

Tatiana M. Bogolib,
ScD (Doctor in Economics), professor, academician,
Academy of Economic Sciences of Ukraine,
Head of the Department of Finance,
Dean of Financial and Economic Department
Pereyaslav-Khmelnytskyi SPU n. a. Grygoriy Skovoroda,
Ukraine

Development of the System of Intergovernmental Transfers under Transformational Changes

Key words: *intergovernmental relations, budget control, financial equalization system of intergovernmental transfers.*

Annotation: *The paper conducted a comprehensive study of the theoretical and practical aspects of the system of intergovernmental transfers. It is proved that the interpretation of intergovernmental transfers only as payments designed to balance local budgets and align regional disparities, is betrothed couple. Proved that intergovernmental transfers - a phenomenon that has a dualistic economic and socio - political nature. Justified functions of intergovernmental transfers that express the essence of intergovernmental transfers.*

Determined that the main source of wealth of the historical path of development and establishment of the system of intergovernmental transfers in Ukraine became the legal regulation of the functioning of these instruments of fiscal adjustment.

Practical recommendations to improve the calculation and provision of intergovernmental transfers in order to ensure financial equalization and strengthen their influence on the socio-economic development of the administrative-territorial units.

Актуальность проблемы. В условиях трансформационных преобразований актуализируется вопрос обеспечения полной реализации задекларированных в Конституции Украины прав и свобод ее граждан. Ведущую роль в удовлетворении нужд и повышении качества предоставления общественных услуг населению, гарантированных государством и местным самоуправлением, играет бюджет и эффективная система межбюджетных отношений.

Несмотря на достижение бюджетной реформы, которая началась с принятием в 2001 году Бюджетного кодекса Украины и предусматривала внедрение новых подходов к управлению бюджетными ресурсами с целью укрепления финансовой базы местного самоуправления и государства в целом, остается большое количество не решенных проблем в сфере бюджетных отношений. Основными с них являются низкий уровень финансовой автономии органов местного самоуправления, несоответствие полномочий на осуществление расходов, закрепленных законодательными актами, за бюджетами, и финансовых ресурсов, которые должны обеспечивать реализацию указанных полномочий. Это усложняет выполнение государством своих функций и обязательств.

При этих обстоятельствах возникает необходимость пересмотра стратегии и тактики бюджетной политики, разработки путей усовершенствования механизма бюджетного выравнивания в части усиления роли важного метода бюджетного регулирования – межбюджетных трансфертов. Изменение подходов к устранению отличий в финансовом обеспечении административно-территориальных единиц требует усовершенствования основ предоставления межбюджетных трансфертов и регулирования их влияния на социально-экономическое развитие территорий.

Исследованию сущности и организации межбюджетных отношений посвящены труды многих украинских и зарубежных ученых. В конце XXI - в начале XX в.в. над этими вопросами работали такие ученые, как М. Сиринов, В. Твердохлебов, Н. Цитович.

Среди зарубежных исследователей весомый вклад в исследование проблематики регулирования финансовой деятельности государства и местных органов власти, их бюджетных отношений осуществили А. Бретон, Д. Бёос, Дж. Бьюкенен, Е. Грамлих, А. Игудин, Т. Кун, Р. Масгрейв, П. Роуз, К. Шоуп.

Проблемы межбюджетных отношений в Украине основательно исследовали такие ученые, как В. Андрущенко, О. Василик, В. Демянишин, О. Кириленко, В. Кравченко, И. Лунина, В. Швец, С. Юрий и другие.

Основной акцент в трудах указанных ученых делается прежде всего на теоретических основах и практических вопросах организации финансового обеспечения местного самоуправления, реформирования действующей системы межбюджетных трансфертов. Недостаточное внимание уделяется проблемам соотношения властных полномочий и нужд в бюджетных ресурсах органов государственной и местной власти, прежде всего при помощи разработки оптимальной системы межбюджетного выравнивания. Нет научно обоснованной рекомендаций относительно дальнейшего усовершенствования межбюджетных отношений.

Целью научного исследования является раскрытие направлений развития системы межбюджетных трансфертов в Украине и обоснование предложений относительно усовершенствования функционирования межбюджетных трансфертов в условиях трансформационных процессов.

Межбюджетные трансферты, с одной стороны, являются платежами, которые должны сбалансировать местные бюджеты и выровнять межрегиональные диспропорции, а с другой стороны – они являются весомым источником финансового обеспечения делегированных государством органам местного самоуправления полномочий. Межбюджетные трансферты имеют дуалистическую природу феномена, имеют экономическую и общественно-политическую составные, а также имеют алокационную, перераспределительную, регулирующую и административную функции. Ретроспективный анализ межбюджетных отношений подтвердил, что на этапе становления системы межбюджетных трансфертов Украина прошла исторический путь, основным достижением которого стала законодательная регламентация механизма функционирования указанных инструментов бюджетного регулирования. С принятием в 2001 году Бюджетного кодекса завершилось становление системы межбюджетных трансфертов, в результате чего внедрено единый

механизм формирования доходов и расходов местных бюджетов и формульные подходы в бюджетном регулировании (1). Дальнейшая нестабильность и непредсказуемость развития системы межбюджетного регулирования, отсутствие стимулов в местных органах власти к увеличению объема бюджетных поступлений, отсутствие взаимосвязи плановых объемов трансфертов с прогнозными показателями развития отдельных регионов и государства в целом. Следующим весомым шагом в развитии системы межбюджетных трансфертов было принятие в 2010 году новой редакции Бюджетного кодекса, призванного обеспечить продолжение бюджетной реформы для достижения стратегических целей устойчивого развития страны. Противоречивый характер действующего порядка организации системы межбюджетных трансфертов, которому присущи надмерная централизация финансовых ресурсов в государственном бюджете, несоответствие расчетных объемов расходов местных бюджетов нуждам органов местного самоуправления для выполнения ими делегированных и собственных полномочий.

В процессе исследования видов межбюджетных трансфертов установлено значительное преимущество трансфертов, которые предоставляются с Государственного бюджета Украины местным, над теми, которые перечисляются в обратном направлении. Дотация выравнивания является эффективным инструментом бюджетного регулирования, а порядок ее предоставления детально урегулирован действующим законодательством. Дотация выравнивания не создает заинтересованности органов местного самоуправления в полной реализации собственного финансового потенциала, поиска возможностей увеличения доходов бюджетов.

Система предоставления дополнительных дотаций и субвенций четко не врегулирована действующим законодательством как относительно нормативных условий определения их общих объемов, так и критериев их распределения между местными бюджетами. Указанное актуализирует необходимость дальнейшего усовершенствования бюджетного законодательства в контексте развития системы межбюджетных трансфертов в условиях рыночных трансформаций.

Анализ функционирования местных бюджетов и организации системы межбюджетных трансфертов в Украине показывает, что на протяжении 2002-2012 годов наблюдалось постепенное повышение дотационности местных бюджетов на 8,7 % и сокращение количества бюджетов-доноров в три раза (с 89 или 13 % от общего количества местных бюджетов в 2002 году до 30 или 4,3 % соответственно в 2012 году) (табл. 1) (3).

Таблица 1

Состав и динамика местных бюджетов Украины, которые получали или предоставляли государственному бюджету трансферты в 2002-2012 годах

Показатели	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Всего бюджетов, в т.ч.	686	686	689	690	690	691	691	691	691	692	692
Дотационные	597	609	633	635	649	645	655	667	663	663	662

Бюджеты-доноры, с них:	89	77	56	55	41	46	36	24	20	29	30
Бюджет г.Киев	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/
Бюджеты городов-областных центров	22	18	13	11	9	10	10	9	4	8	6
Бюджеты других городов	56	50	36	39	28	32	29	21	17	18	21
Бюджеты областные	3	4	3	2	1	1	1	1	–	–	–
Районные бюджеты	7	4	3	2	2	2	5	4	2	2	2
Удельный вес дотационных бюджетов в об.к. %	87,0	88,8	91,9	92,0	94,1	93,3	93,3	94,8	96,5	95,8	95,7
Удельный вес бюджетов-доноров в общем кол. %	13,0	11,2	8,1	8,0	5,9	6,7	6,7	5,2	3,5	4,2	4,3

*Источник: составлено автором по данным законов о государственном бюджете Украины на 2002-2012 года

Причину такой тенденции видим не в ухудшении показателей социально-экономического развития административно-территориальных единиц, а в способе организации межбюджетных отношений, а именно: в преобладании общественно-политической составной системы межбюджетных трансфертов.

Установлено, что увеличение частицы дотационных местных бюджетов в их общем количестве сопровождается ростом объемов бюджетных средств, которые предоставляются с государственного бюджета местным бюджетам в виде межбюджетных трансфертов. Так, удельный вес межбюджетных трансфертов, перечисленных местным бюджетам, в общем объеме расходов государственного бюджета повысился на 13,6 в.п.: с 17,9 % в 2011 году до 31,5 % в 2012 г.(2). Вместе с этим темпы роста объема межбюджетных трансфертов на протяжении 2001-2012 годов существенно превысили темпы роста расходов государственного бюджета – в 7,5 раза (3).

По результатам анализа межбюджетных трансфертов, которые перечисляются с местных бюджетов в государственный бюджет, установлено, что в составе доходов государственного бюджета показаны поступления не играющие значительной роли. Посравнению с 2001 годом в 2012 году объем переданных средств уменьшился в 2 раза, а их удельный вес в составе доходов государственного бюджета – на 5,3 в.п. и составил всего 0,3 % в 2012 году против 5,4 % в 2001 году (3).

Исследование практики формирования доходов местных бюджетов Украины дало возможность констатировать противоречивую тенденцию относительно роста роли межбюджетных трансфертов как стабильного источника наполнения местных бюджетов, с одной стороны, центральных органов государственной власти – с другой. Так, удельный вес межбюджетных трансфертов в доходах местных бюджетов в

2012 году увеличился на 26,1 в.п. или в 1,9 раза по сравнению с 2001 годом и достиг 55,2 % (2). На основе анализа структуры межбюджетных трансфертов с государственного бюджета местным бюджетам за 2001-2012 годы установлено, что наибольшая частица приходилась на дотации выравнивания – в среднем 48,8 %, на социальные субвенции – 34,8 %, субвенции капитальной направленности – 5,3 % и другие трансферты – 11,1 % (3).

Мы осуществили расчет на одного жителя оценки состояния финансового выравнивания в Украине, с целью определения территориальных особенностей бюджетной обеспеченности, результаты которой свидетельствуют о наличии существенных территориальных отличий в обеспечении предоставления общественных услуг населению, что обуславливает необходимость усовершенствования бюджетного регулирования. Для характеристики равномерности территориального распределения социальных расходов зависимо от количества жителей предложено использовать коэффициент вариации расходов социальной направленности, показатели которого показывают на уменьшение на протяжении 2001-2012 годов территориальных диспропорций бюджетных расходов социального характера в расчете на одного жителя (6).

В процессе исследования практики планирования межбюджетных трансфертов установлено, что действующий порядок расчета и предоставления дотации выравнивания является законодательно врегулированным, хотя и частично сложным, минимизирует влияние субъективных факторов, дает возможность получать ежедневные отчисления предусмотренного межбюджетного трансферта.

Но при использовании формульного подхода к расчету объема дотации выравнивания, практически не берутся во внимание основные экономические показатели развития административно-территориальных единиц. Бюджетные расходы, которые учитываются при определении объема межбюджетных трансфертов, рассчитываются при определении объема межбюджетных трансфертов, рассчитываются на основе финансовых нормативов бюджетной обеспеченности, определенных зависимо от наличных финансовых ресурсов без учета государственных социальных стандартов и нормативов, не обеспечивают потребности в средствах и усложняют эффективное выполнение органами местного самоуправления не только делегированных, но и собственных полномочий.

Изучение зарубежного опыта дает возможность утверждать, что первоосновой эффективного финансового выравнивания является децентрализация властных полномочий и финансовых ресурсов (5). Четкое разграничение полномочий и сферы ответственности каждого уровня власти на основе общепризнанных критериев (услуга должна быть максимально приближена к потребителю и закреплена за тем уровнем власти, который может наиболее эффективно ее профинансировать) позволит избежать дублирования компетенции органов власти разных уровней и обеспечит предвиденную действующим законодательством самостоятельность местных бюджетов при помощи собственных доходных источников и право определения направлений использования средств.

В Украине необходима административно-территориальная реформа, направленная на укрупнение территориальных единиц, которая уменьшит масштабы

финансовой поддержки малочисленных территориальных общин с использованием дотаций выравнивания, которая реализуется через районные бюджеты и сдерживает развитие малых городов и больших поселков – потенциальных точек экономического роста (4).

Целесообразно 30 % налога на прибыль предприятий (кроме налога на прибыль предприятий и финансовых учреждений коммунальной собственности; который зачисляется в местные бюджеты соответственно к действующему законодательству), в состав доходов областных бюджетов, которые учитываются при определении объема межбюджетных трансфертов, что приводит к уменьшению объема дотации выравнивания с государственного бюджета.

При решении данного вопроса положительно местные бюджеты Днепропетровской области, которые получали дотацию выравнивания с государственного бюджета, стали бы бездотационными, существенно снизился бы объем дотации выравнивания с государственного бюджета местным бюджетам Донецкой, Запорожской, Киевской, Луганской, Львовской, Одесской, Полтавской и других областей. Целесообразность зачета в местные бюджеты указанного вида доходов обуславливается его относительно равномерным поступлением в разрезе регионов, возможностью установления определенной взаимосвязи между уровнем социально-экономического развития административно-территориальных единиц и бюджетными поступлениями, а также создание для органов местного самоуправления стимулов к экономическому росту. Важным является внедрение норматива социальной обеспеченности, который согласовывается с отраслевыми нормативами и требованиями.

В контексте децентрации финансовых ресурсов для обеспечения социально-экономического развития всех регионов Украины мы предлагаем зачислять в бюджет развития местных бюджетов арендную плату за использование целостным имущественным комплексом и другим имуществом, которое находится в коммунальной собственности к разграничению земель государственной и коммунальной собственности (кроме земельных наделов несельскохозяйственного назначения, которые находятся в государственной собственности на которых находятся объекты, которые подлежат приватизации).

Выводы. Существование различных уровней власти и, соответственно, бюджетов объективно предусматривает распределение между ними бюджетных ресурсов. По поводу распределения и использования финансовых ресурсов между бюджетами возникает определенная взаимозависимость, которая отображает сферу действия межбюджетных отношений. Сбалансированность бюджетов, которые входят в состав бюджетной системы, обеспечивается при помощи бюджетного регулирования, определяющим инструментом которого являются межбюджетные трансферты. Феномен межбюджетных трансфертов имеет дуалистическую природу и являет собой единство двух составных: 1) экономической, которая проявляется рядом с сбалансированием бюджетов разного уровня и выравниванием бюджетных диспропорций между административно-территориальными единицами еще и в финансовом обеспечении выполнения собственных и делегированных полномочий органами местной власти; 2) общественно-политической, которая обусловлена

способностью межбюджетных трансфертов влиять на органы местной власти для обеспечения реализации экономической и социальной политики государства. Межбюджетные трансферты имеют алокационную, перераспределительную, регулирующую и административную функции, которые выражают содержание системы межбюджетных трансфертов. Финансовое выравнивание на основе территориального подхода, которое широко распространено в мировой практике, применяется в Украине и состоит в использовании межбюджетных трансфертов для выравнивания финансовой способности местных бюджетов. Целостную систему межбюджетных трансфертов, определены Бюджетным кодексом Украины: дотация выравнивания; субвенции; средства, которые передаются в государственный бюджет и местные бюджеты с других местных бюджетов; дополнительные дотации.

Анализ практики применения системы межбюджетных трансфертов, которые учитываются в государственном бюджете, на протяжении 2001-2012 годов выявил тенденцию роста ее удельного веса в доходной части местных бюджетов, в расходах местных бюджетов и существенное уменьшение объема средств, которые передаются с местных бюджетов в государственный бюджет в доходах государственного бюджета.

Обобщение зарубежного опыта финансового выравнивания с применением межбюджетных трансфертов с позиции эффективности, а также провозглашенный в Украине курс на децентрализацию дает возможность сделать вывод, что дальнейшее реформирование системы межбюджетных отношений должно проводиться в направлении деконцентрации ресурсов и четкость регламентации функций и распределения полномочий между разными уровнями государственной власти и местным самоуправлением с придерживанием принципа субсидиарности и соответствующим к его разграниченным финансовым ресурсам. С целью дальнейшего сокращения объемов межбюджетного перераспределения средств и наиболее полной реализации региональных и местных интересов необходимо провести административно-территориальную реформу укрупнения территориальных единиц общин.

References:

1. *The Budget Code of Ukraine*. K.: Athens; 2014; 124.
2. *Local budgets in Ukraine under conditions of transformational change economy: Monograph* (Ed. St. Michael O.) Chernivtsi: Prut; 2012; 254.
3. *Report of the Finance Ministry for the implementation of the budget of Ukraine in 2013 [Electronic resource] – Access mode: http://www.minfin.gov_ua/control/uk/publish/article?art_id=3974571cat_id=53608.*
4. Tkach K. *Weaver Pragmatism provision and distribution of investment subsidies: Svet finansiv*; 2013; VIP 4 (37); 29-35.
5. *Stability budget system – an important task the Ministry of Finance of Russia: Finance*. 2014. №5; 3-17.
6. Yury KM. *Systematics and species characteristic of intergovernmental transfers: Bulletin of Chernivtsi Trade and Economic Institute*. 2012; MY. II (46). *Economic sciences*; 333-340.