

УДК 336.14:352:336.717.063

Ю. А. Глущенко,
к. э. н., доцент, докторант кафедры
регионального управления,
местного самоуправления и управления городом
Национальной академии государственного
управления при Президенте Украины

МЕЖБЮДЖЕТНЫЕ ТРАНСФЕРТЫ КАК ИНСТРУМЕНТ РЕГУЛИРОВАНИЯ МЕСТНОГО ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ

Аннотация

Исследованы теоретические основы применения межбюджетных трансфертов. Рассмотрена методология и состояние бюджетного обеспечения местных бюджетов Украины за счет трансфертов. Определена роль и обоснованы предложения по совершенствованию механизма распределения межбюджетных трансфертов как важного инструмента местного социально-экономического развития.

Ключевые слова: межбюджетные трансферты, местные бюджеты, дотация выравнивания, субвенции, бюджетная политика.

JEL-коды: H7 72.

Аңдатпа

Бюджетаралық трансферттерді қолданудың теориялық негіздері зерттелді. Украинаның жергілікті бюджетін трансферттер есебінен бюджеттік қамтамасыз ету жай-күйі мен әдіснамасы қарастырылады. Жергілікті әлеуметтік-экономикалық дамудың маңызды құралы ретінде бюджетаралық трансферттерді бөлу тетіктерін жетілдіру бойынша ұсыныстар айқындалған.

Тірек сөздер: бюджетаралық трансферттер, жергілікті бюджеттер, теңестіру дотациясы, субвенциялар, бюджеттік саясат.

JEL-кодтар: H7 72.

Abstract

Theoretical basis for the use of intergovernmental transfers. The methodology and the state budget of Ukraine providing local budgets through transfers. The role and justified proposals to improve the distribution mechanism of intergovernmental transfers as an important tool for local economic and social development.

Keywords: intergovernmental transfers, local budgets, equalization grants, subventions, budgetary policy.

JEL-codes: H7 72.

Современное состояние бюджетной сферы Украины обуславливает актуальность вопроса эффективности использования межбюджетных трансфертов. В условиях постоянного совершенствования Бюджетного кодекса Украины значительно обостряются дискуссии относительно механизмов предоставления межбюджетных трансфертов. Причиной является рост субъективизма, в части принятия решений органов власти и местного самоуправления по поводу их предоставления.

Существующая методика предоставления трансфертов приводит к их постоянному росту. Так, доля трансфертов в доходах местных бюджетов в 2013 году увеличилась на 6,6 % (или составила 52,4 %, из них 48,1 % – дотация выравнивания) [1]. Тогда как мировой опыт доказывает, что неэффективные государственные прямые дотации и субсидии должны быть заменены новыми методами государственной инвестиционной политики, основанной на принципах приоритетности, эффективности и быстрой окупаемости.

Учитывая это, целостная концепция реформирования межбюджетных отношений должна строиться на системах экономических принципов и критериях распределения функциональных полномочий между органами государственной власти и местного самоуправления. А эффективность функционирования системы межбюджетных трансфертов напрямую связана со степенью совершенства нормативно-правовой базы, регулирующей вопросы организации и методических подходов к их формированию и распределению.

Есть все основания считать, что Украина сегодня вступила в качественно новый период оптимизации структуры и функций государственных институтов. Это позволяет констатировать возрастающую роль государственного регулирования национальной экономики, приоритетным направлением которого является сглаживание пространственной экономической поляризации на трансфертной основе. В этих условиях требования к трансфертной политике повышаются, поскольку она становится главной предпосылкой эффективности государственного управления, как в масштабах региона, так и страны в целом.

Формирование системы межбюджетных трансфертов обусловлено необходимостью создания механизма финансового выравнивания местных бюджетов в условиях наличия финансовых диспропорций между территориями. Развитие и совершенствование системы межбюджетных трансфертов требуют, с одной стороны, ее приближения к главным принципам и к основным принципам функционирования систем межбюджетных отношений в экономически развитых странах, а с другой – учета национальных, региональных особенностей и условий формирования бюджетов.

Ситуация усложняется дотационностью 5419 бюджетов местного самоуправления, что составляет более 70 %, из них 483 – территориальные общины, которые на 90 % содержатся за счет средств государственного бюджета Украины [2].

Осуществление постоянной финансовой поддержки через районные бюджеты многочисленных территориальных общин с использованием системы дотаций выравнивания является обременительным для государственного бюджета и сдерживает развитие малых городов и крупных поселков.

Стратегическими в данном направлении являются меры, предусмотренные проектом Закона Украины «Об основных направлениях бюджетной политики на 2015 год», в части совершенствования формульного распределения объема межбюджетных трансфертов между государственным бюджетом и местными бюджетами с учетом изменений, внесенных в акты налогового и социального законодательства [3].

В современных условиях социально-экономического развития регионов, проблематикой формирования и распределения трансфертов занимались такие известные ученые, как О. Василик, И. Запатрина, В. Кравченко, О. Кириленко, Ц. Огонь, В. Опарин, К. Павлюк, Г. Старостенко, В. Федосов, С. Юрий и др.

Исследователи рассматривают ряд проблемных вопросов, касающихся теоретико-методологических основ организации межбюджетных трансфертов, вместе с тем вопросы, посвященные трансфертной политике в системе межбюджетных отношений на Украине, требуют постоянных исследований и усовершенствований.

К нерешенной части общей проблемы относятся вопросы совершенствования механизма распределения межбюджетных трансфертов с целью эффективного экономического развития территорий, в условиях интеграции Украины в ЕС.

Целью статьи является исследование теоретико-методологической основы межбюджетных трансфертов, их роли и влияния в направлении улучшения социально-экономического развития территорий.

Для достижения поставленной цели решались следующие задачи:

- рассмотреть теоретические основы межбюджетных трансфертов;
- выявить негативные тенденции распределения межбюджетных трансфертов в направлении бюджетного обеспечения развития территориальных общин;
- разработать практические рекомендации относительно распределения межбюджетных трансфертов в направлении улучшения уровня социально-экономического обеспечения территорий.

Теоретической и практической основой статьи являются научные исследования отечественных экономистов по вопросам формирования и распределения межбюджетных трансфертов.

Исследование проводилось на основе анализа и синтеза процессов, происходящих в местных бюджетах страны, сравнительного анализа, статистических методов для принятия ситуативных решений, наглядного представления результатов исследования.

Информационной базой исследования, кроме монографической литературы, являются законодательные акты Украины, аналитические материалы Кабинета Министров Украины, Министерства финансов Украины, Института бюджета и социально-экономических исследований.

Определение единых правовых и организационных норм и финансово-бюджетных механизмов формирования местных бюджетов, их выравнивание по критерию соответствия полномочий и финансовых ресурсов осуществляются путем перераспределения средств за счет трансфертов. Межбюджетные трансферты являются доминирующим источником уменьшения уровня ограниченности финансовых ресурсов для удовлетворения общественных потребностей, и их роль с каждым годом растет.

Во многих странах местные бюджеты при формировании своих текущих доходов в значительной степени зависят от трансфертов из бюджета центральной администрации. Это – Нидерланды, Италия, Ирландия, Канада, Португалия. В этих странах трансферты составляют соответственно от 80 до 62 % текущих доходов [4].

Следует отметить, что весомая доля бюджетных трансфертов – в странах унитарного типа, тогда как в федеративных (США, Германия) – она ниже. В США трансферты делятся на целевые и узкоцелевые. Такие трансферты выделяются или в абсолютной сумме, или в порядке совместного финансирования расходов штатов. Они имеют целевой характер, однако направление их использования определяется достаточно широко, что позволяет властям штатов самостоятельно выбирать способ использования полученных средств.

В Канаде существует два вида трансфертов: налоговый – снижение федеральных ставок; денежный – перечисление средств из федерального бюджета в бюджеты провинций (территорий). Объем трансфертов и методика их распределения, как правило, определяются на пять лет, а передача осуществляется на годовой основе. Доля федеральных трансфертов в доходах провинций колеблется от 14 % (провинция Альберта) до 42 % (Ньюфаундленд).

Распределение трансфертов в Германии является схемой выравнивания доходов на 1 жителя. Оно основывается на прогнозах налогооблагаемой базы и корректировке относительно фактических значений базы. На этапе негативных трансфертов происходит подтягивание душевых доходов к 95 % «необходимых ресурсов». На следующем этапе выравнивания душевые доходы слабых в финансовом отношении земель увеличиваются до 99,5 % «необходимых ресурсов» за счет дополнительной финансовой помощи из федерального бюджета. Кроме того, федерация перечисляет некоторым землям так называемые «специальные трансферты». Это дополнительные отчисления для восточных земель, трансферты западным землям. Они компенсируют потери от включения восточных земель в единую трансфертную схему (выплачиваются в течение 10 лет). Федерация также может выплачивать землям временные субсидии для облегчения обслуживания долга [5, с. 61].

Межбюджетные трансферты на Украине являются основной формой реализации межбюджетных отношений и направлены на сбалансирование и выравнивание финансовых возможностей соответствующих бюджетов. Межбюджетные трансферты – это средства, которые безвозмездно и бесповоротно передаются из одного бюджета в другой (ст.1 БКУ) [6].

В Бюджетном кодексе Украины межбюджетные трансферты разделены на три группы. К первой группе относятся трансферты, осуществляемые в порядке выравнивания бюджетной способности на безвозмездной и безвозвратной основе для покрытия текущих расходов: дотация выравнивания доходной возможности бюджета; трансферты, передаваемые в Государственный бюджет Украины и местные бюджеты из других местных бюджетов. Ко второй – трансферты, направленные на финансирование определенной цели в порядке, определенном органом, который принял решение о предоставлении субвенции. К третьей – другие безусловные трансферты, предоставляемые на безвозмездной и безвозвратной основе в виде дотации.

Порядок перечисления межбюджетных трансфертов из государственного бюджета местным бюджетам, в государственный бюджет из местных бюджетов, а также между местными бюджетами определяются Кабинетом Министров Украины. Он должен обеспечивать своевременность, равномерность, гарантированность и полноту перечисления трансфертов.

Объемы межбюджетных трансфертов во взаимоотношениях государственного бюджета с местными бюджетами определяются отдельно для областей, города Киева, городов областного значения и районов – вместе насчитывается 694 бюджета. Кроме того, межбюджетные отношения между местными бюджетами Автономной Республики Крым регулируются в порядке, утвержденном Советом министров Автономной Республики Крым. В настоящее время положения пунктов 2 и 3 части первой статьи 73 и статей 97–103 Бюджетного кодекса не применяются к бюджетам Автономной Республики Крым и города Севастополя [7].

Бюджетным кодексом предусмотрены меры по совершенствованию организации и функционирования системы межбюджетных трансфертов. А именно: механизм перечисления межбюджетных трансфертов (ст. 108), пропорции распределения дополнительной дотации на выравнивание финансовой обеспеченности местных бюджетов между бюджетами различных уровней (ст. 97). Кроме того, определен состав корзины доходов общего

фонда государственного бюджета для предоставления межбюджетных трансфертов (ст. 108). Определены порядок регулирования межбюджетных отношений между районным бюджетом и бюджетами местного самоуправления (ст. 109), перечень основных принципов и принципы предоставления местным бюджетам субвенции на выполнение инвестиционных программ, а также установлено осуществление распределения этих субвенций на основании формализованных параметров. Это позволяет улучшить прозрачность межбюджетных отношений и повысить их эффективность.

Заложенная в Бюджетном кодексе концепция межбюджетных отношений отражает политику децентрализации, передачу отдельных полномочий государства на местный уровень, что в свою очередь предполагает укрепление местных органов (их бюджетов).

Но сегодня на этом пути существует много проблем. В частности, отсутствуют реальные стимулы для обеспечения интереса участников межбюджетных отношений по сохранению тесных связей между собой с неотъемлемым наращиванием и развитием экономического потенциала местных бюджетов.

Анализ существующей ситуации свидетельствует, что действующая система межбюджетных отношений не только не способствует эффективному использованию бюджетных средств и стабильному развитию территорий, а наоборот, негативно влияет на их экономическое и социальное положение. Многие вопросы остаются нерешенными, среди них – совершенствование способов и методов рационального использования трансфертов из госбюджета в нынешних особых условиях. Попутно подчеркнем, что трансферты из госбюджета являются одной из составляющих в наполнении доходной части местных бюджетов.

Подтверждением этому является анализ динамики объема межбюджетных трансфертов в местные бюджеты Украины в 2004–2013 годах (рис.1) [8].

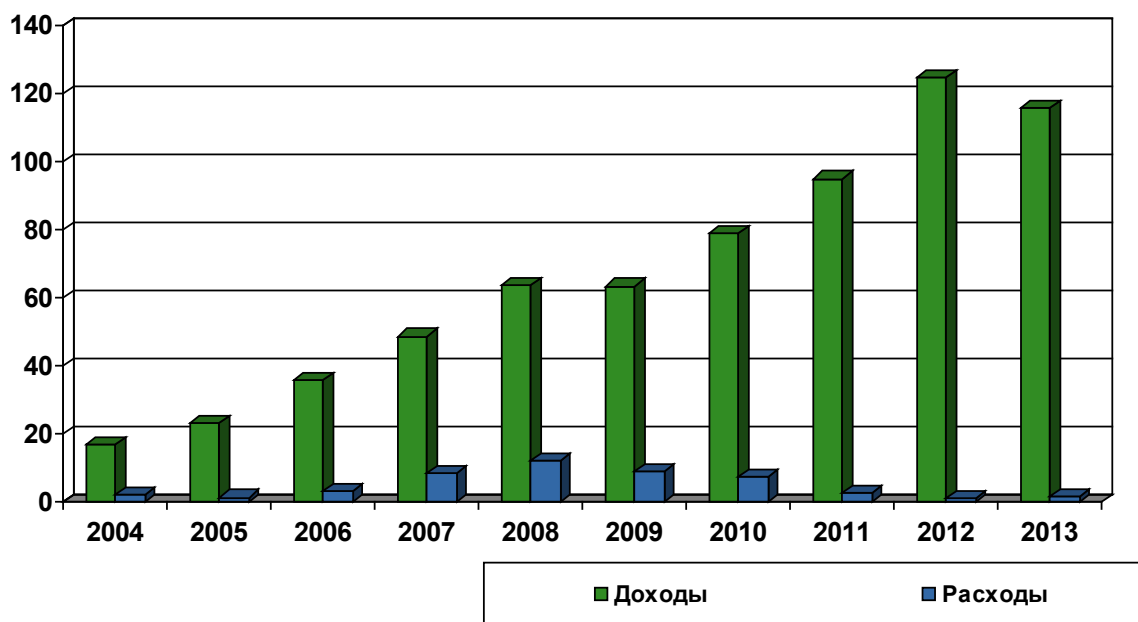


Рис. 1. Динамика объема межбюджетных трансфертов в местных бюджетах Украины в 2004–2013 годах, млрд грн

Из приведенных на рисунке данных можно сделать вывод о том, что объем трансфертов в доходах с каждым годом увеличивается, что подтверждает зависимость местных бюджетов от дополнительных средств, поступающих из Государственного бюджета Украины. Такая зависимость является существенным недостатком существующей системы межбюджетных отношений.

Что касается нынешней ситуации, то в представленном Кабинетом Министров Украины проекте закона о государственном бюджете Украины на 2014 год не предусмотрено

принципиальных изменений в части формирования взаимоотношений государственного и местных бюджетов. За счет трансфертов из государственного бюджета и доходов местных бюджетов, которые учитываются при определении межбюджетных трансфертов и направляются на выполнение делегированных государственных полномочий, предусмотрено сформировать более 80 % доходов местных бюджетов.

Так, с целью сбалансирования местных бюджетов законопроектом предусмотрены трансферты между государственным бюджетом и 694 местными бюджетами. При этом для 664 местных бюджетов, или 96,1 % – выделение из государственного бюджета дотации выравнивания. Для 27 местных бюджетов или 3,9 % – передача (изъятие) в государственный бюджет. Общий объем дотации выравнивания из государственного бюджета определен в сумме 63,1 млрд грн, что на 7,4 млрд грн (13,4 %) больше утвержденного показателя на 2013 год [9, с. 22]. Всего в 2014 году из государственного бюджета местным бюджетам планируется предоставить 19 видов субвенций и 6 видов дотаций на сумму 128,4 млрд грн. Это на 9,8 млрд грн больше, чем объемы, утвержденные в 2013 году. Удельный вес запланированной суммы трансфертов в прогнозном объеме суммы доходов местных бюджетов составляет 54,0 %, что свидетельствует о значительной зависимости местных бюджетов от получения трансфертов из государственного бюджета.

Объем запланированных субвенций социального направления составляет 93,7 % общего объема предусмотренных законопроектом субвенций. В 2014 году на обеспечение государственных гарантий по предоставлению льгот, субсидий и помощи отдельным категориям граждан запланировано на 17,6 % больше утвержденного показателя на 2013 год [9, с. 23]. Рост объемов субвенций, прежде всего, обусловлен предусмотренным повышением размеров прожиточного минимума, который учитывается при определении таких пособий.

Результаты проверок свидетельствуют, что во время формирования и предоставления трансфертов из центра на места игнорируются нормы действующего законодательства. Например, субвенции на выполнение инвестиционных проектов очень часто предоставляются в «ручном» режиме, основы конкурентоспособности между бюджетами органов местного самоуправления не применяются [10, С. 53]. Есть факты, когда неэффективное использование межбюджетных трансфертов приводит к обострению социальной напряженности. Вину за такие случаи следует возложить на главных распорядителей бюджетных средств – Министерство финансов Украины и Государственную казначейскую службу Украины, которые допустили просчеты и не обеспечили надлежащий контроль.

Рассматривая состояние выполнения местных бюджетов в 1 полугодии 2014 года, следует отметить следующее. Значительная по объему часть расходов местных бюджетов приходится на текущие трансферты населению на социальное обеспечение: 25,5 %, что на 2,4 % больше, чем в прошлом году [11].

Что касается межбюджетных трансфертов, передаваемых из местных бюджетов в государственный бюджет, в литературе этот процесс часто называют изъятием средств из бюджетов низшего уровня в бюджеты более высокого уровня. Изъятие средств – передача средств «бюджетного излишка» из бюджетов высших уровней в бюджеты низших уровней. Явление обратное дотации [12]. Объем этих средств из местных бюджетов определяется Законом о Государственном бюджете Украины на текущий год. В 1 полугодии 2014 года общий объем трансфертов, изъятых в госбюджет, по сравнению с аналогичным показателем 2013 года увеличился на 277, 2 млн грн (1,0 % от всех расходов местных бюджетов) [13, с. 66].

Объективным следствием этого процесса является рост роли государственного регулирования на региональном и территориальном уровнях. Трансферты выступают действенным инвариантным инструментом сглаживания пространственной поляризации экономики [14, С. 46]. Однако, как показывает опыт, несмотря на достаточно длительное применение такого инструмента в отечественной практике, межрегиональные диспропорции в стране сохраняются. Последней тенденции во многом способствует отсутствие ясности относительно механизмов перераспределения бюджетных ресурсов между регионами. В этих условиях научное обоснование трансфертной политики приобретает статус одной из главных предпосылок эффективности государственного управления в масштабах каждого региона и страны.

Выводы. Подытоживая вышесказанное, следует отметить, что проблемы организации системы межбюджетных трансфертов как важного инструмента социально-экономического развития местного самоуправления требуют научно обоснованных решений с учетом влияния

финансово-экономического кризиса и бюджетно-налогового реформирования на состояние трансфертной политики государства.

По нашему мнению, превращение местного бюджета в эффективный инструмент социально-экономического развития зависит от построения модели межбюджетных отношений, соответствующей государственному, бюджетному и административно-территориальному устройству государства. С этой целью необходимо применить основные преимущества как централизованной, так и децентрализованной модели. Следует найти оптимальное решение, которое бы учло в полной мере особенности организации и функционирования бюджетной системы. На смену централизации бюджетных средств должны прийти рациональное разграничение функций и соответствующее распределение между различными уровнями власти (центральной, региональной, местной), которые предусматривали бы определение оптимальных объемов и структуры бюджетных полномочий с одной стороны, и полное их финансовое обеспечение – с другой.

Распределение межбюджетных трансфертов должно максимально способствовать достижению социально-экономической эффективности деятельности региональных и местных властей, формированию стимулов для структурных преобразований, созданию благоприятного инвестиционного и предпринимательского климата, поддерживать конкурентную среду.

Укрепление собственной доходной базы на местном уровне в состоянии снизить уровень трансфертов. Существенное ограничение трансфертов обеспеченным в финансовом вопросе регионам будет стимулировать формирование ими прочной собственной базы.

Ориентация преимущественно на выравнивание бюджетного обеспечения, с одной стороны, служит социальным целям, развитию социальной инфраструктуры, с другой, формирует зависимость от центральной власти, и, соответственно, снижает уровень конкурентоспособности регионов.

К дальнейшим шагам на пути совершенствования механизма распределения межбюджетных трансфертов следует отнести:

1) создание фонда финансовой поддержки с введением прозрачного и обоснованного механизма распределения этих средств на основе многофакторной формулы, которая позволит оценить потребность административно-территориальных единиц в централизованной поддержке;

2) минимизацию изъятия средств у регионов-доноров в государственный бюджет и направление их на инновационные преобразования;

3) предоставление преимуществ в структуре межбюджетных трансфертов инвестиционным субвенциям для местных бюджетов, которые будут направлены на мероприятия по решению проблем нуждающихся регионов.

При этом развитие межбюджетных отношений, которое должно встраиваться в общую реформу бюджетного устройства и бюджетной системы, является важным инструментом финансовой политики и регулирования территориального развития и предусматривает повышение уровня самостоятельности региональных и местных органов власти.

Перспективы дальнейших исследований заключаются в исследовании состояния доходной и расходной частей местных бюджетов в условиях организации существующей системы межбюджетных отношений на Украине.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

- 1 *Бюджетний моніторинг: аналіз виконання бюджету за 2013 рік [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ibser.org.ua> – назва з екрану.*
- 2 *Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні / Розпорядження КМУ від 1 квітня 2014 р. № 333-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua> – назва з екрану.*
- 3 *Проект основних напрямів бюджетної політики на 2015 рік [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.minfin.gov.ua/control/398592> – назва з екрану.*
- 4 *Бориславська О. Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України / О. Бориславська, І. Заверуха, Е. Захарченко, ін. – Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні» – DESPRO. – К.: ТОВ «Софія», 2012. – 128 с.*

5 Панасюк Л. В. Удосконалення механізму формування фінансових ресурсів місцевих органів влади з урахуванням світового досвіду / Л. В. Панасюк // *Економіка та держава*. – 2009. – №1. – С. 46–50.

6 Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 № 2456-VI [Електронний ресурс] / Верховна Рада України. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2456-17> – назва з екрану.

7 Про внесення змін до Бюджетного кодексу України / Закон України від 15 квітня 2014 р. №1210-VII [Електронний ресурс] / Верховна Рада України. – Режим доступу: [http:// www.liga.net](http://www.liga.net) - назва з екрану.

8 Ціна держави [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http:// http://costua.com/budget/expenditure/](http://costua.com/budget/expenditure/) – назва з екрану.

9 Висновки за результатами аналізу та експертизи проекту Закону України „Про Державний бюджет України на 2014 рік” [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://http://www.ac-rada.gov.ua/doccatalog/document/16743258/Bul_Expert_DBU_2014.pdf – назва з екрану.

10 Радіонов Ю. Про використання міжбюджетних трансфертів / Ю. Радіонов // *Економіка України*. – 2010. – №9. – С.50-59.

11 Бюджетний моніторинг: аналіз виконання бюджету за 1 півріччя 2014 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.ibser.org.ua/UserFiles/File/Monitoring_2014 _ukr.pdf](http://www.ibser.org.ua/UserFiles/File/Monitoring_2014_ukr.pdf) – назва з екрана.

12 Сунцова О. Місцеві фінанси: підручник / О. Сунцова / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://pidruchniki.ws/10420208/finans> – назва з екрану.

13 Бюджетний моніторинг: аналіз виконання бюджету за січень-червень 2014 року [Електронний ресурс] . – Режим доступу: <http://www.ibser.org.ua> – назва з екрану.

14 Вишнівська Н.В. Трансферти в системі міжбюджетних відносин [Текст] / Н. В. Вишнівська // *Формування ринкових відносин в Україні*. – 2011. – №5. – С. 45-48.

Дата поступления статьи в редакцию 21.11.2014