

ИНСТРУМЕНТЫ РЕАЛИЗАЦИИ БЮДЖЕТНОЙ ПОЛИТИКИ НА МЕСТНОМ УРОВНЕ

Боголиб Т.М.

Раскрыто сущность инструментов реализации бюджетной политики на местном уровне как совокупность целей устойчивого развития и мероприятий представительских и накопительных органов власти относительно формирования, распределения и использования бюджетных ресурсов для выполнения собственных и делегированных полномочий и обеспечения социально-экономического развития территориальных объединений. Усовершенствовано принципы и систематизировано инструменты бюджетной политики по функциональному признаку.

Проведено оценку финансового обеспечения органов местного самоуправления и выявлено особенности реализации бюджетной политики на местном уровне в сфере бюджетных доходов, расходов, местных займов и межбюджетного регулирования.

Обосновано необходимость внедрения комплексного подхода к формированию бюджетной политики на местном уровне на основе сочетания программно-целевого подхода планирования целей устойчивого развития территорий, определено стратегические приоритеты и дано предложения относительно усовершенствования инструментов реализации бюджетной политики на местном уровне.

Ключевые слова: *бюджетная политика на местном уровне, инфраструктуры реализации бюджетной политики, доходы местного бюджета, расходы местного бюджета, местные займы, межбюджетные трансферты, устойчивое развитие.*

TOOLS OF ITS IMPLEMENTATION AT THE LOCAL FISCAL POLICY

Bogolib T.M.

The essence of fiscal policy at the local level as a set of sustainable development goals and activities of representative and executive bodies on the formation, distribution and use of budgetary resources for the implementation of its own and delegated authority and use of resources to meet their own and delegated powers as well as the socio-economic development of local communities was revealed. Principles of fiscal policy instruments were improved and systematized under a functional feature .

An estimate of the financial support of local governments was given and particular properties of any fiscal policy at the local level in the field of the budget revenue, expenditures, local loans and intergovernmental fiscal control were identified.

The need to adopt a comprehensive approach to the budget formation at the local level through a of territories was justified. Strategic priorities were defined as well as proposals for improving instruments of any fiscal policy at the local level were given.

Key words: *fiscal policy at the local level, fiscal policy tools, local butget revenue, local butget expenditures, local loans, intergovernmental transfers, sustainable development.*

Актуальность проблемы. Начало 1990-х годов ознаменовалось возобновлением института местного самоуправления, повышением его роли в удовлетворении нужд территориальных общин, предоставлением прав органам

местного самоуправления самостоятельно определять приоритетные направления своего развития и формировать собственную бюджетную политику.

За время независимости в Украине было сформировано определенные организационно-правовые основы бюджетной политики на государственном и местном уровнях. Но постоянные изменения и несогласованность приоритетов на государственном и местном уровнях свидетельствуют об отсутствии научно-обоснованных, законодательно определенных целей и задач бюджетной политики органов местного самоуправления. Основные направления бюджетной политики, которые ежегодно принимаются, имеют декларативный характер. Не сформированы единые подходы и критерии для определения обоснованных приоритетов бюджетной политики, экономические показатели достаточной степенью не обоснованы и не согласованы, а механизм реализации бюджетной политики законодательно не определен, несовершенны инструменты его реализации.

Основам формирования и реализации бюджетной политики органов государственной и местной власти посвящены труды зарубежных и украинских ученых, среди которых: Л.Бабич, Т. Бондарук, С. Буковинский, Дж. Бьюкенен, О.Василик, В. Геец, Н. Ермошенко, Б. Данилишин, В. Демьянишин, В. Зайчикова, О.Кириленко, И.Лунина, Л. Лисяк, И.Чугунов, С.Юрий.

Отдавая должное высокому уровню научных работ названных авторов, отметим, что недостаточно внимания уделяется определению приоритетов бюджетной политики в контексте устойчивого развития; согласованию бюджетной политики государства и органов местного самоуправления; разработке научно-обоснованных методик оценки эффективности реализации бюджетной политики на местном уровне; разработке научно-обоснованных предложений относительно совершенствования инструментов ее реализации являются важными задачами и обуславливают актуальность проблемы.

Цель исследования состоит в углублении теоретических основ и определения приоритетов бюджетной политики на местном уровне, разработке научно-обоснованных предложений относительно совершенствования инструментов ее реализации в современных условиях .

Реализация цели обусловила решение таких задач: раскрыто роль институциональной среды в формировании бюджетной политики на местном уровне и определены инструменты ее реализации; проанализированы инструменты реализации бюджетной политики в сфере межбюджетных отношений и обосновано направления их совершенствования; исследованы проблемы реализации политики в сфере местных займов; предложены мероприятия по совершенствованию реализации бюджетной политики в Украине.

Цели бюджетной политики на местном уровне формируются с учетом целей бюджетной политики государства, конкретизированных на местном уровне, и целей территориальных общин с учетом их специфики, которые одновременно не противоречат общегосударственным целям. Соответственно с возложенными задачами по реализации законодательно определенных полномочий бюджетная политика на местном уровне имеет два вектора: первый внешний, который является основным и обеспечивает реализацию органами местного самоуправления основных приоритетов государства путем выполнения делегированных полномочий; второй – внутренний вектор, направленный на проведение собственной политики органов местного самоуправления и финансовое обеспечение местных программ социального и экономического развития, который осуществляется путем выполнения собственных полномочий (рис.1).

В современных условиях основными целями бюджетной политики являются: обеспечение устойчивого развития регионов на основе единства государственных и региональных приоритетов; усиление роли органов местного самоуправления и

местных органов исполнительной власти в стимулировании комплексного и динамического регионального развития; усиление финансовой возможности органов местного самоуправления и местных органов исполнительной власти; реформирование межбюджетных отношений с целью обеспечения стабильного социально-экономического развития регионов.



Рис .1 Составные бюджетной политики на местном уровне

При формировании бюджетной политики на местном уровне необходимо придерживается таких принципов: эффективность, гласность, объективность, последовательность, отчетность, нераздельная ответственность, эквивалентность фискального обмена. Обоснованные принципы бюджетной политики на местном уровне должны быть положены в основу ее реализации и разработки; их соблюдение обеспечит эффективность бюджетной политики.

Механизм реализации бюджетной политики, как составной институциональной среды, обеспечивает взаимодействие организационно-правовых и методологических мероприятий в форме бюджетных методов, инструментов и рычагов достижения бюджетных приоритетов.

Исследование динамики доходов местных бюджетов Украины показали, что их основу составляют официальные трансферты и налоговые поступления (табл.1). Среди налоговых поступлений наибольшим является удельный вес налога на доходы физических лиц (57,2-62,5 %) и платы за землю (7,8-12,4 %); незначительный удельный вес составляют местные налоги и сборы (1,6-2,9 %). Наблюдается некоторое увеличение объема неналоговых поступлений, которые в общем характеризуют уровень деловой активности органов местного самоуправления. Незначительную роль в формировании местных бюджетов играют доходы от операций с капиталом и поступления в целевые фонды.

По результатам проведенного анализа финансового обеспечения органов местного самоуправления выявлено противоречия между положениями нормативных актов и практикой реализации бюджетной политики и сделано вывод о

том, что на протяжении последних лет происходит усиление фискальном централизации и зависимости проведения бюджетной политики на местном уровне от решений органов государственной власти, о чем свидетельствует тенденция к уменьшению удельного веса доходов местных бюджетов как в ВВП, так и в ресурсах бюджетной системы (удельный вес местных бюджетов в доходах сводного бюджета уменьшился с 32,3 % в 2001 году до 21,7 % в 2011 году).

Таблица 1

Динамика структуры доходов местных Бюджетов Украины 2007-2012 годах, %

Группа доходов	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Налоговые поступления	41,66	43,13	43,96	42,40	40,42	38,11
Неналоговые поступления	6,02	5,59	5,77	5,5	3,9	5,61
Доходы от операций с капиталом	4,30	3,33	1,93	1,60	2,1	0,78
Целевые фонды	2,53	1,69	1,13	1,01	0,54	0,25
Официальные трансферты	45,49	46,26	47,21	49,49	53,04	55,25
Всего	100	100	100	100	100	100

Сделанные расчеты дали возможность определить степень финансовой обеспеченности выполнения собственных и делегированных полномочий.

На выполненные собственные полномочий и проведение собственной бюджетной политики органами местного самоуправления на протяжении подледных лет используется до 30% совокупных бюджетных ресурсов, то есть в основном средства местных бюджетов и на 70 % обеспечивают выполнение полномочий органов государственной власти. Например, в Киевской области в 2006-2012 г. доходы бюджетов городов областного значения, которые направлялись на выполнение делегированных полномочий, составили 86,1-84,3 % общего объема доходов, районных бюджетов - 85,9-88,6 %, областного бюджета 98,6-96,8 %. Действующая практика разграничения доходов на собственные и закрепленные не обеспечивает самостоятельности органов местного самоуправления, а наоборот, усиливает влияние органов государственной власти как на выполненные делегированных, так и собственных полномочий. Кроме того, наблюдается постоянное снижение уровня финансовой обеспеченности делегированных полномочий, что вынуждает органы местного самоуправления направлять на их финансирование собственные доходы местных бюджетов.

О необходимости проведения эффективной политики бюджетного регулирования свидетельствует неравномерность относительных показателей доходов и расходов в расчете на одного проживающего. Так, в 2012 году уровень бюджетной обеспеченности в расчете на одного жителя в г. Киев составил 4440 грн. (536,5 долларов), в г. Севастополе – 3122 грн. (380 долларов США), Днепропетровской области – 2947 грн. (375 долларов США), Донецкой области – 2648 грн. (323 долларов США). Наименьший уровень бюджетной обеспеченности в расчете на одного жителя был в Тернопольской (1176грн – около 143 долларов США), Черновицкой (1286 грн – 156,8 долларов США) и Ивано-Франковской области (1398 грн. – 170 долларов США) областях. В Украине сложилась ситуация, когда почти все регионы, несмотря на разный природно-ресурсный, экономический, трудовой и налоговый потенциал, получают помощь с государственного бюджета.

Аналогическая ситуация наблюдается на региональном уровне. Так, в расходах местных бюджетов Киевской области социальная составная составляет 84,10-89,10%, экономическая – 5,50-10,40%, экологическая – 0,39-0,75%. Поэтому механизм формирования бюджетной политики на местном уровне и принятия решений органами местного самоуправления должны быть ориентированы на соответствующее бюджетные приоритеты в экономической, социальной, экологической сферах, что обеспечит внутренне сбалансированное функционирование триады: природа, население, хозяйство.

Бюджетная политика в сфере местных займов и местного долга направлена на решение проблем, связанных с несбалансированностью доходов и расходов местных бюджетов, поиска дополнительных источников финансирования инвестиционных проектов и осуществления инвестиций в развитие систем электро, водоснабжения и канализации, строительства жилища, транспортных сетей, объектом образования, охраны здоровья. В бюджетной политике в сфере местных займов и местного долга существует ряд проблем: малоразвитость инфраструктуры рынка ценных бумаг; низкий уровень самостоятельности органов местного самоуправления, во время проведения собственной бюджетной политики; отсутствие необходимых гарантий для инвесторов относительно опыта управления местным долгом; ограниченность прав органов местного самоуправления на выпуск облигаций.

Оптимальным направлением использования взятых в долг средств является инвестирование их в инфраструктуру городов, что будет работать на увеличение поступлений в местные бюджеты .

Приоритет целей направлений бюджетной политики должен обосновываться на общегосударственных и региональных программах, обеспечивать баланс составных устойчивого развития территорий. На местном уровне цели устойчивого развития более полно должны быть отображены в среднесрочных программах социально-экономического и экологического развития или в программах устойчивого развития, что является основой формирования местных целевых программ и применения программно-целевого метода и планирования местных бюджетов, целью которого является восстановление непосредственной связи между предоставлением бюджетных ассигнований и результатами их использования, что будет содействовать повышению качества государственных услуг и обеспечит достижение стратегических целей бюджетной политики.

При составлении местных бюджетов не в полной мере учитываются цели устойчивого развития, не обеспечиваются направления и пропорции распределения бюджетных средств соответственно вектора устойчивого развития. Стратегии экономического и социального развития региона, не учитывают наличные диспропорции социально-экономического развития, нерешенные проблемы бюджетной обеспеченности административно-территориальных единиц. Учитывая состояние бюджетной системы Киевской области мы определили стратегические приоритеты бюджетной политики Киевской области, прежде всего: стимулирование экономического развития на местном уровне с целью повышения качества жизни населения области; преодоление депрессивности аграрных территорий; формирование эколого-ориентированного туристического комплекса и развитие международного сотрудничества.

Важным есть совершенствование механизма реализации бюджетной политики на основе решения общих и специальных задач. К общим задачам можно отнести те, которые требуют законодательного урегулирования, а именно: реформа административно-территориального устройства Украины; упорядочение финансирования собственных и делегированных полномочий путем создания в местных бюджетах фонда реализации бюджетной политики государства на местном

уровне и фонда реализации бюджетной политики органов местного самоуправления (рис.2); обязательное проведение органами местного самоуправления общественных обсуждений проектов местных бюджетов и отчетов о их выполнении; публичный отчет главных распорядителей бюджетных средств; размещение информации о бюджетах на официальном веб-сайте местного совета, что повысит открытость и прозрачность бюджетного процесса на местном уровне.



Рис. 2 Распределение собственных и делегированных полномочий органов местного самоуправления в местном бюджете

Усовершенствование инструментов реализации бюджетной политики должно осуществляться по таким направлениям: уменьшение зависимости местных бюджетов от государственного бюджета и проведение бюджетной децентрализации; устранение диспропорций бюджетного обеспечения между уровнями бюджетной системы; увеличение перечня собственных доходов местных бюджетов; укрепление инвестиционной составной местных бюджетов; повышение эффективности расходов местных бюджетов.

Для проведения бюджетной децентрализации необходимо увеличить перечень налоговых поступлений в местные бюджеты за счет общегосударственных налогов, что уменьшит масштабы перераспределения бюджетных ресурсов и ослабит

финансовую зависимость органов местного самоуправления от межбюджетных трансфертов.

С целью укрепления инвестиционной составной бюджетной политики на местном уровне необходимо повысить действенность таких инструментов, как бюджет развития, инвестиционные субвенции, местные займы. В бюджет развития должны зачисляться доходы, которые в значительной степени зависят от результатов деятельности предприятий, организаций и граждан, которые живут на данной территории. Финансирование капитальных расходов необходимо увеличить путем постепенного роста инвестиционных целевых субвенций. Для этого необходимо обеспечить направленность субвенций на достижение приоритетных направлений социально-экономического развития региона путем установления прозрачных и четких критериев их распределения и внедрения стандартных процедур конкурсного отбора инвестиционных проектов.

Основными задачами политики местных займов определено: расширение доступа органов местного самоуправления к кредитному рынку путем дальнейшего увеличения категорий местных советов, которые имеют право осуществлять местные займы; поощрение к увеличению частицы среднесрочных облигаций в выпусках муниципальных ценных бумаг путем гарантий государства выплатить определенную часть местного долга.

Необходимо учитывать социальные стандарты и социальные гарантии в расчетах объемов расходов местных бюджетов, межбюджетных трансфертов с обязательным определением размеров социальных стандартов и нормативов предоставления населению минимального перечня услуг и их стоимости; нормативов финансирования текущих расходов на одного жителя, а для отдельных видов социальных услуг – на одно лицо – получателя общественных услуг; нормативов финансирования текущих расходов на содержание сети предприятий и учреждений, которые входят в состав местного хозяйства; нормативов государственных капитальных вложений на развитие этих учреждений.

Выводы. Условия для деятельности органов власти в сфере бюджетной политики формируются в рамках институциональной среды, которая включает нормы поведения субъектов бюджетной политики, правила, неформальные нормы, механизмы и сферы влияния, обуславливают факторы, согласно с которыми определяются бюджетные приоритеты соответствующей территории и формируется нововведение субъектов бюджетных отношений в рамках институциональной среды бюджетной политики и охватывают инструменты, при помощи которых реализовывается бюджетная политика.

Проведенный анализ финансового обеспечения реализации бюджетной политики дал возможность сделать вывод об уменьшении удельного веса доходов местных бюджетов в сводном бюджете Украины и ВВП, усилении фискальной централизации и увеличения зависимости бюджетной политики на местном уровне от решений центральной власти; незначительной остается фискальная роль собственных доходов в том числе местных налогов и сборов. Необходимо усовершенствовать порядок зачисления налога на доходы физических лиц в местные бюджеты по месту жительства платников налогов, целесообразность зачислений в бюджет развития от 5 % до 10 % поступлений на прибыль предприятий негосударственной формы собственности и 50 % перевыполнения прогнозируемого объема доходов, которые учитываются при определении межбюджетных трансфертов.

Это даст возможность увеличить ресурсную базу и инвестиционные возможности органов местного самоуправления и усилит заинтересованность их в увеличении доходов местных бюджетов.

Целью бюджетной политики для обеспечения устойчивого развития должно быть: сбалансирование интересов разных сфер хозяйственной деятельности и органов государственной власти, местного самоуправления в направлении финансового обеспечения приоритетов устойчивого развития административно-территориальных единиц.

Список использованных источников

1. Бюджетный кодекс Украины. - К. : Аттика, 2013 - 102 с.
2. Государственные целевые программы и упорядочение программного процесса в бюджетной сфере / за ред. акад. НАН Украины В. М. Гейця. - К. : Нац. думка, 2008 - 396 с.
3. Finance for Urowth: policy choices in a Volatile world: WB Publications, 2001. - 212 p.
4. Про основні напрями бюджетної політики на 2012 рік: постанова Верховної Ради України від 13.05.2011 №3358 - VI [Електронний ресурс] - Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreq:3358-17>.
5. Управління місцевим бюджетом за програмно-цільовим методом : навч. посіб. / О.В. Котлярська, О.В. Галинська, І.Д. МеТелева, А.С. Саїдова. - К. : Асоціація міст України та громад, 2007. - 180 с.
6. Заможне суспільство, конгруентоспроможна економіка, ефективна держава: Програма економічних реформ на 2010 - 2014 роки [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/content/ker-proqram.html>.

References

1. Bjudzhetnyj kodeks Ukrainy. K. : Attika, 2013. 102 s.
2. Gosudarstvennyye celevye programmy i uporyadochenie programmogo processa v bjudzhetnoj sfere / za red. akad. NAN Ukrainy V. M. Gejcja. K. : Nacn. dumka, 2008.396 s.
3. Finance for Urowth: policy choices in a Volatile world: WB Publications, 2001. 212 p.
4. Pro osnovni naprijami bjudzhetnoї politiki na 2012 rik: postanova Verhovnoї Radi Ukraini vid 13.05.2011 №3358 – VI : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreq:3358-17>.
5. Kotljarska O.V., Galinska O.V., Meteleva I.D., Saidova A.S. Upravlinnja miscevim bjudzhetom za programno-cilovim metodom: navch. posib. K. : Asociacija mist Ukraini ta gromad, 2007. 180 s.
6. Zamozhne suspilstvo, konruentospromozhna ekonomika, effektivna derzhava: Programa ekonomichnih reform na 2010–2014 roki : <http://www.president.gov.ua/content/ker-proqram.html>.

ДАННЫЕ ОБ АВТОРЕ

Боголиб Татьяна Максимовна, доктор экономических наук, профессор, декан финансово-гуманитарного факультета
ГВУЗ «Переяслав-Хмельницкий государственный педагогический университет имени Григория Сковороды»
ул. Сухомлинского 30, г. Переяслав-Хмельницкий, Киевская область, 08401, Украина

DATA ABOUT THE AUTHOR

Tatiana Maksimovna Bogolib, Doctor of Economics Science, Professor, Dean of Financial and Humanitarian Department
SHEE “Pereyaslav-Khmelnytskyi SPU named after Grygoriy Skovoroda”
Sukhomlynsky Str. 30, Pereyaslav-Khmelnytsky, Kiev region, 08401, Ukraine