

Преподаватель
Харьковского национального экономического университета

ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ РЕФОРМИРОВАНИЯ БЮДЖЕТНОГО И НАЛОГОВОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В КОНТЕКСТЕ УКРЕПЛЕНИЯ ФИНАНСОВОЙ САМОСТОЯТЕЛЬНОСТИ РЕГИОНОВ

Аннотация. Проведена оценка уровня сбалансированности бюджетов регионов как одного из основных показателей финансовой самостоятельности регионов, и определены направления ее дальнейшего укрепления за счет реформирования норм действующего бюджетного и налогового законодательства.

Анотація. Проведено оцінку рівня збалансованості бюджетів регіонів як одного з основних показників фінансової самостійності регіонів і визначено напрями її подальшого зміцнення за рахунок реформування норм чинного бюджетного та податкового законодавства.

Annotation. The article is devoted to the assessment of balance of regions budgets as one of the main indicators of the financial autonomy of the regions and defining the lines for its further strengthening through reforming the current budget and tax legislation.

Ключевые слова: финансовая самостоятельность регионов, уровень сбалансированности регионов, бюджетное и налоговое законодательство.

Важным аспектом усиления социально-экономического развития регионов является необходимость максимального соответствия выполнения программ потребностям населения, проживающего в определенной административно-территориальной единице. Такое соответствие может быть обеспечено за счет изменения норм действующего украинского законодательства в сфере разграничения полномочий между государством и регионами с ориентацией на положения, закрепленные Европейской хартией местного самоуправления, где первоочередной задачей является смещение интересов из центра в регионы за счет укрепления их финансовой самостоятельности и расширения соответствующих полномочий органов местного самоуправления. Для достижения поставленной цели разработан методический подход к распределению общегосударственных налогов между государством и регионами, который базируется на следующих мероприятиях: 1) оценка уровней финансовой самостоятельности и сбалансированности бюджетов регионов; 2) определение источников расширения финансовых ресурсов регионов; 3) расчет эффективности реализации запланированных программ через расширение налоговых полномочий органов местного самоуправления; 4) оценка возможных последствий социально-экономического развития регионов и предоставление рекомендаций по дальнейшему совершенствованию их регулирования.

При оценке уровня сбалансированности доходной и расходной частей бюджетов регионов используется доходный, затратный и трансфертный методы. Поэтому для его определения на основании метода таксономии применены показатели налоговых поступлений, которые закрепляются за бюджетами регионов, на душу экономически активного населения, межбюджетных трансфертов и расходов бюджетов регионов на душу населения. Полученные результаты свидетельствуют об отсутствии стабильного соответствия анализируемых показателей по регионам (табл. 1). Существенные изменения произошли во время кризиса в 2008 г. Для таких регионов-доноров, как Днепропетровский, Донецкий и Харьковский, несмотря на значительные социально-экономические преобразования за этот период, характерно стабильно высокое различие в доходной и расходной частях бюджетов. Ситуация, которая характерна для западных регионов, свидетельствует о потере взаимосвязи между налоговыми поступлениями и расходами, поскольку большинство программ, предусмотренных расходной частью бюджета, реализуется за счет трансфертов, поступающих из бюджета вышестоящего уровня. Основным источником увеличения уровня финансовой самостоятельности регионов является закрепление за местными бюджетами НДС и налога на прибыль предприятий. Анализ научных работ показал отсутствие единого подхода по определению объемов указанных налогов и целесообразность их закрепления.

Таблица 1

Динамика интегрального показателя уровня сбалансированности доходов и расходов

бюджетов регионов в 2000 – 2010 гг. (составлено по данным работ [1 – 11])

Регион	2000 год		2001 год		2002 год		2003 год		2004 год		2005 год		2006 год		2007 год		2008 год		2009 год		2010 год	
	Р _{сб}	ранг	Р _{сб}	ранг	Р _{сб}	ранг	Р _{сб}	ранг	Р _{сб}	ранг	Р _{сб}	ранг	Р _{сб}	ранг	Р _{сб}	ранг	Р _{сб}	ранг	Р _{сб}	ранг	Р _{сб}	ранг
АР Крым	1,000	1	1,000	1	0,951	1	0,899	2	0,904	2	0,893	3	0,868	4	0,810	8	0,813	6	0,911	2	0,934	1
Винницкий	0,677	23	0,692	24	0,706	24	0,814	16	0,790	23	0,769	23	0,714	23	0,706	19	0,695	17	0,778	23	0,798	19
Волынский	0,690	19	0,704	20	0,735	18	0,807	20	0,797	21	0,781	20	0,715	22	0,690	22	0,693	19	0,792	18	0,797	20
Днепропетровский	0,816	5	0,861	2	0,869	3	0,887	4	0,907	1	0,912	1	0,896	1	0,878	2	0,867	2	0,880	3	0,870	5
Донецкий	0,838	3	0,835	4	0,816	8	0,848	9	0,878	5	0,857	6	0,891	2	0,859	3	0,814	5	0,830	9	0,830	9
Житомирский	0,686	20	0,703	23	0,728	20	0,806	21	0,805	18	0,795	15	0,751	13	0,714	18	0,715	13	0,810	13	0,815	12
Закарпатский	0,707	16	0,713	18	0,713	23	0,797	24	0,788	24	0,769	24	0,709	24	0,675	23	0,658	22	0,768	24	0,781	24
Запорожский	0,877	2	0,843	3	0,878	2	0,879	5	0,872	6	0,901	2	0,876	3	0,853	4	0,844	3	0,849	6	0,872	3
Ивано-Франковский	0,698	17	0,715	17	0,730	19	0,814	15	0,800	19	0,793	16	0,737	18	0,718	15	0,667	21	0,807	15	0,809	15
Киевский	0,780	8	0,816	5	0,811	9	0,872	6	0,869	7	0,872	4	0,861	5	0,843	5	0,896	1	0,924	1	0,910	2
Кировоградский	0,711	15	0,729	15	0,745	16	0,811	19	0,820	14	0,807	12	0,748	14	0,717	16	0,696	16	0,805	16	0,810	14
Луганский	0,726	12	0,755	11	0,771	11	0,811	18	0,822	13	0,772	22	0,737	17	0,771	9	0,745	11	0,807	14	0,783	23
Львовский	0,735	11	0,750	12	0,762	14	0,833	12	0,837	10	0,812	11	0,772	10	0,769	10	0,750	9	0,834	8	0,820	10
Николаевский	0,711	14	0,788	9	0,821	7	0,870	7	0,846	9	0,818	10	0,797	9	0,763	11	0,746	10	0,828	10	0,837	7
Одесский	0,823	4	0,811	7	0,847	5	0,866	8	0,891	3	0,853	7	0,852	6	0,881	1	0,816	4	0,851	5	0,853	6
Полтавский	0,797	6	0,804	8	0,833	6	0,894	3	0,863	8	0,868	5	0,831	7	0,826	6	0,806	7	0,877	4	0,871	4
Ровенский	0,685	21	0,709	19	0,768	12	0,827	13	0,826	12	0,807	13	0,757	11	0,718	14	0,708	15	0,810	12	0,812	13
Сумской	0,747	9	0,779	10	0,772	10	0,845	10	0,805	17	0,782	19	0,729	19	0,731	13	0,710	14	0,780	21	0,807	17
Тернопольский	0,665	24	0,688	25	0,701	25	0,788	25	0,774	25	0,743	25	0,666	25	0,657	24	0,646	23	0,756	25	0,768	25
Харьковский	0,788	7	0,811	6	0,851	4	0,913	1	0,879	4	0,846	8	0,813	8	0,818	7	0,797	8	0,839	7	0,816	11
Херсонский	0,596	25	0,723	16	0,740	17	0,804	22	0,798	20	0,779	21	0,726	20	0,704	21	0,678	20	0,782	20	0,794	22
Хмельницкий	0,683	22	0,704	21	0,725	21	0,812	17	0,808	16	0,788	17	0,724	21	0,705	20	0,694	18	0,801	17	0,807	16
Черкасский	0,737	10	0,746	13	0,765	13	0,827	14	0,831	11	0,820	9	0,756	12	0,745	12	0,731	12	0,819	11	0,833	8
Черновицкий	0,693	18	0,704	22	0,715	22	0,804	23	0,794	22	0,785	18	0,741	15	0,556	25	0,642	24	0,779	22	0,799	18
Черниговский	0,712	13	0,730	14	0,758	15	0,836	11	0,815	15	0,799	14	0,740	16	0,714	17	0,463	25	0,787	19	0,796	21

Поэтому предложены три варианта укрепления финансовой самостоятельности регионов: I – закрепление за регионами доли НДС; II – закрепление за регионами доли налога на прибыль предприятий без учета налога на прибыль предприятий коммунальной формы собственности; III – закрепление за регионами и доли НДС, и доли налога на прибыль предприятий. Расчеты по трем указанным вариантам доказали о целесообразности закрепления за регионами с показателями уровня сбалансированности бюджетов выше среднего одновременно и доли НДС, и доли налога на прибыль предприятий. Такое разграничение является наиболее эффективным как для государства, так и для регионов. Для таких регионов необходимо закрепление НДС на уровне 30 – 35 % , а налога на прибыль – 20 % , что обеспечит уровень сбалансированности их бюджетов более чем на 70 % . Остальные 30 % выполнения доходной части бюджета должны быть обеспечены за счет целевых субвенций, направленных на реализацию социальных программ и усиление инвестиционной привлекательности этих регионов. Для регионов с низкими показателями уровня сбалансированности доходной и расходной частей бюджетов, учитывая одновременно интересы регионов и государства, за бюджетами регионов целесообразно закрепление доли налога на прибыль предприятий на уровне 85 % . В табл. 2 на основе полученных результатов приведены предложения по реформированию бюджетного и налогового законодательства в контексте укрепления финансовой самостоятельности регионов.

Таблица 2

Предложения по изменению бюджетного и налогового законодательства в контексте укрепления финансовой самостоятельности регионов

Название нормативно-	Действующая норма нормативно-правового акта	Предложения по внесению изменений
----------------------	---	-----------------------------------

правового акта		
Налоговый кодекс Украины [12]	В Налоговом кодексе предусмотрено разграничение налогов на общегосударственные и местные (ст. 9, 10)	Кроме общегосударственных и местных налогов и сборов, целесообразно выделить в структуре налоговой системы отдельную группу налогов – общие налоги, к которым отнести НДС и налог на прибыль предприятий без учета налога на прибыль предприятий коммунальной формы собственности
Бюджетный кодекс Украины [13]	Ст. 66. Состав доходов бюджета АР Крым, областных и районных бюджетов, которые учитываются при определении объемов межбюджетных трансфертов	Дополнить указанную статью следующим пунктом: 30 % НДС, который уплачивается в соответствии с Налоговым кодексом Украины, 20 % налога на прибыль предприятий без учета прибыли предприятий коммунальной формы собственности – для бюджетов, уровень налоговой нагрузки на экономически активное население которых выше среднего; 85 % налога на прибыль без налога на прибыль коммунальной формы собственности – для бюджетов, уровень налоговой нагрузки на экономически активное население которых ниже среднего
Бюджетный кодекс Украины [13]; Налоговый кодекс Украины [12]	П. 6 – п. 8 ст. 99 БКУ. Индекс относительной налоговой способности региона. Относительно изменений индекса относительной налоговой способности п. 8 ст. 99 БКУ предусмотрена неизменность этого индекса в течение года. Исключением является изменение местонахождения субъекта хозяйствования – налогоплательщика. При этом п. 66.3 ст. 66 НКУ не предусмотрены ограничения по частоте изменения местонахождения налогоплательщика. Процедура снятия с учета субъекта хозяйствования с одной налоговой инспекции и постановка на учет в другую не требует значительных затрат времени, следовательно, возникает угроза достаточно частого пересмотра размера индекса относительной налоговой способности соответствующего региона, что существенно отобразится на показателях межбюджетных трансфертов	При расчете налоговой способности обязательно учитывать показатели НДС и налога на прибыль предприятий без учета налога на прибыль предприятий коммунальной формы собственности, которые закреплены за местным бюджетом. П. 8 ст. 98 БКУ предусматривает пересмотр размера индекса относительной налоговой способности в случае изменения местонахождения налогоплательщиков не в пределах одной административно-территориальной единицы, а при изменении места регистрации по административно-территориальному принципу. В таком случае необходимо уточнить нормы п. 8 ст. 98 БКУ: изменение местонахождения (административно-территориальной единицы) субъектов хозяйствования – налогоплательщиков

Но, несмотря на увеличение показателей уровня сбалансированности, эти регионы все равно останутся финансово зависимыми от государственного бюджета. Поэтому с расширением финансовой самостоятельности регионов необходимо укрепить уже существующую их налоговую базу при применении мер, преимущественно направленных на увеличение объемов налога на доходы физических лиц, поскольку поступления от этого налога в бюджеты регионов в условиях действующего налогового законодательства являются одними из самых больших.

Литература: 1. Діяльність державної податкової служби України за 2000 – 2011 рр. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.sta.gov.ua>. 2. Довідка про виконання місцевих бюджетів за видатками станом на 01.01.2012 р. (без урахування міжбюджетних трансфертів) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.treasury.gov.ua. 3. Економічна активність населення за регіонами у 2000 – 2011 рр. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.ukrstat.gov.ua. 4. Інформація про стан виконання Зведеного та Державного бюджетів України за 2011 рік (відповідно до звіту Державної казначейської служби України від 16.02.2012 р.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.minform.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=32829_8&cat_id=77440. 5. Наявне населення у 2009 – 2011 рр. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.ukrstat.gov.ua. 6. Статистичний збірник "Бюджет України – 2000". – К., 2001. – 344 с. 7. Статистичний збірник "Бюджет України – 2003". – К., 2004. – 308 с. 8. Статистичний збірник "Бюджет України – 2006". – К., 2007. – 301 с. 9. Статистичний збірник "Бюджет України – 2009". – К., 2010. – 303 с. 10. Статистичний збірник "Бюджет України – 2010 рік". – К., 2011. – 291 с. 11. Статистичний збірник "Регіони України" 2009. Ч. 1. – К., 2009. – 369 с. 12. Податковий кодекс України від 2 грудня 2010 року № 2755-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2755-17>. 13. Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 р. № 2456-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>.