

ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ
ВЫСШЕГО ПРОФЕССИОНАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ
РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА И
ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ОРЛОВСКИЙ ФИЛИАЛ

**РАЗВИТИЕ ИНСТИТУТА
ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ В РЕГИОНАХ:
МЕЖДУНАРОДНЫЙ И РОССИЙСКИЙ ОПЫТ**

*Международная научно-практическая конференция
(19 сентября 2013 года)*

Том III

ОРЕЛ
2013

ББК 67.401.02я43

P-17

*Рекомендовано к изданию Ученым Советом
Орловского филиала РАНХиГС*

Составитель

Щеголев А.В.

- P-17 Развитие института государственной службы в регионах: международный и российский опыт.** Международная научно-практическая конференция (19 сентября 2013 г.). В 3-х т. Т. III / Под общей редакцией доктора политических наук, профессора В.Ф. Ницевича. – Орёл: Изд-во ОФ РАНХиГС, 2013. – 352 с.
ISBN 978-5-93179-348-1

Сборник подготовлен по материалам выступлений участников международной научно-практической конференции «Развитие института государственной службы в регионах: международный и российский опыт» (19 сентября 2013 г.), организованной Орловским филиалом РАНХиГС.

Целью конференции явилось обсуждение актуальных вопросов государственной службы в современных российских условиях, выработка рекомендаций по формированию стратегических приоритетов в сфере управления, а также для эффективного развития государственной службы, как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов Российской Федерации и зарубежом.

В сборнике представлены исследования представителей органов государственной власти, профессорско-преподавательского состава, докторантов, аспирантов и студентов посвященные актуальным проблемам государственной службы.

Материалы публикуются в авторской редакции.

ББК 67.401.02я43

ISBN 978-5-93179-348-1

© Издательство ОФ РАНХиГС, 2013

ФИНАНСОВОЕ ВЫРАВНИВАНИЕ В КОНТЕКСТЕ ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ ТЕРРИТОРИЙ В УКРАИНЕ

Глушченко Ю.А.,

НАГУ при Президенте Украины

В современных условиях развития Украины существует тенденция углубления межрегиональных диспропорций и концентрации основных экономических ресурсов в рамках отдельных регионов, что приводит к значительным территориальным разногласиям.

Разность уровней экономического развития, разнообразие природно-климатических условий, особенности существующей сети объектов социальной и бытовой инфраструктуры требуют совершенствования механизма формирования доходов и межбюджетного регулирования, а также эффективного финансового выравнивания.

Указанные вопросы неоднократно освещались в выступлениях Президента Украины В.Ф. Януковича. В частности, по его убеждению необходимо разработка более прозрачной формулы расчетов межбюджетных трансфертов. Также он считает, что предоставление дотаций из государственного бюджета должно осуществляться на основе совершенной нормативно-правовой базы и исходя из объективных потребностей местной власти [1].

Стратегическими в данном направлении являются государственные мероприятия, предусмотренные Программой экономических реформ на 2010-2014 годы «Богатое общество, конкурентоспособная экономика, эффективное государство» [2].

Реализация стратегии бюджетной политики Украины в 2013–2014 годах нацелена на улучшение взаимоотношений государственного и местных бюджетов. Прежде всего, за счет расширения финансовой базы местных органов власти, увеличения объема поступлений от собственных источников местных бюджетов, предоставления государственной поддержки через фонд регионального развития [3, с. 19; 4].

Развитие государства в направлении построения демократии, внедрении европейских социально – экономических стандартов граждан

требует применения эффективных механизмов государственного управления. Одним из таких, является финансовое выравнивание местных бюджетов, нацеленное на достижение баланса интересов различных уровней власти.

В экономической литературе финансовое выравнивание определяется как приведение в соответствие расходов бюджетов (по экономической и функциональной классификации) к гарантированному государством минимальному уровню социальных услуг в расчете на одного жителя, а также ликвидация значительных диспропорций в осуществлении расходов в разрезе отдельных территорий [5, с. 28].

Исследованию теоретических основ финансового выравнивания посвящены труды зарубежных ученых Р. Вагнера, А. Шаха, П. Мишлера, М. Смарта, Л. Уилсона и др.

Проблемам финансового выравнивания уделено немало внимания в трудах многих известных украинских ученых, среди которых В.И. Кравченко, С.А. Буковинский, И.А. Лунина, А. Кириленко, К.В. Павлюк, М. Романов, А. Хорошева, Ю. Яценко, и др.

В частности, исходя, из результатов проведенных исследований С. Буковинский считает, что одним из рычагов финансовой обеспеченности местного самоуправления является закрепление принципиально новой системы выравнивания доходов и расходов бюджетов разных уровней [6, с. 8].

В своих трудах О. Кириленко отмечает, что финансовое выравнивание необходимо осуществлять при формировании бюджетов развития с учетом объема бюджетных ресурсов, которые могут быть направлены на финансирование расходов инвестиционного и инновационного характера [7].

Стратегическое решение проблемы финансового выравнивания М. Романов видит в необходимости проведения, прежде всего административно-территориальной реформы и распределение обязанностей органов государственной власти и местного самоуправления по представлению государственных и общественных услуг [8].

Учитывая существенные достижения в этом направлении, нерешенными остаются отдельные проблемы совершенствования системы финансового выравнивания, в частности вопросы бюджетного регулирования и финансовой помощи территориям в виде межбюджетных трансфертов, используя формульную методику расчета объема доходов, расходов и трансфертов местным бюджетам Украины с учетом определенных особенностей регионов.

Существующие проблемные вопросы подтолкнули к выбору направления исследования и определили его тему, которая определяется,

как исследование практики внедрения, а также разработка и обоснование методов совершенствования проведения финансового выравнивания в Украине.

Проводя, исследование мы увидели, что многие ученые в этой отрасли сходятся во мнении, что финансовое выравнивание в украинском законодательстве не систематизировано, а лишь представлено отдельными положениями Бюджетного кодекса Украины, законами Украины «О Государственном бюджете Украины» и соответствующими постановлениями Кабинета Министров Украины [9, с. 225].

Результаты практического применения Формулы распределения объема межбюджетных трансфертов, определенной Постановлением Кабинета Министров Украины от 08.12.10 г. № 1149 свидетельствуют о недостатках при применении коэффициента «альфа», использование которого не обеспечивает равномерное предоставления общественных услуг через уменьшение межтерриториальной асимметрии распределения бюджетных доходов [10].

Одним из наиболее существенных пробелов в расчете трансфертов является абстрагирование от реально существующих кризисных процессов. Используемые номинальные показатели доходов за три предыдущих года не отражают реальной возможности планового года, особенно это касается городов со значительным промышленным потенциалом.

С точки зрения обеспечения вертикального выравнивания качества и доступности услуг а также использование эффекта масштаба, следует отметить о несоответствии расходных обязательств собственным ресурсам. Несовершенство механизма формирования чистых доходов местных бюджетов подтверждает показатель снижения их доли (без учета межбюджетных трансфертов) в общей сумме сводного бюджета государства от 45,7% в 2008 году к 22,6% в 2012 году (в 2,0 раза) [11; 12, с. 48].

В свою очередь ограниченность закрепленных и собственных доходов требует получения централизованной помощи в виде межбюджетных трансфертов, которые в структуре доходов местных бюджетов в 2012 году составили 55,2%, что на 12,2% больше соответствующего показателя 2007 года.

Рассматривая структуру трансфертов следует отметить, что главной их составляющей является дотация выравнивания, которая в 2012 году составила 41,5% общего объема, или увеличилась по сравнению с 2007 годом на 33,1 млрд. грн. (в 2,8 раза). В 2011 году высоких пределов она достигла в доходах Закарпатской области – 78%, Тернопольской – 84,9% и Волынской – 75,8% [13]. В результате, тотальная дотационность местных

бюджетов Украины ставит под сомнение эффективность действующей системы финансового выравнивания и свидетельствует о чрезмерно централизованном сбалансировании местных бюджетов.

Существующие в Украине «единые нормативы расходов» и «финансовые нормативы бюджетной обеспеченности» не способствуют обеспечению потребностей на уровне государственных стандартов, поскольку определяются отдельно для каждой отрасли, исходя из общих ресурсов сводного бюджета и первоочередности социальных расходов, а также осуществляются без применения корректирующих индикаторов.

Из этого следует сделать вывод, что процедура финансового выравнивания, осуществляемая в Украине на основе Формулы распределения объема межбюджетных трансфертов, не учитывает объективных критериев оценки доходного потенциала в сравнении с расходными потребностями территорий. Кроме того, она порождает потребительские тенденции и не предусматривает реальных рычагов стимулирования местных органов власти к расширению налоговой базы, не учитывает дополнительных инструментов покрытия фискальных отличий внутри региона и специфических особенностей развития регионов.

В то время как, зарубежный опыт подтверждает, что большинство развитых стран выработали определенный инструментарий эффективного финансового выравнивания. Он включает: систему государственных социальных общественных стандартов и общественных услуг, фонды финансового выравнивания, систему трансфертов «бедным» территориям и взносы «богатых» территорий в фонды финансового выравнивания с учетом прозрачных механизмов, а также систему четкого распределения обязанностей между уровнями власти.

При этом целью финансового выравнивания является достижение ситуации, когда объем местных налогов, воспроизводит лишь результат собственного выбора общины, но никоим образом не оказывается на уровне предоставляемых местными властями услуг, на эффективности использования ресурсов или на экономическом результате их деятельности.

Отдельные украинские ученые, в частности Ю.А. Яценко считают, что перспективными направлениями для применения в государстве является диверсификация форм, методов и инструментов, определение целей, принципов и задач финансового выравнивания. Точнее использование объективных и дифференцированных критериев оценки расходных потребностей территорий, инструментов стимулирования местных органов власти к наращиванию доходного потенциала, а также децентрализации

ции компетенций в проведении оценки фискального потенциала территорий и расчета финансовых трансфертов выравнивания.

Мы присоединяемся к этому мнению, кроме того, считаем, что совершенствование механизма финансового выравнивания требует уточнения методики расчета объемов местных бюджетов, исходя из социально необходимого норматива, основанного на законодательно установленных современных социальных стандартах и нормативах, с учетом корректных индикаторов.

Необходимым является предоставление приоритетов городам-донорам, путем установления коэффициента выравнивания «альфа» к рассчитанному по формуле объему средств, подлежащих передаче в государственный бюджет, в размере 0,6, а также применение более действенного понижающего коэффициента с исключением разовых поступлений в местные бюджеты.

По нашему мнению существенным решением поставленной задачи станет также проведение консультаций органов местного самоуправления с центральным правительством по вопросам определения объемов и параметров формул распределения межбюджетных трансфертов, а также нюансов создания фондов финансового выравнивания в Украине.

Список литературы

1. Янукович В.Ф. Децентралізація бюджетної системи важлива для розширення матеріальної бази самоврядування міст [Електронний ресурс] / режим доступу: <http://www.president.gov.ua/news/25571.html>
2. 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/docs/Programa_reform_1.pdf
3. Бюджетна політика в Україні в умовах ризиків сповільнення економічної динаміки: [аналітична доповідь]. – К.: НІСД, 2012. – 25 с.
4. Про основні напрямки бюджетної політики на 2014 рік / Проект Постанови Верховної Ради України / [Електронний ресурс] / Режим доступу: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/DG24X00A.html
5. Бечко П.К. Місцеві фінанси / П.К. Бечко, О.В. Ролінський / [електронний ресурс] / Режим доступу: http://ebooktime.net/book_213_glava_28_5.2
6. Буковинський С.А. Удосконалення фінансового вирівнювання за безпечення територіальних громад / Буковинський С.А. // Фінанси України. – 1999. – № 5(41). – С. 8–16

7. Кириленко О.П. Між бюджетні відносини: стан і проблеми удо- сконалення / О.П. Кириленко // Фінанси України. – 2000. – № 6. – С. 64–69.
8. Романів М.В. Фінансове вирівнювання як індикатор цивілізованої країни / М.В. Романів // Фінансовий контроль. –2005. – № 5, [Електронний ресурс] / Режим доступу:<http://www.dkrs.gov.ua/kru/uk/publish/article/35186>
9. Яценко Ю.О. Нова модель фінансового вирівнювання місцевих бюджетів в Україні / Ю.О. Яценко // Актуальні проблеми економіки. – 2010. – №7(109). – С. 222–229.
10. Деякі питання розподілу обсягу міжбюджетних трансфертів. Поста- нова Кабінету Міністрів України від 8 грудня 2010 р. N 1149 [Електронний ресурс] / Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1149-2010-%D0%BF>
11. Мірошниченко О. Стабілізація місцевих бюджетів у забезпеченні фінансової безпеки держави [Електронний ресурс] / Мірошниченко О. // Режим доступу: <http://news.pn/ru/public/69406>
12. Бюджетний моніторинг: Аналіз виконання бюджету за 2012 рік [Електронний ресурс] // Режим доступу: http://www.ibser.org.ua/UserFiles/File/Monitor%20Quarter%202012/KV_IV
13. Данилишин Б. Настав час бюджетної федералізації України / Б. Данили- шин / [Електронний ресурс] / Режим доступу: <http://www.epravda.com.ua/columns/>

СОДЕРЖАНИЕ

Раздел 3. «Инновационные модели экономического обеспечения регионального управления и местного самоуправления»

Базарная О.В.

Программно-целевое моделирование в Украине 3

Бачевская И.П.

Инновации в инвестиционной политике Украины:
региональный аспект 8

Булавин С.А.

Формы осуществления парламентского контроля
банковской деятельности в условиях становления
публичного администрирования в Украине. 12

Воронов А.И.

Инновационное лидерство: моделирование
подготовки менеджеров 15

Глущенко Ю.А.

Финансовое выравнивание в контексте
экономического развития территорий в Украине 22

Гоголь Т.В.

Формирование инновационной модели развития
сельских территорий в рамках региональной политики 28

Гончарова М.А.

Актуальные вопросы разработки инновационных моделей
экономического обеспечения регионального управления и
местного самоуправления. 32

Горбов В.А.

Совершенствование государственного антикризисного
социально-экономического управления регионами 37

Горбова И.Н.

Проектирование инновационно-ориентированного
регионального управления 41

Гришина А.Н.

Региональная система инфраструктурного обеспечения
малого предпринимательства: проблемы и перспективы развития . . . 45

**РАЗВИТИЕ ИНСТИТУТА
ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ В РЕГИОНАХ:
МЕЖДУНАРОДНЫЙ И РОССИЙСКИЙ ОПЫТ**

*Международная научно-практическая конференция
(19 сентября 2013 года)*

Том III

Технический редактор Козлов Е.А.

Подписано в печать 13.12.2013 г. Формат 60x84¹/₁₆.
Бумага офсетная. Печать офсетная. Усл. печ. л. 22,0.
Тираж 500 экз. (1-й завод – 70 экз.) Заказ № 169.

Отпечатано в Издательстве ОФ РАНХиГС
г. Орел, ул. Панчука, 1.