

УДК 336.146

И.Н. Наджафов

Приднепровская государственная академия строительства и архитектуры

ФИНАНСОВАЯ НЕЗАВИСИМОСТЬ МЕСТНЫХ ОРГАНОВ

Розглянуті проблеми децентралізації і фінансової незалежності місцевих бюджетів. Проаналізована динаміка складу доходів місцевих бюджетів. Обґрунтована необхідність зміцнення фінансової бази місцевих органів.

Ключові слова: місцевий бюджет, бюджетна система, децентралізація, валовий внутрішній продукт, доходи, трансферт.

В статье рассмотрены проблемы децентрализации и финансовой независимости местных бюджетов. Проанализирована динамика состава доходов местных бюджетов. Обоснована необходимость укрепления финансовой базы местных органов.

Ключевые слова: местный бюджет, бюджетная система, децентрализация, валовой внутренний продукт, доходы, трансферт.

Problems of financial decentralization and budgetary independence of local budgets of Ukraine are considered in the article. Structure and dynamics of local budgets incomes have been analyzed. The necessity of local budgets formation improvement was grounded.

Key words: local budget, budgetary system, decentralization, gross domestic product, incomes, transfer.

Составной частью местных финансов, несомненно, являются местные бюджеты. Являясь основным инструментом местного самоуправления, они оказывают существенное воздействие на социально-экономические процессы на локальной территории и, вместе с тем, на проводимую единую государственную финансовую политику в целом. Экономическая суть местных бюджетов выявляется в формировании денежных фондов, которые являются финансовым обеспечением деятельности местных советов народных депутатов и местных государственных администраций, распределении и использовании этих фондов для финансирования, содержания и развития социальной структуры, местного хозяйства [1]. То есть местные бюджеты – это фонды финансовых ресурсов, предназначенные для реализации задач и функций, возложенных на органы местного самоуправления.

Процесс становления института местного самоуправления, укрепления правовых, организационных и финансовых принципов его функционирования происходит в сложных условиях трансформации экономической и политической системы Украины. Расширения функций и полномочий органов местного самоуправления Украины в течение последних лет не сопровождалось адекватным увеличением объемов финансовых ресурсов, которые поступают в их распоряжение. Поэтому научное исследование в области местных финансов является сегодня важным и актуальным. Также сегодняшняя актуальность данной проблемы обусловлена потребностями практики государственного строительства, необходимостью всестороннего научного исследования развития местного самоуправления и его финансовой основы – бюджета. Особое значение решение проблемы обеспеченности органов местного самоуправления достаточными финансовыми ресурсами приобретает и в связи с децентрализацией власти, ратификацией Европейской хартии местного самоуправления, намерением Украины вступить в Европейский Союз.

Проблемы местных бюджетов, особенно в части формирования доходов исследовали в своих трудах такие ученые: О.Д.Василик, О. Лунина, Ц.Г. Огонь, О.А.Гришанова, Е.В. Жемеренко, Л.В.Фещенко, В.И. Кравченко, В.М. Опарин и другие.

Главное внимание в трудах этих авторов уделяется теоретическим и практическим аспектам формирования доходов местных бюджетов Украины. Все ученые отмечают, что современная система распределения ресурсов в бюджеты является несовершенной и нуждается в значительных изменениях и усовершенствовании законодательной базы, однако до конца не исследованы факторы, сдерживающие финансовую децентрализацию местных бюджетов.

В Украине назрела необходимость настоящей, а не декларированной финансовой децентрализации для более полного и более эффективного удовлетворения потребностей населения в каждом регионе. Без бюджетной самостоятельности местных бюджетов с ее многочисленными составляющими и учета налогового потенциала каждого региона построение и развитие эффективной, а также действенной бюджетной системы Украины может затянуться на неопределенное время [2].

Активное влияние местного самоуправления на формирование новых экономических и социальных отношений возможно лишь в том случае, если оно будет иметь в своем распоряжении достаточный объем финансовых ресурсов [1].

В состав бюджетной системы Украины входит почти 12 тысяч бюджетов, которым делегированы конкретные полномочия и за которыми закреплены источники их финансирования. Однако, расширения функций и полномочий органов местного самоуправления Украины в течение последних лет не сопровождалось адекватным увеличением объемов финансовых ресурсов, которые поступают в их распоряжение. И на сегодня в Украине существует финансовая зависимость регионов от центра, острый недостаток собственных доходов местных бюджетов.

Несомненно, утверждение о том, что «переход к естественным экономическим отношениям на территории – признание того, что объектом территориальной собственности может стать та часть общенародной (республиканской) собственности, владение, пользование и распоряжение которой не на общереспубликанском, а на исключительно местном уровне будет наиболее эффективно и с общенациональной и с территориальной позиции...», является главной объективной предпосылкой к финансовой независимости местных органов власти. Закрепление за территорией права владения и распоряжения конкретной собственностью есть признание реализации ею такой важной и неотъемлемой части права собственности, как присвоение прибавочного продукта [4]. Данное право в свою очередь объективно предполагает владение, пользование и самостоятельное распоряжение финансовыми ресурсами. При этом объемы финансовых ресурсов должны соответствовать функциям и задачам, возложенные на органы местного самоуправления.

Данные финансовые ресурсы необходимы для реализации намеченных целей и программ экономического и социального развития территории в соответствии с избранными приоритетами [5].

Через финансовые системы местных органов власти осуществляется распределение и перераспределение части ВВП, поэтому местные финансы являются инструментом регулирования экономического и социального развития государства [6].

Роль доходов местных бюджетов в известной мере определяется величиной ВВП, который перераспределяется через них [1].

В 1992 г. через доходную часть местных бюджетов (без учета трансфертов) было перераспределено 11,5%, в 1993 г. – 16% ВВП. В последующие годы динамика данного показателя имеет регрессивный характер: в 1994 г. – 15%; в 1995 г. – 15,9%; в 1996 г. – 13,4%; в 1997 г. – 13,0%; в 1998 г. – 12,7%; в 1999 г. – 10,3%; в 2000 г. – 8,4%;

в 2001 г. – 8,7%; в 2002 г. – 8,8%; в 2003 г. – 8,4%; в 2004 г. – 6,6% (самый низкий уровень); в 2005 г. – 6,9%; в 2006 г. – 7,3%; в 2007 г. – 8,2%; в 2008 г. – 7,8% (табл. 1).

Таблица 1. Удельный вес местных бюджетов в ВВП и в доходах сводного бюджета, %

Год	Удельный вес в доходах сводного бюджета	Удельный вес в ВВП
1992	47,6	11,5
1993	47,8	16
1994	42	15
1995	52,4	15,9
1996	47,6	13,4
1997	43,2	13
1998	45,7	12,7
1999	40	10,3
2000	29,1	8,4
2001	32,3	8,7
2002	31,4	8,8
2003	30	8,4
2004	24,9	6,6
2005	22,6	6,9
2006	23,2	7,3
2007	26,5	8,2
2008	24,8	7,8
2009	27,3	7,8

На протяжении 2000–2008 годов удельный вес перераспределенной части ВВП через местные бюджеты в среднем был на уровне 7,9% (а если сравнивать показатели за более длительный период, то уменьшился с 11,5% в 1992 году до 7,8% в 2008 году), что составляет приблизительно четверть части ВВП, который перераспределяется через сводный бюджет Украины. А это является свидетельством усиления тенденций к централизации.

Участие (роль) местных бюджетов в перераспределении ВВП наряду с экономическим и социальным имеет важное политическое значение. Это участие проявляется, прежде всего, через показатель удельного веса перераспределения части ВВП по части доходов. Этот обобщающий показатель, который отражает уровень финансовой независимости органов местного самоуправления, дает возможность оценить уровень развития местных бюджетов [1].

До сих пор в Украине отсутствует четкое обоснование экономического содержания показателя уровня децентрализации, который должен быть в стране. Уровень децентрализации может измеряться таким показателем, как удельный вес ВВП, который перераспределяется через местные бюджеты. Динамика этого показателя отражена на рис 1.

В 1992 г. в местных бюджетах сосредоточивалось 47,6 % объема доходов сводного бюджета, в дальнейшем наблюдалось его уменьшение. В 2000 г. этот показатель составлял 29,1%; в 2001 г. – 32,3%; в 2002 г. – 31,4%; в 2003 г. – 30,0%; в 2004 г. – 24,9%; в 2005 г. – 22,6%; в 2006 г. – 23,2%; в 2007 г. – 26,5%; в 2008 г. – 24,8%.

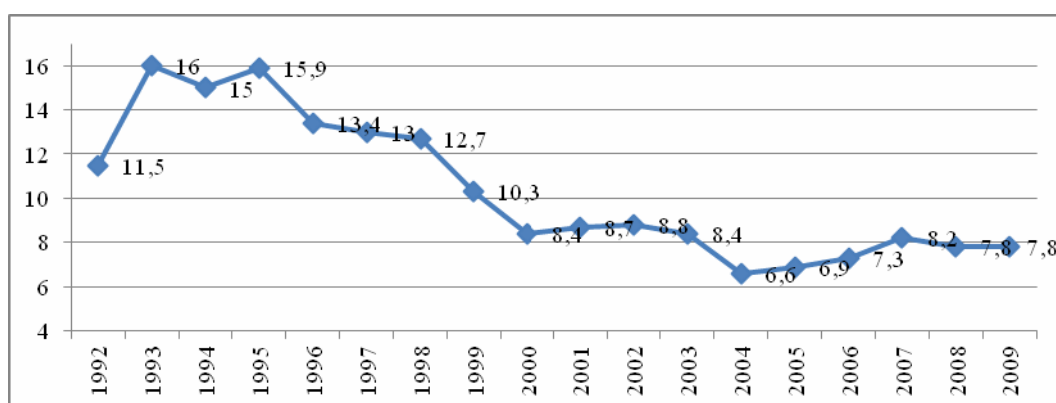


Рис. 1. Удельный вес перераспределения ВВП через местные бюджеты Украины за 1992-2009 гг.

По данным Счетной палаты Украины и Министерства финансов Украины прослеживается ежегодный рост доходов местных бюджетов. Если в 2004 году доходы местных бюджетов составляли 22,78 млрд. грн., то в течение следующих четырех годов наблюдается тенденция их постепенного увеличения: 2005 – 30,32 млрд. грн.; 2006 – 39,86 млрд. грн.; 2007 – 58,35 млрд. грн.; 2008 – 73,87 млрд. грн., 2009 – 71,04 млрд. грн. Анализируя показатели экономического и социального развития Украины, отмечаем, что эта тенденция связана с ростом доходов населения (в частности в 2005 г. в сравнении с 2004 г. на 27,2%, в 2006 г. с 2005 г. на 39,1%), поскольку наиболее распространенным среди налоговых поступлений является налог с доходов физических лиц, который в свою очередь является основным налогом, формируемым собственными доходами местных бюджетов [7].

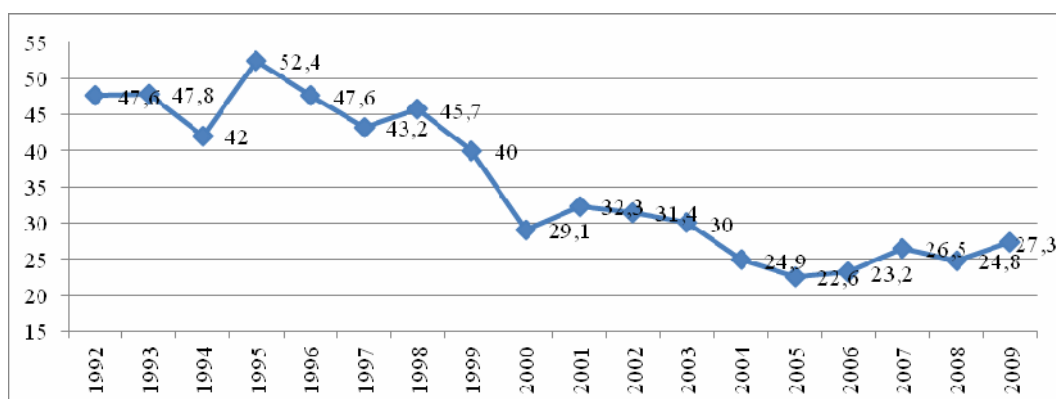


Рис. 2. Удельный вес доходов местных бюджетов в структуре доходов сводного бюджета за 1992-2009 гг.

Важной проблемой на сегодня является и рост удельного веса межбюджетных трансфертов в доходах местных бюджетов. Об этом свидетельствует структура местных бюджетов. В течение 2002–2009 годов наблюдалось постоянное увеличение удельного веса трансфертов: в 2002 г. удельный вес трансфертов в доходах местных бюджетов составил 31,2%, в 2003 году – 34,2%, в 2004 году – 42,5%, в 2005 году – 43,5%, в 2006 году – 46,1%, в 2007 году – 43,4%, в 2008 году – 44,5%, в

2009 году 45,1%, (по некоторым регионам в пределах 70%) [11]. В общем, за период с 2002 по 2009 годы, удельный вес трансфертов увеличился на 13,9%.

Таблица 2. Удельный вес доходов местных бюджетов в Сводном бюджете Украины за 2004-2009 гг.

Показатель	Год					
	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Доходы Сводного бюджета Украины, млрд. грн.	91,53	134,18	171,75	219,89	297,84	260,53
Доходы местных бюджетов, млрд. грн.	22,78	30,32	39,86	58,35	73,87	71,04
Часть местных бюджетов в Сводном бюджете, %	24,9	22,6	23,2	26,5	24,8	27,3
Концентрация ВВП в местных бюджетах, %	6,6	6,9	7,3	8,2	7,8	7,8

Без преувеличения можно утверждать, что материально-финансовая самостоятельность является необходимым условием воплощения всех принципов местного самоуправления. Несомненно, предпосылкой к финансовой независимости является экономическая целесообразность, децентрализация власти и адекватное распределение полномочий, ответственности и финансово-экономической базы между центром и регионами [8].

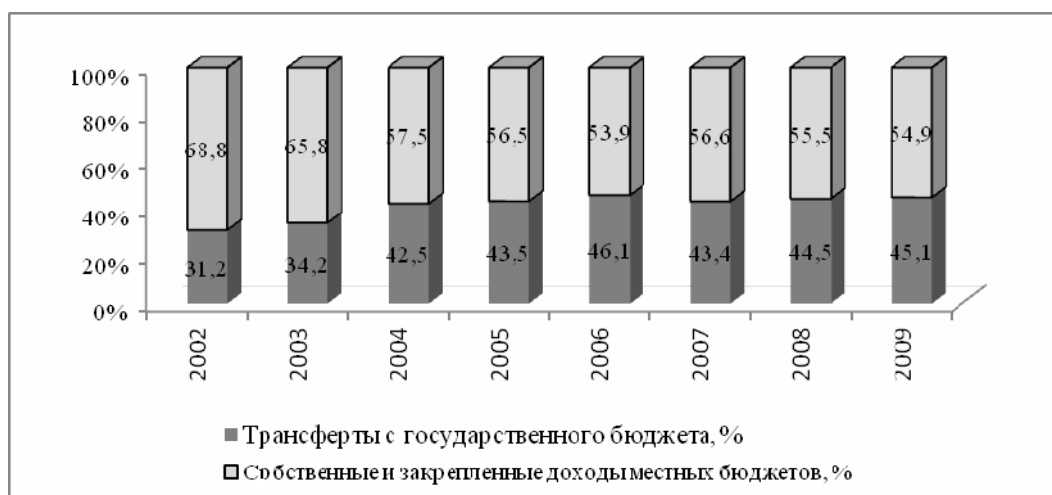


Рис. 3. Структура местных бюджетов

Таким образом, можно сделать вывод, что местные бюджеты Украины еще недостаточно самостоятельны. Процесс децентрализации в Украине происходит достаточно медленно. По мнению автора, это вызвано следующими факторами:

- 1) местные органы власти лишены налоговой автономии;
- 2) бюджетные доходы все в большей степени формируются за счет трансфертов и закрепленных доходов;
- 3) удельный вес местных бюджетов в сводном бюджете страны имеет тенденцию к снижению.

Следовательно, развитие системы финансов не способствует обеспечению фискальной автономии территориальных единиц [9]. Действующая система формирования доходов местных бюджетов должна стимулировать прирост собственных доходов местных бюджетов. Необходимо предоставить больше прав местным орга-

нам власти в установлении местных налогов, изъять из состава местных налогов и сборов те, которые являются парафискальными. На региональном уровне в качестве аналога налога на добавленную стоимость, учитывая опыт зарубежных стран, можно было бы ввести налог с продаж, это бы значительно повысило доходы местных бюджетов.

Библиографические ссылки и примечания

1. Василик О.Д. Теорія фінансів / О.Д. Василик. – К.: НІОС, 2000. – 416 с.
2. Жемеренко Є.В. Використання коштів місцевих бюджетів України / Є.В. Жемеренко // Фінанси України. – 2005. – №8. – С. 13-18.
3. Луніна І.О. Державні фінанси та реформування міжбюджетних відносин / І.О. Луніна. – К.: Наукова думка, 2006. – С. 431.
4. Наджафов І.Н. Основы и принципы сочетания интересов товаропроизводителей и территориальных органов управления в условиях экономической самостоятельности / І.Н. Наджафов // Экономика и жизнь. – 1991. – № 7. – С. 38.
5. Пасічник Ю.В. Бюджетна система України та зарубіжних країн: навч. посіб. / Ю.В. Пасічник. – 2-ге вид., перероб. і доп. – К.: Знання-Прес, 2003. – 284 с.
6. Сазонець І.Л., Управління місцевими фінансами: навч. посіб. / І.Л. Сазонець, Т.В. Гринько, Г.Ю. Придатко. – К.: Центр навчальної літератури, 2006. – 484 с.
7. Хмарук Ю.В. Ефективність функціонування місцевих бюджетів України / Ю.В. Хмарук. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://http://naub.org.ua>
8. Кириленко О.П. Місцеві бюджети України (історія, теорія, практика) / О.П. Кириленко. – К.: НІОС. – 2000. – 232 с.
9. Бюджетно-фінансова децентралізація у контексті підвищення ефективності управління регіонами [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.niss.gov.ua>
10. Інформація Міністерства фінансів України щодо виконання державного бюджету у 2009 році [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.minfin.gov.ua>
11. Висновки щодо виконання Державного бюджету України за 2009 рік [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ac-rada.gov.ua>

Надійшла до редколегії 18.07.2011