

ФИНАНСОВОЕ ПРАВО

УДК 336.14: 34

Семухин И.Ю.

ЭКОНОМИКО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ ФОРМИРОВАНИЯ ФИНАНСОВОЙ БАЗЫ МЕСТНЫХ БЮДЖЕТОВ

Бюджетная система Украины в соответствии с Бюджетным кодексом Украины (ст.2, п.5) представляет совокупность государственного и местных бюджетов. Она сформирована с учетом государственного и административно-территориального устройств, сложившихся экономических отношений в стране и урегулирована правовыми нормами.

Местные бюджеты представляют базовый уровень бюджетной системы, где осуществляется значительная часть социально значимых расходов. Поскольку 2/3 объема расходов местных бюджетов направляются на социальную сферу, проблемы формирования стабильной финансовой базы местных бюджетов являются актуальными и не могут быть решены без создания эффективной системы межбюджетных отношений.

Отдельные аспекты системы межбюджетных отношений исследованы в работах ведущих украинских ученых В.Гейца, В.Беседина, А.Барановского, И.Лукинова, И.Луниной, В.Кравченко, Г.Пятаченко и др. Однако на практике остаются нерешенными многие вопросы распределения финансовых ресурсов между центром и регионами. Очевидно, что противоречия между экономическими интересами регионов и государства в целом имеют объективный характер и не могут быть решены раз и навсегда.

Направления решения указанных противоречивых задач лежат в плоскости поиска компромиссов при создании экономических и правовых механизмов функционирования бюджетной системы Украины с учетом зарубежного опыта [1, с.213] и внесения соответствующих изменений в Бюджетный кодекс Украины.

Межбюджетные отношения складываются между государством и органами местного самоуправления по вопросам обеспечения бюджетов соответствующих уровней финансовыми ресурсами, которые необходимы для выполнения функций предусмотренных Конституцией и законами Украины. Целью регулирования межбюджетных отношений (ст.81 Бюджетного кодекса), является обеспечение соответствия между полномочиями на осуществление расходов, закрепленных законодательными актами Украины за бюджетами, и бюджетными доходами, которые должны обеспечивать выполнения этих полномочий.

Межбюджетные отношения выполняют две основные функции: - распределение между звеньями бюджетной системы Украины доходных

полномочий; - распределение между звеньями бюджетной системы расходных полномочий, прав и ответственности.

Проблемы формирования местных бюджетов в системе межбюджетных отношений в настоящее время рассматриваются, как правило, только с позиции предоставления в распоряжение местных органов власти «достаточных» финансовых ресурсов [2,с.23]. Однако, при этом не учитываются такие факторы, как влияние условий формирования местных бюджетов на социально-экономическое развитие регионов, создание стимулов и условий для заинтересованности в увеличении налогового потенциала территории, в эффективном и ответственном использовании бюджетных средств. Без учета данных факторов подготовка и реализация планируемой административно-территориальной реформы не может быть успешной и эффективной.

В контексте новой модели административно-территориального устройства Украины предполагается максимально расширить полномочия органов местного самоуправления территориальных общин базового уровня (сел, поселков, городов). На этом уровне должно быть обеспечено предоставление населению наибольшего количества видов бюджетных благ и услуг, гарантируя при этом единый минимум бюджетных средств в расчете на одного гражданина не зависимо от его места жительства.

Очевидно, что для реализации поставленных задач необходимо формирование стабильной финансовой базы местных бюджетов. Основным источником доходной части бюджетов всех уровней, в том числе и местных, являются налоговые поступления.

Налоговую систему Украины пока что нельзя считать окончательно сложившейся и полностью отвечающей общепринятым в мировой практике требованиям. Актуальные вопросы реформирования налоговой системы, определения путей совершенствования и выработки эффективных механизмов налогообложения рассматриваются практически на всех уровнях государственного управления, а также являются одной из приоритетных тематик научных исследований.

В качестве стратегических направлений совершенствования налоговой системы можно выделить: обеспечение стимулирующей функции налогов и платежей в развитии различных отраслей экономики страны; оптимизация количественных и качественных показателей объектов налогообложения, а также нормативов самих налогов, которые обеспечивали бы с одной стороны, необходимое поступление средств в бюджет, а с другой, - создавали бы заинтересованность предприятий в развитии и обновлении товаропроизводства и удовлетворении рыночных потребностей; обеспечение налоговой системой защиты отечественных товаропроизводителей от недобросовестной конкуренции со стороны иностранных фирм [3, с. 7].

Однако особое внимание в реализации налогового реформирования необходимо уделить совершенствованию системы местных налогов, как одного из основных финансовых источников формирования местных бюджетов. Из бюджетов данного уровня финансируется основная часть социальных программ, производственная и

социальная инфраструктура, жилищно-коммунальное хозяйство и другие важнейшие сферы жизнедеятельности регионов.

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

Анализ теоретических разработок по данной тематике позволяет сделать вывод о том, что проводимые исследования по выработке концептуальных подходов к реформированию налоговой системы Украины подтверждают необходимость усиления роли местных налогов и сборов в формировании доходной части местных бюджетов [4, с. 24; 5, с. 21; 6, с. 41; 7, с. 25]. Среди предлагаемых мер по укреплению финансовой базы местных бюджетов следует выделить:

чёткое распределение компетенций в отношении решения конкретных задач между центральными органами власти и органами регионального и местного самоуправления;

определение групп налогов общегосударственного уровня и налогов, взимаемых на местном уровне;

увеличение налоговых источников для развития самоуправления районов и городов.

Следует заметить, что разработка общих теоретических концепций и подходов для совершенствования налоговой системы безусловно необходима, однако этого недостаточно для создания практически функционирующих налоговых механизмов в реальной жизни. Очевидно, что отправной точкой здесь должно быть формирование соответствующей законодательной базы для регулирования налогообложения.

Поскольку налоговая система является сложным многоуровневым комплексом взаимосвязанных элементов, для обеспечения её эффективного функционирования необходим системный подход, что предполагает декомпозицию системы наряд подсистем и элементов. Каждый элемент системы должен реализовать заданную функцию, определяемую набором параметров, по которым возможно оценить его поведение (эффективность работы) и выработать критерии, в соответствии с которыми возможно организовать управление данным элементом. Управление призвано обеспечить целенаправленное поведение элемента при изменяющихся условиях работы. Совокупность управляемых элементов в системе объединяется в объект управления (ОУ). Для организации функционирования ОУ формируется управляющая подсистема (УП). Для эффективного управления ОУ необходимо соблюдение принципа необходимого разнообразия, то есть уровень сложности УП должен быть не ниже уровня сложности ОУ [8, с. 45]. Кроме того, необходим выбор критерия качества управления, определяемый назначением системы, целью и условиями её функционирования и развития. Обычно он задаётся как функция или функционал входных (выходных) переменных, параметров ОУ. Такую функцию принято называть целевой, поскольку она даёт количественную меру цели управления.

Для исследования процессов управления, формирования будущего поведения ОУ и способов эффективной реализации управления необходимо их моделирование. Это

связано с тем, что налоговая система как объект изучения недоступен в полной мере прямому наблюдению и экспериментированию. Поэтому для детального исследования проблем налогообложения в Украине на макроуровне уже создана соответствующая экономико-математическая модель, позволяющая с учётом изменений в налоговой системе производить расчёты по отдельным статьям бюджета, определять доходы государственного бюджета [5, с. 21].

Для оптимизации управления процессами формирования доходов местных бюджетов разработка подобных экономико-математических моделей является также актуальной, весьма сложной и пока не решённой проблемой. Для выработки общей концепции оптимизации управления на уровне местных бюджетов допустимо сформулировать ряд задач и построить систему экономико-математических моделей, описывающих отдельные элементы бюджетной системы данного уровня. Поведение каждой модели должно регулироваться определённым частным критерием оптимальности или целевой функцией. Очевидно, что нахождение для каждой частной целевой функции экстремального значения сформирует базу для организации совокупной оптимальной стратегии управления на уровне местных бюджетов.

Известно, что фактически сложившаяся ситуация позволяет говорить о существовании на территории Украины множества налоговых систем, вплоть до поселковых и сельских. Одним из основных недостатков существующей налоговой системы является её неоправданная сложность. Большое количество налогов с различной налогооблагаемой базой требует организации сложного механизма учёта и ведёт к раздуванию штатов налогового аппарата. При этом затраты местных бюджетов по сбору местных налогов и содержанию дополнительных контролирующих работников едва покрываются средствами, поступающими от этих налогов в бюджет, то есть некоторые местные налоги фактически являются убыточными [9, с. 372].

Таким образом, одной из первоочередных задач, направленных на совершенствование местного налогообложения, следует считать задачу оптимизации структуры местных налогов и соответствующего аппарата управления (учёта и контроля) по критерию их экономической эффективности, то есть соотношения доходы-затраты.

Укрупнённый алгоритм реализации данной задачи можно представить в виде последовательности 3-х взаимосвязанных шагов (подзадач):

1. Определение допустимого множества местных налогов, взимаемых на данной территории $\{N_i\}$, $i = 1, \dots, m$, где m - общее нормативное число местных налогов.
2. Оптимизация распределения налоговых поступлений в течение заданного периода времени (n - месяцев) с учётом затрат на содержание налогового аппарата по критерию максимальной экономической эффективности его функционирования.
3. Анализ эффективности каждого вида местного налога по отношению доходы - затраты, поиск и выбор оптимального для конкретных условий соотношения поступлений и затрат по каждому налогу. Выработка организационных мер для сокращения затрат на «обслуживание» налога, а при необходимости, исключение убыточного налога из числа действующих в данной системе местного налогообложения.

Поскольку налоговая система по характеру функционирования является динамической, где определяющим является фактор времени, достижение её конечного состояния по критерию оптимальности данной задачи и, вообще говоря, любой другой, является итерационным процессом. То есть, для получения окончательного оптимального решения задачи требуется выполнение ряда последовательных приближений путём повтора шага 2 и 3 в цикле. Для этого необходимо накопление базы данных о динамике поступлений налоговых платежей и соответствующих затратах в течение определённого периода времени, а также всех промежуточных данных. База данных необходима для анализа и оценки результатов выполнения текущего цикла итерации и подготовки исходных данных для следующего цикла.

Подзадача шага 2 сводится к типовой задаче линейного программирования известной в литературе как «проблема узких мест» [10, с. 143]. Так обычно называют задачу о наилучшем распределении ограниченных ресурсов между взаимосвязанными элементами некоторой системы.

Постановка данной задачи применительно к рассматриваемым условиям будет иметь следующий вид. Пусть в некоторой региональной бюджетной системе на протяжении n месяцев поступает ежемесячно a_j ($j=1, \dots, n$) сумм налоговых доходов в местный бюджет. Из них часть x_j поступает на финансирование текущих расходов бюджета, а оставшаяся часть $a_j - x_j$ направляется на покрытие расходов по сбору местных налогов. При этом известна величина запланированных расходов бюджета z_j в j -м месяце. Эффективность работы налоговых служб определяется соотношением налоговых доходов, поступающих в местный бюджет и необходимых затрат на содержание налогового аппарата.

Возникает задача такого распределения получаемых ежемесячно налоговых доходов между местным бюджетом и налоговыми службами, при котором будет достигнута максимальная экономическая эффективность работы налогового аппарата. Задача заключается в максимизации линейной целевой функции:

$$U = \sum_{j=1}^n \frac{a_j}{a_j - x_j} \rightarrow \max,$$

при ограничениях:

$$\begin{aligned} a_j - x_j &> 0 && (j=1, \dots, n), \\ z_j - x_j &\leq 0 && (j=1, \dots, n), \\ a_j > 0, x_j > 0, z_j > 0 &&& (j=1, \dots, n). \end{aligned}$$

Для решения данной задачи линейного программирования возможно использовать симплекс-метод, который является универсальным для всех задач линейного вида, и подробно описан в литературе [11, с. 124].

Реализация задачи оптимизации структуры местных налогов и функционирования соответствующих налоговых служб должна осуществляться на компетентных уровнях местного самоуправления, с учётом действующего законодательства. Постановка задачи, алгоритмы решения имеют общий вид, не привязаны к конкретным видам налогов, и поэтому могут применяться для

совершенствования местных налоговых и бюджетных систем на всех административных уровнях местного самоуправления в Украине.

Для Крыма, имеющего статус автономии и соответствующие возможности более широкого нормативного обеспечения местного налогообложения, а также учитывая мощный рекреационный и другие специфические факторы региона, внедрение задач оптимизации управления местным налогообложением может дать весьма значительный экономический эффект, обеспечить существенный рост и стабилизацию налоговых поступлений в местные бюджеты как отдельных городов и районов, так и региона в целом.

Список использованных источников и литература:

1. Луніна І.О. Державні фінанси України в перехідний період. К., ІЗП. 2002.
2. Лунина И. Формирование местных бюджетов в контексте задач административно-территориальной реформы // Экономика Украины. – 2006. - №1
3. Лукинов И. Активизация созидательной политики реформ. Сочетание рыночных и государственных регуляторов // Экономика Украины. - 1998. - №8.
4. Адамов Б., Ковыршина В. Бюджет городского района // Экономика Украины. - 1998. - № 4.
5. Бабич Л., Барсук Р., Давиденко С., Остапенко Л. Налоговое реформирование в Украине: направления совершенствования // Экономика Украины. - 1998. - №8.
6. Лунина И. Местные бюджеты Украины: поиск новых подходов к проведению реформ // Экономика Украины. - 1998. - № 3.
7. Моисеенко В. Роль местных органов самоуправления в формировании и использовании местных бюджетов // Экономика Украины. - 1997. - № 7.
8. Кобринский Н.Е., Майминас Е.З., Смирнов А.Д. Экономическая кибернетика, - М. - 1982.
9. Кучерявенко Н.П. Налоговое право: Учебник.- Х. - 2000.
10. Зуховицкий С.И., Авдеева Л.И. Линейное и выпуклое программирование. - М. - 1964.
11. Вагнер С. Основы исследования операций. Пер. с англ. - М. - 1973. - Т. 1.

Пост упила в редакцию 27.09.2007 г.