

1. Кіндрацька Г.І., Білик М.С., Загородній А.Г. Економічний аналіз: теорія і практика. – Львів: Магнолія - 2006, 2007. – 440 с.
2. Савицька Г.В. Економічний аналіз діяльності підприємства. – К.: Знання, 2004. – 654 с.
3. Тарасенко Н.В. Економічний аналіз. – Львів: Новий світ - 2000, 2006. – 344 с.

Отримано 16.01.2012

УДК 336.143.2 : 332.1

В.Н.БУТЫРИНА, канд. екон. наук, А.В.УСТЮЖАНИНА
Таврический национальный университет им. В.И. Вернадского, г.Симферополь

ОСНОВНЫЕ ПРОБЛЕМЫ И НАПРАВЛЕНИЯ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ФОРМИРОВАНИЯ И ИСПОЛНЕНИЯ МЕСТНЫХ БЮДЖЕТОВ

Рассматриваются актуальные проблемы формирования, распределения (перераспределения) и исполнения местных бюджетов. На основании выявленных и изложенных проблем определяются наиболее перспективные подходы к их решению.

Розглядаються актуальні проблеми формування, розподілу (перерозподілу) та виконання місцевих бюджетів. На підставі виявлених та викладених проблем визначаються найбільш перспективні підходи до їх вирішення.

The actual problems of local budgets' formation, distribution (redistribution) and execution are considered in this article. On the base of ascertained and stated problems the most perspective approaches to their solution are defined.

Ключевые слова: межбюджетные отношения, формирование местных бюджетов, трансферты.

На сегодняшний день одним из наиболее проблемных вопросов в сфере выполнения функций и обязанностей государства является соответствующее финансирование, которое является комплексной категорией и включает составляющие бюджетного и налогового процесса. В данной статье будут рассмотрены основные проблемы бюджетного процесса в Украине, концепции и подходы к реформированию данной сферы.

Актуальность проблемы заключается в том, что в последние годы государство стремится переложить все большую часть обязанностей на местные власти, при этом не оставляя необходимую часть финансовых средств соответствующим местным бюджетам. С точки зрения рациональности передачи некоторых прав и обязанностей местным властям вопросов в целом не возникает, так как в большинстве случаев это действительно соответствует интересам территориальной громады. Объясняется это тем, что характерными особенностями местного самоуправления являются мобильность и способность оперативно при-

нимать решения в связи с высокой степенью осведомленности по каждому конкретному проблемному вопросу; прямая поддержка населения; возможность проведения более точных исследований и расчетов без осуществления дополнительных расходов (в частности для проведения необходимых работ по реализации муниципальных проектов). Однако специалисты в сфере местных бюджетов и представители местных органов власти существенную проблему видят в способе финансирования децентрализованного выполнения обязательств государственного уровня, в том числе за счет субвенций.

Исследованию проблем формирования местных бюджетов посвятили работы многие ученые и практики отрасли, среди которых Богачов С.В., Бузуева А.А., Лунина И.О., Мельник В.М., Прохорова В.В., Твердохлеб А.А., Солдатенко О.В. [2-7] и др. Особое внимание исследователи обращают на проблемы формирования местных бюджетов за счет трансфертов из государственного бюджета и на необходимость акцентированного применения субвенций. Детальное изучение получили также вопросы распределения и перераспределения доходов. Однако недостаточно изученными остаются вопросы комплексного реформирования системы формирования местных бюджетов и межбюджетных отношений, в частности в вопросах компетенции органов местного самоуправления, о сути категории местного самоуправления и его месте в бюджетном процессе и финансовой системе. Также до сих пор не был разработан детальный план проведения реформы, хотя многие специалисты поддерживают и всячески содействуют её проведению.

Таким образом, целью статьи является:

- 1) определение существенных недостатков системы формирования, распределения (перераспределения) и исполнения местных бюджетов;
- 2) анализ основных проблем межбюджетных отношений в целом и их реализации путем предоставления субвенций в частности;
- 3) обобщение существующих подходов к решению проблем местных бюджетов и определение наиболее перспективных из них.

Как уже упоминалось, одной из главных проблем бюджетного процесса в Украине является именно формирование местных бюджетов, которые являются основой формирования бюджетной политики всего государства. Кроме того, именно уровнем благополучия регионов будет определен уровень благополучия государства, поскольку, чем выше и быстрее осуществляется социально-экономическое развитие регионов, тем выше будет и соответствующее развитие государства в целом. Однако анализ многих событий показывает, что зачастую

законодатель забывает об этом.

Наиболее актуальной является проблема финансирования местных властей с целью выполнения делегированных полномочий и обязанностей перед громадой. Основываясь на фактических материалах, можно сделать вывод, что не редки случаи, когда местные власти не могут в полном объеме выполнять свои функции и полномочия исключительно из-за дефицита финансирования. При этом с каждым годом все большую поддержку на верхних уровнях власти находит мнение о необходимости передачи некоторых функций (полномочий и обязанностей) местным властям. Известно, что расширение функций обязательно приводит к увеличению затрат на их реализацию. Поэтому предлагается финансировать выполнение делегированных полномочий за счет государственного бюджета путем предоставления субвенций соответствующим территориальным громадам. Однако, при использовании такой системы финансирования, возникают несколько проблем. Во-первых, существует определенный временной лаг между принятием решения о делегировании полномочий и выделением субвенций. Во-вторых, решение о финансировании потребует проведения определенных работ после принятия решения о делегировании полномочий. Задержка финансирования ставит вопрос о выполнении делегированных функций, на такой вопрос есть два ответа: либо местные власти отказываются выполнять возложенные обязанности до момента поступления финансирования, либо использовать на выполнение делегированных функций средства, предусмотренные на выполнение собственных функций. Оба варианта противоречат интересам громады и законодательным нормам.

Социально ориентированным будет решение об использовании собственных финансовых ресурсов. Это объясняется тем, что такое решение не обязательно приведет к причинению ущерба интересам территориальной громады, при этом длительная задержка по предоставлению финансирования может быть предотвращена.

Но указанная проблема является не единственной. Еще одной является проблема определения вида трансферта. Центральная власть склонна к предоставлению финансирования именно в виде субвенций, а возможно и исключительно в виде субвенций. Преимуществами данного вида трансферта являются четко определенные условия и порядок предоставления, формализованные параметры распределения субвенций, целевой характер использования данных средств. Однако минусами является слабая мобильность, возможность противоречий первоочередным интересам громады. Имеют место ситуации, когда громаде требуется финан-

сирование на выполнение более важных (с социальной точки зрения) функций, но средств местного бюджета недостаточно, при этом средства на выполнение делегированных полномочий не могут быть задействованы, ведь это противоречит сути самой субвенции.

Прежде всего, следует подчеркнуть, что межбюджетными отношениями, согласно ст.81 Бюджетного Кодекса Украины, являются отношения между государством, Автономной Республикой Крым и территориальными громадами относительно обеспечения соответствующих бюджетов финансовыми ресурсами, необходимых для выполнения функций, предусмотренных Конституцией Украины и законами Украины [1]. Определение играет достаточно существенную роль при проведении будущих реформ, поскольку у специалистов возникает ряд вопросов относительно сущности, которую законодатель вложил в данную категорию. В последние годы сложились несколько основных вопросов [2].

Прежде всего, необходимо точно определить, какие именно отношения включает в себя положение: отношения между государством, Автономной Республикой Крым и территориальными громадами. С логической точки зрения, данное положение может включать несколько или одно из возможных правоотношений: это отношения, в которых одной стороной обязательно выступает государство, а второй – АР Крым или территориальные громады. В рамках этой точки зрения возможны дополнительные варианты, так как второй стороной может выступать АР Крым и территориальные громады одновременно или по отдельности. С другой стороны, предполагается, что государство не является обязательным субъектом в таких правоотношениях, таким образом, расширяется свобода действий субъектов. Вывод относительно этой ситуации можно сделать на основании видов трансфертов, так как существуют трансферты как из государственного бюджета в местные, так и из местных бюджетов в местные. Таким образом, определение имеет важное процессуальное значение и требует конкретизации, что может существенным образом облегчить и нормализовать общественные отношения в данной сфере [3].

Современные исследователи считают, что реформирование системы межбюджетных отношений можно провести одним из четырех способов. Первый заключается в проведении реформы в сторону жесткой централизации, концентрации власти в руках центральных органов государственной власти, ведущая роль государства, минимальное участие регионов в осуществлении таких отношений, усиление контроля со стороны государства. Однако такая система будет посягать и, более того, прямо противоречить правам и законным интересам территори-

альных громад, ограничивать роль местного самоуправления. Вторая и третья модель являются смешанными, одна склонна к большей централизации, но с сохранением определенной (достаточно существенной) роли регионов, другая – к частичной децентрализации, но с сохранением важной роли государства и государственного контроля. Такие системы, как показывает практика, являются достаточно гибкими и менее восприимчивыми к краткосрочным изменениям экономической ситуации и государственной бюджетной политики. Однако использование этих систем в странах с развивающейся экономикой, с экономикой переходного типа, особенно при наличии высокого уровня коррупции в государстве, является малоэффективным и постоянно приводит к противоречиям между центральной и региональными властями. Более того, для их использования необходимо наличие определенных условий в сфере развития самого общества. Последний путь реформирования системы межбюджетных отношений основан на принципе децентрализации с передачей ведущей роли регионам, расширением свободы самоуправления, ослабление и ограничение контроля со стороны центральных властей. Эта система часто используется в государствах с динамично развивающейся рыночной экономикой. Многие специалисты поддерживают необходимость проведения реформы системы межбюджетных отношений в Украине именно по этому пути. Однако их оппоненты подчеркивают, что использование такой системы в государствах с низким уровнем развития общественных связей, при отсутствии общественной ответственности, а также с низкой политической культурой может привести к очень негативным последствиям. Следует отдать предпочтение последней (децентрализованной) системе реформирования, так как аргументы в ее пользу более обоснованные, о чем также свидетельствует международный опыт.

В последнее время достаточно актуальными стали дискуссии относительно оптимизации бюджетного процесса на региональном уровне. Следует отметить, что дискуссия ведет одновременно по нескольким направлениям: относительно процесса и его стадий; относительно процессуальных требований; относительно изменения основ финансирования. С точки зрения актуальности, дискуссии о проблемах определения стадий и процессуальных требований являются менее важными, особенно учитывая тот фактор, что в целом претензий к таким нормам на практике почти не возникает. Поэтому предлагаем основное внимание уделить именно оптимизации основ финансирования региональных бюджетов и при этом выделить несколько подходов к реформированию: региональный и локальный. Классификация проведена в зависимости от того, чьи интересы доминируют при проведении реформы.

Региональный подход базируется на привилегированном положении региона в целом. В основу положен принцип централизации власти в руках региональных властей, большая часть средств будет сосредоточена в региональном бюджете с последующим распределением и перераспределением между составляющими региона субъектами (районами, городскими, поселковыми и сельскими бюджетами). Такая система построена по аналогии с общегосударственной централизованной системой и является его своеобразным отражением. Также при такой системе характерным является утверждение бюджетов нижестоящих субъектов региона вышестоящими. Целесообразность использования такой системы в Украине достаточно спорная, что подтверждается рядом фактов. Во-первых, внедрение таких изменений приведет к возникновению противоречий с множеством нормативно-правовых актов. Во-вторых, сегодня в Украине завершается переход на рыночную систему экономики, для которой характерна максимальная открытость и автономность всех субъектов, следовательно, это существенно замедлит завершение такого перехода и, в целом, нанесет определенный ущерб развитию рыночной экономики в Украине.

Локальный подход основан на увеличении роли субъектов нижних уровней системы. Основная часть бюджетов закрепляется за соответствующими административно-территориальными единицами. Нижестоящий субъект передает вышестоящему субъекту лишь пропорциональную часть средств, необходимых для обеспечения деятельности органов власти (региона и района). При этом большая часть обязанностей возлагается на первичных субъектов, т.е. на сельские, поселковые, городские советы, а региональные и районные власти выполняют исключительно административные функции, за исключением тех, которые по своей сути не могут быть переданы нижестоящим органам. Плюсами такой системы является максимальная оптимизация и рационализация использования бюджетных средств. Также существенным плюсом является возможность осуществлять максимально точные прогнозы относительно финансовых поступлений, что позволит корректно планировать расходную и доходную часть бюджета на будущий год. Важным является также возможность самостоятельно формировать и определять приоритеты развития территориальной громады. Однако минусами является: возможность спекуляции со стороны бюрократии, восприимчивость к коррупции. Поэтому внедрение такой реформы требует проведения серьезных подготовительных мероприятий. В частности, необходимо повысить уровень политической и экономической культуры общества, укрепить идею социальной ответственности индивида и равенства. Эти меры позволят предотвра-

тять рост корупції и влияния бюрократии на общество.

Все более остро стоит вопрос проведения реформ в сфере межбюджетных отношений и в сфере формирования бюджета. Мнения специалистов и исследователей относительно обоснованности реформирования расходятся, в частности мнения расходятся и относительно путей реформирования. Особое внимание следует обратить на то, что реформа должна быть комплексной.

В Украине действует достаточно неоднозначная, с точки зрения экономической эффективности, система межбюджетных отношений. В последние годы законодатель принял ряд мер по совершенствованию законодательной базы, которая регулирует данные правоотношения, часть норм работает и оказывает положительное воздействие на развитие экономики. Однако проведенные реформы не были комплексными, именно поэтому многие из тех основоположных норм, которые были изменены так и не получили фактической реализации. В основу данных изменений был положен принцип частичной децентрализации, который также фактически не реализуется на практике.

Результаты проведенного исследования позволяют определить возможные варианты межбюджетных отношений, выделить и охарактеризовать наиболее проблемные их аспекты, предложить подходы к финансированию формирования региональных бюджетов. Предложенный материал может быть использован при формировании комплексного подхода в решении проблем формирования и исполнения местных бюджетов.

1. Бюджетный кодекс Украины. – Харьков: Одиссей, 2011. – 136 с.
2. Богачов С.В. Проблеми й перспективи формування місцевих бюджетів у великих містах (у світлі реформування податково-бюджетного законодавства України) // Схід. – 2011. – №1. – С.8-12.
3. Бузуева А.А. Основные тенденции развития межбюджетных отношений на современном этапе // Финансовое право. – 2009. – №4. – С.25-26.
4. Лунина И.О. Формирование местных бюджетов в контексте задач административно-территориальной реформы // Экономика Украины. – 2006. – №1. – С.23.
5. Мельник В.М. Обмежувальна та стимулювальна роль податків // Фінанси України – 2006. – №1. – С.31-38.
6. Прохорова В.В. Проблемы формирования системы межбюджетных отношений в Украине / В.В. Прохорова, А.А. Твердохлеб // Економічний простір. – 2009. – №25. – С.39-45.
7. Солдатенко О.В. Міжбюджетні трансферти у фінансуванні видатків на охорону здоров'я // Фінансове право. – 2010. – №3. – С.28-31.

Получено 09.02.2012