

УДК 336.145

## ОПТИМИЗАЦИЯ СИСТЕМЫ БЮДЖЕТНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ И УКРЕПЛЕНИЕ ДОХОДНОЙ БАЗЫ МЕСТНЫХ БЮДЖЕТОВ

*Ковальчук В. Г., инженер (КП «ПТП «Вода»)*

*Статья посвящена проблемам реформирования межбюджетных отношений та зміцнення дохідної бази місцевих бюджетів в умовах ринкової трансформації. Проаналізовано сучасний стан місцевих бюджетів, запропоновано заходи, які сприятимуть вирішенню завдань державної регіональної політики.*

*Ключові слова: міжбюджетні відносини, місцеві бюджети, місцеве самоврядування, дотації, земельний податок, податкові пільги, кредити, інвестиційна привабливість.*

**Постановка проблемы.** Основными задачами региональной политики, как составной части макроэкономической политики государства являются - обеспечение сбалансированного социально-экономического развития регионов, повышение их конкурентоспособности и устранение диспропорций. Государственная региональная политика, как инструмент эффективного управления региональным развитием в условиях рыночной трансформации во многом зависит от ее реализации на местном уровне. Через местные бюджеты государство проводит социальную политику, влияет на выравнивание уровня социально-экономического развития территорий, выделяя регионам финансовую помощь, распределяя между территориальными громадами средства в виде дотаций, субвенций. В связи с этим усиливается роль местных бюджетов, где сосредоточены финансовые ресурсы органов местного самоуправления, как реального инструмента для решения вопросов местного значения. Реализация программ социально-экономического развития территорий может осуществляться только при достижении подлинной финансовой автономии и независимости местного самоуправления, что возможно только в условиях самодостаточности местных бюджетов. В настоящее время наблюдается негативная тенденция уменьшения доли доходов субнациональных бюджетов в консолидированном бюджете Украины. Кроме того, органы местного самоуправления, согласно Бюджетного кодекса Украины, наделены определенными государственными полномочиями, которые не обеспечиваются необходимыми финансовыми средствами. Собственных финансовых ресурсов для их компенсации оказывается недостаточно, так как местные бюджеты имеют очень низкую обеспеченность собственными доходами. Несбалансированность расходных обязательств и реализации их финансирования приводит к невыполнению социальных программ.

Органы местного самоуправления в обмен на получение финансовой помощи из государственного бюджета вынуждены решать вопросы местного значения в соответствии с указаниями органов государственной власти и в тех случаях, когда это противоречит интересам населения, что к конечному итоге приводит к падению авторитета местной власти в глазах граждан, утрате доверия к ней [2, 9]. В сложившихся условиях возникают противоречия между центром и местными органами власти, что в условиях крайне низкой обеспеченности собственными доходами, приводит к высокой зависимости бюджетов местного самоуправления от бюджетного регулирования, снижению внутреннего налогового потенциала территорий.

Проблемы недостаточности финансовой базы местных бюджетов и несовершенности бюджетного регулирования являются предметом изучения и всестороннего анализа, результаты которого позволят в дальнейшем ликвидировать недостатки на пути реформирования межбюджетных отношений, их оптимизации и укрепления доходной базы местных бюджетов.

**Анализ последних исследований и публикаций.**

Проблемам государственного регулирования экономического развития регионов, посвящены работы отечественных и зарубежных ученых: А. Леша, В. Орешина, Л. Потапова, Н. Колесниковой, О. Кузнецовой, Я. Олейника, А. Мельничук и др. [1, 4, 7, 10, 11]. Вопросы теории и практики в данных работах рассматриваются несколько формализованно, выделяя наиболее общие принципы реализации межбюджетных отношений. Остается еще много вопросов, связанных с анализом и учетом факторов, обуславливающих формы финансовых отношений между центром и регионами.

**Нерешенные части общей проблемы и цель статьи.** Статья посвящена разработке основных направлений и методов увеличения налоговых доходов местных бюджетов и

реформирования межбюджетных отношений, направленных на ликвидацию кризиса государственного и региональных финансов, вызванного незавершенностью процесса децентрализации бюджетной системы, основной целью которых, является повышение эффективности реализации полномочий органов местного самоуправления.

### *Раскрытие основного материала*

Формирование финансовых отношений между центром и регионами связано с влиянием многочисленных факторов, таких как исторических, культурных, национальных, уровня развития законодательной системы государства, стабильности экономических и социальных процессов и др.

В начале 90-х годов в условиях перехода к рыночной экономике на Украине, как и в других странах бывшего Советского Союза и Восточной Европы была взята за основу модель развития экономики, основанная на принципах классического либерализма, предполагающая ускоренное формирование свободного рынка [3, 89]. Ликвидация административно-командной системы управления стала одним из условий перехода к рыночной экономике. В результате ряда посткоммунистических реформ в середине 90-х годов государственная региональная политика приобрела форму межбюджетных отношений, основанную на принципе выравнивания среднедушевых бюджетных доходов. Текущая поддержка регионов в рамках межбюджетных отношений является одной из эффективных форм государственного регулирования территориального развития. Бюджетную модель успешно применяют большинство экономически развитых стран: США, Англия, Германия, Швейцария и т.д. [4, 9]. Здесь следует учесть, что бюджетное регулирование может быть эффективным только в условиях экономической и социальной стабильности, финансовой автономии местных органов власти. Однако понятия финансовой автономии и «свободы» не должны носить абсолютный характер. «Свобода» реализуется в соответствии с политическими, экономическими, идеологическими, правовыми особенностями общества. В странах с сильными демократическими традициями действует принцип, когда региональные (или местные) органы власти имеют, в некоторых вопросах, неограниченные полномочия, но руководители этого органа власти (местные депутаты) несут при этом персональную ответственность перед своим населением [4, 273].

В 90-х годах прошедшего столетия на Западе наблюдался рост доходов местных органов власти в основном за счет местного налогообложения. Во Франции поступления от местных налогов и субсидий в 1987-1990гг.

ежегодно возрастали более чем на четыре процента. В Великобритании и Дании местные органы власти получили существенные финансовые вливания в свои бюджеты за счет широкой приватизации собственности и продажи недвижимости [5, 279]. Данный метод пополнения финансовой базы является достаточно эффективным на начальном этапе и может служить основой формирования финансовой базы местного самоуправления. В целом такой источник финансирования бюджета отличается нестабильностью, так как подвержен влиянию факторов экономического и политического состояния в стране. В частности по бюджету города Харькова доходы от приватизации собственности и продажи недвижимости в период с 2003 по 2008 год в целом увеличились с 34,3 млн. грн. до 96,1 млн. грн. (на 180,2%) и с 19,2 до 121,0 млн. грн. (на 530,2%) соответственно. Но итогам исполнения бюджета г. Харькова за 2009 год поступления от приватизации собственности и продажи недвижимости снизились на 16,0 млн. (на 16,6%) грн. и на 97,7млн. грн. (на 80,7%) соответственно по сравнению с аналогичным периодом 2008 года [6]. Кроме того, в 2009 году доходная база местных бюджетов была значительно подорвана в результате запрета игорного бизнеса в течение бюджетного периода, без компенсации потерь доходов местных бюджетов. Поступления платы за торговый патент на некоторые виды предпринимательской деятельности (игорный бизнес) уменьшились в 3,4 раза (с 31,8млн.грн. до 9,3млн.грн.) [6].

Таким образом, подчеркивается необходимость оптимизации системы бюджетного регулирования, укрепления доходной базы местных бюджетов путем оптимального разграничения налогов между уровнями бюджетной системы.

В связи с этим для достижения сбалансированности уровней бюджетной системы предлагается зачислять полностью в местные бюджеты налоги, на формирование которых непосредственно могут влиять местные органы власти. К таковым можно отнести налоги на недвижимость (поимущественный в США и Японии, поземельный в Германии, Франции, земельный налог со строений и налог на жилище во Франции). Поимущественный налог составляет основу финансовой автономии местных органов, сбор которого и распоряжение полученными средствами происходит исключительно на местном уровне. Объектами обложения этим налогом служат земля, строения (промышленные и жилищные) и другие виды нежвижимости [5, 281-282]. К разряду таких налогов в Украине, который возможно полностью зачислять в разряд собственных, можно отнести налог на землю, который обладает такими качествами, как

стабільністю поступлений, високої ефективністю, доходи от земельного налога равномерно распределены. Данный налог имеет тенденцию к увеличению. По бюджету города Харькова доходы от земельного налога в период с 2003 по 2009 год в целом увеличались с 58,1 млн. грн. до 308,4 млн. грн. (на 430,8%) [6].

Олейник Я.Б., Мельничук А.Л. и др. считают позитивным изменением в бюджетной практике значительное расширение перечня собственных доходов местного самоуправления, что должно заинтересовывать органы местного самоуправления в наращивании поступлений этих доходов [7, 135]. Нельзя не согласиться с данным мнением, однако считаем, что количество налогов должно быть оптимальным для данной территории. Как свидетельствует зарубежный опыт в одних странах существует сотни собственных налогов, а в других, как например в, Англии, всего один налог на имущество [8]. Кроме того, увеличение налогов несет дополнительную нагрузку на территории, неходящейся в ведении органов местного самоуправления.

Нуждается в поддержке малый и средний бизнес, который в условиях становления рыночных отношений в государстве существенно влияет на уровень занятости населения и является одним из источников укрепления финансовой базы местных бюджетов. Тем не менее позволим не согласиться с Бутко Н., Подоляк Л., которые утверждают, что малые и средние предприятия являются наиболее инновационными и составляют ядро будущего роста [9, 44]. Впервые, небольшие фирмы не могут самостоятельно заниматься инновационной деятельностью из-за отсутствия достаточной финансовой базы для этих целей. Такая деятельность по плечу только крупным фирмам и корпорациям. Вовторых, весомая часть малых и средних предприятий в Украине занята в сфере спекулятивной оптовой и розничной торговли, основная цель которых максимизация прибыли. Данные предприятия не заинтересованы в каком-либо инновационном развитии. Поэтому любые законодательные инициативы в сфере поддержки предпринимательской деятельности на сегодняшний день не принесут позитивного результата для экономики страны в целом. Для развития малого предпринимательства, повышения конкурентоспособности и роста необходимо проводить политику стимулирования хозяйственной деятельности.

Для этих целей предлагаются следующие меры:

- предоставление льготного налогообложения, как вновь созданным так и действующим предприятиям, задействованным в сфере производства продукции и предоставления услуг;

- введение практики кооперации малых фирм с крупными предприятиями и корпорациями для организации и стимулирования инновационного производства продукции при государственной поддержке таких программ;

- оптимизация размещения и размеров малых предприятий потребительского рынка товаров и услуг с учетом сегментов рыночного пространства (для более полного удовлетворения потребностей населения территорий, чем достигается социальная направленность бизнеса);

- организация и ведение реестра субъектов малого предпринимательства по видам деятельности.

Данные мероприятия позволят органам местного самоуправления упорядочить взаимоотношения с малыми коммерческими структурами; определять приоритетные направления деятельности предприятий; эффективно управлять и контролировать каналы поступления налогов, что в свою очередь повысит эффективность прогнозирования и собираемость налогов.

Важное значение здесь имеет соответствие целей и направлений деятельности малых предприятий (бизнес-планов) государственным (муниципальным) целевым программам социально-экономического развития, сбалансированность взаимных интересов государства (местного самоуправления) и малого бизнеса.

Государственная поддержка малого и среднего бизнеса, исходя из зарубежного опыта, заключается в предоставлении различных форм льготного налогообложения и кредитования [10, 166]. Считаем необходимым на сегодняшний день ограничиться, как было отмечено выше, введением только налоговых льгот, что целесообразно в условиях ограниченности финансовых ресурсов бюджета Украины. А за счет экономии средств от предполагаемого кредитования производить компенсацию потерь местных бюджетов от предоставления налоговых льгот для сохранения сбалансированности местных бюджетов.

Кузнецова О.В. говорит о том, что на экономическое развитие регионов межбюджетные отношения оказывают косвенное воздействие – за счет финансовой помощи регионы (муниципалитеты) получают больше возможности для стимулирования экономического развития, для предоставления большего объема социальных услуг, что сказывается на инвестиционной привлекательности территорий [11, 11]. В рамках повышения инвестиционной привлекательности территорий для частных инвесторов считаем возможным создание стабилизационных фондов местных бюджетов для компенсации рисков (изменение ставок налогов и др.), возникающих в результате изменений в законодательстве.

Частично бремя таких расходов могло бы взять на себя и государство в лице предполагаемых государственных структур по страхованию рисков.

**Выводы и перспективы последующих исследований.** Реформирование системы межбюджетных отношений остается одной из главных задач государственного регулирования территориального развития. Реализация программ социально-экономического развития регионов возможна только при достижении подлинной финансовой автономии местного самоуправления при содействии активной экономической политики государства.

Предложенные в данной работе методы перезакрепления налоговых полномочий, а также методы косвенного государственного воздействия будут способствовать наращиванию налогового потенциала территорий, укреплению доходной базы местных бюджетов и обеспечению более сбалансированной структуры налоговых доходов консолидированного бюджета. Таким образом, подчеркивается роль государственного регулирования территориального развития в обеспечении сбалансированного социально-экономического развития регионов, направленного на улучшение уровня жизни населения.

### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Лёш А. Географическое размещение хозяйства. — М.: Изд-во иностранной литературы, 1959.

**Аннотация.** Статья посвящена проблемам реформирования межбюджетных отношений и укрепления доходной базы местных бюджетов в условиях рыночной трансформации. Проанализировано современное состояние местных бюджетов, предложены меры, которые будут способствовать решению задач государственной региональной политики.

**Ключевые слова:** межбюджетные отношения, местные бюджеты, местное самоуправление, дотации, земельный налог, налоговые льготы, кредиты, инвестиционная привлекательность.

**Summary.** Clause is devoted to problems of reforming of interbudget relations and strengthening of profitable base of local budgets in condition market transformation. Analyses the contemporary situation of local budgets, are offered measures, that will promote to decision of problems of state regional policy.

**Keywords:** relations, local budgets, local government, grants, the ground tax, tax privileges, credits, investment appeal.

**Рецензент** д.э.н., профессор ХНУ им. В.Каразина Соболев В.М.  
**Эксперт редакционной коллегии** к.э.н., доцент УкрГАЗТ Полякова Е.Н.

2. Мокрый В.С. Проблемы реформирования межбюджетных отношений как основа местного самоуправления // Финансы, 2001, №1.

3. Минакир П. Трансформация региональной экономической политики. // Проблемы теории и практики управления, 2001, №2.

4. Орешин В.П., Потапов Л.В. Управление региональной экономикой. — М.: ТЕИС, 2003.

5. Лексин В. Н., Швецов А.Н. Государство и регионы. Теория и практика государственного регулирования территориального развития. — М.: УРСС, 2003.

6. [www.citi.kharkov.ua/ru/dokument/view/id/612\\_2289\\_39840](http://www.citi.kharkov.ua/ru/dokument/view/id/612_2289_39840).

7. Олійник Я. Б. Мельничук А.Л. Регіональна економіка. — К.: КНТ, Видавець Фурса С. Я., 2007.

8. <http://bibliotekar.ru/ben/53.htm>

9. Бутко Н., Подоляк Л. Государственное регулирование как инструмент повышения конкурентоспособности регионов // Экономика Украины, 2007, №6.

10. Колесникова Н. А. Финансовый и имущественный потенциал региона: опыт регионального менеджмента. — М.: «Финансы и статистика», 2000

11. Кузнецова О.В. Экономическое развитие регионов: теоретические и практические аспекты государственного регулирования. — М.: УРСС, 2004.