

УДК 336.15

**ПОВЫШЕНИЕ ФИНАНСОВОЙ САМОСТОЯТЕЛЬНОСТИ
РЕГИОНОВ В КОНТЕКСТЕ ПРОВЕДЕНИЯ РЕФОРМЫ
В СФЕРЕ МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ**

Корчинский В.Е.

*Таврический национальный университет им. В.И. Вернадского, Симферополь, Украина
e-mail: v_korchinski@mail.ru*

В работе исследуются проблемы сбалансированности финансовых ресурсов местных бюджетов за счет повышения их финансовой самостоятельности в контексте реформирования системы межбюджетных отношений. Автором проведен анализ состава доходов местных бюджетов и роли межбюджетных трансфертов. Предложены направления повышения финансовой самостоятельности местных бюджетов за счет реформирования межбюджетных отношений.

Ключевые слова: местные бюджеты, финансовые ресурсы местных бюджетов, межбюджетные отношения, межбюджетные трансферты.

ВВЕДЕНИЕ

Основой финансовой стабильности государства является бюджетное самообеспечение регионов и муниципальных образований, то есть каждая административно-территориальная единица имеет право на экономическую самостоятельность, существование которой невозможно без наличия у каждого органа власти собственного бюджета, а соответственно и права его составления, утверждения и выполнения без вмешательства вышестоящих органов власти. То есть каждый орган власти должен владеть относительной самостоятельностью в управлении налогами и другими платежами, которые поступают в соответствующий бюджет. Но следует отметить, что полного бюджетного самофинансирования местных органов власти и самоуправления не наблюдается, ни в одной стране мира. Существует определенная зависимость регионов от центра, но это не означает отсутствие стабильной доходной базы местных бюджетов, то есть существует часть доходов, которая формируется на основе самообеспечения, а другая часть создает необходимую зависимость от центральных органов власти и представлена отчислениями от общегосударственных налогов и трансфертами.

Формирование эффективно функционирующего государственного сектора экономики, в частности в сфере предоставления местных общественных услуг, требует разработки действенных механизмов регулирования межбюджетных отношений. Несмотря на нормирование в Бюджетном кодексе Украины многих составляющих системы межбюджетных отношений, на сегодня можно сказать, что это не стало толчком к развитию местного самоуправления, укреплению его финансовой основы, не обеспечило стабильности и предсказуемости в отношениях между центром и органами местного самоуправления, не внесло ясности относительно распределения функциональных полномочий в бюджетной сфере [1].

Межбюджетные отношения являются важным инструментом усовершенствования финансовых отношений между центральными и местными органами власти, действенным фактором экономического и политического развития Украины.

Проблемы повышения финансовой самостоятельности местных органов власти и реформирования межбюджетных отношений изучались отечественными и зарубежными экономистами, среди которых следует отметить работы О. Кириленко, Ю. Острищенко, К. Павлюк, Н. Старостенко Я. Цимбаленко и других [2-6].

Целью работы является формирование предложений по повышению финансовой самостоятельности регионов за счет реформирования межбюджетных отношений.

РЕЗУЛЬТАТЫ ИССЛЕДОВАНИЯ

Одной из важнейших функций межбюджетных отношений является выполнение ими роли проводника государственной стратегии в регионах страны и, в определенной мере, обеспечение обратной связи относительно эффективности внедрения этой стратегии. На макроэкономическом уровне система межбюджетных отношений влияет на: стабильность поступлений в бюджеты всех уровней и темпы экономического роста. На микроэкономическом уровне межбюджетные отношения определяют: эффективность использования местных ресурсов; качество и объем предоставления социальных услуг; развитие частного сектора; улучшение инвестиционного климата в регионах.

Каждый год в государстве поднимаются спорные вопросы между центром и регионами относительно распределения финансовых ресурсов. Поэтому проблема реформирования и изменения действующей системы межбюджетных отношений становится актуальной на сегодняшний день.

Межбюджетные отношения - это отношения между государством, АР Крым и органами местного самоуправления относительно обеспечения соответствующих бюджетов финансовыми ресурсами, необходимыми для выполнения функций.

Целью регулирования межбюджетных отношений является обеспечение соответствия между полномочиями на осуществление расходов, закрепленных законодательными актами Украины за бюджетами, и бюджетными ресурсами, которые должны обеспечивать выполнение этих полномочий.

Основанием для существования межбюджетных отношений является:

- определенное в законодательстве разграничение полномочий между государственной исполнительной властью и органами местного самоуправления;
- гарантия финансирования расходов на реализацию предоставленных полномочий со стороны государства органам местного самоуправления;
- действующий порядок разделения доходов и расходов между уровнями бюджетной системы и местными бюджетами разных видов;
- поддержка «бедных» в финансовом понимании регионов и соответствующих бюджетов;

- изъятие средств в относительно «богатых» в финансовом понимании регионов и соответствующих бюджетов;
- различные формы взаимоотношений, которые возникают в процессе исполнения бюджетов (взаимозачеты, бюджетные займы и др.).

Основой межбюджетных отношений является разделение доходов и расходов между уровнями бюджетной системы, основанное в соответствии с разделением полномочий органов государственной власти и местного самоуправления. Однако разделение доходов, осуществленное на единых началах для бюджетов соответствующего уровня не дает возможности сбалансировать абсолютно все бюджеты. Причиной является то, что существуют значительные отличия в формировании доходов и структуре расходов бюджетов территориальных единиц, которые имеют объективный характер и обусловлены:

- различным уровнем экономического развития хозяйственных комплексов административно – территориальных единиц и их специализацией;
- разнообразием природно-климатических, экологических условий;
- наличием развитых путей сообщения;
- количеством населения, его возрастным составом;
- наличием социальной и бытовой инфраструктуры и ее состоянием и другие.

Влияние этих факторов определяет разный налоговый потенциал, который непосредственно влияет на формирование доходной базы местных бюджетов; различную стоимость услуг, которые предоставляют местные органы власти; неодинаковую потребность в средствах, которые направляются на поддержку социально незащищенных слоев населения, содержание объектов социально – культурной сферы и др.

Движение бюджетных ресурсов в процессе межбюджетных отношений происходит в различных формах: преимущественно в виде межбюджетных трансфертов, взаиморасчетов, а так же объединения средств бюджетов.

Через организационные формы межбюджетных отношений становится возможным использование бюджета для обеспечения межтерриториального распределения общественного продукта, регулирование народно - хозяйственных пропорций, управление экономическими процессами на макро- и микроуровне. Рассмотрение сторон межбюджетных отношений дает возможность определить местные бюджеты как совокупность форм организации бюджетных отношений, из-за которых часть бюджетных ресурсов государства направляются в распоряжение местных органов власти для обеспечения функций управления местным сектором экономики.

Регулирование межбюджетных отношений государственного бюджета с местными бюджетами осуществляется путем предоставления из государственного бюджета межбюджетных трансфертов, а также за счет закрепленных за местными бюджетами общегосударственных налогов, сборов, бюджетных займов для покрытия временных кассовых разрывов.

Межбюджетные трансферты – средства, которые безвозмездно и безвозвратно передаются из одного бюджета в другой.

Межбюджетные трансферты, в соответствии с Бюджетным кодексом Украины, делят на такие виды:

1. Дотация выравнивания – межбюджетный трансферт на выравнивание доходной части бюджета, который их получает, т.е. проведение финансового выравнивания.

2. Субвенция - межбюджетные трансферты для использования с определенной целью в порядке, определенном тем органом, который принял решение о предоставлении субвенции. Характерным признаком субвенций является целевое использование полученных средств, основными направлениями которого являются: осуществление программ социальной защиты; компенсация потерь доходов бюджетов местного самоуправления в связи с исполнением собственных полномочий вследствие предоставления льгот, установленных государством; содержание объектов совместного пользования или ликвидация негативных последствий деятельности таких объектов и др.

Из государственного бюджета местным бюджетам в последние годы предоставляются субвенции:

- на социально-экономическое развитие регионов;
- реализацию мероприятий по предупреждению аварий и предотвращению техногенных катастроф в жилищно-коммунальных хозяйствах и др.;
- осуществление инвестиционных проектов
- сохранение исторической застройки городов и объектов историко-культурного наследия Украины;
- выполнение различных социальных программ. В современных условиях важное значение приобретает выделение субвенций, связанных с реализацией программ социальной защиты населения. На протяжении последних лет из государственного бюджета предоставлялись такие субвенции: на выплату помощи малообеспеченным семьям, детям – инвалидам и инвалидам с детства; на строительство и приобретение жилья; компенсацию за льготный проезд отдельных категорий граждан; выплату жилищных субсидий на оплату коммунальных услуг; на содержание детей – сирот и др.

3. Средства, передаваемые в Государственный бюджет Украины и местные бюджеты из других местных бюджетов. В случае если местный бюджет имеет превышение расчетного объема доходов над расчетным объемом расходов соответствующего бюджета (расчетов с применением финансовых нормативов бюджетной обеспеченности и корректирующих коэффициентов), для такого бюджета устанавливается объем средств, который подлежит передаче в государственный бюджет.

4. Другие дотации [7].

В статье 98 Бюджетного кодекса, Законе Украины «О межбюджетных отношениях между районным бюджетом и бюджетами территориальных общин сел, поселков, городов и их объединений» [8] и постановлении Кабинета Министров «Об утверждении Формулы распределения объема межбюджетных трансфертов между государственным и местным бюджетами» определено, что распределение объема межбюджетных трансфертов (дотаций выравнивания и средств, которые

передаются в государственный бюджет) между государственным и местными бюджетами определяется на основе формулы, которая утверждается Кабинетом Министров Украины [9]. Кроме этого, в статье установлены ключевые параметры, которые должны быть учтены в формуле, а именно:

- финансовые нормативы бюджетной обеспеченности и корректирующие коэффициенты к ним. Финансовый норматив бюджетной обеспеченности определяется путем деления общего объема финансовых ресурсов, направляемых на реализацию бюджетных программ, на количество граждан или потребителей социальных услуг. Корректирующие коэффициенты утверждаются Кабинетом Министров Украины и учитывают различия в стоимости предоставления социальных услуг в зависимости от: количества населения и потребителей услуг и социально-экономических, демографических, климатических, экологических и других особенностей административно – территориальных единиц;

- количество жителей и количество потребителей социальных услуг;

- индекс относительной налоговоспособности соответствующего города или района - это коэффициент, который определяет уровень налоговоспособности административно - территориальной единицы в сравнении с аналогичным средним показателем по Украине в расчете на одного жителя. Индекс определяют на основе отчетных данных о фактических поступлениях соответствующих налогов, сборов в эти бюджеты за три последние бюджетные периода, предшествующих году, в котором формируются показатели бюджета на плановый бюджетный период. Применение данного индекса дает возможность осуществить перераспределение ресурсов в середине бюджетной системы на основах объективности с использованием формульного подхода для проведения финансового выравнивания;

- прогнозный показатель корзины доходов бюджетов местного самоуправления – для бюджетов г. Киева и Севастополя, городов республиканского (Автономной Республики Крым) и областного значения, и прогноз доходов, которые учитываются при определении объемов межбюджетных трансфертов – для районных бюджетов;

- коэффициент выравнивания – коэффициент, который применяется при расчете объемов дотации выравнивания и средств, которые передаются в государственный бюджет из местных, с целью укрепления доходной базы бюджетов местного самоуправления, и определяется в пределах от 0,6 до 1.

Объем дотаций выравнивания из государственного бюджета, которые предоставляются бюджету Автономной Республики Крым, областным бюджетам, бюджетам городов Киева и Севастополя, бюджетам городов республиканского Автономной Республики Крым и областного значения и бюджетам районов, или средств, передаваемых из этих бюджетов в государственный бюджет (T_i), определяется по общему фонду бюджета административно - территориальной единицы как разность между расчетным объемом расходов (V_i), прогнозным показателем объема доходов (корзины доходов), что аккумулируют на ее территории (D_i) с применением коэффициента выравнивания (α_i) по такой формуле:

$$T_i = \alpha_i (V_i - D_i)$$

Таким образом, в современных условиях трансферты занимают важное место в межбюджетных отношениях; вместе с введением в действие Бюджетного кодекса они стали основным методом бюджетного регулирования.



Рис. 1. Динамика межбюджетных трансфертов местным бюджетам
 Источник: составлено автором по материалам Министерства финансов Украины [10]

Межбюджетные трансферты занимают большую долю в доходах местных бюджетов Украины, за последние годы их доля увеличилась (см. рис. 2). Прежде всего, следует указать, что на протяжении 2002-2009 гг. сложилась стойкая тенденция к уменьшению удельного веса собственных доходов местных бюджетов в общем их объеме. С другой стороны, наблюдается тенденция к росту доходов местных бюджетов за счет межбюджетных трансфертов, которые предоставляются из государственного бюджета. Если в 2002 г. удельный вес трансфертов в доходной части местных бюджетов составлял 31,2%, то в 2003 г. он увеличился до 34,1 %, а в 2006 г. составлял 45,0 %, а в 2009 – 46,7%.

Сегодня используются как дотации, так и субвенции, причем произошло расширение перечня целевых субвенций (см. рис. 3.). В структуре трансфертов наибольшую долю составляют дотации выравнивания (около 50% от общего объема межбюджетных трансфертов), а среди субвенций – субвенции социальной защиты населения (больше 30%).

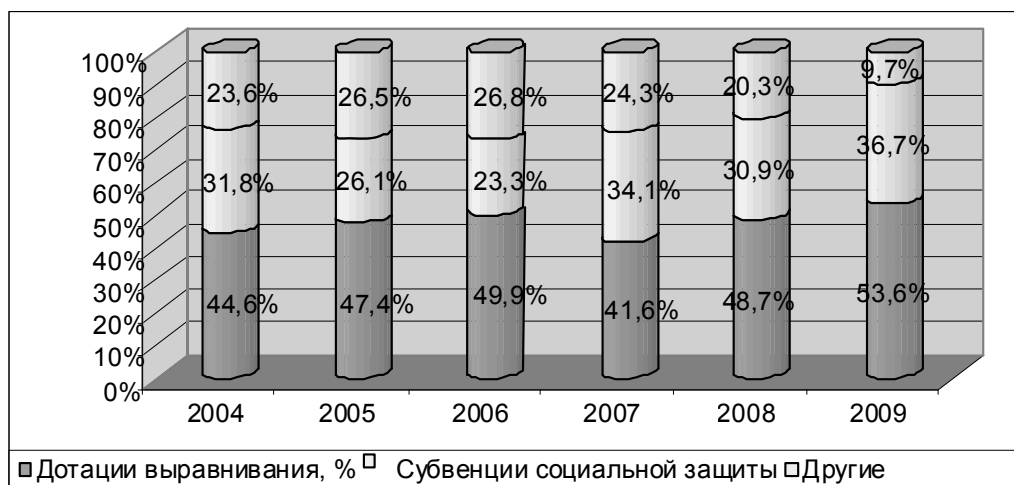


Рис. 2. Структура межбюджетных трансфертов в 2004-2009 гг.
 Источник: составлено автором по материалам Министерства финансов Украины [10]

Внедрение формульного порядка расчетов объемов дотаций выравнивания послужило поводом улучшения бюджетной дисциплины, тем самым расчет дотаций стал более прозрачным и понятным. Однако механизм определения субвенций непрозрачен и зависит не от объективных, а от субъективных факторов. Наблюдается тенденция постоянного увеличения количества целевых субвенций. Это означает, что за границы формульных расчетов выводится значительная часть бюджетных ресурсов, которая перераспределяется в середине бюджетной системы.

ВЫВОДЫ

Реформирование системы межбюджетных отношений должно быть направлено на достижение нескольких социально-экономических целей, среди которых важнейшими являются: повышение эффективности перераспределения бюджетных средств, формирование самодостаточных в экономическом смысле административно-территориальных единиц, обеспечение справедливости и равноправия в получении гражданами различных регионов общественных благ.

Формирование межбюджетных отношений осуществляется в условиях жесткой централизации. И хотя на сегодня теоретические вопросы формирования межбюджетных отношений закреплены на законодательном уровне в Бюджетном кодексе, проблемы связанные с местными бюджетами остаются и до сих пор неурегулированными. Следовательно, изучение направлений улучшения системы межбюджетных отношений в Украине является актуальным и имеет большое практическое значение.

В Украине наблюдается усиление централизации бюджетного регулирования, которое проводится на общегосударственном уровне, т.к. расчеты государственного и около 700 местных бюджетов проводит Министерство

финансов Украины; слабая финансовая база у местных бюджетов при высоком уровне обязательств, увеличивает количество дотационных бюджетов, следовательно, усиливается зависимость местных бюджетов от трансфертов из государственного бюджета и др.

Отсутствие четкого распределения полномочий усугубляет зависимость органов местного самоуправления от центра в принятии решений относительно доходов и расходов, которое порождает низкий уровень финансовой самостоятельности местной власти. Нет четкости и в определении делегированных и собственных полномочий.

Практически все основные показатели и инструменты формирования ресурсов определяются государственными органами. Так, база налогообложения, ставки, правила администрирования и отчетность определяются на центральном уровне, и органы местного самоуправления реального влияния ни на одну из этих позиций не имеют. В этих условиях местные органы самоуправления остаются отделенными от процесса бюджетного планирования, они не могут обеспечить связь с важными макроэкономическими параметрами. Не создан эффективный механизм стимулирования органов местного самоуправления к перевыполнению запланированных показателей местного бюджета. Ситуация все время обостряется, т.к. полномочия местной власти постоянно растут, а финансовые ресурсы, которые поступают в ее распоряжение, увеличиваются непропорционально к новым задачам и функциям. Кроме того, еще и сам объем финансовых ресурсов определяется централизованно. Органы местной власти не имеют реальных рычагов для контроля и части собственных доходов местных бюджетов.

Вместе с тем высокая степень выравнивания не заинтересовывает местную власть к развитию собственной налоговой базы, поскольку усилия направленные на увеличение поступлений в местный бюджет ведут к росту изъятия в государственный бюджет, а при условии получения дотации выравнивания нет смысла их увеличивать. Существуют недостатки формульного подхода к распределению объемов межбюджетных трансфертов.

В связи с этим, процесс реформирования межбюджетных отношений должен обеспечить постепенное достижение территориального соответствия между полномочиями органов местного самоуправления, доходами, переданными в их распоряжение, и расходами соответствующих бюджетов, т.е. обеспечить реализацию условий бюджетной децентрализации.

Для достижения успеха бюджетной децентрализации необходимо четко распределить функциональные полномочия органов государственной власти и органов местного самоуправления. Это во многом политическое решение, но в его основу должны быть положены экономические критерии. Проведение четкого распределения функциональных полномочий и ответственности за предоставление услуг между уровнями власти должно осуществляться, исходя, по крайней мере, из таких критериев - услуга должна быть максимально приближенная к потребителю и закреплена за тем уровнем власти, который может наиболее эффективно ее профинансировать. Относительно каждого вида бюджетных услуг законодательство должно, четко устанавливать - кто и на каком уровне осуществляет нормативно-

правовое регулирование и определяет стандарты предоставления услуг, кто и на каком уровне осуществляет финансирование услуг, кто и на каком уровне организывает предоставление населению услуг. При этом было бы уместно распределение полномочий местного самоуправления определить в законе «О местном самоуправлении» с такой же детализацией, которая проведена в Бюджетном кодексе при распределении расходов между бюджетами.

Таким образом, система межбюджетных отношений, которая действует сегодня в Украине, порождает значительные проблемы в проведении региональной политики. И потому существует необходимость в реформировании системы межбюджетных отношений и построению современной модели, которая дала бы возможность максимально использовать конкурентные преимущества каждого региона, направляла межбюджетные трансферты на финансирование инновационного развития регионов и оказывала содействие гармонизации интересов тех экономических субъектов, которые пользуются общественными благами с теми, кто принимает решение об их предоставлении.

Реализация реформы межбюджетных отношений и укрепление финансовой автономии регионов остается объективной предпосылкой реализации эффективной бюджетной политики на местном уровне в Украине.

Список литературы

1. Місцеві фінанси: Навч.-метод. посібник для самост. вивч. дисц. / М. А. Гапонюк, В. П. Яцюта, А. Є. Буряченко, А. А. Славкова. — К.: КНЕУ, 2002. — 184 с.
2. Місцеві фінанси: Підручник/ за ред. О.П. Кириленко. — К.: Знання, 2006. — 667 с.
3. Остріченко Ю. В. Підвищення фінансової самостійності місцевих бюджетів у контексті децентралізації державної влади / Ю.В.Остріченко // - Наукові праці НДФІ. — 2008. - № 4 (45). - С. 55 – 63.
4. Старостенко Н.В., Методологія формування міжбюджетних трансфертів / Н.В. Старостенко // Фінанси України. - 2005. - № 7. — С. 39 – 56.
5. Павлюк К.В. Бюджет і бюджетний процес в умовах транзитивної економіки України : монографія / К.В. Павлюк. - К. : НДФІ. — 2006. — 584 с.
6. Цимбаленко Я.Ю. Міжбюджетні трансферти як інструмент збалансування місцевих бюджетів / Я.Ю. Цимбаленко // Економіка і держава. - 2007. - № 11. — С. 89 – 91.
7. Бюджетный кодекс Украины.- Х.: ООО «Одиссей», 2008. — 103 с.
8. Закон України «Про міжбюджетні відносини між районним бюджетом та бюджетами територіальних громад сіл, селищ, міст та їх об'єднань» від 1 липня 2004 р.
9. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку перерахування дотацій вирівнювання та субвенцій з державного бюджету місцевим бюджетам, коштів, що передаються до державного бюджету з місцевих бюджетів, а також міжбюджетних трансфертів між місцевими бюджетами» от 11.04.2002 № 490.
10. Официальный сайт Министерства финансов Украины [Электронный ресурс]. — Режим доступа: www.minfin.gov.ua

Корчинський В.Є. Підвищення фінансової самостійності регіонів у контексті проведення реформи в сфері міжбюджетних відносин / Корчинський В.Є. // Вчені записки Таврійського національного університету імені В.І Вернадського. Серія «Економіка і управління». — 2011. — Т. 24 (63). № 2. - С. 97-106.

У роботі досліджуються проблеми збалансованості фінансових ресурсів місцевих бюджетів за рахунок підвищення їх фінансової самостійності в контексті реформування системи міжбюджетних відносин. Автором проведений аналіз складу доходів місцевих бюджетів і ролі міжбюджетних трансфертів.

Запропоновані напрямки підвищення фінансової самостійності місцевих бюджетів за рахунок реформування міжбюджетних відносин.

Ключові слова: місцеві бюджети, фінансові ресурси місцевих бюджетів, міжбюджетні відносини, міжбюджетні трансферти.

Korchinsky V.E. Improving financial independence of the regions in the context of the reform in the field intergovernmental relations / Korchinsky V.E. // Scientific Notes of Taurida National V.I. Vernadsky University. – Series: Economy and Management. – 2011. - Vol. 24 (63), № 2. – P. 97-106.

The problems on the balance of the financial resources of local budgets by increasing their financial self-sufficiency in the context of reforming the system of intergovernmental fiscal relations. The author of an analysis of the incomes of local budgets and the role of intergovernmental transfers. Proposed ways to increase the financial autonomy of local budgets by reforming intergovernmental fiscal relations.

Keywords: local budgets, and financial resources of local budgets, intergovernmental relations, intergovernmental transfers.

Статья поступила в редакцию 29. 08. 2011 г.