

Вирішення проблем розмежування доходів і видатків між державними і місцевими бюджетами у контексті реалізації політики держави у прикордонних областях

Стаття присвячена дослідженню особливостей взаємовідносин між центральним та місцевими бюджетами з урахуванням їх прикордонного статусу і запропоновано підхід до розподілу місцевих бюджетів за рахунок відповідності джерел надходжень коштів та статей видатків. У цьому контексті детально проаналізовано структуру доходів і видатків місцевих бюджетів, а також джерела та специфіку їх формування. З урахуванням виявлених диспропорцій запропоновано оптимізувати механізми формування державного і місцевих бюджетів, акцентуючи увагу на підвищенні їх прозорості та збільшенні складової розвитку.

Ключові слова: бюджет, міжбюджетні відносини, бюджетний процес, прикордонний регіон.

Вступ. Однією з головних проблем бюджетної системи України на сьогодні є взаємовідносини місцевих бюджетів з бюджетами вищих рівнів. В свою чергу, ключовою проблемою місцевих бюджетів є невідповідність їх доходів витратам, що на них покладені. Для прикордонних територій проблеми місцевих бюджетів набувають виключного значення, оскільки рівень їх розвитку нижчий за центральні регіони. Крім того, слід мати на увазі, що значна кількість населення прикордонних територій зайнята за кордоном, а це призводить до того, що переважна доля економіки прикордонного регіону, як правило, перебуває у тіні, а отже має місце дисбаланс, доходів і витрат значно більший ніж в середньому по Україні. Характерним прикладом цього явища є західні регіони України де, як показав проведений аналіз, доходи нижче середніх показників по Україні в 1,5–2 рази, при тому що витрати на душу населення відповідають середнім значенням по Україні, а часом і перевищуючи їх.

Таким чином, розвиток прикордонних територій неможливий без реформи бюджетної системи України в частині місцевих бюджетів. Необхідно також підвищити роль місцевих бюджетів в країні в цілому та забезпечити їх фактичну самостійність.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Окремі аспекти багатогранної проблеми, що розглядається, були і є предметом наукових досліджень ряду українських вчених-економістів зокрема, І. Алексєєва, С. Буковинського, П. Буряка, А. Буряченка, О. Василика, В. Гейця, Ю. Глущенко, О. Гордея, М. Долішнього, А. Єпіфанова, В. Кравченка, М. Крупки, О. Кузьміна, М. Кульчицького, О. Лилика, І. Луїної, А. Лук'янченка, В. Опаріна, К. Павлюка, М. Палія, І. Руденко, Л. Тарангул, І. Чугунова, М. Чумаченка, Ю. Хмарука, С. Юрія та ін.

Постановка завдання. Проаналізувати особливості взаємовідносин між центральним та місцевими бюджетами з урахуванням їх прикордонного статусу, запропонувати підхід до розподілу місцевих бюджетів, який дозволить підвищити ефективність формування і використання фінансових ресурсів за рахунок відповідності

Фролов Сергій Михайлович, доктор економічних наук, доцент, професор кафедри фінансів Сумського державного університету, директор Центру заочної, дистанційної та вечірньої форм навчання Сумського державного університету.

джерел надходжень коштів та статей видатків.

Результати. Видатки місцевого самоврядування в Україні складають 13,5% ВВП, тоді як середній показник у ЄС – 24%. Для прикладу, у Данії він складає 54,6%, Швеції – 44,3%, Ірландії – 40,1%, Латвії – 25,8%, Польщі – 22,2% [1]. Частка місцевих бюджетів у зведеному бюджеті України становить менше 30%, в той час як у розвинених країнах вона перевищує 60% [2].

Проаналізуємо структуру і склад доходів і видатків місцевих бюджетів відповідно до положень Бюджетного кодексу.

Особливості формування видаткової частини місцевих бюджетів схематично представлені на рис. 1.

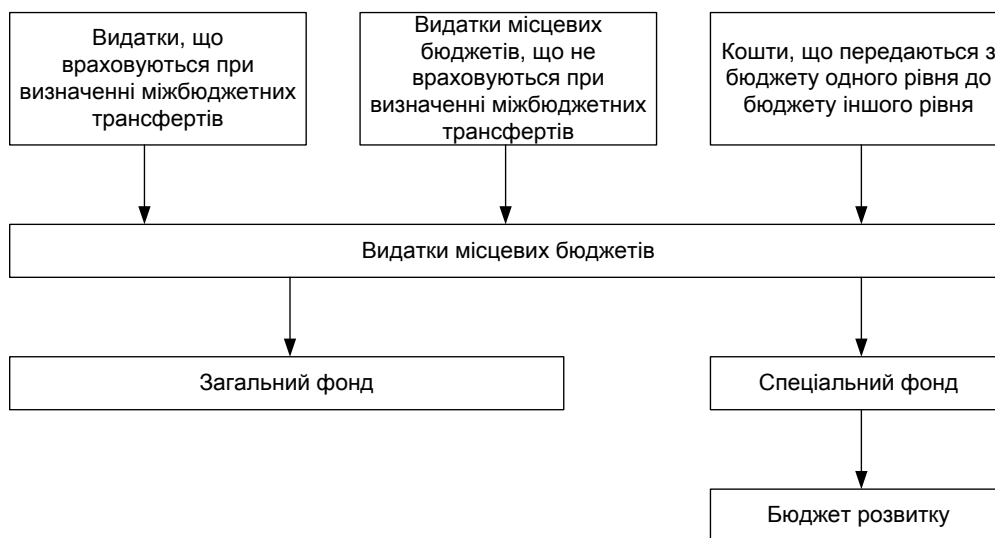


Рис. 1. Особливості формування видатків місцевих бюджетів [3]

Видатки місцевих бюджетів поділяються на три групи, залежно від повноти надання гарантованих послуг та наближення їх до безпосереднього споживача (табл. 1).

Структура видатків місцевих бюджетів за функціональною класифікацією, яка мала місце у 2010 році наведена на рис. 2.

Основна маса видатків припадає на виконання соціальних функцій держави – освіту, охорону здоров'я і соціальний захист та соціальне забезпечення (ці три статті займають більше 70% в структурі видатків місцевих бюджетів) – тобто видатки на делеговані повноваження.

Оскільки первинний розподіл видатків між державним і місцевими бюджетами здійснювався виходячи з принципу «надання послуг на місцях їх виникнення», будемо вважати сучасний розподіл видатків між державним і місцевими бюджетами необхідним мінімумом. Можливості по зниженню вказаних співвідношень криються скоріше в площині підвищення ефективності та більш оптимального розподілу наявних фінансових ресурсів на базі визначення справедливих норм витрат на душу населення, залежно від специфіки того чи іншого регіону.

Отже, основні зусилля варто спрямувати на забезпечення належної доходної бази місцевих бюджетів, при чому за рахунок власних або делегованих їм ресурсів, а не за рахунок бюджетних трансфертів.

Таблиця 1 – Розмежування видів видатків між місцевими бюджетами [1]

Склад видатків за групами	Види бюджетів
Перша група: Видатки на функціонування бюджетних установ та реалізацію заходів, які забезпечують необхідне першочергове надання гарантованих послуг і які розташовані найближче до споживачів	Бюджети сіл, їх об'єднань, селищ, міст, а також міст Києва та Севастополя
Друга група: видатки на функціонування бюджетних установ та реалізацію заходів, які забезпечують надання основних гарантованих послуг для всіх громадян України	Бюджети міст республіканського значення, Автономної Республіки Крим та міст обласного значення, а також районних бюджетів і міст Києва та Севастополя
Третя група: видатки на функціонування бюджетних установ та реалізацію заходів, які забезпечують гарантовані послуги для окремих категорій громадян, або реалізацію програм, потреба в яких існує в усіх регіонах України	Бюджети Автономної Республіки Крим, обласних бюджетів, міст Києва та Севастополя

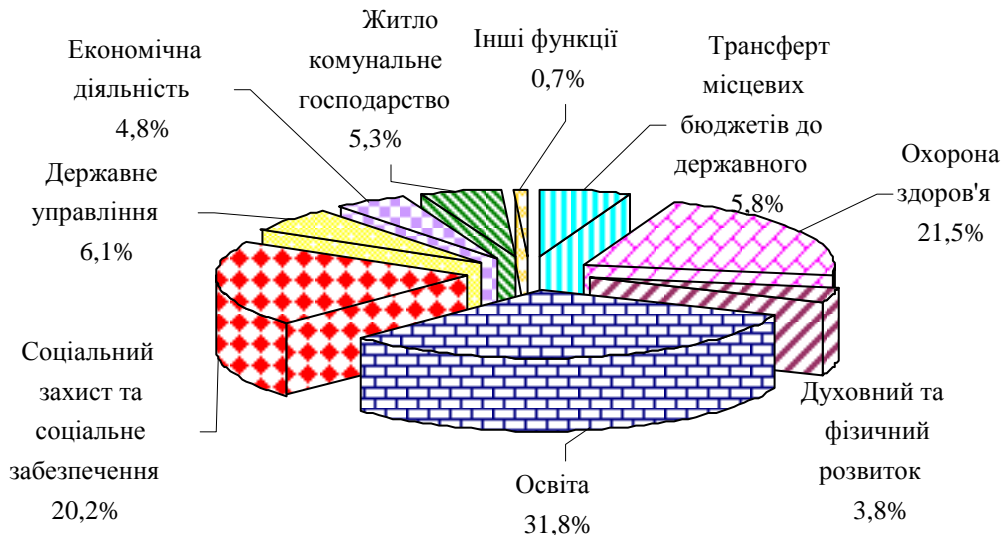


Рис. 2. Структура видатків місцевих бюджетів за функціональною класифікацією 2010 р.

Доходи місцевих бюджетів, згідно з Бюджетним кодексом України поділяються на власні (так звані доходи першого кошику) і закріплені (доходи другого кошику). Особливості формування фондів доходів місцевих бюджетів представлені на рис. 3.

Відповідно до редакції бюджетного Кодексу можуть бути систематизовані доходи місцевих бюджетів за бюджетними фондами.

Аналіз структури доходів місцевих бюджетів за 2005–2010 рр. представлений на рис. 4.

Головну роль в доходах місцевих бюджетів відіграють податкові надходження, які станом на 2010 р. займали близько 90% в структурі надходжень. На неподаткові надходження до місцевих бюджетів припадало лише близько 10%. Серед податкових надходжень головним є податок з доходів фізичних осіб (більше 60% всіх доходів місцевих бюджетів). Роль даного податку постійно зростає. Якщо в 2005 році його доля

в доходах місцевих бюджетів складала близько 55%, то станом на 01.01.2010 року він виріс до 62,6%.

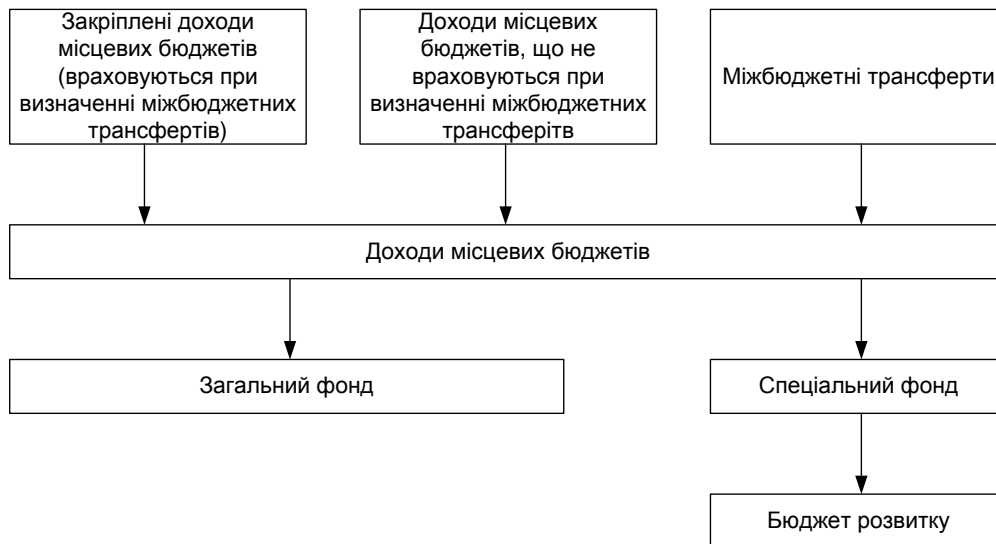


Рис. 3. Розподіл доходів місцевих бюджетів

За рахунок власних доходів (кошик № 2) забезпечувалось близько 20% доходів місцевих бюджетів, в той час як закріплені доходи (кошик № 1) забезпечували до 80% доходів місцевих бюджетів. З урахуванням того факту, що трансфертами забезпечується близько 45% доходів місцевих бюджетів, доля доходів, на які місцева влада має безпосередній вплив, складає приблизно 11%. Це автоматично звужує автономність фінансової політики органів місцевого самоврядування.

Головний висновок з проведеного аналізу – наявність хронічної невідповідності між рівнем доходів і витрат. Доходи місцевих бюджетів покривають лише половину витрат, що й обумовлює необхідність використання міжбюджетного вирівнювання. Як наслідок, окремою і важливою складовою доходів місцевих бюджетів є міжбюджетні трансферти. У структурі доходів місцевих бюджетів доля трансфертів постійно зростає (від 34,1% у 2005 році, до більше ніж 45% у 2010 р.). Сума трансфертів в абсолютному вигляді протягом останніх років перевищила відмітку в 60 млрд грн.

У структурі трансфертів (рис. 5) найбільшу частку складає дотація вирівнювання – 53,6%, доля субвенцій соціального характеру становить 36,7%, на інші трансферти припадає близько 10%. Наведені дані свідчать про надзначну залежність місцевих бюджетів від трансфертів з боку держави, що крім обмеження фінансової незалежності місцевої влади, несе ще цілий ряд негативних моментів.

Сучасне бюджетне законодавство розділяє бюджетні видатки на три види:

1) видатки на забезпечення конституційного ладу, державної цілісності та суверенітету, незалежного судочинства, а також інші видатки, які не можуть бути передані на виконання Автономній Республіці Крим та місцевому самоврядуванню;

2) видатки, які визначаються функціями держави і можуть бути передані на виконання Автономній Республіці Крим та місцевому самоврядуванню з метою забезпечення найбільш ефективного їх виконання на основі принципу субсидіарності;

3) видатки на реалізацію прав та обов'язків Автономної Республіки Крим та місцевого самоврядування, які мають місцевий характер і визначені законами України [4].

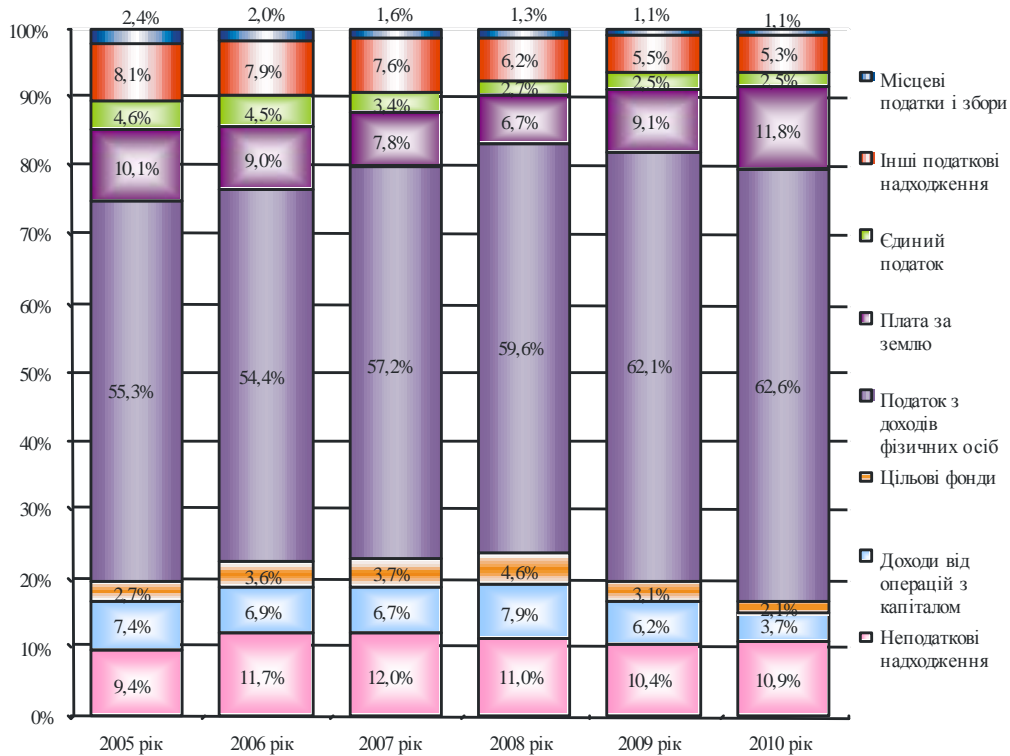


Рис. 4. Структура доходів місцевих бюджетів у 2005–2010 рр.

Така класифікація видатків є логічною і потенційно ефективною, але подальший їх розподіл створює підґрунтя для неефективного використання бюджетних ресурсів і відсутності мотивації у державних органів для максимальної реалізації бюджетного потенціалу регіонів.

Розподіл місцевого бюджету на два типи фондів (загальний і спеціальний) з відповідним розмежуванням доходів і видатків приводить до втрати зв'язку між платником податків і соціальними послугами, що надає йому держава, між ефективністю роботи державних органів та обсягами їх фінансування.

Для того, щоб забезпечити відповідність між джерелами доходів і статтями видатків, між платниками і споживачами послуг, необхідно переглянути існуючу структуру місцевого бюджету та на новій базі розмежувати доходи і видатки.

Видатки, що спрямовуються на утримання та забезпечення функціонування державних органів, мають забезпечуватись доходами від їх безпосередньої діяльності – штрафи, стягнуті державними органами за порушення певних положень законодавства, концесійні та орендні платежі стосовно об'єктів комунальної власності тощо. В той же час видатки на соціальні послуги мають компенсуватись за рахунок платежів з боку населення (тобто безпосередніх одержувачів цих послуг), а джерелами можуть бути податок на доходи фізичних осіб, податок на нерухомість, плата за землю тощо.

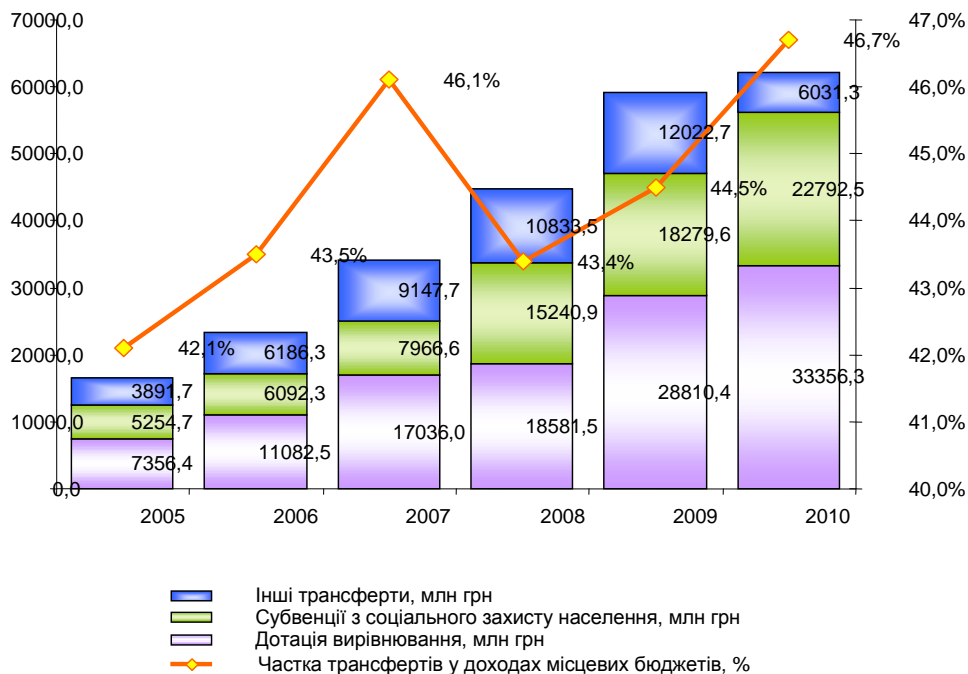


Рис. 5. Динаміка трансфертів з державного бюджету до місцевих бюджетів у 2005–2010 рр.

Окремим фондом має бути фонд розвитку, доходні і видаткові статті якого, в порівнянні з існуючим на сьогодні бюджетом розвитку мають бути значно розширені. Відповідно, базовими видатками фонду розвитку будуть капітальні видатки, цільові видатки на реалізацію інвестиційних проектів, на будівництво і ремонт, а базою по їх фінансуванню мають стати надходження від юридичних осіб – частка податку на прибуток підприємств, плата за ліцензії, єдиний податок для суб'єктів малого підприємництва, акцизний збір тощо.

Встановлення зв'язку між відповідними групами доходів та витрат дозволить підвищити зацікавленість та ефективність місцевих бюджетів як з точки зору видатків, так і з точки зору доходів. Громадяни, що сплачують податки мають усвідомлювати, що їх гроші не спрямовуються на оплату праці державних службовців, на утримання їх автопарку, премії, ремонти приміщень, де вони працюють, а направляються адресно на задоволення їх фактичних та потенційних соціальних потреб, як-то – охорона здоров'я, освіта, соціальний захист тощо. Пропонується шляхом бюджетної реформи змінити суспільну свідомість громадян України на західний тип, коли людина чітко знає куди і на які цілі йдуть її гроші і які права вона має за це.

Для забезпечення перелічених вище вимог доцільно розділити місцевий бюджет на три фонди: соціальний, інфраструктурний і фонд розвитку. За кожним з цих фондів закріплені певні функції та відповідні ним групи видатків і статті доходів.

Таким чином, існуючу структуру формування фінансових ресурсів місцевих бюджетів нами пропонується замінити на наступну (рис. 6).

Основним за обсягами доходів і видатків, а також виконуваних функцій, є соціальний фонд. Метою даного фонду є забезпечення виконання місцевими бюджетами власних та делегованих повноважень по забезпеченню населення державними соціальними

послугами. Фонд інфраструктури – це фонд місцевого бюджету, метою якого є забезпечення функціонування органів місцевої державної влади.

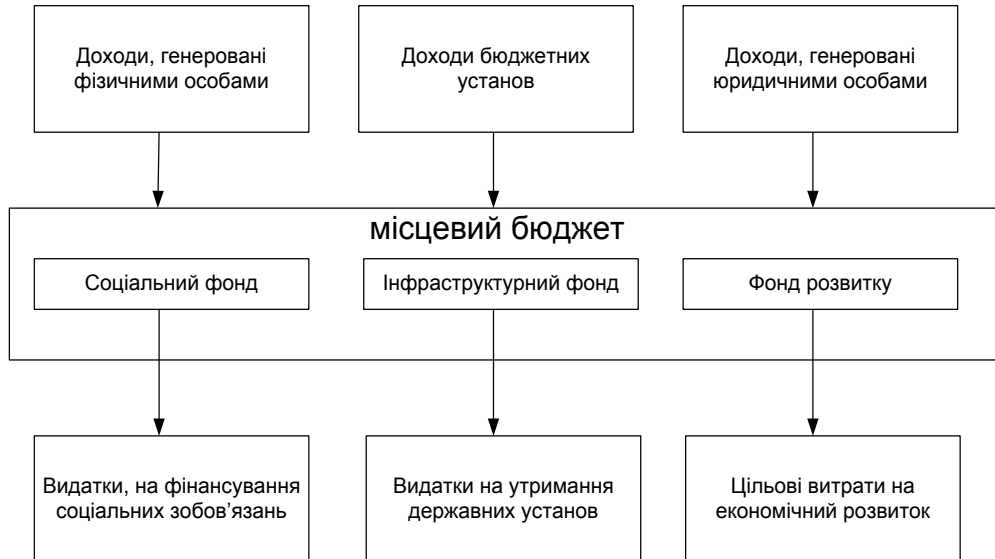


Рис. 6. Рекомендована схема розмежування доходів і видатків місцевих бюджетів

Фонд розвитку – це фонд місцевого бюджету, метою якого є забезпечення соціально-економічного розвитку регіону шляхом виконання інвестиційних програм (проектів); будівництва, капітального ремонту та реконструкції об'єктів соціально-культурної сфери і житлово-комунального господарства тощо.

Багато в чому даний фонд є аналогом бюджету розвитку, втім зі збільшеними доходними повноваженнями і видатковими обов'язками. Необхідність впровадження цього фонду обумовлена низькою роллю бюджетів розвитку в системі місцевих бюджетів. По-перше, бюджет розвитку не є самостійною складовою, а виступає як частина спеціального фонду, по-друге володіє незначними бюджетними повноваженнями, особливо в частині доходів. Так, наприклад, аналіз бюджету Сумської області за 2010 рік засвідчив, що спеціальний фонд бюджету складає близько 10% від загального обсягу обласного бюджету. При цьому лише 20% спеціального фонду припадає на бюджет розвитку. Таким чином частка бюджету розвитку в обласному бюджеті не перевищує 2–3%. Виділення фонду розвитку дозволить підвищити роль і обсяги даної складової місцевого бюджету. Як відмічалось раніше, принциповою проблемою місцевих бюджетів є невідповідність між рівнем доходів і обсягами видатків. У той же час поточне розмежування видаткових повноважень між державним і місцевими бюджетами є раціональним з позиції надання послуг за місцями їх виникнення. Таким чином, основні зусилля необхідно зосередити на розширенні доходних повноважень місцевих бюджетів.

Висновки. Запропонований вище теоретичний підхід до розподілу місцевих бюджетів на соціальний, інфраструктурний фонди та фонд розвитку дозволить підвищити ефективність формування і розподілу фінансів місцевих бюджетів за рахунок відповідності джерел надходжень коштів та статей видатків, їх логічному взаємозв'язку. Платники податків за таких умов чітко знатимуть, на які потреби

спрямовуються їх кошти, а головне таким чином формується новий для України західний тип свідомості громадянина, який чітко усвідомлює не лише свої фінансові обов'язки, але і права, що з них витікають. З точки зору прикордонних територій, розширення ролі і фінансових можливостей фонду розвитку створює необхідні передумови для їх соціально-економічного розвитку. Запровадження фонду інфраструктури створює передумови для максимальної ефективності функціонування державних органів, оскільки їх фінансування буде напряму залежати від результатів діяльності. Тим не менш, принциповим питанням, що вимагає негайного вирішення, залишається розширення доходної частки місцевих бюджетів, без якого існуюча система місцевих бюджетів та їх роль в соціально-економічному розвитку прикордонних територій залишаться без змін.

1. *Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 № 2456-17 // Голос України. – № 143. – 04.08.2010*
2. *Хмарук Ю. В. Ефективність функціонування місцевих бюджетів [Електронний ресурс] / Режим доступу : <http://naub.org.ua/?p=222>.*
3. *Управління міським бюджетом за програмно-цільовим методом : посібник для органів місцевого самоврядування / Проект «Реформа місцевих бюджетів в Україні», RTI International. – К. – 2005. – 56 с.*
4. *Niskanen W. A. The Peculiar Economics of Bureaucracy // American Economic Review. – 1968. – Vol. 58 (Supplement). May. – P. 293–305.*
5. *McGrillivray M., Morrisey O. Aid Illusion and Public Sector Fiscal Behavior // Credit Research Paper. No. 00/9. Centre for Research in Economic Development and International Trade, University of Nottingham. – 2000.*
6. *Megdal S. B. The Flypaper Effect Revisited: An Econometric Explanation // The Review of Economics and Statistics. – 1987. – Vol. 69. No. 2. – P. 347–351.*
7. *Иорисова В. Влияние федеральных трансфертов на фискальное поведение региональных властей / В. Идрисова, Л. Фрейнкман. – М. : ИЭПП, 2010. – 100 с.*

Отримано 02.09.2011 р.

С. М. Фролов

Решение проблем распределения доходов и расходов между государственными и местными бюджетами в контексте реализации политики государства в приграничных областях

Статья посвящена исследованию особенностей взаимоотношений между центральным и местными бюджетами с учетом их пограничного статуса и предложен подход к распределению местных бюджетов за счет соответствия источников поступлений средств и статей расходов. В этом контексте детально проанализированы структура доходов и расходов местных бюджетов, а также источники и специфика их формирования. С учетом выявленных диспропорций предложено оптимизировать механизмы формирования государственного и местных бюджетов, акцентируя внимание на повышении их прозрачности и увеличении составляющей развития.

Ключевые слова: бюджет, межбюджетные отношения, бюджетный процесс, приграничная территория.

S. M. Frolov

Solving the problem of income and expenditure distribution between state and local budgets in the context of public policy in the border areas

The paper is devoted to research of specific relationships between central and local budgets. Considering the frontier status of local budgets it is proposed methodological approach to the allocation of local budgets by line sources of revenues and expenditure items. It is thoroughly analyzed the structure of revenues and expenditures of local budgets, as well as the source and specificity of their formation. Considering existing inequalities it is proposed to optimize the mechanisms of state and local budgets formation, mainly focusing on increasing of their transparency.

Keywords: budget, intergovernmental relations, budgeting, border region.