

СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ПРОБЛЕМЫ РЕГИОНАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ

УДК 336.143.2

Н. И. Конищева,

*д-р экон. наук,
ведущий научный сотрудник,
Институт экономики промышленности
НАН Украины, г. Донецк,*

В. Н. Воропаев,

*управляющий делами
исполнительного комитета
Славянского городского совета*

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ФИНАНСОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Конституция Украины законодательно закрепила основные принципы и гарантии местного самоуправления в структуре органов власти. На протяжении последних лет был принят ряд базовых нормативно-правовых актов, которые обеспечивают правовые и финансовые основы местного самоуправления. В то же время система местного самоуправления не отвечает современным потребностям динамичного развития экономики. Среди наиболее актуальных проблем следует отметить экономическую несостоятельность большей части громад в реализации собственных и делегированных полномочий; дефицит ресурсов, формирующих бюджет развития как основы инфраструктурных инвестиций; отсутствие возможности реального среднесрочного бюджетного планирования из-за неопределённости бюджетного и налогового законодательства.

Несмотря на активизацию процессов послекризисного обновления регионального развития, наблюдается неспособность большинства громад и регионов самостоятельно финансировать собственное развитие. Ограниченные полномочия и финансовые ресурсы обуславливают зачастую низкий уровень ответственности местных властей. Вследствие финансово-экономических трудностей органы местного самоуправления испытывают кризисные явления в коммунальной инфраструктуре (водо- и теплообеспечение, изношенность жилого фонда, ремонт дорог). Крайне низкий материально-технический потенциал имеют муниципальное здравоохранение, система школьного образования, учреждения культуры.

Отсутствует чёткое распределение полномочий между уровнями, органами и должностными лицами системы местного самоуправления, наблюдается дублирование полномочий и функций местных органов исполнительной власти и органов местного самоуп-

равления, кризис в кадровой политике, в системе подготовки и переподготовки должностных лиц органов местного самоуправления, а также отчуждённость органов местного самоуправления от населения, неэффективное использование коммунальной собственности и земельных ресурсов. В результате система местного самоуправления не отвечает главным целям — созданию и обеспечению благоприятной жизненной среды, необходимой для всестороннего развития человека, защиты его прав, предоставления населению качественных и доступных услуг.

Такая ситуация обусловила необходимость совершенствования системы формирования финансовой базы громад и регионов на основе рационализации отношений «центр — регионы», усиления финансовой самодостаточности местных бюджетов. В ежегодном Послании Президента Украины к Верховной Раде Украины «Модернизация Украины — наш стратегический выбор» подчеркнуто, что достижение нового качества регионального развития требует перехода «від дотаційних до інвестиційних і договірних форм відносин між державою та регіонами» [1, с. 97]. Выступая на заседании Совета регионов 3 июня 2011 г., Президент Украины отметил, что «фінансова та інвестиційна спроможність органів місцевого самоврядування щодо вирішення проблем розвитку повинна з року в рік зростати» [2].

В связи с этим необходимы реальные шаги по проведению реформы в направлении создания устойчивой базы экономического развития громад, совершенствования бюджетного процесса, налоговых и межбюджетных отношений, содействия развитию коммунальной собственности. Важное значение для улучшения финансового состояния органов местного самоуправления имеет налоговое законодательство. Основные функции налогов (фискальная, перераспределяющая, стимулирующая)

© Н. И. Конищева, В. Н. Воропаев, 2011

становятся очевидными, если рассматривать возможности устойчивого развития того или иного территориального объединения.

Проблемам формирования местных бюджетов посвящено большое количество научных трудов [3–24]. Анализ показывает, что ученые уделяют значительное внимание изучению и обобщению зарубежного опыта развития системы местного самоуправления, выявлению основных проблем и принципов формирования местных бюджетов в Украине, разработке предложений по совершенствованию финансового обеспечения регионов и городов, системы местных налогов и сборов, методическим рекомендациям по определению прогнозного объема доходов местных бюджетов, разработке перспективных направлений повышения эффективности функционирования бюджетно-налоговой системы громад.

Вместе с тем научные разработки по проблемам формирования местных бюджетов в Украине требуют дополнительных исследований с учетом особенностей нового законодательства, а также определения современных принципов и подходов, соответствующих рыночным условиям хозяйствования и особенностям послекризисного обновления экономики. Все это обуславливает актуальность и своевременность исследования принципов и направлений совершенствования

финансового обеспечения местного самоуправления в Украине.

Исходя из этого, целью исследования является выявление проблем формирования местных бюджетов и на этой основе систематизация принципов и направлений совершенствования финансового обеспечения местного самоуправления в контексте нового налогового законодательства Украины.

Для достижения поставленной цели определены такие научные задачи: на основе исследования существующих теоретических разработок и аналитических материалов выявить основные проблемы формирования местных бюджетов в современных условиях; изучить, проанализировать и обобщить современные законодательные и нормативно-правовые акты, регламентирующие формирование местных бюджетов в Украине; систематизировать принципы и направления совершенствования финансового обеспечения местного самоуправления в условиях послекризисной модернизации.

Анализ состояния местных бюджетов в Украине в 2010 г. по сравнению с предыдущими годами свидетельствует о ряде негативных тенденций. Местные бюджеты недостаточно обеспечивают возможности реализации функций, возлагаемых на органы местного самоуправления, главной задачей которых является улучшение качества жизни соответствующих территориальных громад (табл. 1).

Таблица 1. Бюджетное обеспечение местного самоуправления в 2007–2010 гг.

(млрд грн)

Показатели	ГОДЫ			
	2007	2008	2009	2010
Сводный бюджет	280,4	297,9	308,1	359,4
Государственный бюджет по расходам	226,0	241,5	242,4	303,6
Местные бюджеты по расходам	95,6	104,0	113,7	134,0
Межбюджетные трансферты, в т. ч.:	45,0	59,2	62,3	77,8
дотация выравнивания	18,6	28,8	33,4	43,6
изъятие	3,8	7,4	8,7	7,1
социальные субвенции	15,3	18,3	22,8	28,3
капитальные субвенции	4,2	4,5	6,1	2,4
Доходы местных бюджетов				
1 корзина	39,1	51,2	50,3	56,9
2 корзина	5,8	8,6	9,4	10,2
Расходы общего фонда	96,5	103,2	108,8	152,0
Расходы на выполнение делегированных полномочий	53,9	72,6	75,4	93,5
Расходы на выполнение собственных полномочий*	11,5	14,9	13,4	11,35
в т. ч. бюджеты развития	5,7	6,3	4,0	1,15
% местных бюджетов в сводном	30,0	30,0	32,0	30,0
% собственных средств в расходах местного бюджета	1,02	14,0	12,0	8,0

Примечание: * — средства, которые не учитываются Министерством финансов Украины при расчете трансфертов.

Сводный бюджет Украины по расходам рассчитан как сумма расходов государственного и местных бюджетов. Другие показатели бюджетного обеспе-

чения, включенные в таблицу, взяты из следующих источников: отчет Министерства финансов Украины «Об исполнении Государственного бюджета Ук-

раины за 2009 г. в разрезе экономической классификации расходов»; информация Министерства финансов Украины о выполнении государственного бюджета в 2008 г.; бюджетный мониторинг; Анализ выполнения бюджета за 2007 г. (издание подготовлено Институтом бюджета и социально-экономических исследований); «Правительство Украины — первые 100 дней» (Минфинансов Украины); справка о межбюджетных трансфертах за январь–декабрь 2008 г. по состоянию на 22.12.2008 г. (Госказначейство Украины); справка о межбюджетных трансфертах за январь–декабрь 2009 г. по состоянию на 28.12.2009 г. (Госказначейство Украины); пояснительная записка к проекту Закона Украины «О Государственном бюджете Украине на 2010 год»; письмо Минфинансов Украины от 02.09.2010 г. № 31–11020–14–10/ 23168 с предварительными показателями государственного бюджета на 2011 г.

Из таблицы видно, что темпы роста местных бюджетов по расходам растут медленнее, чем темпы роста расходов государственного бюджета. Удельный вес расходов местных бюджетов в сводном бюджете страны по плану на 2010 г. по сравнению с 2009 г. не вырос. После кризисных 2008–2009 гг. восстанавливается рост доходов местных бюджетов, которые учитываются при определении межбюджетных трансфертов. В 2010 г. планировалось некоторое повышение доходов, не учитываемых при определении межбюджетных трансфертов, — на 0,8 млрд грн.

Продолжается постепенное сокращение расходов органов местного самоуправления на выполнение собственных полномочий, в т. ч. бюджеты развития. По сравнению с 2009 г. расходы на выполнение собственных полномочий сократились на 1,95 млрд грн (бюджетов развития — на 2,85 млрд грн). В то же время удельный вес расходов общего фонда местных бюджетов на выполнение делегированных полномочий постоянно растет, в первом полугодии 2010 г. он составлял почти 96 %. Таким образом, удельный вес расходов на выполнение собственных полномочий сократился почти на 3,5 % по сравнению с 2009 г. Общий объем расходов на выполнение собственных полномочий и их удельный вес в общих расходах местных бюджетов в течение 2007–2010 гг. постепенно снижается.

В 2010 г. наблюдалось уменьшение на 1,6 млрд грн объема изъятий из местных в государственный бюджет. Зато общий объем дотации выравнивания возрос на 10,2 млрд грн. Одновременно продолжается тенденция сокращения объемов субвенций из государственного бюджета местным бюджетам на капитальные расходы: в 2010 г. было предусмотрено сокращение объема этих субвенций на 3,7 млрд грн. При этом возрастал объем субвенций на социальные цели: в 2010 г. он возрос на 5,5 млрд грн по

сравнению с 2009 г. Это может быть следствием, в частности, планируемого роста тарифов на жилищно-коммунальные услуги и ожидаемого увеличения потребности в субсидиях неплатежеспособным получателям этих услуг.

Структуры расходов местных бюджетов в странах Евросоюза и в Украине кардинально различаются. Если для большинства стран ЕС удельный вес расходов местных бюджетов на выполнение собственных полномочий составляет 15–45 % от общих расходов, то для Украины он остается мизерным и постоянно снижается. В 2008 г. он составлял 8,9 %, в 2009 г. — 6,1 %, а в первом полугодии 2010 г. — 4,3 %. Основу расходной части местных бюджетов составляют расходы на выполнение делегированных государством полномочий в сферах образования, здравоохранения, культуры, спорта, социальной защиты.

Что касается капитальных расходов, то по сравнению с их удельным весом в расходах местных бюджетов большинства стран ЕС (более 20 % в 2008 г.) для Украины он составлял в том же году 6,3 % с четкой тенденцией к снижению: 2009 г. — 2,6 %, первое полугодие 2010 г. — 0,7 %. В результате наблюдается низкий показатель локальной бюджетной обеспеченности на душу населения в Украине (274 евро), в то время как в странах Балтии и Восточной Европы — членах ЕС такая обеспеченность в 2008 г. составляла 805 евро [24, с. 50].

Таким образом, в 2010 г. удельный вес местных бюджетов в сводном бюджете государства снизился. Уровень его снижения несколько маскирует рост объема субвенций на государственные программы социальной защиты, с которыми органы местного самоуправления имеют чисто технические отношения, но которые номинально фигурируют в структуре местных бюджетов. Это свидетельствует о тенденции постепенного ограничения материально-финансовой базы органов местного самоуправления.

Закон Украины «О местном самоуправлении в Украине» (с изменениями и дополнениями) [25], Бюджетный кодекс Украины от 08.07.2010 г. [26], Налоговый кодекс Украины от 02.12.2010 г. [27], Закон Украины «О Государственном бюджете Украины на 2011 г.» [28] заложили основы для устранения выявленных диспропорций и негативных тенденций, создания условий для надлежащего материального и финансового обеспечения выполнения задач и функций местного самоуправления. Остановимся на некоторых из них.

Существенным положительным моментом новой редакции Бюджетного кодекса Украины является норма включения 100 % платы за землю в доходы местного самоуправления. Ранее этот вид доходов распределялся в пропорции: 75 % в бюджеты городов областного значения, 60 % — в бюджеты

городов районного значения, сёл и посёлков, 25 % — в областные бюджеты, 15 % — в районные. Причём эти доходы учитывались при расчёте трансфертов. С 1.01.2011 г. этот вид дохода не берётся в расчёт при определении суммы трансфертов.

В число доходов местных бюджетов, которые не берутся в расчёт для определения величины трансфертов, кроме того, включены: фиксированный налог на предпринимательскую деятельность в таких же пропорциях, как на доходы физических лиц; плата за торговый патент на некоторые виды предпринимательской деятельности. Важно, чтобы и расчёт самих трансфертов проходил открыто и гласно, а процедура передачи отвечала принципам своевременности, равномерности и гарантировала полноту передачи средств непосредственно конечному уровню местного бюджета.

Рассматривая формирующиеся взаимосвязи налогового и бюджетного законодательства как положительный момент, следует отметить возможное планирование на три года бюджета развития по объектам, срок ввода которых превышает бюджетный период. Это может служить основой для стабильного развития и реализации долгосрочных программ. К бюджету развития отнесён и единый налог, поступающий от субъектов предпринимательства. Ранее он учитывался при определении величины трансферта. Включение этого налога в бюджет развития будет стимулировать органы местного самоуправления уделять больше внимания эффективному развитию малого бизнеса.

Статья 105 Бюджетного кодекса Украины закрепила принципы и порядок предоставления инвестиционных субвенций для местных бюджетов, а также критерии их распределения. Государство стимулирует деятельность органов местного самоуправления в поиске и привлечении дополнительных источников капитальных вложений, создавая основу для устойчивого развития территорий.

В связи с этим целесообразным является включение в Налоговый кодекс Украины статьи о налоге на прибыль предприятий негосударственной собственности, где часть налога на прибыль таких предприятий, либо перевыполнение плана этого налога предлагается закрепить как доходную часть местных бюджетов в соответствующих статьях Бюджетного кодекса Украины.

В ежегодном Послании Президента Украины к Верховной Раде Украины «Модернизация Украины — наш стратегический выбор» подчеркивается, что «реформування бюджетного забезпечення регіонального розвитку має здійснюватися у напрямі зменшення частки державних ресурсів, отримуваних органами місцевого самоврядування, і збільшення частки самостійно мобілізованих ресурсів»

[1, с. 98]. Этим целям можно достичь благодаря расширению фискальной базы и поиску внебюджетных ресурсов для реализации политики местного развития (рис. 1).

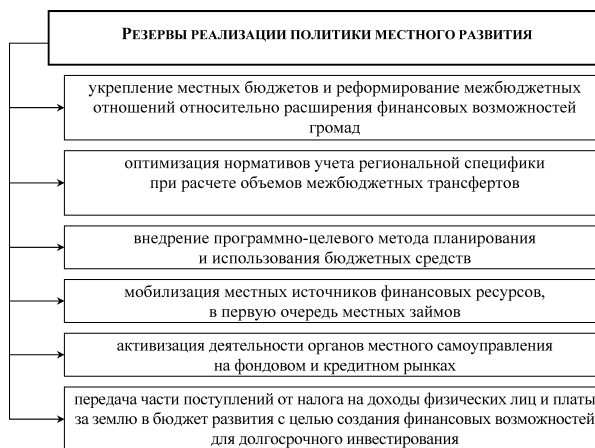


Рис. 1. Направления реформирования бюджетного обеспечения местного развития

Как отмечается в аналитическом докладе «Нова архітектура бюджетної системи України: ризики та можливості для економічного зростання» Национального института стратегических исследований, «Важлигим досягненням бюджетної реформи стало зменшення ролі держави у забезпеченні регіонів коштами для розвитку й одночасне створення можливостей для самостійного пошуку джерел формування власної фінансової бази. Проте уряд ще не готовий провести глибинну децентралізацію бюджетної системи» [21, с. 54].

Не менее важным фактором устойчивого экономического развития является формирование новой территориальной основы местного самоуправления. Территориальный статус, границы деятельности органов местного самоуправления могут быть определены, в том числе и при условии финансовой состоятельности выполнять установленные законом полномочия по предоставлению услуг, то есть должен быть обеспечен принцип соответствия уровня финансовых ресурсов органов местного самоуправления уровню полномочий.

Реформирование бюджетного обеспечения регионального развития предполагает систему законодательных изменений, которые, как указано в ежегодном Послании Президента Украины к Верховной Раде Украины «Модернизация Украины — наш стратегический выбор», будут способствовать «посилению фінансової потужності регіонів і громад та отриманню ними стабільних джерел доходів для виконання самоврядних повноважень»:

зменшення кількості місцевих податків і зборів з 15 до 5, виключення з переліку економічно недо-

цільних і їх заміна на ті, що можуть забезпечити достатній обсяг надходжень;

розширення дохідної бази першого кошика бюджетів м. Києва та м. Севастополя, АРК та областей; передання збору за першу реєстрацію транспортного засобу до першого кошика, зарахування плати за землю та податку на нерухоме майно винятково до бюджетів місцевого самоврядування;

розширення переліку надходжень другого кошика доходів, до якого додатково включено фіксований податок на доходи від підприємницької діяльності та передані з першого кошика штрафні санкції, адміністративні штрафи та інші надходження;

унормування джерел спеціального фонду, до якого віднесено збір за першу реєстрацію транспортного засобу, плату за торгівлі патенти з продажу нафтопродуктів, концесійні платежі щодо об'єктів комунальної власності, частину збору за забруднення довкілля, повернення кредитів тощо;

розширення переліку доходів бюджету розвитку як основи для здійснення інвестиційної діяльності та довгострокових капіталовкладень;

деталізація сфери надання цільових субвенцій, напрямів їх використання, а також визначення принципів надання субвенцій на виконання інвестиційних програм і проектів;

розширення переліку видатків, що не враховуються під час обчислення міжбюджетних трансфертів» [1, с. 100].

Анализ научной литературы и аналитических материалов свидетельствует о постоянном поиске ведущими отечественными учеными новых подходов к совершенствованию формирования местных бюджетов в Украине. Этим проблемам посвящено много научных разработок и публикаций.

Председатель Донецкого городского совета А. А. Лукьянченко выделяет следующие возможные пути решения проблем формирования местных финансовых ресурсов [15, с. 90]:

«приведение положения действующего законодательства в соответствие с Европейской хартией местного самоуправления;

унифицирование действующего законодательства по вопросу финансирования делегированных полномочий органов местного самоуправления;

совершенствование нормативно-правовой базы, регулирующей формирование местных финансовых ресурсов за счет привлеченных средств;

введение изменений и дополнений в действующее законодательство, регулирующие права территориальных громад на информацию о вещных правах на недвижимое имущество, собираемую коммунальными предприятиями — БТИ;

ускорение процесса размежевания земель права государственной и коммунальной собственнос-

ти и юридического закрепления права собственности территориальной громады».

Д-р экон. наук В. П. Вишневский, В. В. Моисеенков определили следующие направления повышения эффективности бюджетно-налоговой системы города [16, с. 76–79]:

«реформирование бюджетного законодательства с целью расширения доходных полномочий органов местного самоуправления и повышения их заинтересованности в поиске и мобилизации дополнительных источников финансовых ресурсов, в том числе за счет: установления стабильных (на 3–5 лет) параметров формулы распределения объема межбюджетных трансфертов между государственным и местными бюджетами;

учет при оценке финансовых потребностей местных бюджетов комплекса экологических факторов, которые определяют фактический уровень потребления общественных услуг населением разных регионов и городов;

включение в состав доходов, которые закрепляются за местными бюджетами и не учитываются при определении объема межбюджетных трансфертов, части налога на прибыль предприятий всех форм собственности;

в соответствии с требованиями Европейской Хартии о местном самоуправлении расширение перечня местных налогов и сборов за счет такого потенциально крупного источника, как налог на недвижимое имущество;

дальнейшее развитие системы экологического налогообложения;

ускоренное развитие механизма заемного финансирования капитальных вложений в городские проекты через облигации муниципальных внутренних займов, в том числе таких апробированных в мегаполисах форм займов, как займы под гарантии правительственных органов, а также создание института банковского коммунального кредита;

широкое использование практикуемого в Европе метода долевого финансирования, когда центральное правительство и заинтересованный в реализации проекта развития местный орган власти решают проблему путем паевого участия;

выделение субвенций местным бюджетам исходя из критерия выполнения целевых программ развития сферы общественных услуг по критерию качества обслуживания населения; условием реализации этого предложения является формирование стандартов качества по основным направлениям общественных расходов и формирование соответствующих банков данных».

С. В. Слухай и О. В. Гончаренко утверждают, что «для збільшення в місцевих бюджетах власних доходів, зменшення залежності від фінансової допомо-

ги, досягнення збалансованості бюджетів, підвищення ефективності управління місцевими фінансами необхідно: чітке законодавче закріплення бюджетних повноважень і відповідальності влади різних рівнів при формуванні доходів; наділення органів місцевого самоврядування одним-двома вагомими місцевими податками, ставки та базу яких вони зможуть регулювати самостійно; формування дохідної частини місцевих бюджетів на основі об'єктивної оцінки їхнього податкового потенціалу й визначення видаткових зобов'язань регіональної влади; застосування стабільних базових нормативів відрахувань від державних податків до місцевих бюджетів; посилення контролю за повнотою надходження доходів до місцевих бюджетів; забезпечення правових гарантій для безумовного виконання фінансових зобов'язань учасниками міжбюджетних відносин» [17, с. 72].

По мнению Г. А. Семенова, «для реального забезпечення принципів самостійності щодо складання і використання бюджетів усіх рівнів управління необхідно, щоб кожна ланка бюджетної системи мала чітку, визначену законом доходну базу, а взаємовідносини між державним і регіональним бюджетом будувалися з урахуванням специфіки і перспектив соціально-економічного розвитку регіонів» [18, с. 129].

Е. Андрейченко утврджує, що «Розподіл доходів між державним і місцевими бюджетами відбувається шляхом розмежування і закріплення податків, зборів та обов'язкових платежів за ланками бюджетної системи. Але такий спосіб не забезпечує формування достатньої дохідної бази місцевих бюджетів для виконання покладених на місцеві органи влади функцій та завдань. Органи місцевого самоврядування не зацікавлені у збільшенні доходів на своїй території. Тому в Україні слід перейти від розподілу податків та інших доходів між бюджетами різних рівнів до розщеплення надходжень від податків шляхом закріплення за кожним рівнем бюджетної системи конкретних часток податку в межах єдиної ставки оподаткування» [19, с. 40].

Н. Н. Чеботарева і А. А. Долотина вважають, що «за рахунок власних податкових джерел місцеві органи влади повинні фінансувати до 60–80 % своїх потреб» [20, с. 143]. Среди условий формирования местных бюджетов они выделяют следующие: «необходимо чітко розподілити компетенції щодо розв'язання конкретних завдань між центральними органами влади і органами регіонального та місцевого самоврядування, і поступово здійснювати перехід до децентралізації державних фінансів; треба розподілити джерела податкових надходжень між центральними й місцевими владами в жорсткій ув'язці з виконуваними ними функціями, що повинно знайти своє відображення у законодавстві про місцеве самоврядування; необхідно вдосконалити механізм міжетри-

торіального фінансового вирівнювання; визначити обґрунтований норматив бюджетної забезпеченості кожної області, району, міста з урахуванням економічного, соціального, природного й екологічного стану відповідних територій» [20, с. 143].

Т. Смирнова, П. Ильчук, А. Вивчар, П. Виблий отмечают, что для повышения роли местных бюджетов в Украине «необходимо надати право місцевим органам влади встановлювати у визначених законом межах надбавки до загальнодержавних податків, власні податки та збори, визначити їхні ставки». «Доходи в місцеві бюджети від місцевих податків та зборів незначні в Україні, тому доцільною буде перевірка витрат на стягнення та контроль за надходженням цих податків. Якщо такі витрати досить значні, то адміністрування місцевих податків необхідно вдосконалювати. Визначення індексу податкового потенціалу дасть змогу встановити оптимальний рівень податкового навантаження на регіон. При плануванні видаткової частини місцевого бюджету доцільно враховувати структуру видатків території, яка зумовлена кількістю населення, кліматичними умовами, аграрним чи промисловим напрямом виробництва, пріоритетними напрямками розвитку економіки на цій території» [22, с. 57].

По мнению Е. Карапки, «при формуванні місцевих бюджетів в Україні, доцільно запропонувати такі шляхи вдосконалення [23]:

«розробити нову нормативно-законодавчу базу, яка б могла чітко регулювати та визначити процес формування і використання фінансових ресурсів місцевих бюджетів;

здійснити поступовий перехід до децентралізації управління місцевими бюджетами, що надасть можливість місцевим фінансам стати більш самостійним інститутом;

реформувати місцеве оподаткування, а саме переведення деяких податків з розряду загальнодержавних в місцеві, для того щоб збільшити надходження до місцевих бюджетів, встановити більш справедливий міжрегіональний розподіл частки податків; вдосконалити формули розподілу міжбюджетних трансфертів у розрахунку обсягів видатків по окремих галузях, що враховуються при визначенні дотації, призначеної для вирівнювання диспропорцій між місцевими бюджетами;

дотримуватись бюджетної дисципліни, що має відбитися в доцільному використанні бюджетних засобів; застосувати режим жорсткої економії бюджетних коштів; залучати іноземні інвестиції та кредити; впровадити здійснення контролю за формуванням і використанням місцевих бюджетів громадою».

На основе обобщения существующей законодательной и нормативно-правовой базы, регулирующей вопросы местного самоуправления в Украине, нара-

боток специалистов Главного финансового управления Донецкой облгосадминистрации, а также зарубежного и отечественного опыта формирования местных бюджетов авторами данной статьи систематизированы направления совершенствования финансово-обеспечения местного самоуправления (рис. 2).



Рис. 2. Систематизация направлений формирования местных бюджетов

В свою очередь каждое из этих направлений включает ряд мероприятий.

Повышение эффективности бюджетных средств на местном уровне для оказания социальных услуг населению, децентрализация государственного управления финансовыми ресурсами:

- уточнение расходных полномочий по отраслям бюджетной сферы и соответствующее разделение расходов между теми, которые учитываются и не учитываются при определении межбюджетных трансфертов;

- децентрализация управления государственными финансовыми ресурсами;

- подготовка министерствами отраслей социально-культурной сферы проектов нормативно-правовых актов по функционированию бюджетных учреждений в пределах объемов финансовых ресурсов, переданных местным бюджетам, с учетом норм государственных социальных стандартов;

- переход к формированию местных бюджетов «снизу вверх».

Совершенствование финансовой основы местного самоуправления в контексте нового налогового законодательства:

- совершенствование налогового законодательства Украины в соответствии с направлениями реформирования налоговой системы, в том числе системы местных налогов и сборов;

- принятие законопроекта о налогообложении недвижимого имущества (с включением налога в местный бюджет);

- включение в состав источников формирования доходов местного бюджета, которые не учитываются при расчете межбюджетных трансфертов: 5 % налога с доходов физических лиц по областным и районным бюджетам; 10 % налога на прибыль предприятий частной формы собственности; 25 % платы за землю для областного бюджета и 15 % платы за землю для районного; поступления от продаж земельных участков в соответствии с нормативами зачисления платы за землю по уровням местных бюджетов;

- включение в состав доходов местных бюджетов платежей за спецводопользование, пользование недрами и получение лицензий;

- разработка комплекса мероприятий по привлечению дополнительных источников поступлений в местный бюджет (получение кредитов и займов, корректировка системы местных налогов и сборов);

- рекомендации по совершенствованию антикризисных программ, способствующих предотвращению неплатежеспособности органов местного самоуправления и сокращению расходной части местного бюджета.

Усиление инновационно-инвестиционной составляющей местных бюджетов в результате:

- предоставления субвенций на выполнение инвестиционных проектов на основах конкурентности и финансового участия местного бюджета с учетом соответствующих критериев;

- создание местных фондов развития с целью предоставления финансовой помощи на развитие социальной инфраструктуры, коммунального хозяйства;

- совершенствование процедур осуществления местных заимствований и предоставления местных гарантий.

Внедрение среднесрочного планирования местных бюджетов:

- урегулирование процедур использования показателей среднесрочного плана при подготовке проекта бюджета;

- разработка теоретико-методологических основ учета социальных стандартов оказания услуг населению и программного подхода развития отраслей социально-культурной сферы при формировании местных бюджетов;

- апробирование разработанных теоретико-методологических основ при формировании местных бюджетов.

Совершенствование системы регулирования межбюджетных отношений:

- усиление стимулирующей составляющей межбюджетного регулирования для повышения заинтересованности органов местного самоуправления в увеличении доходной части;

совершенствование методических подходов для расчета расходной части местных бюджетов, которые учитываются при определении межбюджетных трансфертов;

разработка и реализация модели формирования местных бюджетов путем перехода на добровольной основе административно-территориальных единиц, в которых часть дотаций превышает 70 % в структуре доходов бюджета, к бюджетному планированию на уровне района.

Важно подчеркнуть, что реформа межбюджетных отношений должна быть тесно увязана с реформой местного самоуправления и административно-территориальной реформой. Их содержание и этапы прописаны в Программе экономических реформ на 2010–2014 годы «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава» [29].

Выводы. Реализация мероприятий по реформированию местных бюджетов в Украине будет способствовать укреплению финансовой базы местного самоуправления, усилению влияния системы формирования местных бюджетов на социально-экономическое развитие территорий и повышению уровня предоставления общественных услуг населению.

Таким образом, *научной новизной полученных результатов исследования* является систематизация направлений совершенствования финансового обеспечения местного самоуправления в контексте нового налогового и бюджетного законодательства Украины.

Практическая значимость состоит в том, что результаты исследования можно использовать при проведении научно-исследовательской работы по проблемам формирования местных бюджетов.

Литература

1. Модернізація України — наш стратегічний вибір : Щорічне Послання Президента України до Верховної Ради України. — К. : Нац. ін-т стратегічних досліджень, 2011. — 416 с.
2. Віктор Янукович: Нова модель управління держави має відповідати принципам регіональної політики Європейського Союзу [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.president.gov.ua/news/20291.html>.
3. Чумаченко Н. Г. Региональное и местное самоуправление / Н. Г. Чумаченко. — Донецк : Ин-т экономики промышленности АН Украины, 1992. — 108 с.
4. Чумаченко Н. Г. Очерки по экономике региона : моногр. / Н. Г. Чумаченко. — К. : Наукова думка, 1995. — 339 с.
5. Янукович В. Ф. Инфраструктура промышленного региона: теория, практика, перспективы : моногр. / В. Ф. Янукович. — Донецк : Ин-т экономико-правовых исследований НАН Украины, Юго-Восток, 1999. — 168 с.
6. Рыбак В. В. Рыночная трансформация системы доходов местного самоуправления: теория и практика : моногр. / В. В. Рыбак. — Донецк : Ин-т экономики промышленности НАН Украины, 2000. — 280 с.
7. Вишневецький В. П. Місцеві податки і збори у ринковій економіці / В. П. Вишневецький, В. В. Рибак // Фінанси України. — 2001. — № 1. — С. 11–20.
8. Амоша О. До питання про оцінку рівня податків в Україні / О. Амоша, В. Вишневецький // Економіка України. — 2002. — № 8. — С. 11–19.
9. Державна фінансова політика та прогнозування доходів бюджету України : моногр. / М. Я. Азаров, Ф. О. Ярошенко, Т. І. Єфименко та ін. — К. : Науково-дослідний фінансовий ін-т, 2004. — 712 с.
10. Чугунов І. Я. Теоретичні основи системи бюджетного регулювання : моногр. / І. Я. Чугунов. — К. : Науково-дослідний фінансовий ін-т, 2005. — 259 с.
11. Луніна І. О. Державні фінанси та реформування міжбюджетних відносин : моногр. / О. І. Луніна. — К. : Наукова думка, 2006. — 432 с.
12. Павлюк К. В. Бюджет і бюджетний процес в умовах транзитивної економіки України : моногр. / К. В. Павлюк. — К. : Науково-дослідний фінансовий ін-т, 2006. — 584 с.
13. Місцеві фінанси : підруч. / за ред. О. П. Кириленко. — К. : Знання, 2006. — 677 с.
14. Зайчикова В. В. Місцеві фінанси України та європейських країн : моногр. / В. В. Зайчикова. — К. : Науково-дослідний фінансовий ін-т, 2007. — 299 с.
15. Лукьянченко А. А. Градообслуживающая коммунальная сфера: теория и практика обеспечения устойчивого развития : моногр. / А. А. Лукьянченко ; Ин-т экономико-правовых исследований НАН Украины. — Донецк : Юго-Восток, 2007. — 209 с.
16. Вишневецький В. П. Финансовое обеспечение местного самоуправления: состояние, проблемы, пути решения / В. П. Вишневецький, В. В. Моисеенков, Е. Н. Вишневецькая // Город, регион, государство: экономико-правовые проблемы градостроительства : сб. науч. тр. ; Ин-т экономико-правовых исследований НАН Украины. — Донецк : Юго-Восток, 2007. — С. 71–78.
17. Слухай С. В. Удосконалення формування доходів місцевих бюджетів в Україні / С. В. Слухай, О. В. Гончаренко // Фінанси України. — 2007. — № 8. — С. 63–72.
18. Семенов Г. А. Формування та використання місцевих бюджетів / Г. А. Семенов // Економічний вісник Донбасу. — 2008. — № 2. — С. 122–129.
19. Андрейченко О. Нові підходи до формування дохідної бази місцевих бюджетів / О. Андрейченко // Економіст. — 2008. — № 11. — С. 38–40.
20. Чеботарьова Н. М. Аналіз формування доходної частини обласного бюджету / Н. М. Чеботарьова, О. О. Долотіна // Економічний вісник Донбасу. — 2008. — № 2. — С. 141–143.

21. Нова архітектура бюджетної системи України: ризики та можливості для економічного зростання: аналітична доповідь / О. О. Молдован, Я. А. Жаліло, О. В. Шевченко; за ред. Я. А. Жаліло. — К.: Нац. ін-т стратегічних досліджень, 2010. — 72 с.

22. Смірнова Т. Напрями формування та використання доходів місцевих бюджетів / Т. Смірнова, П. Ільчук, О. Вівчар, П. Віблій // Схід. — 2010. — № 2 (102). — С. 54–57.

23. Карапка О. Основні проблеми формування місцевих бюджетів та шлях їх вирішення [Електронний ресурс] / О. Карапка. — Режим доступу: http://conf.tiarpv.at.ua/publ/konf_6_7_traven_2010/36_osnovni_problemi_formuvannja_miscevikh_bjudzhetiv_ta_shljakhi_jikh_virishennja/1-1--0-40.

24. Пітник М. Місцеве самоврядування в Україні у 2010 році / М. Пітник, В. Кравченко та ін. — К.: Асоціація міст України, 2011. — 62 с.

25. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України (зі змін та доповн. станом на 02.12.2010 р.) [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=280%2F97-%E2%F0>.

26. Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 р. № 2456-VI // Відомості Верховної Ради України. — 2010. — № 50–51. — Ст. 572.

27. Податковий кодекс України від 02.12.2010 р. № 2755-VI // Відомості Верховної Ради України. — 2011. — № 13–14, 15–16. — Ст. 122.

28. Про Державний бюджет України на 2011 рік: Закон України зі змінами, внесеними згідно із Законами від 07.04.2011 р. № 3220-VI, № 3222-VI, від 21.04.2011 р. № 3291-VI [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?page=1&nreg=2857-17>.

29. Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава: Програма економічних реформ на 2010–2014 роки. — К.: Комітет з економічних реформ при Президентові України, 2010. — 87 с.

Поступила в редакцію 20.06.2011 г.

УДК 332.1:330.131.7

Т. М. Гордієнко,

*канд. екон. наук,
доцент,*

*Луганський національний
аграрний університет,*

М. В. Мазнева,

*канд. екон. наук,
доцент,*

*Східноукраїнський національний університет
ім. Даля, м. Луганськ*

ПРОБЛЕМИ ФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ ПОКАЗНИКІВ ОЦІНЮВАННЯ ЕКОНОМІЧНОЇ БЕЗПЕКИ РЕГІОНУ

Для забезпечення економічної безпеки регіону важливе значення має своєчасне виявлення, а в більш сприятливих умовах попередження загроз, які призводять до порушення соціально-економічної рівноваги.

Для контролю рівня економічної безпеки регіону необхідна система індикаторів або показників. Такі показники в кількісному виразі визначають

порогові значення функціонування економічної системи регіону та сигналізують про наближення до безпечного зниження здатності системи до динамічного розвитку; дестабілізації соціально-економічного стану суспільства та ін.

У системі показників розкривається сутність економічної безпеки регіону, але вирішальне значення мають їхні граничні значення.

© Т. М. Гордієнко, М. В. Мазнева, 2011