

Ольга Кириленко
доктор экономических наук,
профессор
Тернопольский национальный
экономический университет

БЮДЖЕТНАЯ СИСТЕМА УКРАИНЫ: СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ И ПРОБЛЕМЫ РЕФОРМИРОВАНИЯ

Бюджетная система Украины, как унитарного государства, имеет двухуровневое построение и состоит из государственного и местных бюджетов. Состав и специфика местных бюджетов обусловлены административно-территориальным устройством страны, а также распределением полномочий между уровнями государственной власти. К местным бюджетам отнесено бюджет Автономной Республики Крым, областные бюджеты (24), районные бюджеты (488), районные в городах (83), городские (455), поселковые (887) и сельские бюджеты (10275). Причем 3 последних вида отнесены к группе бюджетов местного самоуправления.

Такое построение закреплено в Бюджетном кодексе Украины [1]; вместе с его принятием в 2001 г., начался новый этап в развитии бюджетной системы страны. Основные нововведения Бюджетного кодекса состоят в следующем:

- по-новому представлен состав бюджетной системы и определены принципы ее построения;
- проведено четкое распределение бюджетных доходов и расходов на основе расграничения полномочий между органами государственной власти и местным самоуправлением;
- определено внутреннее строение местных бюджетов с выделением бюджета развития;
- усилена финансовая основа местного самоуправления за счет расширения перечня собственных доходов;
- установлена заинтересованность органов местного самоуправления в увеличении поступлений в государственный и местные бюджеты;
- определены условия местных займствований;

– систематизированы виды бюджетных трансфертов и определены принципы их предоставления;

– внедрен формульный порядок расчета дотаций выравнивания местным бюджетам из государственного бюджета Украины;

– регламентированы процедуры бюджетного процесса и определена ответственность всех его участников, а также контрольные полномочия государственных органов.

Принятие Бюджетного кодекса безусловно имело положительное влияние на процес становления эффективной и ответственной системы управления государственными финансами в стране. Но несмотря на имеющиеся положительные сдвиги в бюджетной сфере остается много нерешенных проблем, основные из которых рассмотрим подробнее.

Прежде всего нерациональным является соотношение государственного и местных бюджетов в сводном бюджете страны. Так, в 2005 г. в государственном бюджете Украины было сосредоточено 78% доходов и 59% расходов бюджетной системы. Более того, в последние годы наблюдаются стабильные тенденции, свидетельствующие об усилении централизации бюджетной системы, что нашло свое выражение в централизации доходных источников. В таблице 1 приведены данные, подтверждающие такой вывод.

Таблица 1.

Структура сводного бюджета Украины [2, с. 8]

	1993 г.	2004 г.	2005 г.	2006 г. (план)
(%)				
<i>Доходы:</i>				
<i>Государственный бюджет</i>	52,1	74,9	77,6	79,2
<i>Местные бюджеты</i>	47,9	25,1	22,4	20,8
<i>Расходы:</i>				
<i>Государственный бюджет</i>	60,6	62,1	58,9	60,9
<i>Местные бюджеты</i>	39,4	37,9	41,1	39,1

Существует ряд проблем в формировании доходов бюджетов. На рис. 1 представлена структура доходов государственного бюджета Украины за 2005 г., из которой видно, что более 71% составляют налоговые поступления, что свидетельствует о довольно устойчивой в целом доходной базе госбюджета в

отличие от местных бюджетов. В то же время крайне незначительными являются доходы от операций с капиталом – как следствие неэффективной деятельности государства в сфере управления принадлежащим ему имуществом.

В современных условиях наиболее существенными налоговыми поступлениями в госбюджет остаются налог на добавленную стоимость, налог на прибыль предприятий, акцизный сбор, таможенная пошлина, поступления которых стабильно увеличиваются. К числу основных положительных сдвигов в сфере налоговой политики последних лет, предопределивших такую положительную динамику, следует отнести: уменьшение недоплат по налогам; прекращение налоговых амнистий; упрощение механизма уплаты налога на прибыль и налога с доходов физических лиц; сокращение налоговых льгот; улучшение администрирования налогов.

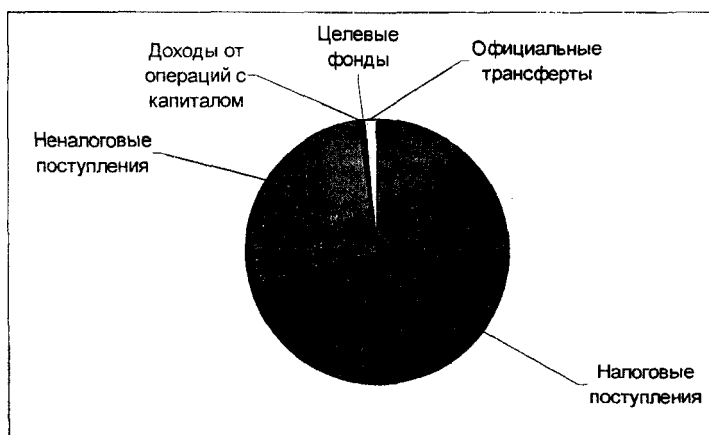


Рис. 1. Структура доходов Государственного бюджета Украины в 2005 г. [3]

Что касается расходования средств госбюджета, то следует отметить стабильное увеличение масштабов государственного потребления в целом при неэффективном распределении государственных расходов, большая часть которых ориентирована на потребление, а не на развитие. Так, если в 2005 г. объемы государственных расходов были на уровне 44% валового

внутреннего продукта страны (ВВП), то меньше чем десятую часть из них составляли капитальные расходы [4, с. 49]. В самом составе капитальных расходов более половины – это капитальные трансферты предприятиям топливно-энергетического комплекса и транспорта (часто неработающим или убыточным). Кроме того в последнее время произошло некоторое снижение относительных объемов капиталовложений (к ВВП); очень часто выделенные средства осваиваются не в полной мере.

Такие негативные тенденции в капитальном бюджетировании обусловлены: отсутствием стратегических ориентиров развития экономики в целом и отдельных ее секторов; неразвитостью долгосрочного бюджетного планирования; некачественной экономической оценкой инвестиционных проектов; отсутствием действенной системы внутриведомственного контроля за исполнением проектов.

Более половины средств госбюджета направляется на социальные цели, что является довольно высоким показателем. По своим относительным размерам расходы на образование и здравоохранение довольно высокие по международным меркам. Однако, если проанализировать использование этих средств, то можно отметить: наличие громоздкой и непрозрачной системы социальных пособий; ограниченность сферы применения адресных выплат гражданам, нуждающимся в социальной защите; незначительную часть капитальных расходов в образовании и здравоохранении.

Вновь актуальным для нашей страны ставит вопрос бюджетного дефицита. Если в 1992 году, когда впервые был сформирован государственный бюджет независимой Украины, его дефицит равнялся 13,8% ВВП, то в 2000-2002 годах удалось достигнуть профицита (рис. 3).

Однако уже в прошлом году дефицит находился на уровне 2,5% ВВП; приблизительно в таких же относительных размерах планируется дефицит госбюджета и на 2007 г., в абсолютном измерении он возрастет на 2 млрд грн по сравнению с 2006 годом. Определенное беспокойство со стороны практиков вызывает проблема источников финансирования дефицита. Дело в том, что предполагается увеличение совокупного государственного долга, в первую очередь за счет внешних заимствований. Кроме того, довольно проблемным остается такой источник финансирования бюджетного дефицита как поступления от приватизации госимущества; в текущем году

план приватизации не выполняется, что ставит под сомнение реальность данного источника в следующем бюджетном периоде.

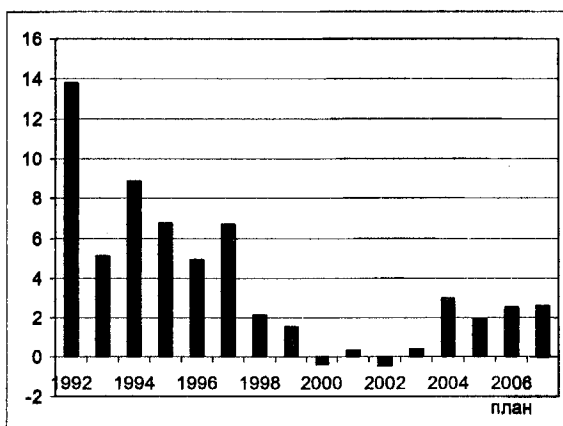


Рис. 3. Динамика дефицита (профицита) Государственного бюджета Украины в % к ВВП [3]

Что касается формирования и использования средств местных бюджетов и межбюджетных взаимоотношений в рамках бюджетной системы Украины, то следует отметить, что в последние годы в связи с принятием Бюджетного кодекса существенно изменился порядок формирования доходов местных бюджетов, укрепилась их собственная доходная база. Но, не смотря на положительные сдвиги, в этой сфере остается также много нерешенных проблем.

Прежде всего нерациональной является структура доходов местных бюджетов, а именно соотношение между собственными и закрепленными доходами, которое составляет в целом 14% и 86% [5]. На уровне конкретных местных бюджетов удельный вес собственных доходов может быть еще меньший. Так, в десяти из двадцати четырех областных центров страны собственные доходы не превышают 10% [2, с. 14].

В течении последних лет наблюдается постепенное и неуклонное снижение налоговых и неналоговых доходов местных бюджетов (табл. 2). За период с 2001 г. по 2005 г. удельный вес налоговых доходов снизился с 59%

до 44%, неналоговых – с 8% до 6%, причем 5% из них составляли собственные доходы бюджетных организаций. Такая тенденция свидетельствует об ослаблении доходной базы месных бюджетов и в том числе – собственной.

Таблица 2.

Структура доходов месных бюджетов Украины [3]

(%)

Группы доходов	Годы:		
	2001	2003	2005
Налоговые поступления	59,3	54,2	43,9
Неналоговые поступления	8,3	7,2	6,6
Доходы от операций с капиталом	0,5	2,9	3,9
Целевые фонды	2,7	1,5	2,1
Официальные трансферты	29,2	34,2	43,5
Всего	100	100	100

На наш взгляд, уменьшение налоговых доходов месных бюджетов осложняет проведение финансовой децентрализации в соответствии с децентрализацией власти, которая проводится в Украине.

Как известно, объемы неналоговых доходов месных бюджетов, а также доходов от собственности, принадлежащей органам месного самоуправления, и предпринимательства в значительной степени характеризуют масштабы и результативность деятельности органов месного самоуправления на финансовом рынке и рынке труда, в месном хозяйстве. Незначительная роль указанных групп доходов не соответствует современным требованиям к укреплению института месного самоуправления в Украине.

Наблюдается также уменьшение роли месных налогов и сборов, являющихся важнейшей составной частью собственных доходов и неотъемлемым атрибутом финансово независимого месного самоуправления. Так, если в 1998 г. за счет этих налогов было сформировано 6% доходов месных бюджетов (без учета межбюджетных трансфертов), то в 2005 г. – только 2%. В совокупных доходах месных бюджетов удельный вес месных налогов и сборов в прошлом году составил лишь 1% [3].

Действующая в Украине практика месного налогообложения противоречит сформированным в финансовой науке представлениям на суть и значение данного финансового института, его роли в становлении и

функционировании местного самоуправления как основы любого демократического режима [6, с. 109-110].

Еще одна тревожная тенденция последних лет – это увеличение зависимости местных бюджетов от финансовой помощи из центра, что нашло отражение в росте удельного веса трансфертов в совокупных доходах с 29% в 2001 г. до 44% в 2005 г.

Как было отмечено ранее, одним из новшеств Бюджетного кодекса стало совершенствование порядка предоставления трансфертов местным бюджетам из государственного бюджета на основе прозрачных формализованных процедур, что способствовало более полной реализации принципа справедливости в распределении бюджетных ресурсов и существенно уменьшило остроту межбюджетных отношений. Такие положительные изменения имели место в практике предоставления основного вида трансфертов – дотаций выравнивания, направляющихся местным органам самоуправления для финансирования делегированных полномочий.

Вместе с тем не изменился порядок выделения целевых субвенций местным бюджетам, механизм исчисления которых остается непрозрачным, зависящим от субъективных факторов. Все недостатки, характерные для порядка предоставления дотаций до внедрения формульных расчетов, стали присущими для субвенций, число и размеры которых стремительно увеличиваются в значительной степени в результате действия политических факторов. За 6 последних лет размеры субвенций увеличились в 5 раз. Более того, размеры субвенций растут опережающими темпами по сравнению с темпами роста дотаций.

На наш взгляд, основными недостатками действующего порядка исчисления дотаций выравнивания местным бюджетам является отсутствие непосредственной увязки их размеров с основными макроэкономическими показателями развития административно-территориальных единиц. Кроме этого при их определении не учитывается региональная специфика территорий.

Мы считаем, что предоставление финансовой помощи из государственного бюджета должно основываться на глубоком и всестороннем анализе социально-экономического развития населенных

пунктов, районов, областей; применении гласных, научно обоснованных и единых для всех подходов в определении конкретных размеров трансфертов. В тоже время должны учитываться и цели региональной политики, направленной на преодоление отсталости отдельных территорий.

Отмеченные недостатки присущи и практике предоставления инвестиционных субвенций местным бюджетам, которая также не имеет серьезной научной основы, механизм их выделения непрозрачный, вследствие чего эти средства бессистемно распределяются по территории, усиливая тем самым диспропорции социально-экономического развития, создавая разные инвестиционные возможности для органов местного самоуправления.

В целом порядок формирования местных бюджетов не нацелевает органы местного самоуправления на увеличение собственных доходов, поиск дополнительных резервов, привлечение альтернативных источников, а способствует в определенной степени развитию иждивенческих настроений. Дело в том, что в современных условиях:

- отсутствуют действенные стимулы для увеличения поступлений как в государственный, так и в местные бюджеты;

- в течение последних лет ликвидировано поощрение перевыполнения показателей по общему фонду госбюджета, при котором половина дополнительно полученных сумм оставалась в распоряжении территориальных общин;

- порядок предоставления трансфертов не учитывает лучшие результаты деятельности местных финансовых органов, более того – объемы трансфертов уменьшаются в случае увеличения поступления закрепленных за местными бюджетами доходов;

- органы местного самоуправления не имеют реального влияния на формирование собственных доходов потому, что государство не компенсирует уменьшение поступлений этих доходов, обусловленное предоставлением на общегосударственном уровне льгот отдельным плательщикам (например, по плате за землю).

Но наиболее существенным, на наш взгляд, недостатком действующей практики формирования доходов местных бюджетов является отсутствие непосредственной увязки объемов собранных доходов с перечнем и

качеством предоставленных общественных услуг местному населению. Для преодоления такого стереотипа, а также для решения проблем, накопившихся в данной сфере необходимо:

- провести дальнейшее укрепление доходной базы местного самоуправления;
- сформировать действенные механизмы стимулирования налоговых усилий территориальных общин;
- реально воплощать в бюджетную практику принцип публичности и прозрачности;
- установить действенный общественный контроль за движением бюджетных ресурсов.

Мы убеждены, что успешное решение указанных проблем будет способствовать формированию в нашей стране полноценного института местного самоуправления.

Расходование средств местных бюджетов Украины осуществляется в соответствии с распределением функций и полномочий между государственными органами власти и местным самоуправлением. В последние годы структура расходов местных бюджетов стабилизировалась и в 2005 г. она характеризовалась следующими данными: на управление было направлено 4% всех средств, образование – 31%, здравоохранение – 23%, социальную защиту и социальное обеспечение – 14%, духовное и физическое развитие – 5%, экономическую деятельность – 19%, другие цели – 4%. Такая структура свидетельствует о ярко выраженной социальной направленной социальной направленности местных бюджетов.

На первый взгляд социальные приоритеты в использовании местных бюджетов свидетельствуют о возможности наиболее полного удовлетворения потребностей населения территориальных общин. Но, с другой стороны, есть еще потребности, связанные с развитием местного хозяйства, инвестициями и инновациями. В целом по местным бюджетам капитальные расходы составляют сейчас менее 10%. Если рассматривать бюджеты областных центров, то в 20 городах из 24 удельный вес бюджетов развития в совокупных доходах в 2005 г. составлял от 2 до 9% [2, с. 10].

Именно по причине недостаточности средств на инвестиции местные бюджеты превратились в кассу по выплате заработной платы работникам

бюджетных организаций, деятельность которых связана предоставлением гарантированных услуг населению.

Подводя итог следует отметить, что наиболее актуальными проблемами в бюджетной системе Украины являются:

- достаточно высокий уровень централизации бюджетных ресурсов, препятствующий проведению децентрализации общественных финансов;
- низкий уровень капитальных расходов как государственного, так и местных бюджетов, противоречащий взятому курсу на формирование инвестиционно-инновационной модели развития экономики;
- слабая доходная база местных бюджетов, не соответствующая потребностям финансово самостоятельного местного самоуправления;
- отсутствие эффективных стимулов для увеличения доходов государственного и местных бюджетов, а также действенных механизмов преодоления региональных диспропорций социально-экономического развития административно-территориальных единиц;
- неразвитость демократических принципов функционирования бюджетной системы и организации бюджетного процесса, серьезные нарушения в сфере распределения и использования бюджетных средств, отсутствие действенной системы общественного контроля.

Литература:

1. Бюджетний кодекс України від 21 червня 2001 року. – К.: Атіка, 2001. – 80 с.
2. Фінансовий стан міст. 2005 р. / Асоціація міст України та громад. Асоціація фінансистів України – К., 2006. – 146 с.
3. Отчетные материалы Государственного казначейства Украины.
4. Створення фіскального простору для економічного зростання. Огляд державних фінансів України / Документ Світового банку. – 14 вересня 2006 р.
5. Місцеві бюджети виконуються в усіх регіонах / Урядовий кур'єр. – 2006. – № 210. – С. 1.
6. Місцеві фінанси: Підручник / За ред. О.П.Кириленко. – К.: Знання. – 2006. – 677 с.