

ПРОБЛЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ МЕСТНЫМИ БЮДЖЕТАМИ

Существующая система взаимоотношений между местными и центральными органами власти в Украине содержит признаки практически полной централизации всей стороны экономической и социальной деятельности территориальной общины. Процесс установления оптимальных взаимоотношений между центральными и местными органами власти связан с взаимным делегированием полномочий, однако для большинства государств постсоветского пространства наблюдается значительная асимметрия этого процесса, когда органы центральной власти частично передают свои полномочия на места, не обеспечив местные органы власти соответствующим уровнем финансирования. В связи с противоречиями данного процесса поиск путей совершенствования управления местными финансами является актуальным.

Анализ научных трудов в области управления местными бюджетами позволил сделать вывод, что имеющиеся механизмы пока недостаточно задействованы. Это связано, во-первых, с наступившим финансово-экономическим кризисом, имеющим уже достаточно серьезные социальные последствия, во-вторых, с региональными особенностями, отражающимися в местных бюджетах, и, в-третьих, с усилением процессов бюрократизации и централизации в Украине.

Вопросы формирования и распределения местных бюджетов рассмотрены многими отечественными и зарубежными авторами. Проблема заключается в том, что в результатах имеющихся исследований, не отражена специфика формирования и распределения местных бюджетов АР Крым за последние годы, в течение которых произошли социально-экономические изменения.

Целью статьи является анализ основных тенденций в управлении местными бюджетами в Украине, а также анализ формирования и распределения местного бюджета АР Крым.

Анализируя финансовую политику Украины за годы независимости, О.А. Сунцова отмечает ее направленность в сторону бюджетной децентрализации. На сегодняшний день это законодательно закреплено в Конституции Украины и при подписании Европейской Хартии о местном самоуправлении. В последнее время все развитые страны и страны с переходной экономикой реализуют собственную политику бюджетной децентрализации с целью изменения соотношения степени влияния центральных органов государственной власти и органов местного самоуправления на макроэкономическую ситуацию [1]. В исследовании О.А. Сунцовой проведен анализ законодательного обеспечения существования системы местных бюджетов в Украине и организации формирования их доходной базы, при этом определен ряд изъянов системы формирования доходов местных бюджетов, в числе которых: нестабильность (доходные и расходные полномочия часто изменяются), нечеткость прописанных взаимоотношений (возникает путаница относительно того, какой уровень бюджета должен финансировать те или другие полномочия); неадекватность обеспечения финансирования потребностям региона; неявное содействие занижению имеющихся доходных источников местных бюджетов и завышению расходной потребности с целью получения их большего объема. В результате проведенных исследований сделаны выводы, что предельный уровень бюджетной децентрализации должен отвечать максимально возможному уровню финансовой автономии местного самоуправления, который предлагается рассчитывать как отношение суммы собственных и закрепленных доходов местного бюджета к сумме необходимых финансовых ресурсов для полного финансирования собственных и делегированных полномочий. Если уровень бюджетной децентрализации в стране побуждает к определению уровня финансовой автономии местного самоуправления в размере больше 1, бюджетная децентрализация является неэффективной и может даже привести к понижению демократизма местного управления.

В работах С.В. Каламбет и В.М. Чайки определено, что при формировании доходов бюджетов разных уровней основное внимание, как правило, уделяется налоговому поступлению. Однако в современных условиях возможности дополнительного наполнения местных бюджетов за счет налоговых платежей почти исчерпанные. Поэтому целесообразнее сместить акцент на второй по значимости источник доходов бюджета, который до сих пор существенно не исследовался, – неналоговые поступления. Неналоговыми поступлениями в бюджет считаются доходы от собственности и предпринимательской деятельности, административные сборы и платежи, поступления, от штрафов и финансовой санкции, доходы от операции с иностранной валютой и тому подобное [2].

В свою очередь, неналоговые доходы местных бюджетов формируются за счет доходов от использования и продажи имущества, которое находится в коммунальной собственности, от финансовой помощи и безвозвратных отчислений, штрафов и другой суммы принудительного взыскания, а также

части прибыли коммунальных предприятий, и тому подобное. К неналоговым доходам местных бюджетов можно также отнести доходы от ценных бумаг, которые находятся в коммунальной собственности, некоторые таможенные сборы и часть государственной пошлины, доходы от платной услуги, которые предоставляются местными органами власти и тому подобное. Местные сборы считаются неналоговыми платежами и законодательно относятся к неналоговым доходам местных бюджетов. Таким образом, поскольку неналоговые поступления являются собственными доходами местных бюджетов и, соответственно, менее всего подлежат государственному регулированию, то их дополнительное привлечение в местные бюджеты позволит укрепить финансовую базу органов местного самоуправления.

Как отмечает Л.П. Сидельникова, основной целью системы региональной бюджетной регуляции является разработка и проведение сбалансированной финансово-бюджетной политики, направленной на экономический рост административно-территориальной единицы и повышение благосостояния населения. Система бюджетной регуляции социально-экономического развития региона является совокупностью функциональных финансово-бюджетных и экономических элементов, к которым относятся: доходная и расходная часть бюджета области, дефицит бюджета, межбюджетные отношения, налоговая политика, валовая добавленная стоимость региона [3].

Важным вопросом бюджетной регуляции экономики административно-территориальной единицы является определение направлений и объемов бюджетных расходов, которые подразделяются на расходы текущего характера и расходы развития. В рыночных условиях роль текущих расходов местных бюджетов заключается в регуляции социальной сферы региона путем предоставления населению социальной услуги, а роль расходов на развитие - в создании общих условий функционирования экономики региона путем инвестирования средств в производственную и социальную инфраструктуры. При этом необходимым становится выполнение инвестиционной функции местных бюджетов, которая в период экономической реформы в Украине является одной из приоритетных, поскольку внедрение технологических инноваций существенно изменяет объемы и качество производства и потребления, а следовательно значительно влияет на социально-экономическое развитие некоторого пространства.

Актуальной проблемой выполнения бюджета в Украине остается увеличение расходов на управление. При снижении налоговой части в ВВП, ослаблении налогового давления, численность аппарата финансовых органов увеличивается. Удельный вес утвержденных расходов на содержание органов государственного управления в общем объеме расходов Государственного бюджета Украины тоже имеет четкую тенденцию к росту, что свидетельствует о серьезности проблемы бюрократизации, имеет негативные последствия, как для развития экономики (отвлекаются значительные финансовые и трудовые ресурсы), функционирования бюджетной системы, так и для общественно-политических процессов. Возникает необходимость принятия моратория на рост управленческих расходов (даже на конституционном уровне).

Все упомянутое выше в полной мере касается АР Крым, формирования её бюджета. В соответствии с Конституцией Украины и Конституции АР Крым республика имеет определенные полномочия формирования собственного бюджета и взаимоотношений с центром, в частности понятие „автономия” дает основания для формирования собственных межбюджетных отношений внутри автономии.

В течение последних лет существенно увеличилась зависимость бюджета АР Крым от трансфертов из Государственного бюджета. Стабильный рост поступлений от налога из доходов физических лиц был прерван налоговой реформой, результатом которой стало существенное уменьшение поступлений. Другим существенным фактором, который влияет на стабильность поступлений в бюджет АР Крым, является изменение части акциза от товаров, которые производятся в Украине. Самым стабильным на сегодня по темпам роста является налог на землю и потенциал этого налога далеко не исчерпан. Что касается налога на доходы физических лиц, то, несмотря на его положительную динамику, проблема детенизации фонда оплаты труда остается актуальной для всей Украины.

В.В.Беляев рассмотрел динамику отдельной составляющей и их изменение на протяжении 2003–2005 гг. В проведенном анализе, прежде всего, обращается внимание на существенную нестабильность собственных источников финансирования бюджета АР Крым [4]. Однако представленный на табл. 1 проведенный нами анализ основных платежей в местный бюджет АР Крым с учетом последних трех лет свидетельствует об их непрерывном росте.

Таблица 1

Динамика основных платежей в местный бюджет АР Крым за 2003-2008 гг., млн. грн.

Налоги	2003г.	2004г.	2005г.	2006г.	2007г.	2008г.
Налог с доходов физических лиц	464,1	430,9	550,2	749,0	1 162,7	1 535,5
Плата на землю	67,2	81,9	106,7	136,2	195,1	279,9
Плата за торговый патент	22,4	22,4	27,8	28,7	37,0	41,7
Единый налог с субъектов малого бизнеса	41,7	51,8	65,5	63,9	74,7	87,6
Налог с владельцев транспортных средств	10,6	27,6	37,3	38,7	55,5	-

В общий фонд сводного бюджета АР Крым за 2008 г. поступило налога с доходов физических лиц в сумме 1535,5 млн.грн, что на 372,8 млн.грн (32,1%) больше, чем за 2007г. Темп роста поступлений отмечается по всем регионам и обеспечен увеличением фонда оплаты труда, в основном за счёт повышения размера минимальной заработной платы. 15 местных бюджетов республики не получили запланированного объёма налога с доходов физических лиц из-за снижения, начиная с октября 2008 года, темпов роста поступлений налога с доходов физических лиц. Так, в 2008 г. рост составлял: за 9 месяцев 39,2%; за октябрь – 23,8%; за ноябрь – 10,1%; за декабрь – 12,8%. Рост поступлений в бюджет в 2008 г. платы за землю по сравнению с 2007 г. наблюдался во всех регионах и обеспечен, в основном, за счет пересмотра договоров аренды земли и приведения ставок арендной платы за землю в соответствии с действующим законодательством, а также посредством реализации мероприятий по совершенствованию порядка землепользования.

Структура доходов местных бюджетов без трансфертов представлена в табл. 2. Дано сравнение соответствующих источников доходов бюджета в Украине и в АРК. Если в целом по Украине летние месяцы являются налоговыми каникулами, когда уровень поступлений ниже среднего, то в АР Крым, особенно в летние месяцы и в первую половину осени, их уровень существенно более высок среднего. «Курортная компонента» составляет около 10% от общей суммы поступлений бюджета АР Крым, причем основная ее часть попадает не в бюджет АР Крым, а в Государственный бюджет Украины. Взнос (сезонной составляющей) в поступлениях от подоходного налога в АР Крым существенно более низок и составляет только 5 % [4, 5].

Необходимо заложить основу долговременной трансфертной политики, основанной на классификации регионов по уровню социально-экономического развития. Такое распределение позволит реализовать принцип горизонтальной справедливости, когда два регионов, близких по показателям развития, должна получать приблизительно одинаковая дотация из Государственного бюджета.

Основу доходов местных бюджетов как в Украине, так и в АРК, составляют налоги с доходов физических лиц, их резкий рост наблюдается после повышения налоговой ставки до 15%. Но для Украины их доля значительно больше, чем в АРК: в Украине доходы с физических лиц составляют 59,6% государственного бюджета, а в АРК - 46,9%, т.е. разница равна 12,7%. Также темпы прироста данного вида налога в АРК на 2,6% выше, чем в Украине. Большую долю в структуре доходов местного бюджета АРК, чем в Украине, составляют также единый налог для субъектов малого предпринимательства (на 0,3%), плата за землю (на 1,2%), поступления от отчуждения имущества, принадлежащего АРК и имущества, находящегося в коммунальной собственности (на 2%) и собственные поступления бюджетных органов (на 9,5%), причем темпы роста последних составили в 2,2 раза выше, чем соответствующие темпы роста в Украине.

Положительные результаты наполнения бюджета в 2007 и 2008 гг. позволили увеличить расходы, в том числе, на региональные программы, финансируемые из бюджета АРК. Из бюджета АРК в 2008 г. финансировалось 30 программ, утвержденных Верховной Радой АРК, на реализацию которых направлено 109,6 млн.грн., что на 51,6 млн.грн. больше объема средств, выделенных на реализацию программ в 2007 г. На расходы общего фонда сводного бюджета АРК в 2008 г. направлено 4686,2 млн.грн. (на 912,8 млн.грн. больше чем в 2007 г.), в том числе за счет субвенций из Государственного бюджета Украины – 834,1 млн. грн. Наибольший объем бюджетных средств в 2008 г. направлен на содержание учреждений социально-культурной сферы, мероприятия по социальной защите населения. На образование в 2008 г. потрачено 34% или 1618,9 млн.грн., на финансирование учреждений охраны здоровья – 1115,1 млн.грн. или 24%, на социальную защиту и социальное обеспечение – 849,8 млн.грн. или 18%. В то же время на государственное управление потрачено 9% бюджетных средств, что соответствует расходам на жилищно-коммунальное хозяйство, физкультуру и спорт, а также культуру и искусство вместе взятые. В таблице 10 представлены основные расходы общего фонда сводного бюджета АРК. В 2008 г. расходы капитального характера по общему фонду сводного бюджета АРК составили в сумме 268,2 млн.грн., что на 37,4% (160,5 млн.грн.) меньше фактических расходов за 2007г.

Структура доходов местных бюджетов без трансфертов в 2007 г.

Источники поступлений	Украина			Автономная Республика Крым		
	Всего млн. грн.	Удельный вес в общем объеме в %	Темп прироста к 2006 г.	Всего млн. грн.	Удельный вес в общем объеме в %	Темп прироста к 2006 г.
Налог с доходов физических лиц	34782,1	59,6	52,6	1162,7	46,9	55,2
Плата за землю	3889,3	6,7	24,6	195,1	7,9	43,2
Единый налог для субъектов малого предпринимательства	1592,6	2,7	18,1	74,7	3,0	16,9
Поступления от отчуждения имущества, принадлежащего АРК и имущества, находящегося в коммунальной собственности	1749,4	3,0	15,1	124,6	5,0	22,5
Налог с собственников наземных транспортных средств	1354,6	2,3	24,9	55,5	2,2	14,3
Собственные поступления бюджетных органов	4463,4	7,6	29,4	436,6	17,1	65,2

В заключение можно сделать следующие выводы. Во-первых, в последние годы наблюдается положительная динамика поступлений в местные бюджеты АР Крым, основным из которых является налог с доходов физических лиц, затем следуют собственные поступления бюджетных органов и плата за землю. Единый налог с субъектов малого бизнеса составляет примерно 1/20 часть от налога с физических лиц, что говорит о незначительном развитии малого бизнеса и о его тенизации. Во-вторых, имеет место увеличение (до 9% от общей суммы бюджета) расходов на управление. В-третьих, незначительная доля расходов (около 1,5%) идет на 32 программы социально-экономического развития, финансируемые из местного бюджета АР Крым. В-четвертых, в рейтинге регионов Украины позиции АР Крым усилились, по ряду показателей, например, объем собственных поступлений бюджетных учреждений в 2007 г. был больше, чем в 2006 г. на 65,2% и позволил Крыму войти во вторую группу рейтинга регионов Украины (из пяти групп).

Литература

1. Сунцова О.О. Вплив рівня фіскальної децентралізації на ВВП та доходну базу місцевих бюджетів / Сунцова Олеся Олександрівна // Актуальні проблеми економіки: науковий економічний журнал. – К.: Національна академія управління, 2002. - №2. – С.32-36
2. Каламбет С.В. Неподаткові платежі як додаткові джерела наповнення бюджету / Каламбет С.В., Чайка В.М. // Культура народів Причорномор'я. – 2004. - №56. - Т.2. – С.71-73.
3. Сідельнікова Л.П. Удосконалення методів регулювання доходів місцевих бюджетів / Сідельнікова Ларіса Петрівна // Вісник ТАНГ. - Тернопіль: ТАНГ. - 2004. - № 3. - С. 19-27
4. Беляев В.В. Эффективность реформирования податку з доходів фізичних осіб та формування бюджету АР Крим / Беляев Володимир Володимирович // Економіст. – 2006. – № 10. – С. 57–63.
5. Беляев В.В. Основні теоретичні положення формування місцевих бюджетів та їхня практична реалізація в умовах трансформаційної економіки / Беляев Володимир Володимирович // Науковий вісник Національної академії державної податкової служби України (економіка, право). – 2005. – № 1. – С. 74–81.