

УДК 336.14:352:353

Ю. А. Глущенко,
докторант Национальной академии
государственного управления
при Президенте Украины, к. э. н., доцент

БЮДЖЕТНОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ В УКРАИНЕ

Аннотация

Рассмотрены теоретические основы и состояние осуществления бюджетного регулирования в Украине. Обоснована необходимость и предложены меры совершенствования финансовых инструментов и методов бюджетного регулирования в направлении надлежащего финансового обеспечения территорий.

Ключевые слова: бюджетное регулирование, закрепленные доходы, межбюджетные трансферты, финансовое выравнивание.

Gel-код: H7 72

Аңдатпа

Украинада бюджеттік реттеуді жүзеге асырудың теориялық негіздері мен ахуалы қарастырылды. Аумақты тиісті қаржылық қамтамасыз ету бағытындағы бюджеттік реттеудің қаржылық құралдары мен әдістерін жетілдіру қажеттілігі негізделіп, шаралар ұсынылды.

Тірек сөздер: бюджеттік реттеу, бекітілген кірістер, бюджет аралық трансферттер, қаржылық теңестіру.

Gel-код: H7 72

Abstract

The theoretical principles and the status of implementation of budget management in Ukraine. Necessity and proposed improvement measures financial instruments and methods in the direction of fiscal adjustment to ensure proper financial areas.

Keywords: budget control, fixed income, intergovernmental transfers, fiscal equalization.

Gel-code: H7 72

Вступление. В условиях стратегического развития Украины в направлении построения демократического общества и правового государства, внедрение европейских социально-экономических стандартов возникает необходимость создания условий для оптимальной экономической самостоятельности низовых единиц, путем усовершенствования существующего административно-территориального устройства, эффективного регулирования процессов регионального развития и стабилизации их финансового обеспечения.

Наличие фискальной автономии местных органов власти в современных условиях не только способствует реализации принципа субсидиарности предоставления публичных услуг, но и обеспечивает развитие инфраструктуры, направленной на диверсификацию национального производства и повышения конкурентоспособности регионов.

При этом на этапе развития экономических отношений в Украине значительно усиливается роль местных органов власти в экономическом и социальном развитии территорий, что в свою очередь требует расширения и укрепления их финансовой базы, решения ряда проблем, связанных с совершенствованием методов использования финансовых ресурсов административно-территориальных образований.

Поэтому, решение проблемы реформирования сектора государственных финансов, поскольку наличие перманентного дефицита государственного бюджета и существенного дисбаланса в процессе перераспределения финансовых ресурсов между бюджетами разных уровней не способствуют финансовой самодостаточности территориальных общин.

Качественная трансформация организации бюджетных отношений на уровне отдельного региона позволит повысить уровень финансовой самостоятельности отдельной административной единицы и, как следствие, приведет к уменьшению диспропорций в распределении финансовых ресурсов государства.

Постановка проблемы. Объективной необходимостью формирования новых экономических отношений в Украине является предоставление гарантий финансовой независимости местным органам власти путем эффективного формирования местных бюджетов.

В такой ситуации возникла необходимость применения действенных и эффективных бюджетных инструментов, в частности, одобрена Концепция реформирования местных

бюджетов, которая должна способствовать повышению эффективности процесса формирования местных бюджетов и децентрализации управления бюджетными средствами, совершенствованию системы регулирования межбюджетных отношений, осуществлению планирования местных бюджетов на среднесрочную перспективу [1].

Кроме того, разработана Программа экономических реформ на 2010–2014 годы «Богатое общество, конкурентоспособная экономика, эффективное государство», согласно которой реализация стратегии бюджетной политики Украины в 2013–2014 годах направлена на повышение стандартов жизни и уровня благосостояния граждан [2].

Несмотря на ряд проведенных мероприятий, современное состояние и тенденции развития Украины иллюстрируют неудовлетворительное состояние уровня финансового обеспечения местных органов власти. Например, собственными доходными источниками покрывается не более 50 % расходов местных бюджетов [3], доля трансфертов в доходах местных бюджетов за 9 месяцев 2013 составила 51,9 % [4].

В связи с этим на современном этапе особое значение приобретает требование децентрализации бюджетной системы и передачи в распоряжение местных и региональных органов власти достаточного объема собственных финансовых ресурсов для улучшения социально-экономического развития территорий [5].

В его реализации ключевая роль принадлежит механизму бюджетного регулирования, который должен стимулировать развитие налогового потенциала местных органов власти и способствовать экономическому обеспечению административно-территориальных единиц.

Анализ последних исследований и публикаций. Теоретические основы бюджетного регулирования территориального развития основательно исследуются в работах таких украинских ученых как С. Буковинский, О. Васылык, Л. Воронова, И. Запатрина, В. Кравченко, О. Кириленко, В. Опарина, К. Павлюк, Д. Полозенко, И. Чугунов, И. Усков и другие. Научная ценность их разработок заключается в обобщении теоретических основ межбюджетных отношений, определении механизмов перераспределения бюджетных ресурсов между уровнями бюджетов, исследовании современного опыта развития межбюджетных отношений ведущих стран мира с целью его адаптации в условиях Украины.

Вместе с тем в экономической теории и практике не в полной мере решены вопросы построения эффективной системы бюджетного регулирования социально-экономического развития территорий. Существует необходимость дальнейшего исследования вопросов, связанных с разработкой действенного механизма финансового обеспечения местных бюджетов необходимыми собственными источниками поступлений, уменьшения зависимости от бюджетных трансфертов, создания действенных стимулов наращивания налоговой базы.

Целью статьи является разработка предложений по совершенствованию механизма бюджетного регулирования, способного улучшить состояние финансового развития территорий.

Для достижения поставленной цели решались следующие задачи:

- исследовать теоретические основы существующего механизма бюджетного регулирования;
- выявить негативные тенденции финансового обеспечения территорий в направлении осуществления взаимоотношений между государственным и местными бюджетами;
- предложить меры по совершенствованию механизма приоритетного развития административно-территориальных единиц.

Методы исследования. Теоретической и практической основой статьи являются научные исследования отечественных экономистов по вопросам формирования доходов и расходов местных бюджетов, межбюджетных отношений.

Исследование проводилось на основе анализа и синтеза процессов, происходящих в экономике страны, сравнительного анализа, статистических методов для принятия ситуативных решений, наглядного представления результатов исследования.

Информационной базой исследования, кроме монографической литературы, являются законодательные акты Украины, аналитические материалы Кабинета Министров Украины, Министерства финансов Украины, Ассоциации городов Украины, Института бюджета и социально-экономических исследований.

Изложение основного материала. В современных условиях проблема межбюджетных отношений в процессе регулирования финансовых ресурсов с целью обеспечения местных

органов власти является одной из важнейших в финансовой политике Украины. Учитывая ограниченность финансовых средств, формирование бюджета местной власти является одной из важнейших сфер государственных финансов, которая требует дальнейшего исследования и поиска новых подходов к реформированию.

Ведущая роль в создании условий устойчивого развития регионов принадлежит финансовому механизму, важной составляющей которого является бюджетное регулирование. В процессе его реализации важно сбалансирование местных бюджетов, создание действенной системы стимулирования, обеспечение принципа самостоятельности и эффективности финансового выравнивания.

Как указано в свободной энциклопедии, бюджетное регулирование отражает процессы политического и национального значения, решает общегосударственные задачи по обеспечению экономического роста, развитию производительных сил, повышению уровня благосостояния населения, устранения разногласий в уровнях развития определенных территорий, финансового обеспечения местного самоуправления, решению национальных проблем и т. д. [6]. Все это придает бюджетному регулированию исключительное значение и особое место в составе межбюджетных отношений.

Согласно определению терминологического словаря бюджетное регулирование – это предоставление средств из государственного бюджета областям, из бюджетов областей (городов республиканского подчинения) – городам и районам, из районных – сельским и поселковым советам с целью сбалансирования каждого бюджета на уровне, необходимом для финансирования первоочередных расходов соответствующей территории [7].

В научной литературе существует ряд определений относительно срока бюджетного регулирования. В частности К. В. Павлюк и Л. К. Воронова рассматривают его как систему взаимосвязанных методов, способов, правовых норм формирования, распределения бюджетных ресурсов с целью сбалансирования интересов общества и граждан в процессе экономического и социального развития [8, с. 123; 9]. О. П. Кириленко приходит к выводу, что понятие «бюджетное регулирование» является составным элементом и подчинено понятию «межбюджетные отношения» [10, с.135]. И. Я. Чугунов считает, что сущность «бюджетного регулирования» проявляется в разработке основных направлений формирования и использовании бюджетных средств, исходя из необходимости решения задач, стоящих перед обществом на определенном этапе его развития [11, с. 18]. И. В. Усков рассматривает регулирование как систему взаимосвязанных методов, способов, правовых норм формирования, распределения, перераспределения бюджетных ресурсов для сбалансирования интересов общества и граждан [12].

В процессе бюджетного регулирования выделяют балансовый, нормативный и налоговый методы [13]. Кроме основных вышеуказанных методов, применяют собственные доходы; отчисления от общегосударственных налогов, сборов и платежей; трансферты; бюджетные ссуды [14].

В практике бюджетного регулирования Украины за годы независимости применялись все виды нормативов отчислений от общегосударственных налогов. Так, в 1991–1997 годах использовались единые нормативы отчислений по всем регулирующим налогам. В 1998 г. была предпринята попытка распределения налогов. За государственным бюджетом закреплялись косвенные, а за местными бюджетами – прямые налоги. В 1999 г. произошел возврат к групповым нормативам отчислений. В настоящее время предпочтение отдано единственным нормативам, что соответствует рыночным принципам хозяйствования [15].

Бюджетный кодекс Украины, который был принят в 2001 году, установил единственный порядок и механизм функционирования бюджетного процесса; осуществил рациональное распределение расходов, закрепив доходные источники между различными типами бюджетов; определил формульную систему трансфертов между государственным бюджетом и местными бюджетами, создал систему целевых субвенций на социальную защиту.

Для обеспечения территориального развития законодательством закреплены определенные налоги и сборы (обязательные платежи) на постоянной основе за бюджетами местного самоуправления, которые учитываются при определении объемов межбюджетных трансфертов (корзина доходов).

Расчет объема закрепленных доходов (предусмотренных статьей 66 Бюджетного кодекса Украины) производится путем применения индекса относительной налоговой способности

соответствующей административно-территориальной единицы на основе отчетных данных о фактических поступлениях соответствующих налогов и сборов (обязательных платежей) в таких бюджетах за три последних бюджетных периода (соответственно с Постановлением КМУ от 8 декабря 2010 № 1149 «О некоторых вопросах распределения объема межбюджетных трансфертов» [16].

Собственными доходами считаются доходы, которые не учитываются при определении объемов межбюджетных трансфертов, или полностью остаются в распоряжении соответствующего бюджета и не участвуют в расчетах объемов дотации выравнивания или объемов изъятия.

Проведенный анализ доходов местных бюджетов свидетельствует, что спад их объема (с учетом трансфертов из госбюджета) в 2013 году составил 4,3 млрд грн.

При этом доходы, которые учитываются при определении межбюджетных трансфертов, в целом по Украине выполнен лишь на 93,4 %. В то время из 27 административно-территориальных единиц только АРК Крым обеспечила полноценное их поступление (102,1 %). В Полтавской и Сумской областях по сравнению с предыдущим годом зафиксирован спад указанных показателей соответственно на 3,1 и 1,9 % [17].

Практика показала, что имеющиеся ресурсы местных бюджетов удовлетворяли преимущественно текущие расходы территориальных общин (93,5 % общего объема расходов), из них на оплату труда и начисления на зарплату – более 50 %. Более того, в 2012 году зафиксировано различие в предоставлении соответствующих социальных услуг. А именно, в больницах Волынской области на медикаменты для больных в среднем направлялось почти вдвое меньше средств, чем в Хмельницкой (8,8 грн. с расчета на 1 койко-день против 16,5 грн. в 2011 году) [18].

Поэтому отсутствие в первую очередь полного пакета социальных стандартов и нормативов и их неполное отражение в денежном выражении не способствуют объективному расчету объема расходов, которые определяются функциями государства как на центральном, так и на местном уровнях. Это, в свою очередь, снижает уровень обоснованности планирования объема межбюджетных трансфертов.

К межбюджетным трансфертам как инструменту бюджетного регулирования (согласно ст. 96 Бюджетного кодекса Украины) принадлежат: дотация выравнивания; субвенции; средства, передаваемые в государственный бюджет Украины и местные бюджеты из других местных бюджетов; другие дотации [19].

Анализ их формирования и использования показал, что доля межбюджетных трансфертов в структуре доходов местных бюджетов Украины в 2012 году составляла 55,2 %, что на 2,9 % больше соответствующего показателя предыдущего года. Прирост объемов межбюджетных трансфертов по сравнению с предыдущим годом составил 31,2 %. Из них дополнительная дотация на выравнивание финансовой обеспеченности (сверх утвержденных в госбюджете объемов) – 14,3 % [20].

На сегодня большинство территориальных общин в сельских территориях не способны выполнять собственные полномочия. Дотационность 5419 местных бюджетов превышает 70 %, 483 территориальные общины на 90 % содержатся за счет средств государственного бюджета.

По мнению М. Ставнийчук, «если положение не изменится, то за пять лет мы будем иметь ситуацию, когда госбюджет на 70 % будет финансировать решение местных проблем» [21].

Не менее болезненным является вопрос о передаче средств из низших бюджетов в высшие (так называемое изъятие), что позволяет осуществлять перераспределительные процессы бюджетных средств внутри бюджетной системы вследствие существующих диспропорций между бюджетами.

Как свидетельствуют данные, на 2013 год предусматривалось увеличение на 45 % объема средств, подлежащих изъятию из местных бюджетов в государственный бюджет Украины [22]. Между тем, практика масштабного изъятия финансовых ресурсов не стимулирует экономическую инициативу на местах, создает социальную напряженность, а следовательно требует изменения акцентов политики выравнивания.

Кроме трансфертов, важным инструментом выравнивания вертикального дисбаланса является предоставление бюджетных займов и бюджетного кредита. За счет ссуд в

европейских странах формируется, как правило, 10–15% доходов местных бюджетов [23, с. 27]. В Украине в 2012 году по сравнению с предыдущим годом, уровень выполнения годового плана по предоставлению кредитов снизился на 2,2 % и составил 50,6 %.

Важной проблемой при этом является значительная централизация полномочий на законодательном уровне, преобладание трансфертов над собственными финансовыми ресурсами, ограниченность финансовой самостоятельности, создание зависимости развития экономики и социальной сферы негативно влияют на состояние социально-экономического развития местного самоуправления.

Тогда как в развитых странах мира территориальные общины, которые опираются на собственные финансы, являются стабилизатором социально-политического строя и финансово-экономической ситуации в государстве. Экономический их рост происходит вместе с ростом значения регионального фактора, финансов местных органов власти в решении стратегических задач развития территорий.

Кроме того, также важной проблемой, с которой сталкиваются органы местного самоуправления, является необходимость изменений пространственной организации. Существенным недостатком современного административно-территориального устройства являются чрезмерная его раздробленность, существование специфических административно-территориальных образований, на территории которых расположены несколько самостоятельных административно-территориальных единиц, несовершенная классификация городов по административному признаку; недостаточное обеспечение финансово-экономической и социальной самодостаточности административно-территориальных единиц, прежде всего, сел; неопределенность четких границ административно-территориальных единиц и населенных пунктов.

Институт трансформации общества еще с середины 90-х годов направил серьезные интеллектуальные усилия на разработку эффективной модели административно-территориальной реформы и становления реального местного самоуправления в нашей стране. В результате многолетней научно-практической деятельности в рассматриваемом направлении Институтом трансформации общества совместно с научно-исследовательскими институтами, учебными заведениями, городскими председателями в Украине была разработана комплексная модель, вобравшая в себя опыт Скандинавских стран, таких государств с устоявшейся демократией, как Франция и Германия, а также новых европейских демократических стран. Институт трансформации общества еще с середины 90-х годов направил серьезные интеллектуальные усилия на разработку эффективной модели административно-территориальной реформы и становления реального местного самоуправления в нашей стране.

В тоже время модель не нашла своего применения. Реформирование административно-территориального устройства, которое является актуальным вопросом сегодня, призвано оптимизировать систему управления территориями, упорядочить взаимоотношения органов власти различных иерархических уровней, а в конечном итоге – способствовать повышению уровня жизни каждого гражданина.

Количественный принцип, по нашему мнению, не может быть доминирующим в таком очень деликатном вопросе, который является судьбоносным для конкретных жителей районов, сел и поселков. Если при таком подходе разделить территориальные общины, то управленческие услуги не приблизятся, а удалятся от человека.

Выводы. Подытоживая вышесказанное следует отметить, что в современных условиях в Украине бюджетное регулирование не способствует полному обеспечению финансовой самостоятельности развития территориальных образований. Система бюджетного регулирования не направлена на согласование ключевых вопросов в области бюджета и налогообложения между уровнями государственной и местной власти. Это не способствует развитию горизонтального и вертикального финансового регулирования бюджетной обеспеченности территориальных образований, разработке эффективного и рационального механизма распределения централизованной финансовой помощи.

Поэтому, по нашему мнению, приоритетными в усовершенствовании системы финансового обеспечения социально-экономического развития территорий станут следующие предложения:

1. Создание эффективной модели бюджетного устройства страны должно базироваться на принципах децентрализации, субсидиарности, территориальности, правовой, организационной и материально-финансовой самостоятельности.

2. Развитие по принципу субсидарности должно обеспечить полноту субъектности (свободы и ответственности) на первичном уровне общественно-властных отношений.

3. Надлежащее функционирование системы местного самоуправления в направлении полноценного обеспечения потребителей общественных услуг требует эффективного государственного регулирования развития общественных стандартов в современных экономических условиях.

4. Действенным стимулом социально-экономического развития территорий должно стать совершенствование системы бюджетного планирования. Его осуществляют путем учета индекса развития человеческого потенциала (среднего коэффициента продолжительности жизни, уровня образования и финансовой обеспеченности).

5. Важным является выбор бюджетных программ, устранение рисков бюджетных средств, планирование местных бюджетов основано на принципах программно-целевого метода.

6. Направлением совершенствования системы бюджетного регулирования и обеспечения самостоятельности территориальных общин является зачисление налога на прибыль предприятий негосударственной формы собственности к доходам, которые не учитываются при определении объема межбюджетных трансфертов (2 корзина).

7. Благоприятным станет зачисление части платы за землю в бюджет развития, что будет способствовать формированию прямой зависимости между фискальной активностью местных органов власти и их инвестиционными возможностями.

8. Соответствующее функционирование территорий невозможно без изменения административно-территориального устройства, которое должно соответствовать новым задачам независимой Украины и глобальным вызовам. А именно, организация новой реформированной системы административно-территориального устройства должно обеспечить единый подход к предоставлению публичных услуг, выработать унифицированные единые стандарты их предоставления по всей территории государства.

Перспективы дальнейших исследований. Относительно перспектив дальнейших исследований в этом направлении, то они заключаются в исследовании особенностей бюджетно-налогового потенциала территорий в Украине, учитывая положительный опыт зарубежных стран.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

9 Про схвалення Концепції реформування місцевих бюджетів / Постанова Кабінету Міністрів України від 23 травня 2007 р. N 308-р [Електронний ресурс] / Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/308-2007-%D1%80>.

10 Програма економічних реформ на 2010-2014 роки «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава» / Комітет з економічних реформ при Президентові України [Електронний ресурс] / Режим доступу: <http://www.president.gov.ua>.

11 Остаточний звіт. Консультативна підтримка реформи місцевих бюджетів. / Світовий банк [Електронний ресурс] / Режим доступу: www.minfin.gov.ua/file/link/316392/Final_report_QCB.

12 Бюджетний моніторинг: Аналіз виконання бюджету за січень-вересень 2013 року [Електронний ресурс] / Режим доступу: <http://www.ibser.org.ua/UserFiles/File/Monitor%20Q>.

13 Криниця С.О. Бюджетне регулювання регіонального розвитку / С. Криниця // Фінансовий простір. – № 1 (5). – 2012. – [Електронний ресурс] / Режим доступу: <http://fp.cibs.ck.ua/files/1201/12ksobro.pdf>.

14 Вільна енциклопедія. Бюджетне регулювання. [Електронний ресурс] / Режим доступу: <http://uk.wikipedia.org>.

15 Термінологічний словник [Електронний ресурс] / Режим доступу: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/TS001892.html.

16 Павлюк К. В. Бюджет і бюджетний процес в умовах транзитивної економіки України [Текст]: моногр. / К. В. Павлюк / . – К.: НДФІ, 2006. – 584с.

17 Воронова Л. К. Фінансове право України / Л. К. Воронова / [Електронний ресурс] / Режим доступу: http://pidruchniki.ws/pravo/finansove_pravo_ukrayini_-voronova_lk.

18 Кириленко О. П. Місцеві бюджети України (історія, теорія, практика) [Текст] / О. П. Кириленко. – К.: НІОС, 2000. – 384 с

- 19 Чугунов І. Я. Бюджетна система як інструмент регулювання економічного розвитку [Текст]: автореф. дис. на здобуття наук. ступ. д-ра економ. наук: спец 08.04.01 „Фінанси, грошовий обіг і кредит” / І. Я. Чугунов / – К.: НАН України. Ін-т екон. прогнозування, 2003. – 37 с.
- 20 Усков І. В. Бюджетне регулювання в умовах розвитку системи місцевих фінансів. / І. В. Усков // Экономика и управление. – № 3. – 2012 / [Електронний ресурс] / Режим доступу: http://pk.napks.edu.ua/library/compilations_vak/eiu/2012/3/p_63_68.pdf.
- 21 Фролов С. М. Науково-методичні засади бюджетного регулювання розвитку територій / С. М. Фролов, М. А. Деркач [Електронний ресурс] / Режим доступу: http://lib.uabs.edu.ua/library/Visnik/Numbers/2_31_2011.
- 22 Термінологічний словник [Електронний ресурс] / Режим доступу: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/TS001892.html.
- 23 Бечко П. К. Місцеві фінанси / П. К. Бечко / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://p-for.com/book_439_glava_21_5.3_Metodi_bjudzhethnogo_regul.html.
- 24 Постанова Кабінету Міністрів України від 8 грудня 2010 р. №1149 «Деякі питання розподілу міжбюджетних трансфертів» / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1149-2010-%EF>.
- 25 Виконання доходів місцевих бюджетів, що враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів станом на 01.01.2014 року / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://minfin.gov.ua/control/uk/publish/archive/main?cat_id=292741.
- 26 Підходи до формування місцевих бюджетів мають бути змінені / Аналіз Рахункової палати про формування та використання міжбюджетних трансфертів, наданих з Державного бюджету України місцевим бюджетам у 2012-2013 роках / / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.civica.org/news/view.html?q=2215090>.
- 27 Бюджетний кодекс України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>.
- 28 Підходи до формування місцевих бюджетів мають бути змінені / Аналіз Рахункової палати про формування та використання міжбюджетних трансфертів, наданих з Державного бюджету України місцевим бюджетам у 2012-2013 роках [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.civica.org/news/view.html?q=2215090>.
- 29 Ставнічук М. Ставнічук порахувала, що 5419 місцевих бюджетів дотаційні більш, ніж на 70% [Електронний ресурс] / Режим доступу: <http://www.unian.ua/politics/722736-stavniychuk-porahuvala-scho-5419-mistsevih-byudjetiv-dotatsiyni-bilsh-nij-na-70.html>.
- 30 Стан місцевого самоврядування 2012 / Асоціація міст України [Електронний ресурс] / Режим доступу: <http://www.yl.edu.te.ua>.
- 31 Кравченко В. І. Місцеві фінанси України: Навч. посібн. / В. І. Кравченко / – К.: Т-во «Знання», КОО, 1999. – 487 с.