

Література

1. Проект Закону України "Про культуру" // Культура і життя. – 27 січня 2001р. – №3 (3940) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://gska2.rada.gov.ua>
2. Національний звіт про культурну політику в Україні [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://mincult.kmu.gov.ua/mincult/uk/index>
3. Основи законодавства України про культуру [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.nau.ua/doc/?code=2117-12>
4. Закон України « Про Державний бюджет України» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: search.ligazakon.ua
5. Автореферат дисертації Державна політика у сфері культури: сутність та особливості реалізації в сучасних умовах //Автореф. дис... канд. наук з держ. упр.: 25.00.01 / В.В. Карлова; Укр. Акад. держ. упр. при Президентові України. — К., 2003. — 20 с.
6. Киричук О.В., Максим'як Л.А. Вдосконалення механізмів фінансування культурно-мистецької діяльності в Україні// Збірник наукових праць, «Ефективність державного управління».-2008 р.-№14-15.-С. 277-285
7. Хорошева О.І. Бюджетна система: Навчальний посібник. Донецьк: ДонНУ.-2004.-323 с.
8. Груздова К.Є. Механізм вдосконалення державної підтримки сфери культури України шляхом державного фінансування //Науково-виробничий журнал «Держава та регіони».-2010р.-№2.-С. 107-109
9. Кічурчак М.В. Бюджетне забезпечення сфери культури України //Фінанси України.-2010р.-№2.-С.36-45

УДК336.02:330.53

КОНЦЕПТУАЛЬНЫЙ ПОДХОД К ОРГАНИЗАЦИИ МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ В УКРАИНЕ

**Тесля К.А.
Горбатенко Ю.В.**

Обеспечение сбалансированного социально-экономического развития страны невозможно без создания обоснованной системы межбюджетных отношений. Межбюджетные отношения являются важным инструментом совершенствования финансовых отношений между центральными и местными органами власти, действенным фактором экономического и политического развития Украины. Актуальность проблемы заключается в поиске новых путей обеспечения стабильности бюджетной системы, стойкости межбюджетных отношений и повышения эффективности бюджетного регулирования.

Вопрос развития межбюджетных отношений, проблемы организации межбюджетных отношений, финансового выравнивания развития регионов,

укрепления финансовой базы местного самоуправления постоянно находятся в центре внимания исследователей. Этой проблематике посвящены труды отечественных ученых В. Опарина [1], А. Васирика [3], И. Алексеева, Н. Ярошевича [2], С. Юшко [6], К. Лайкама [4] и других. В своих исследованиях они определяют теоретические и практические аспекты регулирования финансовых отношений между центральной властью и органами местного самоуправления, которые характеризуют имеющиеся в этой сфере проблемы, предлагают способы их решения, вносят предложения по реформированию межбюджетных отношений в Украине. Нерешенность ряда проблем в сфере межбюджетных отношений обуславливает необходимость продолжения исследования особенностей их функционирования и выявления возможностей повышения их эффективности.

Целью работы является определение концептуального подхода к совершенствованию организации межбюджетных отношений, что направлено на повышение эффективности управления бюджетными ресурсами.

Межбюджетные отношения, по определению В.Опарина - это внутренние бюджетные потоки, которые отображают перераспределение доходов и расходов между бюджетами. [1] С точки зрения К. Лайкама, межбюджетные отношения включают:

- деление и правовое закрепление между дифференцированными уровнями ответственности за выполнение отдельных социальных и экономических функций;

- определение величины расходов, которые обеспечивают выполнение полномочий, закрепленных за каждым уровнем бюджетной системы;

- установление и правовое закрепление источников доходов бюджетов всех уровней;

- все формы поддержки регионов. [4]

Западные представители экономической науки большей частью используют не термин "межбюджетные отношения", а понятие "внутренние межправительственные финансовые отношения" или "межуровневые фискальные связи", так как, по их мнению, они наиболее точно выражают субъектно-объектный аспект исследуемых взаимных контактов. Обращается внимание на то, что эти отношения возникают и функционируют в системе государственного управления по вертикали и что исходные предпосылки регламентируются объемами функциональных обязанностей и задач любого из уровней публичной власти. Взаимодействие и сотрудничество между ними осуществляется на партнерской основе с учетом финансовых возможностей любого из региональных образований. [5]

В. Алексеев и О. Васирик считают, что целью регулирования межбюджетных отношений является обеспечение ответственности между полномочиями на совершение расходов, закрепленных законодательными актами Украины за бюджетами, и бюджетными ресурсами, которые должны обеспечивать исполнение этих полномочий. [2,3]

Таким образом, межбюджетные отношения – это отношения по поводу

распределения и перераспределения денежных средств между бюджетами разных уровней и целью их регулирования является улучшение эффективности этих отношений, тем самым развитие регионов Украины и страны в целом.

Построение эффективной модели межбюджетных отношений в Украине приобрело ныне по-настоящему актуальный характер, поскольку стало с начала 2000 года одним из стратегических задач нашей страны.

В основу формирования доходной части местных бюджетов была положена система нормативов отчислений от общегосударственных налогов и сборов. Хотя эти отчисления были не единственным источником доходов местных бюджетов, но именно они обеспечивали большую их часть. Планирование расходов определялось наличием объектов местного хозяйства, а также учреждений и организаций образования, культуры, здравоохранения, социального обеспечения и социальной защиты, которые подчинялись соответствующим органам самоуправления.

Эта система была несовершенна, что было обусловлено следующими причинами:

- ✓ она слабо совпадала с реальными потребностями бюджетов, чем образовывался дисбаланс между величиной финансовых ресурсов и объемами властных полномочий соответствующей административно-территориальной единицы;

- ✓ она не позволяла местным органам власти должным образом планировать свою деятельность, вводить программы развития на перспективу, поскольку нормативы отчислений от общегосударственных налогов не были постоянными (ежегодно пересматривались).

- ✓ она не давала возможности справедливо и беспристрастно распределить бюджетные средства, поскольку не было четких правил и процедур вычисления сумм трансфертов. [6]

Такой механизм не только тормозил деятельность органов местной власти, взаимоотношения между субъектами бюджетных правоотношений, но и негативно влиял на общеэкономическое развитие страны. Процесс межбюджетного регулирования должен обеспечить тесное взаимодействие как центральных, так и местных органов законодательной и исполнительной власти, которые наделены бюджетными полномочиями.

Рассмотрим общее состояние межбюджетных отношений и развитие их в динамике. (см. табл. 1)

Реальную самостоятельность местные бюджеты могут иметь только при условии их финансовой независимости. И хотя, как видно из таблицы 1, в динамике наблюдается рост доходов и расходов местных бюджетов, что является позитивным, одновременно нарастает негативная тенденция к чрезмерной централизации доходов в государственном бюджете. Разница между доходами и расходами является отрицательной. Доля расходов местных бюджетов в сводном бюджете снизилась с 37,8% в 2005 году до 25,0% в 2009 г, или на 12, 2%.

Анализ доходов и расходов местных бюджетов в 2005-2009 годах

| Показатель | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 |
|---|---------|---------|----------|----------|----------|
| Доходы местных бюджетов, млн.грн. | 53677,3 | 74015,8 | 107050,5 | 137455,3 | 812328,4 |
| Индекс роста,% | 108,9 | 120,1 | 144,6 | 128,4 | 590,9 |
| Расходы местных бюджетов, млн.грн. | 53547,2 | 75781,6 | 104853,2 | 138998,8 | 826969,1 |
| Индекс роста,% | 106,5 | 123,3 | 138,4 | 132,6 | 594,9 |
| Часть доходов местных бюджетов в доходной части сводного бюджета, % | 40,0 | 44,0 | 46,1 | 46,1 | 46,6 |
| Часть расходов местных бюджетов в расходной части сводного бюджета, % | 37,8 | 43,2 | 46,4 | 45,0 | 25,0 |
| Доходы местных бюджетов, % к ВВП | 12,16 | 13,95 | 14,85 | 14,66 | 15,1 |
| Расходы местных бюджетов, % к ВВП | 12,13 | 13,93 | 14,55 | 14,66 | 15,2 |

Рассчитано автором на основании данных Министерства финансов Украины [9]

Имеющийся уровень централизации, при котором 75,0% средств направляются в государственный бюджет и только 25,0% - распределяются среди примерно 12 тыс. местных бюджетов, не добавляет регионам финансовой стабильности, оставляя без внимания их потребности и существующие проблемы. Однако происходит увеличение долей доходов и расходов местных бюджетов в ВВП: с 2005 по 2009 год они увеличились соответственно с 12,16% до 15,1% и с 12,13% до 15,2%. Это говорит о том, что целевые программы по улучшению эффективности работы местных бюджетов начинают постепенно восстанавливать эту сферу отношений после экономического и финансового кризиса.

Также рассмотрим бюджеты, которые имели межбюджетные отношения с государственным бюджетом с позиции их роли в межбюджетных отношениях.

Табл.2

Состав бюджетов, которые имели межбюджетные отношения с
государственным бюджетом (2002-2009 годы)

| Показатель | 2002 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 |
|---|------|------|------|------|------|------|
| Всего бюджетов, которые имели межбюджетные отношения с государственным бюджетом | 686 | 690 | 690 | 691 | 691 | 691 |
| Из них бюджетов-доноров | 89 | 55 | 41 | 46 | 46 | 45 |
| Часть бюджетов-доноров в общем количестве бюджетов, % | 13,0 | 8,0 | 5,9 | 6,7 | 6,7 | 6,5 |
| Часть дотационных бюджетов в общем количестве бюджетов, % | 87,0 | 92,0 | 94,1 | 93,3 | 93,3 | 93,5 |

Рассчитано автором на основании данных Счетной палаты Украины
[10]

Из таблицы 2 мы видим, что среди местных бюджетов, которые имеют межбюджетные отношения с государственным бюджетом, подавляющее большинство (около 90%) являются дотационными.

В динамике наблюдается дальнейшее увеличение доли дотационных бюджетов и соответственно сокращение бюджетов доноров. Так, в 2002 году насчитывалось 89 бюджетов доноров, или 13% от их общего количества, а к 2009 го их осталось только 45, или 6,5%. Бюджеты доноры в разные годы обеспечивали от 1% до 7% доходной части государственного бюджета. Основными бюджетами донорами выступают бюджеты городов, таких как: Киев, Запорожье, Донецк, Харьков, Днепропетровск и другие.

Несмотря на отдельные позитивные результаты реализации реформы отечественной бюджетной системы, к которым следует отнести проведение четкого разграничения доходов и расходов между уровнями бюджетной системы, использование нормативных подходов в бюджетном планировании и т.д., следует отметить, что система межбюджетных отношений требует незамедлительного совершенствования. Необходимость этого объясняется той важной ролью, которую играют межбюджетные отношения в решении приоритетных общегосударственных задач, и значительными проблемами, накопившимися в этой сфере.

Главный недостаток действующей системы межбюджетных отношений

состоит в отсутствии четкого распределения функциональных полномочий между центральными и местными органами власти. Это порождает отсутствие конкретной ответственности за выполнение возложенных функций и стимулов к эффективному использованию бюджетных средств.

Анализ действующего законодательства и практики финансовых отношений позволил ученым выделить следующие проблемы нормативного и методического характера [4, 5, 7, 8]:

✓ Полномочия местных органов власти в налоговой сфере ограничены приблизительно 15% доходов местных бюджетов [5].

✓ При формировании доходной части местных бюджетов можно выделить такие тенденции:

○ областные и районные бюджеты, удельный вес которых составляет около 60% местных бюджетов, полностью формируются за счет поступлений из государственного бюджета;

○ бюджеты городов, сел, поселков формируются преимущественно за счет перераспределения средств из районных и областных бюджетов. [7]

✓ Расходы на развитие или капитальные расходы существуют в структуре местных бюджетов лишь номинально. Фактически при недостатке источников финансирования полученные доходы направляются на покрытие текущих расходов. Источники доходов для бюджета развития имеют довольно неопределенный характер по причине неразвитости института займов местных органов власти. [8].

✓ В Украине отсутствует практика разрешения разногласий между государственными органами власти и органами местного самоуправления, а также между органами самоуправления разных уровней. [5].

✓ В современных условиях происходит снижение доли налоговых поступлений в доходах местных бюджетов и увеличение трансфертов. Высокая доля трансфертов означает, что практически отсутствует взаимосвязь между объемом налогов, собираемых на территории конкретного региона, и расходами соответствующего местного бюджета [4]. Отсутствие такой взаимосвязи приводит к тому, что у местных органов власти нет стимулов к созданию благоприятных условий для развития бизнеса, а следовательно, и для экономического роста.

✓ Применяемые методики не учитывают уровень бюджетного потенциала и проблемы депрессивных регионов, которые, в первую очередь, требуют финансовой поддержки из государственного бюджета. Проблемой методического характера является также отсутствие критериев отнесения регионов к группе депрессивных.

✓ Несовершенство методики корректировки фактических поступлений доходов в местные бюджеты, применяемой Министерством финансов Украины. [6]

В связи с этим предложен нами концептуальный подход, целью которого является увеличение эффективности межбюджетных отношений в Украине на разных уровнях и реализация которого, по нашему мнению, позволит обеспечить стабильность бюджетной системы, устойчивость

межбюджетных отношений и повышение эффективности бюджетного регулирования.

В условиях нестабильной экономики, высокой инфляции, нестабильности налоговой системы, политической нестабильности, неопределенности лишь частично учитываются основные принципы эффективной организации межбюджетных отношений. Подход был разработан на основании всестороннего изучения отечественного и зарубежного опыта и достижений современной практики в сфере организации межбюджетных отношений.

Построение новой системы межбюджетных отношений целесообразно рассматривать с позиции следующих принципов: социально-экономическая справедливость и территориальное равенство, определение степени необходимой самостоятельности территориального бюджета, бюджетный комменсализм, межуровневая территориальная целесообразность.

Для достижения поставленной цели необходимо решить ряд задач:

1. Вывести местные бюджеты из-под прямого государственного влияния, совместив этот процесс с усилением контроля за решениями органов местного самоуправления и правильностью их исполнения.

2. Усовершенствовать практику разрешения разногласий между государственными органами власти и органами местного самоуправления, а также между органами самоуправления разных уровней.

3. Четко закрепить функциональные полномочия между органами государственной власти и местного самоуправления, устранив их дублирование.

4. Усовершенствовать методику определения объема межбюджетных трансфертов с целью учета параметров развития региона, претендующего на получение дотаций.

5. Привести в соответствие объемы налогов, собираемых в конкретном регионе, с расходами соответствующего бюджета. Самостоятельность бюджетов возможна лишь при наличии достаточных собственных доходных источников. Как свидетельствует опыт экономически развитых стран, доля собственных доходов в бюджетах органов самоуправления составляет в среднем от 40 до 60%, тогда как в Украине данный показатель не превышает 5-10%. [4]

6. Увеличение доли поступлений от местных налогов и сборов в составе доходов местных бюджетов.

7. Законодательно определить порядок корректировки доходной базы местных бюджетов и установить перечень факторов, подлежащих учету в этом процессе.

Конечным результатом реализации концепции по совершенствованию организации межбюджетных отношений в Украине должны стать:

✓ Увеличение финансовой независимости местных органов самоуправления;

✓ Увеличение количества бюджетов-доноров.

Таким образом, развитие местного самоуправления в Украине сегодня находится под угрозой. Нехватка собственных финансовых ресурсов, вызванная финансовым кризисом и ограниченным составом доходов местных бюджетов; недостаточно обоснованное разграничение доходов; ежегодное существенное недофинансирование - все это существенно ограничивает самостоятельность местных бюджетов, ведет к усилению зависимости от центральной власти, создает искусственную массовую дотационность бюджетов, тормозит темпы экономического и социального развития регионов. Объемы функций и полномочий, возлагаемых на местные органы власти Украины, не соответствуют финансовым возможностям их реализации. Для решения этих проблем нами предложен концептуальный подход, применение которого, по нашему мнению, приведет к улучшению организации межбюджетных отношений и относительно стабилизирует положение страны в этой сфере.

Литература

1. Опарін В.М., Малько В.І., Кондратюк С.Я. Бюджетна система: Навч.-метод. посібник для самост. вивч. диск. - К.: КНЕУ. - 2000.;
2. Алексеев І.В., Ярошевич Н.Б., Чушак-Глобородько А.М. Бюджетна система: Навчальний посібник. – К.: «Хай-Тек Прес», 2007. – 376 с.
3. Василик О. Д., Павлюк К. В. Державні фінанси України: Підручник. – К.: Центр навчальної літератури, 2004. – 608 с.
4. Лайкам К. Оптимизация распределения налогов между уровнями бюджетной системы / Вопросы экономики. - 2009. - №10. - с.139;
5. Луніна І. О. Розвиток стимулюючих засад формування місцевих бюджетів // Бюджетно-податкова політика: теорія, практика, проблеми: Матеріали науково-практичної конференції. – Ірпінь: Національна академія ДПС України, 2008. – С. 114-117.
6. Юшко С.В. Організація міжбюджетних відносин в Україні: стан, проблеми, перспективи.// Фінанси України. – 2009 г. - №1. – с. 86-97
7. Огонь Ц. Г. Доходи місцевих бюджетів та напрями їх реструктуризації// Фінанси України. – 2010. – №1. – С. 3-11.
8. Легкодоступ І.І. Теоретичні та практичні аспекти видатків місцевих бюджетів України в сучасних умовах//Економіка, фінанси, право. – 2010 г. - №2. – с. 22-26.
9. Официальный сайт Министерства финансов Украины [Электронный ресурс]. <http://www.minfin.gov.ua>
10. Официальный сайт Счетной палаты Украины [Электронный ресурс]. <http://www.ac-rada.gov.ua>