

УДК 336.143(477.65)

ТЕНДЕНЦИИ РАЗВИТИЯ МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ ГОСУДАРСТВЕННОГО БЮДЖЕТА УКРАИНЫ И БЮДЖЕТА АВТОНОМНОЙ РЕСПУБЛИКИ КРЫМ

Лыхина Ю.В.

Экономический кризис переходного периода породил ряд проблем, характерных как для всей Украины, так и для Крыма. Ряд проблем проявился в дефиците финансовых средств у государства, который привел к значительному сокращению, а порой и прекращению бюджетных инвестиций в регионы. Одной из ключевых проблем во взаимоотношениях госбюджета с бюджетом Крыма, областей и местными бюджетами является отсутствие в регионах мотивации к увеличению объемов доходов в бюджет.

Ключевые слова: государственный бюджет Украины, Бюджетный Кодекс, межбюджетные отношения

Конституция Украины, принятая в 1996г, провозгласив независимость и суверенитет Украины, отнесла ее к унитарным государствам. Главной особенностью унитарного государства является то, что оно является единым, целым и неделимым государством, а его административно-территориальные единицы не обладают признаками государственности и суверенитета. В то же время, Конституция, посвятив Автономной Республике Крым самостоятельный раздел, заложила начала федерализма, закрепив при этом основные принципы бюджетного унитаризма [1].

В дальнейшем, - в 1998 г. была принята новая Конституция АР Крым, которая закрепила некоторые признаки бюджетного федерализма в унитарном украинском государстве.

Процесс формирования и развития украинской государственности связан с целым рядом важнейших проблем, поскольку федеративные и унитарные государства имеют существенные различия в распределении функций между центральными органами государственной власти и местным самоуправлением.

Целью данной статьи является выявление основных тенденций взаимоотношений бюджета Автономной Республики Крым и государственного бюджета на современном этапе.

Процесс перехода Украины к самостоятельному государству породил ряд проблем, характерных как для Крыма, так и для всей Украины в целом. Частично проблемы проявились в дефиците финансовых средств государства, что привело к значительному сокращению, и даже прекращению бюджетных инвестиций в регионы.

Проблемы развития межбюджетных отношений в Украине рассматривались в научных работах отечественных авторов, в частности: Старостенко Н.В. [6, с.40], Чеберяко О.В. [7, с.40], Швеца В.Я. [8, с.25-26] и др. Исследования показали, что одной из ключевых проблем во взаимоотношениях госбюджета с бюджетом Крыма, областей и местными бюджетами является отсутствие на региональном уровне мотивации к увеличению объемов доходов в государственный бюджет. Поэтому, важным является определение концепции реформирования межбюджетных отношений на современном этапе рыночных отношений.

Развитие межбюджетных отношений в Украине можно условно разделить на два периода: до принятия Бюджетного Кодекса и после его принятия. До принятия Бюджетного Кодекса системы межбюджетных отношений как таковой практически не существовало, так как отсутствовала законодательная база, необходимая для ее создания. Бюджетная система определялась Законом Украины «О бюджетной системе Украины» [4] как система, которая состояла из государственного бюджета Украины, республиканского бюджета АР

Крым и местных бюджетов. Межбюджетные отношения законодательно не были определены, а такой подход приводил к применению «ручного» управления межбюджетными отношениями. Формально Кабинет Министров Украины должен был подавать на утверждение Верховной Рады технико-экономическое обоснование отчислений, дотаций и субвенций в местные бюджеты. Основой для определения объемов трансфертов служили статистические данные об экономическом, социальном, природном и экологическом состоянии административно-территориальных единиц, а также информация о правительственных и региональных программах преодоления региональных диспропорций. Реально же формирование местных бюджетов зависело от количества бюджетных учреждений на территории административно-территориальной единицы.

Республиканский бюджет во многом определяет социально-экономическую политику региона. Анализ республиканского бюджета позволяет проследить общие тенденции развития экономики региона, а также сравнить состояние экономики отдельных городов и районов. В Автономной Республике Крым существует комплекс неразрешенных проблем в различных сферах и в том числе, в сфере межбюджетных отношений. Так, на протяжении всего времени существования молодого украинского государства, Крым пытался закрепить за собой право сосредоточить в своем бюджете все налоги и сборы, однако, до настоящего времени, эти попытки являются почти безуспешными. Чтобы подробнее рассмотреть основные периоды формирования бюджетной системы Украины, необходимо в рамках этих периодов выделить основные этапы развития системы межбюджетных отношений.

Так, первая попытка проведения бюджетной реформы в Украине была сделана еще в 1997 году. Тогда к ведению местных бюджетов были отнесены налог на прибыль и подоходный налог. В табл.1 показано, как менялись нормативы отчислений от общегосударственных налогов и сборов, которые передаются в местные бюджеты.

Таблица 1.

Нормативы отчислений из общегосударственных налогов и сборов, которые передаются из государственного бюджета в местные в 1996–2003 гг.

Наименование доходного источника	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Налог с оборота	-	-	-	-	-	-	-	-
Налог на прибыль предприятий	71	100	100	73,3	100	100	100	100
Налог с доходов предприятий общегосударственной собственности	-	-	-	-	-	-	-	-
Акцизный сбор	26,2	50	0	30,5	100	100	100	100
Налог на добавленную стоимость	60,4	0	0	0	0	0	0	0
Подоходный налог с граждан	52,7	100	100	70,3	100	100	100	100

Источник: Законы Украины о государственном бюджете на соответствующий год

Однако получение доходов от этих налоговых платежей на уровне областных бюджетов оставило районные бюджеты практически пустыми. Это произошло потому, что, большинство предприятий показывали убыток по итогам деятельности, а также заработную плату работникам большинство предприятий начисляли по минимальной ставке.

Следующим этапом формирования системы межбюджетных отношений Крыма и Украины можно назвать принятие в 1998 году Конституции Автономии.

Указанный документ содержит положение о том, что «финансовая самостоятельность Автономной Республики Крым гарантируется закрепленными законами Украины за доходной частью бюджета АР Крым на стабильной основе общегосударственных налогов и сборов, которые зачисляются в полном объеме в бюджет АР Крым и являются достаточными для осуществления полномочий АР Крым и обеспечения жизненного уровня граждан и населения в целом не ниже социальных стандартов и потребностей, которые определяются Законами Украины» [2, абзац второй подпункта 14 пункта 1 статьи 18]. Следовательно, данное положение предусматривает то, что бюджет АР Крым должен формироваться исключительно за счет общегосударственных налогов и сборов. Однако вместе с этим подпункт 13 пункта 1 статьи 18 Конституции АР Крым гласит, что к ведению автономии относятся начисления в соответствии с Конституцией Украины и законов Украины в бюджет АР Крым налогов и сборов, которые собираются на территории Автономии, за исключением местных, с дальнейшей передачей в Государственный бюджет Украины средств для общегосударственных затрат [2]. Таким образом, зачисление налогов и сборов в бюджет Крыма должно осуществляться на основе Конституции и Законов Украины.

Согласно Конституции Украины, «к ведению Автономной Республики Крым относятся разработка, утверждение и исполнение бюджета Автономной Республики Крым на основе единой налоговой и бюджетной политики» [1]. Это положение Конституции Украины предусматривает, что бюджетная и налоговая политики Крыма должны быть такими же, как и во всей Украине, что в свою очередь не может предусматривать какого-то специального порядка зачисления в бюджет Крыма налогов и сборов. На основании изложенного можно сделать вывод, что указанные нормативно-правовые акты (основные законы) в определенной мере противоречат друг другу. В результате возникают достаточно противоречивые взаимоотношения общеукраинского бюджета с крымским: с одной стороны, Крым как бы должен самостоятельно формировать свой бюджет, а с другой – это должно осуществляться на основе единой бюджетной и налоговой политики Украины. При этом на сегодняшний день бюджет Автономии разрабатывается Минфином АР Крым и вносится Советом Министров на утверждение Верховной Рады АР Крым. Доходная часть бюджета определяется исходя из существующих налоговых и других обязательных платежей, а также на основании Государственного бюджета Украины, который определяет какие общегосударственные налоги, которые будут зачисляться в республиканский бюджет и Верховная Рада АР Крым не имеет права изменять ставки по налогам и сборам, но в то же время может предоставлять льготы отдельным плательщикам налогов.

Для формирования расходной части бюджета АР Крым бюджетными учреждениями и другими получателями бюджетных средств в Минфин предоставляются расчеты необходимого финансирования. Данные расчеты анализируются и корректируются. Анализ проводится путем сравнения с расходами прошлых лет, рассматриваются изменения структур и штатного расписания финансируемых учреждений, уровень цен на энергоносители, изменения численности льготных категорий. Так, в 1999 году в Республиканский бюджет зачислялись налог на прибыль, подоходный налог, акцизный сбор, плата за землю. Следовательно, в доходную часть сводного бюджета Автономии входили местные налоги и сборы, которые в полном объеме зачислялись в бюджеты городов и районов. По сравнению с 1998 годом в республиканский бюджет стал зачисляться в полном объеме акцизный сбор.

Как отдельный этап в формирование системы межбюджетных отношений Крыма и Украины можно выделить принятие бюджета 2000 года. В соответствии с указанным бюджетом все налоги и сборы зачислялись в республиканский бюджет. Инициатором принятия бюджета 2000 года выступила Верховная Рада Автономной Республики Крым. Однако, данный бюджет противоречил Госбюджету Украины, в соответствии с которым налог на добавленную стоимость должен был в полном объеме зачисляться в Госбюджет.

Решающим этапом в формировании системы межбюджетных отношений Украины следует считать принятие нового Бюджетного Кодекса, который был утвержден в июне 2001 года [3]. В соответствии с этим документом, поступления и расходы республиканского бюджета и бюджетов городов Киева и Севастополя формируются в порядке, установленном Бюджетным Кодексом с учетом Закона Украины «Об утверждении Конституции Автономной Республики Крым» (статья 67) [2].

Ранее, до принятия нового Бюджетного Кодекса наша система межбюджетных трансфертов имела следующие недостатки: процесс ежегодного уточнения порядка распределения дотаций местным бюджетам был недостаточно прозрачным, поскольку осуществлялся не на основе субъективных показателей, а на основании субъективных оценок прогнозируемых объемов доходов и расходов бюджетов. Такая практика способствовала тому, что органы местного самоуправления продолжали наращивать объемы внебюджетных фондов и содержать неэффективную социальную инфраструктуру, которая финансировалась за счет средств бюджета и приводила к накоплению кредиторской задолженности.

Особенностью межбюджетных отношений в Украине все еще является «заполитизированность» этого процесса и как следствие, функционирование неэффективной системы распределения бюджетных средств. Поэтому регионы, которые не имеют достаточного политического влияния, не могут добиться необходимого бюджетного финансирования и, следовательно, испытывают недостаток финансовых ресурсов. По оценкам специалистов именно данный аспект не позволил в нашей стране создать эффективную систему межбюджетных отношений за годы независимости, хотя и был наработан определенный позитивный опыт.

Существует еще одна немаловажная проблема, характерная для межбюджетных отношений в Украине – это схема распределения доходов по видам бюджетов (районный, местный, областной и т.д.). Так, например, город Киев получает в свой бюджет 100 процентов налога на доходы граждан (статья 65 Бюджетного кодекса), а также в соответствии с Законом Украины «О налогообложении прибыли предприятий» [5], доходы филиалов и дочерних предприятий, расположенных в других городах и областях и не имеющих статуса юридического лица, зачисляются на счета вышестоящих организаций, расположенных в г. Киеве, хотя очевидно, что не весь объем поступлений данных налогов в бюджет столицы является «заслугой» собственно города Киева. Указанные проблемные вопросы не были урегулированы и в новом Бюджетном Кодексе.

Таким образом, несмотря на то, что в 2001 году был принят новый Бюджетный Кодекс, проблемы и противоречия в сфере межбюджетных отношений Украины продолжают существовать до настоящего времени, хотя был сделан существенный шаг к их разрешению. Принятие Бюджетного кодекса означало, что та структура межбюджетных отношений, которую до настоящего времени нельзя было назвать «системой», на законодательном уровне стала системой, хотя на практике до ее эффективного функционирования еще достаточно далеко.

Главным достижением Бюджетного Кодекса является четкое определение взаимоотношений государственного и местных бюджетов, формирование системы распределения и перераспределения государственных средств. В частности, внедряется формульный подход к определению межбюджетных трансфертов, который означает то, что их размер будет определяться на основе финансовых нормативов бюджетной обеспеченности и корректирующих коэффициентов к ним, количества жителей и потребителей социальных услуг, коэффициента выравнивания и т.д. Однако сегодняшние нормативы бюджетного обеспечения не могут устраивать ни регионы, ни Украину в целом.

ВЫВОДЫ

Учитывая вышеизложенное, можно сформулировать требования, которым должна соответствовать современная система межбюджетных отношений:

1) она не должна быть противоречивой, оставаясь прозрачной и понятной для всех субъектов экономической жизни;

2) она должна быть сбалансированной, то есть должен существовать единый четко определенный подход к распределению ресурсов, который будет соответствовать принципам, целям и направлениям проведения межбюджетной политики.

Межбюджетные отношения должны:

3) стать основой проведения региональной политики государства, показателем эффективности внедрения этой политики;

4) быть построенными на основе создания для местных органов власти стимулов сбора налогов и пополнения бюджета, обеспечивающих максимальную эффективность использования местных ресурсов;

5) способствовать повышению качества и объемов предоставления социальных услуг, обеспечивать развитие частного сектора.

Главное условие среди перечисленных требований – прозрачность системы межбюджетных отношений и заинтересованность местных органов власти в наполнении собственных бюджетов. Фактически, соблюдение этих двух требований на практике позволит разрешить большинство проблем, которые существуют в этой сфере в Украине на современном этапе. Перспективным развитием межбюджетных отношений в Украине является постепенный переход от бюджетного унитаризма к бюджетному федерализму, когда налоги и сборы, собранные регионами, будут оставаться на местах.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

1. Конституция Украины от 28.06.1996 г. // Ведомости Верховной Рады Украины.-1996.-№30.- Ст.141.

2. Конституции АР Крым от 23.12.1998 г. // Ведомости Верховной Рады Украины.-1999.-№5-6.- Ст.43.

3. Бюджетный кодекс Украины от 21.06.2001г. // Ведомости Верховной Рады Украины.-2001.- №37-48.- Ст.189.

4. Закон Украины «О бюджетной системе Украины» от 05.12.1990г. № 512- XII // Ведомости Верховной Рады Украины.-1991.-№1.- Ст.2.

5. Закон Украины «О налогообложении прибыли предприятий» от 22.05.97г. № 283/97-ВР // Ведомости Верховной Рады Украины.-1997.-№27.-Ст.181.

6. Старостенко Н.В. Методология формирования межбюджетных трансфертов. // Финансы Украины – 2005. - № 7.- С. 39 – 44.

7. Чеберяко О.В. Финансовая поддержка местных бюджетов в условиях бюджетного унитаризма в Украине // Финансы Украины. – 2005. - № 9.- С. 13 -19.

8. Швец В.Я. Концептуальные подходы к совершенствованию системы межбюджетных отношений // Финансы Украины. – 2005. – № 3.- С. 23 – 31.