходжень коштів до органів місцевого самоврядування, а є неприбутковими організаціями і, як правило, перебувають на повному, а іноді – частковому, утриманні за рахунок коштів місцевих бюджетів [10, с. 140]”.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Проблемам фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування присвятили свої праці вітчизняні вчені: Т.Г. Бондарук, В.В. Зайчикова, О.П. Кириленко, В.І. Кравченко, В.П. Кудряшов, І.О. Луніна, Ц.Г. Огонь, В.М. Опарін, К.В. Павлюк, Ю.В. Пасічник, С.В. Слухай, О.О. Сунцова, В.В. Рибак, І.Я. Чугунов, В.Я. Швець, С.І. Юрій.

Проте, і на сьогоднішній день існує багато невирішених проблем у системі фінансового забезпечення місцевих бюджетів, що потребує дослідження хронології подій у становленні системи фінансового забезпечення розвитку територій, для розуміння процесів, що нині відбуваються, оцінки їх послідовності з метою подальшого окреслення можливих перспектив.

**Ціль роботи.** Відповідно мета роботи полягає у дослідженні становлення та розвитку системи фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування в Україні та пошук напрямів її оптимізації на сучасному етапі.

**Виклад основного матеріалу.** Кириленко О.П. [6, с. 67–119], розглядаючи систему фінансового забезпечення місцевих бюджетів в історичному аспекті, виділяє чотири основні періоди становлення та розвитку місцевих бюджетів України, починаючи з 1864 р. та закінчуючи 1990 р. Загалом, у протягом першого періоду, який припадає на 1864–1917 рр., другого періоду, третього та четвертого, які припадають відповідно на – 1918–1930 рр.; 1930–1959 рр., та 1960–1990 рр. система місцевих бюджетів характеризувалася суворою централізацією. Органи місцевого самоврядування мали обмежені права в галузі використання коштів місцевих бюджетів, вишукуванні додаткових доходних джерел, справлянні місцевих податків та зборів тощо.

Хронологічно періодизацію О.П. Кириленко можна продовжити ще трьома періодами (п'ятий, шостий та сьомий), які розпочинаються з 1991 року.

Отже, п'ятий період 1991 – 2000 рр. – становлення України як самостійної держави, послідовне реформування та вдосконалення бюджетної системи держави, спрямоване в основному на вдосконалення податкової системи, підвищення керованості процесом регулювання міжбюджетних

відносин, встановлення дієвого контролю за ефективним витрачанням бюджетних коштів [19, с. 12–16]. Здійснено важливий крок на шляху до зміцнення самостійності місцевих бюджетів шляхом прийняття 20 травня 1993 року декрету Кабінетів Міністрів України „Про місцеві податки та збори” [14], яким місцевій владі було надано право встановлювати 17 видів місцевих податків і зборів. У 1995 році Україна стає членом Ради Європи, що зобов’язує її будувати місцеві фінанси відповідно до міжнародних стандартів їх організації. У 1996 році підписує Європейську Хартію про місцеве самоврядування [4] та в 1997 році видає Закон України „Про місцеве самоврядування в Україні” [13], яким запроваджено поточні місцеві бюджети та бюджети розвитку, а також запроваджено поділ доходів та видатків місцевих бюджетів відповідно до виконання власних і делегованих повноважень.

Шостий період розпочинається з 2001 і продовжується до 2011 року. Зокрема, Указом Президента України „Про державну підтримку розвитку місцевого самоврядування в Україні” від 30 серпня 2001 року № 747/2001 [15, п.1] визначено, що розвиток місцевого самоврядування є на сучасному етапі одним із найпріоритетніших напрямів державної політики України. Відповідно, на цей період припадає ціла низка реформуючих заходів з питань місцевого самоврядування, серед яких фундаментальним кроком було прийняття Бюджетного Кодексу [2], в якому систематизовано та чітко окреслено всі аспекти функціонування бюджетів відповідно до Конституції України. Утверджується думка про те, що місцеві бюджети мають стати ефективним інструментом соціально-економічного розвитку адміністративно-територіальних одиниць та країни в цілому шляхом реформування міжбюджетних відносин у напрямку підвищення самостійності місцевих бюджетів та збільшення їх власної доходної бази [1, с. 4–5]. Першими законодавчими документами, що регламентують виняткову роль місцевого самоврядування у розвитку регіонів, є Указ президента України „Про затвердження концепції державної регіональної політики” від 25 травня 2001 року № 341 [9], Закон України „Про стимулювання розвитку регіонів” № 2850 –

IV від 8 вересня 2005 року [16], Постанова Кабінету Міністрів України „Про затвердження державної стратегії регіонального розвитку на період до 2015 року” від 21 липня 2006 року № 1001 [17].

Аналіз змісту зазначених документів дозволяє окреслити основні орієнтири зміцнення фінансової основи регіонального розвитку, зокрема:

- удосконалення системи стратегічного бюджетного планування та фінансового вирівнювання;
- внесення змін до законодавства, що регулює процеси місцевого самоврядування у частині чіткого розмежування повноважень між місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування і їх фінансово-економічного забезпечення;
- посилення зацікавленості місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування у розширенні та виконанні доходної частини місцевих бюджетів шляхом закріплення за ними на довгостроковій основі часток загальнодержавних податків і зборів (обов’язкових платежів) та трансфертів;
- подальше вдосконалення системи місцевих податків і зборів, підвищення їх ролі у формуванні місцевих бюджетів;
- розширення доступу органів місцевого самоврядування на ринок внутрішніх та зовнішніх запозичень.

Однак, дійсних кроків до вирішення поставлених завдань, на цьому етапі, здійснено не було або вони не носили системний та послідовний характер, що мав би вирішити проблеми місцевого самоврядування в частині забезпечення самодостатності територіальних громад. Подальші спроби реформування системи фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування оформились у вигляді „Концепції реформування місцевих бюджетів”, затвердженої розпорядженням Уряду від 23 травня 2007 року № 308-р [8]. Її метою оголошено зміцнення фінансової основи місцевого самоврядування, посилення впливу системи формування місцевих бюджетів на соціально-економічний розвиток і поліпшення добробуту громадян.

Концепція була спрямована на проведення у період до 2011 року реформи у сфері місцевих бюджетів відповідно до стратегічного завдання регіональної політики – створення умов для підвищення конкурентоспроможності регіонів, забезпечення їх сталого розвитку, високої продуктивності виробництва та зайнятості населення. Проте, зазначена концепція не передбачає конкретних дій, а тільки окреслює головні напрями, за якими повинна проводитися робота.

Сьомий період розпочинається з 2011 року, оскільки саме з цього періоду починають діяти норми прийнятої 8 липня 2010 року нової редакції Бюджетного кодексу [3], та прийнятого 2 грудня 2010 року Податкового кодексу України [12], в рамках реалізації Програми економічних реформ на 2010-2014 рр. „Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава” [18]. Цією програмою визначено напрями реформування та необхідні кроки, якими планується досягти сталого економічного розвитку, підвищення стандартів життя, поліпшення бізнес-клімату й залучення інвестицій, модернізація інфраструктури та базових секторів. Зокрема, для досягнення цілей на період реформи міжбюджетних відносин передбачається вирішення таких завдань:

- підвищення фінансової незалежності місцевих бюджетів і рівня фінансової забезпеченості делегованих повноважень;
- підвищення видаткової автономності місцевих бюджетів та ефективності використання бюджетних коштів;
- упорядкування відносин місцевих бюджетів з центром (оптимізація розподілу видаткових повноважень, удосконалення порядку розподілу трансфертів);
- збільшення інвестиційних ресурсів місцевих бюджетів.

В рамках реалізації програми економічних реформ Бюджетний кодекс України в новій редакції [3] передбачає вдосконалення управління бюджетними коштами (закріплення нових бюджетних правил) щодо регламентації використання коштів загального і спеціального бюджету та управління ними, а саме:

- встановлено заборону без внесення змін до закону про Державний бюджет України (рішення про місцевий бюджет) щодо збільшення бюджетних призначень за загальним і спеціальним фондами державного бюджету (місцевого бюджету) (ч. 11 ст.): на оплату праці працівників бюджетних установ за рахунок зменшення інших видатків; на видатки за бюджетними програмами, пов'язаними з функціонуванням органів державної влади (органів влади Автономної Республіки Крим та органів місцевого самоврядування), за рахунок зменшення видатків за іншими бюджетними програмами;

- встановлено заборону відкриття позабюджетних рахунків стосовно бюджетних коштів (включаючи власні надходження бюджетних установ) органами влади та іншими бюджетними установами, крім освітянських закладів, яким законом надано відповідні права (ч. 9 ст. 13);

- встановлено порядок використання власних надходжень бюджетних установ у разі перевищення їх фактичного обсягу над плановим (ч. 9 ст. 51);

- врегульовано механізм перерахування до загального фонду бюджету залишків коштів спеціального фонду в разі відсутності відповідних бюджетних призначень на наступний бюджетний період (ч. 2 ст. 57);

- закріплено доходи загального фонду державного бюджету та доходи місцевих бюджетів, які щорічно визначаються законом про Державний бюджет України (ст. 29, ст. 64, ст. 66).

- створено умови для зміцнення бюджету розвитку місцевих бюджетів шляхом розширення переліку джерел його формування (ст. 71)

Новий Кодекс уперше визначив порядок застосування програмно-цільового методу в бюджетному процесі на рівні державного й місцевих бюджетів. Це дало змогу зосередити увагу не тільки на можливостях бюджету (існуючих ресурсах), а й на тому, як найефективніше їх використати з метою отримання конкретних результатів. В новому Кодексі вперше закладені правові підвалини для розробки середньострокового бюджетного прогнозу як у цілому для бюджету, так і на рівні головних розпорядників бюджетних коштів. Серед основних новацій слід виділити такі: складання прогнозу показників зведеного

й державного бюджетів на наступні два бюджетних періоди, подання його до Верховної Ради України разом із проектом закону про Державний бюджет України. [11]

Крім того, за Інформаційними матеріалами підсумкової прес-конференції Прем'єр-міністра України Миколи Азарова у 2011 році [5]:

- започатковано укрупнення територіальних громад базового рівня та відповідно збільшення їх економічної самодостатності, чому слугує розроблений та внесений на розгляд Верховної Ради законопроект «Про об'єднання територіальних громад», яким передбачається, крім іншого, державна підтримка такого об'єднання для формування відповідної інфраструктури об'єднаної територіальної громади;

- прийнятий Закон України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо створення Державного фонду регіонального розвитку», спрямований на створення сучасного механізму фінансового забезпечення регіонального розвитку. Відповідно до Закону державний фонд регіонального розвитку створюється у складі загального фонду державного бюджету шляхом доповнення Бюджетного кодексу України відповідною статтею та передбачається в обсязі не менше 1% прогнозного обсягу доходів загального фонду проекту Державного бюджету України на відповідний бюджетний період.

- з метою запровадження стратегічного планування розвитку регіонів Урядом внесено зміни до Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2015 року. Виконання заходів, передбачених цим документом, дасть змогу створити сучасну ефективну систему державного управління регіональним розвитком, спрямовану на зменшення регіональних диспропорцій, надання якісних послуг населенню, підвищення конкурентоспроможності регіонів.

Отже, узагальнюючи події, що відбувалися в процесі становлення та розвитку системи фінансового забезпечення місцевих бюджетів слід відмітити, що протягом всього періоду існування незалежної держави гостро стояли питання забезпечення фінансової самостійності органів місцевого

самоврядування і не було здійснено системних послідовних дій для їх вирішення. На сьогоднішній день прийнято цілу низку законодавчих документів, спрямованих на децентралізацію бюджетних повноважень та підвищення ефективності управління бюджетними ресурсами в центрі та на місцях. Однак, практична їх реалізація демонструє необхідність подальшого системного реформування економіки країни, оскільки реалізація заходів лише у сфері реформування міжбюджетних відносин не дасть очікуваних результатів без стимулювання розвитку реального сектору економіки, як основного джерела фінансових ресурсів.

### **Список використаних джерел:**

1. Буковинський С. А. До питання про Бюджетний Кодекс України / С. А. Буковинський // Фінанси України. – 2003. – № 4. – С. 4 – 5.
2. Бюджетний кодекс України / Верховна Рада України – Х.: Одісей, 2008. – 104 с.
3. Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 № 2456-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: // <http://www.rada.gov.ua>
4. Європейська Хартія про місцеве самоврядування. – Страсбург: Рада Європи, відділ вид. і док., 1990. – 10 с.
5. Інформаційні матеріали підсумкової прес-конференції Прем'єр-міністра Миколи Азарова / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.kmu.gov.ua/>
6. Кириленко О. П. Місцеві бюджети України (історія, теорія, практика) / О. П. Кириленко; Київський національний ун-т ім. Тараса Шевченка. – К. : НІОС, 2000. – 384 с.
7. Конституція України: затверджена 28.06.96 № 254/96 – ВР / Верховна Рада України // Відомості ВРУ. – 1996. - №30. – Ст.141.
8. Концепція реформування місцевих бюджетів: розпорядження Кабінету міністрів України від 23 травня 2007. № 308 [Електронний ресурс]. –

Режим доступу: [www/minfin.gov.ua/control/uk/publish/article?art=73747&cat\\_id=53608](http://www.minfin.gov.ua/control/uk/publish/article?art=73747&cat_id=53608).

9. Концепція державної регіональної політики: указ Президента від 25 травня 2001 року № 341 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=341%2F2001&check=dCCMfOm7xBWMBwIEZi9IY.THI45Us80msh8Ie6>

10. Місцеві фінанси: підручник / О.Р. Квасовський, А.В. Лучка, Б.С. Малиняк [та інші] / за ред О.П. Кириленко. – К.: Знання, 2006. – 677с.

11. Науково-практичний коментар до Бюджетного кодексу України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.e-reading.org.ua/bookreader.php/1002290/Byudzhetniy\\_Kodeks\\_Ukraini.html](http://www.e-reading.org.ua/bookreader.php/1002290/Byudzhetniy_Kodeks_Ukraini.html)

12. Податковий кодекс України / Верховна Рада України – К.: ДП „ІВЦ ДПА України”, 2010. – 336 с.

13. Про місцеве самоврядування в Україні: закон України від 21.05.1997р. № 280/97-ВР / Верховна Рада України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=280%2F97-%E2%F0>

14. Про місцеві податки і збори: декрет Кабінету Міністрів України (зі змінами та доповненнями) від 20.05.1993 №56-93 [Електронний ресурс] .- Режим доступу: [www/minfin.gov.ua/control/uk/publish/article?art\\_id=51858&cat\\_id=51750](http://www.minfin.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=51858&cat_id=51750).

15. Про державну підтримку розвитку місцевого самоврядування в Україні: указ Президента України від 30.08.2001 №749/2001 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [www/minfin.gov.ua/control/uk/publish/](http://www.minfin.gov.ua/control/uk/publish/)

16. Про стимулювання розвитку регіонів : закон України від 8 вересня 2005 року № 2850 – IV / Верховна Рада України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2850-15>

17. Про затвердження державної стратегії регіонального розвитку на період до 2015 року: постанова Кабінету Міністрів України від 21 липня 2006

року № 1001 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [www/minfin.gov.ua/control/uk/publish/article?art\\_id=85902&cat\\_id=51705](http://www.minfin.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=85902&cat_id=51705)

18. Програма економічних реформ на 2010-2014 роки "Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава" Комітет економічних реформ при президентові України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/>

19. Чугунов І. Я. Становлення бюджетної системи і механізму бюджетного регулювання / І. Я. Чугунов // НАУКОВІ ЗАПИСКИ. Економічні науки. – 2004. – Том 30. – С .12 – 16.

***Аннотация.** В статье рассмотрен процесс становления и развития системы финансового обеспечения органов местного самоуправления Украины. Определены хронологически периоды становления местных бюджетов в Украине и их развитие за период независимости. Дана оценка процессам, которые происходили на местном уровне. Определен перечень дальнейших действий в рамках реализации Программы экономических реформ 2010-2014 гг.*

***Ключевые слова:** местные бюджеты, доходы местных бюджетов, расходы местных бюджетов, органы местного самоуправления*

***Summary.** This article describes the process of formation and development of the financial support of local government in Ukraine. Chronologically defined periods of the formation of local budgets in Ukraine and their development since independence. The estimation of the processes that occur at the local level. The list of further actions in the framework of the Economic Reform Programme 2010-2014.*

***Key words:** local budgets, incomes of local budgets, charges of the local budgets, local self-governments*

УДК: 631.115.8

Колокольчикова І.В.,  
к.е.н., доцент

Таврійський державний агротехнологічний університет

## МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД РОЗВИТКУ СІЛЬСЬКОГОСПОДАРСЬКОЇ КООПЕРАЦІЇ ВЕЛИКОБРИТАНІЇ

***Анотация.** Надано загальну характеристику сучасного стану розвитку сільськогосподарської обслуговуючої кооперації в Великобританії. Визначити характерні риси кооперативного руху, базові принципи діяльності. Проаналізувати особливості регіонального розвитку та сучасні тенденції та напрямки функціонування.*