

МИНИСТЕРСТВО ОБРАЗОВАНИЯ И НАУКИ УКРАИНЫ  
ТАВРИЧЕСКИЙ НАЦИОНАЛЬНЫЙ УНИВЕРСИТЕТ  
ИМ. В.И. ВЕРНАДСКОГО

На правах рукописи

*КОЛОДИЙ СЕРГЕЙ ЮРЬЕВИЧ*

УДК 336.15

**СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ МЕЖБЮДЖЕТНЫХ  
ОТНОШЕНИЙ В УСЛОВИЯХ РЫНОЧНОЙ  
ТРАНСФОРМАЦИИ ЭКОНОМИКИ**

Специальность 08.04.01 – финансы, денежное обращение и кредит

Диссертация на соискание научной степени кандидата  
экономических наук

Научный руководитель  
Ермоленко Геннадий Григорьевич,  
К.т.н., доцент



Симферополь - 2003

## СПИСОК УСЛОВНЫХ ОБОЗНАЧЕНИЙ

ОСН	Основные общегосударственные налоги: налог на добавленную стоимость, налог на прибыль предприятий, подоходный налог с граждан, акцизный сбор
АКЦ	Акцизный сбор
БКУ	Бюджетный Кодекс Украины
НДС	Налог на добавленную стоимость
НПП	Налог на прибыль предприятий
ПНГ	Подоходный налог с граждан
СМТ	Система межбюджетных трансфертов
СНО	Система нормирования отчислений от основных общегосударственных налогов в местные бюджеты



## СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ	4
РАЗДЕЛ 1. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ОРГАНИЗАЦИИ МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ	11
1.1. Особенности организации межбюджетных отношений в период рыночных трансформаций	11
1.2. Специфика организации межбюджетных отношений с использованием принципов бюджетного федерализма	24
1.3. Исследование взаимосвязи между децентрализацией бюджетной системы и экономическим ростом	37
Выводы к разделу 1	50
РАЗДЕЛ 2. РЕТРОСПЕКТИВНЫЙ АНАЛИЗ ОРГАНИЗАЦИИ МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ В УКРАИНЕ	53
2.1. Становление и развитие системы межбюджетных отношений	53
2.2. Разграничение основных налогов при организации межбюджетных отношений в 1992-2001 гг.	70
2.3. Сравнительный анализ различных методик расчета величин межбюджетных трансфертов	92
Выводы к разделу 2	120
РАЗДЕЛ 3. ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ РЕФОРМИРОВАНИЯ СИСТЕМЫ МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ В УКРАИНЕ	123
3.1. Схема разграничения основных налогов	123
3.2. Модель бюджетного выравнивания	129
3.3. Влияния изменений налогового законодательства на межбюджетные отношения	150
Выводы к разделу 3	159
ВЫВОДЫ	161
СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ	165
ПРИЛОЖЕНИЯ	181



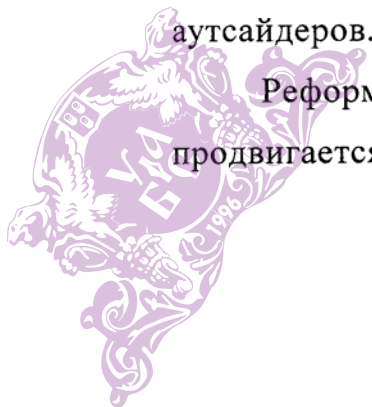
## ВВЕДЕНИЕ

В условиях рыночной трансформации экономики Украины нормализацию бюджетного процесса, поддержание экономического роста, отсутствие диспропорций регионального развития должна обеспечивать усовершенствованная система межбюджетных отношений.

На протяжении десяти лет существования Украины как независимого государства проблемы организации бюджетного процесса являются одними из ключевых. В прессе, на телевидении, в глобальной сети «Интернет» постоянно ведутся оживленные дискуссии по вопросам совершенствования государственной бюджетной политики, одной из основных составляющих которой являются система межбюджетных отношений.

На нынешнем этапе экономических реформ в Украине все более актуальными становятся проблемы регионального развития. Уже сейчас весьма велика региональная дифференциация экономического и социального развития, уровня жизни населения. В ближайшей перспективе эта тенденция, скорее всего, сохранится, и поляризация процветающих и кризисных регионов будет нарастать. Как следствие этого, постоянно увеличивается дифференциация бюджетных средств, находящихся в распоряжении региональных органов государственного управления. Многие конфликты возникают из-за несовершенства системы межбюджетных отношений, причем они характерны как для регионов-лидеров экономического развития, так и для регионов-аутсайдеров.

Реформирование бюджетных взаимоотношений в Украине продвигается вперед темпами значительно более медленными, чем



реформирование всей экономики в целом, и это может стать в ближайшем будущем серьезной помехой для наметившегося экономического роста. В связи с этим, проблемы совершенствования межбюджетных отношений в нашей стране требуют своего незамедлительного решения.

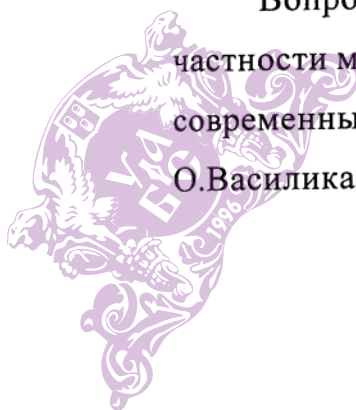
Актуальность и важность вопросов засвидетельствованы и в последних правительственных документах и законодательных актах, в частности в 4 разделе Бюджетного Кодекса Украины, в 5 пункте Постановления ВРУ «Об основных направлениях бюджетной политики на 2002 год (Бюджетная резолюция)», Программе экономического и социального развития Украины на 2002 год.

Все изложенное выше свидетельствует об актуальности темы диссертации.

Значительный вклад в разработку теории бюджетного федерализма и межбюджетных отношений сделали такие зарубежные ученые, как Х.Давуди, А.Льюис, А.Мартин, Р.Масгрейв, У.Оутс, Д.Рубинфельд, П.Самуэльсон, Дж.Стиглиц, Ч.Тибу, А. де Токевилль, А.Шах и другие.

Среди современных российских экономистов, занимающихся изучением теоретических основ бюджетного федерализма и практическими проблемами построения эффективной модели межбюджетных отношений в РФ, следует назвать О.Богачеву, А.Игудина, А.Лаврова, В.Лексина, М.Минченко, О.Пчелинцева, И.Подпорину, Т.Позднякову, А.Швецова, В.Христенко, С.Хурсевича.

Вопросы организации бюджетного процесса в Украине, и в частности межбюджетных отношений, нашли свое отражение в работах современных отечественных экономистов С.Аптекаря, Л.Буряка, О.Василика, А.Епифанова, О.Кириленко, В.Кравченко, И.Сало,



М.Кульчицкого, И.Луниной, А.Поддерюгина, С.Слухая, С.Юрия и других.

Отдавая должное наработкам отечественных ученых-экономистов в теоретических и практических вопросах организации межбюджетных отношений в Украине, стоит отметить, что абсолютное большинство работ в качестве выводов и рекомендаций предлагает осуществление каких-либо мероприятий без указания конкретных механизмов их претворения в жизнь. Также, анализируя межбюджетные отношения, большинство авторов ограничивается воспроизведением статистической информации по данному конкретному региону за несколько лет. Таким образом, в отечественной экономической науке отсутствует целостный анализ системы межбюджетных отношений в Украине за первое десятилетие ее независимости.

Недостаточная разработка проблем, их актуальность, теоретическая и практическая значимость определили выбор темы диссертационного исследования.

Работа выполнялась в рамках госбюджетных научно-исследовательской тем кафедры финансов и кредита Таврического национального университета им. В.И.Вернадского «Обоснование концепции устойчивого развития Крыма», «Развитие финансовых институтов и финансирование инвестиционной деятельности».

Целью диссертационной работы является теоретическое и практическое изучение актуальных проблем организации межбюджетных отношений, анализ становления и развития украинской системы межбюджетных отношений и разработка мер по ее усовершенствованию.

В соответствии с поставленной целью были определены и решены следующие задачи исследования:

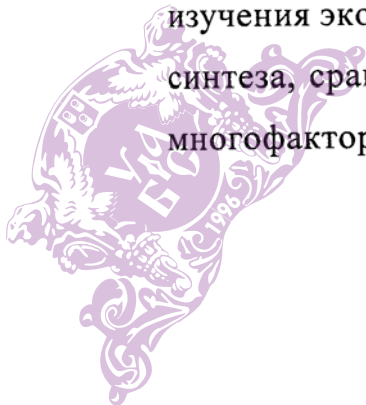


- определить понятие межбюджетных отношений как экономической категории и основные принципы их организации;
- охарактеризовать теоретические основы организации межбюджетных отношений с точки зрения принципов бюджетного федерализма;
- исследовать характер зависимости между децентрализацией бюджетной системы и экономическим ростом;
- выявить и изучить основные этапы эволюции системы межбюджетных отношений в Украине;
- охарактеризовать состояние действующей системы межбюджетных отношений в Украине;
- проанализировать механизмы организации межбюджетных отношений, представленные в Бюджетном Кодексе Украины;
- разработать практические рекомендации по усовершенствованию системы межбюджетных отношений;
- проанализировать влияние изменений налогового законодательства на структуру межбюджетных отношений.

Объектом исследования является бюджетный процесс в Украине в условиях рыночной трансформации экономики.

Предметом исследования является разработка механизмов совершенствования организации межбюджетных отношений в Украине.

При выполнении исследования, в зависимости от конкретных целей и задач, были использованы методы экономического анализа и изучения экономических процессов: диалектический, методы анализа и синтеза, сравнения, группировки, методы математической статистики, многофакторного анализа, экономико-математического моделирования.

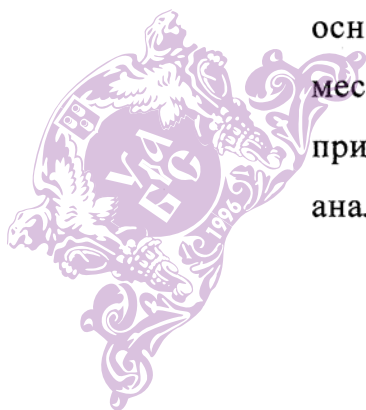


Разработка модели финансового выравнивания и рекомендаций по совершенствованию организации межбюджетных отношений осуществлена на основе использования экономико-математических методов.

При исследовании использованы Бюджетный Кодекс Украины, Законы Украины, Постановления Кабинета Министров Украины, данные Министерства финансов, Министерства экономики, Государственного комитета статистики, Государственной налоговой администрации и других министерств и ведомств Украины, монографическая и периодическая литература.

Положения, определяющие научную новизну диссертационного исследования, состоят в том, что:

- на основе обобщения зарубежного и отечественного опыта углублен и конкретизирован экономический смысл понятия "межбюджетные отношения" и основные принципы их организации в условиях рыночной трансформации экономики;
- определены основные закономерности становления и развития системы межбюджетных отношений в 1992-2001 гг. с целью выявления основных этапов ее эволюции;
- впервые разработано и использовано понятие "интегральные нормы отчисления" с целью углубленного изучения функционирования системы межбюджетных отношений и уточнения понятий бюджетные доноры и бюджетные реципиенты;
- с целью выявления основных недостатков в разграничении основных налогов между государственным бюджетом и местными бюджетами и последующем их устранении впервые при анализе межбюджетных отношений был использован аналитический аппарат теории портфельного управления;



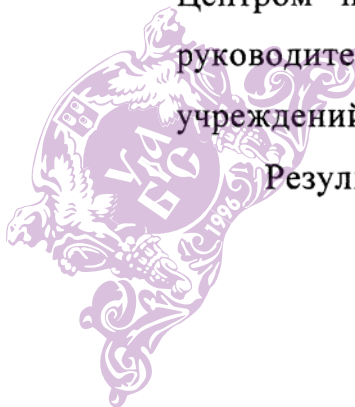


- исследованы формулы расчета межбюджетных трансфертов, выявлены недостатки и предложены направления дальнейшего совершенствования механизмов финансового выравнивания;
- предложена новая схема разграничения основных налогов между государственным и местными бюджетами с целью обеспечения регионов сильной финансовой базой для проведения самостоятельной бюджетной политики;
- обоснована и разработана модель финансового выравнивания, одновременно отвечающая критериям экономической справедливости и выравнивания и способная эффективно перераспределять бюджетные средства, даже в условиях значительной межрегиональной дифференциации доходов;
- впервые обосновано влияние изменений законодательства в области косвенных налогов на межбюджетные отношения.

Использование выводов и предложений по направлениям совершенствования межбюджетных отношений Украины, внедрение схемы разграничения основных доходов и модели финансового выравнивания позволит создать в нашей стране эффективную систему взаимоотношений между государственным и местными бюджетами и будет способствовать дальнейшему региональному и национальному экономическому росту.

Обобщения, теоретические выводы и практические рекомендации используются в учебном процессе в Таврическом национальном университете им. В.И. Вернадского и на курсах, организованных Центром повышения квалификации государственных служащих и руководителей государственных предприятий, организаций и учреждений при Совете Министров Автономной Республики Крым.

Результаты диссертационного исследования докладывались на:



- Международной научно-практической конференции “Финансы Украины” (Днепропетровск, 2000);
- Международной научно-практической конференции “Финансы Украины” (Днепропетровск, 2001);
- Всеукраинской научно-практической конференции “Проблемы и перспективы развития банковской системы Украины” (Сумы, 2001);
- Научно-практическая конференция “Бюджетно-налоговая политика в Украине (проблемы и перспективы реформирования)” (Ирпень, 2001);
- Всеукраинская научно-практическая конференция “Актуальные проблемы и перспективы развития экономики Украины” (Алушта, 2002);
- Крымской региональной научно-практической конференции (Севастополь, 1999);
- Межвузовской научно-практической конференции “Современные аспекты финансового управления экономическими процессами” (Севастополь, 2001);
- Научно-практической конференции профессорско-преподавательского состава ТНУ им. В.И. Вернадского (Симферополь, 2000);
- Научно-практической конференции профессорско-преподавательского состава ТНУ им. В.И. Вернадского (Симферополь, 2001);
- Открытой научно-практической конференции молодых ученых (Симферополь, 2000).

Результаты исследований нашли свое отображение в 12 научных трудах, 10 из которых опубликованы в квалификационных изданиях общим объемом 4,15 п.л., из которых 4,0 п.л. принадлежат автору.



## РАЗДЕЛ 1. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ОРГАНИЗАЦИИ МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ

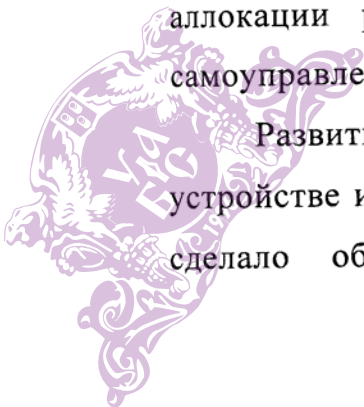
### 1.1. Особенности организации межбюджетных отношений в период рыночных трансформаций

Роль государственного сектора экономики в жизни каждого человека огромна. Известный американский экономист Дж.Ю. Стиглиц пишет: «...от рождения до смерти наши жизни бесчисленными способами подвергаются влиянию деятельности государства...» [1, с.10].

Но для выполнения социальной и других своих функций государство нуждается в значительных финансовых ресурсах. Существенной частью финансовых ресурсов государственного сектора экономики является совокупность бюджетных средств, которые находятся не только в распоряжении центральных, но и территориальных (региональных, местных) органов власти и управления. Каждый уровень государственной власти располагает своим собственным бюджетом.

Перечень прав административно-территориальных образований в федеративных государствах является, обычно, более обширным, чем в унитарных. Однако, как отмечает Л. Якобсон, «некоторая самостоятельность если не в определении источников доходов, то в аллокации расходов характерна для всех вариантов и уровней самоуправления территорий» [2, с.246].

Развитие демократических принципов в государственном устройстве и управлении, происходящее в последние годы в Украине, сделало обязательным компонентом системы государственного



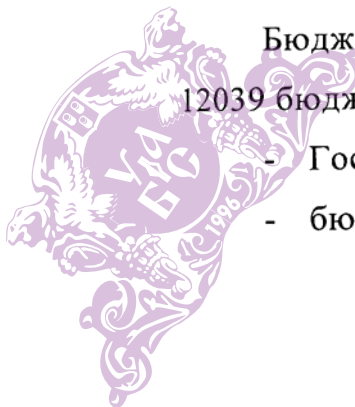
управления органы местного самоуправления, наделенные народом управленческими и финансово-бюджетными правами. Постепенно возрастает роль территориальных финансов в общегосударственной финансовой системе. Соответственно, возрастает и роль местных бюджетов. Величина местных финансов растет во многих странах: они становятся преобладающей частью финансовых ресурсов государства. На самом деле, именно способность в некоторых пределах распоряжаться ресурсами общественного сектора делает власть территориальных органов реальной.

Вместе с тем, значительная часть общественных средств в любой стране сосредоточена в руках центральных органов законодательной и исполнительной власти. Решения, принимаемые на общенациональном уровне, существенно влияют на бюджетную политику регионов. Это происходит, в частности, потому, что во многих странах, в том числе и в Украине, местные бюджеты формируются в преобладающей степени за счет устанавливаемых законом отчислений от основных общегосударственных налогов, а также за счет финансовой помощи из государственного бюджета.

В последнее время бюджетные отношения в Украине регламентировались Законом Украины «О бюджетной системе Украины», а начиная с лета 2001 года – Бюджетным Кодексом Украины, и другими законодательными актами, согласно которым бюджетная система нашего государства состоит из Государственного бюджета Украины, республиканского бюджета Автономной Республики Крым и местных бюджетов.

Бюджетная система Украины на момент 2001 года состоит из 12039 бюджетов всех уровней, в том числе:

- Государственного бюджета;
- бюджета Автономной Республики Крым;

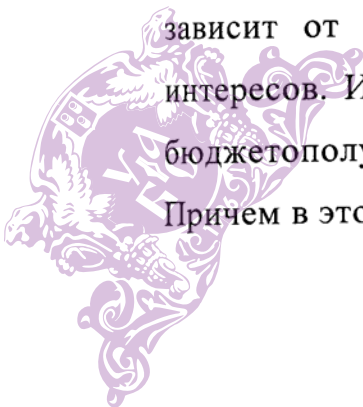


- 24 областных бюджетов;
- 485 районных бюджетов;
- 166 городских республиканского и областного подчинения;
- 277 городских районного подчинения;
- 116 районных в городах;
- 797 сельских городского типа;
- 10172 сельских бюджетов [3, с.117].

Воздействуя на процессы формирования бюджетных отношений путем изменения принципов, методов, способов формирования бюджетных доходов и расходов практически на всех стадиях бюджетного процесса, государство формирует и корректирует бюджетные взаимосвязи, регулирует каналы прохождения и направления бюджетных потоков, уточняет пропорции распределения централизованных ресурсов и методы реализации их целевого назначения и таким образом обеспечивает регулирование бюджетной системы страны.

Через этот механизм осуществляется выполнение центральными, региональными и местными органами власти своих представительных и исполнительских полномочий с соблюдением требований независимости их бюджетной политики от вышестоящих уровней, но, что чрезвычайно важно, в едином русле социальной направленности бюджетной политики всех уровней на достижение компромисса интересов.

Однако единая направленность интересов в первую очередь зависит от того, достаточно ли четко обозначены носители этих интересов. Ими, с одной стороны, должны быть налогоплательщики, бюджетополучатели и регионы, а с другой, государство в целом. Причем в этой ситуации особенно важным становится понимание того,



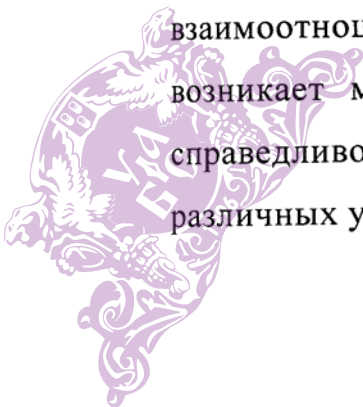
что основные принципы государственной бюджетной политики формируются именно на общенациональном уровне.

Государственная бюджетная политика, охватывающая всю совокупность правоотношений участников бюджетного процесса (государства, налогоплательщиков, бюджетополучателей, финансовых посредников и контрольных органов), ориентированная на интересы регионов, не является простой совокупностью отдельных "политик" регионов страны, точно также как подлинное государство не является арифметической суммой составляющих ее территорий [4-6].

Взаимоотношения центра и регионов всегда были одним из важнейших и серьезных направлений государственной фискальной политики. И это проблемы не только между центром и регионами, но и внутререгиональные - между бюджетами областей и местных органов самоуправления.

На нынешнем этапе экономических реформ в Украине все более актуальными становятся проблемы регионального развития. Уже сейчас весьма велика региональная дифференциация условий хозяйствования, уровня жизни населения и его политических устремлений. В ближайшей перспективе эта тенденция, скорее всего, сохранится, и поляризация процветающих и кризисных регионов будет нарастать. Как следствие этого, постоянно увеличивается дифференциация бюджетных средств, находящихся в распоряжении региональных и местных органов государственного управления.

Таким образом, на практике имеет место сложная система взаимоотношений между бюджетами разного уровня. В связи с этим возникает множество проблем связанных с тем, как осуществить справедливое распределение доходов и расходов между бюджетами различных уровней, как определить приоритетность целей бюджетного



регулирования, проводимого на одном из уровней, как добиться одинаковой направленности бюджетной политики всех уровней.

Одной из основных характеристик государства является соответствие базовых направлений экономической политики, как в действиях центрального правительства, так и в действиях органов регионального и местного самоуправления. Другими словами, если, например, действия центра направлены на сокращение государственных расходов, то и вся региональная политика должна быть направлена на стимулирование сокращения расходов.

Но добиться такой сбалансированности, особенно в условиях глубокого и очень продолжительного экономического кризиса в Украине, - задача более чем непростая. Необходимо найти единственно верный компромисс между подлинно рыночными тенденциями к усилению роли местных и региональных финансовых институтов и стремлением к централизации в условиях кризиса. Тем не менее, именно в становлении новых эффективных межбюджетных отношений - ключ к успеху проводимых преобразований, именно это и является важнейшим условием создания в Украине истинно рыночного бюджетного устройства.

На наш взгляд, одной из основных преград на пути его становления может стать нежелание (или медленные шаги) представителей центральных и региональных органов власти становиться на путь реформирования экономики. По мнению многих экономистов, существует тесная взаимосвязь между направленностью осуществляемой в государстве (или регионе) экономической политики и успехами в его развитии [7-10].

Так, либерализм экономической политики в регионе предполагает низкий уровень административного вмешательства в хозяйственную деятельность, ликвидацию бюрократического регулирования ее

основных параметров, последовательную приватизацию, отсутствие административного контроля цен и тарифов, сокращение бюджетного перераспределения финансовых потоков и доходов населения, контроль монополистической деятельности и т.п. Чем либеральнее экономическая политика в регионе, тем благоприятнее инвестиционный климат, тем охотнее в экономику региона «вливаются» отечественные и зарубежные капиталы. Значительный поток инвестиций, в свою очередь, обуславливает рост занятости, объемов производства, доходов населения и, соответственно, доходов регионального бюджета.

Напротив, антиреформенная протекционистская экономическая политика выражается в жесткой регламентации предпринимательской деятельности, особых схемах приватизации, фактически ее тормозящих, дополнительных местных налогах, сборах, введении регистрационных процедур для физических и юридических лиц, желающих заняться предпринимательской деятельностью, административном контроле цен, противодействии конкуренции, поддержке монополистических образований и т.д. Реализация подобных мер ухудшает инвестиционный климат, не способствует увеличению объемов производства, сокращает занятость, доходы населения, доходную базу регионального бюджета.

Понятно, что описанные схемы представляют собой крайние, идеальные с теоретической точки зрения типы организации хозяйственной деятельности, экономической политики в регионах. На практике элементы либерализма могут переплетаться и сочетаться с элементами протекционизма и административного регулирования [11;12;13].

Механизмы формирования бюджетных средств многообразны, однако можно выделить следующие способы образования бюджетных ресурсов: законодательное разграничение доходов между уровнями



бюджетной системы (государственным, региональным, местным); межбюджетное субсидирование; временное заимствование средств [14].

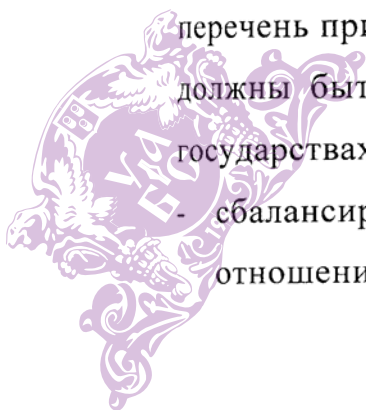
Далее определим понятие межбюджетных отношений. В Бюджетном Кодексе Украины приводится следующее определение: «Межбюджетные отношения – это отношения между государством, Автономной Республикой Крым и местным самоуправлением по поводу обеспечения соответствующих бюджетов финансовыми ресурсами, необходимыми для выполнения функций, предусмотренных Конституцией Украины и законами Украины. Целью регулирования межбюджетных отношений является обеспечение соответствия между полномочиями на осуществление расходов, закрепленных законодательными актами Украины за бюджетами, и бюджетными ресурсами, которые должны обеспечивать выполнение этих полномочий» [16].

Далее обратимся к определению украинского экономиста В. Кравченко: «Міжбюджетні взаємовідносини – це форма взаємозв'язків і взаємозалежностей між окремими ланками системи місцевих бюджетів, а також між місцевими бюджетами та державним бюджетом України» [15, с.257]. Там же подчеркивается, что бюджетные взаимоотношения являются основной составляющей внутригосударственных финансовых отношений.

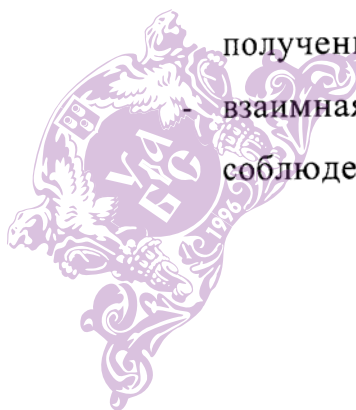
На наш взгляд, понятие межбюджетных отношений неразрывно с основными принципами их организации.

Российский экономист А.Г. Игудин предлагает следующий перечень принципов организации межбюджетных отношений, которые должны быть реализованы как в федеративных, так и в унитарных государствах:

- сбалансированность интересов всех участников межбюджетных отношений;



- усиление заинтересованности органов государственной власти и органов местного самоуправления в повышении уровня собственных доходов бюджета, наиболее полном и своевременном сборе налогов как собственных, так и всего контингента регулируемых доходов;
- повышение ответственности органов власти на каждом уровне за сбалансированность бюджета и бюджетную обеспеченность;
- равенство прав регионов в межбюджетных отношениях, не исключающее их различия в степени соответствия этих прав реально сложившимся условиям для самообеспечения функционирования и социально-экономического развития каждого из них;
- применение в бюджетном регулировании единых для всех регионов, а внутри каждого из них для всех муниципальных образований методологии, критериев, факторов, учитывающих их индивидуальные или групповые особенности;
- распределение и перераспределение средств по вертикали бюджетной системы в целях выравнивания до минимально необходимого уровня бюджетной обеспеченности и социально-экономического развития территориальных образований, отстающих по объективным причинам;
- обязательность компенсации бюджетам недостающих средств в случае уменьшения их доходов или увеличения расходов вследствие решений, принимаемых органами власти другого уровня;
- недопустимость изъятия или централизации без согласования в бюджеты другого уровня собственных доходов, дополнительно полученных доходов или сэкономленных бюджетных средств;
- взаимная ответственность органов власти разных уровней за соблюдение обязательств по межбюджетным отношениям;



- наличие достоверной информации о финансовой обеспеченности территориальных образований, нуждающихся в финансовой поддержке из бюджета другого уровня;
- ясность (прозрачность) и гласность межбюджетных отношений [17;18].

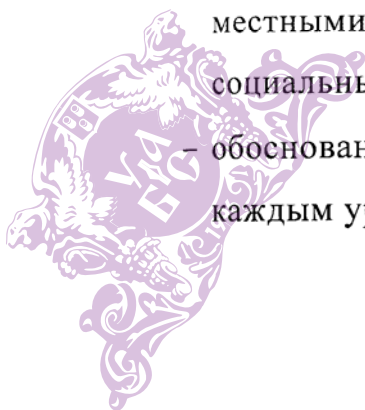
Указанные принципы являются ориентирами и критериями для определения направлений совершенствования межбюджетных отношений и оценки достигнутых результатов. В противном случае не гарантируется системный и комплексный подход для их реформирования.

Построение эффективной государственной политики в сфере межбюджетных отношений должно проходить одновременно с соблюдением следующих начальных требований:

- разграничение расходных полномочий и ответственности между органами власти и управления разных уровней;
- разграничение налоговых полномочий и доходных источников между органами власти и управления разных уровней;
- бюджетное выравнивание и распределение финансовой помощи.

Далее представим расширенную трактовку межбюджетных отношений с учетом приведенных выше их определения, принципов организации и начальных условий. В общем виде межбюджетные отношения представляют собой:

- распределение расходов, предполагающее разделение и правовое закрепление между общегосударственным, региональным и местными уровнями ответственности за выполнение отдельных социальных и экономических функций;
- обоснование величины расходов, адекватное закрепленным за каждым уровнем бюджетной системы полномочиям;



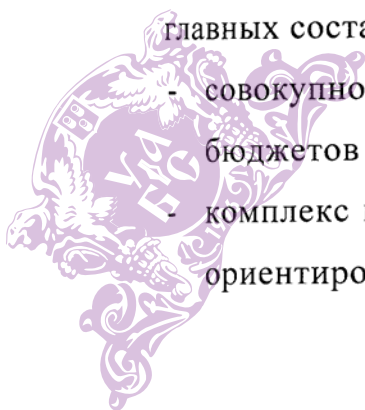
- распределение доходов, предусматривающее определение и правовое закрепление источников доходов бюджетов всех уровней;
- формы поддержки регионов, подразумевающие определение и правовое закрепление критериев организации межбюджетных финансовых потоков, исходя из территориальной структуры расходов и сводного финансового потенциала территорий [19].

Таким образом, межбюджетные отношения можно представить в виде двух блоков: разграничение (закрепление) расходов и доходов; бюджетное (а точнее межбюджетное) регулирование. Последний состоит из двух подблоков: распределение регулирующих доходов по нормативам, утверждаемым на временной основе, между бюджетами разных уровней; перераспределение средств из бюджета одного уровня в другой в разных формах.

Основу механизма бюджетного регулирования в странах с рыночной экономикой составляет организация целостной системы экономических отношений. Бюджетное регулирование - это совокупность механизмов, координирующих финансовые взаимосвязи. Бюджетное регулирование обеспечивает существование бюджетной системы в условиях целостности и единства государства и ориентировано на широкий спектр интересов всех участников бюджетного процесса в решении финансовых проблем, возникающих при закреплении определенного порядка бюджетного устройства и управлении бюджетным процессом страны.

Модель бюджетного регулирования должна включать три главных составляющих бюджетного устройства страны:

- совокупность механизмов формирования доходного потенциала бюджетов всех уровней;
- комплекс мер по организации исполнения бюджетов всех уровней, ориентированных на формирование рациональной структуры



расходов, на оценку социальной эффективности расходов и учет региональных интересов в процессе рассмотрения и утверждения федерального бюджета и на единую систему контроля над исполнением как доходной, так и расходной частей всех бюджетов; - систему межбюджетных отношений, включающих как механизмы разграничения расходных и доходных полномочий и ответственности, так и взаимоувязанную систему методов оказания финансовой помощи бюджетам нижестоящих уровней, причем за счет финансовой помощи осуществляется, прежде всего, поддержка регионов, а не их развитие [4;20].

Сильно затянувшийся экономический кризис в Украине во многом препятствует созданию эффективной модели взаимоотношений между субъектами всех уровней бюджетной системы нашего государства. Кризис в украинской экономике в контексте проблем межбюджетных отношений имеет несколько значительных особенностей.

1. Падение объемов производства в экономике в 1992-1999 гг. являлось самым длительным, объемным и глубоким за всю историю мирового экономического развития, в результате чего сильно сужены возможности государственного бюджетного регулирования на всех уровнях.
2. Экономический кризис затронул реальный сектор экономики во всех без исключения регионах Украины. Темпы падения объемов производства различались от региона к региону, но несущественно.
3. Кризис носит не классически структурный характер, а является, как выразились В. Лексин и А. Швецов, «консервативно-выжидательным». Особенностью его является то, что большинство убыточных и нерентабельных предприятий не ликвидируется либо замещается рентабельными звеньями, как это происходит во всех

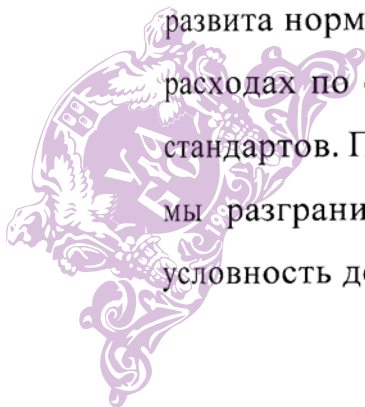
экономически развитых странах, «а как бы находится в ожидании экономического подъема и собственного возрождения в прежнем виде» [21, с.23]. Вследствие этого усиливается степень нагрузки на региональные и местные бюджеты, в которых находится большое количество таких предприятий.

Главными же последствиями экономического кризиса являются: с одной стороны, более чем двукратное ухудшение состояния главного налогоплательщика – реального сектора экономики; с другой стороны, резкое падение покупательной способности большей части населения страны, что усиливает нагрузку на бюджеты, вследствие увеличения финансирования социальной сферы.

Российские экономисты Христенко и Лавров отмечают, что любая система межбюджетных отношений должна ориентироваться на достижение экономической эффективности, социальной справедливости и политической стабильности [22, с.4]. Однако одновременное достижение этих целей практически невозможно и сталкивается с большими трудностями, но найти между ними определенный компромисс вполне возможно.

Как отмечается во многих публикациях, действующая система межбюджетных отношений в Украине не в состоянии оптимальным образом разрешить задачи, направленные на достижение хотя бы одной из вышеперечисленных целей [23-26].

Сегодня до конца не обоснованы и не закреплены расходные полномочия для каждого уровня бюджетной системы, недостаточно развита нормативная база для обоснования потребностей в бюджетных расходах по обеспечению государственных минимальных социальных стандартов. Поэтому определенная эмпиричность существующей системы разграничения доходов между уровнями бюджетной системы, условность действующей методики определения бюджетных дотаций и



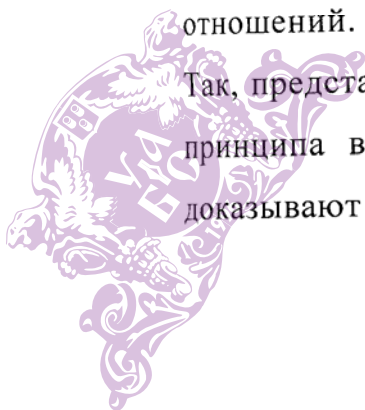
субвенций, а также суммы средств, перечисляющихся в вышестоящие бюджеты, носит ярко выраженный конфликтный характер.

Экономической эффективности в использовании бюджетных ресурсов нет, потому что у региональных, и особенно местных властей отсутствуют стабильные доходные источники, а распределение финансовой помощи наказывает регионы, повышающие собственные доходы и сокращающие нерациональные расходы.

Социальная справедливость не достигается, поскольку финансовая поддержка регионов не имеет четкой стратегии и критериев выравнивания межрегиональных различий.

Политической стабильности нет в силу того, что не произошло полного реального разделения власти на законодательную, исполнительную и судебную. В этих условиях власть не имела возможности делегировать в полном объеме соответствующие функции законодательному и судебному институтам. После ликвидации партийных комитетов эти функции переняли на себя администрации различных уровней, создав достаточно жесткую, управляемую из центра властную вертикаль. Распределение расходных полномочий, доходных источников и финансовой помощи недостаточно «прозрачно», не имеет четкой законодательной базы, подвержено лоббированию и неформальным согласованиям [22;27].

На страницах ведущих украинских экономических изданий постоянно ведется неявное и тщательно завуалированное состязание за умы между экономистами, исследующими проблему межбюджетных отношений. Авторы пытаются лоббировать интересы своих регионов. Так, представители регионов-реципиентов настаивают на соблюдении принципа выравнивания в структуре межбюджетных отношений и доказывают экономическую эффективность таких мероприятий;



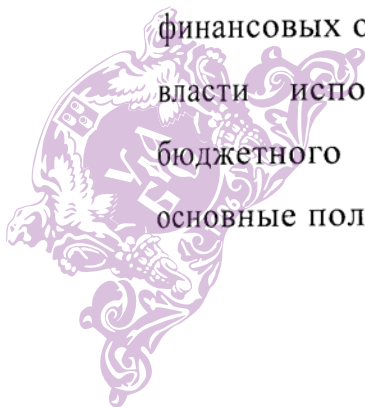
представители регионов-доноров предлагают рекомендации, в основе которых лежит принцип справедливости.

На наш взгляд, эффективную политику бюджетного выравнивания не стоит проводить, опираясь лишь на один из упомянутых выше принципов, а необходимо найти их оптимальное сочетание с учетом сложившегося экономического положения Украины. Государство всегда стояло и будет стоять перед дилеммой, которая характерна не только для бюджетной, но и для общеэкономической политики, - либерализм или выравнивание. И в оптимальном разрешении данной дилеммы и заключаются распределительная и социальная функции государства.

Реформирование бюджетных взаимоотношений в Украине продвигается вперед темпами значительно более медленными, чем реформирование всей экономики в целом, и это может стать в ближайшем будущем серьезной помехой для наметившегося экономического роста. В связи с этим, проблемы совершенствования межбюджетных отношений в нашей стране требуют своего незамедлительного решения.

## **1.2. Специфика организации межбюджетных отношений с использованием принципов бюджетного федерализма**

В настоящее время в зарубежных странах при организации финансовых отношений между различными уровнями государственной власти используются две основные теоретические концепции: бюджетного унитаризма и бюджетного федерализма. Определим основные положения данных концепций.





Под бюджетным унитаризмом понимается система организации финансовых отношений между различными уровнями власти, характеризующаяся высокой степенью влияния центральных органов управления. Принципы организации межбюджетных отношений в основном определяются «вверху», «низам» же отводится лишь пассивная роль. В рамках бюджетного унитаризма политика центрального правительства направлена на обеспечение одинакового уровня предоставления услуг общественного сектора экономики по всей территории государства [15].

Концепция бюджетного федерализма<sup>1</sup> имеет значительно более весомое научное экономическое наследие, чем бюджетный унитаризм. Многие выдающиеся экономисты современности занимались изучением данной проблемы, начиная с середины 50-х годов. Проблемы бюджетного федерализма очень часто освещаются в российских экономических журналах, особенно начиная с 95 года [28-35]. Он становится все более актуальным и для других государств постсоветского пространства, в частности и для Украины.

Отвечая на вопросы, что же скрывается под бюджетным федерализмом, какое можно дать ему определение, это ли «федерализм» в его политическом понимании или же все-таки субъект финансовых отношений, Лексин и Швецов утверждают, что «в строго научном смысле теории бюджетного федерализма, равно как и канонического определения самого понятия не существует» [21, с.19], и с ними трудно не согласиться: это понятие настолько емко и многогранно.

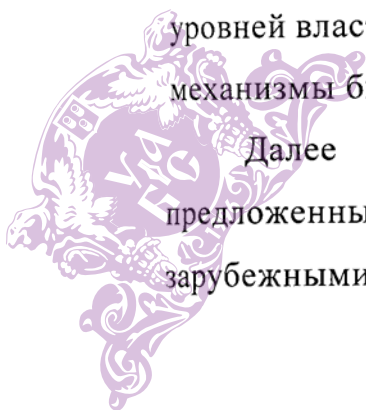
Экономисты используют термин «федерализм» в несколько ином смысле, чем политики. Согласно общепринятому аспекту данного

<sup>1</sup> В экономической литературе постсоветских стран в основном используется понятие «бюджетный федерализм», реже «бюджетно-налоговый федерализм». Зарубежная экономическая литература оперирует понятием «фискальный федерализм».

понятия федерализм представляет собой политическую систему, в которой конституция гарантирует как центральным, так и местным органам государственного управления определенный уровень автономии и власти. Для экономистов же понятие «федерализм» неразрывно связано с понятием «бюджетный федерализм», которое предполагает наличие многоуровневой структуры государственной власти, каждое звено которой предлагает производство определенных видов государственных услуг [36].

Одни из основоположников теории бюджетного федерализма Ричард Масгрейв и Уоллас Оутс в своих работах указывают, что основным объектом ее изучения является определение функций различных уровней государственной власти и соответствующих фискальных инструментов, позволяющих выполнять эти функции [37;38]. Еще около ста лет тому назад франко-американский экономист Алексис де Токвилль заметил: «Федеральная система была создана с целью сочетания различных преимуществ, присущих как большому, так и малому государствам» [39, с.163]. Однако для того, чтобы реализовать эти «различные преимущества» необходимо точно знать, какие функции, механизмы и инструменты должны быть централизованы, а какие необходимо использовать на локальном уровне. Являясь одной из составляющих государственных финансов, бюджетный федерализм изучает вертикальную структуру государственного сектора. Используя инструменты позитивного и нормативного экономического анализа, исследуются роль различных уровней власти в структуре государственных финансовых отношений и механизмы бюджетно-налоговых взаимоотношений этих уровней.

Далее приведем определения бюджетного федерализма, предложенные различными экономистами, отечественными и зарубежными.



Бюджетный федерализм – это принцип разделения полномочий между федеральными и региональными властями в финансовой сфере, основанной на приоритете федерации [40].

Бюджетный федерализм – это разделение ответственности федерального, регионального и местного уровней власти за решение конкретных экономических и социальных проблем в соответствии с федеративным устройством страны; разграничение на этой основе доходов и расходов бюджетов разных уровней [41].

Бюджетный федерализм – это отношения на основе сочетания принципов централизма и децентрализма между государственными и региональными органами власти по поводу формирования и реализации бюджетной политики государства, разграничения бюджетно-налоговых полномочий, расходов и доходов, распределения и перераспределения последних между государственным бюджетом и консолидированными региональными бюджетами при высокой степени самостоятельности территориальных бюджетов, исходя из необходимости единства общегосударственных интересов и интересов населения, проживающего на территориях субъектов федерации и входящих в них муниципальных образований [16].

Бюджетный федерализм - это форма бюджетного устройства в федеративном государстве, которая предполагает реальное участие всех звеньев бюджетной системы в едином бюджетном процессе, в равной степени ориентированном и на учет интересов всех участников бюджетного процесса [4].

Бюджетный федерализм – это форма организации внутренних межправительственных финансовых отношений, для которой присущи следующие отличительные черты:



- четкое распределение расходов разных уровней власти и предоставление им возможности самостоятельно формировать собственную доходную базу;
- межправительственные финансовые отношения должны строиться на основе договорно-правовых форм их организации;
- наличие механизмов организации этих взаимоотношений не только со стороны центральных органов власти, но и региональной и местной [15].

Сущность бюджетного федерализма раскрывается через следующие четыре основных принципа:

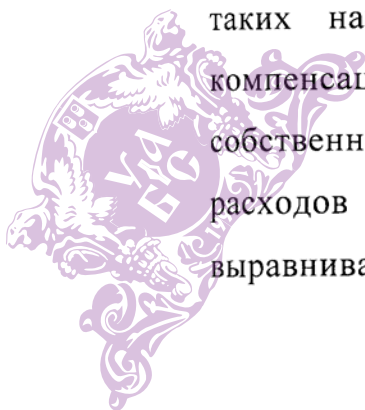
- единство общегосударственных интересов и интересов населения как основа сбалансированности интересов всех уровней власти по бюджетным вопросам;
- сочетание принципов централизма и децентрализма при разграничении бюджетно-налоговых полномочий, расходов и доходов, распределении и перераспределении последних в консолидированные региональные бюджеты на объективной основе;
- высокая степень самостоятельности бюджетов и ответственности органов власти каждого уровня за сбалансированность бюджета, бюджетную обеспеченность, исходя из налогового потенциала на соответствующей территории, имея в виду и предоставление им необходимой для этого налоговой инициативы;
- активное участие регионов в формировании и реализации бюджетно-налоговой политики государства, включая межбюджетные отношения.

Только совокупность всех четырех основных принципов бюджетного федерализма может обеспечить наиболее полную его реализацию [17].



Анализ построения бюджетно-налоговых систем в государствах федеративного устройства (или с достаточно высокой самостоятельностью образующих их территориальных единиц) позволяет выделить следующие универсальные положения, которые в совокупности выражают суть стандартной модели бюджетного федерализма:

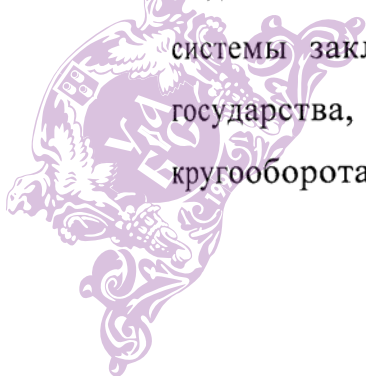
- сосуществование нескольких уровней бюджетно-налоговой системы, соответствующих уровням территориально-политического и территориально-административного устройства страны;
- законодательное или договорное распределение полномочий и ответственности каждого из указанных уровней власти за конкретные направления и виды деятельности на соответствующей территории;
- наличие устойчивых представлений (они могут быть закреплены в нормативах) о величине необходимых и достаточных расходов для самостоятельной реализации каждым уровнем власти его полномочий и ответственности;
- сложившиеся в соответствии с законом и исходящее из критериев достаточности для покрытия нормативно распределяемых расходов закрепление за каждым уровнем бюджетно-налоговой системы (государственным, региональным, местным) налоговых и неналоговых доходных источников;
- установление в классификации расходов государственного и региональных бюджетов специальных позиций финансирования таких направлений региональной политики государства, как компенсация нижестоящим бюджетам недостаточности их собственных средств для покрытия нормативно распределяемых расходов (так называемое «горизонтальное бюджетное выравнивание» с помощью дотаций, субсидий, субвенций),



реализация программ селективной поддержки развития отдельных регионов, принятие мер по чрезвычайной поддержке депрессивных территорий и т.п. при этом законодательно устанавливаются процедуры обоснования соответствующих расходов, их распределения не только между бюджетами, но и между конечными получателями – финансируемыми из бюджета предприятиями и организациями, группами населения [21;42].

Главное в понимании проблем бюджетного федерализма является то, что они не ограничиваются сферой межбюджетных отношений, а естественным образом пронизывают всю бюджетную систему страны. Бюджетный федерализм выступает неким посредником обмена в системе «экономика - государство - экономика», где государство само по себе является целой системой субъектов. Конкретные же воплощения концепции бюджетного федерализма опираются на определенное сочетание двух взаимодополняющих тенденций: конкуренции между региональными органами на «рынке» социальных услуг, с одной стороны, и выравнивания условий этой конкуренции и обеспечения на всей территории страны общенациональных минимальных стандартов, с другой.

Реальная сущность бюджетного федерализма представляет собой взаимодействие экономических и политических интересов властных уровней и структур государства, направленных на формирование, присвоение, распоряжение и использование денежных ресурсов общества посредством системы налогов, платежей, сборов и системы бюджетных ассигнований и расходов. Именно в рамках данной системы заключен процесс финансового обращения внутри самого государства, выражающийся в специфических финансовых кругооборотах бюджетных денежных ресурсов между их источниками



(юридическими и физическими лицами), органами власти и субъектами присвоения ресурсов.

Таким образом, бюджетный федерализм есть одно из сложнейших направлений экономических реформ, охватывающих область экономических, финансовых и политических отношений.

Принято разделять бюджетный федерализм на две сферы: внутреннюю и внешнюю. Внутренняя сфера выполняет функции централизации, распределения и перераспределения бюджетных средств между уровнями государственной власти. Внешняя же сфера выражает конечную предназначенность бюджетных отношений, осуществляя «обслуживание» государством общества. При этом, чем оно получается дешевле, тем эффективнее система бюджетного федерализма.

Одной из центральных проблем бюджетного федерализма является бюджетное выравнивание, которое подразделяется на вертикальное и горизонтальное.

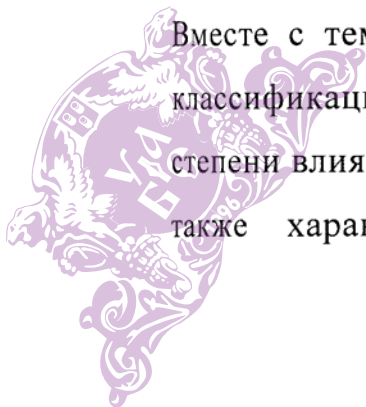
Вертикальное выравнивание - это процесс достижения баланса между объемом обязательств каждого уровня власти по расходам с потенциалом его доходных ресурсов (налоговых поступлений). На вышестоящий уровень накладываются обязательства: в случае, если потенциальные возможности по обеспечению доходной части на нижестоящем уровне недостаточны для финансирования возложенных на него функций, центральное правительство обязано предоставить этому региональному или местному органу власти недостающие бюджетные ресурсы. Центральное правительство, обладая гораздо большими, чем любой регион, возможностями экономического регулирования и объемами налоговых поступлений, должно компенсировать дисбаланс региональных бюджетов за счет средств, аккумулированных на уровне государственного бюджета.

Вертикальное выравнивание непременно должно сочетаться с горизонтальным, означающим пропорциональное распределение налогов и дотаций между регионами для устранения неравенства в возможностях различных территорий, вызванных территориальным фактором. Таким образом получается, что к расходам государственного бюджета на решение социально-экономических задач общегосударственного масштаба добавляются еще и расходы на достижение сбалансированности бюджетной системы.

Если говорить упрощенно, то система бюджетного выравнивания определяет такое взаимодействие между государственным бюджетом и регионами, которое позволяет любому гражданину, проживающему на территории данного государства, получать определенный уровень общественных услуг, независимо от того, на территории какого региона он проживает.

Тем не менее, само по себе бюджетное выравнивание не является решающим признаком бюджетного федерализма, ибо может иметь место и в унитарном государстве. Оно, таким образом, лишь по форме выражает отношения бюджетного федерализма, а по своей сущности выступает как объективно необходимый способ функционирования единого государства, единой финансовой и экономической системы общества. Оно объединяет государство, его народы, его граждан.

Каждое государство имеет свою собственную модель бюджетного федерализма, сложившуюся при наличии конкретных экономических политических и исторических условиях и присущую только ему. Вместе с тем в мировой практике широко применяются различные классификации моделей бюджетного федерализма. Согласно роли и степени влияния центральных органов государственного управления, а также характера межрегиональных бюджетных связей модели





бюджетного федерализма бывают децентрализованными и кооперативными.

К первым относятся модели, характеризующиеся значительной фискальной автономией региональных и местных органов управления, слабостью связей между различными уровнями власти, сравнительно ограниченным сотрудничеством. В этих моделях центральные органы государственной власти практически не занимаются проблемами бюджетного выравнивания, практически не уделяется внимания имеющемуся межрегиональному фискальному дисбалансу. Таким образом, в данной модели, местная власть полагается только лишь на собственные ресурсы. Подобная модель бюджетного федерализма характерна, прежде всего, для США.

Кооперативные модели бюджетного федерализма, напротив, характеризуются тесным сотрудничеством разных уровней власти, активной политикой центральной власти, направленной на преодоление фискальных дисбалансов и финансовое выравнивание. В этих моделях органы государственного управления активно вовлечены в процесс обеспечения единых стандартов государственных услуг в пределах всей территории страны. Кооперативные модели бюджетного федерализма характерны для большинства федеративных европейских государств, в частности, для ФРГ и Австрии [15;43;44;45].

В основе еще одной классификации моделей бюджетного федерализма лежат механизмы закрепления доходных источников за различными уровнями бюджетной системы. В связи с этим рассматриваются три различных модели.

Первая из них базируется на полном распределении отдельных налогов между различными уровнями бюджетной системы и на закреплении их в законодательном порядке за этими уровнями. Вторая основывается на зафиксированном в законодательстве паевом

распределении основных налогов между разными административными уровнями власти и на соответствующем закреплении этих частей за уровнями бюджетной системы. Третья модель характеризуется применением разными уровнями власти общей базы налогообложения. При этом каждый уровень устанавливает свою собственную ставку налогообложения, причем общая ставка образуется с помощью суммирования ставок разных уровней власти [15].

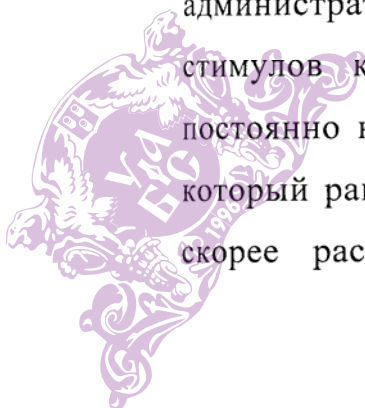
Российские экономисты Алексей Лавров и Виктор Христенко предлагают к рассмотрению пять принципиальных моделей построения межбюджетных отношений: советскую, китайскую, американскую, канадскую, германскую. Рассмотрим их основные характеристики.

#### 1. Советская модель.

Единый бюджет, сложенный по принципу “матрешки” (вышестоящие власти утверждают нижестоящие бюджеты, в итоге получается государственный бюджет СССР). Расходы расписаны сверху донизу, изменить что-то на местах нельзя. Но зато каждому бюджету приписаны доходы, покрывающие утвержденные потребности.

Нормативы отчислений от налогов в бюджеты территорий индивидуальные (от 2 до 100% налога с оборота). Если кому-то не хватает 100% собранных налогов, из вышестоящего бюджета дают индивидуальную дотацию. Ни о какой бюджетной самостоятельности региональных и местных властей нет и речи.

Такая модель может существовать только в партийно-административном государстве. Эффективность низка (ни у кого нет стимулов к увеличению доходов и рационализации расходов), постоянно нарастает нагрузка на бюджет самого высокого уровня, который рано или поздно рушится. Тогда все начинают как можно скорее растаскивать его остатки. Социальная справедливость,



несмотря на лозунги, не обеспечивается (денег дают всем понемногу “от достигнутого”).

## 2. Китайская модель.

Вариант советской модели с элементами “одноканальной” системы.

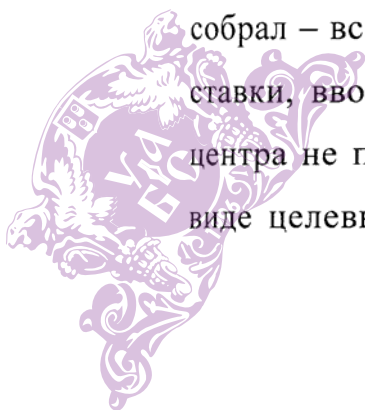
Налоги собираются региональными властями, центр определяет (частично по формулам, но в основном по договоренности), кому сколько оставить. Практикуются задания по перечислению налоговых платежей в центральный бюджет. В дела провинций, справляющихся с заданием, никто особо не вмешивается, фактически они отданы “на кормление” региональной клике. Не справившихся с налоговым “оброком” наместников снимают с должности, а, может быть, даже исключают из Партии.

В принципе такая модель совместима с экономическим ростом в наиболее развитых или получивших привилегии регионах. Однако стимулов для рационального использования бюджетных средств нет (коррупция, кумовство, сращивание госаппарата с бизнесом, торг вокруг бюджетных ресурсов). Социальная справедливость не обеспечивается (перераспределение между провинциями незначительное).

## 3. Американская модель.

Классический бюджетный федерализм.

Федерация, штаты и муниципалитеты имеют собственные “непересекающиеся” налоги и даже автономные налоговые службы. Отчислений от федеральных налогов в бюджеты штатов нет. Сколько собрал – все твое, никто не отберет. Хочешь жить лучше – повышай ставки, вводи новые налоги или выпускай облигации, но денег из центра не проси. Финансовая помощь распределяется в основном в виде целевых субвенций по формулам (торг уместен на стадии их



конструирования, но не исполнения). Цели определяются исходя из общенациональных приоритетов.

Самая высокая экономическая эффективность. Социальная справедливость – выше, чем в советской и китайской моделях, но ниже, чем в канадской и германской. Объем перераспределения финансовых ресурсов относительно невелик, межрегиональные контрасты довольно значительны. Спасают общенациональные социальные программы и мобильность населения (не понравилось – уехал в другой штат).

#### 4. Канадская модель.

Социально ориентированный вариант американской модели.

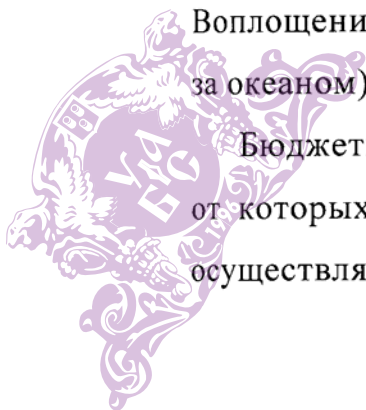
Налоги частично “непересекающиеся”, но есть и общие. При разделении налоговых поступлений широко применяется метод “дотирования” ставок: провинции и муниципалитеты имеют право добавлять свои ставки к базовой федеральной ставке. Разнообразные и весьма изощренные схемы выравнивания бюджетной обеспеченности.

Близкое к оптимальному сочетание экономической эффективности и социальной справедливости. Многие элементы (дотирование ставок, схемы выравнивания) могут быть адаптированы в федеративных государствах. Однако прямое копирование всей модели может дать всплеск сепаратизма, так как она предполагает достаточно “рыхлую” федерацию.

#### 5. Германская модель.

Воплощение идеологии “кооперативного” (а не “конкурентного”, как за океаном) федерализма.

Бюджетная система базируется на “общих” налогах, поступления от которых распределяются между всеми ее уровнями. При этом осуществляется их частичное перераспределение (т.е. имеет место



дифференциация нормативов отчислений) так, чтобы сократить разрыв между “богатыми” и “бедными” землями. Прямая финансовая помощь из вышестоящих бюджетов относительно невелика, но зато есть многочисленные и весьма крупные федеральные и совместные программы регионального развития. Расходные полномочия распределены в соответствии с принципами “классического” бюджетного федерализма.

Обеспечивается социальная справедливость, но за счет некоторого ущерба экономической эффективности [46;47].

В последнее время принципы бюджетного федерализма все шире применяются и унитарными государствами при построении системы межбюджетных отношений. Кроме этого, бюджетный федерализм непосредственно связан с понятием бюджетной децентрализации, которая является одной из его основных составляющих. А политика бюджетной децентрализации в последние десятилетия характерна для множества стран, будь они федеративными и унитарными, индустриально развитыми или развивающимися, бедными или богатыми. Данной экономической категории и будет уделено основное внимание в следующем подразделе нашей работы.

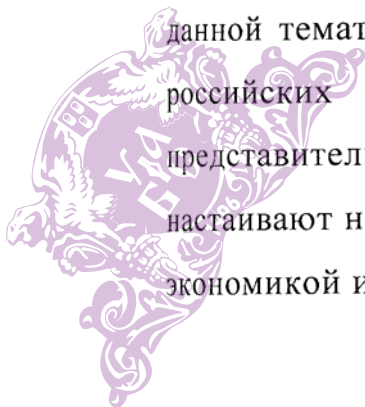
### **1.3. Исследование взаимосвязи между децентрализацией бюджетной системы и экономическим ростом**

В развивающихся странах и странах с переходной экономикой в последнее время становится модным проводить и пропагандировать политику бюджетной децентрализации, основной целью которой является изменение соотношения степени влияния центральных и местных органов государственной власти на макроэкономическую

ситуацию в стране. Долгое время в абсолютном большинстве данных стран фактически существовала монополия центрального правительства на производство общественных благ. И сравнение степени фискальной децентрализации в высокоразвитых странах, среди которых имеются как унитарные, так и федеративные государства, со странами с низким уровнем развития приводит экономистов к мысли, что децентрализация и экономический рост являются высококоррелируемыми категориями, причем их взаимосвязь должна характеризоваться положительным коэффициентом. Некоторые из экономистов даже берут на себя смелость утверждать, что фискальная децентрализация является одним из главных спутников на пути к самоподдерживающему экономическому росту.

Децентрализация доходов и расходов государственного бюджета кажется правильным шагом на пути к повышению эффективности государственного сектора, сокращению бюджетного дефицита и экономическому росту. Основой для данной аргументации является тот факт, что органы местного самоуправления обладают более совершенной информацией о локальных предпочтениях и нуждах, и таким образом способны производить и распределять общественные блага с большей экономической эффективностью, что, в конечном счете, приведет к локальному, и, как следствие, национальному экономическому росту.

Рассуждения, подобные вышеизложенным, в явном или неявном виде содержатся в абсолютном большинстве научных публикаций по данной тематике, постоянно появляющихся в ведущих украинских и российских экономических журналах [48-52]. Вместе с тем представители органов государственной исполнительной власти настаивают на дальнейшем укреплении роли государства в управлении экономикой и на увеличении степени централизации [53].

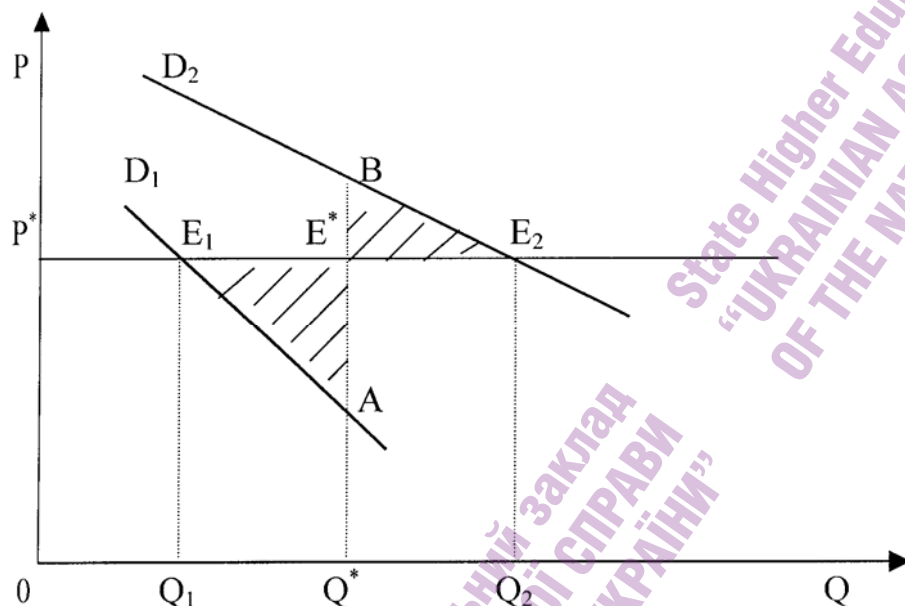


Дать ответ на вопрос, что же лучше: бюджетная централизация или децентрализация призвана ранее теория бюджетного федерализма, частично рассмотренная нами выше. Бюджетный федерализм является одним из основных объектов исследования экономики государственного сектора и отражает сложную схему взаимоотношений между бюджетами различных уровней. Бюджетный федерализм предполагает предоставление всем звеньям государственной структуры фактической, а не только конституционной автономии для принятия решений.

Один из основателей теории бюджетного федерализма Оутс пишет: «Традиционная теория фискального федерализма изучает общие нормативные требования по установлению функций различным уровням государства и предоставлению соответствующих фискальных инструментов, необходимых для выполнения этих функций... Децентрализованные уровни государства имеют право на существование при производстве общественных благ, потребление которых ограничено в рамках общин» [36, с.1121].

Децентрализация государственного сектора экономики уместна в той мере, в какой она позволяет эффективнее выполнять его функции. В экономической теории принято рассматривать локальные и общегосударственные общественные блага, производство которых и является одной из основных функций государства. Естественно, что при производстве общегосударственных благ фискальная децентрализация приведет к снижению экономической эффективности таких мероприятий. Предоставление общественных благ на локальном уровне эффективнее при наличии самостоятельности принятия решений у органов местного и регионального управления. В качестве доказательства данного утверждения приведем следующую модель [2, с.249].

Рассмотрим два региона, имеющих различные функции спроса ( $D_1$  и  $D_2$ ) на общественное благо (см. Рис. 1.1). Предположим, что издержки предоставления данного блага постоянны и составляют  $P^*$ .



**Рис.1.1. Централизованное и децентрализованное предоставление общественного блага двум регионам**

В случае бюджетной децентрализации первый регион будет потреблять благо в размере  $Q_1$ , второй –  $Q_2$ . При осуществлении централизованной поставки потребление обоих регионов характеризуется точкой  $Q^*$ , что приводит к потере полезности, соответствующей сумме площадей треугольников  $F_1F^*L$  и  $F_2F^*K$ .

Таким образом, в рассмотренной ситуации централизация фискальной политики приводит к снижению ее экономической эффективности и не способствует региональному экономическому росту. Однако при наличии асимметричной информации и внешних эффектов эффективность бюджетной децентрализации намного снижается.

Приведем еще одну цитату Оутса: «...при отсутствии экономии в издержках при централизованном предоставлении локального



общественного блага и межобщинных внешних эффектов уровень благосостояния будет, по меньшей мере, таким же высоким (а обычно выше), если Парето-эффективный уровень потребления будет производиться в каждой общине» [38, с.54].

Далее сформулируем теорему о децентрализации: если децентрализация не влияет на уровень издержек, то такое принятие решений в отношении локального общественного блага либо эффективнее централизованного, либо, по крайней мере, не уступает ему с точки зрения эффективности. Дополнительные издержки, связанные с децентрализацией, возникают при наличии экономии на масштабе. Централизация и связанная с ней стандартизация очень часто позволяют не только снижать затраты административного характера, но и удешевлять непосредственно производство единицы общественного блага.

При проведении политики бюджетной децентрализации эффективность функционирования государственной бюджетно-налоговой системы может повыситься за счет, как минимум, двух факторов. Во-первых, повысится качество используемой информации, потому что местные власти, с одной стороны, могут быстрее и качественнее выяснить желания и предпочтения граждан, и с другой стороны, способны более эффективно управлять издержками. Во-вторых, всегда имеется определенное политическое давление со стороны центральной власти, проявляющееся в асимметрии распределения бюджетных средств между регионами. Можно сказать о возникновении «регионов-любимчиков» и «регионов-байстрюков».

Эти негативные явления частично или полностью могут быть нивелированы в результате передачи местным и региональным органам власти дополнительных бюджетных полномочий. Кроме этого, проведенные американскими экономистами эконометрические

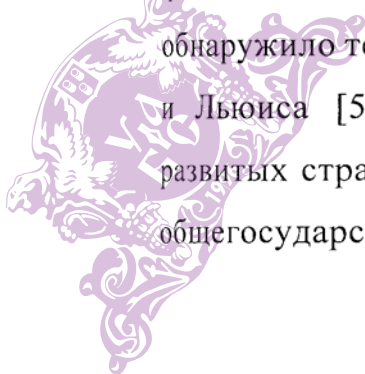


исследования подтвердили гипотезу о том, что эффект от бюджетной децентрализации тем выше, чем эластичнее спрос на общественные блага со стороны индивидуумов и чем значительнее его региональная дифференциация [54;55;56].

Децентрализованная бюджетная система, в которой решения принимаются на разных уровнях, более эффективна. В такой системе соотношение между уровнем налогообложения, а также качеством и количеством получаемых взамен бюджетных услуг со временем «подстраивается» под интересы и предпочтения населения разных регионов и муниципалитетов. В результате каждая гривна, поступившая в виде налогов, начинает приносить обществу и гражданам большую отдачу. Но для того чтобы эта идеальная модель работала, необходим целый ряд внешних по отношению к бюджетной системе и внутренних условий. К этому вопросу мы вернемся в конце подраздела.

Любая теоретическая концепция нуждается в подтверждении на основе полученных практических результатов. Экономисты активно занимаются исследованием взаимосвязи между уровнем фискальной децентрализации и экономическим ростом, начиная с середины 70-х годов. Однако еще в 50-х годах английские экономисты Мартин и Льюис замечают: «...слабость местных органов власти по отношению к центральному правительству является одной из самых отличительных особенностей слабо развитых стран» [57, с. 231].

Проведенное в середине 80-х годов исследование степени фискальной децентрализации в 43 развитых и развивающихся странах обнаружило тенденцию, полностью подтверждающую выводы Мартина и Льюиса [58]. В подмножестве, включающем 18 индустриально развитых стран, доля расходов центрального правительства в валовых общегосударственных расходах составила 65%, тогда как в



подмножестве, состоящем из 23 развивающихся стран, соответствующая доля составляет 89%.

К аналогичным результатам пришли в ходе проведения и других исследований [59;60]. Однако из этого совсем не следует, что увеличение степени фискальной децентрализации автоматически приведет к возрастанию темпов экономического роста и к увеличению благосостояния нации. Напротив, многие экономисты считают, что фискальная децентрализация государственных финансов является скорее следствием, а не причиной экономического роста. Приведем следующую цитату: «Децентрализация вероятнее всего приходит с достижением более высокого уровня экономического развития» [61, с. 391].

На наш взгляд, между фискальной децентрализацией и экономическим ростом существует сложная взаимозависимость, характеризующаяся наличием обратной связи. И проводя политику фискальной децентрализации либо централизации, следует принимать во внимание многочисленные факторы экономического развития, среди которых не последнюю роль должны играть особенности государственной политической системы и исторически сложившихся взаимоотношений между ее различными звеньями.

Последнее десятилетие уходящего века прошло под знаком ослабления центральной власти и усиления роли региональных и местных органов управления в развивающихся странах и странах с переходной экономикой. Однако стоит заметить, что эмпирические доказательства того факта, что бюджетная децентрализация в этих странах действительно способствует экономическому росту, практически отсутствуют как в отечественной, так и в международной экономической литературе.

С нехваткой эмпирических исследований и эконометрических моделей, описывающих данную проблему, столкнулись и китайские экономисты, изучающие данную проблематику: «Несмотря на высокий интерес, существует очень мало эмпирических исследований взаимосвязи между фискальной децентрализацией и экономическим ростом в развивающихся странах в общем, и в Китае в частности» [62, с. 222].

Поэтому остановимся на рассмотрении методики, на основе которой станет возможным построение эконометрической модели, описывающей влияние бюджетной децентрализации на экономический рост. Вначале рассмотрим проблемы измерения уровня бюджетной децентрализации. В международной экономической литературе по бюджетному федерализму уровень децентрализации рассчитывается как отношение суммы доходов и расходов местных бюджетов к общей совокупности доходных и расходных статей национального бюджета.

Однако для нашей страны как, впрочем, и для большинства стран с переходной экономикой характерно наличие следующей ситуации: государство централизованно взимает большую часть налоговых поступлений, которые впоследствии перераспределяются между территориями в виде дотаций, субсидий или субвенций из Государственного бюджета Украины.

Таким образом, величина налоговых и других поступлений на региональном уровне очень часто не соответствует величине региональных бюджетных расходов. Поэтому на наш взгляд объем реальных бюджетных доходов, собранных регионом, не является объективной характеристикой региональной фискальной автономии. Реальным индикатором степени бюджетной децентрализации национальной экономики будем считать отношение региональных



бюджетных расходов, измеренных на одного жителя данной территории, к государственным расходам на одного жителя.

При исследовании факторного влияния на региональный экономический рост в международной экономической литературе принято использовать Барро-модель экономического роста, названную так по имени ее создателя - американского экономиста Роберта Барро [63;64;65]:

$$Y_{st} = \beta_m M_{st} + \beta_n N_{st} + \beta_{cd} DC_{st} + u_{st}, \text{ где} \quad (1.1)$$

- $M_{st}$  – множество переменных, постоянно включаемых в регрессионную модель экономического роста;
- $N_{st}$  – подмножество переменных, которые в экономической теории относят к важным объясняющим показателям экономического роста;
- $DC_{st}$  – подмножество переменных, представляющих особый интерес для исследователя;
- $s$  – регион страны либо страна в зависимости от пространственных данных исследования;
- $t$  – период (чаще всего год).

Множество  $M_{st}$  обычно включает такие переменные, как индекс роста региональных (общегосударственных) трудовых ресурсов и отношение региональных (общегосударственных) доходов бюджета к ВВП. Во многих исследованиях экономического роста в подмножество  $N_{st}$  включаются следующие переменные: степень открытости экономики, индекс инфляции и в последнее время долю инвестиций в региональном (национальном доходе).

В качестве исследуемой переменной предлагаем включить рассмотренный нами выше индикатор степени бюджетной децентрализации экономики: отношение региональных бюджетных расходов на одного жителя данной территории к общегосударственным расходам на одного жителя страны.

Исследования влияния бюджетной децентрализации на экономический рост, проведенные в последние годы специалистами Мирового Банка, дали неоднозначные результаты. Джефф Хатер и Энвар Шах, исследуя множество политических и экономических показателей развития 18 государств, обнаружили положительную зависимость между фискальной децентрализацией и экономическим ростом [66]. Альтернативное исследование экономических характеристик 46 стран, проведенное китайскими экономистами, говорит об отрицательной корреляции [67;68]. Однако стоит заметить, что структура рассматриваемых в регрессионном уравнении экономического роста переменных существенно отличалась. В первой работе в модель были включены, помимо экономических, такие факторы развития государства, как индексы качества управления, степени политической свободы и стабильности, степени справедливости в распределении национального дохода. Работы китайских экономистов исследовали зависимость между фискальной децентрализацией и экономическим ростом с использованием описанной нами выше Барро-модели.

Отсюда можно сделать вывод, что факторы политического и социального развития страны оказывают существенное влияние при исследовании макроэкономических зависимостей. Опираясь на данное высказывание, в 90-х годах были проведены исследования влияния бюджетной децентрализации на экономический рост в развивающихся странах [69;70]. В результате была обнаружена тенденция, согласно которой страны долгое время развивающиеся в условиях сильно централизованной экономической системы не смогли полностью использовать преимущества и выгоды бюджетной децентрализации.

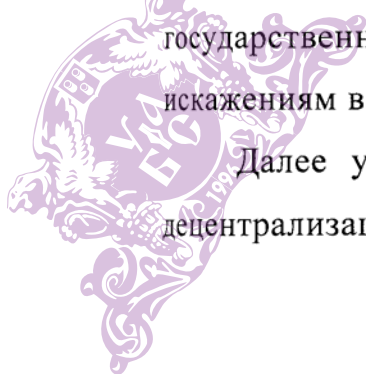
Значит, потенциал бюджетной децентрализации в целях улучшения экономического и политического состояния государства во

многим зависят от специфики его развития и множества экономических, социальных и политических факторов.

Этот вывод всецело подтверждается российским опытом реорганизации межбюджетных отношений и реструктуризацией всей системы государственного управления. В 90-е годы бюджетный федерализм в Российской Федерации развивался в условиях стихийной децентрализации, которая проявлялась в виде соглашений о долевом разделе налоговых поступлений, заключение которых сопровождалось делегированием районам все больших полномочий по финансированию расходов, особенно социальных. В отсутствие адекватных механизмов, обеспечивающих ответственность регионов и «прозрачность» бюджетных процессов, это привело к серьезным негативным последствиям. Использование непродуманных методов межбюджетного регулирования снизило заинтересованность регионов в расширении их налоговых возможностей [71].

На наш взгляд, не последнюю роль в провале политики бюджетной децентрализации в России сыграли непомерно раздутый государственный бюрократический аппарат и высокая степень коррумпированности государственных чиновников. В последнее время появились исследования влияния коррупции на эффективность функционирования общественного сектора экономики. В работах проведен эмпирический анализ взаимодействия данных экономических категорий. Выводом явился тот факт, что хищническое поведение коррумпированных чиновников и сильные позиции бюрократического аппарата приводят к серьезным изменениям в структуре государственных расходов, и, как следствие этого, значительным искажениям в результатах проводимой фискальной политики [72-75].

Далее укажем условия, при соблюдении которых бюджетная децентрализация приводит к повышению отдачи государственной



бюджетно-налоговой системы. Эти условия принято разделять на внешние и внутренние. Два внешних условия играют решающую роль. Взятые вместе, они создают для региональных и местных властей мощные стимулы проводить разумную и максимально-прозрачную налогово-бюджетную политику.

Во-первых, необходимо гражданское общество. Власть должна обслуживать общество, а не наоборот. Властные элиты должны по возможности честно конкурировать за голоса и поддержку граждан. Власти должны быть «прозрачны» и подотчетны избирателям. Наказание (если не уголовное, то политическое) за злоупотребления, в том числе и финансовые, должно быть скорым и неотвратимым.

Во-вторых, необходимо единое экономическое пространство с «излишним» капиталом и мобильным населением. Регионы и местные органы власти должны конкурировать друг с другом за инвестиции, рабочие места, преуспевающих граждан. Там, где общественные финансы управляются плохо, нечего ждать притока финансового и человеческого капитала. И наоборот, финансовые ресурсы регионов, проводящих взвешенную финансово-экономическую политику, будут со временем возрастать не за счет дополнительных вливаний из государственного бюджета, а за счет развития собственной экономической базы.

Что касается внутренних условий, то в самых общих чертах набор таких правил прост. Это, во-первых, четкое разделение расходных полномочий, во-вторых, стабильное закрепление доходных источников, отвечающие расходным полномочиям и ответственности властей разных уровней, и, в-третьих, объективное и «прозрачное» бюджетное выравнивание, перераспределение ресурсов между регионами. [22; 76].

Без выполнения этих условий будет очень трудно построить в Украине хорошо функционирующую систему межбюджетных



отношений. Региональные и местные власти должны иметь реальную бюджетную самостоятельность и, что не менее важно, нести полную ответственность за принимаемые решения. Для того чтобы эти решения были обоснованными, понятными населению, необходимы четкие и стабильные правила игры.

Державний вищий навчальний заклад  
“УКРАЇНСЬКА АКАДЕМІЯ БАНКІВСЬКОЇ СПРАВИ  
НАЦІОНАЛЬНОГО БАНКУ УКРАЇНИ”

State Higher Educational Institution  
“UKRAINIAN ACADEMY OF BANKING  
OF THE NATIONAL BANK OF UKRAINE”



## Выводы к разделу 1

1. Межбюджетные отношения являются основной составляющей бюджетного процесса и представляют собой систему финансовых и правовых взаимоотношений между всеми звеньями бюджетной системы. Основными требованиями к организации межбюджетных отношений является четкое и обоснованное разграничение доходных источников и расходных полномочий, наличие эффективных механизмов бюджетного выравнивания. Важным условием также является равенство прав всех регионов, отсутствие субъективности в построении системы межбюджетных отношений. При проведении политики бюджетного выравнивания необходимо одновременно учитывать принципы справедливости и выравнивания.

2. В последнее время многие страны в процессе организации межбюджетных отношений используют принципы бюджетного федерализма, которые предполагают единство общегосударственных интересов и интересов населения, высокую самостоятельность и активность регионов в области бюджетной политики в сочетании с высокой степенью ответственности органов местного самоуправления, одновременное следование принципам централизма и децентрализма. Конкретные воплощения концепции бюджетного федерализма опираются на определенное сочетание двух взаимодополняющих тенденций: межрегиональной конкуренции на «рынке» социальных услуг и обеспечения на всей территории страны общенациональных минимальных стандартов бюджетных расходов.

3. Децентрализованная бюджетная система при соблюдении определенных условий является более эффективной и способствует экономическому росту. Местные органы власти находятся непосредственно около потребителей общественных благ и таким



образом способны оптимально производить и распределять последние. Конкуренция между регионами за размещение на их территории прибыльных предприятий и проживание богатых граждан способствует удешевлению производства общественных благ и повышению их качества.

4. Взаимосвязь между степенью бюджетной децентрализацией и экономическим ростом настолько сложна и многообразна, что однозначно дать ответ на вопрос, что из них первично, а что вторично, что является причиной, а что следствием, на настоящем этапе развития экономической науки невозможно. Однако выявить степень их взаимосвязи поможет применение эконометрических моделей, в которые, помимо экономических, должны быть включены не только экономические, но социальные и политические показатели развития государства.

5. Государство должно создать условия, благоприятствующие перманентному экономическому и социальному развитию регионов. К этим условиям, прежде всего, относится предоставление органам местного и регионального самоуправления реальной самостоятельности в принятии решений. Кроме этого, каждый уровень власти должен иметь четкий перечень своих функций и источников финансирования. Причем, для того, чтобы регионы могли разрабатывать долговременную стратегию развития, эти источники должны быть реальными и стабильными. Вместе с тем, должны существовать четкие критерии оценки деятельности региональных руководителей и мера их ответственности в случае негативного результата.

6. Должны быть созданы все условия для повышения мобильности населения и капитала в целях усиления механизмов межрегиональной конкуренции. Также, на наш взгляд, для региональных руководителей необходимо регулярно проводить



специализированные курсы повышения экономической грамотности, прежде всего это касается вопросов разработки и проведения региональной экономической и социальной политик, способствовать вовлечению и активному участию регионов в международных программах и проектах.

7. В целях достижения позитивного результата при проведении экономических реформ следует сформировать сильную законодательную базу и элиминировать влияние таких негативных внешних эффектов как бюрократизм, коррумпированность государственных чиновников, а также асимметричность и несовершенство предоставляемой и располагаемой информации.



## РАЗДЕЛ 2.

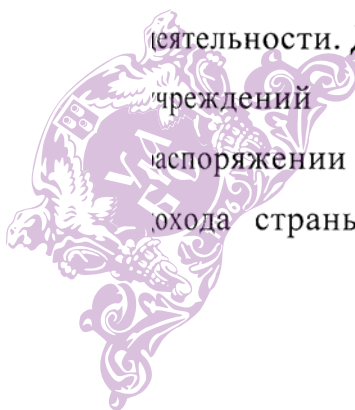
### РЕТРОСПЕКТИВНЫЙ АНАЛИЗ ОРГАНИЗАЦИИ МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ В УКРАИНЕ

#### 2.1. Становление и развитие системы межбюджетных отношений

Система межбюджетных отношений в Украине в настоящее время является уникальным конгломератом, включающем элементы бюджетной системы командно-административной и рыночной экономик. Немалую роль в становлении системы финансовых отношений между различными органами государственного управления нашего государства сыграло наследие СССР – декларативно федеративного, а фактически унитарного государства.

Финансовые отношения между различными субъектами государственной власти, в том числе практика формирования доходов бюджетов, на первом этапе формирования украинской системы межбюджетных отношений сохранили в своей основе многие элементы старой командно-административной экономики. Основной характеристикой такой экономической системы являются функции планового управления народным хозяйством [77].

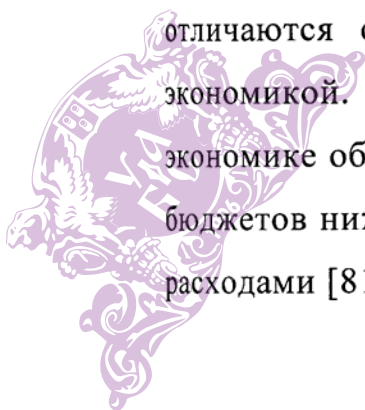
Устойчивость бюджетной системы Советского Союза обеспечивалась сильной позицией исполнительной власти, проведением согласованной бюджетной политики на всех уровнях, а также монополизацией практически всех сфер экономической деятельности. Для финансирования развития производства, содержания учреждений непроизводственной сферы в непосредственном распоряжении государства была значительная часть национального дохода страны. Такая централизация денежных средств создавала



широкие возможности для их волевого перераспределения в «решающие» отрасли экономики. В определенные периоды экономики регионы, в которых были размещены предприятия приоритетных отраслей, могли рассчитывать на получение дополнительных средств в свой бюджет. И в начале 90-х гг. объем и структура региональных бюджетов являлись результатом происходившего в прошлом перераспределения бюджетных средств в целях развития определенных отраслей [78-80].

Бюджеты нижестоящих уровней играли пассивную роль и являлись лишь денежным выражением планов социального и экономического развития. При этом планы развития территорий представляли собой лишь свод экономических показателей предприятий различных министерств и ведомств, находящихся на данной территории. И на протяжении первых лет реформирования системы межбюджетных отношений в Украине основным критерием, в соответствии с которым распределялись расходы между государственным и местными бюджетами, являлись не распределение компетенций в решении конкретных задач и соответствующих расходов, а организационная подчиненность предприятий и организаций.

Местные бюджеты формально являлись автономными, но фактически были подчинены вышестоящему уровню. Бюджетный механизм в качестве важнейшего элемента охватывал особого рода процессы бюджетного регулирования, которые существенно отличаются от бюджетного регулирования в странах с рыночной экономикой. Данным термином в командно-административной экономике обозначалась система отчисления доходов из вышестоящих бюджетов нижестоящим для того, чтобы привести их в соответствие с расходами [81, с.31-32].



Каждый бюджет обязательно получал доходы, необходимые для финансирования хозяйственных и культурных мероприятий, включенных в план социального и экономического развития. Демократизм бюджетной системы понимался как максимальное развитие инициативы местных органов государственной власти и управления в выполнении централизованных плановых заданий.

В условиях отсутствия частного сектора экономики, являющегося постоянным источником неопределенности и предпринимательских рисков, величина бюджетных доходов и расходов всех уровней достаточно легко прогнозировалась, и бюджетная система, несмотря на свою громоздкость и высокую степень централизации, функционировала эффективно, с точки зрения выполнения ею своих распределительной и социальной функций.

В ходе проведения экономических реформ произошло перераспределение части полномочий и ответственности от государственного к региональным и местным бюджетам. При этом стоит отметить, что структура межбюджетных отношений почти не изменилась: они по-прежнему характеризуются наличием значительных объемов финансовых потоков между бюджетами различных уровней. Однако резко упала дисциплина межбюджетных платежей. Власти всех уровней получили множество поводов для взаимных претензий, а значительное число граждан оказались даже без гарантируемого государством социального минимума. В целом же роль центральной государственной власти как главного распорядителя финансовых ресурсов по-прежнему существенна, несмотря на некоторую децентрализацию общественного сектора экономики.

Сразу же после обретения Украиной независимости начался процесс реформирования ее бюджетной системы. Однако в первые годы после получения статуса независимого государства процесс

реформирования системы межбюджетных отношений, в частности, а экономики Украины, в целом, скорее напоминал движение осторожно-выжидательное, с «поворотом головы на 150 градусов». Произошло изменение структуры государственного и местных бюджетов: местные Советы были преобразованы в органы местного и регионального самоуправления, отменена подчиненность Советов по вертикали. Произошло перераспределение некоторых видов расходов и налогов между государственным и местными бюджетами, однако основные принципы организации межбюджетных взаимоотношений остались теми же.

Действующая система бюджетных взаимоотношений между различными уровнями государственной власти в Украине, на наш взгляд, 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 [82].

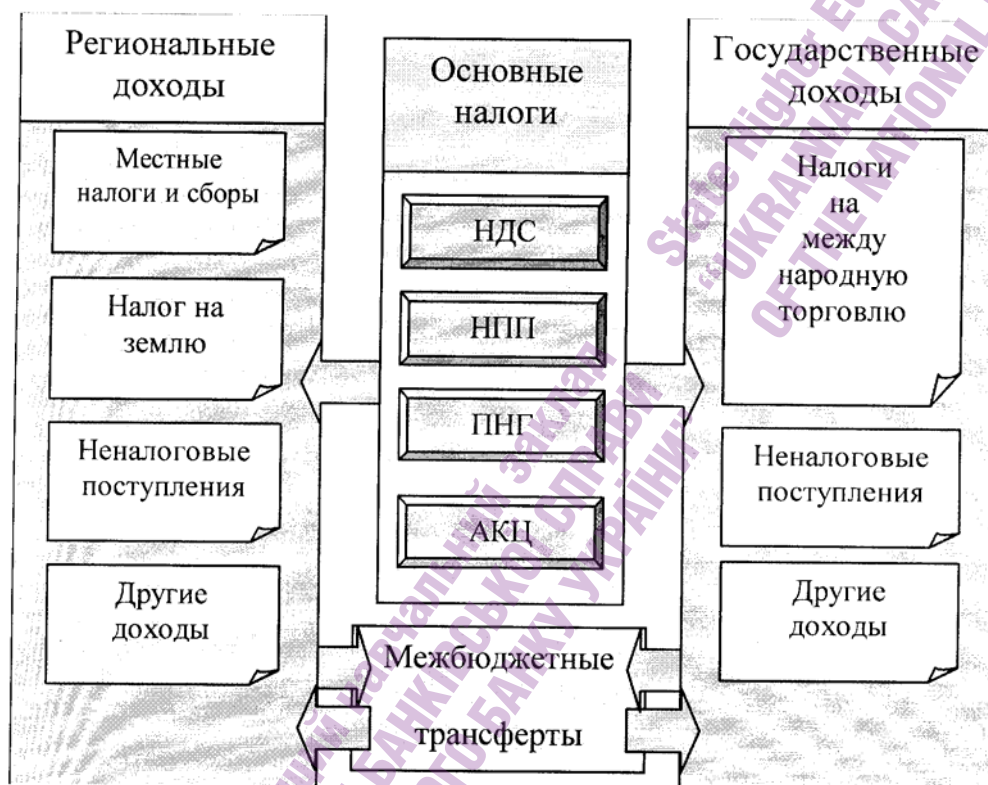
До введения бюджетного Кодекса на протяжении многих лет распределение доходных источников между региональными и государственным бюджетом осуществлялось следующим образом (см.

Рис. 2.1).

Принятие Законов Украины «О бюджетной системе Украины» и «О местном самоуправлении в Украине» [83;84;85], утверждение в 1994-95гг. единых для всех областей нормативов отчислений от



общегосударственных налогов, апробация различных вариантов распределения общегосударственных налогов и сборов между государственным и местными бюджетами не привели к созданию взвешенной системы формирования доходов последних.



**Рис. 2.1. Схема распределения доходных источников в системе межбюджетных отношений Украины до принятия Бюджетного кодекса**

Ненормированность механизмов межбюджетных отношений и постоянные ротации норм отчислений от основных общегосударственных налогов, с одной стороны, и изменение роли местных органов власти в системе государственного управления, с другой, вызвали первую волну публикаций, в которых изучалась проблематика межбюджетных отношений в Украине [81;86-89]. Вместе с тем повышенное внимание со стороны экономистов вызвала проблема формирования финансовой базы регионов [90;91] и

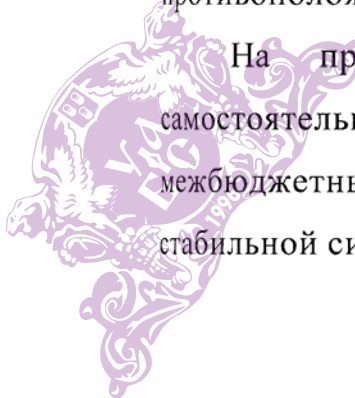
функционирования местных бюджетов в рамках бюджетной системы Украины [92-95].

Основные предложения по вопросу реформирования системы межбюджетных отношений сводились к формированию объективной методики определения нормативов минимальной бюджетной обеспеченности регионов и установлению одинаковых для всех регионов нормативов отчислений от основных общегосударственных налогов. Заметим, что в большинстве работ авторы, с одной стороны, сбивались к изучению проблемы с точки зрения региона, который они представляли, а с другой, отсутствовала комплексность изучения проблемы.

Нестабильность доходной базы местных бюджетов, отсутствие эффективного механизма межрегионального перераспределения государственных доходов, значительные различия в уровне экономического развития регионов и условиях жизни в них потенциально ведут к социальным конфликтам и политической нестабильности [96].

Система межбюджетных отношений в Украине находится на такой же стадии трансформации, какой характеризуется в целом экономика Украины. Однако, если для последней нечетко, но все-таки прослеживается какая-то поэтапность реформ, медленное, но все-таки движение вперед, то построение эффективной системы взаимоотношений между различными уровнями бюджетной системы нашего государства сопряжено с иногда диаметрально противоположными стратегиями ее развития.

На протяжении 10 лет 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



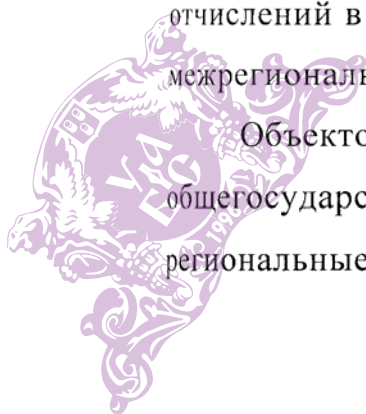
с применением в 1992-1993 и 1995-1996 гг. схем, характеризующихся высокой степенью межрегиональной дифференциации, отсутствием четких механизмов распределения и «нетранспарентностью» межбюджетных отношений.

В 1992-1993 гг. степень межрегионального отклонения норм отчислений была значительной. Так, отчисления от НДС в региональные бюджеты варьировались от 14,5% в 1992 г. и 22,1% в 1993 г. до 100%. Аналогичная ситуация была характерна и для норм отчислений от налога на прибыль предприятий и акцизного сбора. Причем 70-90% региональных и местных бюджетных доходов формировалось за счет данных источников.

И в настоящее время установление норм отчислений от основных общегосударственных налогов широко используется при бюджетном планировании, причем этот механизм по-прежнему остается одним из основных элементов отечественной системы межбюджетных отношений (СМО). Поэтому, на наш взгляд, ретроспективный анализ практики применения данного вида взаимоотношений между бюджетами различных уровней поможет выявить основные тенденции развития межбюджетных отношений в Украине.

При проведении анализа используем широко применяемые в экономических исследованиях статистические характеристики события: математическое ожидание, стандартное отклонение и коэффициент вариации. В результате расчета этих показателей можно проанализировать, с одной стороны, среднюю величину процента отчислений в региональные бюджеты, а, с другой стороны, степень их межрегиональной вариации.

Объектом исследования станут нормы отчислений от основных общегосударственных налогов: НДС, НПП, ПНГ и АКЦ в региональные бюджеты на протяжении 1992-2001 гг. В качестве



информационной базы используем данные Законов о Государственном бюджете Украины по 27 регионам [97-106]<sup>2</sup>.

Первым исследуемым показателем будет среднее значение норм отчислений в региональные бюджеты от вышеперечисленных налогов ( $\overline{HO}$ ), которое рассчитаем по следующей формуле:

$$\overline{HO}_j = \frac{1}{n} \sum_{i=1}^n HO_{ij}, \text{ где} \quad (2.1)$$

$n=27$ ;

$i \in \{1..n\}$ ;

$j \in \{\text{НДС; НПП; ПНГ; АКЦ}\}$ ;

$HO_{ij}$  - нормы отчислений по  $j$  по  $i$ -тому региону.

Также рассмотрим показатели, характеризующие меру регионального разброса норм отчислений: дисперсию ( $\sigma^2(HO)$ ) и стандартное отклонение ( $\sigma(HO)$ ). Расчет данных показателей произведем с использованием следующих формул:

$$\sigma^2(HO)_j = \frac{n \sum_{i=1}^n (HO_{ij})^2 - (\sum_{i=1}^n HO_{ij})^2}{n^2}; \quad (2.2)$$

$$\sigma(HO)_j = \sqrt{\sigma^2(HO)_j}. \quad (2.3)$$

Далее рассчитаем коэффициенты вариации норм отчислений по каждому налогу ( $CV(HO)$ ). Расчеты произведем с использованием следующей формулы:

$$CV(HO)_j = \frac{\sigma(HO)_j}{HO_j}. \quad (2.4)$$

Также предлагаем использовать при анализе показатель дифференциации ставок (ДС) – количество применяемых норм отчислений в региональные бюджеты. Если значение этого показателя равно «2» или «3», то показатели стандартное отклонение и

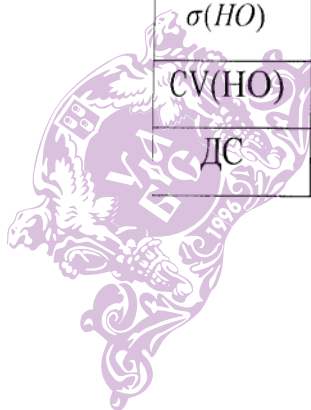
<sup>2</sup> 24 области Украины, АРК, а также города Киев и Севастополь

коэффициент вариации требуют отдельного рассмотрения, так как они в этом случае могут необъективно отражать реальную степень отклонения норм отчислений по регионам. Результаты проведенных расчетов приведены в таблице (см. Табл. 2.1)

Таблица 2.1

Статистические характеристики нормативов отчислений в 1992-2000 гг.\*

Статистические характеристики	Года								
	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
<i>НПП</i>									
$\overline{НО}$	59,81	74,07	50,00	70,00	100,00	100,00	100,00	85,93	100,00
$\sigma(НО)$	23,22	30,60	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	22,06	0,00
CV(НО)	0,39	0,41	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,26	0,00
ДС	6	3	1	1+	1+	1	1	5	1
<i>АКЦ</i>									
$\overline{НО}$	59,26	65,93	20,00	20,00	20,00	50,00	-	43,70	-
$\sigma(НО)$	19,79	31,29	0,00	0,00	0,00	0,00	-	13,60	-
CV(НО)	0,33	0,47	0,00	0,00	0,00	0,00	-	0,31	-
ДС	2	2	1	1+	1+	1	1	3	1*
<i>НДС</i>									
$\overline{НО}$	63,56	69,09	20,00	79,52	73,15	-	-	-	-
$\sigma(НО)$	27,33	30,11	0,00	29,21	31,78	-	-	-	-
CV(НО)	0,43	0,44	0,00	0,37	0,43	-	-	-	-
ДС	27	19	1	14	13	1	1	1	1



Продолжение таблицы 2.1

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
<i>ПНГ</i>									
$\overline{HO}$	--	--	50,00	20,00	50,00	100,00	100,00	86,48	-
$\sigma(HO)$	--	--	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	23,85	-
CV(HO)	--	--	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,28	-
ДС	--	--	1	1+	1+	1	1	4	1+

\* В таблице использованы следующие обозначения:

«-» : нормативы отчислений в региональные бюджеты равнялись нулю, и поэтому расчеты статистических характеристик не имеют смысла;

«--» : ставка подоходного налога с граждан в 1992 и 1993 гг. не была установлена в законодательном порядке, а распределением этого налога занималось Министерство финансов Украины;

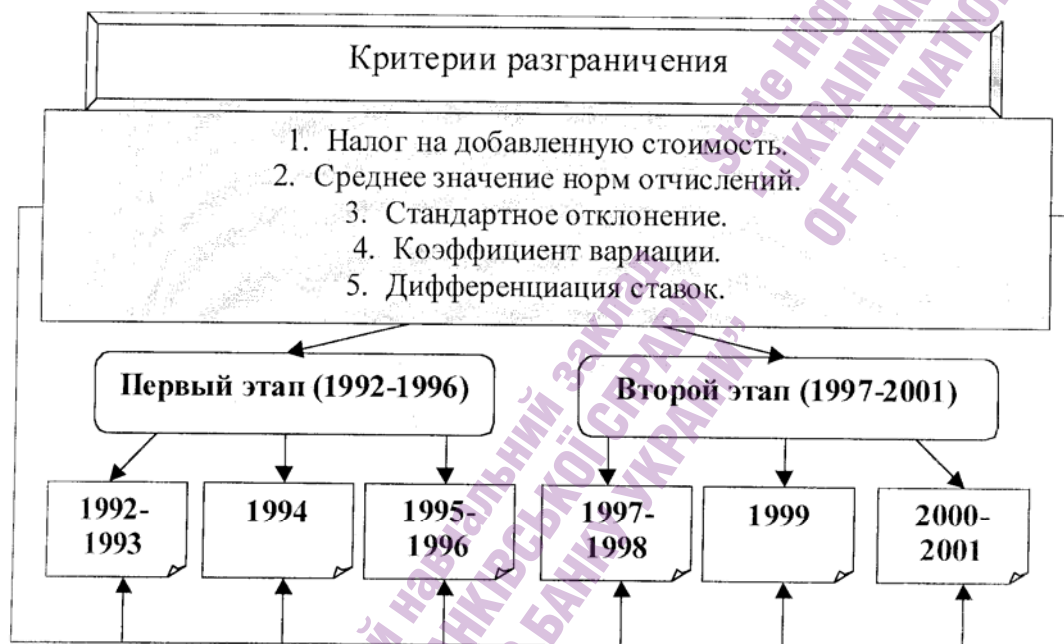
«+» : в эти годы взаимоотношения между Государственным бюджетом и бюджетами АРК и гг. Севастополя и Киева регулировались отдельными бюджетными договорами, вместе с тем к остальным регионам применялась одна ставка, поэтому нормы отчислений по вышеперечисленным регионам были приняты как в целом по стране.

Данные таблицы позволяют нам выделить два основных этапа становления современной системы нормирования отчислений от основных налогов в региональные бюджеты (СНО). Прежде всего, они связаны, на наш взгляд, с отчислениями от НДС. В 1992-96 гг. определенная доля этого основного доходобразующего налога оставалась в распоряжении регионов, а с 1997 г. он полностью зачисляется в Государственный бюджет Украины.

Кроме этого, в 1997-2001 гг. четко проявляется тенденция разграничения налогов и их полного закрепления за конкретным уровнем бюджетной системы. Так, налог на прибыль предприятий полностью остается в распоряжении регионов (за исключением 1999-2001 гг.); акцизный сбор через год либо полностью остается в

распоряжении центра, либо делится в пропорции «50/50»; подоходный налог с граждан либо полностью, либо большей частью остается в распоряжении регионов.

Выявленные в результате проведенного исследования этапы и подэтапы становления и развития украинской системы нормирования отчислений от основных налогов отображены на рисунке (см. Рис. 2.2)



**Рис.2.2. Основные этапы становления системы нормирования отчислений от основных общегосударственных налогов**

На первом этапе (1992-1996 гг.) четко проявляются три его составляющие или подэтапы:

1) стабильность бюджетной системы СССР (1992-1993 гг.): подоходный налог распределяется Министерством финансов; 60-70% остальных налогов поступают в региональные бюджеты, причем в каждый по своей собственной ставке; высока степень межрегиональной дифференциации, коэффициент вариации составляет около 0,40 по каждому налогу; большое количество применяемых ставок;

2) первая попытка создания сбалансированной системы нормирования отчислений (1994 г.): 20% поступлений от косвенных и 50% от

прямых налогов поступают в региональные бюджеты; межрегиональная дифференциация отсутствует;

- 3) второй с элементами первого (1995-1996 гг.): отсутствие межрегиональной дифференциации по НПП, АКЦ и ПНГ; постепенное увеличение норм отчислений в региональные бюджеты от налога на прибыль предприятий; высокие региональная доля отчислений от НДС (около 75%) и степень их вариации по регионам (40%); значительная дифференциация ставок по НДС.

Второй этап развития системы отчислений также можно разбить на три подэтапа:

- 1) четкое (но не стабильное) распределение прямых и косвенных налогов (1997-1998 гг.): прямые налоги полностью поступают в региональные бюджеты, а косвенные полностью либо большей частью - в государственный; отсутствие межрегиональной дифференциации;
- 2) частичная потеря бюджетной самостоятельности регионов (1999 г.): некоторое усиление центра в роли распорядителя бюджетных средств; межрегиональная вариация норм отчислений; высокая степень дифференциации ставок;
- 3) значительная потеря бюджетной самостоятельности регионов (2000-2001 гг.): значительное усиление центра в роли распорядителя бюджетных средств; в региональные бюджеты поступают только лишь средства от подоходного налога с граждан; отсутствие межрегиональной вариации норм отчислений.

Далее рассмотрим и исследуем другой, не менее важный, механизм системы межбюджетных отношений – межбюджетные трансферты<sup>3</sup>. В Украине до настоящего времени основными элементами

<sup>3</sup> Роль межбюджетных трансфертов в системе межбюджетных отношений освещена в статьях украинского экономиста Слухая С.В. [107;108].



системы межбюджетных трансфертов (СМТ) являлись бюджетные дотации и субвенции, а также средства поступающие из региональных бюджетов в государственный. Их роль в системе межбюджетных отношений нашего государства в последние годы становится все существеннее. По мнению О.П. Кириленко, основной причиной этого является механическое следование тенденциям “поширення принципу субсидарності в зарубіжних країнах” [109].

В начале исследования функционирования системы межбюджетных трансфертов, скорректируем данные Законов о Государственном бюджете Украины по бюджетным дотациям (БД), бюджетным субсидиям (БС) и трансфертам из региональных бюджетов в государственный (ТРГ) на индекс потребительских цен. Это действие поможет нам сравнить объемы межбюджетных трансфертов в разные годы и оценить динамику этих показателей.

Введем понятие чистые межбюджетные трансферты (ЧМТ):

$$\text{ЧМТ} = \text{БД} + \text{БС} - \text{ТРД}. \quad (2.5)$$

При расчетах будем использовать уже скорректированные и приведенные к ценам 1993 г. данные (см. Табл. 2.2).

Таблица 2.2

Индекс потребительских цен в 1992-2000 гг\*.

Показатели	Года								
	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Динамика ИПЦ, %	-	891	401	182	40	10	20	19	19
Дефляторы	0,1	1,0	5,0	14,1	19,8	21,8	26,1	31,1	36,7

\* Источник: Квартальні передбачення [110;111;112].

Результаты проведенных расчетов отображены в Приложении А. Согласно общепринятому мнению, если величина чистых

межбюджетных трансфертов позитивна, то этот регион является реципиентом, негативна – донором.

На основе данных Приложения А рассчитаем следующие показатели: количество регионов-доноров (КД) и регионов-реципиентов (КР) по каждому году, сумму по модулю (СМ) региональных значений чистых межбюджетных трансфертов и ее динамику, коэффициент межрегиональной вариации ЧМТ (CV(ЧМТ)).

На наш взгляд, именно расчет суммы абсолютных значений чистых межбюджетных трансфертов регионов наиболее точно отражает масштабность применения системы межбюджетных трансфертов по каждому году:

$$СМ = \sum_{i=1}^n |ЧМТ_i|. \quad (2.6)$$

Результаты расчета вышеописанных показателей приведены ниже (см. Табл. 2.3).

Анализ данных таблицы 2.3 позволяет нам выделить два основных этапа развития системы межбюджетных трансфертов. Четким критерием их разграничения является количество регионов, участвующих в системе перераспределения бюджетных средств посредством трансфертов. Так, начиная с 1997 г. в данных процессах участвуют все без исключения регионы, являясь либо донорами, либо реципиентами. Таким образом, первый этап развития отечественной системы межбюджетных трансфертов приходится на 1992-1996 гг., второй: 1997-2001 гг.



Таблица 2.3

Статистические характеристики межбюджетных трансфертов  
в 1992-2000 гг.<sup>4</sup>

Показа тели	Года								
	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
КД	0	0	5	2	4	7	5	1	2
КР	3	9	21	14	12	20	22	26	25
СМ, тыс. грн.	495	681	24303	15257	25846	48756	73431	232318	388435
Дин-ка СМ, %	-	38	3471	-37	69	89	51	216	67
CV (ЧМТ)	-	-	1,6	6,08	3,26	4,29	1,81	0,53	0,99

По аналогии с анализом развития системы норм отчислений этапы становления системы межбюджетных трансфертов также можно разбить на несколько составляющих (см. Рис. 2.3).



Рис.2.3. Развитие украинской системы межбюджетных трансфертов

<sup>4</sup> Коэффициенты вариации рассчитаны для тех годов, когда в процессе перераспределения бюджетных

Первый этап становления системы межбюджетных трансфертов состоит из трех подэтапов:

- 1) 1992-1993 гг.: в системе межбюджетных трансфертов участвуют несколько регионов; все эти регионы являются реципиентами; объемы использования данного механизма малы;
- 2) 1994 гг.: участие все регионов, кроме Николаевской области; 20% из них являются донорами, остальные – реципиентами; суммарный объем чистых межбюджетных трансфертов возрастает почти в 35 раз;
- 3) 1995-1996 гг.: в системе межбюджетных трансфертов участвуют 16 регионов, абсолютное большинство которых являются реципиентами; высока степень межрегиональной дифференциации чистых межбюджетных трансфертов; объемы использования данного механизма практически не изменяются.

Второй этап включает:

- 1) 1997-1998 гг.: около 30% регионов являются донорами, остальные реципиентами; высокие значения коэффициентов вариации; растут суммарные объемы межбюджетных трансфертов;
- 2) 1999 – 2001 гг.: донором фактически является только г. Киев, остальные регионы являются реципиентами; снижается степень межрегиональной вариации; дальнейшее увеличение объемов чистых межбюджетных трансфертов.

Далее представим генезис украинской системы межбюджетных отношений, учитывая основные ее элементы: отчисления от регулируемых налогов и межбюджетные трансферты (см. Рис. 2.4).

Резюмируя исследование этапов и тенденций развития отечественной системы межбюджетных отношений можно сделать следующие выводы.

---

средств с помощью трансфертов участвуют большая часть регионов.

1. Основными элементами межбюджетной системы Украины являются отчисления от регулируемых налогов и межбюджетные трансферты.

2. Модель 2001г. полностью отличается от модели 1992-93 гг., что показывает значительное продвижение на пути становления эффективной системы разграничения налогов между уровнями бюджетной системы Украины.

3. Наличие большого количества подэтапов и постоянные изменения направлений развития системы убедительно доказывает, что процесс ее становления еще далеко не завершен.

4. Наметилась тенденция к усилению роли трансфертов в системе межбюджетных отношений Украины.

5. В последние годы наблюдаются тенденции ограничения бюджетной самостоятельности регионов и их сильной финансовой зависимости от центра.

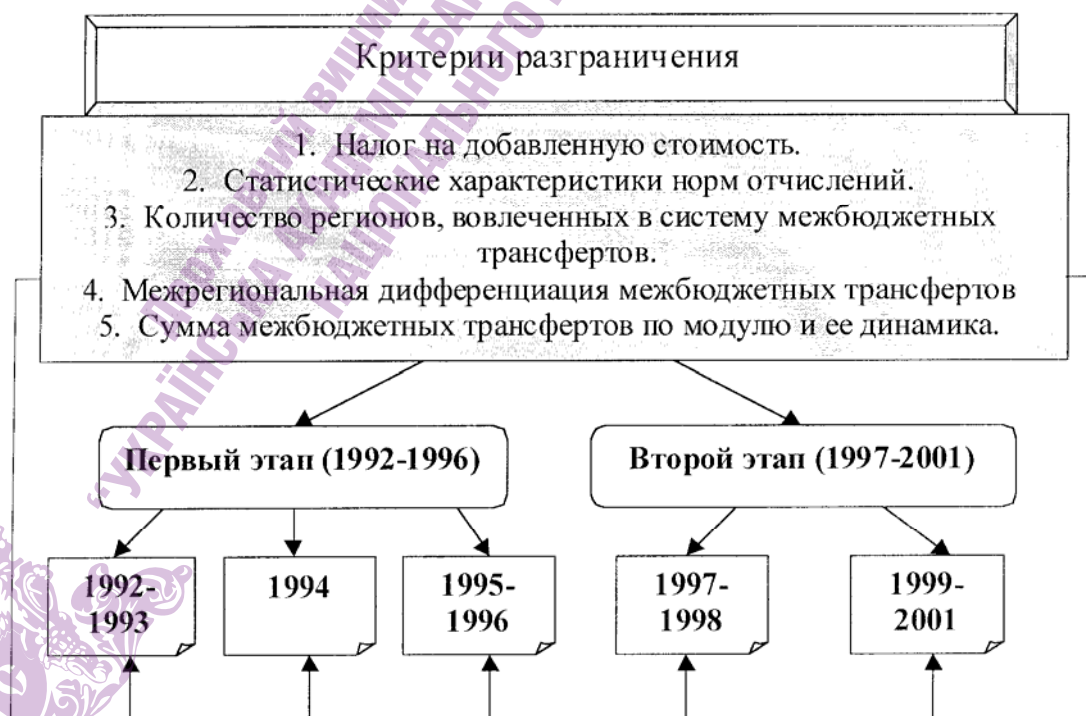


Рис.2.4. Этапы развития системы межбюджетных отношений

В заключение отметим, что принятие в 2001 г. Бюджетного Кодекса Украины ознаменовало собой переход к качественному новому этапу построения бюджетного процесса в целом, и системы межбюджетных отношений в частности.

## 2.2. Разграничение основных налогов и межбюджетные отношения

На практике доходы региональных бюджетов формируются за счет собственных источников (СИД), отчислений от основных общегосударственных налогов, межбюджетных трансфертов и других доходов.

К собственным доходам относятся местные налоги и сборы, платежи, устанавливаемые местными и региональными органами власти, доходы коммунальных предприятий, доходы от имущества и др. Доля их сравнительно невелика и составляла в разные годы до 10%-20% доходов региональных бюджетов. К другим доходам региональных бюджетов (ДРБ) мы относим закрепленные доходы и другие поступления, такие как плата (налог) за пользование земельными и водными ресурсами, поступления от административных штрафов и санкций и др.

Основными механизмами межбюджетных отношений в настоящее время являются основные общегосударственные налоги (ОСН) и межбюджетные трансферты. К первым относятся НДС, НПП, ПНГ, АКЦ.

Теперь, рассмотрев основные оставляющие доходов региональных бюджетов (ДРБ), составим их балансовое уравнение:

$$ДРБ = СИД + ЧМТ + \bar{\alpha} \times ОСН + ДБД, \text{ где} \quad (2.7)$$



ОСН – множество основных общегосударственных налогов;

$ООП = \{НДС; НПП; ПНГ; АКЦ\}$ ;

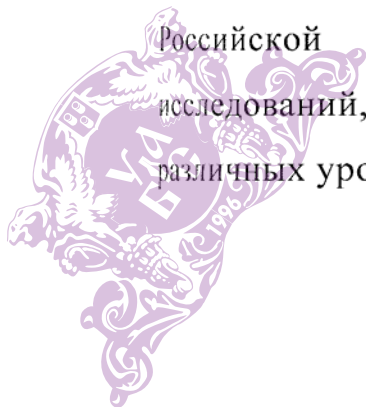
$\bar{\alpha}$  - вектор нормативов отчислений от основных общегосударственных налогов:

$$\bar{\alpha} = \begin{pmatrix} \alpha_{НДС} \\ \alpha_{НПП} \\ \alpha_{ПНГ} \\ \alpha_{АКЦ} \end{pmatrix}; 0 \leq \bar{\alpha} \leq 1. \quad (2.8)$$

Структура доходов консолидированного, государственного и местных бюджетов Украины в 1997-1999 гг. отражена в Приложении В.

Анализ данных Приложения В показывает, что наиболее мощным и действенным механизмом государственного воздействия на перераспределение бюджетных средств является нормирование отчислений от основных общегосударственных налогов. В сумме поступления от данных налогов в консолидированный бюджет Украины составили: в 1997 г. – 65,79%, 1998 г. – 62,77% и 1999 г. – 63,71%. Также велика их роль и в формировании местных бюджетов. Так, в 1997 г. 65,39% доходов последних формировалось за счет данных источников. Далее их доля постепенно снижалась, но по-прежнему составляла более половины: 1998 г. – 61,74%; 1999 г. – 53,18%.

Распределение основных общегосударственных налогов между государственным и региональными бюджетами обычно осуществляется либо по долям, установленным эмпирическим путем, как это было в Российской Федерации, либо при отсутствии эмпирических исследований, а согласно затратной схеме формирования бюджетов различных уровней, как это происходило и происходит в Украине.



Одним из главных недостатков отечественной системы межбюджетных отношений являются перманентное ежегодное изменение нормативов отчислений от основных общегосударственных налогов в региональные бюджеты. Помимо высокой степени межрегиональной вариации существенно отличались нормы отчислений и по годам.

Однако доля каждого налога в структуре поступлений от основных общегосударственных налогов в консолидированный бюджет Украины оставалась на протяжении многих лет практически одной и той же. Наиболее точно ситуацию в последние годы характеризуют данные таблицы (см. Табл. 2.4).

Таблица 2.4

Структура поступления основных общегосударственных налогов в консолидированный бюджет Украины в 1997-2000 (%)

Показатели	1997	1998	1999	2000
ПНГ	18	20	21	21
НПП	31	32	30	32
НДС	44	41	40	39
АКЦ	7	7	9	8
Всего	100	100	100	100

Предлагаем ввести сводный коэффициент (ИНО – интегральные нормы отчислений), отражающий в динамике долю отчислений в местные бюджеты от основных регулируемых налогов:

$$ИНО = 0,2 \cdot \alpha_{ПНГ} + 0,3 \cdot \alpha_{НПП} + 0,4 \cdot \alpha_{НДС} + 0,1 \cdot \alpha_{АКЦ}. \quad (2.9)$$

Как можно заметить, в формуле 2.9 веса норм отчислений от подоходного налога с граждан, налога на прибыль предприятий, налога на добавленную стоимость и акцизного сбора в бюджеты регионов практически соответствуют долговременной доле этих налогов в



структуре поступления основных налогов. Конечно, в разные годы имелись определенные отклонения от полученных весовых коэффициентов, но все они являются незначительными, и ими можно пренебречь.

Таким образом, нами получен коэффициент, с помощью которого можно сравнить и проанализировать практику зачисления в местные бюджеты определенных процентов от основных налогов по всем регионам и в разные годы.

Результаты расчетов интегральных норм отчислений, проведенных для 1992-2001 гг. по всем регионам нашего государства, приведены ниже (см. Табл. 2.5).

Таблица 2.5

Интегральные нормы отчислений (%) по регионам Украины  
в 1992-2001 гг.\*\*

Регион	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000, 2001
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Республика Крым	43,4	80,0	35,0	67,0*	82,0*	55,0	50,0	55,0*	20,0*
Винницкая	52,8	70,9	35,0	66,0	82,0	55,0	50,0	55,0	20,0
Волынская	53,1	80,0	35,0	67,0	82,0	55,0	50,0	55,0	20,0
Днепропетровская	23,3	18,2	35,0	45,6	51,9	55,0	50,0	34,0	20,0
Донецкая	17,2	17,3	35,0	39,3	51,4	55,0	50,0	33,0	20,0
Житомирская	59,7	80,0	35,0	67,0	82,0	55,0	50,0	55,0	20,0
Закарпатская	78,2	80,0	35,0	67,0	82,0	55,0	50,0	55,0	20,0
Запорожская	16,8	44,1	35,0	36,2	50,0	55,0	50,0	27,0	20,0
Ивано- Франковская	52,6	47,6	35,0	67,0	77,6	55,0	50,0	55,0	20,0

Продолжение таблицы 2.5

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Киевская	43,5	80,0	35,0	67,0	78,6	55,0	50,0	55,0	20,0
Кировоградская	80,0	73,3	35,0	67,0	82,0	55,0	50,0	55,0	20,0
Луганская	21,7	34,3	35,0	58,2	71,1	55,0	50,0	55,0	20,0
Львовская	37,6	35,4	35,0	64,6	65,8	55,0	50,0	55,0	20,0
Николаевская	49,0	59,8	35,0	67,0	82,0	55,0	50,0	38,0	20,0
Одесская	41,7	36,4	35,0	49,6	60,1	55,0	50,0	39,0	20,0
Полтавская	35,5	22,8	35,0	36,9	50,0	55,0	50,0	26,0	20,0
Ровенская	63,2	80,0	35,0	67,0	82,0	55,0	50,0	55,0	20,0
Сумская	46,4	80,0	35,0	48,5	63,2	55,0	50,0	55,0	20,0
Тернопольская	63,5	71,3	35,0	67,0	82,0	55,0	50,0	55,0	20,0
Харьковская	42,8	23,3	35,0	57,7	59,9	55,0	50,0	27,0	20,0
Херсонская	78,9	69,7	35,0	67,0	82,0	55,0	50,0	55,0	20,0
Хмельницкая	51,8	65,4	35,0	67,0	82,0	55,0	50,0	55,0	20,0
Черкасская	46,3	50,6	35,0	67,0	73,5	55,0	50,0	55,0	20,0
Черновицкая	77,4	80,0	35,0	67,0	82,0	55,0	50,0	55,0	20,0
Черниговская	48,5	29,2	35,0	31,6	57,5	55,0	50,0	55,0	20
г. Киев	36,8	34,44	35	35	50	55	50	27	20*
г. Севастополь	69,2	80	35	67*	82*	55	50	40	20

\*\*Звездочками в таблице отмечены значения интегральных норм отчислений в года, когда для АРК, гг. Киева и Севастополя распределение налогов между региональными и государственным бюджетом осуществлялось на основе отдельных договоров. В результате, в распоряжении вышеперечисленных регионов полностью оставались налоги, поступающие в другие лишь частично. Но одновременно с этим в первые не направлялись трансферты из государственного бюджета. Таким образом, для данных регионов увеличение третьего слагаемого в уравнении 2 сопровождалось сокращением второго. В целях соблюдения унификации расчетов мы приняли для них нормы отчислений, характерные в эти годы для всех остальных регионов.

Проанализировав данные таблицы 2.5, отметим, что лишь в 1994, 1997-98, 2000 и 2001 гг. во все регионы направлялись одна и та же доля налоговых поступлений, в остальные же года одни регионы получали больше, другие меньше. Для того чтобы определить за бюджетами каких регионов закреплялась большая часть основных общегосударственных налогов больше, а за какими меньшая, выполним следующие шаги.

1) Рассчитаем среднее межрегиональное значение интегральных отчислений ( $\overline{ИНО}_p$ ):

$$\overline{ИНО}_p = \frac{1}{27} \sum_{i=1}^{27} ИНО_i, \quad (2.10)$$

где  $i$  – регион Украины;

2) Введем функцию  $F(i)$ , которая определяет, получает ли регион  $i$  большую долю налогов, чем, в среднем, другие регионы:

$$F(i) = \begin{cases} 1, ИНО_i < \overline{ИНО}_p; \\ 0, ИНО_i \geq \overline{ИНО}_p; \end{cases} \quad (2.11)$$

таким образом, если регион получает меньшую долю налогов, чем в среднем по Украине, функция принимает значение 1, и 0 – в противоположном случае;

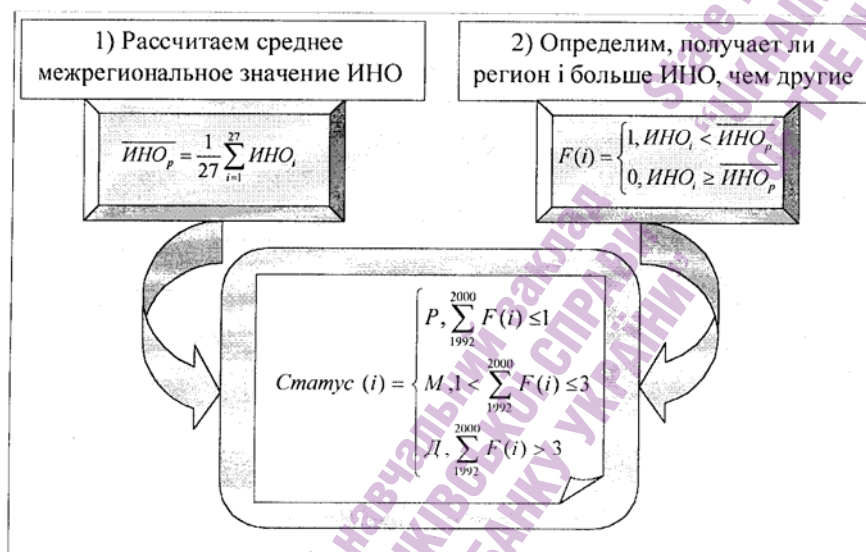
3) Исследуем долговременные тенденции  $F(i)$ , в связи с чем введем функцию Статус ( $i$ ):

$$Статус(i) = \begin{cases} P, \sum_{1992}^{2000} F(i) \leq 1 \\ M, 1 < \sum_{1992}^{2000} F(i) \leq 3. \\ D, \sum_{1992}^{2000} F(i) > 3 \end{cases} \quad (2.12)$$

Графически алгоритм определения статуса региона можно представить следующим образом (см. Рис. 2.5).



Если регион на протяжении 10 лет существования украинской системы межбюджетных отношений практически всегда получал большую долю налоговых поступлений, чем другие, то его статус можно определить как бюджетный реципиент (Р)<sup>5</sup>. Аналогично, если регион на протяжении данного периода постоянно получал меньше налогов, то он является донором (Д). Если регион не является ни донором, ни реципиентов, то назовем его медианным (М).



**Рис. 2.5. Алгоритм определения статуса региона**

При применении формализованного подхода мы использовали тот факт, что из 10 лет в 4 раза применялись одинаковые для всех регионов нормы отчислений от основных общегосударственных налогов. Таким образом, их дифференциация характерна для 5 лет. Исходя из этого, регион является донором (в нашем понимании), если функция  $F(i)$  принимала значение «1» 4 или 5 раз на протяжении рассматриваемого периода, реципиентом – 0 или 1 раз, медианным – 2 или 3 раза.

В таблице (см. Табл. 2.6) отображены результаты определения статуса каждого региона Украины в соответствии с представленной выше методикой.

<sup>5</sup> Здесь и далее, определяя статус региона, мы оперируем только лишь регулируемыми налогами, не учитывая межбюджетные трансферты.



Продолжение таблицы 2.6

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
Луганская	1	1	0	1	1	0	0	0	0	Д
Львовская	1	1	0	0	1	0	0	0	0	М
Николаевская	1	0	0	0	0	0	0	1	0	М
Одесская	1	1	0	1	1	0	0	1	0	Д
Полтавская	1	1	0	1	1	0	0	1	0	Д
Ровенская	0	0	0	0	0	0	0	0	0	Р
Сумская	1	0	0	1	1	0	0	0	0	М
Тернопольская	0	0	0	0	0	0	0	0	0	Р
Харьковская	1	1	0	1	1	0	0	1	0	Д
Херсонская	0	0	0	0	0	0	0	0	0	Р
Хмельницкая	0	0	0	0	0	0	0	0	0	Р
Черкасская	1	1	0	0	0	0	0	0	0	М
Черновицкая	0	0	0	0	0	0	0	0	0	Р
Черниговская	1	1	0	0	0	0	0	0	0	М
г. Киев	1	1	0	1	1	0	0	1	0	Д
г. Севастополь	0	0	0	0	0	0	0	1	0	Р

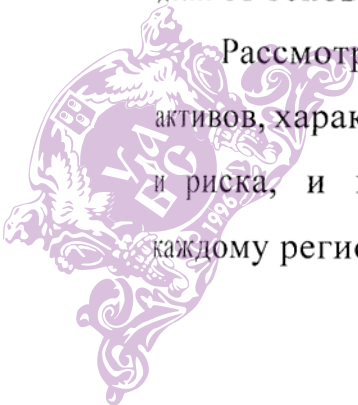
Практика применения схем межбюджетных отношений, основанных на различиях в долях отчислений от основных общегосударственных налогов в региональные бюджеты, негативно может сказаться не только на мотивации отдельных регионов к привлечению дополнительных налоговых поступлений и усилению лоббирования региональных интересов в органах государственной власти (на эти негативные моменты указывают многие отечественные и российские экономисты [109;115;116;117;118]), но и на снижении мобильности капитала (в том числе и человеческого) и конкуренции между регионами за лучшие инвестиционные и бизнес-проекты, за

граждан с высокими доходами. Все это может привести к ослаблению механизмов регионального управления, утрате признаков экономической привлекательности регионов, стагнации регионального развития.

Также негативным моментом функционирования отечественной системы межбюджетных отношений являются наблюдавшиеся из года год на протяжении всего периода изменения норм отчислений от одного или нескольких налогов в бюджет каждого конкретного региона. Следовательно, значительно отклонялись и региональные значения интегральные нормы отчислений – основа доходов местных бюджетов. В качестве примера рассмотрим показатели ИНО для Житомирской области: 1993 - 80%; 1994 – 35; 1995 – 67; 1996 – 82; 1999 – 55; 2000, 2001гг. – 20%.

Естественно, такая сильная временная дифференциация основных налоговых поступлений в местные бюджеты не могла не сказаться на эффективности регионального бюджетного планирования и управления. Однако, как и в случае межрегионального распределения, рассмотренном нами ранее, не для всех регионов степень дифференциации во времени была одинаковой. Т.е., для каждого региона степень риска (неопределенности) отчисления в его бюджет определенной доли от основных налогов существенно отличалась от других. Таким образом, для каждого региона применялась своя государственная политика закрепления за его бюджетом определенной доли от основных налогов.

Рассмотрим совокупность этих различных политик как множество активов, характеризующихся определенными показателями доходности и риска, и проанализируем интегральные нормы отчислений по каждому региону в терминах теории портфельного управления.



Основными элементами теории портфельного управления являются ожидаемая доходности актива и показатель его риска. Рассмотрим их поочередно.

Есть несколько способов оценки ожидаемой доходности актива. Первый из них заключается в том, чтобы выбрать наиболее вероятное значение, которое называется модой. Также можно указать величину, которая с одинаковой вероятностью может оказаться как заниженной, так и завышенной. Эта величина называется медианой. Третий вариант связан с расчетом математического ожидания, которое также известно как среднее взвешенное всех возможных результатов с использованием вероятности в качестве весов.

Если распределение симметрично, то не возникает никакой разницы между применением данных числовых характеристик. Однако в реальной жизни абсолютное большинство наблюдаемых распределений является асимметричным, и в этом случае наиболее объективной характеристикой ожидаемой доходности актива является математическое ожидание последней [119, с.156].

Существуют два основных вида риска: общий и рыночный. Общий риск представляет собой рисковость отдельно взятого актива. Рыночный риск представляет собой релевантный, или эффективный, риск отдельного актива, если он является частью хорошо диверсифицированного портфеля ценных бумаг. В данном случае релевантный риск актива – это рыночный риск, который измеряет долю каждого актива в общем риске портфеля. Чем больше воздействие актива на общий риск портфеля, тем выше рыночный риск этого актива. На рыночный риск актива оказывает воздействие общий риск, а также корреляция между доходностями этого актива и всего портфеля. При расчете общего риска обычно используют показатель среднего квадратического (стандартного) отклонения.



Существуют субъективные и объективные оценки риска и доходности. При получении объективных, а не субъективных оценок (при условии, что имеются в наличии временные ряды данных) применяются следующие формулы:

$$1) \text{ ожидаемая доходность } - \bar{k}_{Avg} = \frac{\sum_{t=1}^n \bar{k}_t}{n}; \quad (2.13)$$

$$2) \text{ дисперсия } - \sigma^2 = \frac{\sum_{t=1}^n (\bar{k}_t - \bar{k}_{Avg})^2}{n-1}; \quad (2.14)$$

$$3) \text{ стандартное отклонение } - \sigma = \sqrt{\frac{\sum_{t=1}^n (\bar{k}_t - \bar{k}_{Avg})^2}{n-1}}. \quad (2.15)$$

Эти формулы обычно используются для анализа выборочных данных. При исследовании временных рядов обычно подразумевается, что наблюдаемые тенденции сохранятся и будут иметь место в перспективе [120, с.45].

Как правило, чем выше ожидаемая доходность, тем больше величина дисперсии, и как следствие этого, среднего квадратического отклонения. Следовательно, прежде чем использовать  $\sigma$  в качестве меры относительного риска активов с различной ожидаемой доходностью, необходимо рассчитать риск на единицу доходности. Сделать это можно при использовании коэффициента вариации, который представляет собой отношение среднеквадратического отклонения к ожидаемому значению доходности:

$$CV = \frac{\sigma}{\bar{k}_{Avg}}. \quad (2.16)$$

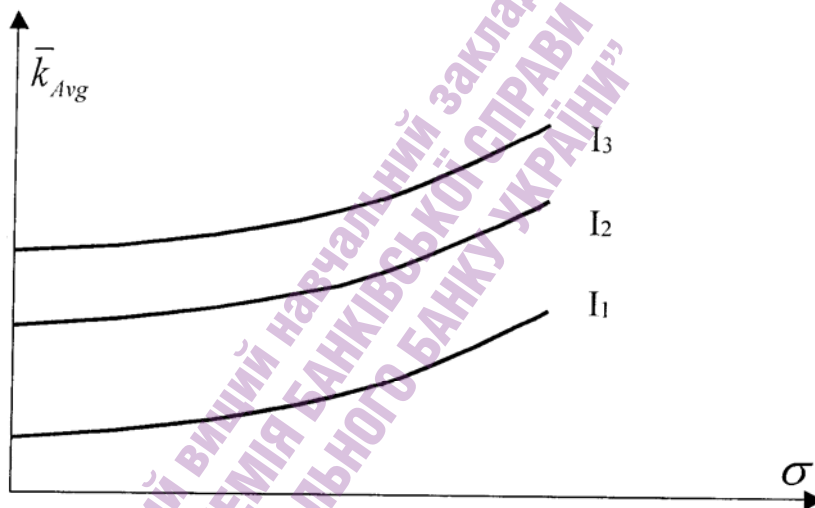
Теперь рассмотрим соотношения между риском и доходностью с точки зрения элементов ординалистской теории полезности – кривых



безразличия<sup>6</sup>. Данная зависимость представлена ниже на графике (см. Рис. 2.6).

На данном рисунке, чем дальше кривая безразличия находится от начала координат, тем выше ее уровень полезности. На представленном графике самым высоким уровнем полезности характеризуется кривая  $I_3$ .

Далее по методике, предложенной Марковицем [126;127], рассмотрим два множества активов – достижимое и эффективное. Достижимое множество – это множество всех возможных активов, характеризующихся значениями ожидаемой доходности и риска.



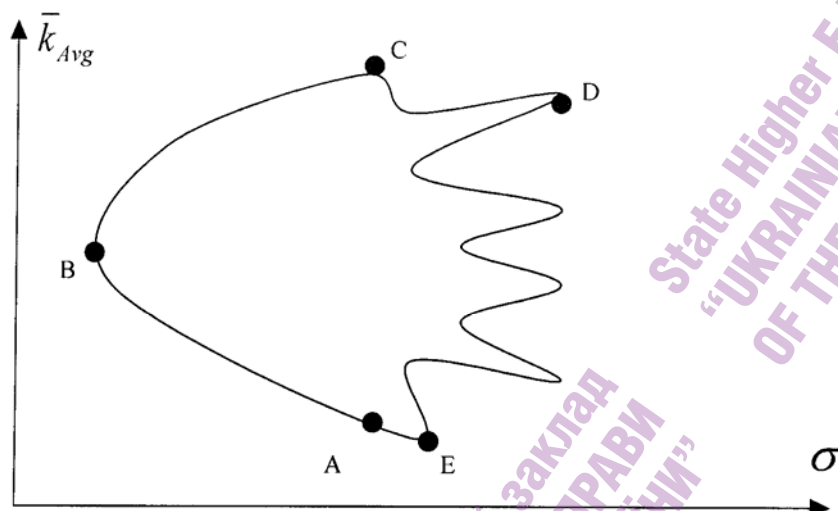
**Рис. 2.6. Кривые безразличия «риск - ожидаемая доходность»**

Теорема об эффективном множестве. Инвестор выбирает свой портфель из множества портфелей, каждый из которых:

- 1) обеспечивает максимальную ожидаемую доходность для некоторого уровня риска;
- 2) обеспечивает минимальный риск для некоторого значения ожидаемой доходности.

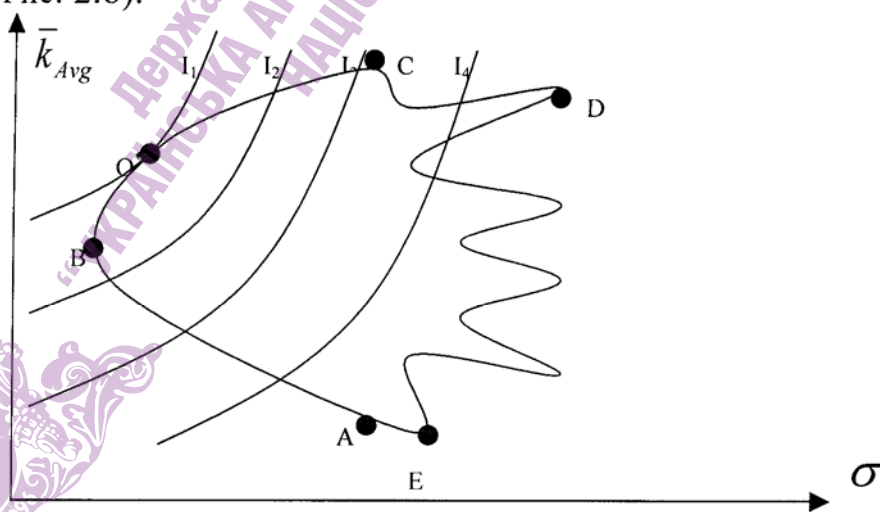
<sup>6</sup> Данная модель описана в стандартных учебниках по микроэкономике. См., например, [121;122;123;124;125].

Набор портфелей, удовлетворяющий этим двум условиям, называется эффективным множеством или эффективной границей. Эффективное множество может быть выделено из достижимого [128] (см. Рис. 2.7).



**Рис.2.7. Достижимое и эффективное множества активов**

Учитывая предпочтения инвесторов, отраженные на карте кривых безразличия, оптимальным с точки зрения каждого конкретного инвестора (карта кривых безразличия которого представлена на графике, но у каждого она своя собственная) активом будет тот, который одновременно является элементом эффективного множества и лежит на кривой безразличия, имеющий высший уровень полезности. (см. Рис. 2.8).



**Рис.2.8. Поиск оптимального инвестиционного актива**

Теперь возвратимся к исследованию закрепления основных налогов за региональными бюджетами. В качестве ожидаемой доходности рассчитаем средние значения ( $\bar{k}$ ) интегральных норм отчислений (формула 2.13) на протяжении рассматриваемого периода по каждому региону. Стандартное отклонение ( $\sigma$ ) и коэффициент вариации (CV) будут рассчитаны по формулам (2.15) и (2.16). Полученные результаты приведены ниже (см. Табл. 2.7)

Таблица 2.7  
Статистические характеристики интегральных норм отчислений  
и статус регионов Украины

Регион	$\bar{k}$	$\sigma$	CV	Статус
1	2	3	4	5
Республика Крым	54,16	20,23	0,37	Р
Винницкая	54,08	18,54	0,34	Р
Волинская	55,23	19,85	0,36	Р
Днепропетровская	36,98	14,25	0,39	Д
Донецкая	35,35	14,86	0,42	Д
Житомирская	55,97	19,88	0,36	Р
Закарпатская	58,02	21,23	0,37	Р
Запорожская	37,12	13,76	0,37	Д
Ивано-Франковская	51,08	16,69	0,33	Р
Киевская	53,8	19,67	0,37	Р
Кировоградская	57,48	20,7	0,36	Р
Луганская	44,48	17,55	0,39	Д
Львовская	46,49	15,38	0,33	М
Николаевская	50,65	18,37	0,36	М
Одесская	42,99	12,16	0,28	Д
Полтавская	36,79	12,66	0,34	Д

Продолжение таблицы 2.7

1	2	3	4	5
Ровенская	56,35	19,99	0,35	Р
Сумская	50,35	16,82	0,33	М
Тернопольская	55,42	18,9	0,34	Р
Харьковская	41,19	15,41	0,37	Д
Херсонская	56,95	20,23	0,36	Р
Хмельницкая	53,47	18,1	0,34	Р
Черкасская	50,27	15,93	0,32	М
Черновицкая	57,94	21,14	0,36	Р
Черниговская	47,88	17,34	0,36	М
г. Киев	40,4	9,89	0,24	Д
г. Севастополь	49,89	21,13	0,42	Р

Нагляднее зависимость между средним значением и стандартным отклонением интегральных норм отчислений характеризует представленный ниже рисунок (см. Рис. 2.9), на котором, следуя методологии теории портфельного управления, отражено достижимое множество.

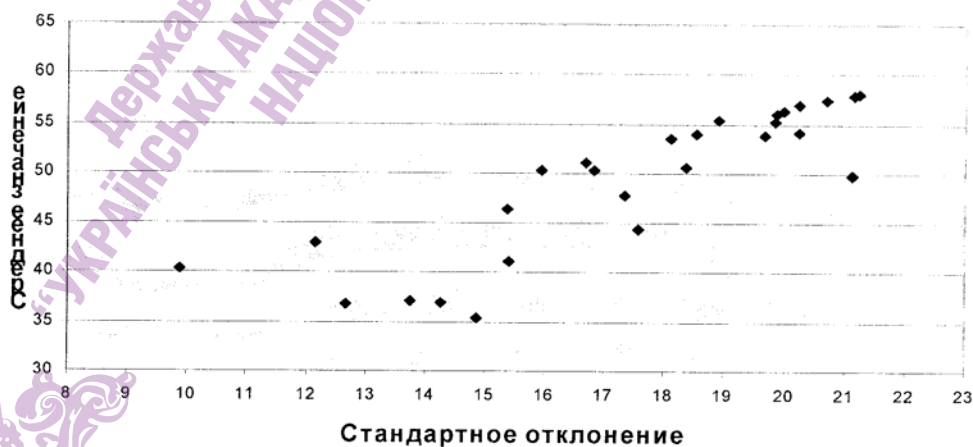
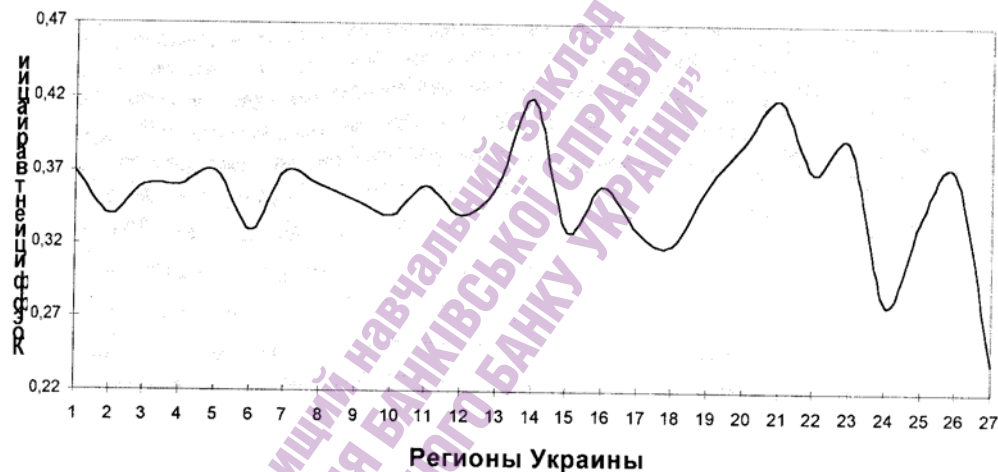


Рис.2.9. Статистические характеристики интегральных норм отчислений по регионам (достижимое множество)

Теперь проанализируем рассчитанные значения коэффициентов вариации интегральных норм отчислений по каждому региону. Как известно, чем больше среднее значение переменной, тем больше, при прочих равных условиях, будет и ее стандартное отклонение, поэтому коэффициент вариации позволяет нормировать меру риска (стандартное отклонение) с учетом ожидаемой доходности. Сгруппируем рассчитанные коэффициенты вариации по регионам таким образом, что сначала будут представлены данные по реципиентам и медианным, а потом - по донорам (см. Рис. 2.10).



**Рис.2.10. Коэффициенты вариации интегральных норм отчисления по регионам Украины**

На графике четко отображено, что, в общем, коэффициент вариации интегральных норм отчислений для регионов-доноров превышает соответствующие показатели для остальных регионов. Исключение здесь составляют лишь гг. Севастополь и Киев, Одесская область. Первый из них характеризуется очень высоким, как для региона-реципиента, коэффициентом вариации (0,42), который вместе с показателем Донецкой области является максимальным. Вместе с тем показатели Киева (0,24) и Одесской области (0,28) являются самыми

низкими не только для регионов-доноров, но и для всех регионов Украины.

Далее из достижимого множества выделим эффективное. Этот процесс будет происходить следующим образом.

1. Сравниваем  $\bar{k}$  и  $\sigma$  региона с соответствующими значениями других регионов. При расчетах будем использовать функцию  $V(i;j)$ :

$$V(i;j) = \begin{cases} -1, ((\bar{k}_i \leq \bar{k}_j) Y(\sigma_i > \sigma_j)) I((\bar{k}_i < \bar{k}_j) Y(\sigma_i \geq \sigma_j)) \\ 1, ((\bar{k}_i \geq \bar{k}_j) Y(\sigma_i < \sigma_j)) I((\bar{k}_i > \bar{k}_j) Y(\sigma_i \leq \sigma_j)) \\ 0 \end{cases} \quad (2.17)$$

Данная функция обладает следующими свойствами:

$$a) V(i;i)=0; \quad (2.18)$$

$$b) V(i;j)=-V(j;i). \quad (2.19)$$

2. Если у региона  $i$  хоть одно значение функции  $V(i;j)$  равно “-1”, он не включается в эффективное множество:

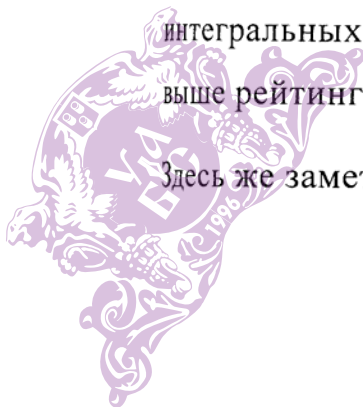
$$\text{Эффективное\_множество}(i) = \begin{cases} \text{Нет}, \exists V(i;j) = -1 \\ \text{Да} \end{cases} \quad (2.20)$$

Кроме этого, введем функцию  $V_{sum}$ , подсчитывающую суммарный «рейтинг» региона:

$$V_{sum}(i) = \sum_{j=1}^{27} V(i;j). \quad (2.21)$$

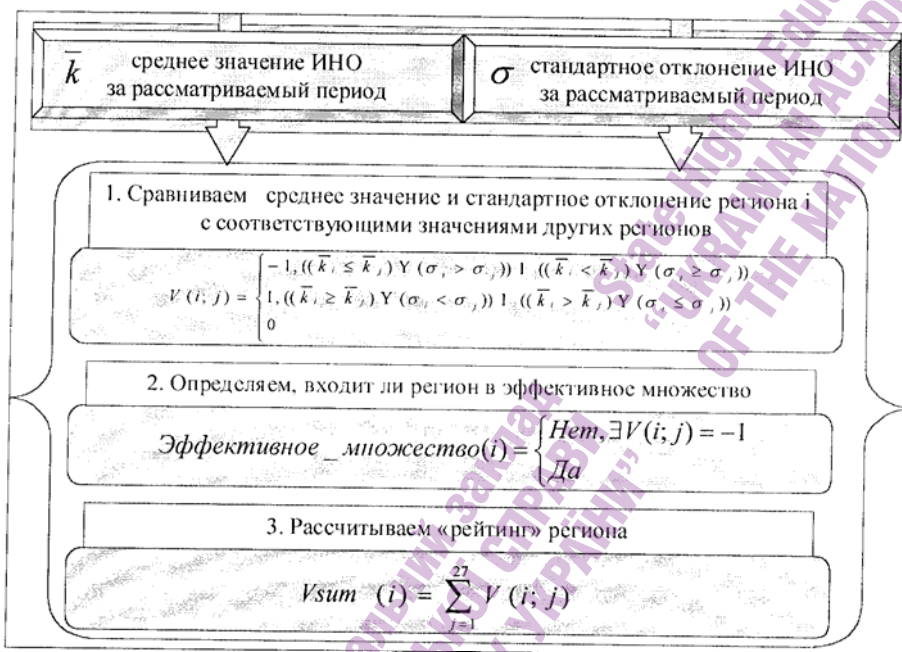
Под рейтингом понимается то, насколько соотношение риска и доходности интегральных норм отчисления данного региона лучше или хуже соответствующих показателей других регионов. Чем больше регионов уступают данному в соотношении среднего значения интегральных норм отчислений и их стандартного отклонения, тем выше рейтинг этого региона.

$$\text{Здесь же заметим: } \sum_{i=1}^{27} V_{sum}(i) = 0, \quad (2.22)$$



что является следствием применения формул (2.17), (2.18), (2.19) и (2.21).

Алгоритм выделения эффективного множества отражен ниже на рисунке (см. Рис. 2.11).



**Рис.2.11. Алгоритм определения эффективного множества**

Результаты применения формул (2.20) и (2.21) представлены в таблице (см. Табл. 2.8).

Таблица 2.8

Эффективное множество, статус и рейтинг регионов Украины

Регион	Эффективное множество	Vsum	Статус
1	2	3	4
Республика Крым	Нет	-3	Р
Винницкая	Да	2	Р
Волынская	Нет	1	Р
Днепропетровская	Нет	-2	Д
Донецкая	Нет	-5	Д
Житомирская	Да	2	Р

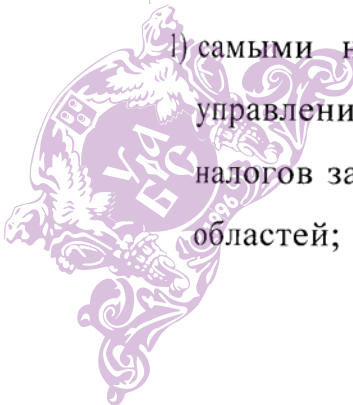


Продолжение таблицы 2.8

1	2	3	4
Закарпатская	Да	0	Р
Запорожская	Нет	0	Д
Ивано-Франковская	Да	5	Р
Киевская	Нет	-1	Р
Кировоградская	Да	1	Р
Луганская	Нет	-5	Д
Львовская	Да	2	М
Николаевская	Нет	-1	М
Одесская	Да	5	Д
Полтавская	Нет	-1	Д
Ровенская	Да	2	Р
Сумская	Нет	2	М
Тернопольская	Да	4	Р
Харьковская	Нет	-2	Д
Херсонская	Да	1	Р
Хмельницкая	Да	2	Р
Черкасская	Да	3	М
Черновицкая	Да	0	Р
Черниговская	Нет	-2	М
Г. Киев	Да	4	Д
Г. Севастополь	Нет	-14	Р

Анализируя данные таблицы 2.8, отметим следующие факты:

- 1) самыми нежелательными с точки зрения теорий портфельного управления были государственные политики закрепления основных налогов за бюджетами города Севастополя, Донецкой и Луганской областей;



- 2) наоборот, самыми «полезными» были политики закрепления основных общегосударственных налогов за бюджетами таких регионов, как Ивано-Франковская, Одесская и Тернопольская области, город Киев;
- 3) Волынская область со значением ( $V_{sum}=1$ ) не вошла в эффективное множество;
- 4) Черновицкая и Закарпатская области со значениями ( $V_{sum}=0$ ) включены в эффективное множество, а Запорожская нет;
- 5) наблюдается некоторая зависимость между статусом региона и его вхождением в эффективное множество.

Полнее последнее утверждение характеризуют данные таблицы (см. Табл. 2.9).

Таблица 2.9

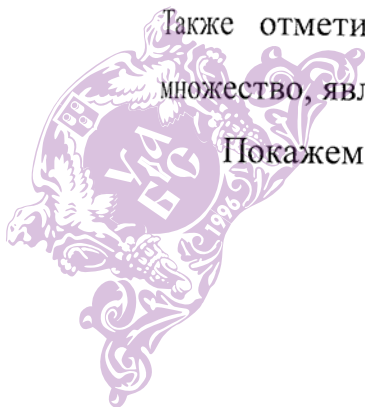
## Статус региона и эффективное множество

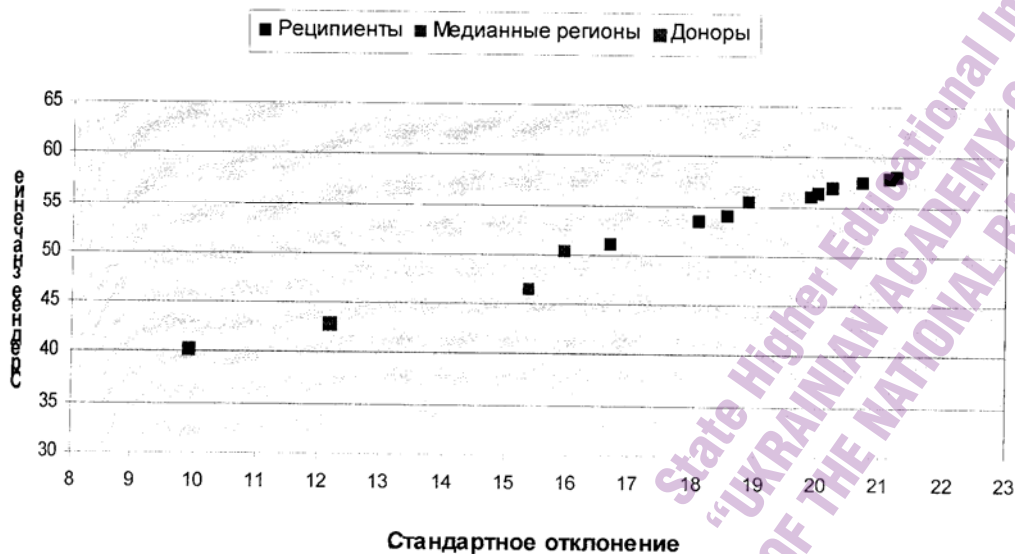
Регионы	Всего	Эффективное множество	
		Да	Нет
Доноры	8	2	6
Медианные	5	2	3
Реципиенты	14	10	4
Всего	27	14	13

В эффективное множество, в основном, вошли регионы, характеризующиеся нами как реципиенты. Доноры же, за исключением города Киева и Одесской области, не были включены в это множество.

Также отметим, что «реципиентами, не вошедшими в эффективное множество, являются АРК, г. Севастополь, Волынская и Киевская области.

Покажем эффективное множество на графике (см. Рис. 2.12).



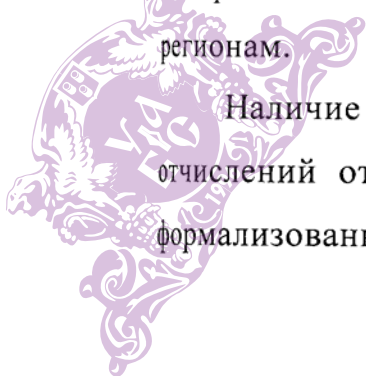


**Рис. 2.12. Сочетание риска и доходности интегральных норм отчислений регионов, образующих эффективное множество**

В заключении отметим, что концентрация стабильных источников бюджетных доходов в государственном бюджете, а также постоянная ротация норм отчислений от основных общегосударственных налогов в региональные бюджеты приводят к снижению должной мотивации к повышению эффективности собираемости налогов со стороны региональных органов государственного управления. Особенно это относится к регионам-донорам. Ведь как ни странно, многие социальные конфликты, связанные с невыплатой заработной платы работникам бюджетной сферы, возникают именно в этих регионах.

Существенно отличается и государственная политика закрепления основных налогов по отношению к регионам, имеющим одинаковый статус – донора или реципиента. Так, явно наблюдается «добрая» политика по отношению к Киеву и Одесской области, другим регионам.

Наличие субъективных критериев при определении нормативов отчислений от основных общегосударственных налогов, отсутствие формализованных подходов к определению их величины, учет



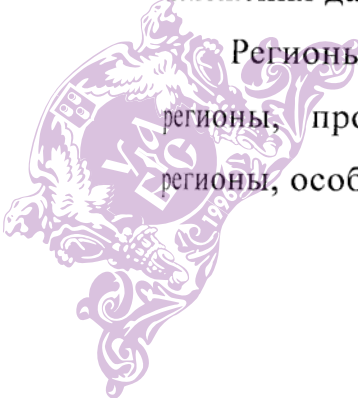
особенностей региональной социально-экономической ситуации приводят к тому, что многие регионы (особенно доноры) в таких условиях не заинтересованы в повышении степени собираемости налогов, а заняты поиском таких экономически неэффективных методов воздействия на центральную власть как лоббирование своих интересов.

В связи с этим предлагаем, во-первых, ввести для всех регионов одинаковые нормы отчислений от основных налогов, во-вторых, не изменять их на протяжении довольно длительного срока (по крайней мере, 5 лет). Кроме этого, все регулирующие и выравнивающие функции (а они должны быть четкими, ясными и «прозрачными») необходимо возложить на межбюджетные трансферты. Таким образом, регулируемые налоги наряду с собственными источниками станут реальной основой формирования долговременной эффективной региональной бюджетной политики.

### **2.3. Сравнительный анализ различных методик расчета величин межбюджетных трансфертов**

Применяемая в Украине до 2001 года методика расчета величины межбюджетных трансфертов регионам неоднократно критиковалась украинскими экономистами [129;130;131]. Для того чтобы понять причины такой критики, приведем и проанализируем основные положения данной методики.

Регионы получают трансферт из бюджета по двум каналам: как регионы, просто нуждающиеся в финансовой поддержке, и как регионы, особо нуждающиеся в поддержке.



Регион, отвечающий критериям нуждающегося или особо нуждающегося в поддержке, либо тому и другому критериям, может получить трансферт с помощью таких методов расчета.

1. Для расчета трансферта региону, нуждающемуся в поддержке, используется формула:

$$T_{ni} = K \cdot (0,95 \cdot C_d - C_{di}) \cdot Ch_i, \text{ где} \quad (2.22)$$

$T_{ni}$  – трансферт нуждающемуся  $i$ -тому региону в базовом году;

$C_d$  – средний душевой доход бюджетов всех регионов;

$C_{di}$  – средний душевой доход  $i$ -того регионального бюджета;

$Ch_i$  – численность населения  $i$ -того региона;

0,95 – произвольно выбранный понижающий коэффициент;

$K$  – поправочный коэффициент расходов:

$$K = 0,95 \cdot (C_{p,zi} / C_d), \text{ где} \quad (2.23)$$

$C_{p,zi}$  – средние душевые текущие расходы бюджета экономического района, в который входит регион  $i$ .

Понижающий и поправочный коэффициенты применяются для повышения заинтересованности регионов, имеющих право на получение финансовых ресурсов и рациональном их использовании.

2. Трансферт особо нуждающемуся региону определяется по формуле:

$$T_{o,ni} = P_i - (D_i + T_{ni}), \text{ где} \quad (2.24)$$

$T_{o,ni}$  – трансферт особо нуждающемуся региону  $i$  в базовом году;

$P_i$  – фактические текущие расходы  $i$ -го регионального бюджета в базовом году;

$D_i$  – доходы  $i$ -го регионального бюджета в базовом году.

3. Если регион не получает трансферт как нуждающийся в поддержке, то:

$$T_{om} = P_i - D_i. \quad (2.25)$$

Финансовое выравнивание осуществляется либо для создания всем участникам одинаковых стартовых условий (выравнивание налогового потенциала), либо для обеспечения равного распределения между ними конечных результатов (достижение стандартного уровня потребления государственных услуг по всей территории).

Ввиду сложности расчетов финансовых потребностей и бюджетных доходов регионов специалисты Мирового банка предлагают использовать упрощенную формулу выравнивания налогового потенциала. При этом величина трансферта региону для базового периода:

$$T_i = (СНД - СНД_i \cdot Ц_i) \cdot N_i, \text{ где} \quad (2.26)$$

$T_i$  – трансферт региону в базовом году;

$СНД$  – налоговый доход на душу населения в среднем по всем регионам;

$СНД_i$  – налоговый доход на душу населения в  $i$ -том регионе;

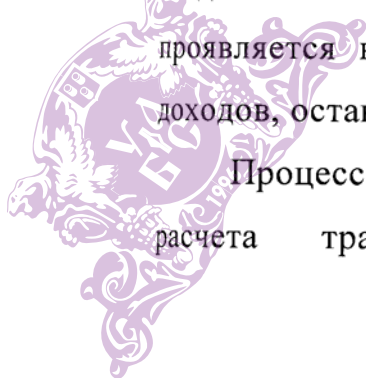
$Ц_i$  – индекс цен в  $i$ -том регионе;

$N_i$  – численность населения  $i$ -го региона.

Предлагается использовать в расчетах три основных налога – НДС, личный подоходный налог и налог на прибыль, корректируя территориальный душевой налоговый сбор на индекс цен в регионе, чтобы привести этот показатель в сопоставимый вид со средним налоговым доходом по стране.

На наш взгляд, применение данной методики дестимулирует регионы развивать свою налоговую базу и даже оказывает разлагающее воздействие на региональных руководителей. Особенно это проявляется в ситуациях, когда из года в год меняется структура доходов, остающихся в распоряжении региональных бюджетов.

Процесс «всеобщей уравниловки», проявляющийся на всех этапах расчета трансфертов, характерен скорее для командно-



административной, а не для рыночной экономики и является значительным тормозом, как для регионального, так и для общегосударственного экономического роста.

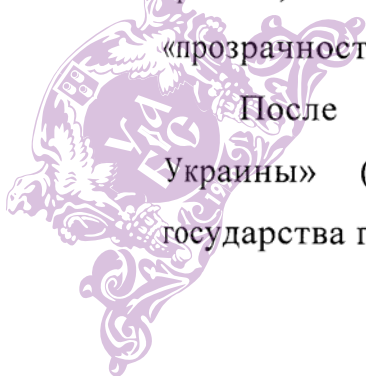
Вопросы реформирования системы межбюджетных отношений в Украине в последнее время неоднократно поднимались в ведущих экономических и финансовых изданиях, в частности в журнале «Фінанси України» [132-138]. Авторами отмечались многочисленные проблемы, связанные с организацией и функционированием системы финансовых взаимоотношений между различными звеньями бюджетной системы нашего государства. В общем, совокупность этих проблем можно охарактеризовать следующими тезисами:

- отсутствовало четкое разграничение расходных полномочий между государственным и местными бюджетами, что приводило к возникновению так называемых «нефинансированных бюджетных мандатов», т.е. ситуацию, когда с центра на уровень региона передается финансирование какого-либо вида расходов без передачи адекватных бюджетных ресурсов;

- отсутствовало четкое разграничение доходных бюджетных источников, апофеозом чего явилось применение механизмов ежегодных отчислений от регулируемых налогов, «львиную долю» которых составляли основные общегосударственные налоги: налог на добавленную стоимость (НДС), налог на прибыль предприятий (НПП), подоходный налог с граждан (ПНГ), акцизный сбор (АКЦ);

- механизмы бюджетного выравнивания не поддавались никакой критике, особенно страдая отсутствием экономической эффективности, «прозрачности», формализации и обоснованности.

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 [16, статья 86]:

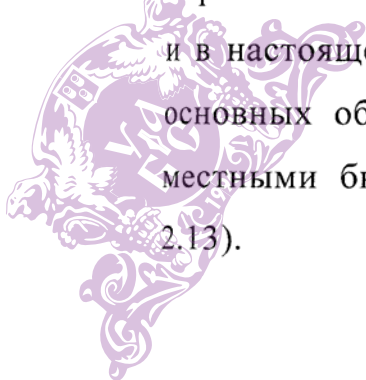
1) расходы на финансирование бюджетных организаций и мероприятий, обеспечивающих необходимое первоочередное предоставление социальных услуг, гарантированных государством, и расположенных ближе всего к потребителям;

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

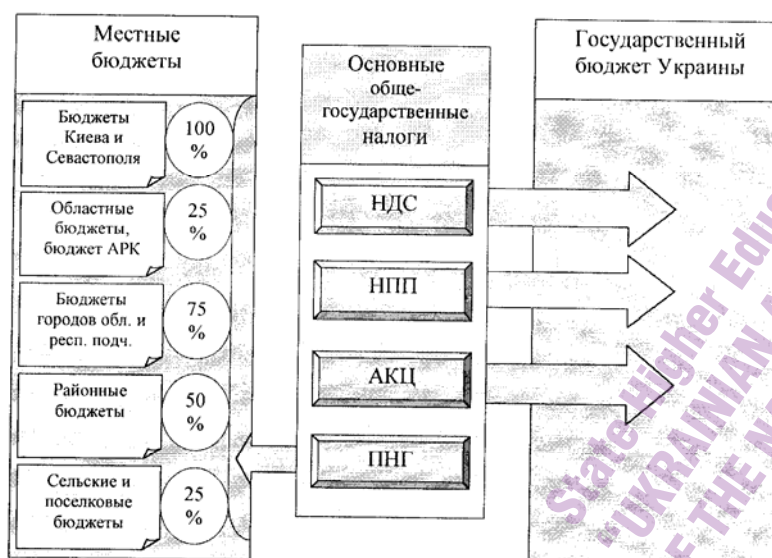
3) расходы на финансирование бюджетных учреждений и мероприятий, обеспечивающих гарантированные государством социальные услуги для отдельных категорий граждан, или финансирование программ, потребность в которых существует во всех регионах Украины.

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.

Также изменилась и система размежевания доходных бюджетных источников. «Канула в Лету» практика ежегодного установления нормативов отчислений от регулируемых налогов в местные бюджеты, и в настоящее время в Бюджетном Кодексе Украины распределение основных общегосударственных налогов между государственным и местными бюджетами осуществлено следующим образом (см. Рис. 2.13).







**Рис.2.13. Разграничение основных общегосударственных налогов между государственным бюджетом и местными бюджетами в Бюджетном Кодексе Украины**

Существенных изменений претерпел механизм определения объемов межбюджетных трансфертов. Введена классификация межбюджетных трансфертов, к которым относятся [16, статья 96]:

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

Особый интерес представляют первый и третий виды трансфертов (по нашему предположению, именно на них будет приходиться основная масса бюджетных трансфертных перечислений), являющиеся, по сути, обратными величинами. Рассмотрению механизмов их расчета мы и уделим пристальное внимание.

Кроме четкого определения видов расходов местных бюджетов, учитываемых при определении объемов межбюджетных трансфертов (а именно, бюджетной дотации и ее обратной величины), указан список

из 15 видов расходов, которые не учитываются при определении межбюджетных трансфертов (см. Приложение С). Все эти расходы имеют ярко выраженный местный характер и поэтому, на наш взгляд, совершенно обоснованно не принимаются во внимание при расчете дотации выравнивания.

По каждому виду расходов местных бюджетов, учитываемых при определении трансфертов, построены финансовые нормативы бюджетной обеспеченности, рассчитанные на одного жителя или потребителя социальной услуги, и корректирующие коэффициенты к ним. Путем умножения этих нормативов, с учетом корректирующих коэффициентов, на количество жителей или потребителей социальной услуги получается стоимостная оценка потребности в финансировании соответствующих расходов.

Что касается доходов, то в Бюджетном Кодексе Украины они (по аналогии с расходами) 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 на прибыль предприятий, единый налог для субъектов малого предпринимательства (в части, подлежащей соответствующим бюджетам) и 5 видов неналоговых доходов (см. Табл. 2.10). 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 (см. Приложение С).

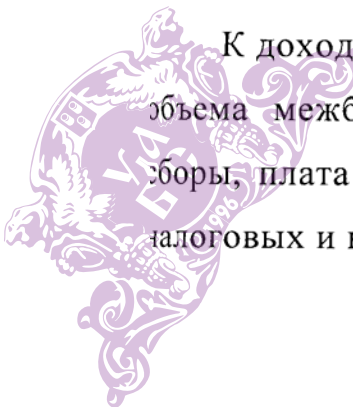


Таблица 2.10

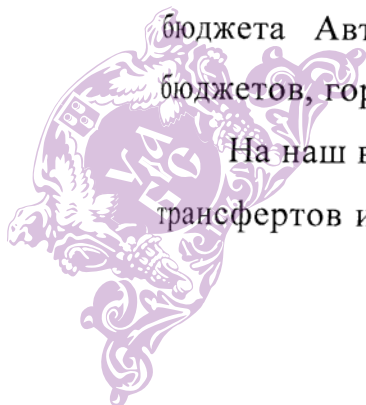
Доходы, закрепляемые за бюджетами местного самоуправления и учитываемые при определении величин межбюджетных трансфертов

Налоговые поступления	Неналоговые поступления
1. Налог на прибыль предприятий в соответствующей части	1. Государственная пошлина в соответствующей части
	2. Плата за лицензии
2. Единый налог в соответствующей части	3. Плата за государственную регистрацию субъектов предпринимательской деятельности
	4. Плата за торговый патент
	5. Поступление административных штрафов

Определяется прогнозный показатель доходов бюджетов местного самоуправления с учетом корзины доходов и соответствующего индекса относительной налогоспособности. Последний является коэффициентом, показывающим уровень налогоспособности региона в сравнении со средним по Украине уровнем в расчете на одного жителя (другие нюансы расчета данного коэффициента описываются в частях 5-8 статьи 98 БКУ).

Дотация выравнивания определяется как превышение стоимостной оценки объема расходов над прогнозным показателем доходов. Дотация, имеющая отрицательный знак, называется «средства, передаваемые в Государственный бюджет Украины из бюджета Автономной Республики Крым, областных и районных бюджетов, городских бюджетов».

На наш взгляд, важное место в структуре расчета межбюджетных трансфертов играет коэффициент выравнивания [16, часть 9 статьи 98



и часть 2 статьи 100], применяемый к рассчитанному объему дотации выравнивания или ее «антипода» и определяемый в пределах от «0,6» до «1». Ведь, если коэффициент выравнивания будет определен в размере «0,6», а не «1», то дотационные регионы недополучат 40% средств.

В общем, оценивая систему разграничения доходных источников и расходных полномочий, механизмы определения величин межбюджетных трансфертов, представленные в бюджетном кодексе, можно сделать следующие выводы:

- приведен четкий перечень расходов и доходов всех уровней местных бюджетов Украины;

- как расходы, так 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; роль трансфертов в системе межбюджетных отношений становится существенной.

На наш взгляд, доходы, закрепляемые за местными бюджетами, являются недостаточными для финансирования всех видов расходов, и поэтому все местные бюджеты (даже бюджет города Киев) искусственно могут оказаться дотационными. Методика определения сумм дотаций выравнивания и логика построения всех этих механизмов означает то, что в будущем все регионы Украины ожидает «бюджетная уравниловка».

Вообще, бюджетные доходы всех без исключения регионов Украины будут находиться в зависимости от межбюджетных трансфертов: от обоснованности определения их величин, своевременности поступления и других факторов. Основной причиной

этого является механическое следование тенденциям построения межбюджетных отношений на основе принципов субсидарности в зарубежных странах [109]. Однако в зарубежных странах (а имеются в виду высокоразвитые европейские страны) уровень экономического развития намного выше, чем в Украине, и они для обеспечения сравнительно одинакового уровня бюджетных расходов на душу населения во всех регионах могут пожертвовать экономической эффективностью.

На наш взгляд, в Украине такую политику проводить не следует, а необходимо стараться все сильнее стимулировать наметившийся экономический рост путем увеличения заинтересованности регионов и их руководителей в интенсивном экономическом развитии, в повышении региональных бюджетных доходов, путем повышения степени межрегиональной конкуренции, путем обеспечения свободного перемещения населения и капитала между регионами.

В качестве одного из путей реформирования системы межбюджетных отношений в Украине в последние годы все чаще предлагается переход к так называемой «одноканальной» модели. Рассмотрим ее основные положения.

1. Для большинства регионов определяется фиксированная сумма платежей в государственный бюджет – т.е. своеобразный «годовой» план по налоговым поступлениям. Сверхплановые поступления целиком (или в основном) зачисляются в бюджет регионов.

2. Регионы, которым недостаточно всей суммы аккумулированных на их территории налоговых поступлений, получают фиксированный объем финансовой помощи из государственного бюджета, восполняющий их дефицит.

Как отмечают многие экономисты [22; 132] (и мы полностью с ними согласны), реализация этих предложений не решила бы ни одной

из существующих проблем межбюджетных отношений, но создала бы ряд новых:

а) фактически оказалась бы сломанной система закрепленных источников за бюджетами разных уровней, даже если она еще только зарождается (как это происходит в Украине).

б) распределение бюджетных доходов, расходов и финансовой помощи оказалось бы объектом бесконечных согласований, политического торга, а затем и конфликтов между центром и регионами, которые в явном виде разделятся на «доноров» и «иждивенцев».

в) при использовании данной модели усилия региональных властей будут направлены не на рациональное использование бюджетных ресурсов и повышение налогового потенциала территории, а на «выбивание» у центра как можно более низкого «государственного оброка» и как можно более высокой финансовой помощи.

г) произойдет неизбежная дезинтеграция сначала налогово-бюджетного, а потом и экономического пространства, резко ухудшится инвестиционный и предпринимательский климат, предприятия окажутся в полной зависимости от региональных властей, которые на «договорной» основе будут определять, кому и сколько нужно платить.

Как отмечают в одной из своих работ Христенко и Лавров, организация межбюджетных отношений на основе одноканальной модели - это «самая опасная из “детских болезней” бюджетного федерализма... “одноканальная” система – путь к бюджетному феодализму, а затем к развалу страны» [46].

Приняв точку зрения этих экономистов, подытожим: попытки внедрить «одноканальную модель» – тупиковый путь реорганизации межбюджетных отношений в Украине, ведущий к углублению экономического кризиса и усилению дезинтеграционных процессов.



Далее тщательно проанализируем методики определения величин дотаций выравнивания и средств, передаваемых в Государственный бюджет Украины в 2002 и 2003 годах. В качестве базы анализа используем Постановления Кабинета Министров Украины регламентирующие порядок определения величин межбюджетных трансфертов [139-142].

Формула расчета объема трансфертов на 2003 год, утвержденная Постановлением КМУ №1382, имеет следующий вид:

$$T_i = \alpha_i * (V_i - (D_i + \delta D_i)), \text{ где} \quad (2.27)$$

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

$\alpha(i)$  - коэффициент выравнивания;

$V(i)$  - расчетным показателем объема расходов;

$D(i)$  - прогнозным показателем объема доходов (корзины доходов), которые аккумулируются на территории региона.

$\delta D(i)$  – расчетный объем корректирования доходов [142].

Однако сама эта формула уже дважды менялась, отражая изменение подходов к определению величин трансфертов:

$$\text{Постановление КМУ №1195} - T_i = \alpha_i * (V_i - D_i); \quad (2.28)$$

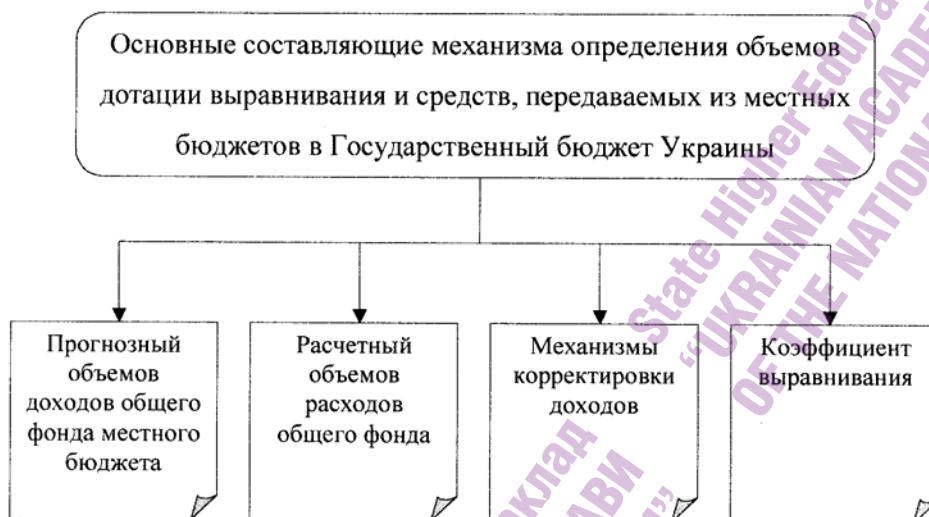
$$\text{Постановление КМУ №1569} - T_i = \alpha_i * (V_i - (D_i - \delta D_i * \beta_i)). \quad (2.29)$$

Изменялся не только внешний вид формулы, но и механизмы определения основных ее структурных составляющих. Можно выделить четыре составляющих механизма определения межбюджетных трансфертов (см. рис. 2.14).

Со дня принятия Бюджетного кодекса Украины до настоящего момента Кабинет Министров Украины неоднократно пересматривал



механизмы определения объемов межбюджетных трансфертов. Этапы эволюции данных механизмов представлены в таблице (см. табл. 2.11).



**Рис. 2.14. Составляющие расчета величин межбюджетных трансфертов**

Таблица 2.11

Этапы утверждения формулы расчета межбюджетных трансфертов

Дата утверждения	Сущность
05.09.2001	Утверждение формулы расчета объема межбюджетных трансфертов в соответствии с требованиями БКУ
22.11.2001	Введение механизмов корректировки доходов; изменение некоторых формул определения расчетного объема расходов общего фонда местного бюджета
27.12.2001	Изменение формулы расчета объема расходов бюджета города Киев
14.09.2002	Существенная редакция методики: изменение всех составляющих за исключением определения прогнозного объема доходов общего фонда местного бюджета



Далее подробно рассмотрим изменения, которые коснулись каждой из составляющих формулы распределения объемов 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.

Расчет корзины доходов проводится в границах прогнозного объема доходов сводного бюджета Украины, определенного на основе основных прогнозных макропоказателей экономического и социального развития, с применением индекса относительной налоговоспособности административно-территориальной единицы:

$$D_{izak} = K_i * (N_{i1} + N_{i2} + N_{i3}) * D_{u4} / (N_{u1} + N_{u2} + N_{u3}), \text{ где} \quad (2.30)$$

$$K_i = (((D_{i1} + L_{i1}) / (D_{u1} + L_{u1})) * N_{u1} + ((D_{i2} + L_{i2}) / (D_{u2} + L_{u2})) * N_{u2} + ((D_{i3} + L_{i1}) / (D_{u3} + L_{u3})) * N_{u3}) / (N_{i1} + N_{i2} + N_{i3}); \quad (2.31)$$

$D(izak)$  - прогнозный показатель объема доходов (корзины доходов), закрепленных за местным бюджетом;

$K(i)$  - индекс относительной налоговоспособности административно-территориальной единицы;

$D(u1)$ ,  $D(u2)$ ,  $D(u3)$ ,  $D(i1)$ ,  $D(i2)$ ,  $D(i3)$  - объем доходов, закрепленных за всеми местными бюджетами и бюджетом административно-территориальной единицы исходя из отчетных данных об их фактическом поступлении за соответствующие годы базового периода;

$L(u1)$ ,  $L(u2)$ ,  $L(u3)$ ,  $L(i1)$ ,  $L(i2)$ ,  $L(i3)$  - сумма льгот, предоставленных местными органами власти по налогам и сборам, включенным в корзину доходов;

$N(u1)$ ,  $N(u2)$ ,  $N(u3)$ ,  $N(i1)$ ,  $N(i2)$ ,  $N(i3)$  - численность населения Украины и административно-территориальной единицы на 1 января соответствующего года базового периода;

$D(u4)$  - прогнозный объем доходов (корзины доходов), закрепленных за всеми местными бюджетами на плановый бюджетный период.

Прогнозный объем доходов общего фонда местных бюджета является единственным показателем, механизмы определения которого не изменялись с момента утверждения формулы распределения объемов межбюджетных трансфертов Постановлением КМУ №1195.

Механизмы корректировки прогнозного объема доходов общего фонда местных бюджетов при определении величин бюджетных трансфертов начали применяться с 2002 года, причем они не были предусмотрены в первоначальном варианте формулы расчета дотации выравнивания (см. формулу (2)), а утверждены Постановлением КМУ №1569 [140]. Опишем данные механизмы.

Для местных бюджетов, у которых показатель прогнозного темпа возрастания объема доходов на 2002 год по сравнению с фактическими данными за 2000 год выше “1,65”, величина прогнозного объема доходов на 2002 год ( $D_{izak}$ ) уменьшается на величину ( $\delta_{izak} * \beta_i$ ), где ( $\delta_{izak}$ ) - разность между объемом доходов бюджета административно-территориальной единицы на 2002 год и фактическим объемом доходов соответствующего бюджета за 2000 год, увеличенным в 1,65 раза.  $\delta_{izak}$  вычисляется по формуле:

$$\delta_{izak} = D_{izak 2002} - D_{izak 2000} \cdot 1,65 . \quad (2.32)$$

$\beta_i$  - коэффициент замедления относительной скорости динамики, который может приобретать значения от “0” до “1,0” в зависимости от интенсивности роста объема закрепленных доходов бюджета  $i$ -ой административно-территориальной единицы за 2000 и 2002 года. Данный коэффициент рассчитывается по следующей формуле:

$$\beta_i = \frac{\beta_{i1} - \beta_{i2}}{\beta_{i2}} = \frac{\beta_{i1}}{\beta_{i2}} - 1, \text{ где} \quad (2.33)$$

$$\beta_{i,1} = \frac{D_{izak\ 2002}}{D_{izak\ 2000}}; \quad (2.34)$$

$$\beta_{i,2} = \frac{D_{izak\ 2000}}{D_{izak\ 1999}}. \quad (2.35)$$

Причем для местных бюджетов, у которых показатель прогнозного темпа возрастания объема доходов на 2002 год составляет менее “1,65”, величина (дельта<sub>izak</sub> \* бета<sub>i</sub>), равняется нулю.

При расчете объемов трансфертов на 2003 год механизмы корректировки доходов полностью изменены. Расчетный объем корректировки доходов рассчитывается по следующей формуле:

$$\text{дельта}D_i = D_i \cdot \frac{K_i * K_{din} - K_i}{K_i} \cdot K_{std}, \text{ где} \quad (2.36)$$

$K_{din}$  – коэффициент динамики индекса относительной налоговоспособности в 1998-2001гг.:

$$K_{din} = \left( \frac{K_{i99}}{K_{i98}} + \frac{K_{i00}}{K_{i99}} + \frac{K_{i01}}{K_{i00}} \right) / 3; \quad (2.37)$$

$K_{std}$  – корректирующий коэффициент снижения динамики индекса относительной налоговоспособности, имеющий 4 значения в зависимости от значения коэффициента  $K_{din}$  (см. табл.2.12).

Таблица 2.12

Размер корректирующего коэффициента снижения динамики индекса относительной налоговоспособности

$K_{din}$	$K_{std}$
<0,90	1,00
0,90..0,95	0,50
0,95..1,00	0,25
>1,00	0,00

Заметим, что показатели дельта $D_i$  в формулах (2.27) и (2.29) различаются не только формулами расчета (см. формулы (2.32) и (2.36)),

но и своим экономическим содержанием. На наш взгляд, механизмы, представленные в формуле (2.36), эффективнее реализуют возложенную на них функцию корректировки доходов депрессивных регионов.

Коэффициент выравнивания является важной составляющей механизма определения бюджетных трансфертов, на которую возложены функции реализации на практике принципа экономической справедливости при организации межбюджетных отношений.

В БКУ указано, что коэффициент выравнивания определяется в пределах от 0,6 до 1. При этом общий объем средств, на который уменьшается сумма дотаций выравнивания, является тождественным объему, на который уменьшается сумма средств, передаваемых в Государственный бюджет Украины из местных бюджетов.

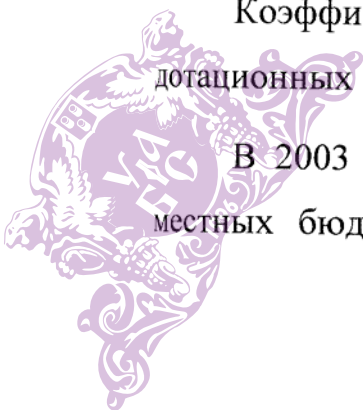
В 2002 году для местных бюджетов, передающих средства в государственный бюджет, применяется коэффициент выравнивания (альфа<sub>i</sub>), значения которого находятся в границах от “0,8” до “1,0” в зависимости от среднегодового темпа прироста показателя объема закрепленных доходов (корзины доходов) бюджета *i*-ой административно-территориальной единицы за базовые годы, и который определяется по следующей формуле:

$$\text{альфа}_i = 1 - ((D_{i3} + L_{i3}) / (D_{i1} + L_{i1}) - 1) * Kp, \text{ где} \quad (2.38)$$

$K(p)$  - корректирующий коэффициент учета величины среднегодового темпа прироста показателя объема корзины доходов бюджета *i*-ой административно-территориальной единицы. На 2002 год  $K(p) = 0,4$ .

Коэффициент выравнивания равняется единице для всех дотационных бюджетов.

В 2003 году механизмы расчета коэффициента выравнивания для местных бюджетов, передающих средства в ГБУ, также подверглись



значительной корректировке. Теперь он может находиться в пределах от “0,9” до “1,0” и рассчитывается по следующей формуле:

$$\text{альфа}_i = 1 - (\sqrt{(D_{i3} + L_{i3}) / (D_{i1} + L_{i1})} - 1). \quad (2.39)$$

Сравнив формулы (2.38) и (2.39) заметим, что при расчете коэффициента выравнивания в 2003 году уже не используется коэффициент  $K_p$  и действительно рассчитывается среднегодовой темп прироста показателя объема закрепленных доходов (в отличие от предыдущей методики, где это только декларируется).

Расчетный объем расходов общего фонда местных бюджетов является показателем, методика определения объемов которого постоянно меняется. Это объясняется тем, что механизмы расчета данного показателя, с одной стороны, должны быть унифицированными, а с другой стороны, должны учитывать специфику региона, особенности его политики бюджетных расходов, нужды каждого конкретного местного бюджета. В условиях, когда постоянно меняются потребности и нужды регионов, направленность бюджетной политики, другие показатели экономического и социального развития регионов, должны адекватно корректироваться и механизмы межбюджетных трансфертов.

На 2002 год расчетный объем расходов общего фонда местного бюджета ( $V_i$ ), учитываемый при определении величины межбюджетных трансфертов определяется с использованием следующей формулы:

$$V_i = V_{y_i} + V_{z_i} + V_{o_i} + V_{s_i} + V_{k_i} + V_{f_i} + V_{d_i} + V_{h_i}, \text{ где} \quad (2.40)$$

$V(y_i)$  – расчетный объем расходов на содержание органов управления;

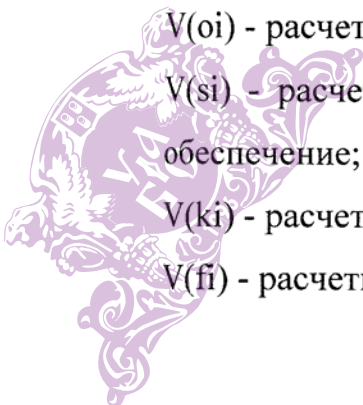
$V(z_i)$  - расчетный объем расходов на охрану здоровья;

$V(o_i)$  - расчетный объем расходов на образование;

$V(s_i)$  - расчетный объем расходов на социальную защиту и социальное обеспечение;

$V(k_i)$  - расчетный объем расходов на культуру и искусство;

$V(f_i)$  - расчетный объем расходов на физическую культуру и спорт;



$V(di)$  - расчетный объем расходов на другие мероприятия;

$V(hi)$  - расчетный объем расходов на нераспределенный резерв средств местных бюджетов.

Расчеты представленных в формуле (2.40) объемов расходов достаточно громоздки. Все расчеты включают использование четырех основных элементов: нормативов финансовой обеспеченности, различных коэффициентов, прогнозных значений и реальных количественных характеристик (их можно определить точно или с высоким процентом точности).

Далее в таблице (см. табл. 2.13) представим структуру показателей, использующихся при определении расчетного объема расходов общего фонда бюджетов городов республиканского АРК и областного подчинения и бюджетов районов.

Данные таблицы 2.13 позволяют нам утверждать, что расчет расходов общего фонда бюджетов городов республиканского АРК и областного подчинения и бюджетов районов достаточно громоздкий и включает использование большого количества нормативов финансовой обеспеченности и поправочных коэффициентов. Значения нормативов финансовой обеспеченности и поправочных коэффициентов подвержены определенному субъективизму и диктуются «сверху» министерством финансов, и поэтому можно сделать вывод о низкой прозрачности определения величин межбюджетных трансфертов.

В 2003 году, наряду с изменениями механизмов расчета многих компонентов  $V_i$ , в формулу (2.40) включен еще один показатель – расчетный объем расходов на содержание местной милиции ( $V(mi)$ ).

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

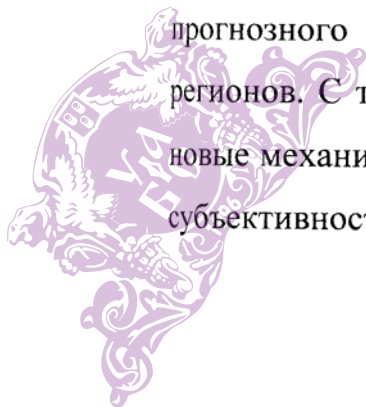
Украины наглядно демонстрирует стремление к совершенствованию организации межбюджетных отношений, внедрению новых механизмов расчета трансфертов, поиску новых решений.

Таблица 2.13

Показатели, использующиеся при определении расчетного объема расходов общего фонда бюджетов городов республиканского АРК и областного подчинения и бюджетов районов в 2002 г.

Расходы	Нормативы финансовой обеспеченности	Коэффициенты	Прогнозные показатели	Количественные показатели
Управление	1	1	1	1
Здравоохранение	1	3	2	3
Образование	2	18	0	19
Социальная защита и социальное обеспечение	1	0	0	1
Культура и искусство	1	1	1	1
Физическая культура и спорт	1	0	0	1
Другие мероприятия	Рассчитывается отдельно, исходя из принятых законодательных актов			
Нераспределенный резерв	Определяется как произведение суммы расчетных объемов расходов по предыдущим семи позициям на сумму трех коэффициентов			

При определении объемов межбюджетных трансфертов на 2003 год практически полностью реформированы механизмы корректировки прогнозного объема доходов общего фонда бюджета депрессивных регионов. С точки зрения объективности и экономического обоснования, новые механизмы являются более совершенными, хотя определенная доля субъективности присутствует при определении величины



корректирующего коэффициента  $K_{std}$ . Однако, на наш взгляд, требует пересмотра само наличие механизмов корректировки. Ведь снижение индекса относительной налогоспособности на протяжении нескольких лет может быть следствием не только экзогенных факторов (неравномерность регионального развития, отсутствие экономической базы и т.д.), но и низкого уровня регионального управления, некомпетентности руководителей, недостаточной работы налоговых служб, отрицательного инвестиционного климата. В этом случае создаются антистимулы регионального экономического развития, что является слишком большой ценой финансового выравнивания. Поэтому нами предлагается в дальнейшем полностью отказаться от практики поощрения депрессивных регионов.

Существенным изменениям также подверглась механизмы расчета коэффициента выравнивания. Они стали более объективными и обоснованными; устранены недостатки, содержащиеся в предыдущей формуле. Вместе с тем сужение интервала детерминации коэффициента выравнивания с “0,8-1,0” до “0,9-1,0” является еще одним проявлением политики «уровниловки» бюджетных доходов регионов-доноров и регионов-реципиентов. Коэффициент выравнивания уже практически не выполняет возложенную на него функцию экономической справедливости. Нами предлагается при расчете коэффициента выравнивания для регионов-доноров использовать пределы, установленные в БКУ, - “0,6-1,0”, и тем самым воссоздать стимулы регионального экономического развития.

В целях совершенствования методик расчета дотации выравнивания в Украине, на наш взгляд, будет полезно изучить механизмы определения величин межбюджетных трансфертов в других постсоветских странах. Поэтому далее рассмотрим методики расчета межбюджетных трансфертов, использующиеся в Российской Федерации. В России вопросы реформирования межбюджетных



отношений очень часто освещаются в ведущих экономических журналах [143-152]. 30 июля 1998 года Правительство РФ своим постановлением одобрило Концепцию реформирования межбюджетных отношений в 1999-2001гг., в которой предлагаются два варианта распределения фонда финансовой поддержки регионов (ФФПР).

Методика расчета трансфертов по варианту №1 включает в себя два этапа: на первом происходит распределение части ФФПР с целью установления максимально допустимого уровня дефицита бюджетов высокдотационных субъектов Федерации (50% от расходов регионального бюджета); на втором этапе оставшийся объем распределяется между бюджетами регионов пропорционально значениям их дефицита, оставшегося после распределения первой части фонда.

Более подробно последовательность расчета трансферта из фонда финансовой поддержки регионов по данной методике выглядит следующим образом:

1. Определение состава дотационных регионов. К числу дотационных территорий могут быть отнесены те, для которых рассчитанный объем расходов бюджетов субъектов Российской Федерации  $E_i$  превышает рассчитанный объем доходов ( $R_i$ ), т.е. для которых справедливо неравенство:

$$E_i - R_i > 0. \quad (2.41)$$

2. Распределение части фонда с целью установления максимально допустимого дефицита бюджетов субъектов, на уровне 50% к расходам для высокдотационных регионов. На этом этапе происходит выделение трансфертов из фонда финансовой поддержки регионов бюджетам субъектов РФ, дефицит которых превышает 50% рассчитанных расходов, с целью доведения их дефицита до этого

уровня. Объем трансферта из ФФПР ( $t^{(1)}$ ) в бюджет региона ( $i$ ) рассчитывается следующим образом:

$$t^{(1)} = 0,5 \cdot E_i - R_i, \quad (2.42)$$

а величина фонда, распределяемая на данном этапе ( $T^{(1)}$ ), составляет:

$$T^{(1)} = \sum_{i=1}^n t^{(1)}_i, \quad \text{где} \quad (2.43)$$

$n$  - количество высокодотационных регионов, разрыв между собственными доходами и расчетным объемом расходов которых превышает 50% последних.

3. Распределение оставшейся части фонда. На этом этапе происходит распределение оставшейся части фонда пропорционально дефициту бюджетов субъектов РФ. Доля  $i$ -го региона в ФФПР ( $d_i$ ) рассчитывается на данном этапе следующим образом:

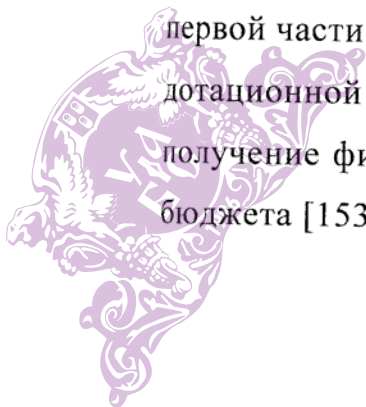
$$d_i = \frac{E_i - R_i - t^{(1)}_i}{\sum_{i=1}^n (E_i - R_{(i)} - t^{(1)}_i)}, \quad (2.44)$$

а объем трансферта в бюджет субъекта Федерации, распределяемого на данном этапе ( $t^{(2)}$ ), определяется по следующей формуле:

$$t^{(2)}_i = d_i \cdot (T - T^{(1)}), \quad \text{где} \quad (2.45)$$

$T$  - общий объем фонда финансовой поддержки регионов РФ.

Таким образом, для высокодотационных регионов финансовая помощь из фонда финансовой поддержки регионов складывается из двух частей: дотирования бюджета субъекта РФ с целью достижения максимально допустимого дефицита и трансферта, полученного пропорционально дефициту бюджета, сложившемуся после получения первой части финансовой помощи. Для регионов, не имеющих высокой дотационной зависимости, предлагаемая методика предусматривает получение финансовой помощи только пропорционально дефициту их бюджета [153;154;155].



На взгляд экономистов Пчелинцева и Минченко [156;157], этот вариант предоставляет односторонние преимущества группе высокодотационных регионов. Чтобы избежать этой односторонности, они предлагают проводить специальный анализ причин особо высокой дотационности и способности этих регионов принять и эффективно использовать повышенные дотации.

Второй вариант - вариант доходно-расходного выравнивания. Он основывается на предоставлении финансовой помощи в зависимости от уровня среднедушевых бюджетных доходов по регионам, скорректированных с учетом объективно сложившегося удорожания или индексов бюджетных расходов, которые на 1999 г. до формирования системы бюджетных нормативов могут определяться, исходя из прожиточного минимума по экономическим районам с выделением северных территорий. В этом случае финансовая помощь регионам исчисляется в размерах, позволяющих довести душевые бюджетные доходы дотационных территорий до равного уровня, определяемого возможностями федерального бюджета.

Последовательность расчетов такова:

1) Расчет среднедушевых бюджетных доходов.

На этом этапе определяются среднедушевые собственные доходы консолидированных бюджетов субъектов Федерации для каждого

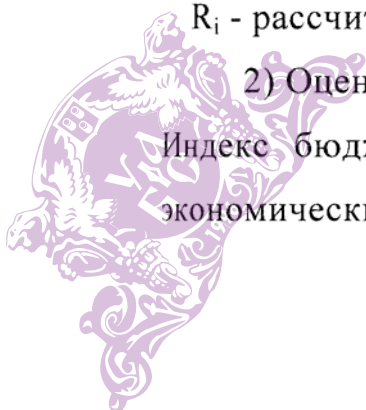
региона ( $R_i^{душ}$ ):  $R_i^{душ} = \frac{R_i}{N_i}$ , где (2.46)

$N_i$  - численность населения  $i$ -го субъекта Федерации;

$R_i$  - рассчитанный объем доходов регионального бюджета  $i$ .

2) Оценка уровня бюджетных расходов.

Индекс бюджетных расходов для  $i$ -го региона, входящего в  $k$ -ый экономический район ( $K_{ik}$ ) определяется следующим образом:



$$K_k = \frac{P_k}{\min P_k}, \text{ где} \quad (2.47)$$

$P_k$  – средний прожиточный минимум для  $k$ -го района.

3) Определение приведенного душевого бюджетного дохода. Для обеспечения сопоставимости доходных показателей различных регионов они приводятся к единому виду с помощью индекса бюджетных расходов. Приведенный душевой бюджетный доход  $i$ -го региона ( $Rp_i$ ) рассчитывается следующим образом:

$$Rp_i = \frac{R^{dyn}_i}{K_i}. \quad (2.48)$$

Также определяется средний по России приведенный душевой бюджетный доход -  $Rp$  (рассчитывается средневзвешенное региональных приведенных душевых бюджетных доходов).

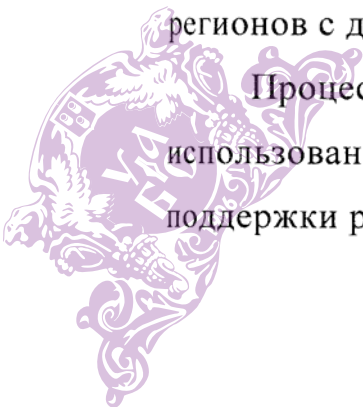
4) Определение объемов трансферта.

Рассчитывается недостающая регионам сумма доходов  $t$  до среднего по России уровня:

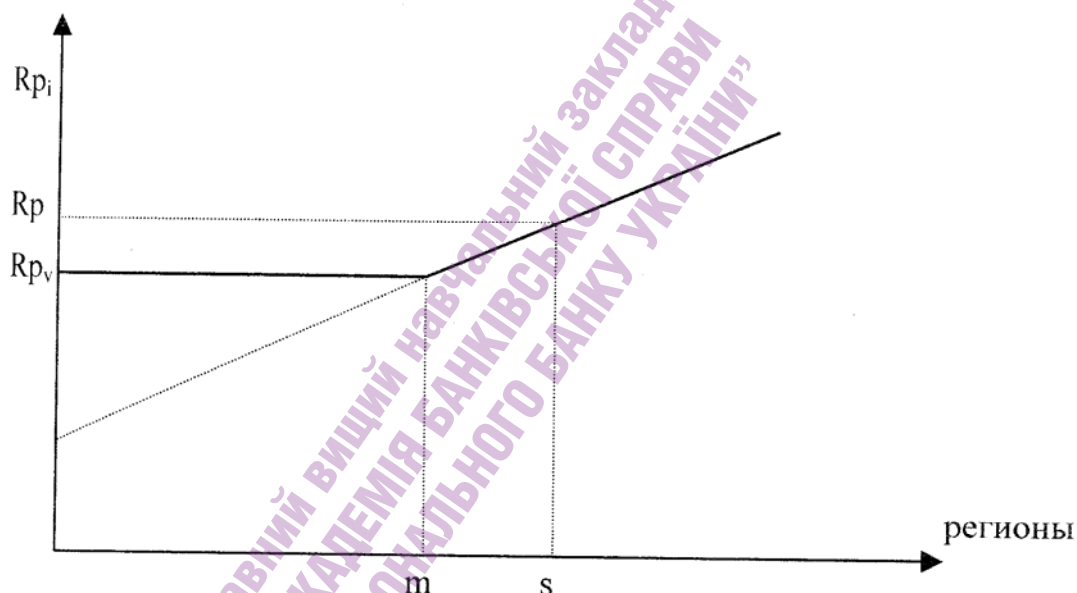
$$t_i = (Rp - Rp_i) \cdot K_i \cdot N_i. \quad (2.49)$$

Так как  $\sum t_i > T$ , то на следующем этапе расчетов определяется фактический объем трансферта региону. Предоставление трансфертов исходит из того, что все дотационные регионы в результате выделения трансфертов должны иметь одинаковые значения приведенного душевого бюджетного дохода. Определяется  $Rp_v$  - уровень приведенных душевых бюджетных доходов, до которого происходит выравнивание,  $m$  - число регионов, получающих трансферт,  $s$  - число регионов с душевым доходом ниже среднего.

Процесс выравнивания бюджетных доходов субъектов РФ при использовании второго варианта распределения фонда финансовой поддержки регионов можно представить на графике (см. рис. 2.15).



Максимова отмечает, что «не углубляясь в детали, можно подчеркнуть принципиальное отличие двух предлагаемых вариантов. В первом варианте, оценивая постатейно расходы бюджетов территорий, фиксируется за регионами ответственность за их финансирование. При этом учитывается неполная обеспеченность этих полномочий доходными источниками. Кстати, это в первую очередь касается блока социальных законов. Во втором варианте, уходя от постатейной оценки расходов, опираемся на возможности федерального бюджета, в силу которых выравниваем возможности территориальных бюджетов» [153, с.9].



**Рис. 2.15. Изменение региональных бюджетных доходов при определении объема трансфертов по второй методике**

Пчелинцев и Минченко предлагают усовершенствовать второй вариант. По их мнению, «уровнировка даже в нижней части шкалы доходов неприемлема. Может быть, именно в этой части шкалы особенно неприемлема, так как здесь чувствительность к каждой дополнительной единице дохода выше, поскольку, выравнивание бюджетных доходов до одного и того же уровня становится объективно

наказанием тех, кто работал лучше, а потреблять теперь - после корректировки бюджетов - должен столько же» [156, с.22].

Для того чтобы сохранить относительную справедливость в распределении доходов и поддерживать необходимые стимулы к их повышению, они предлагают несколько изменить методику определения трансфертов, а именно:

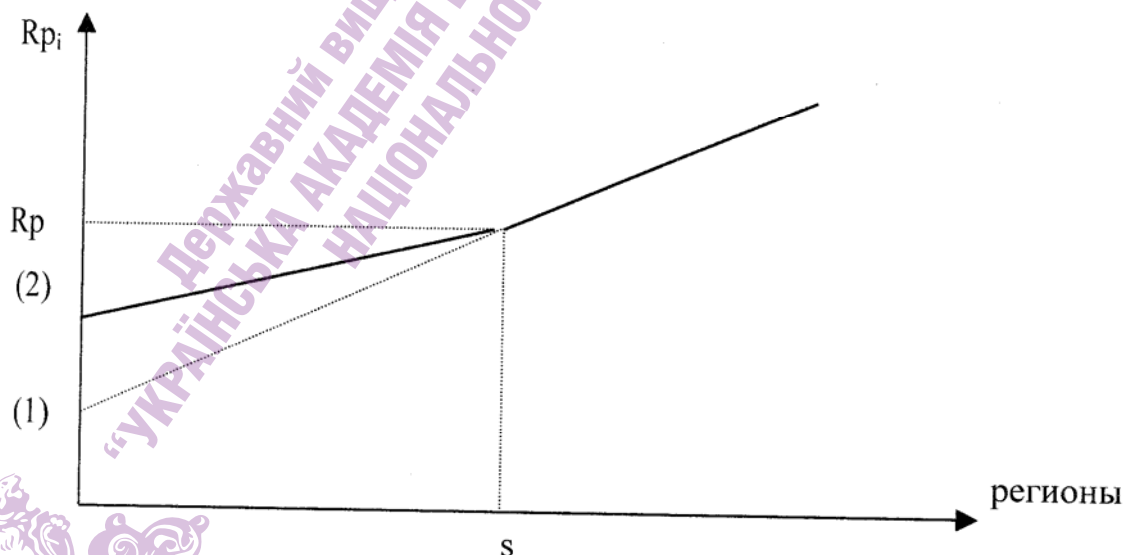
1) рассчитывается доля  $i$ -го региона в общем объеме ФФП ( $d_i$ ):

$$d_i = \frac{Rp - Rp_i}{\sum_{i=1}^s (Rp - Rp_i)}; \quad (2.50)$$

2) объем трансферта  $i$ -му региону:  $t_i = d_i \cdot T$ . (2.51)

В этом случае процесс финансового выравнивания будет представлен следующим образом (см. рис. 2.16).

Многие российские экономисты в основе поддерживают методики расчета трансфертов, предложенные в «Концепции реформирования межбюджетных отношений в 1999-2001 гг.» [158-166], однако отмечают некоторые недостатки.



**Рис. 2.16. Изменение региональных бюджетных доходов при определении объема трансфертов по усовершенствованной методике**

Проанализировав российские методики расчета трансфертов, укажем, что внедрение их позитивных элементов: использование среднего приведенного душевого дохода в качестве основного критерия для определения дотационных регионов, отсутствие дополнительного давления на регионы-доноры, недопустимость практики «всеобщей уравниловки» бюджетных доходов будут способствовать дальнейшему совершенствованию механизмов бюджетного выравнивания в Украине.

Державний вищий навчальний заклад  
“УКРАЇНСЬКА АКАДЕМІЯ БАНКІВСЬКОЇ СПРАВИ  
НАЦІОНАЛЬНОГО БАНКУ УКРАЇНИ”

State Higher Educational Institution  
“UKRAINIAN ACADEMY OF BANKING  
OF THE NATIONAL BANK OF UKRAINE”



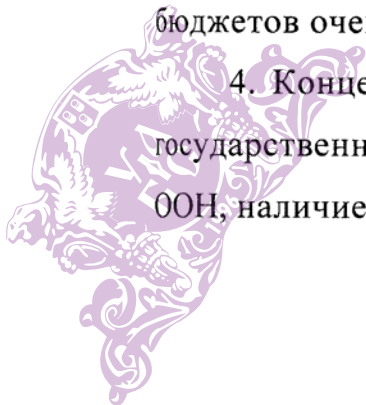
## Выводы к разделу 2

1. Действующая система межбюджетных отношений в Украине является уникальным образованием, сочетающим в себе черты командно-административной и рыночной экономик. Регулируемые налоги и практика ежегодного установления нормативов отчислений от них в местные бюджеты, построение бюджетной системы по принципу «матрешки» и многие другие механизмы организации межбюджетных отношений - все это негативное наследие нашего экономического прошлого. Вместе с тем, межбюджетные отношения в нашем государстве строятся и 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.

2. Модель межбюджетных отношений 2001г. полностью отличается от модели 1992-93 гг., что показывает значительное продвижение на пути становления эффективной системы разграничения налогов между уровнями бюджетной системы Украины. Однако наличие большого количества подэтапов и постоянные изменения направлений развития системы убедительно доказывает, что процесс ее становления еще далеко не завершен.

3. Основными элементами межбюджетной системы Украины в 1992-2001 являлись отчисления от регулируемых налогов и межбюджетные трансферты, причем их роль в формировании местных бюджетов очень велика.

4. Концентрация стабильных источников бюджетных доходов в государственном бюджете, постоянное изменение норм отчислений от ООН, наличие субъективных критериев и отсутствие формализованных





подходов к определению их величины, неучет особенностей региональной социально-экономической ситуации приводили к тому, что многие регионы не были заинтересованы в повышении степени собираемости налогов, а заняты поиском таких экономически неэффективных методов воздействия на центральную власть как лоббирование своих интересов, политическая рента.

5. В последние годы четко проявляется тенденция к усилению роли трансфертов в системе межбюджетных отношений Украины, ограничению бюджетной самостоятельности регионов и их сильной финансовой зависимости от центра.

6. Применение аналитического инструментария портфельной теории к анализу межбюджетных отношений показало, что в 1992-2001 гг. фактически существовали классы регионов с наиболее (г. Киев, Одесская, Ивано-Франковская, Тернопольская обл.) и наименее (г. Севастополь, Луганская и Донецкая обл.) «полезными» политиками практики закрепления основных общегосударственных налогов за местными бюджетами.

7. Принятие Бюджетного Кодекса Украины ознаменовало собой переход к качественному 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.

8. 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.

9. Механизмы расчета объема межбюджетных трансфертов достаточно громоздки, подвержены определенной субъективности, практически не используют экономические стимулы и нуждаются в дальнейшем совершенствовании.

10. Представленные в Бюджетном Кодексе разграничение доходных бюджетных источников между государственным и местными бюджетами и механизмы бюджетного выравнивания, на наш взгляд, далеко не оптимальны, не способствуют экономическому росту и нуждаются в дальнейшем совершенствовании.

11. Дальнейшему совершенствованию механизмов бюджетного выравнивания в Украине может способствовать внедрение позитивных элементов российских методик расчета величин трансферта: использование среднего по стране приведенного душевого дохода в качестве основного критерия для определения дотационных регионов, отсутствие дополнительного давления на регионы-доноры, недопустимость практики «всеобщей уравниловки» бюджетных доходов.



### РАЗДЕЛ 3.

## ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ СИСТЕМЫ МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ В УКРАИНЕ

### 3.1. Схема разграничения основных налогов

Как мы уже указывали ранее, построение эффективной государственной политики в области межбюджетных отношений должно проходить следующим образом:

- должны быть разграничены расходные полномочия и ответственность между органами власти и управления разных уровней;
- должны быть разграничены налоговые полномочия и доходные источники между органами власти и управления разных уровней;
- должно осуществляться бюджетное выравнивание и распределение финансовой помощи [4;167-169].

Первое условие также предполагает отсутствие решений, ведущих к повышению обязательств нижестоящих бюджетов при неизменном финансировании, достаточно широкую самостоятельность региональных и местных властей в политике бюджетных расходов, но при общей ориентации на общегосударственные нормативы [170-172].

Что касается разграничения доходных источников, то, как мы уже не раз отмечали в работе, их основными элементами являются основные общегосударственные налоги и межбюджетные трансферты. Причем последние являются уже результатом проведения политики финансового перераспределения.

Разграничение основных налогов между различными уровнями бюджетной системы Украины на протяжении последних лет характеризуют данные таблицы (см. Табл. 3.1).



Таблица 3.1

Основные налоги и межбюджетные трансферты в 1997-1999 гг.  
(% от ВВП)\*

Показатели	1997			1998			1999		
	К	Г	М	К	Г	М	К	Г	М
ПНГ	3,5	0	3,5	3,5	0	3,5	3,5	1	2,4
ППП	6,2	0	6,2	5,6	0	5,6	5	1,2	3,8
НДС	8,8	8,8	0	7,3	7,3	0	6,6	6,6	0
АКЦ	1,3	0,8	0,5	1,3	1,2	0,1	1,4	0,9	0,5
Сумма ОСН	19,8	9,6	10,2	17,7	8,5	9,2	16,4	9,7	6,7
Трансферты	0	0,9	2,7	0	0,5	2,1	0	0,2	2,3

\*Источник: Квартальні передбачення [97;98;99;100;101].

В данной таблице приняты следующие обозначения:

К - консолидированный бюджет;

Г - Государственный бюджет Украины;

М - местные бюджеты.

Далее исследуем, какая часть основных налогов поступала в разные годы в государственный бюджет, а какая - в местные. Для этого найдем общую величину поступлений от основных налогов в местные бюджеты ( $ОСН_м$ ), просуммировав соответствующие данные в таблице (см. Табл. 3.1) по четырем налогам (строка «сумма ОСН» по местным бюджетам):

$$ОСН_м = ПНГ_м + ППП_м + НДС_м + АКЦ_м, \text{ где} \quad (3.1)$$

$ПНГ_м$ ,  $ППП_м$ ,  $НДС_м$  и  $АКЦ_м$  - поступления данных налогов в местные бюджеты.

Затем рассчитаем относительную долю  $ОСН_м$  в общей сумме основных налогов ( $ОСН_{м(отн)}$ ):

$$ОСН_{м(отн)} = \frac{ОСН_м}{ОСН_к}, \text{ где} \quad (3.2)$$



$OCH_k$  – поступление основных налогов в консолидированный бюджет Украины.

Кроме этого, предположим, что дальнейшее перераспределение финансовых ресурсов между уровнями бюджетной системы (межбюджетные трансферты) осуществляется за счет поступлений от основных налогов. В этом случае часть основных общегосударственных налогов, поступивших в государственный бюджет, в виде бюджетных дотаций или субсидий будет перенаправлена в местные, и наоборот. Таким образом, после перераспределения в распоряжении местных бюджетов будет находиться следующая величина основных налогов ( $OCH_m^1$ ):

$$OCH_m^1 = OCH_m + ЧМГ, \text{ где} \quad (3.3)$$

ЧМГ – как в формуле (2.5).

Также, по аналогии с формулой (3.2), рассчитаем  $OCH_{m(отн)}^1$ :

$$OCH_{m(отн)}^1 = \frac{OCH_m^1}{OCH_k}. \quad (3.4)$$

Результаты всех произведенных выше расчетов отражены в таблице (см. Табл. 3.2).

Таблица 3.2

Доля основных налогов в местных бюджетах в 1997-2000 гг.

Показатели	Год			
	1997	1998	1999	2000
$OCH_m$ (% ВВП)	10,2	9,2	6,7	6,6
$OCH_m$ (отн)	0,515	0,52	0,406	0,38
$OCH_m^1$ (% ВВП)	12	10,8	8,8	8,7
$OCH_{m(отн)}^1$	0,606	0,61	0,533	0,52

Таким образом, принимая во внимание наше предположение о формировании межбюджетных трансфертов за счет поступлений от

ООН, большая часть основных налогов в 1997-2000 гг. направлялась в местные бюджеты. Далее мы еще возвратимся к этому утверждению.

Теперь перейдем к изложению своих взглядов. Распределение основных общеобязательных налогов между центром и регионами должно происходить с учетом следующих положений.

1) Поступления от подоходного налога с физических лиц должны полностью оставаться в распоряжении регионов. Его плательщики, жители конкретного региона, прежде всего, заинтересованы в получении таких общественных благ как образование, здравоохранение, культура и спорт, социальная помощь. А они предоставляются обычно государством на локальном уровне.

2) Косвенные налоги должны большей частью поступать в государственный бюджет Украины. Это объясняется тем, что их уплачивают де-юре предприятия, а де-факто они практически полностью переносятся на потребителей налогооблагаемых товаров и услуг. Причем покупателями являются чаще всего жители других регионов.

3) Что касается налога на прибыль предприятий, то здесь необходимо учитывать два аспекта:

а) у регионов должна быть достаточная мотивация для создания всех условий, способствующих увеличению прибыли предприятий, причем неважно за счет каких факторов это происходит: количественных (увеличение объемов производства в регионе) или качественных (повышение уровня рентабельности);

б) размещение большинства действующих в настоящее время предприятий происходило еще во времена СССР, начальные уровни экономического развития регионов существенно различались, и поэтому не всегда высокие (или низкие) поступления от налога на прибыль является следствием эффективной (неэффективной)

деятельности региональных властей и жителей; поэтому, на наш взгляд, большая часть поступлений от налога на прибыль предприятий должна направляться в местные бюджеты.

Применение представленных выше положений, безусловно, повысит степень сбалансированности бюджетов всех уровней и одновременно будет соответствовать критериям справедливости и экономической эффективности.

Таким образом, распределение основных общегосударственных налогов между различными уровнями бюджетной системы Украины, по нашему мнению, необходимо осуществлять в следующих пропорциях (см. Табл. 3.3).

Таблица 3.3

Предлагаемая схема разграничения основных налогов между государственным и местными бюджетами

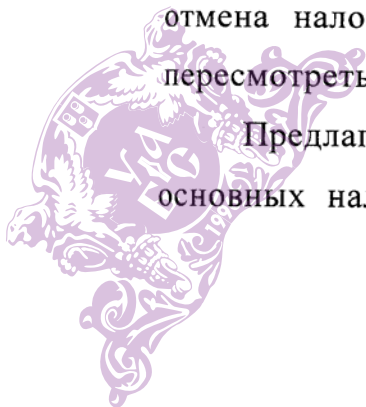
Бюджет	НДС	НПП	ПНГ	АКЦ
Государственный	70	30	0	70
Местные	30	70	100	30

Введем понятие *региональные налоговые доходы (P)* – отчисления от основных общеобязательных налогов в региональные бюджеты:

$$P = 0,3 \cdot \text{НДС} + 0,7 \cdot \text{НПП} + \text{ПНГ} + 0,3 \cdot \text{АКЦ}. \quad (3.5)$$

Такое разграничение налогов должно применяться ко всем без исключения регионам и оставаться стабильным на протяжении длительного периода (по крайней мере, 5-7 лет). Если произойдет существенное изменение налогового законодательства (например, отмена налога на добавленную стоимость), то необходимо будет пересмотреть источники формирования региональной налоговой базы.

Предлагая закрепить за бюджетами регионов именно такие доли основных налогов (см. Табл. 3.3), мы исходили, прежде всего, из



вышеперечисленных положений, характеризующих логику размежевания основных общегосударственных налогов. Также учитывался тот факт, что, по нашему мнению, в регионы должна поступать несколько большая часть основных налогов (ориентировочно, 52-58%), что полностью подтверждается действующей практикой организации межбюджетных отношений (см.Табл. 3.2).

Подставляя предлагаемые нами доли в формулу (2.9), получим, что в данном случае интегральные нормы отчислений составят:

$$ИНО = 0,2 \cdot 100\% + 0,3 \cdot 70\% + 0,4 \cdot 30\% + 0,1 \cdot 30\% = 56\% . \quad (3.6)$$

Таким образом, при построении межбюджетных отношений на основе предложенной нами модели разграничения основных налогов за каждым уровнем бюджетной системы Украины будет закреплена стабильная и реальная база бюджетных доходов. Причем в местные бюджеты будут поступать, в основном, те налоги (или их большая часть), которые находятся в несомненной зависимости от проводимой региональной экономической политики.

Теперь доходы региональных бюджетов, ранее описывавшиеся формулой (2.7), будут равняться:

$$ДРБ = СИД + ЧМТ + РНБ + ДБД . \quad (3.7)$$

Однако уровень развития регионов неодинаков. Даже в Украине с ее компактным географическим положением и достаточно схожими природно-климатическими условиями существуют регионы-лидеры и аутсайдеры экономического развития. Как следствие этого, отличаются и региональные величины бюджетных доходов на душу населения. Поэтому одной из задач построения эффективной системы межбюджетных отношений в Украине является создание адекватного механизма перераспределения бюджетных средств между регионами.





Этот механизм должен одновременно учитывать два основных принципа перераспределения: выравнивания и справедливости. Принцип выравнивания в данном случае проявляется в повышении уровня бюджетных доходов для «бедных» регионов, справедливости – в распоряжении «богатых» должно и после перераспределения остаться больше доходов (на душу населения в сопоставимых ценах). Косвенно оба принципа финансового выравнивания реализуются еще на стадии разграничения основных налогов между уровнями бюджетной системы – при определении региональной налоговой базы. Это объясняется тем, что в распоряжении регионов полностью остаются поступления от чисто «локального» источника – подоходного налога. А другие налоги поступают в региональные бюджеты частично.

Для эффективной реализации данных принципов на практике предлагаем осуществлять финансовое выравнивание на основе разработанной нами модели, которая представлена ниже.

### 3.2. Модель бюджетного выравнивания

Предлагаемая нами модель бюджетного выравнивания использует некоторые положения концепции отрицательного налогообложения. Предполагается предоставление региону определенного трансферта (обозначим его «а») и одновременное изъятие из остающихся в его распоряжении налоговых поступлений определенной доли («b»), причем  $0 \leq b \leq 1$ . Трансферт и доля изъятия (налог) должны быть определены таким образом, чтобы для региона с низкими поступлениями трансферт превышал изъятия, и, наоборот, для «богатых» регионов. Таким образом, «богатые» регионы платят «положительный» налог, а «бедные» – «отрицательный».

Введем следующие определения:

*межрегиональный паритет покупательской способности* (МППС) – отношение стоимости потребительской корзины в регионе к стоимости минимальной среди регионов потребительской корзины;

*скорректированные региональные налоговые доходы* ( $C$ ) – региональные налоговые доходы, скорректированные с учетом межрегионального паритета покупательской способности и рассчитанные на душу населения:

$$C = \frac{P}{\text{МППС} \cdot N}, \text{ где} \quad (3.8)$$

$N$  – численность населения в регионе;

$C'$  - скорректированные региональные налоговые доходы после финансового перераспределения:

$$C' = C \cdot (1 - b) + a; \quad (3.9)$$

$P'$  - региональные налоговые доходы после финансового перераспределения.

*межрегиональный фонд финансовой помощи* (МФФП) – аккумулированные за счет взносов регионов средства, предназначенные для осуществления финансового выравнивания;

*донор* МФФП - регион, для которого верно:

$$C > \bar{C}; \quad (3.10)$$

*реципиент* МФФП - регион, для которого верно:

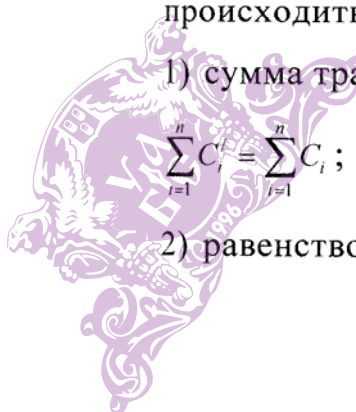
$$C < \bar{C}. \quad (3.11)$$

Далее необходимо уточнить, каким именно образом будет происходить перераспределение. Здесь могут возникнуть два варианта:

1) сумма трансфертов равняется сумме изъятий:

$$\sum_{i=1}^n C'_i = \sum_{i=1}^n C_i; \quad (3.12)$$

2) равенство не наблюдается:



$$\sum_{i=1}^n C'_i \neq \sum_{i=1}^n C_i, \text{ где} \quad (3.13)$$

$n$  – количество регионов в Украине.

На наш взгляд, предпочтительнее первый вариант. В этом случае происходит внутреннее перераспределение бюджетных средств между регионами, не затрагивающее средства государственного бюджета. Таким образом, удастся избежать субъективности в определении как величин межбюджетных трансфертов, так и дополнительных сумм для оказания финансовой помощи регионам (эти суммы будут являться статьями расходов государственного бюджета Украины и могут, во-первых, каждый год значительно изменяться, а во-вторых, учитывая применяемый ныне механизм «ручного» управления бюджетом, постоянно урезаться).

При применении предлагаемой нами модели уровень финансового выравнивания будет одновременно регулироваться и величиной трансферта ( $a$ ) и ставкой налогообложения ( $b$ ). Исследуем механизмы этого регулирования. Для этого произведем операцию суммирования над обеими частями формулы (3.9), учитывая при этом,

что  $\sum_{i=1}^n a_i = n \cdot a$ :

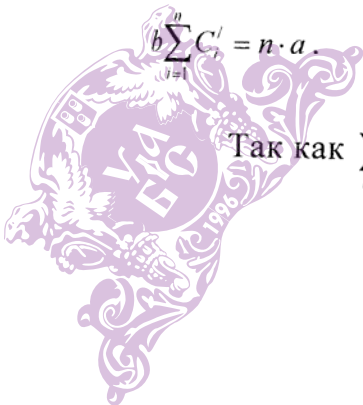
$$\sum_{i=1}^n C'_i = (1-b) \cdot \sum_{i=1}^n C_i + n \cdot a. \quad (3.14)$$

Учитывая формулу (3.12), произведем следующие преобразования:

$$\sum_{i=1}^n C'_i = (1-b) \cdot \sum_{i=1}^n C'_i + n \cdot a;$$

$$b \sum_{i=1}^n C'_i = n \cdot a. \quad (3.15)$$

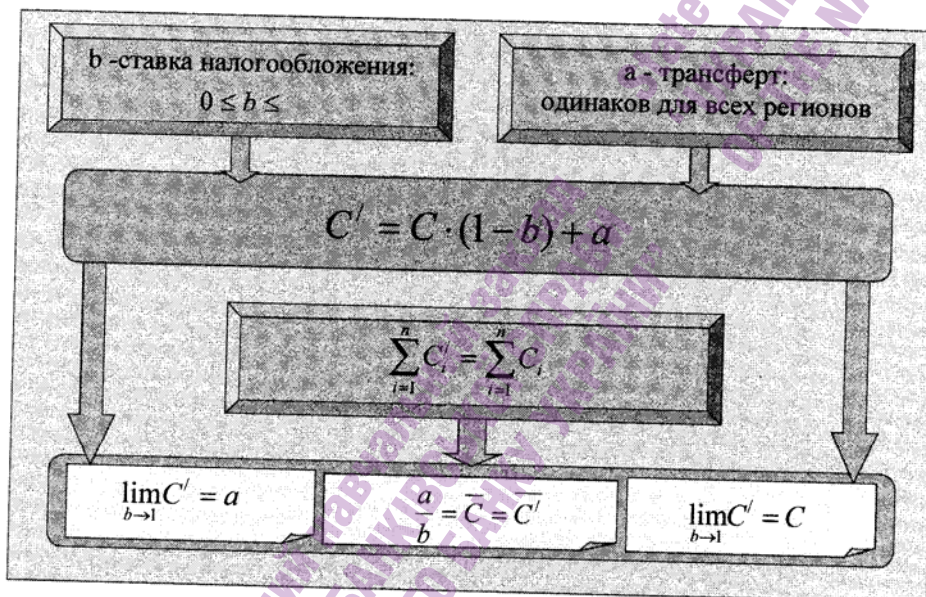
Так как  $\sum_{i=1}^n C'_i = n \cdot \overline{C'}$ , то получим:



$$b \cdot n \cdot \bar{C}' = n \cdot a;$$

$$\bar{C}' = \frac{a}{b} \quad \text{или} \quad \bar{C} = \frac{a}{b}. \quad (3.16)$$

Процесс определения соотношения между величиной трансферта (а), ставкой налогообложения региональных доходов (b) и средним значением скорректированных региональных налоговых доходов отражен на рисунке (см. Рис. 3.1).



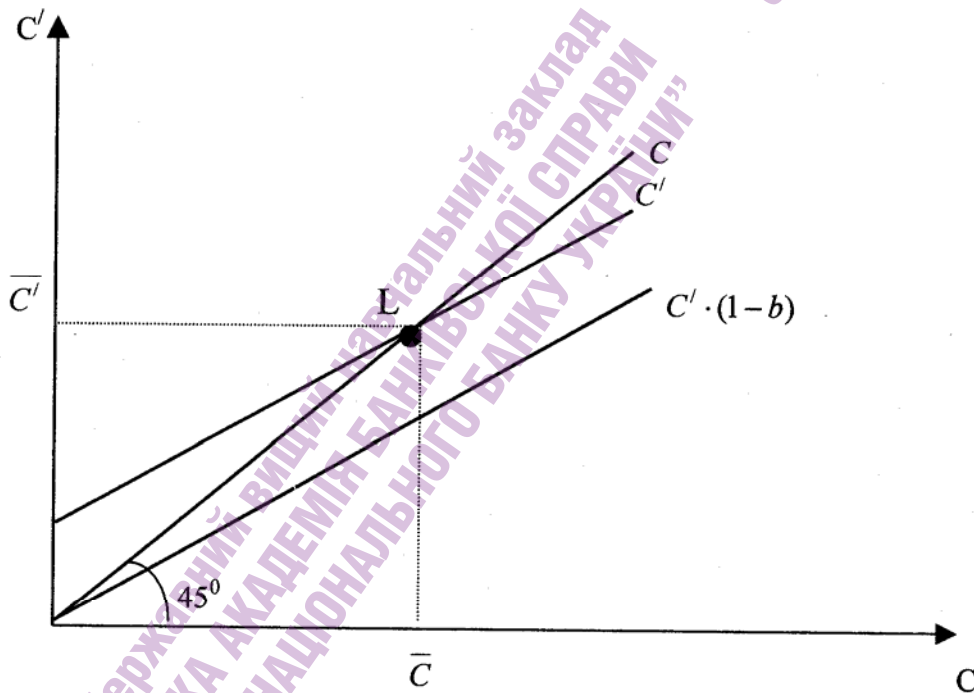
**Рис. 3.1. Определение взаимосвязи между величиной трансферта и ставкой налогообложения региональных налоговых доходов**

В результате проведенных преобразований мы обнаружили, что должно наблюдаться строгое соотношение между ставкой отрицательного налога и величиной трансферта. Причем, если принимается решение об увеличении трансферта, то должна быть, соответственно, увеличена ставка налогообложения, и наоборот. Чем выше величина трансферта, тем выше уровень финансового выравнивания.

Такой механизм обладает рядом несомненных преимуществ: простота, четкость, ясность, транспарентность, отсутствие дополнительных расходов, характерных для действующих методик и

связанных с расчетом ежегодных величин региональных трансфертов. Также одним из преимуществ предлагаемой модели является то, что в результате проведенного по данной схеме перераспределения финансовых ресурсов уровень доходов регионов, близких к средним по Украине значениям, останется практически без изменения, уровень доходов «бедных» регионов повысится, «богатых» - снизится, но все равно останется на уровне выше среднего.

Наглядно механизм перераспределения в результате применения концепции характеризует рисунок (см. Рис. 3.2).



**Рис.3.2. Скорректированные региональные налоговые доходы до и после финансового перераспределения**

На данном рисунке пересечение скорректированных региональных налоговых доходов до и после финансового перераспределения происходит в точке  $L$ , которая соответствует равенству их межрегиональных средних значений. При увеличении величины трансферта и ставки налогообложения региональных налоговых доходов прямая  $C'$  поворачивается по часовой стрелке

вокруг точки  $L$ , и наоборот, при уменьшении значений данных показателей.

Кроме этого, имеют место следующие закономерности:

$$\lim_{b \rightarrow 1} C' = a; \quad (3.17)$$

$$\lim_{b \rightarrow 0} C' = C. \quad (3.18)$$

Данные выражения характеризуют крайние случаи финансового перераспределения: его отсутствие (формула (3.18)) и всеобщая «уравниловка» (формула (3.17)).

На наш взгляд, при определении ставки налогообложения региональных налоговых доходов следует придерживаться правила «золотой середины», а для того, чтобы не наступил один из вышеперечисленных крайних случаев, ввести следующее ограничение:

$$0,3 \leq b \leq 0,7. \quad (3.19)$$

Кроме этого, коэффициент  $b$  должен находиться в прямой зависимости от степени межрегиональной дифференциации скорректированных региональных налоговых доходов. Это поможет решить проблему финансового обеспечения «отстающих» регионов.

Далее для наглядности рассмотрим следующий пример. Допустим, скорректированные региональные налоговые доходы региона-донора МФФП составляет 1000 грн. в год, реципиента – 200, среднее по регионам значение – 500. В таблице (см. Табл.3.4) приводятся результаты осуществления финансового выравнивания по предлагаемой методике.

В приведенном примере во всех трех случаях после перераспределения скорректированные региональные налоговые доходы донора сократились, но по-прежнему остались на уровне, превышающем среднерегиональный. Реципиент так и остался реципиентом, но с уровнем скорректированных региональных

налоговых доходов, существенно превышающим первоначальный. Также налицо сокращение (в третьем случае – значительное) разницы в доходах между донорами и реципиентами.

Таблица 3.4

Финансовое выравнивание при различных ставках налогообложения региональных налоговых доходов

Регион	Показатели			
	C	b*C	a	C'
$b = 0,3$				
Донор	1000	300	150	850
Реципиент	200	60	150	290
$b = 0,5$				
Донор	1000	500	250	750
Реципиент	200	100	250	350
$b = 0,7$				
Донор	1000	700	350	650
Реципиент	200	140	350	410

Далее исследуем в общем виде действие механизма финансового выравнивания при различных уровнях межрегиональной дифференциации скорректированных региональных налоговых доходов. Предположим, что последняя характеризуется соотношением  $(1:(e \cdot d))$ , причем для региона-донора верно:

$$\begin{cases} C = \bar{C} \cdot e \\ e > 0 \end{cases}, \quad (3.20)$$

реципиента -  $\begin{cases} C = \bar{C} : d \\ d > 0 \end{cases}.$  (3.21)



Регион-донор отдаст в межрегиональный фонд финансовой поддержки  $b \cdot C$ , а получит, учитывая формулы (3.16) и (3.20),  $\frac{b}{e} \cdot C$ . Таким образом, его скорректированные региональные налоговые доходы после финансового перераспределения будут рассчитываться по следующей формуле:

$$C' = C - b \cdot C + \frac{b}{e} \cdot C = C \cdot (1 - b + \frac{b}{e}) = C \cdot (1 + b \cdot (\frac{1}{e} - 1)). \quad (3.22)$$

Для региона-реципиента, с учетом формул (3.16) и (3.21), скорректированные региональные налоговые доходы после финансового перераспределения составят:

$$C' = C - b \cdot C + b \cdot d \cdot C = C \cdot (1 - b + b \cdot d) = C \cdot (1 + b \cdot (d - 1)). \quad (3.23)$$

Также в общем виде определим насколько изменились скорректированные региональные налоговые доходы по сравнению со средним значением. Для регионов-доноров это соотношение составит:

$$C' = \bar{C} \cdot c \cdot (1 - b + \frac{b}{e}) = \bar{C} \cdot (b + e - b \cdot e) = \bar{C} \cdot (b + e \cdot (1 - b)). \quad (3.24)$$

Для реципиентов в данном случае скорректированные региональные налоговые доходы после финансового перераспределения равняются:

$$C' = \bar{C} \cdot (1 - b + b \cdot d) / d = \bar{C} \cdot (\frac{1}{d} - \frac{b}{d} + b) = \bar{C} \cdot (b + \frac{1}{d} \cdot (1 - b)). \quad (3.25)$$

Проанализировав формулы (3.22), (3.23), (3.24) и (3.25), можно сделать следующие выводы:

- 1) чем выше будут значения  $b$  и  $c$ , тем ниже будет уровень перераспределенных скорректированных региональных налоговых доходов по сравнению с их первоначальным значением;
- 2) чем выше будут значения  $b$  и  $d$ , тем значительнее будет превышение  $C'$  над  $C$  у регионов-реципиентов;





3) превышение скорректированных региональных налоговых доходов после финансового перераспределения доноров над средним значением находится в прямой зависимости от  $b$  и обратной от  $c$ ;

4) чем выше  $b$  и ниже  $d$ , тем меньше разница между перераспределенными доходами реципиентов и среднерегionalным значением.

Таким образом, предлагаемый механизм финансового перераспределения эффективно справляется с реализацией принципов выравнивания и справедливости и, кроме этого, содержит в себе скрытые акселераторы, благодаря которым при значительной межрегиональной дифференциации в скорректированных региональных налоговых доходах процесс финансового выравнивания протекает быстрее.

После осуществления процедуры бюджетного выравнивания, уравнение доходов региональных бюджетов примет вид:

$$ДРБ = СИД + P' + ДБД. \quad (3.26)$$

Далее рассмотрим механизм формирования и расходования межрегионального фонда финансовой поддержки.

Скорректированными доходами фонда являются  $b \cdot \sum_{i=1}^n C_i$ , расходами -

$\sum_{i=1}^n a$ , причем  $b \cdot \sum_{i=1}^n C_i = \sum_{i=1}^n a$ . При переходе от величин, рассчитанных на

душу населения и скорректированных с учетом разницы цен, к

реальным величинам доходами являются  $b \cdot \sum_{i=1}^n P_i$  или  $b \cdot \sum_{i=1}^n (C_i \cdot H_i \cdot МППС_i)$ ,

расходами -  $a \cdot \sum_{i=1}^n (H_i \cdot МППС_i)$ .

Будет ли межрегиональный фонд финансовой поддержки в этом случае сбалансирован? Вряд ли. Найдем разницу между доходами и



расходами фонда (МФФП<sub>д</sub> - излишек или дефицит в зависимости от знака):

$$МФФП_{д} = b \cdot \sum_{i=1}^n (C_i \cdot H_i \cdot МППС_i) - a \cdot \sum_{i=1}^n (H_i \cdot МППС_i). \quad (3.27)$$

Учитывая формулу (3.8), получим:

$$МФФП_{д} = b \cdot \sum_{i=1}^n (C_i \cdot H_i \cdot МППС_i) - b \cdot \bar{C} \cdot \sum_{i=1}^n (H_i \cdot МППС_i);$$

$$МФФП_{д} = b \cdot \left( \sum_{i=1}^n (C_i \cdot H_i \cdot МППС_i) - \bar{C} \cdot \sum_{i=1}^n (H_i \cdot МППС_i) \right);$$

$$МФФП_{д} = b \cdot \left( \sum_{i=1}^n (C_i \cdot H_i \cdot МППС_i) - \sum_{i=1}^n (\bar{C} \cdot H_i \cdot МППС_i) \right);$$

$$МФФП_{д} = b \cdot \left( \sum_{i=1}^n (C_i \cdot H_i \cdot МППС_i - \bar{C} \cdot H_i \cdot МППС_i) \right);$$

$$МФФП_{д} = b \cdot \left( \sum_{i=1}^n ((C_i - \bar{C}) \cdot H_i \cdot МППС_i) \right). \quad (3.28)$$

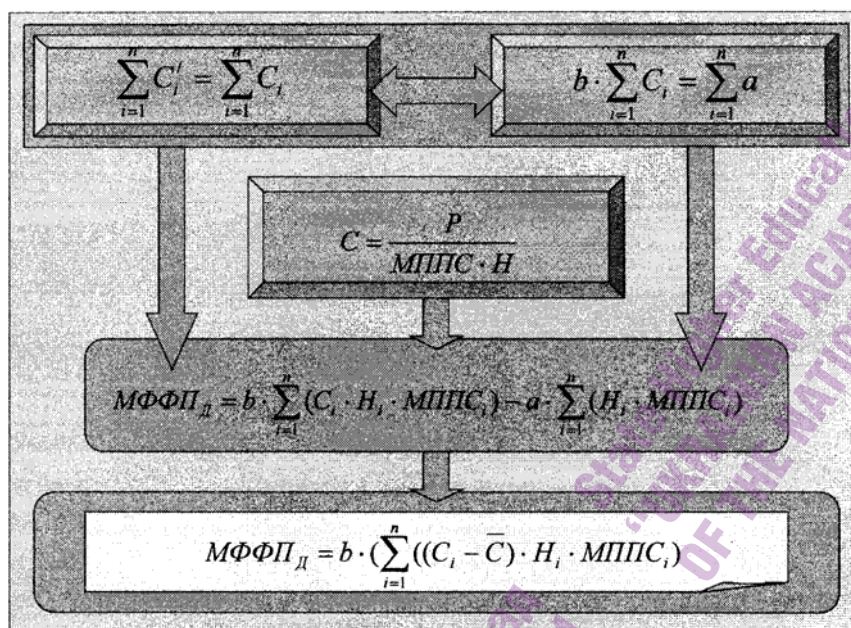
Алгоритм проведенных преобразований отображен на рисунке (см. Рис. 3.4).

Исследуем последнее выражение (формула 3.28):

$$\left( \sum_{i=1}^n (C_i - \bar{C}) \right) = \sum_{i=1}^n C_i - \bar{C} \cdot n = \bar{C} \cdot n - \bar{C} \cdot n = 0. \quad (3.29)$$

Таким образом, МФФП<sub>д</sub> будет положителен, если сумма  $(C - \bar{C}) \cdot H \cdot МППС$  доноров превышает соответствующее значение реципиентов, и наоборот. Учитывая тот факт, что население регионов существенно отличается и уровни цен неодинаковы, можно сделать вывод, что межрегиональный фонд финансовой поддержки будет сбалансирован только лишь случайно.





**Рис. 3.4. Алгоритм расчета баланса доходов и расходов межрегионального фонда финансовой поддержки**

Поэтому перед нами стоит задача разработки механизмов сбалансирования МФФП. Для этого можно использовать два варианта:

- 1) статическое равновесие: корректировка расходов межрегионального фонда финансовой поддержки;
- 2) динамическое равновесие.

При использовании первого варианта корректировка будет происходить следующим образом:

- определяется доля каждого региона в корректировке расходов (Д):

$$D_i = \frac{H_i \cdot \text{МППС}_i}{\sum_{j=1}^n (H_j \cdot \text{МППС}_j)} \cdot \text{МФФП}_д; \quad (3.30)$$

- финансовая помощь региону (ФПР) будет доставлена в объеме:

$$\text{ФПР}_i = a \cdot H_i \cdot \text{МППС}_i - D_i; \quad (3.31)$$

- скорректированная финансовая помощь региону (СФПР) составит:

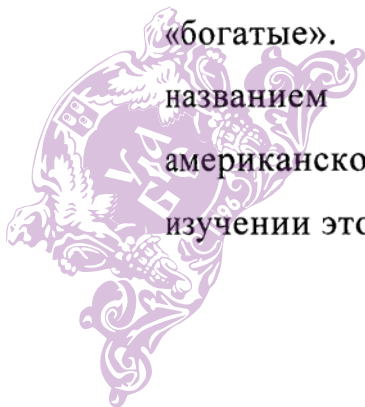
$$\text{СФПР}_i = \frac{\text{ФПР}_i}{H_i \cdot \text{МППС}_i}. \quad (3.32)$$

Однако при реализации данного варианта механизм финансового выравнивания потеряет многие свои преимущества. Будет изменены величины трансфертов ( $CФПР \neq a$ ), причем они будут различаться между регионами. Как следствие этого, потеряют силу все достоинства финансового перераспределения, описанные нами выше.

Альтернативный вариант предполагает стремление к динамическому сбалансированию межрегионального фонда финансовой поддержки. Будет ли фонд сбалансирован во времени, будет ли предложенная нами модель динамически устойчивой? Для ответа на этот вопрос проанализируем основные тенденции регионального развития.

Так сложилось, что практически все экономически развитые регионы Украины (и не только), в которых и уровень налоговых поступлений на душу населения в сопоставимых ценах превышает среднее значение (т.е. это регионы-доноры МФФП в нашем понимании), имеют высокие уровни населения и цен. Это означает, что  $(C - \bar{C}) \cdot N \cdot МППС$  регионов-доноров будут превышать соответствующие значения реципиентов. Таким образом, мы предполагаем, что доходы межрегионального фонда финансовой поддержки будут превышать расходы. Причем это превышение будет тем выше, чем сильнее межрегиональная дифференциация в доходах.

Кроме этого, постоянно происходят внутренние миграции (Здесь и далее, говоря о внутренней миграции, мы понимаем постоянную или стационарную миграцию населения) населения из «бедных» регионов в «богатые». Это явление в экономической теории известно под названием «гипотеза Тибу» (по имени ее основоположника американского экономиста Чарльза Тибу). Остановимся подробнее на изучении этой гипотезы.



Статья Тибу [173] стала ответом на довольно «мрачные» исследования Самуэльсона и других экономистов [174;175], утверждавших, что экономика самостоятельно не способна эффективным образом производить и распределять общественные блага. Потребители не могут выявить своих предпочтений относительно этих благ, не понеся при этом каких-либо расходов (а они всегда бывают при опросах или голосовании). Даже если выбор осуществится в результате голосования, мнение проигравшего меньшинства полностью учитываться не будет, поэтому и данная схема не в состоянии найти оптимальный уровень сочетания общественных благ в данном конкретном регионе.

Тибу предложил другой способ выявления потребительских предпочтений – «голосование ногами». Под этим понимается, что жители, не удовлетворенные, например, уровнем образования в данном регионе, могут изменить место жительства, выбрав регион, соответствующий их критериям образования. Оутс, в целом согласившись с рассуждениями Тибу, добавил, что в регионе с более высоким уровнем образования, скорее всего, будут выше и стоимость жилья и уровень местных (региональных) налогов [176].

Статья Оутса дала настоящий толчок изучению «гипотезы Тибу». Появились работы, исследующие данную проблему с различных точек зрения: «голосование ногами», высокий уровень образования и проблема «безбилетных пассажиров» [177;178]; уровень бюджетных расходов и размер региона [179-181]; новый взгляд на экономику образования [182]; «гипотеза Тибу» и различные источники финансирования образования в регионах [183;184]; «гипотеза Тибу» и эффективность [185;186].

И в настоящее время проблемы исследования экономической эффективности «гипотезы Тибу», взаимосвязи между мобильностью

населения и целями и результатами проведения государственной и региональной фискальных политик не утратили своей актуальности, что подтверждается многочисленными статьями, постоянно появляющимися в ведущих международных экономических журналах [187-192].

Возвращаясь к исследованию динамической сбалансированности межрегионального фонда финансовой поддержки отметим, что переход определенной группы населения из «бедного» региона в «богатый», с одной стороны, повлияет на скорректированные региональные налоговые доходы донора, реципиента и среднее значение ( $\bar{C}$ ), а с другой, одновременно снизит  $H \cdot \text{МППС}$  реципиента и повысит соответствующее значение донора. Также могут изменяться уровень цен и региональные налоговые доходы. Изучим данную ситуацию подробнее.

Предположим, что в первоначальном состоянии (в первом периоде) региональные налоговые доходы регионов различны, а население ( $H = 2000$  человек) и уровень цен ( $\text{МППС} = 2$ ) одинаковы. В процессе финансового выравнивания используется ставка налогообложения  $b=0,5$ . Такое состояние характеризуют данные таблицы (см. Табл. 3.5).

Как мы видим из таблицы 3.5, в первом периоде межрегиональный фонд финансовой поддержки является сбалансированным.

Далее введем следующие обозначения:

$C_1$  – первый регион: с большими скорректированными региональными налоговыми доходами в текущем периоде;

$C_2$  – второй регион: с меньшими скорректированными региональными налоговыми доходами в текущем периоде;

$\Delta H$  – изменение численности населения в регионах;

$\Delta$ МППС – изменение МППС в регионах;

$\Delta$ Р – изменение региональных налоговых доходов в регионах;

$\Delta$ МФФП<sub>д</sub> – разница между МФФП<sub>д</sub> в текущем и предшествующем ему периодах.

Таблица 3.5

Финансовое выравнивание в первом периоде

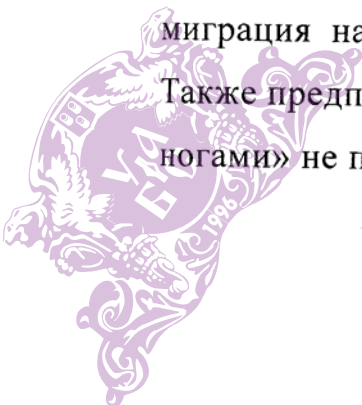
Регион	Р	С	а	b*С	С'	МФФП		Р'
						Расходы	Доходы	
1	4500000	1125,0	306,6	562,5	869,1	1226500	2250000	3476500
2	300000	75,0	306,6	37,5	344,1	1226500	150000	1376500
3	1150000	287,5	306,6	143,8	450,4	1226500	575000	1801500
4	5300000	1325,0	306,6	662,5	969,1	1226500	2650000	3876500
5	4600000	1150,0	306,6	575	881,6	1226500	2300000	3526500
6	1250000	312,5	306,6	156,2	462,9	1226500	625000	1851500
7	4900000	1225,0	306,6	612,5	919,1	1226500	2450000	3676500
8	780000	195,0	306,6	97,5	404,1	1226500	390000	1616500
9	450000	112,5	306,6	56,2	362,9	1226500	225000	1451500
10	1300000	325,0	306,6	162,5	469,1	1226500	650000	1876500
Все го	24530000	6132,5	3066,0	3066,0	6132,5	12265000	12265000	24530000

Рассмотрим различные ситуации.

1. Изменение населения при неизменных уровнях цен и региональных налоговых доходах.

Предполагается, что во всех регионах уровень цен одинаков, и миграция населения из первого региона во второй его не изменит.

Также предполагается, изменение населения в результате «голосования ногами» не повлияет на региональные налоговые доходы.



В качестве примера предположим, что 200 человек переходят из 8 региона (реципиента) в первый (донор). Такую ситуацию характеризуют данные таблицы (см. Табл. 3.6).

В данной ситуации уже не является сбалансированным. Имеется превышение доходов над расходами в размере 161212 ден. ед. Какие же факторы повлияли на такое отклонение?

Таблица 3.6  
Финансовое выравнивание во втором периоде (1)

Регион	P	C	a	b*C	C'	МФФП		P'
						Расходы	Доходы	
1	4500000	1022,7	302,6	511,4	814,0	1331418	2250006	3581412
2	300000	75,0	302,6	37,5	340,0	1210380	150000	1360380
3	1150000	287,5	302,6	143,8	446,3	1210380	575000	1785380
4	5300000	1325,0	302,6	662,5	965,1	1210380	2650000	3860380
5	4600000	1150,0	302,6	575,0	877,6	1210380	2300000	3510380
6	1250000	312,5	302,6	156,3	458,8	1210380	625000	1835380
7	4900000	1225,0	302,6	612,5	915,1	1210380	2450000	3660380
8	780000	216,7	302,6	108,4	410,9	1089342	390006	1479336
9	450000	112,5	302,6	56,3	358,8	1210380	225000	1435380
10	1300000	325,0	302,6	162,5	465,1	1210380	650000	1860380
Всего	24530000	6051,9	3025,6	3025,6	6051,9	12103800	12265012	24368788

Исследуя эту ситуацию, мы пришли к выводу, что в данном случае изменение межрегионального фонда финансовой поддержки будет рассчитываться по следующей формуле:

$$\Delta \text{МФФП}_d = \Delta N \cdot \text{МПФС} \cdot (C_1 - C_2) \cdot b. \quad (3.33)$$

Действительно, поставив в данную формулу значения из таблицы 3.6, получим, что  $\Delta \text{МФФП}_d = 161212$ .



Анализируя формулу (3.33), заметим, что в данном случае изменение межрегионального фонда финансовой поддержки будет, скорее всего, положительным. Это объясняется тем, что МППС и  $b$  всегда будут принимать положительные значения (по определению). Значение  $\Delta H$  также, на наш взгляд, должно быть положительным. Здесь мы не отбрасываем вариант перехода населения и из «бедного» региона в «богатый», однако обратный процесс более вероятен.

Разница  $(C_1 - C_2)$  будет отрицательной только лишь в том случае, если в результате миграции населения налоговые доходы на душу населения в первом регионе, станут меньше, чем во втором. Однако в действительности такая ситуация маловероятна.

2. Изменение уровней цен в регионах при неизменных численности населения и региональных налоговых доходах.

Предложим, что вследствие каких-либо причин (например, падения или повышения потребительского спроса, номинальной заработной платы и т.д.) уровень цен в первом регионе повысился и составил 2,2, а в восьмом снизился до 1,8. Описанную ситуацию отображают данные таблицы (см. Табл. 3.7).

Заметим, что данные таблиц 3.6 и 3.7 практически полностью идентичны, что позволяет нам сделать важный вывод о том, что на  $\Delta MFFP_d$  оказывает одинаковое воздействие как изменение численности населения, так и изменение численности населения в регионах. Однако при расчетах  $\Delta MFFP_d$  формула несколько видоизменяется:

$$\Delta MFFP_d = \Delta MPPC \cdot H \cdot (C_1 - C_2) \cdot b. \quad (3.34)$$

Рассуждения о знаке  $\Delta MFFP_d$  в формуле (3.34) сродни умозаключениям при анализе формулы (3.33).

Таблица 3.7



Финансовое выравнивание во втором периоде (2)

Регион	P	C	a	b*C	C'	МФФП		P'
						Расходы	Доходы	
1	4500000	1022,7	302,6	511,4	814,0	1331418	2250006	3581412
2	300000	75,0	302,6	37,5	340,1	1210380	150000	1360380
3	1150000	287,5	302,6	143,8	446,3	1210380	575000	1785380
4	5300000	1325,0	302,6	662,5	965,1	1210380	2650000	3860380
5	4600000	1150,0	302,6	575,0	877,6	1210380	2300000	3510380
6	1250000	312,5	302,6	156,3	458,8	1210380	625000	1835380
7	4900000	1225,0	302,6	612,5	915,1	1210380	2450000	3660380
8	780000	216,7	302,6	108,3	410,9	1089342	390006	1479336
9	450000	112,5	302,6	56,3	358,8	1210380	225000	1435380
10	1300000	325,0	302,6	162,5	465,1	1210380	650000	1860380
Всего	24530000	6051,9	3025,6	3025,6	6051,9	12103800	12265012	24368788

Далее рассмотрим следующую ситуацию, как бы вобравшую в себя две предыдущие.

3. Изменение населения, ведущее к изменению уровней цен, при неизменных региональных доходах.

Действительно может возникнуть такая ситуация, когда миграция населения сопровождается изменением уровня цен. При прочих неизменных факторах увеличение численности потребителей какого-либо товара приводит к повышению спроса, и как следствие этого, цены на него.

Однако здесь стоит сделать одно существенное замечание. Если при переходе части населения из одного региона в другой общее количество первого уменьшается на определенную величину, а второго – увеличивается на эту же величину, то при изменении уровня цен

такой строгости не наблюдается. Во-первых, они могут вообще не изменяться или изменяться в одном направлении, а во-вторых, если даже изменение межрегионального паритета покупательской способности разнонаправленное, то его увеличение на определенную величину в одном регионе не означает понижения в другом на эту же величину.

Таблица 3.8  
Финансовое выравнивание во втором периоде (3)

Регион	P	C	a	b*C	C'	МФП		P'
						Расходы	Доходы	
1	4500000	929,8	299,2	464,9	764,0	1447884	2250019	3697865
2	300000	75,0	299,2	37,5	336,7	1196598	150000	1346598
3	1150000	287,5	299,2	143,8	442,9	1196598	575000	1771598
4	5300000	1325,0	299,2	662,5	961,7	1196598	2650000	3846598
5	4600000	1150,0	299,2	575,0	874,2	1196598	2300000	3496598
6	1250000	312,5	299,2	156,3	455,4	1196598	625000	1821598
7	4900000	1225,0	299,2	612,5	911,7	1196598	2450000	3646598
8	780000	240,7	299,2	120,4	419,5	969244	389999	1359245
9	450000	112,5	299,2	56,3	355,4	1196598	225000	1421598
10	1300000	325,0	299,2	162,5	461,7	1196598	650000	1846598
Сумма	24530000	5982,9	2991,5	2991,5	5982,9	11989912	12265018	24254894

Тем не менее, следуя определенной логике проводимого исследования, при анализе данной ситуации мы совместим оба рассмотренных выше примера. Все это отражено в таблице (см. Табл. 3.8).

При такой ситуации отклонение межрегионального фонда финансовой поддержки составит:

$$\Delta\text{МФФП}_д = ((C_1 - \bar{C}) \cdot \Delta(H_1 \cdot \text{МППС}_1) + (C_2 - \bar{C}) \cdot \Delta(H_2 \cdot \text{МППС}_2)) \cdot b. \quad (3.35)$$

Далее попробуем проанализировать, какое значение в этом случае примет  $\Delta\text{МФФП}_д$  – положительное или отрицательное. Однако сделать это не так уж легко, как при рассмотрении предыдущих ситуаций, потому что в данном случае присутствует некоторый дуализм. Если миграция населения происходит из региона-реципиента в регион-донор, то, скорее всего (а вероятность этого события очень велика), произойдет превышение доходов фонда над расходами. Если же происходит переход населения между регионами, имеющими одинаковый статус, то в этом случае теоретически, не имея точной информации, определить знак  $\Delta\text{МФФП}$  невозможно: оно может одинаково принимать как отрицательное, так и положительное значение. Однако логика, здравый смысл и статистические данные подсказывают, что положительный баланс внутренней миграции населения наблюдается в следующих основных направлениях: «село-город» и «отсталый регион - развитый регион». Т.е., происходит, в основном, движение населения из регионов-реципиентов в регионы-доноры. Поэтому можно сделать вывод о том, что и в данной ситуации межрегиональный фонд финансовой поддержки не будет динамически устойчивым, причем его доходы будут перманентно превышать расходы.

Здесь же заметим, что изменение региональных налоговых доходов никаким образом не повлияет на  $\Delta\text{МФФП}$ . Это объясняется специфичностью финансового выравнивания, основанного на применении концепции отрицательного налогообложения, и наглядно показано в формуле (3.29).

Резюмируя все вышесказанное, сделаем следующие выводы.

1. То обстоятельство, что региональные налоговые доходы, численность населения и уровень цен в регионах-донорах обычно

выше, чем в регионах реципиентах, позволяет нам утверждать, что начальном этапе формирования межрегионального фонда финансовой поддержки его доходы будут превышать расходы.

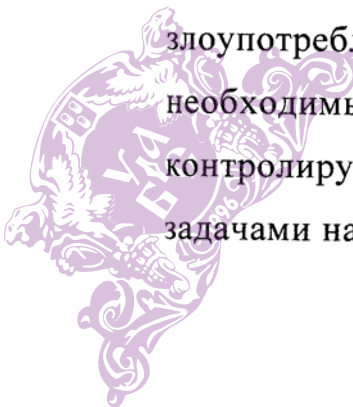
2. Внутренняя миграция населения и изменение уровней цен в регионах оказывают значительное влияние на сбалансированность межрегионального фонда финансовой поддержки, в отличие от изменения региональных налоговых доходов.

3. В динамике изменение численности населения и уровней цен в регионах, скорее всего, приведет к тому, что превышение доходов межрегионального фонда финансовой поддержки над расходами будет перманентным.

Таким образом, в распоряжении межрегионального фонда финансовой поддержки постоянно будут находиться значительные суммы, не расходующиеся в процессе осуществления финансового выравнивания.

Эти средства, на наш взгляд, целесообразно будет направить на поддержание реальной налоговой базы «отстающих» регионов. Вариантов их расходования достаточно много. Например, содействие развитию различных региональных программ поддержки бизнеса, организация курсов повышения экономической грамотности предпринимателей, госслужащих и остального населения, наконец, кредитование на льготных условиях малого и среднего бизнеса в этих регионах.

Естественно, в этом случае возможны различные злоупотребления со стороны распорядителей этих средств, поэтому необходимы также разработка и создание различных превентивных контролирующих механизмов. Однако все это уже не является задачами нашей работы.

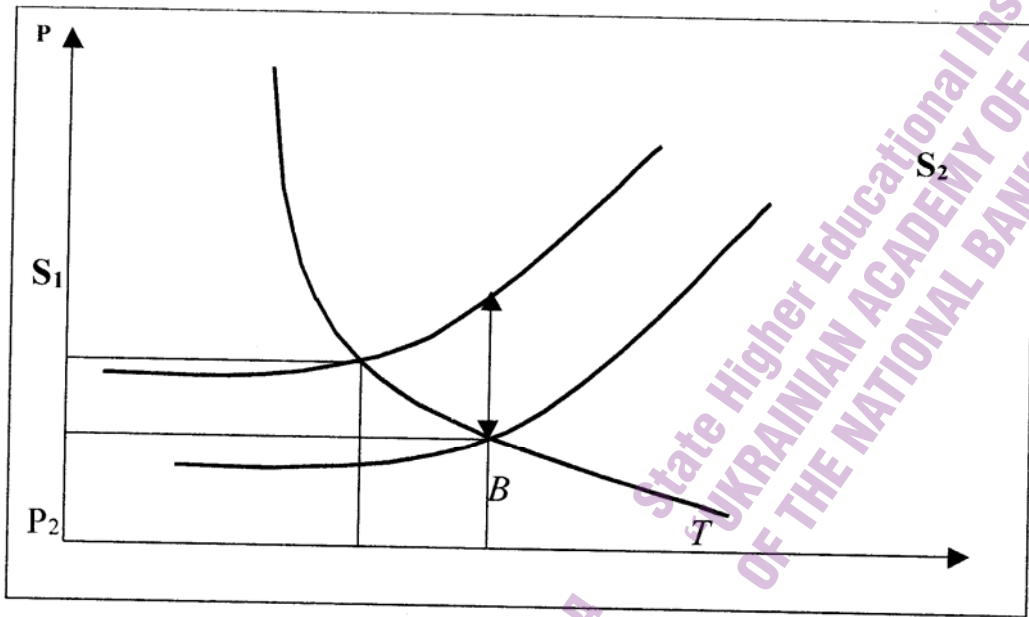


### **3.3. Изучение влияния изменений налогового законодательства на межбюджетные отношения.**

Нередко при принятии отдельных экономических решений на государственном уровне не полностью учитываются и предвидятся все последствия их практического осуществления. Особенно часто это происходит при введении законодательных актов, связанных с налогообложением или регулированием ценовой политики. В экономической теории это явление известно под названием «эффект непредвиденных последствий». Таких «эффектов» в истории человечества было достаточно. Классическим примером является введение в 1696 г. в Англии налога на окна, в результате чего новые дома строились с минимальным их количеством, что отразилось, в конечном счете, на здоровье нации [1, с.25]. Зависимость между некоторыми налогами, применяемыми в хозяйственной практике, порождает и в наши дни иногда массу проблем, о существовании которых мы и не догадываемся. Наглядным примером этого является схема «косвенные налоги - налог на прибыль предприятий».

Между поступлениями от налога на прибыль предприятий (или других отчислений, налоговой базой которых является прибыль предприятий) в бюджет государства и ставками косвенных налогов четко проявляется обратная зависимость. Так, при увеличении ставок или при введении новых объектов налогообложения нарушается рыночное равновесие, и, как следствие этого, изменяются цены и равновесные объемы производства. Для детального изучения данной ситуации обратимся к рисунку (см. Рис. 3.5).





**Рис.3.5. Введение косвенных налогов и рыночное равновесие**

На рисунке представлены кривая спроса на товар (D), кривые предложения до и после введения (повышения ставок) косвенного налога ( $S_1$ ,  $S_2$ ). Первоначальное состояние рыночного равновесия характеризуется точкой А. В этой точке цена товара равна  $P_1$ , а объем продаж -  $Q_1$ . Введение косвенного налога в размере  $T$  приводит к сокращению предложения, что на графике отражено смещением вверх кривой предложения на величину  $T$ . Достигается новое равновесное состояние при цене  $P_2$  и объеме реализации  $Q_2$ . Новая равновесная цена выше первоначальной, однако это превышение ( $P_2 - P_1$ ) меньше величины налога ( $T$ )<sup>7</sup>.

Если издержки на единицу реализованной продукции до введения налога и после обозначить как  $C_1$  и  $C_2$ , то налогооблагаемая прибыль в первом и во втором случаях будет рассчитываться по следующим формулам:

$$П_1 = Q_1 \cdot (P_1 - C_1); \quad (3.36)$$

<sup>7</sup> Теоретически, в случае абсолютно неэластичного спроса будет наблюдаться равенство между ( $P_2 - P_1$ ) и  $T$ , однако в реальной жизни товары, спрос на которые абсолютно неэластичен, практически не существуют.

$$П_2 = Q_2 \cdot (P_2 - C_2 - T). \quad (3.37)$$

Далее сопоставим величины  $П_1$  и  $П_2$  путем поочередного сравнения их основных элементов.

$$1) Q_1 \geq Q_2.$$

При сокращении предложения товара, равновесный объем производства ( $Q$ ) сокращается по сравнению с первоначальным. Равенство достигается лишь в случае, если спрос на отрезке  $AB$  абсолютно неэластичен.

$$2) P_2 - P_1 \leq T \Rightarrow P_1 \geq P_2 - T.$$

Как уже отмечалось выше (и что соответствует здравому смыслу), при введении косвенного налога равновесная цена ( $P$ ) повышается. Нестрогость неравенства объясняется наличием в некоторых случаях абсолютно эластичного спроса (вероятность наступления этого события крайне мала).

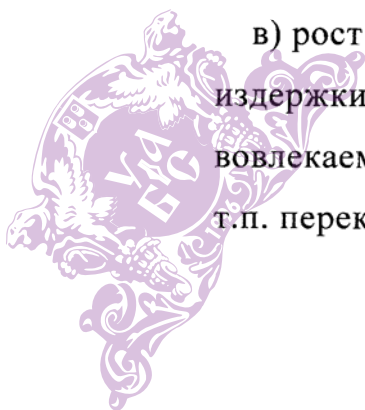
$$3) p(C_1 \leq C_2) > p(C_1 > C_2).$$

При сравнении издержек на единицу реализованной продукции, необходимо непосредственно знать поведение кривой средних валовых издержек ( $ATC$ ) предприятия на интервале  $[Q_2; Q_1]$ . Здесь могут быть три варианта:

а)  $ATC$  не изменяются с увеличением объемов производства ( $C_1 = C_2$ );

б) при увеличении объемов производства средние валовые издержки сокращаются, потому что в этом случае действует «эффект масштаба» ( $C_1 < C_2$ );

в) рост объемов производства сопровождается увеличением  $ATC$ : издержки, связанные с повышением цен на дополнительно вовлекаемые в процесс производства ресурсы,  $X$ -эффективностью и т.п. перекрывают «эффект масштаба» ( $C_1 > C_2$ ).





Однако на практике первые два варианта, в сумме, встречаются намного чаще, чем третий. Это позволило нам сделать вывод, что вероятность их наступления ( $p$ ) выше.

Далее, сведя воедино результаты факторного сравнения величин налогооблагаемой прибыли до и после введения косвенных налогов, получим:

$$\begin{cases} Q_1 \geq Q_2 \\ P_1 \geq P_2 \\ p(C_1 \leq C_2) > p(C_1 > C_2) \end{cases} \Rightarrow \Pi_1 \geq \Pi_2. \quad (3.38)$$

Если отбросить маловероятные и практически нереальные случаи абсолютно эластичного и абсолютно неэластичного спроса, то от нестрогого неравенства можно перейти к строгому. Таким образом, при повышении ставок акцизного сбора или введении новых объектов налогообложения сокращается налогооблагаемая прибыль предприятий, и как следствие этого, поступления от налога на прибыль в бюджет государства.

Кроме этого, очень часто в украинской (и не только) практике ведения бизнеса рост ставок косвенных налогов приводит к тому, что многие предприятия «уходят в тень». При этом, естественно, уменьшаются поступления в бюджет как от косвенных налогов, так и от налога на прибыль, потому что предприятие, скрывая от налоговых органов определенный объем подакцизных товаров, не покажет в отчетах и прибыль от их реализации.

Также отметим, что обратной связи в данном случае практически не существует: изменение ставки налога на прибыль (а это происходит крайне редко) не окажет какого-либо существенного воздействия на величину поступлений от косвенных налогов. Исключением может явиться только «сворачивание» производства или уход предприятия в «тень» ввиду установления очень высоких ставок налога на прибыль.

Объектом нашего дальнейшего исследования станут налог на прибыль предприятий и два основных косвенных налога, применяемых в Украине, – налог на добавленную стоимость (НДС) и акцизный сбор.

Изменения в косвенных налогах, которые непосредственно повлияют на налогооблагаемую прибыль предприятий, бывают двух типов:

- 1) изменение ставок налога;
- 2) введение (исключение) объектов налогообложения.

Ставки налога на прибыль достаточно постоянны, и их изменение может произойти только лишь с внесением изменений в статью 15 закона Украины «О налогообложении прибыли предприятий» [191]. Ставки НДС также стабильны. Ставки акцизного сбора на некоторые товары [192-195] могли изменяться несколько раз на год, причем часто это оказывало значительное влияние на общеэкономическую конъюнктуру. Таким образом, на практике перманентность ставок налога на прибыль и налога на добавленную стоимость сочетается с постоянным изменением ставок акцизного сбора.

Изменения и дополнения в законе «о налоге на добавленную стоимость» [196], связанные с уточнением перечня операций, являющихся (пункт 3.1. статьи 3) и не являющихся объектом налогообложения (пункт 3.2. статьи 3), операций, освобожденных от налогообложения (статья 5) и операций, облагаемых налогом по нулевой ставке (пункт 6.2. статьи 6), происходят достаточно часто. То же самое касается введения или исключения объектов, с которых уплачивается акцизный сбор. Однако все эти изменения (НДС и акцизы) были незначительны и касались в основном мелких поправок, затрагивающих небольшую группу предприятий.

Таким образом, изменение ставок акцизного сбора оказывает большее влияние на величину поступлений от налога на прибыль

предприятий, чем корректировка структуры объектов налогообложения. Это объясняется, на наш взгляд, двумя группами факторов:

1) основные подакцизные товары являются товарами постоянно высокого уровня потребительского спроса, и изменение ставок сразу же влияет на поведение большинства граждан и предприятий;

2) при разработке законодательства были включены все основные (классические) объекты налогообложения, и изменение их структуры при наличии и так уже достаточно высокого уровня налогового давления на предприятия и перманентного бюджетного дефицита (реального или скрытого) может привести к негативным экономическим и социальным последствиям.

Таблица 3.9

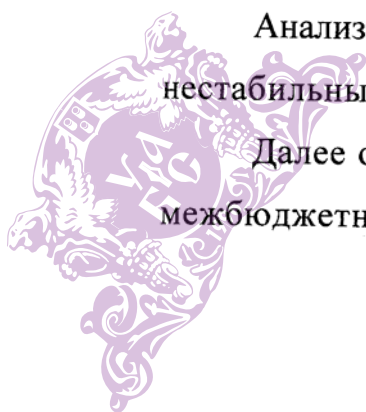
Изменения в законах об акцизном сборе  
с января 1996 по март 2001 года

Объект налогообложения	Количество изменений
Некоторые средства транспорта	3
Табачные изделия	4 + новая редакция закона
Спирт этиловый и алкогольные напитки	6
Некоторые товары и продукция	13

Далее приведем сводную таблицу, характеризующую изменения законодательства Украины, связанного с акцизным сбором, начиная с 1996 г. по март 2001 г (см. Табл. 3.9).

Анализ данных таблицы 3.9 наглядно показывает, насколько нестабильным является законодательство Украины об акцизах.

Далее обратимся к анализу влияния изложенных выше фактов на межбюджетные отношения в Украине. Дело в том, что позиция



государства в отношении закрепления налога на добавленную стоимость, акцизного сбора и налога на прибыль предприятий за конкретным уровнем бюджетной системы Украины постоянно изменяется. Точнее ситуацию в данной области характеризуют данные таблицы (см. Табл. 3.10).

На основе анализа данных таблицы 3.10 можно сделать следующие выводы.

1. Поступления от налога на прибыль предприятий чаще всего направлялись в местные бюджеты, особенно это было характерно для 1996-1998гг.

2. Акцизный сбор чаще являлся источником доходов Государственного бюджета Украины, что наиболее ярко проявилось в последние годы.

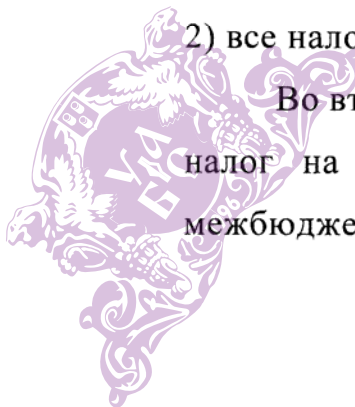
3. Налог на добавленную стоимость, в основном, закреплялся за государственным уровнем бюджетной системы Украины.

Таким образом, поступления от налога на прибыль предприятий в основном направлялись в местные бюджеты, а от косвенных налогов – в государственный. Исключение составляет 2000 и 2001 годы, когда все эти налоги являлись статьями доходов Государственного бюджета Украины.

Далее выделим две основные модели закрепления данных налогов за различными уровнями бюджетной системы Украины:

- 1) акцизный сбор и НДС большей частью или полностью поступают в бюджет государства, налог на прибыль предприятий – регионов;
- 2) все налоговые поступления идут в ГБУ.

Во второй модели управление взаимосвязью «косвенные налоги – налог на прибыль предприятий» прямым образом не влияет на межбюджетные отношения, а скорее является проблемой расчета



оптимальных условий поступления налоговых платежей в бюджет государства.

Таблица 3.10

Налог на прибыль предприятий и косвенные налоги в системе межбюджетных отношений Украины в 1993-2001 гг.

Уровни бюджетной системы	Нормы отчислений от налогов по годам							
	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000, 2001
<i>Налог на прибыль предприятий</i>								
Государственный бюджет Украины	0-75	50	30	0	0	0	0-70	100
Местные бюджеты	25 – 100	50	70	100	100	100	30 – 100	0
<i>Акцизный сбор</i>								
Государственный бюджет Украины	0-90	80	80	80	50	100	50-90	100
Местные бюджеты	10 – 100	20	20	20	50	0	10-50	0
<i>Налог на добавленную стоимость</i>								
Государственный бюджет Украины	0 – 77,9	80	0 – 80	0 – 80	100	100	100	100
Местные бюджеты	22,1 – 100	20	20 – 100	20 – 100	0	0	0	0

Непосредственно к проблеме межбюджетных отношений относится первая модель. В этом случае введение новых объектов налогообложения или изменение ставок акцизного сбора может привести к тому, что сократятся или увеличатся поступления от налога на прибыль предприятий в местные бюджеты. В случае уменьшения

поступлений от данного налога (а именно этот случай нам кажется наиболее вероятным) может возникнуть так называемая проблема «нефинансируемых мандатов». Это означает, что для обеспечения некоторых функций местных бюджетов не хватает имеющихся финансовых ресурсов.

В заключении отметим, что решить проблему «нефинансируемых мандатов», возникающую в результате перманентного изменения законодательства о косвенных налогах можно либо применяя мораторий на отказ от внесения поправок и дополнений либо разработав соответствующую схему компенсации потерянных доходов местных бюджетов.



Державний вищий навчальний заклад  
"УКРАЇНСЬКА АКАДЕМІЯ БАНКІВСЬКОЇ СПРАВИ  
НАЦІОНАЛЬНОГО БАНКУ УКРАЇНИ"

State Higher Educational Institution  
"UKRAINIAN ACADEMY OF BANKING  
OF THE NATIONAL BANK OF UKRAINE"

### Выводы к разделу 3

1. В целях формирования доходной базы регионов предлагается направлять в местные бюджеты 100% поступлений от подоходного налога, 70% от налога на прибыль предприятий, 30% от налога на добавленную стоимость и акцизного сбора. В результате такого разграничения в местные бюджеты будет поступать, приблизительно, 56% основных общегосударственных налогов. А соотношение между государственным и местными бюджетами в структуре консолидированного бюджета Украины практически не изменится.

2. «Региональные налоговые доходы», наряду с другими доходными источниками местных бюджетов, создадут реальную финансовую базу регионов и условия, необходимые для их бюджетной самостоятельности.

3. Бюджетное выравнивание предлагается осуществлять на основе концепции отрицательного налогообложения. Разработанная в рамках концепции модель финансового перераспределения позволит корректировать региональные бюджетные доходы, одновременно соблюдая принципы выравнивания и справедливости. Заложенные в модели механизмы способны эффективно производить перераспределение доходов местных бюджетов даже в условиях значительной их межрегиональной дифференциации.

4. Механизмы осуществления бюджетного выравнивания, заложенные в предлагаемой модели, обладают рядом несомненных преимуществ и характеризуются простотой, четкостью, ясностью, транспарентностью расчетов, значительной гибкостью, высоким уровнем формализации и отсутствием субъективизма и дополнительных расходов, связанных с расчетом ежегодных величин региональных трансфертов, уточнением формул т.д. В результате

проведенного по данной схеме перераспределения финансовых ресурсов уровень доходов регионов, близких к средним по Украине значениям, останется практически без изменения, уровень доходов «бедных» регионов повысится, «богатых» - снизится, но все равно останется на уровне выше среднего.

5. В долгосрочной перспективе доходы межрегионального фонда финансовой поддержки, через который предлагается осуществлять финансовое выравнивание, будут превышать расходы, и таким образом постоянно будут находиться значительные суммы, не распределенные в процессе осуществления финансового выравнивания. Эти средства, на наш взгляд, целесообразно будет направить на поддержание реальной налоговой базы «отстающих» регионов.

6. Введение новых объектов налогообложения или изменение ставок косвенных налогов может привести к тому, что изменятся поступления от налога на прибыль предприятий. В этом случае может измениться структура поступления налоговых доходов в государственный и местные бюджеты. Для разрешения данной проблемы предлагается либо применение моратория на отказ от внесения поправок и дополнений, либо разработка соответствующих компенсационных схем.





## ВЫВОДЫ

Проведенные в диссертационной работе исследование становления и развития украинской системы межбюджетных отношений, анализ основных ее составляющих позволяют сделать следующие теоретические и практические выводы:

1. Межбюджетные отношения являются основной составляющей бюджетного процесса и представляют собой систему финансовых и правовых взаимоотношений между всеми звеньями бюджетной системы. Основными требованиями к организации межбюджетных отношений является четкое и обоснованное разграничение доходных источников и расходных полномочий, наличие эффективных механизмов бюджетного выравнивания. При проведении политики бюджетного выравнивания необходимо одновременно учитывать принципы справедливости и выравнивания.

2. Децентрализованная бюджетная система при соблюдении определенных условий является более эффективной и способствует экономическому росту. К этим условиям, прежде всего, относится предоставление органам местного и регионального управления реальной самостоятельности в принятии решений, причем каждый уровень власти должен иметь четкий перечень своих функций и стабильных источников финансирования. Вместе с тем, должны существовать четкие критерии оценки деятельности региональных руководителей и мера их ответственности в случае негативного результата. Также должны быть созданы все условия для повышения мобильности населения и капитала в целях усиления механизмов межрегиональной конкуренции. Кроме этого следует сформировать сильную законодательную базу и элиминировать влияние таких

негативных внешних эффектов как бюрократизм, коррумпированность государственных чиновников, асимметричность и несовершенство предоставляемой и располагаемой информации.

3. Действующая в Украине система межбюджетных отношений является уникальным конгломератом, сочетающем в себе черты командно-административной и рыночной экономик. Модель межбюджетных отношений 2001г. сильно отличается от модели 1992-93 гг. и представляет собой более совершенный вариант, однако процесс ее становления еще далеко не завершен. Основными элементами межбюджетной системы Украины в 1992-2001 являлись отчисления от регулируемых налогов и межбюджетные трансферты, причем их роль в формировании местных бюджетов была очень велика. В последние годы четко проявляется тенденция к усилению роли трансфертов в системе межбюджетных отношений Украины, ограничению бюджетной самостоятельности регионов и их сильной финансовой зависимости от центра.

4. Концентрация стабильных источников бюджетных доходов в государственном бюджете, практика отчислений от регулируемых налогов, наличие субъективных критериев и отсутствие формализованных подходов к определению их величины, неучет особенностей региональной социально-экономической ситуации приводили к тому, что многие регионы не были заинтересованы в повышении степени собираемости налогов, а заняты поиском таких экономически неэффективных методов воздействия на центральную власть как лоббирование своих интересов, политическая рента.

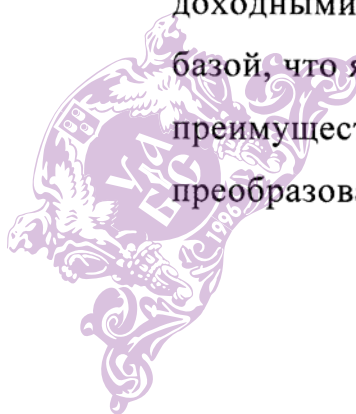
5. Применение аналитического инструментария портфельной теории к анализу межбюджетных отношений показало, что в 1992-2001 гг. фактически существовали классы регионов с наиболее (г. Киев, Одесская, Ивано-Франковская, Тернопольская обл.) и наименее (г.

Севастополь, Луганская и Донецкая обл.) «полезными» политиками практики закрепления основных общегосударственных налогов за местными бюджетами, что противоречит принципу равенства прав регионов в межбюджетных отношениях.

6. Принятие Бюджетного Кодекса Украины ознаменовало собой переход к качественному новому этапу построения системы межбюджетных отношений. Однако представленные в кодексе распределение доходных бюджетных источников между государственным и местными бюджетами и механизмы бюджетного выравнивания, на наш взгляд, далеко не оптимальны, не способствуют региональному развитию и нуждаются в дальнейшем совершенствовании.

7. Дальнейшему совершенствованию механизмов бюджетного выравнивания в Украине может способствовать внедрение позитивных элементов российских методик расчета величин трансферта: использование среднего по стране приведенного душевого дохода в качестве основного критерия для определения дотационных регионов, отсутствие дополнительного давления на регионы-реципиенты, отказ от практики «всеобщей уравниловки» доходов местных бюджетов.

8. В целях формирования доходной базы регионов предлагается направлять в местные бюджеты 100% поступлений от подоходного налога, 70% от налога на прибыль предприятий, 30% от налога на добавленную стоимость и акцизного сбора. В результате такого разграничения основных налогов бюджеты регионов (наряду с другими доходными источниками) будут располагать реальной финансовой базой, что является одним из главных условий реализации на практике преимуществ бюджетной децентрализации. В результате предлагаемых преобразований соотношение между государственным и местными



бюджетами в структуре консолидированного бюджета Украины практически не изменится.

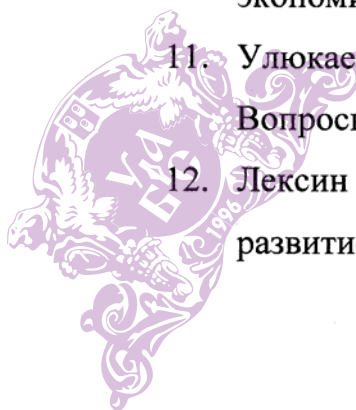
9. Горизонтальное финансовое выравнивание предлагается осуществлять на основе механизмов отрицательного налогообложения, что позволит корректировать региональные бюджетные доходы, одновременно соблюдая принципы выравнивания и справедливости. Заложенные в модели механизмы способны эффективно производить перераспределение доходов местных бюджетов даже в условиях значительной их межрегиональной дифференциации. В долгосрочной перспективе доходы межрегионального фонда финансовой поддержки, через который предлагается осуществлять финансовое выравнивание, будут превышать расходы, и таким образом постоянно будут находиться значительные суммы, не распределенные в процессе осуществления финансового выравнивания. Эти средства, на наш взгляд, целесообразно будет направить на поддержание «отстающих» регионов.

10. Введение новых объектов налогообложения или изменение ставок косвенных налогов может привести к тому, что изменятся поступления от налога на прибыль предприятий. В этом случае может измениться структура поступления налоговых доходов в государственный и местные бюджеты. Для разрешения данной проблемы предлагается либо применение моратория на отказ от внесения поправок и дополнений, либо разработка соответствующих компенсационных схем.

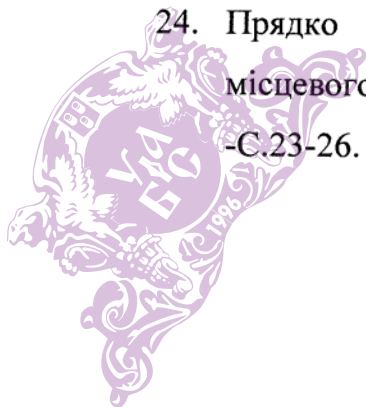


## СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

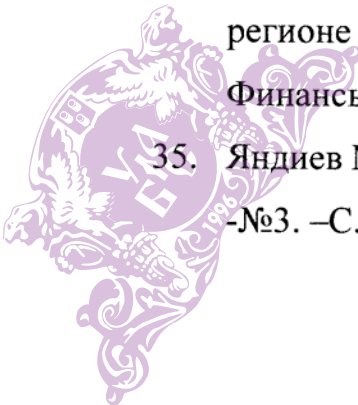
1. Стиглиц Дж.Ю. Экономика государственного сектора / Пер. с англ. -М.: Издательство МГУ: ИНФРА-М, 1997. –720 с.
2. Якобсон Л.И. Экономика общественного сектора. Основы теории государственных финансов. Учебник. -М.: Наука, 1995. -276с.
3. О.І. Барановський. Фінансова безпека / Національна академія наук України. Інститут економічного прогнозування. –К., 1999. –337с.
4. Подпорина И.В. Межбюджетные отношения и бюджетное регулирование // Финансы. –1999. -№10. –С.17-20.
5. Горегляд В., Подпорина И. Ориентиры бюджетной политики // Экономист. –2000. -№5. –С.53-60.
6. Логвина А. К вопросу об устойчивости бюджетно-налоговой системы // Экономист. –2000. -№3. –С.64-70.
7. Улюкаев А. Демократия, либерализм и экономический рост // Вопросы экономики. –1997. -№11. С.4-20.
8. Кульчицкий М.И. Проблемы и пути усовершенствования бюджетной системы Украины // Региональная экономика. -2000. -№1(15). С.14-21.
9. Брягин Олег. Безопасность экономических трансформаций [материалы девятого заседания круглого стола «Безопасность экономических трансформаций» на тему «Углубление экономических реформ – рецепты роста»], 14 марта 2000 г. / Еженедельный аналитический обзор центра антикризисных явлений. -№55.
10. Фишер С., Сахаи Р., Вег К.А. Стабилизация и рост в переходных экономиках // Вопросы экономики. -1997. -№2. -С.30-57.
11. Улюкаев А. Государственные финансы и региональное развитие // Вопросы экономики. –1998. -№3. –С.4-17.
12. Лексин В., Швецов А. Общероссийские реформы и территориальное развитие // Российский экономический журнал. –2000. -№1. –С.28-48.



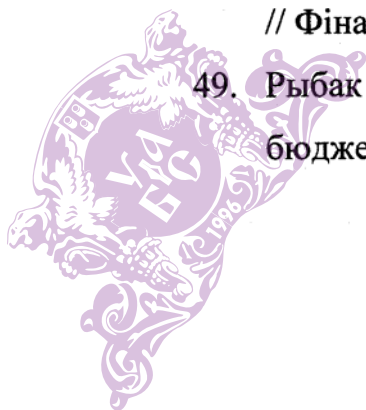
13. Лексин В.А., Швецов А. Смысл и механизмы государственного регулирования территориального развития // Российский экономический журнал. –1997. -№№3-4.
14. Позднякова Т.А. Теоретические аспекты взаимоотношений бюджетов в области формирования доходов // Финансы. –1998. -№8. –С.10-12.
15. Кравченко В.І. Місцеві фінанси України: Навч. посіб. –К.: Т-во «Знання», 1999. –487с.
16. Бюджетный Кодекс Украины: Закон Украины от 21 июня 2001г. №2542–III // Голос Украины – 2001г. 24 июля.
17. Игудин А.Г. О принципах реформирования межбюджетных отношений в Российской Федерации // Финансы. –1998. -№8. –С.6-9.
18. Игудин А.Г. Почему не снижается острота противоречий в межбюджетных отношениях // Финансы. -1998. -№2.
19. Лайкам К.Э., Шаромова В.В. Место и роль налоговой политики в совершенствовании межбюджетных отношений // Финансы. –1998. -№6. –С.12-14.
20. Подпорина И. Современные проблемы бюджетного регулирования // Экономист. –1996. -№ 7. -С.69-78.
21. Лексин, А. Швецов. Бюджетный федерализм в период кризиса и реформ // Вопросы экономики. -1998. -№3. –С.18-37.
22. Христенко В., Лавров А.. Новый этап реформы межбюджетных отношений // Финансы –1999. -№2. -С.3-9.
23. Лунина И. Межбюджетные отношения в Украине: концептуальные подходы к реформированию // Экономика Украины. -2002. -№5. – С.10-16.
24. Прядко В.В., Здерко Н.Я. Особливості формування бюджетів місцевого самоврядування на 2002 рік // Фінанси України. -2002. –№9. -С.23-26.



25. Кульчицкий М.В. Проблемы бюджетного реформирования в Украине // Финансы Украины. -2002. –№7.
26. Панкевич Л.В. Направления усовершенствования управления финансовыми ресурсами региона // Региональная экономика. –2000. -№2. –С.34-43.
27. Прекратить администрирование в экономике: [материалы девятого заседания круглого стола «Безопасность экономических трансформаций» на тему «Углубление экономических реформ – рецепты роста»], 14 марта 2000 г. / Еженедельный аналитический обзор центра антикризисных явлений. -№55.
28. Богачева О. Российская модель бюджетного федерализма в свете мирового опыта // Мировая экономика и международные отношения. -№ 9. -1995. -С.104-125.
29. Ходорович М. Проблемы межбюджетных отношений в Российской Федерации // Финансы. -№ 10. -1995. -С.15-20.
30. Коков В., Любимцев Ю. Бюджетный федерализм: проблемы и перспективы // Экономист. -№ 11. –1996.
31. Богачева О. Становление российской модели бюджетного федерализма // Вопросы экономики. –1995. -№8. –С.30-40.
32. Лавров А. Бюджетный федерализм и финансовая стабилизация // Вопросы экономики. –1995. -№8. –С.21-29.
33. Хурсевич С.Н. Бюджетный федерализм и бюджетный дефицит // Финансы. –1996. -№4. –С.8-11.
34. Дьяконова Л.А. Организация управления финансовыми ресурсами в регионе в условиях совершенствования межбюджетных отношений // Финансы. –1999. -№8. –С.9-13.
35. Яндиев М.И. Уровни бюджетной системы в России // Финансы. –2000. -№3. –С.7-9.

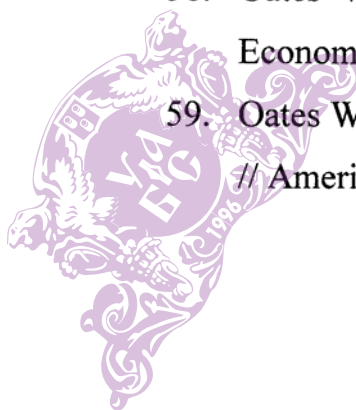


36. Oates W.E. An essay on Fiscal Federalism // Journal of Economic Literature. –Т.37. –1999. –pp.1120-1149.
37. Musgrave R.M. The Theory of Public Finance. –NY.: McGraw-Hill, 1959.
38. Oates W.E. Fiscal Federalism. –NY.: Harcourt Brace Jovanovich, 1972.
39. Tocqueville A. Democracy in America. –NY.: Vintage Books Random House, 1980. –V.1.
40. Большой экономический словарь // под ред. А.Б. Борисова. –М.: Книжный мир, 1999.
41. Бушмин Е.В. Совершенствовать систему бюджетно-налогового федерализма // Финансы. –1998. –№11. –С.3-6.
42. Лексин В., Швецов А. Стереотипы и реалии российского бюджетного федерализма // Вопросы экономики. –№1. –2000. –С.71-87.
43. Бусыгина И. Асимметричность федерации: Россия и опыт Германии // Международная экономика и международные отношения. –1998. –№12.
44. Игудин А.Г., Попонова Н.А. Некоторые особенности межбюджетных отношений в Германии и России // Финансы. –1999. –№4. –С.49-53.
45. Реформирование федеративных отношений в России // Вопросы экономики. –2000. –№10. –С.27-48.
46. Христенко В., Лавров А. Экономика и политика российского бюджетного федерализма.
47. Справочник «Социально-экономические проблемы России». –СПб.: Изд-во: «Норма», 1999. –320с.
48. Василенко Л.І., Бабич П.С. Місцеві фінанси та фінансова незалежність // Фінанси України. -1998. -№8. -С.112-117.
49. Рыбак В. Проблемы формирования доходных источников местных бюджетов // Экономика Украины. –1996. –№10. –С.29-38.

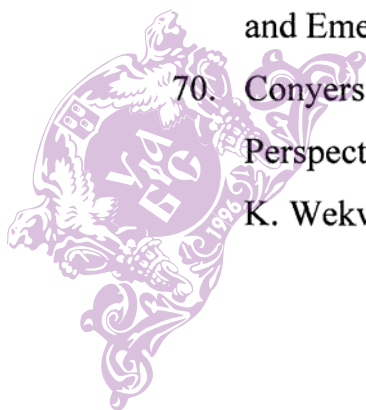




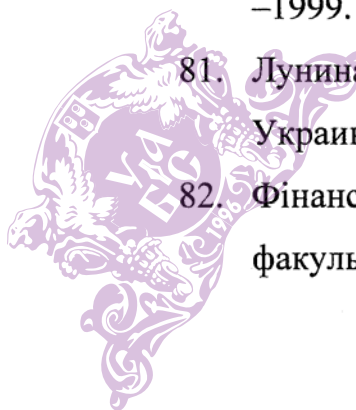
50. Богачева О. Бюджетные механизмы в мировой практике развития депрессивных и отсталых регионов // Вопросы экономики. –1996. –№6. –С.100-112.
51. Федоткин В. Федерализм и местное самоуправление: проблемы экономического взаимодействия // Вопросы экономики. –2000. –№1. –С.88-98.
52. Пронина Л.И. Федеральный бюджет и местные финансы // Финансы. –2000. –№1. –С.14-17.
53. Буковинський С.А. Шляхи розвитку бюджетної системи України // Фінанси України. –1998. –№9. –С.3-8.
54. Rubinfeld D.L. The Economics of the Local Public Sector / in Handbook of Public Economics, Vol. 2. Alan Auerbach and Martin Feldstein, eds. –Amsterdam: North-Holland, 1987. –pp.571-645.
55. Bradford D.F., Oates W.E. Suburban Exploitation of Central Cities and Governmental Structure / in Redistribution Through Public Choice. Harold Hochman and George Peterson, eds. –NY.: Columbia U. Press, 1974. –pp.43-90.
56. Oates W.E. Estimating the Demand for Public Goods: The Collective Choice and Contingent Variation Approaches / in The Contingent Valuation of Environmental Resources. D. Bjornstad and J. Kahn, eds. –Aldershot: Edward Elgar. –pp.211-30.
57. Martin A., Lewis A. Patterns of Public Revenue and Expenditure // Manchester School of Economic and Social Studies. –1956. –№24. –pp.203-244.
58. Oates W.E. Searching for Leviathan: An Empirical Study // American Economic Review. –1985. –№75. –pp. 748-757.
59. Oates W.E. Searching for Leviathan: A Reply and Some Further Reflection // American Economic Review. –1989. –№79. –pp.578-83.



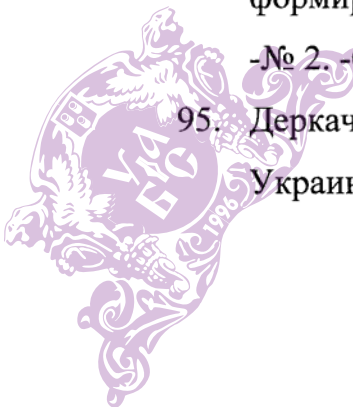
60. Oates W.E. Fiscal decentralization and economic development // National Tax Journal XLVI (2). –1993. –pp.237-243.
61. Bahl R., Johannes L. Urban Public Finance in Developing Countries. –Oxford: Oxford U. Press, 1992.
62. Zang T., Zou H. Fiscal decentralization, public spending and economic growth in China // Journal of Public Economics. –1998. –№67. –pp.221-240.
63. Barro R.J. Government spending in a simple model of endogenous growth // Journal of Political Economy. –1990. –№98. –pp.103-125.
64. Barro R.J. Determinants of Democracy // Journal of Political Economy. –1999. –№107. –pp.158-183.
65. Devarajan S., Vinaya S., Zou H. The composition of public spending and economic growth // Journal of Monetary Economics. –1996. –№37. –pp.313-344.
66. Hutter J., Shan A. A simple measure of good governance and its application to the debate on the appropriate level of fiscal decentralization. –Washington, DC: World Bank, 1996.
67. Xie D., Zou H., Davoodi H. Fiscal Decentralization and Economic Growth in the United States // Journal of Urban Economics. –1999. –№45(2). –pp.228-39.
68. Davoodi H., Zou H. Fiscal Decentralization and Economic Growth: A Cross-Country Study // Journal of Urban Economics. –1998. –№43(2). –pp.244-57.
69. Shah A. The Reform of Intergovernmental Fiscal Relation in Developing and Emerging Market Economies. Washington, DC: World Bank, 1994.
70. Conyers D. Centralization and Development Planning: A Comparative Perspective / in Decentralizing for Participatory Planning. P. De Valk and K. Wekwete, eds. –Aldeshot: Avebury, 1990.



71. Сабуров Е., Типенко Н., Чернявский А. Бюджетный федерализм и межбюджетные отношения // Вопросы экономики. –2000. -№1. –С.56-70.
72. Mauro P. Corruption and the Composition of Government Expenditure // Journal of Public Economics. –1998. –69 (2). -pp.263-79.
73. Mauro P. Corruption and growth // Quarterly Journal of Economics. –1995. -№110(3). -pp.681–712.
74. Rauch J.E. Bureaucracy, infrastructure, and economic growth: evidence from US cities during the progressive era // American Economic Review. –1995. -№85(4). –pp.968–979.
75. Rauch J.E., Evans P.B. Bureaucratic structure and bureaucratic performance in less developed countries // Journal of Public Economics. –2000. -№75. –pp.49–71.
76. Христенко В.Б. Проблемы и перспективы реформирования межбюджетных отношений // Финансы. –1999. -№5. –12-16.
77. Государственные финансы: Учеб. пособие для студентов экон. вузов и факультетов / В.М. Федосов, Л.Д. Буряк, Д.Д.Бутаков и др.; Под ред. В.М. Федосова, С.Я. Огородника, В.Н. Суторминой. –К.: Лыбидь, 1991. –276 с.
78. Лушин С.И. Государственные финансы в новых условиях // Финансы. –1998. -№5. –С.7-11.
79. Радзиевский А. Финансовый централизм и переход к рыночной экономике // Экономика Украины. -1999. -№2. -С.27-34.
80. Чичелев М.Е. О реструктуризации бюджетной системы // Финансы. –1999. -№5. –С.21-23.
81. Лунина И. Проблемы региональной политики Украины // Экономика Украины.- 1994.- № 8.- С.30-36.
82. Фінансове право: навчальний посібник для студентів юрид. Вузів та факультетів. –К.: Вентурі, 1998. –384 с.



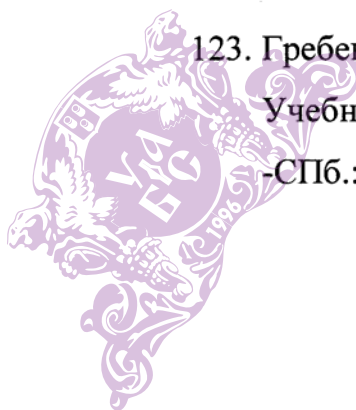
83. Про бюджетну систему Української РСР: Закон Української Радянської Соціалістичної Республіки від 5 грудня 1990 р. // Відомості Верховної Ради України. -1991. -№1. -С.3-10.
84. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 р. // Урядовий кур'єр. -1997. - 14 червня.
85. Про бюджетну систему України: Закон України від 29 червня 1995 р. // Голос України. -1995. -18 липня.
86. Абрамов В., Пила В. Регіональна економічно політика України на сучасному етапі // Економіка України. -1993. -№8. -С.21-26.
87. Чумаченко Н. Проблемы регионального самоуправления в Украине // Экономика Украины. -1993. -№ 6. -С.3-13.
88. Буковинський С. Як розмежувати доходи? // Діло. -1993. -№ 60.
89. Кузнецов В. Економічна самостійність регіонів // Урядовий кур'єр. -1993. -№ 120.
90. Горегляд В., Подпорина И. Бюджетный кризис и пути его преодоления // Российский экономический журнал. -1996. -№ 10.
91. Пабат М. Проблемы формирования и использования местных бюджетов в условиях расширенной экономической самостоятельности регионов // Экономика Украины. -1994. -№ 7. -С.58-64.
92. Ткачук И. Финансовые ресурсы региона и их формирование // Экономика Украины. -1992. -№ 10. -С.39-43.
93. Кириченко Н., Татаренко В. Местное самоуправление в контексте экономических реформ // Экономика Украины. -1993. -№ 4. -С.11-15.
94. Бартош В., Огонь Ц. Финансовые проблемы региона в условиях формирования рыночных отношений // Экономика Украины. -1995. -№ 2. -С.15-23.
95. Деркач Н. Формирование финансовой базы регионов // Экономика Украины. -1995. -№ 1. -С.12-20.



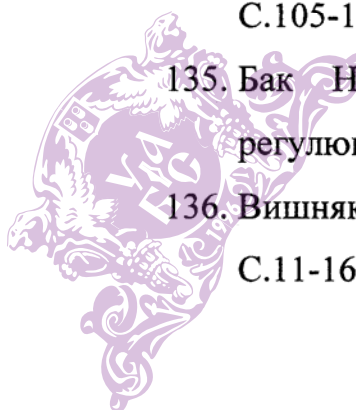
96. Лунина И. Местные бюджеты Украины: поиск новых подходов к проведению реформ // Экономика Украины. –1998. -№3. –31-41.
97. Про Державний бюджет України на 1992 р.: Закон України від 24 червня 1992 р. // Голос України. –1992. –8 липня.
98. Про Державний бюджет України на 1993 р.: Закон України від 9 квітня 1993 р. // Урядовий кур'єр. –1993. –22 квітня.
99. Про Державний бюджет України на 1994 р.: Закон України від 1 лютого 1994 р. // Урядовий кур'єр. –1994. –19 лютого.
100. Про Державний бюджет України на 1995 р.: Закон України від 6 квітня 1995 р. // Голос України. –1995. –21 квітня.
101. Про Державний бюджет України на 1996 р.: Закон України від 22 березня 1996 р. // Урядовий кур'єр. –1996. –6 квітня.
102. Про Державний бюджет України на 1997 р.: Закон України від 27 червня 1997 р. // Урядовий кур'єр. –1997. –31 липня.
103. О Государственном бюджете Украины на 1998 год: Закон Украины от 30 декабря 1997г. № 796/97-ВР //Ведомости Верховного Совета – 1998 № 21. с изменениями № 170/98 – ВР от 04 марта 1998г. //Ведомости Верховного Совета – 1998, №21.
104. О Государственном бюджете Украины на 1999 год: Закон Украины от 30 декабря 1998г. № 1125/98-ВР // Ведомости Верховного Совета – 1999г. -№ 13.
105. О Государственном бюджете Украины на 2000 год: Закон Украины от 17 февраля 2000г. № 1458 – III // Ведомости Верховного Совета Украины от 21 апреля 2000г. № 14-15-16.
106. О Государственном бюджете Украины на 2001 год: Закон Украины от 07 декабря 2000г. № 2121-III.
107. Слухай С.В. Прямі бюджетні трансферти в системі міжбюджетних відносин // Фінанси України. -1996. - № 12. -С.22-32.



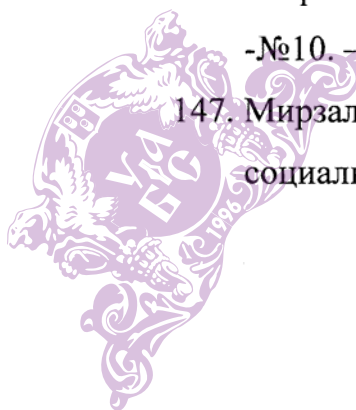
108. Слухай С.В. Становлення системи фінансового вирівнювання // Фінанси України. –1998. -№11. -С.15-25.
109. Кириленко О.П. Міжбюджетні відносини: стан і проблеми удосконалення // Фінанси України. –2000. -№6. –С.64-69.
110. Квартальні передбачення. –квітень 2000.
111. Квартальні передбачення. -липень 2000.
112. Квартальні передбачення. -жовтень2000.
113. Квартальні передбачення. -жовтень 1999.
114. Квартальні передбачення. -січень 2000.
115. Симкив Л.Е. Местные бюджеты: проблемы формирования и анализ их исполнения // Регіональна економіка. -2000. -№2. –С.91-99.
116. Кульчицький М.І. Роль міжбюджетних відносин у стимулюванні розвитку регіонів України // Фінанси України. -№1. –1999. –С.87-91.
117. Кульчицький М.І. Проблемы и пути усовершенствования бюджетной системы Украины // Регіональна економіка. -2000. -№2. –С.14-21.
118. Фролова Н.К. К вопросу о межбюджетных отношениях в России // Финансы. –2000. -№1. –С.7-8.
119. Шарп У., Александер Г., Бэйли Дж. Инвестиции: Пер. с англ. –М.: ИНФРА-М, 1999. –ХІІ, 1028 с.
120. Балабанов И.Т. Основы финансового менеджмента: Уч. пособие. –2-е изд., доп. и перераб. –М.: Финансы и статистика, 1999. –512 с.
121. Пиндайк Р., Рубинфельд Д. Микроэкономика. - М.: Экономика, Дело, 1992.
122. Хайман Д.Н. Современная микроэкономика: анализ и приложения. В 2т.: пер. с англ. - М.: Финансы и статистика, 1992.
123. Гребенников П.И., Леусский А.И., Тарасевич Л.С. Микроэкономика: Учебник / Общая редакция Л.С. Тарасевича. Изд. 2-е, перераб. и доп. –СПб.: Изд-во СПбУЭФ, 1998. -447 с.



124. Гальперин В.М., Игнатьев С.М., Моргунов В.И. Микроэкономика: В 2-х т. / Общая редакция В.М. Гальперина. Изд. 2-е, испр. -СПб.: Экономическая школа, 1997. Т.1. -349 с.
125. Ястреський О.І., Гриценко О.Г. Основи мікроекономіки / Підручник. -К.: Товариство "Знання", КОО, 1998. -714 с.
126. Harry M. Markowitz. Portfolio Selection // Journal of Finance. -№7(1). -1952. -pp.77-91.
127. Harry M. Markowitz. Portfolio Selection: Efficient Diversification of Investments. -N.-Y.: John Wiley. -1959.
128. Гитман Л.Дж., Джонк М.Д. Основы инвестирования. Пер с англ. - Дело, 1997. - 1008с.
129. Аптекарь С., Краснова В. О формировании местных бюджетов // Экономика Украины. -1994. -№4. -С.42-47.
130. Мельник С., Криница С. О формировании местных бюджетов // Экономика Украины. -2000. -№1. -С.17-23.
131. Кузьменко Н.А. Аналіз міжбюджетних відносин в Україні (на прикладі Чернівецької області) // Фінанси України. -1996. -№9. -С.40-44.
132. Януль І.Є. Лилик О.Я. Міжбюджетні відносини в економічній системі держави // Фінанси України. -2002. -№6. -С.30-35.
133. Кульчицький М.І. Місцеві бюджети і механізм їх формування // Фінанси України. -2001. -№9. -С.98-104.
134. Сидорець О.В. Деякі аспекти фінансового вирівнювання соціально-економічного розвитку регіонів // Фінанси України. -2001. -№9. - С.105-110.
135. Бак Н.А. Міжбюджетні відносини як складова бюджетного регулювання // Фінанси України. -2002. -№6. -С.78-82.
136. Вишняков С.В. Місцеві бюджети // Фінанси України. -2001. -№10. - С.11-16.

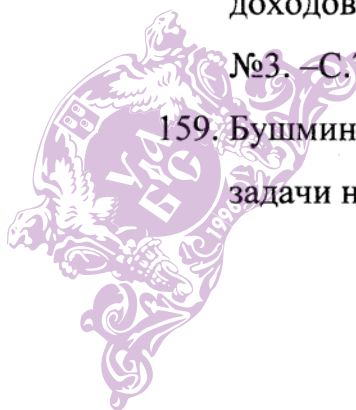


137. Дем'янок А.В. Фіскальний федералізм та проблеми збалансування бюджетів // Фінанси України. –2001. -№10. –С.23-28.
138. Тріпак М.М. Формування доходів бюджетів місцевого самоврядування // Фінанси України. –2001. -№10. –С.17-22.
139. Про затвердження Формули розподілу обсягу міжбюджетних трансфертів (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.
140. Про внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 5 вересня 2001 р. №1195: Постанова Кабінету Міністрів України від 22 листопада 2001р. №1569
141. Про внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 5 вересня 2001 р. №1195: Постанова Кабінету Міністрів України від 27 грудня 2001р. №1746.
142. Про внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 5 вересня 2001 р. №1195: Постанова Кабінету Міністрів України від 14 вересня 2002р. №1382.
143. Христенко В.Б. Проблемы и перспективы реформирования межбюджетных отношений // Финансы. –1999. -№5. –С.12-16.
144. Позднякова Т.А. Теоретические аспекты взаимоотношений бюджетов в области формирования доходов // Финансы. –1998. -№8. –С.10-12.
145. Барсенева Л.П. Финансовые проблемы региона // Финансы. –1999. -№10. –С.11-13.
146. Ширяев В.П. Оптимизация бюджетных процессов // Финансы. –1999. -№10. –С.8-10.
147. Мирзалиев М.Н. Составление местных бюджетов на основе социальных стандартов // Финансы. –1999. -№12. –С.12-14.

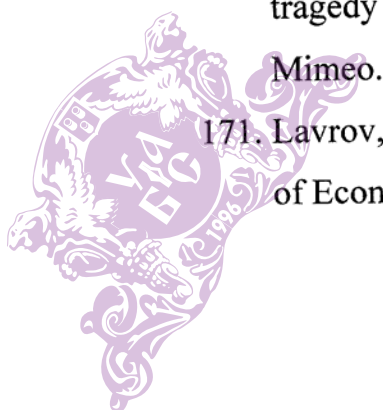




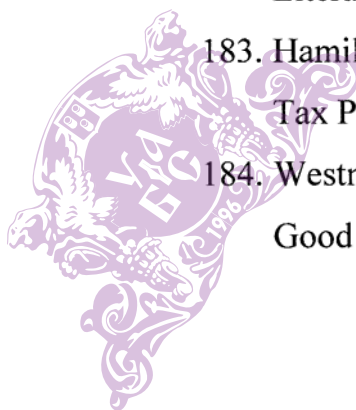
148. Treisman, D., 1996a. The Politics of Intergovernmental Transfers in Post-Soviet Russia. *British Journal of Political Science*.
149. Treisman, D., 1996b. Fiscal Redistribution in a Fragile Federation: Moscow and the Regions in 1994. Harvard University, mimeo.
150. Wallich, C., 1994. (ed.) *Russia and the Challenges of Fiscal Federalism*. Washington DC. World Bank.
151. Борескова С.В. Некоторые особенности межбюджетных отношений на субфедеральном и местном уровнях // *Финансы*. –2000. –№4. –С.31-35. (в трансферты)
152. Матеюк В.И. Основы самостоятельности и сбалансированности местных бюджетов // *Финансы*. –2000. –№2. –С.12-14.
153. Максимова Н.С. О реформировании межбюджетных отношений в РФ // *Финансы*. –1998. –№6. –С.5-11.
154. Ляско А.К. Перспективы формирования региональных бюджетных доходов в 1999 г. // *Финансы*. –1999. –№6. –С.16-19.
155. Петров В.А. Основные направления бюджетной политики до 2001 г. // *Финансы*. –1998. –№5. –С.3-6.
156. Пчелинчев О.С., Минченко М.М. Как соединить в формуле для расчета трансфертов принципы выравнивания и справедливости // *Финансы*. –1998. –№7. –С.21-22.
157. Пчелинцев О.С., Минченко М.М. Учет региональных финансовых ресурсов в системе межбюджетных отношений // *Финансы*. –1999. –№10. –С.12-14.
158. Пчелинцев О.С., Минченко М.М. Учет региональных бюджетных доходов при определении трансфертов из ФФПР // *Финансы*. –2000. –№3. –С.7-9.
159. Бушмин В.Е. Реформа межбюджетных отношений: первые итоги и задачи на перспективу // *Финансы*. –2000. –№6. –С.4-8.



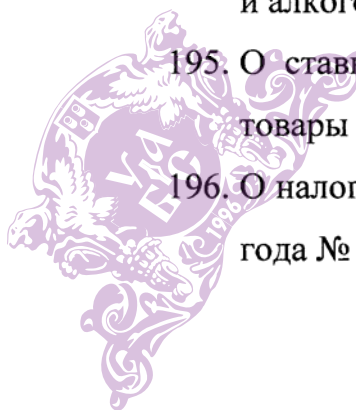
160. Горский И.В. Налоговый потенциал в механизме межбюджетных отношений // Финансы. –1999. -№6. –С.27-32.
161. Любимцев Ю. Приоритеты совершенствования межбюджетных отношений // Экономист. –2000. -№6. –С.21-33.
162. Поздняков А., Лавровский Б., Масаков А. Политика регионального выравнивания в России // Вопросы экономики. –2000. -№10. –С.74. - 91.
163. Пронина Л.И. Федеральный бюджет и местные финансы // Финансы. –2000. -№1. –С.14-17.
164. Телепнев С.А. Финансы местного самоуправления // Финансы. –2000. -№2. –С.8-9.
165. Пронина Л.И. Совершенствование межбюджетных отношений – гарантия укрепления местного самоуправления // Финансы. 2000. -№5. –С.16-21.
166. Хурсевич С.Н. Совершенствование стратегии реформирования межбюджетных отношений // Финансы. –2000. -№4. –С.31-35.
167. Zhuravskaya, E.1999. Incentives to Provide Local Public Goods: Fiscal Federalism - Russian Style. Forthcoming in Journal of Public Economics
168. Е.Журавская, И.Трунин. Фискальный федерализм / материалы к семинару СЕРРА 15-16 ноября 1999 г.
169. Alexeev, M., Kurliandskaya, G. 1998. Second Tier Fiscal federalism: Budgetary Relations Between Regional Governments and Municipalities. Department of Economics. Indiana University. Mimeo.
170. Berkowits, D., Li, W. 1998. Decentralization in Transition Economics: A tragedy of the Commons. Department of Economics. Pittsburgh University. Mimeo.
171. Lavrov, A., 1996. Fiscal Federalism and Financial Stabilization. Problems of Economic Transition 39(1), 83-94.



172. Parker, S., Tritt, G., Woo, W.T., 1997. Some Lessons Learned from the Comparison of Transition in Asia and Eastern Europe. In: Woo, W.T., Parker, S., Sachs, J. D. (Eds.), *Economies in Transition: Comparing Asia and Eastern Europe*. MIT Press.
173. Tiebout Ch. A Pure Theory of Local Expenditures // *Journal of Political Economy*. –1956. -№64. –pp.416-24.
174. Samuelson P.A. The Pure Theory of Public Expenditure // *Review of Economics and Statistics*. –1954. -№36. –pp.387-9.
175. Bowen H.R. The Interpretation of Voting in the Allocation of Economic Resources // *Quarterly Journal of Economics*. –1943. –58. –pp.27-48.
176. Oates W.E. The Effects of Property Taxes and Local Public Spending on Property values: an Empirical Study of Tax Capitalization and the Tiebout Hypothesis // *Journal of Political Economy*. –1969. -№77 (8). –pp.957-71.
177. Hamilton B.W. Zoning and Property Taxation in a System of Local Government // *Urban Studies*. –1975. –№12. –pp.205-11.
178. Ellikson B. Jurisdictional Fragmentation and Residential Choice // *American Economic Review*. –1971. –№61. –pp.280-96.
179. Bergstrom T., Goodman R. Private Demand for Public Goods // *American Economic Review*. –1973. –№63. –pp.280-96.
180. Borchering T., Deacon R. The Demand for the Services of Non-Federal Governments // *American Economic Review*. –1972. –№62. –pp.891-901.
181. Henderson J.V. The Tiebout Model: Bring Back the Entrepreneurs // *Journal of Political Economy*. –1985. -№93. –pp.248-57.
182. Hashunek E.A. The Economics of Schooling // *Journal of Economic Literature*. –1986. -№24. –pp1141-77.
183. Hamilton B.W. Capitalization of Intra-jurisdictional Differences in Local Tax Prices // *American Economic Review*. –1976. –№66 (5). –pp.743-53.
184. Westhoff F. Existence of Equilibria in Economies with a Local Public Good // *Journal of Economic Theory*. –1977. -№14. –pp.84-112.



185. Greenberg J. Local Public Goods with Mobility: Existence and Optimality of a General Equilibrium // *Journal of Economic Theory*. –1983. –№30(1). –pp.17-33.
186. Bewley T.F. A Critic of Tiebout's Theory of Local Public Expenditures // *Econometrica*. –1981. –№49. –pp.713-40.
187. Glomm G. Lagunoff. R. A Tiebout Theory of Public vs. Private Provision of Collective Goods // *Journal of Public Economics*. –1998. –№68(1). –pp.91-112.
188. Hercowitz Z., Pines D. Migration with Fiscal Externalities // *Journal of Public Economics*. –1991. –№46 (2). –pp.163-80.
189. Wildasin D.E., Wilson J.D. Imperfect Mobility and Local Government Behaviour in an Overlapping-Generations Model // *Journal of Public Economics*. –1996. –№60(2). –pp.177-98.
190. Mansoorian A., Myers G.M. On the Consequences of Government Objectives for Economies with Mobile Populations // *Journal of Public Economics*. –1997. –№63(2). –pp.265-81.
191. О налогообложении прибыли предприятий: Закон Украины в редакции от 22 мая 1997 года. № 283/97-ВР.
192. О ставках акцизного сбора и таможенной пошлины на некоторые средства транспорта: Закон Украины от 24 мая 1996 года. № 216/96-ВР.
193. О ставках акцизного сбора и таможенной пошлины на табачные изделия: Закон Украины от 6 февраля 1996 года. № 30/96-ВР.
194. О ставках акцизного сбора и таможенной пошлины на спирт этиловый и алкогольные напитки: Закон Украины от 7 мая 1996 года. № 178/96.
195. О ставках акцизного сбора и таможенной пошлины на некоторые товары и продукцию: Закон Украины от 11 июля 1996 года № 313/96.
196. О налоге на добавленную стоимость: Закон Украины от 3 апреля 1997 года № 168/97 ВР.





Приложение А

Чистые межбюджетные трансферты в 1992-2000 гг. (в ценах 1993 г.)

тыс. грн.

Регионы	Года									
	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	
Республика Крым	317	103	3308	-9126	-6639	1539	4035	6986	-1420	
Винницкая	0	0	2391	0	4158	8164	6726	10614	13328	
Волынская	0	123	1769	3738	3792	7023	5115	9188	8254	
Днепропетровская	0	0	-218	0	0	-249	-3387	12929	24765	
Донецкая	0	0	-2939	0	0	-5197	-527	13618	44093	
Житомирская	0	24	2156	7746	6250	10656	8976	13445	13740	
Закарпатская	0	139	2195	4925	6404	8401	6248	9433	10437	
Запорожская	0	0	-1964	0	-788	-3596	79	10679	15863	
Ивано-Франковская	0	0	961	838	0	3938	4546	8078	15935	
Киевская	0	117	941	1524	0	3788	5105	18060	17953	
Кировоградская	29	0	2161	2416	3624	5941	4762	8940	10777	
Луганская	0	0	565	0	0	3088	4088	16047	212	



продолжение Приложения А

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Львовская	0	0	1877	0	0	4517	6839	14255	30976
Николаевская	0	0	0	852	665	3348	2957	4662	11523
Одесская	0	0	804	0	0	-1309	861	9084	19384
Полтавская	0	0	-1515	0	-734	-4228	-336	7642	31247
Ровенская	0	49	1596	1195	1022	4544	4089	5560	9610
Сумская	0	35	1396	0	0	1287	3098	4944	12376
Тернопольская	0	0	1917	1489	3300	6054	5125	9707	9042
Харьковская	0	0	680	0	0	-2952	-1018	1006	40223
Херсонская	0	0	1572	1467	4700	5910	4433	6616	9920
Хмельницкая	0	0	1431	2388	3594	6423	5679	9889	11280
Черкасская	0	0	1504	2903	0	4237	5716	9189	18206
Черновицкая	0	76	1442	1990	2854	4403	3279	2664	6614
Черниговская	0	0	987	0	0	3770	4309	7650	14061
Г. Киев	0	0	-1388	-9978	-7143	-31388	-17393	-1956	-33921
Г. Севастополь	149	15	675	890	787	647	28	3388	2917

Державний вищий навчальний заклад  
 "УКРАЇНСЬКА АКАДЕМІЯ БАНКІВСЬКОЇ РАДНИ"  
 НАЦІОНАЛЬНОГО БАНКУ УКРАЇНИ  
 "Ukrainian Higher Educational Institution  
 OF THE NATIONAL ACADEMY OF BANKING  
 OF UKRAINE"



Приложение В

Структура доходов бюджетов Украины

Доходы бюджетов	1997			1998			1999		
	Конс.	Гос.	Мест.	Конс.	Гос.	Мест.	Конс.	Гос.	Мест.
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Всего доходов	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Налоговые поступления	75,75	60	76,92	75,53	63,52	75,17	76,45	71,15	68,25
ПНГ	11,63	0	22,44	12,41	0	23,49	13,51	6,41	19,05
НПП	20,6	0	39,74	19,86	0	37,58	19,31	7,69	30,16
НДС	29,24	48,89	0	25,89	45,91	0	25,48	42,31	0
АКЦ	4,32	4,44	3,21	4,61	7,55	0,67	5,41	5,77	3,97
Налог на международную торговлю	2,66	4,44	0	3,19	5,66	0	3,86	6,41	0
Плата за землю	3,65	0	7,05	3,9	0	7,38	3,47	0	7,14
Местные налоги и сборы	1,33	0	2,56	1,42	0	2,68	1,16	0	2,38
Неналоговые поступления	11,3	13,33	5,77	8,87	12,58	3,36	10,42	14,1	3,17

State Higher Educational Institution  
 "UKRAINIAN ACADEMY OF BANKING  
 OF THE NATIONAL BANK OF UKRAINE"



продолжение Приложения В

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Поступление средств от приватизации	0,33	0	0,64	1,77	1,89	0,67	2,32	3,21	0,79
Доходы от операций с капиталом	1	1,67	0	0,35	0,63	0	1,16	1,92	0
Государственные целевые фонды	11,96	20	0	15,25	20,13	7,38	11,97	11,54	10,32
Официальные трансферты	0	5	17,31	0	3,14	14,09	0	1,28	18,25

State Higher Educational Institution  
 "UKRAINIAN ACADEMY OF BANKING  
 OF THE NATIONAL BANK OF UKRAINE"

Державний вищий навчальний заклад  
 "УКРАЇНСЬКА АКАДЕМІЯ БАНКІВСЬКОЇ СПРАВИ  
 НАЦІОНАЛЬНОГО БАНКУ УКРАЇНИ"





## Приложение С

Перечень доходов и расходов местных бюджетов, не учитываемых при определении величин межбюджетных трансфертов

<b>1</b> Доходы местных бюджетов, не учитываемые при определении объемов межбюджетных трансфертов	<b>2</b> Расходы местных бюджетов, не учитываемые при определении объемов межбюджетных трансфертов
1. Местные налоги и сборы.	1. Местная пожарная охрана.
2. Плата за землю.	2. Внешкольное образование.
3. Налог с собственников транспортных средств и других самоходных машин и механизмов (в установленной части).	3. Социальная защита и социальное обеспечение (программы местного значения).
4. Поступление сумм процентов за пользование временно свободными бюджетными средствами.	4. Местные программы по развитию жилищно-коммунального хозяйства и благоустройству населенных пунктов.
5. Налог на промысел.	5. Культурно-искусственные программы местного значения.



продолжение Приложения С

1	2
6. Поступление дивидендов.	6. Программы поддержки кинематографии и средств массовой информации местного значения.
7. Плата за загрязнение окружающей природной среды (в установленной части).	7. Местные программы развития физической культуры и спорта.
8. Поступления от отчуждения имущества, находящегося в коммунальной собственности;	8. Типовое проектирование, реставрацию и охрану памятников архитектуры местного значения.
9. Фиксированный сельскохозяйственный налог (в установленной части).	9. Транспорт, дорожное хозяйство (программы местного значения).
10. Плата за аренду имущественных комплексов, находящихся в коммунальной собственности.	10. Мероприятия по организации спасения на воде.
11. Поступления от местных денежно-вещевых лотерей.	11. Обслуживание долга органов местного самоуправления.
12. Плата за гарантии.	12. Программы природоохранных мероприятий местного значения.
13. Гранты и подарки (в стоимостной оценке).	13. Управление коммунальным хозяйством.



продолжение Приложения С

1	2
14. Собственные поступления бюджетных учреждений.	14. Регулирование земельных отношений.
15. Налог на прибыль предприятий коммунальной собственности.	15. Другие программы, утвержденные соответствующим советом в соответствии с законом.
16. Платежи за специальное использование природных ресурсов местного значения.	
17. Другие поступления, предусмотренные законом.	

State Higher Educational Institution  
"UKRAINIAN ACADEMY OF BANKING  
OF THE NATIONAL BANK OF UKRAINE"

“УКРАЇНСЬКА НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ БАНКІВСЬКОЇ СПРАВИ  
НАЦІОНАЛЬНОГО БАНКУ УКРАЇНИ”