

УДК 336.143

ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ ОСНОВЫ ФОРМИРОВАНИЯ МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ В РЕГИОНАХ УКРАИНЫ*Усков И.В.*

В данной статье предложена организация формирования эффективной системы межбюджетных отношений в Украине. Рассмотрены составляющие организационной структуры межбюджетных отношений и выработаны теоретико-практические мероприятия и этапы по совершенствованию этих отношений.

Ключевые слова: *организация межбюджетных отношений, механизм межбюджетных отношений, этапы организации межбюджетных отношений, модель организации межбюджетных отношений.*

Построение эффективной системы межбюджетных отношений в Украине невозможно без исследования её организационной структуры. Изучение и анализ организации межбюджетных отношений даёт возможность выявить основные модели, принципы, подходы, методы и инструменты, лежащие в основе организации этих отношений: их взаимосвязь, практическое предназначение, уровень воздействия на социальное и экономическое развитие регионов, и страны в целом.

Исследования организации системы межбюджетных отношений позволяют определить проблемные стороны функционирования и развития этих отношений, определить объективные факторы и условия, воздействующие на их организацию, разработать комплекс мероприятий, направленный на улучшение всей совокупности элементов организационной структуры. Эффективно разработанная и научно обоснованная организация системы межбюджетных отношений в Украине выступает базовым этапом в разработке эффективной стратегии по улучшению межбюджетных взаимоотношений.

При этом необходимо отметить, что в Бюджетном кодексе Украины [1] не определяются организационные основы построения системы межбюджетных отношений.

Проблемам организации межбюджетных отношений посвящены работы ряда украинских учёных. Так, О.П. Кириленко [2] в своих научных трудах рассматривает формы, методы, инструменты, подходы в организации механизма межбюджетных отношений, научно обосновывает их взаимосвязь и влияние на удовлетворение социальных и экономических потребностей жителей всех регионов Украины. В то же время О.П. Кириленко мало внимания уделяет факторам, оказывающим влияние на организацию этих взаимоотношений, а также этапам построения эффективной системы межбюджетных отношений.

В работах О.Б. Кауна [3] осуществляется исследование отдельных составляющих механизма организации межбюджетных отношений. При этом незначительное внимание уделяется роли и предназначению механизма в организации эффективной системы этих взаимоотношений, его влияния на социально-экономическое развитие регионов страны. В работах О.Б. Кауна не проводится исследование организационной структуры системы межбюджетных отношений в Украине, определение проблемных сторон в функционировании этой системы и поэтапного выделения и разработке мероприятий, направленных на улучшение организации этих взаимоотношений.

В трудах И.О. Карпунюк [4] рассматривается современное состояние, механизм организации межбюджетных отношений в Украине, предлагаются отдельные мероприятия по его совершенствованию. При этом мало внимания уделено определению целей и задач в организации эффективной системы межбюджетных отношений, не в полной мере осуществлено выделение и рассмотрение всей совокупности составляющих механизма межбюджетных отношений, его роли в организации этих взаимоотношений.

Целью статьи является рассмотрение сущности и содержания организации системы межбюджетных отношений в Украине для выработки конкретных мероприятий по совершенствованию организации этих отношений.

Основу организации межбюджетных отношений составляют следующие компоненты. Во-первых,

механизм, оказывающий непосредственное воздействия на социальное и экономическое развитие всех регионов страны. Механизм межбюджетных отношений играет ключевую роль в пропорциональном и обоснованном распределении финансовых ресурсов между уровнями бюджетов, оказании финансовой помощи местным органам власти и их стимулировании к более эффективной работе по мобилизации доходных ресурсов на их территории. Совокупность элементов механизма межбюджетных отношений выступает основополагающим звеном в иерархической системе организации межбюджетных отношений.

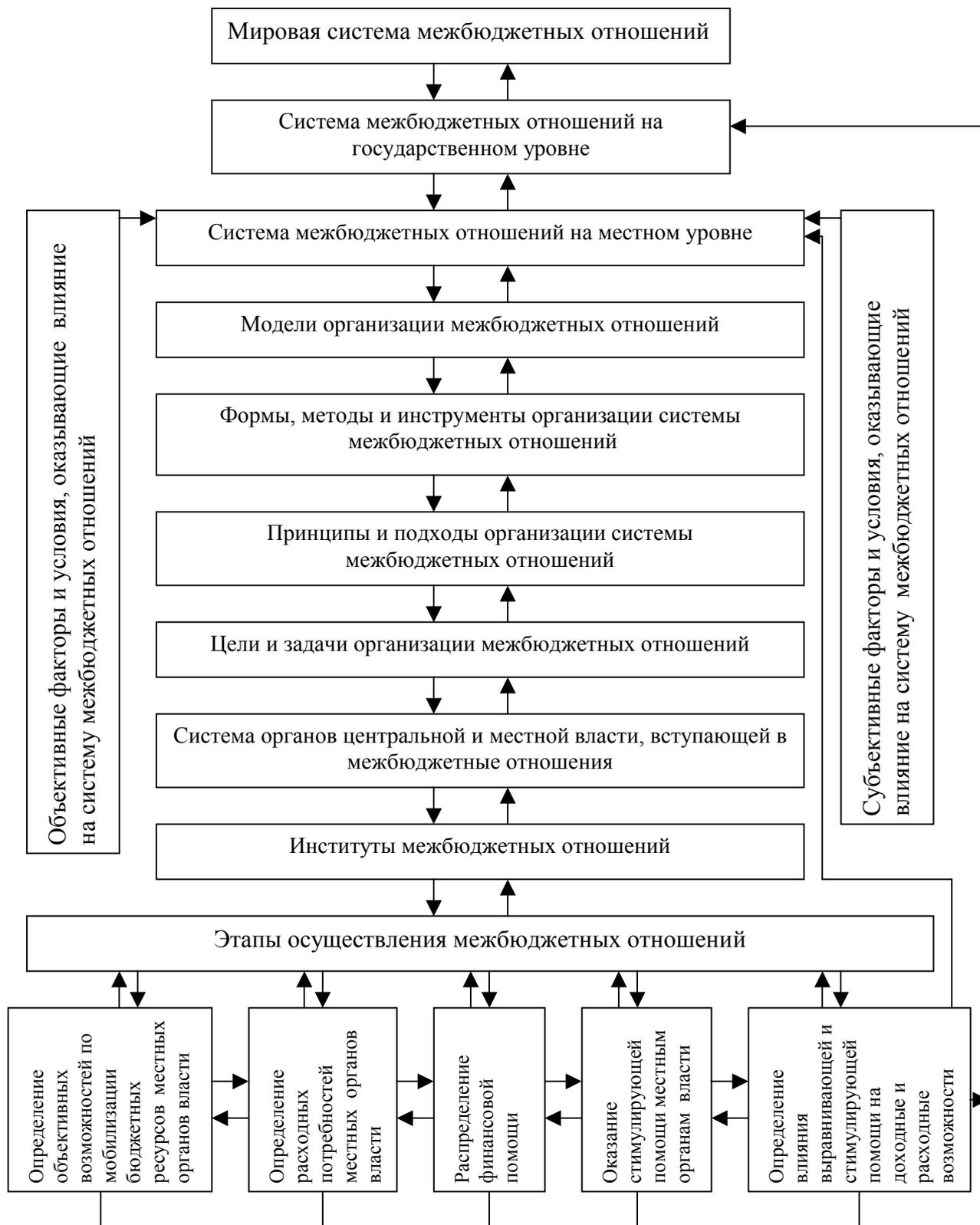


Рис 1.1. Предлагаемая общая схема организации межбюджетных отношений (Составлена автором)

Во-вторых, на систему организации межбюджетных отношений непосредственное воздействие оказывают факторы и условия на макроуровне (макроэкономические показатели, бюджетно-налоговая и денежно-кредитная политика в стране, внешнеэкономические факторы) и на микроуровне (комплекс экономических, социальных, экологических факторов), оказывающих влияние на уровень доходных и расходных возможностей, финансовой помощи конкретным территориальным образованиям.

В-третьих, на систему организации межбюджетных отношений оказывает влияние комплексность и поэтапность осуществления этих взаимоотношений. Этапы эффективной реализации межбюджетных отношений включают: а) определение объективных возможностей по мобилизации бюджетных ресурсов местных органов власти; б) определение расходных потребностей этих органов власти в соответствии с их доходными возможностями; в) распределение финансовой помощи с целью выравнивания доходных и расходных отличий бюджетов местных органов власти; г) оказание стимулирующей помощи местным органам власти. В основе организации системы межбюджетных отношений в Украине лежит её иерархическая структура (рис 1.1).

Предложенная схема организации межбюджетных отношений даёт возможность системно и комплексно подойти к рассмотрению этой проблемы. Она имеет как теоретическое, так и практическое значение, создаёт возможность комплексного рассмотрения и изучения всей совокупности составляющих системы межбюджетных отношений. Из представленной схемы видно, что организация межбюджетных отношений, в первую очередь, зависит от выбранных моделей, сформированных принципов и разработанных подходов по их построению.

Так, модель бюджетного унитаризма характерная для Украины предусматривает формирование бюджета “сверху-вниз”, то есть сначала основные средства аккумулируются в центральном бюджете, а затем происходит их распределение между уровнями местных бюджетов. Модель бюджетного федерализма определяет распределение бюджетных средств “снизу-вверх”, то есть сначала бюджетными средствами обеспечиваются бюджеты низшего уровня, а затем происходит передача ресурсов в бюджеты более высшего уровня.

Однако для Украины ещё не разработаны собственные критерии для внедрения бюджетного федерализма, который учитывал бы опыт других стран, так и потребности страны, исходя из её особенностей (в первую очередь унитарного устройства). Для Украины необходима смешанная модель организации межбюджетных отношений, которая предполагает, что вначале удовлетворяются потребности государственного бюджета и бюджета местного уровня (низшего звена), а затем происходит дальнейшее распределение оставшихся ресурсов в пользу областных, Республиканского бюджета АР Крым, городов Киева и Севастополя.

Преимуществами этой модели является чёткое и обоснованное разграничение доходных и расходных полномочий между уровнями бюджетов, при согласовании интересов центральных и местных органов власти, эффективное распределение финансовой помощи между уровнями бюджетов, при одновременном высоком уровне организации управления, контролируемости и координации формирования и использовании этих средств.

Предложенные подходы построения эффективной системы межбюджетных отношений требуют разработки конкретных предложений и соответственно этапов по их реализации. По нашему мнению, с целью совершенствования системы межбюджетных отношений могут быть сформулированы такие основополагающие предложения (табл. 1.1).

Эти предложения охватывают основные проблемы формирования и развития эффективной системы межбюджетных отношений. Они обеспечивают адекватное развитие системы межбюджетных отношений, направленной на обеспечение социального и экономического развития всех регионов страны. На основе выделенных основных предложений по совершенствованию системы межбюджетных отношений автором статьи определены следующие этапы организации межбюджетных отношений (табл. 1.2).

Таблица 1.1

Предложения по совершенствованию системы межбюджетных отношений*

Номер по порядку	Сущность мероприятия по совершенствованию системы межбюджетных отношений
1.	Проведение комплексной административно-территориальной реформы в стране, направленной на создание обоснованных и эффективно функционирующих административно-территориальных единиц.
2.	Проведение реформы, направленной на децентрализацию властных полномочий, создание обоснованной модели организации межбюджетных отношений сочетающей как принципы бюджетного унитаризма, так и принципы бюджетного федерализма.
3.	Обеспечение местных органов власти собственными достаточными бюджетными ресурсами за счёт передачи им значимых бюджетообразующих налогов и сборов, пересмотра нормативов отчислений налогов и сборов в государственный и местные бюджеты, предоставлении местным органам власти определённых налоговых полномочий по увеличению их доходных поступлений, созданию обоснованных механизмов по осуществлению муниципальных займов с целью привлечения дополнительных средств для финансирования задач на местном уровне.
4.	Совершенствование распределения доходных источников между уровнями бюджетной системы не может происходить без осуществления комплексного реформирования налоговой системы в стране. Основными мероприятиями в области реформирования налоговой системы должно стать: совершенствования налогового законодательства; снижение уровня налоговой нагрузки на все отрасли экономики; усовершенствование системы налогообложения.
5.	Обеспечение эффективного и обоснованного распределение расходных полномочий между всеми уровнями местных бюджетов, в соответствии с их доходными возможностями по финансированию экономических и социальных программ на их территории.
6.	Разработка обоснованного механизма предоставления выравнивающей финансовой помощи, основанного на объективных показателях отличий уровня доходных и расходных возможностей местных бюджетов определённого уровня.
7.	Создание эффективного механизма предоставления местным органам власти стимулирующей финансовой помощи; распределение средств должно зависеть от уровня эффективности финансово-хозяйственной деятельности органов власти.

**Предложено автором статьи*

На первом этапе осуществляется анализ межбюджетных отношений на уровне регионов и страны в целом. На этом этапе необходимо определить реальное состояние и проблемы в осуществлении межбюджетных взаимоотношений между различными уровнями бюджетов с целью выбора адекватного комплекса мероприятий по улучшению этих взаимоотношений.

На втором этапе проводится оценка программ по совершенствованию межбюджетных отношений. На этом этапе, возможно, осуществить комплексную оценку всех разработанных и представленных программ по совершенствованию межбюджетных отношений.

На третьем этапе выбор программы по совершенствованию межбюджетных отношений. Этот этап позволяет из всей совокупности представленных программ выбрать наиболее оптимальную, с точки зрения достижения стратегической и тактической целей функционирования и развития межбюджетных отношений.

Четвёртый этап позволяет обеспечить более эффективное и системное совершенствования системы межбюджетных отношений на основании выделения и ранжирования по значимости мероприятий, направленных на улучшения этих взаимоотношений.

Пятый этап позволяет выделить основные принципы, методы, инструменты, подходы, на основании которых должно происходить выстраивание эффективной системы межбюджетных отношений направленных на решение стратегических задач на уровне регионов и государства в целом.

Таблица 1.2

Предлагаемые этапы организации межбюджетных отношений*

Этапы	Содержание этапов	Последствия реализации
1 этап	Анализ состояния межбюджетных отношений на государственном и местном уровнях.	Выявление основных проблем в области межбюджетных отношений
2 этап	Оценка программ по совершенствованию межбюджетных отношений.	Определение возможности улучшения межбюджетных отношений.
3 этап	Выбор программы по совершенствованию межбюджетных отношений с позиции достижения стратегической цели организации межбюджетных отношений.	Выявление наиболее эффективной и комплексной программы по совершенствованию межбюджетных отношений.
4 этап	Определения первоочередных и последующих мероприятий по совершенствованию системы межбюджетных отношений.	Повышение эффективности организации работы по совершенствованию межбюджетных отношений.
5 этап	Определение стадий, принципов, методов, инструментов, подходов в реализации программы по совершенствованию межбюджетных отношений.	Разработка совокупности составляющих построения эффективной системы межбюджетных отношений.
6 этап	Разработка эффективного механизма организации межбюджетных отношений на уровне регионов и Украины в целом.	Достижение поставленной стратегической цели.
7 этап	Согласования программы совершенствования системы межбюджетных отношений с общей стратегией социально-экономического развития страны и её регионов.	Обеспечение комплексного подхода в процессе реализации межбюджетных отношений.
8 этап	Обоснование критериев реализации программы по совершенствованию межбюджетных отношений.	Получение возможного наилучшего результата при реализации программы.
9 этап	Принятие решения по реализации этой программы.	Получение конечного результата при внедрении программы.
10 этап	Оценка результативности реализации программы в области межбюджетных отношений. Использование результатов для улучшения системы межбюджетных взаимоотношений.	Повышение значимости и роли системы межбюджетных отношений в решении социальных и экономических задач в регионах страны.

**Предложено автором статьи*

На шестом этапе разрабатывается механизм организации межбюджетных отношений, в основе которого лежат эффективные и обоснованные принципы, инструменты, методы, формы его практической реализации.

Седьмой этап предусматривает, что реализация программы совершенствования межбюджетных отношений, должна соответствовать общегосударственной стратегии социально-экономического развития регионов.

На восьмом этапе выделяются критерии наилучшей реализации программы по совершенствованию межбюджетных взаимоотношений.

В процессе реализации девятого этапа принимаются решения по реализации программы улучшения межбюджетных взаимоотношений.

На десятом этапе определяется экономический эффект от внедрения и реализации программы по усовершенствованию межбюджетных отношений между уровнями бюджетов.

Полученные теоретические результаты используются в практической деятельности для построения эффективной системы этих взаимоотношений.

ВЫВОДЫ

Комплексная реализация предложенных мероприятий и этапов будет способствовать улучшению системы межбюджетных взаимоотношений между различными уровнями бюджетов. Внедрение предложенных этапов в практическую деятельность позволит создать обоснованную и эффективную систему межбюджетных взаимоотношений, направленную не только на решение текущих задач по распределению бюджетных ресурсов между уровнями государственного и местных бюджетов, но будет способствовать реализации стратегической задачи пропорционального и эффективного социально-экономического развития всех регионов страны.

СПИСОК ИСПОЛЬЗУЕМЫХ ИСТОЧНИКОВ

1. Бюджетный кодекс Украины. – Харьков: Одиссей, 2005–. 103с.
2. Кириленко О.П. Міжбюджетні відносини: стан і проблеми удосконалення // Фінанси України. – 2000. – № 6. – С. 64– 69.
3. Каун О.Б. Концептуальні засади формування механізму міжбюджетних відносин в Україні // Фінанси України. – 2001. – №6. – С. 31–38.
4. Карпухно І.О. Міжбюджетні відносини в структурі державних фінансів.: автореф. дис. на здобуття наук. ступ. канд. економ. наук.– Донецьк: Донецький національний університет, 2005. – 16 с.