

ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ РЕГИОНАЛЬНОГО ИНТЕРЕСА
В УСЛОВИЯХ ПЕРЕХОДНОЙ ЭКОНОМИКИ

Социально-экономическое развитие украинского государства сегодня во многом определяется на местном уровне. Но если сопоставить долю местных бюджетов в доходах и расходах государственного бюджета за ряд лет, то можно говорить о парадоксе во взаимоотношениях центрального и местных бюджетов.

Исследование проблем местных бюджетов является актуальным для стран с переходной экономикой, поскольку именно на этом этапе государство должно обеспечить населению всех регионов, независимо от их развития, определенный уровень социальных стандартов. Поэтому в условиях перехода к рыночной экономике проблемы взаимоотношений центральных и местных бюджетов имеют решающее значение.

А. Ягодка, М. Дыба, С. Кондратюк в своих исследованиях уделяют особое внимание разграничению полномочий между органами исполнительной власти и органами местного самоуправления на законодательном уровне, отмечая, что основными причинами сложного положения местных бюджетов является большое количество делегированных полномочий, неопределенность по вопросам финансово-экономического направления развития местного самоуправления [1, с. 28]. Старостенко Н.В. выделяет ряд проблем по формированию местных бюджетов, среди которых главной является отсутствие в Бюджетном кодексе Украины разделения полномочий между местными и центральными органами власти, а также отсутствие в составе доходов, которые не учитываются при расчете трансфертов, существенных доходных источников [2, с. 42, 43]. Павлюк К.В. характеризует особенности формирования местных бюджетов путем анализа соотношений между налоговыми и неналоговыми источниками доходов местных бюджетов Украины и сравнения наших тенденций с положением в ряде стран с развитой и переходной экономикой [3, с. 28, 29].

Анализ литературных источников позволил выделить ряд проблем во взаимоотношениях центрального и местных бюджетов.

В этой связи целью исследования является рассмотрение существующих противоречий в построении взаимоотношений между центральным и местными бюджетами на примере АР Крым, определение основных направлений по созданию экономически эффективного механизма формирования доходов местных бюджетов.

Концепцией государственной региональной политики определено, что составной частью национальной стратегии социально-экономического развития Украины является государственная региональная политика. Она реализуется «путем осуществления органами исполнительной власти и органами местного самоуправления системы средств для обеспечения эффективного комплексного управления экономическим и социальным развитием Украины и ее регионов – АР Крым, областей, городов Киева и Севастополя» [4, с. 21].

Решение задач социально-экономического развития региона - прерогатива местных органов власти, осуществляющих свои полномочия за счет финансовых ресурсов местных бюджетов. При этом актуальным становится вопрос о распределении общегосударственных финансовых ресурсов между бюджетами разных уровней, о методах формирования территориальных бюджетов и эффективном использовании бюджетных средств. Распределение и формирование местных бюджетов должно базироваться на тех функциях, которые на них возлагаются.

Для того, чтобы оценить их роль и функции в бюджетном процессе, необходимо сопоставить доходную и расходную части местных бюджетов в общей величине сводного бюджета Украины. Согласно данным, представленным на рис. 1, в 1992 г. доходная часть местных бюджетов в общей величине доходов сводного бюджета составила 47,6 %, доля расходов – 37,8 %.

Превышение доли доходов местных бюджетов в сводном бюджете над долей расходов наблюдается с 1992 г. по 1997 г. включительно. В течение этого периода удельный вес доходов колебался от 47,6 % (в 1992 г.) до 43,2 % (в 1997 г.), расходов - от 37,8 % (в 1992 г.) до 39,9 % (1997 г.), при этом доля доходов имеет тенденцию к своему снижению, доля расходов – к увеличению. Подобная динамика приводит к тому, что, начиная с 1998 г., наблюдается постоянное превышение удельного веса расходов местных бюджетов над их долей доходов в сводном бюджете Украины. В 1998 г. доля доходов составила 45,7 %, в 2004 г. – 25,1 % [5, с. 71, 72; 6, с. 59, 61].

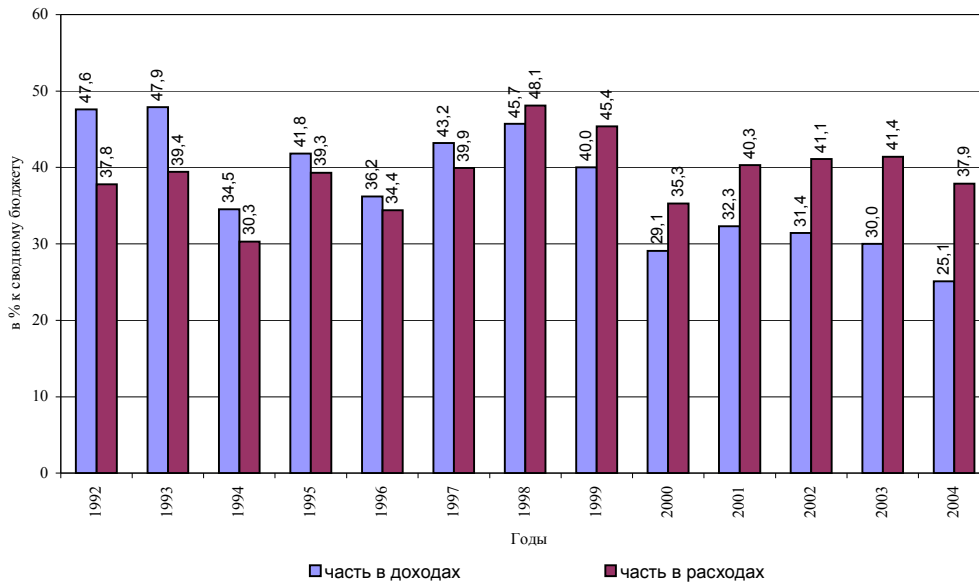


Рис. 1. Удельный вес доходов и расходов местных бюджетов (без трансфертов) в сводном бюджете Украины в 1992-2004 гг. (%)

Начиная с 1998 г. и по сей день, наблюдается постоянное снижение доходной части, что приводит к тому, что доля расходов государственного бюджета, которые «ложатся на плечи» местных бюджетов, значительно превышает долю доходов. Если в 1998 г. доля расходов, приходящаяся на местные бюджеты, превысила доходную часть на 2,4 %, в 2002 г. - на 10 %, то в 2004 г. - 12,8 % [6, с. 59, 61; 7, с. 56]. Динамика доли местных бюджетов в общей величине доходов сводного бюджета Украины свидетельствует о постоянном снижении объема доходов сводного бюджета в местных, что обуславливает высокую централизацию бюджетных ресурсов. Темпы роста бюджетных расходов существенно опережают темпы роста доходов. Причем следует заметить, что уровень собственных доходов имеет тенденцию к снижению. А сумма бюджетных доходов становится меньше размера удовлетворения минимальных бюджетных потребностей региона.

Возникает противоречивая ситуация: в условиях жесткой централизации бюджетных ресурсов именно за счет местных бюджетов финансируется значительная доля основных расходов сводного бюджета Украины.

Данные, представленные в табл. 1, подтверждают тот факт, что основное бремя расходов сводного бюджета Украины приходится на долю местных бюджетов: начиная с 1998 г., резко возрастает как количество видов расходов, так и их величина.

Таблица 1. Финансирование основных расходов сводного бюджета Украины за счет местных бюджетов в 1992-2004 гг. (%)

Вид расходов	Годы, %												
	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Национальная оборона	0,7	0,8	0,9	1,0			0,7	0,5	0,3				
Государственное управление							30,5	33,2	21,7	20,6			
Народное хозяйство	16,0	26,4	13,0	27,9	25,1	16,0							
Промышленность							21,4	24,8	21,6	25,4	0,2	0,2	0,3
Сельское и лесное хозяйство							40,0	40,5	40,3	3,3	0,7	1,1	1,1
Транспорт, связь							87,1	85,7	66,0	66,4	38,3	29,7	17,3
Жилищно-коммунальное хозяйство							99,3	99,1	99,8	99,9	96,3	95,5	96,0
Социально-культурные мероприятия	67,5	52,6	71,1	79,5	76,9	72,8	74,4	71,5	60,3	63,7	57,9	60,8	54,6
Охрана окружающей среды											20,2	21,2	24,2
Общегосударственные функции											20,0	21,5	21,6
Общественный порядок											7,2	2,4	1,9
Исследования							1,5	2,2	1,4	1,5			

Около 100 % расходов на финансирование жилищно-коммунального хозяйства финансируется за счет местных бюджетов: в 1998 г. их доля составила 99,3 %, в 2001 г. – 99,9 % (наибольшее значение), в 2004 г. – 96 % [6, с. 59, 60, 62; 7, с. 57].

Расходы на социально-культурные мероприятия финансировались местными бюджетами в 1995 г. в размере 79,5 %, в 2004 г. – 54,6 %. Значительная часть расходов Государственного бюджета на транспорт, дорожное хозяйство, связь, телекоммуникации финансировалась местными бюджетами в 1998 г. в размере 87,1 %, в 2001 г. – 66,4 %, в 2004 г. – 17,3 %. С 1998-2001 гг. местными бюджетами финансировались расходы на государственное управление – в 1998 г. их доля составила 30,5 %, в 2001 г. – 20,6 % [6, с. 59-62]. Начиная с 2002 г., значительно уменьшается доля расходов местных бюджетов на промышленность: если в 1998 г. она составила 21,4 %, то к 2004 г. снизилась до 0,3 %. Также снижается величина расходов на финансирование сельского и лесного хозяйства – в 1998 г. она составила 40 %, в 2004 г. – 1,1 % [7, с. 57]. Согласно данным рис. 1, к 2004 г. доля расходов, финансируемых за счет местных бюджетов, снижается до 37,9 %, однако одновременно снижается и доля доходов местных бюджетов в сводном бюджете Украины. Если в 2004 г. по сравнению с 2003 г. доля расходов снизилась на 3,5 %, то доля доходов – на 4,9 % [7, с. 56].

Снижение доли местных бюджетов в Государственном бюджете Украины ведет к снижению возможности финансировать в полной мере определенные государством расходы по жизнеобеспечению населения и не может не ставить органы местного самоуправления в чрезмерную зависимость от центральных органов власти.

Полномочиям центральных и местных органов власти уделено особое внимание в Конституции Украины, и только внимательное рассмотрение позволяет проследить некоторое своеобразие во взаимоотношениях между областными и районными уровнями. Согласно Конституции, органами местного самоуправления, представляющими общие интересы территориальных общин сел, поселков и городов, являются районные и областные советы (ст. 140). Они утверждают программы социально-экономического и культурного развития соответствующих областей и районов и контролируют их реализацию (ст. 143). Однако исполнительную власть в областях и районах, городах Киеве и Севастополе осуществляют местные государственные администрации (ст. 118), являющиеся структурами Президента Украины. Они подотчетны и подконтрольны советам в части полномочий, делегированных им соответствующими районными и областными советами. В то же время органам местного самоуправления могут передаваться законом определенные полномочия органов исполнительной власти, и в таком случае они становятся подконтрольными этим органам (ст. 143) [8, с. 406-412].

Примером является распределение дотаций из государственного бюджета, распорядителем которых выступают местные городские администрации [1, с. 31-33].

Согласно принципу самостоятельности бюджетов разных уровней, определенному Бюджетным кодексом Украины, обеспечивается право местных бюджетов на самостоятельное определение направлений использования средств в соответствии с законодательством Украины [9, с. 749]. Этот принцип предполагает независимость региона в распределении своих финансовых ресурсов.

Однако, среди проблем местных бюджетов в лице органов местного самоуправления, кроме проблемы самостоятельного распределения финансовых ресурсов, можно говорить и о таком актуальном и спорном вопросе, как распределение этих ресурсов между бюджетами разных уровней таким образом, чтобы обеспечить реальную самостоятельность территориальной единицы. На сегодняшний день проблема формирования местных бюджетов является настолько острой, что говорить о самостоятельности не приходится, так как необходимо все время решать вопрос о возможности территорий обеспечить свои расходы, согласно возлагаемым на них функциям, соответствующими источниками формирования (финансовыми ресурсами).

На рис.2 представлена доля трансфертов из государственного бюджета в доходах местных бюджетов [3, с. 29].

В Украине удельный вес трансфертов в доходах местных бюджетов имеет стойкую тенденцию к росту: в 1998 г. их доля составляла 14,3 %, в 2002 г. – 31,2 %, в 2005 г. – 43,5 %. В структуре трансфертов наибольшую часть составляют дотации, которые возросли с 13,9 % в 1998 г. до 23,5 % в 2004 г. и 26,9 % в 2005 г., и субвенции, доля которых возросла с 0,1 % в 1998 г. до 18,5 % в 2004 г., в 2005 г. она составила 16,6 % [3, с. 29].

Часть налоговых и неналоговых поступлений в доходах местных бюджетов характеризует стойкость доходной базы и качество структуры этих доходов. Стабильность структуры доходов местных бюджетов зависит от степени развития государства, а не от его строя.

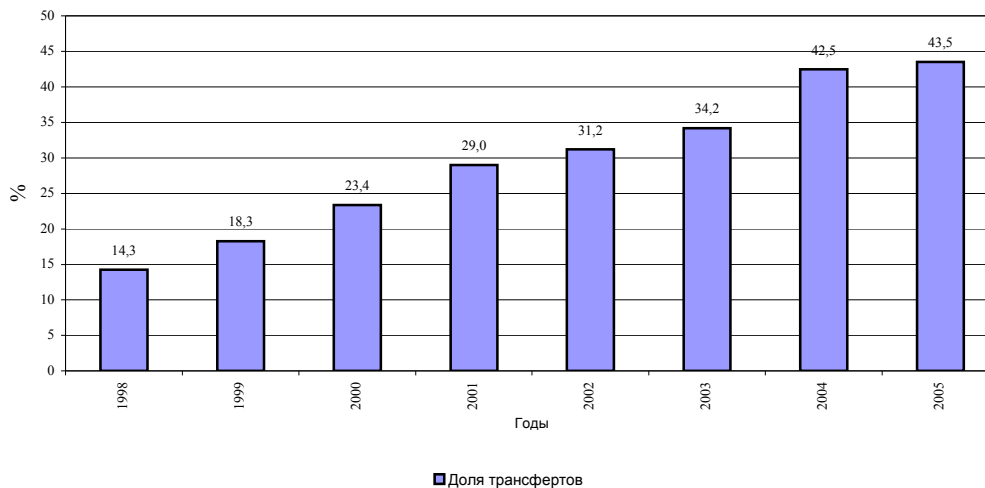


Рис. 2. Доля трансфертов из государственного бюджета Украины в доходах местных бюджетов в 1998-2005 гг. (%)

Наибольшая часть налоговых поступлений в соотношении с неналоговыми среди федеративных государств наблюдается в Германии – 60 : 26, Канаде – 59 : 22, Швейцарии – 48 : 26, среди унитарных в Швеции – 74 : 20, Исландии – 73 : 8, Дании – 53 : 38 [2, с. 39].

В Украине качество структуры доходов местных бюджетов является очень низким по сравнению с развитыми странами. Соотношение между налоговыми и неналоговыми поступлениями в Украине составило в 1998 г. – 74,8 : 3,4; 1999 г. – 68,1 : 3,4; 2000 г. – 62,9 : 9,5; 2001 г. – 59,1 : 8,7; 2002 г. – 58,3 : 7,3; 2003 г. – 54,2 : 7,1; 2004 г. – 46,2 : 5,5; 2005 г. – 44,0 : 6,6 [3, с. 28].

Согласно данным, представленным на рис. 3, соотношение налоговых и неналоговых источников финансовых ресурсов по АР Крым в 2000 г. составило 84,3 : 2,8; 2001 г. – 85,1 : 13,7; 2002 г. – 62,7 : 11,0; 2003 г. – 47,7 : 12,5; 2004 г. – 37,5 : 11,8; 2005 г. – 38,2 : 12,3 [10, с. 48, 49]. В отличие от бюджета Украины, наблюдается больший удельный вес неналоговых поступлений в структуре доходов крымского бюджета. Возможно, возрастающая из года в год зависимость от центрального бюджета обуславливает стремление местных органов власти укреплять свою независимость за счет неналоговых источников финансовых ресурсов.

Финансовую самостоятельность и стабильность доходов местных бюджетов характеризует и соотношение между их налоговыми доходами и официальными трансфертами из Государственного бюджета. В 2000-2001 гг. бюджет АРК не зависел от помощи центрального бюджета. Начиная с 2002 г. динамичное уменьшение собственных доходов сводного бюджета АР Крым компенсируется официальными трансфертами из Государственного бюджета Украины – в 2002 г. их доля составила 21,4 %, в 2003 г. – 33,3 %, в 2004 г. – 40,6 %, в 2005 г. – 42,6 %. Таким образом, соотношение между налоговыми поступлениями и трансфертами составило в 2002 г. 62,7 : 21,5; 2003 г. – 47,7 : 33,3; 2004 г. – 73,5 : 40,6; 2005 г. – 38,2 : 42,6 (рис. 3).

В развитых странах и в большинстве стран с переходной экономикой доля трансфертов в доходах местных бюджетов значительно ниже, чем на Украине: в Швеции она составляет 5 %, Дании – 7 %, Германии – 14 %, Испании и Швейцарии – 15 %, Франции и Норвегии – 18 %, США – 26 %, Литве – 0,3 %, Румынии – 10,8 %, Словакии – 19,0 %, Словении – 20,9 %, Латвии – 28,1 %, наибольшие показатели в Болгарии – 33,0 %, Чехии – 35,0 %, Эстонии – 37,2 %, Польше – 40,2 %, Венгрии – 46,2 % [2, с. 39; 3, с. 29].

На первый взгляд, существующие сегодня проблемы местных бюджетов могут быть решены путем максимизации их доходной части как за счет реформирования теоретических подходов к выбору местных налогов и сборов, виды и ставки которых должны устанавливаться местными органами власти, так и за счет дополнительной финансовой помощи со стороны государственного бюджет.

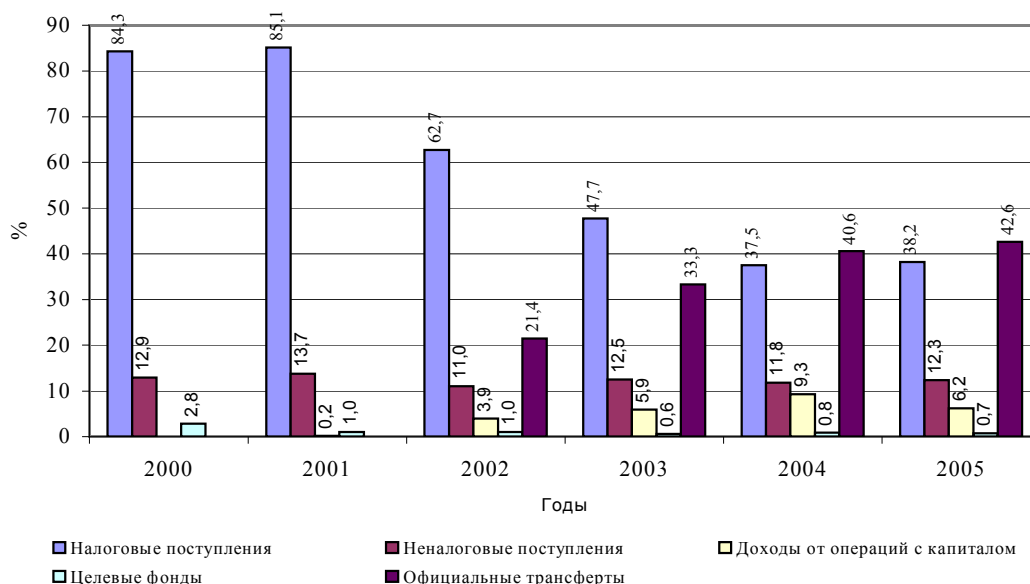


Рис. 3. Структура доходов сводного бюджета АР Крым в 2000-2005 гг. (%)

Однако, проведенный нами анализ позволил выявить главное противоречие во взаимоотношениях местных и центральных бюджетов – отсутствие четкого определения полномочий местных органов власти в части собственных и делегированных, отсутствие в составе доходов, учитываемых при определении трансфертов, существенных доходных источников, аккумуляция в центральном бюджете 100 % поступлений НДС, налога на прибыль предприятий. Это привело к тому, что роль местных органов власти сводится сегодня лишь к практической реализации государственных программ, а вопросы социально-экономического развития самих регионов так и остаются нерешенными.

Решение указанных проблем на уровне Бюджетного кодекса Украины станет основой создания эффективного механизма формирования доходов местных бюджетов, предусматривающего реальную ответственность местных органов власти за целесообразность осуществляемых расходов, а также не позволит центру злоупотреблять доходами, заработанными на местном уровне.

Литература

1. Ягодка А., Дыба М., Кондратюк С. Перекосы региональной экономической политики государства // Экономика Украины. – 2004.-№ 8(505). – С. 28-34.
2. Старостенко Н.В. Розподіл бюджетних ресурсів між рівнями влади // Фінанси України. – 2004.-№ 6. – С. 38-45.
3. Павлюк К.В. Формування доходів місцевих бюджетів // Фінанси України. – 2006.- № 4.– С. 24-37.
4. Про Концепцію державної регіональної політики: Указ Президента України № 341/2001 від 25.05.01 р. // Державний вісник України. – 2001. – № 6 (80). – С. 21-24.
5. Статистичний щорічник України за 1994 рік / Міністерство статистики України: Відповід. за випуск В.В. Самченко. – К.: Техніка, 1995. – 519 с.
6. Статистичний щорічник України за 2001 рік / Державний комітет статистики України: За ред. О.Г. Осауленка, 2002. – 644 с.
7. Статистичний щорічник України за 2004 рік / Державний комітет статистики України: За ред. О.Г. Осауленка, 2005. – 591 с.
8. Статистичний щорічник Автономної Республіки Крим за 2004 рік / Головне управління статистики в АРК: За ред. В.І. Колесник, 2005. – 600 с.
9. Конституція України від 28.06.96 р. // ВВР України. – 1996. – № 30 від 23.07.96 р., ст. 141. – С. 381-417.
10. Бюджетний кодекс України: Закон України № 2542 – III. від 21.06.01 р. //ВВР України. – 2001. – № 37-38 від 21.09.01 р., ст. 189. – С. 746-784.