

Колодий С.Ю., Бойко С.К.

ИССЛЕДОВАНИЕ ПРОЦЕДУР, РЕГЛАМЕНТИРУЮЩИХ ОРГАНИЗАЦИЮ МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ В УКРАИНЕ

Межбюджетные отношения являются неотъемлемой частью государственной бюджетной политики. Через этот механизм центральные, региональные и местные органы власти реализуют свои полномочия с соблюдением требований независимости их бюджетной политики от вышестоящих уровней, но при обязательном условии социальной направленности бюджетной политики всех уровней.

На основе анализа новейшей экономической истории можно утверждать, что уже выработаны различные модели организации межбюджетных отношений, основанные на специфике социально-экономического развития государств, их административного и политического устройства и учитывающие множество других факторов.

Теоретические основы организации межбюджетных отношений исследованы в работах зарубежных экономистов Р. Масгрейва, В. Уотса, Дж. Стиглица и др., результатом чего явились разработка теорий бюджетного федерализма и бюджетного унитаризма, теоремы о бюджетной децентрализации, многочисленных эконометрических и экономико-математических моделей. Большой вклад в изучение межбюджетных отношений внесли также отечественные экономисты О. Кириленко, М. Кульчицкий, И. Лунина, С. Слухай и др. Вместе с тем в отечественной экономической науке, в разделе «организация межбюджетных отношений», на сегодняшний день существует множество «чистых страниц». Одной из них является исследование институциональных основ организации межбюджетных отношений.

Основной целью статьи является исследование законодательных процедур, регламентирующих организацию межбюджетных отношений в Украине.

В соответствии с поставленной целью задачами работы являются:

- рассмотреть становление и развитие системы межбюджетных отношений в Украине;
- исследовать основные составляющие системы межбюджетных отношений в Украине;
- осуществить оценку отечественной системы межбюджетных отношений до принятия Бюджетного кодекса Украины;
- проанализировать схему разграничения доходов между государственным бюджетом и местными бюджетами, действующую в настоящее время;
- исследовать механизмы горизонтального выравнивания доходов местных бюджетов.

Основная часть

Бюджетные процедуры являются институциональной основой организации бюджетного процесса в любом государстве. От четкой регламентации процесса управления бюджетными отношениями зависит экономическая эффективность государственных финансов.

Институты - это правила игры в обществе. Или, более формально, - это ограничения, изобретенные, самими людьми, формирующие взаимодействие между экономическими агентами. Тем самым они приводят к возникновению стимулов к обмену, будь то обмен политический, социальный или экономический [1].

Российский экономист Е. Бушмин указывает три основных точки зрения на факторы повышения результативности бюджетной сферы: объем финансирования; определение статей бюджетных расходов; процедура распределения ресурсов. Нельзя не согласиться с тезисом автора, что «неэффективное использование государственных ресурсов объясняется отсутствием четких процедур их распределения, нарушениями на всех стадиях бюджетного процесса, существенно осложняющими контроль за формированием и исполнением бюджета» [2, с.42]. Данное утверждение соответствует положениям концепции бюджетного технологизма, согласно которым основным фактором повышения эффективности государственных финансов является наличие эффективных бюджетных процедур.

Под бюджетной процедурой понимается «не столько формализация принятия решений, сколько согласование интересов всех социально-политических и экономических групп по использованию государственных финансовых средств» [2, с.43]. Бюджетные процедуры охватывают регламентацию взаимоотношений всех участников бюджетного процесса, распределение налоговых и расходных полномочий, ответственности, доходных источников; формализацию механизмов финансового выравнивания.

Бюджетные процедуры должны быть, с одной стороны, четко и однозначно регламентированы, а другой - обязательно исполняться. Только при исполнении этих двух обязательных условий бюджетный технологизм будет способствовать повышению эффективности реализации бюджетной политики.

Бюджетный технологизм напрямую связан с концепциями новой конституционной экономики. Российский экономист Р. Нуреев отмечает, что конституция «в обобщенном виде отражает национальный менталитет, особенности истории, философии, религии, экономики, социологии и политики народа, а с другой – закладывает основы государственного законодательства» [3, с.119]. Структура законодательной пирамиды представлена на рисунке (см. рис. 1).

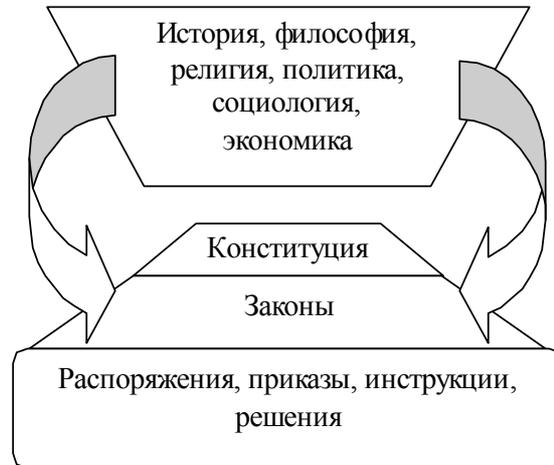


Рис. 1. Законодательная пирамида.

В настоящее время нормативно-правовыми актами, которые регулируют бюджетные отношения в Украине, являются:

- 1) Конституция Украины;
- 2) Бюджетный Кодекс Украины (БКУ);
- 3) закон о Государственном бюджете Украины (ГБУ);
- 4) другие законы, регулирующие бюджетные правоотношения;
- 5) нормативно-правовые акты Кабинета Министров Украины;
- 6) нормативно-правовые акты центральных органов исполнительной власти;
- 7) решения органов Автономной Республики Крым, местных государственных администраций, органов местного самоуправления [4].

Важным условием является строгое соответствие положений всех нормативно-законодательных актов. Причем на определенный бюджетный год основой бюджетного законодательства являются Бюджетный кодекс Украины и закон о Государственном бюджете Украины, постановления КМУ, приказы Государственного казначейства Украины.

В своей работе нами будут исследованы становление и развитие системы межбюджетных отношений в Украине, основные законодательные процедуры, регламентирующие организацию межбюджетных отношений в Украине.

Становление и развитие системы межбюджетных отношений в Украине

Действующая система бюджетных взаимоотношений между различными уровнями государственной власти в Украине прошла через несколько этапов своего развития.

Предварительный этап ее становления, который начался еще при существовании СССР в 1990 г., связан прежде всего с выделением местных бюджетов из состава государственного, а бюджетов местного самоуправления из состава региональных. Элементами организации межбюджетных отношений в Украине становятся собственные налоги; закрепленные и регулируемые доходы; нормативы отчислений от регулируемых доходов; дотации; субвенции; субсидии; средства, перечисляемые в Государственный бюджет Украины; межбюджетные ссуды; межбюджетные взаиморасчеты.

На протяжении существования Украины как самостоятельного государства каждый год применялась разная схема межбюджетных отношений. Попытки перехода к сбалансированной и стабильной системе, осуществленные в 1994 и 1997-1998 гг. сочетались с применением в 1992-1993 и 1995-1996 гг. схем, характеризующихся высокой степенью межрегиональной дифференциации, отсутствием четких механизмов распределения и «нетранспарентностью» межбюджетных отношений.

Исследование основных процедур организации межбюджетных отношений в Украине позволяет нам выделить три основных этапа ее развития и становления.

Первый этап становления системы межбюджетных отношений характерен для 1992-96 гг. В этот период широко применялась практика индивидуальных отчислений от основных (регулируемых) налогов в местные бюджеты. В каждый регион поступала своя часть от налога на прибыль, НДС, акцизного сбора и от подоходного налога. Причем каждый год эти ставки пересматривались и менялись. Межбюджетные трансферты практически не использовались.

Вторым этапом является 1997-2001г. В его рамках сделана попытка разграничения основных доходных источников. Так НДС полностью поступает в государственный бюджет, туда же с 1999 года поступают акцизный сбор и налог на прибыль предприятий, подоходный налог полностью направляется в местные бюджеты. С 1997 года начинает широко применяться система межбюджетных трансфертов. В ней участвуют все без исключения регионы, и доля межбюджетных трансфертов ВВП постоянно увеличивается.

Третьим этапом является временной период с 2002г. по настоящее время. Данный этап связан с вступлением в силу положений Бюджетного кодекса Украины, в которых законодательно закреплены бюд-

жетные процедуры, регламентирующие организацию межбюджетных отношений в Украине.

Распределение доходов и расходных полномочий

После принятия 21 июня 2001 года Бюджетного Кодекса Украины (БКУ) система межбюджетных отношений нашего государства подверглась существенным трансформациям.

Прежде всего, произошло четкое закрепление расходных полномочий за государственным и местными бюджетами. С точки зрения разграничения видов расходов между местными бюджетами, выделяется три группы:

1) расходы на финансирование бюджетных организаций и мероприятий, обеспечивающих необходимое первоочередное предоставление социальных услуг, гарантированных государством, и расположенных ближе всего к потребителям;

2) расходы на финансирование бюджетных учреждений и мероприятий, обеспечивающих предоставление основных социальных услуг, гарантированных государством всем гражданам Украины;

3) расходы на финансирование бюджетных учреждений и мероприятий, обеспечивающих гарантированные государством социальные услуги для отдельных категорий граждан, или финансирование программ, потребность в которых существует во всех регионах Украины.

Расходы первой группы осуществляются из бюджетов сел, поселков, городов и их объединений; второй – из бюджетов городов республиканского Автономной Республики Крым (АРК) и областного значения, районных бюджетов; третьей – из бюджета АРК и областных бюджетов. Из бюджетов городов Киев и Севастополь осуществляются расходы всех трех групп.

Кроме четкого определения видов расходов местных бюджетов, учитываемых при определении объемов межбюджетных трансфертов, указан список из 15 видов расходов, которые не учитываются при определении межбюджетных трансфертов. Все эти расходы имеют ярко выраженный местный характер и поэтому не принимаются во внимание при расчете дотации выравнивания.

Также изменилась и система размежевания доходных бюджетных источников. «Канула в Лету» практика ежегодного установления нормативов отчислений от регулируемых налогов в местные бюджеты.

В Бюджетном кодексе местные бюджеты разделены на три уровня:

- бюджеты АРК, областей, городов Киева и Севастополя;
- районные бюджеты, бюджеты городов республиканского и областного подчинения;
- бюджеты сел, поселков, городов районного подчинения, районов в городах.

Доходы бюджетов всех уровней четко делятся на доходы, учитываемые и не учитываемые при определении объемов межбюджетных трансфертов.

К доходам, закрепляемым за бюджетами местного самоуправления и учитываемым при определении объемов межбюджетных трансфертов, относятся налог с доходов физических лиц - субъектов малого предпринимательства (в части, подлежащей соответствующим бюджетам) и 5 видов неналоговых доходов. Данные налоги и сборы составляют корзину доходов, закрепленных за бюджетами местного самоуправления и учитываемых при определении объемов межбюджетных трансфертов.

К доходам местных бюджетов, не учитываемым при определении объема межбюджетных трансфертов, относятся местные налоги и сборы, плата за землю (в установленной части) и еще 15 различных налоговых и неналоговых поступлений.

Система межбюджетных трансфертов

Основу межбюджетных трансфертов составляют:

- 1) дотация выравнивания;
- 2) субвенция;
- 3) средства, передаваемые в государственный бюджет и в местные бюджеты из других местных бюджетов;
- 4) другие дотации.

В Государственном бюджете Украины могут предусматриваться такие межбюджетные трансферты местным бюджетам:

– дотация выравнивания бюджету АРК; областным бюджетам; бюджетам городов Киева и Севастополя; районным бюджетам; бюджетам городов республиканского и областного значения;

– субвенция на осуществление программ социальной защиты;

– субвенция на компенсацию потерь доходов бюджетов местного самоуправления на выполнение собственных полномочий вследствие предоставления льгот, установленных государством;

– субвенция на выполнение инвестиционных проектов;

другие субвенции.

Дотация выравнивания и субвенции из ГБУ местным бюджетам перечисляются органами Государственного казначейства Украины со счетов государственного бюджета на счета соответствующих местных бюджетов. Перечисление средств, которые передаются в Государственный бюджет Украины из бюджета Автономной Республики Крым, бюджетов городов Киева и Севастополя, бюджетов городов республиканского Автономной Республики Крым и городов областного значения, районных и областных бюджетов, обеспечивается соответствующими органами Государственного казначейства Украины.

Порядок перечисления дотации выравнивания и субвенций местным бюджетам, а также средств, которые передаются в ГБУ из местных бюджетов, и порядок перечисления межбюджетных трансфертов между местными бюджетами определяются Кабинетом Министров Украины и должны обеспечивать своевременность, равномерность, гарантированность и полноту перечисления трансфертов.

Определение объемов дотации выравнивания

Формула расчета объема трансфертов имеет следующий вид:

$$T_i = \text{альфа}_i * (V_i - D_i); \text{ , где (1)}$$

T(i) – объем дотации выравнивания из государственного бюджета, предоставляемой местным бюджетам, или средств, которые передаются из этих бюджетов в ГБУ;

альфа(i) – коэффициент выравнивания;

V(i) – расчетный показатель объема расходов;

D(i) – прогнозный показатель объема доходов (корзины доходов), которые аккумулируются на территории региона.

Однако сама эта формула уже неоднократно менялась, отражая изменение подходов к определению величин трансфертов. Изменялся не только внешний вид формулы, но и механизмы определения основных ее структурных составляющих.

Изменения законодательных процедур, регламентирующих порядок расчета межбюджетных трансфертов в 2001–2005гг., отражены в таблице (см. табл. 1)

Табл. 1. Изменения формулы расчета межбюджетных трансфертов в 2001–2005гг.

Дата	Постановление КМУ, №	Сущность изменений
05.09.01	1195	Принята формула
22.11.01	1569	Введены механизмы корректировки доходов, изменены формулы расчета расходов
27.12.01	1746	Изменена формула расчета расходов г. Киева
14.09.02	1382	Новая редакция
09.09.03	1426	Изменены формулы расчета доходов и расходов
12.11.03	1761	Изменены формулы расчета доходов и коэффициента выравнивания
14.09.04	1203	Изменены формулы расчета доходов и расходов
13.12.04	1652	Изменены формулы расчета коэффициента выравнивания
31.12.04	1787	Изменены формулы расчета расходов
23.03.05	196	Изменены формулы расчета расходов
14.09.05	911	Изменены формулы расчета доходов
28.12.05	1296	Изменены формулы расчета доходов, расходов и коэффициент выравнивания

Источник: составлено авторами на основе анализа изменений в Постановление КМУ №1195 [5].

Таким образом, формула расчета межбюджетных трансфертов с момента ее принятия до конца 2005 года изменялась 11 раз. Данные изменения касались коррекции некоторых формул расчета отдельных показателей или изменению подходов в определении отдельных составляющих расчета межбюджетных трансфертов.

Прогнозный показатель объема доходов (корзины доходов) местных бюджетов формируется из поступлений общегосударственных налогов и сборов, закрепленных за местными бюджетами в соответствии со статьями 64 и 66 БКУ.

Выводы и предложения

Основные выводы проведенного исследования заключаются в следующих положениях.

1. Бюджетный технологизм является неотъемлемой частью организации бюджетного процесса. Бюджетные процедуры, регламентирующие порядок расчета межбюджетных трансфертов, должны быть четкими, обоснованными, прозрачными, стимулировать социально-экономическое развитие регионов.
2. Действующая система межбюджетных отношений в Украине является уникальным образованием, сочетающим в себе черты командно-административной и рыночной экономик. Она строится на основе принципов, присущих развитым странам с рыночной экономикой, а именно: определенная самостоятельность местных бюджетов, широкое применение межбюджетных трансфертов, попытки четкого и стабильного разграничения доходов и расходов и др.
3. Модель межбюджетных отношений 2005г. полностью отличается от модели 1992-93 гг., что показывает значительное продвижение на пути становления эффективной системы разграничения налогов между уровнями бюджетной системы Украины. Однако постоянные изменения направлений развития системы убедительно доказывают, что процесс ее становления еще далеко не завершен.
4. Принятие Бюджетного Кодекса Украины ознаменовало собой переход к качественно новому этапу построения системы межбюджетных отношений: определен перечень расходов и доходов государственного бюджета и всех уровней местных бюджетов Украины; все расходы и доходы местных бюджетов четко делятся на участвующие и не участвующие в механизмах определения объемов межбюджетных трансфертов; упразднено понятие регулируемых налогов и механизмы ежегодного установления норм отчисления от них в местные бюджеты.

5. Постоянные изменения методик определения объемов межбюджетных трансфертов свидетельствуют о том, что данные механизмы являются новыми, отсутствует опыт их наработки, и оптимальное решение еще не найдено. Вместе с тем, Кабинет Министров Украины наглядно демонстрирует стремление к совершенствованию организации межбюджетных отношений, внедрению новых механизмов расчета трансфертов, поиску новых решений.
6. Механизмы расчета объема межбюджетных трансфертов достаточно громоздки, подвержены определенной субъективности, практически не используют экономические стимулы и нуждаются в дальнейшем совершенствовании.
7. Представленные в Бюджетном Кодексе разграничение доходных бюджетных источников между государственным и местными бюджетами и механизмы бюджетного выравнивания, на наш взгляд, далеко не оптимальны и нуждаются в дальнейшем совершенствовании.

Источники и литература

1. Д. Норт. Вклад неинституционализма в понимание проблем переходной экономики. <http://www.wider.unu.edu/northpl.htm>
2. Бушмин Е. Роль и место бюджетных процедур в системе государственных финансов // Вопросы экономики. – №5. – 2003. – С. 42–49.
3. Р. Нуреев. Теория общественного выбора. Учебно-методическое пособие. Глава 12. Конституционная экономика // Вопросы экономики. – №7. – 2003. – С. 110–127.
4. Бюджетный Кодекс Украины: Закон Украины от 21 июня 2001г. №2542-III // Голос Украины – 2001г. 24 июля.
5. Про затвердження Формули розподілу обсягу міжбюджетних трансфертів (дотацій вирівнювання та коштів, що передаються до державного бюджету) між державним бюджетом та місцевими бюджетами: Постанова Кабінету Міністрів України від 5 вересня 2001р. N 1195.

Боднер Г.Д., Кусый М.Ю.

РЕФЛЕКСИВНАЯ СВЯЗЬ МЕЖДУ ХАРАКТЕРОМ КОРПОРАТИВНЫХ ОТНОШЕНИЙ И РАЗВИТИЕМ ФОНДОВОГО РЫНКА

Реформирование экономики Украины направлено на развитие рыночных отношений во всех отраслях народного хозяйства. Причем одной из составляющих рынка как целостной системы является фондовый рынок, эффективное функционирование которого позволяет достичь высоких темпов развития экономики за счет привлечения инвестиций в наиболее перспективные и быстроразвивающиеся отрасли. При этом основная масса ценных бумаг, обращающихся на фондовом рынке, эмитирована корпорациями. В связи с этим в последнее время в Украине пристальное внимание уделяется развитию норм корпоративного управления, что в свою очередь, свидетельствует об актуальности данного исследования [1, 2, 3, 6].

В [2, стр. 237–240] рассмотрены две основные системы корпоративного управления – инсайдеров и аутсайдеров. Сравнительная характеристика аутсайдерской и инсайдерской систем представлена в таблице 1.

Рассмотрим сначала результаты внедрения этих систем.

В Японии и большинстве стран Европы в основном используется инсайдерская система корпоративного управления. Это объясняется тем, что контрольные пакеты акций подавляющего большинства корпораций этих стран находятся в руках финансово-промышленных групп (ФПГ).

Табл. 1. Сравнительная характеристика аутсайдерской и инсайдерской систем

Англо-американская модель (аутсайдерская система)	Западноевропейская и японская модели (инсайдерская система)
ПРЕИМУЩЕСТВА	
Ориентация на повышение стоимости компании, ее прибыльности в краткосрочном периоде; Высокая гибкость систем управления; Приспособление компании к мобильности внешней среды; Инновационность и достаточная рисковость проектов.	Ориентация на долгосрочное развитие компаний; Стабильность внутренних и внешних для компании факторов; Небольшие риски банкротств и разрушительных «конфликтов интересов»; Стабильные партнерские отношения в группе акционеров-инсайдеров (стратегические альянсы); Эффективный контроль за инсайдерами, в частности за менеджерами компании.
НЕДОСТАТКИ	
Характеризуется вражескими слияниями и поглощениями (по некоторым оценкам - 50% всех слияний и поглощений); Переоцененный фондовый рынок и как следствие - «перегретая» экономика.	Темпы роста и прибыльность японских компаний ниже, чем американских; Слабое внедрение инвестиционных проектов.

Источник: [3, стр. 238]