

7. Про режим іноземного інвестування: закон України // Офіційний вісник України. – 2011. – №6. – С. 35-46.
8. Проекти в галузі інфраструктури: партнерство державного та приватного секторів / П. В. Захарченко, А. О. Сосновський, О. М. Гавриш, С. А. Ушацький. – К. : СПД Павленко, 2010. – 252 с.
9. Риски бизнеса в государственно-частном партнерстве: Национальный доклад / С. Е. Литовченко, В. А. Евсеев, А. Е. Дынкин, А. Д. Нефедьев, Я. В. Семенов. – М. : Ассоциация менеджеров, 2007. – 317 с.
10. Инвестиционная привлекательность Донецкой области // [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://aidr.com.ua/index.php/ru/donetskaya-oblast>
11. Инвестиционный портал Донецкой области // [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.doninvest.org.ua/ru/zu>

Лепя Р.Н., Шестов С.Н., Галушко Е.С.

УДК 336.13.051(477)

ОСОБЕННОСТИ ПРИНЯТИЯ И ИСПОЛНЕНИЯ БЮДЖЕТА СЕВАСТОПОЛЯ В РАМКАХ БЮДЖЕТНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

***Аннотация.** В статье рассмотрены современные подходы к бюджетированию, изучена специфика принятия и исполнения бюджета г. Севастополя с учетом особенностей новой редакции Бюджетного кодекса Украины, проведен анализ выполнения доходной части бюджета и его расходов, определены проблемы планирования бюджета, а также даны рекомендации по обоснованию и стратегическому планированию принятия бюджетных решений.*

***Ключевые слова:** бюджетирование, бюджет, местное самоуправление, прогнозирование, трансфертная политика, субсидии, субвенции.*

***Анотація.** У статті розглянуто сучасні підходи щодо бюджетування, вивчена специфіка прийняття та виконання бюджету м. Севастополя з урахуванням особливостей нової редакції Бюджетного кодексу України, проведено аналіз виконання прибуткової частки бюджету і його видатків, визначено проблеми планування бюджету, а також надано рекомендації з обґрунтування і стратегічного планування прийняття бюджетних рішень.*

***Ключові слова:** бюджетування, бюджет, місцеве самоврядування, прогнозування, трансфертна політика, субсидії, субвенції.*

***Summary.** The article considers modern approaches to budgeting. The specifics of the adoption and implementation of the budget of Sevastopol subject to the new version of the Budget Code of Ukraine are studied. The analysis of budget revenue and expenses is conducted. The problems of budget planning are identified as well as the recommendations for strategic planning of budget decision-making process are given.*

***Key words:** budgeting, budget, local government, forecasting, transfer policy, subsidies, subventions.*

Актуальность. В настоящее время главным нормативным актом, регулирующим бюджетные вопросы, является Бюджетный кодекс Украины, новая редакция которого была принята в 2010 году.

Бюджетирование считается одним из сложнейших секторов местного управления. Однако соответствующее знание и понимание его норм и процедур позволяет получить преимущества, которых не имеют руководители других отраслевых органов, вынужденные полностью полагаться на опыт и знания профессиональных работников финансовых органов. Скрупулезное выполнение бюджетного законодательства дает возможность осуществить основную миссию органа самоуправления – предоставление качественных публичных услуг, что позволяет обеспечить устойчивую деятельность как представительного, так и исполнительного органа самоуправления [1, с. 5].

Вопросам повышения эффективности бюджетного процесса посвящены работы многих ученых и практиков. В их числе А. Амоша, В. Вишневский, А. Гальчинский, В. Геєц, Р. Лепя, С. Юрий. Специфика действующего сегодня бюджетного законодательства состоит в том, что в нем используются нормы ограниченного во времени закона, которым является закон о Государственном бюджете на следующий год. Вместе с тем бюджетный процесс для одного бюджетного периода длится практически два года и включает в себя подготовку бюджета на следующий год, его исполнение и отчетность.

Целью данной статьи является всестороннее исследование бюджетного процесса на примере региона Севастополь, анализ его доходной и расходной частей и выработка рекомендаций по экономически обоснованному принятию бюджетных решений.

Основные результаты исследования. В сентябре 2012 года в Украине состоялся уже Десятый Финансово-экономический форум на тему «Инновационные формы местного и регионального развития как инструмент усиления финансовой способности органов местного самоуправления» в рамках проекта «Усиление местной финансовой инициативы внедрения», который реализуется Институтом бюджета и социально-экономических исследований при поддержке USAID.

В ходе Форума были рассмотрены и обговорены актуальные вопросы, касающиеся усиления финансовых возможностей органов местного самоуправления, в частности установление механизмов межмуниципального сотрудничества, как инновационного инструмента в реализации государственной региональной политики, бюджетное прогнозирование в городах и областях Украины, урегулирование процесса принятия органами местного самоуправления финансовых обязательств в рамках договоров государственно-частного партнерства.

Отмечено, что основными проблемами, которые сдерживают развитие регионов, являются низкий уровень ресурсной базы местных бюджетов, их недостаточно прозрачное для общества распределение, ограниченный доступ

органов местного самоуправления к привлечению кредитных ресурсов, низкий уровень финансовой обеспеченности делегированных полномочий одновременно с отсутствием заинтересованности в повышении эффективности менеджмента [2, с. 33].

В этой связи, показательным городом для бюджетного анализа является город-герой Севастополь, который нами рассматривается как специфический Регион Севастополь. Два из четырех районов города включают в себя и сельскую местность (которая состоит из сельских и поселковых советов), а также город Инкерман. Таким образом, Севастополь – это уменьшенная копия средней области страны. На наш анализ, с учетом определенной специфики, может быть использован и для других регионов, и их бюджетов соответственно.

В рамках Программы экономических реформ на 2010-2014 годы Президента Украины „Зажиточное общество, конкурентоспособная экономика, эффективное государство” в 2013 году продолжилось реформирование бюджетного и налогового законодательства, что позволило привлечь дополнительные ресурсы и укрепить финансовую составляющую территориальной общины г. Севастополя. Фактическое исполнение бюджета за последние годы в исследуемом регионе приведено на рис. 1. Данная диаграмма составлена по официальным данным городской государственной администрации об исполнении городского бюджета и сводного бюджета города Севастополя [3].

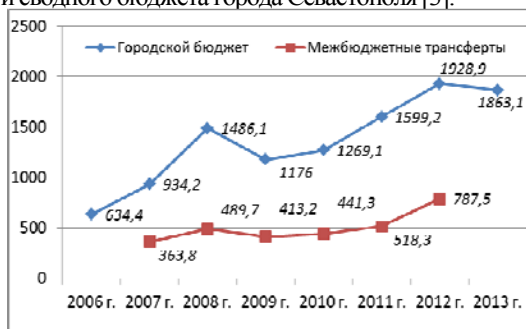


Рис. 1. Размер бюджета г. Севастополя с учетом межбюджетных трансфертов

Анализ доходной части местных бюджетов показывает, что часть трансфертов из государственного бюджета имеет устойчивую тенденцию к росту и сегодня составляет более 50%. К тому же, если рассмотреть сущность этих трансфертов, то почти 40% из них – это, так называемые, «социальные субвенции», которые направляются на исполнение сугубо государственных полномочий. В г. Севастополе доля государственных трансфертов в городском бюджете составляет около 40%, постепенно увеличиваясь за последние годы. Как видно на рис. 1, ухудшение показателей в 2009 году обусловлено финансово-экономическим кризисом. Показатель 2013 г., составляющий 1863,1 млн. грн., приведен как плановый и, как и в 2012 г., есть предпосылки его перевыполнения. Так в 2012 г. утвержденный бюджет был 1632,1 млн. грн., уточненный бюджет – 1977,6 млн. грн., а фактически исполнено – 1928,9 млн. грн. На рис. 2 представлены данные о структуре государственных трансфертов в городском бюджете г. Севастополя за последние три года. Социальные субвенции являются доминирующими.

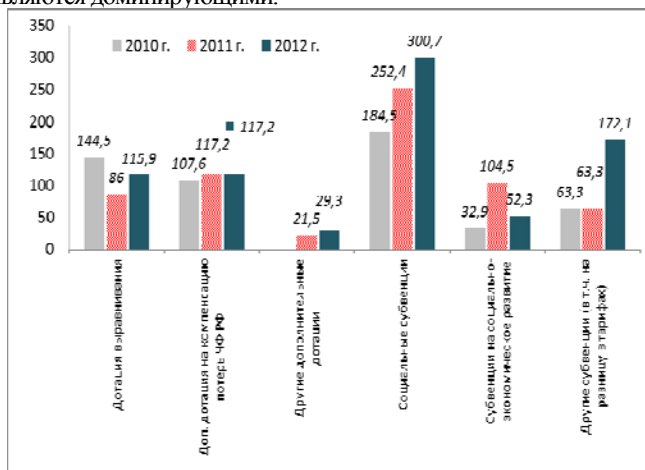


Рис. 2. Структура государственных трансфертов в городском бюджете г. Севастополя, млн. грн.

Мобилизация налогов и сборов в общий фонд бюджета за 2012 г. составила 998,3 млн. грн. (107,4% уточненного плана [929,6 млн. грн.]). Поступления налогов и сборов в бюджет увеличились относительно зачисленного объема в 2011 году на 193,9 млн. грн. (на 24,1%). Бюджетообразующими источниками местного бюджета остались: налог на доходы физических лиц (70% всех сборов – 697,7 млн. грн., что на 19% или на 112 млн. грн. больше мобилизованных средств налога за 2011 год); плата за землю (20,6% – 205,8 млн. грн., прирост к поступлениям средств в 2011 году сложился на уровне 54% или на 72,3 млн. грн. больше); плата за аренду коммунального имущества (3,3% – 32,8 млн. грн., что на 5,1 млн. грн. больше, чем поступления за 2011 год). Зачисленные средства составили 103% годового назначения. Достигнутый результат объясняется значительными поступлениями от вольнонаемных лиц, занятых в структурных подразделениях Черноморского флота Российской Федерации. Поступления от данной категории плательщиков увеличились более чем в 1,5 раза к объему средств, перечисленных в 2011 году.

Показатель МФУ по поступлениям доходов, которые учитываются при определении объема межбюджетных трансфертов, выполнен на 102,7%, дополнительные средства составили 20,9 млн. грн.

Поступления специального фонда бюджета составили 234,2 млн. грн. Поступления в бюджет развития составили 96,7 млн. грн. Запланированный годовой объем выполнен полностью. Трансферты в специальном фонде составили 45,0 млн. грн., из которых субвенции на погашение задолженности по разнице в тарифах получены в объемах меньше запланированного (12 млн. грн.).

Уровень мобилизации налогов и сборов в общий и специальный фонды бюджета города за 2012 год увеличился к уровню зачисленных средств за 2011 год на 24,4%. Дотация выравнивания из городского бюджета бюджетам выделена в полном объеме.

В свою очередь, расходная часть городского бюджета по отраслям за последние три года выглядит следующим образом (рис. 3). Из диаграммы видно, что практически по всем показателям наблюдается рост, кроме социальной защиты (86,3% в 2011 г. к уровню 2010 г.) и снижение по строительству и транспорту, дорожному хозяйству в 2012 г. по сравнению с 2011 г. – 93,2% и 80,4% соответственно. Также видно, что бюджет Севастополя имеет социальную направленность, т.е. защищенные статьи.

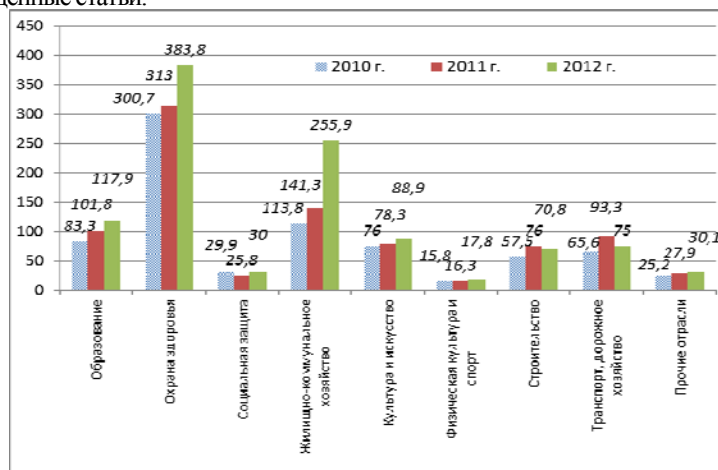


Рис. 3. Исполнение расходов городского бюджета по отраслям за 2010-2012 гг. без учета трансфертов районным бюджетам, млн. грн.

Об этом свидетельствует экономическая структура расходов городского бюджета. Так за последние два года защищенные статьи в размере 71% остались без изменения, прочие текущие расходы, увеличившись на один пункт, составили 20%, а прочие капитальные расходы снизились с 10 до 9%.

Повышение эффективности использования средств местных бюджетов напрямую зависит от качества бюджетного планирования [2, с. 34]. С учетом норм Бюджетного кодекса Украины особенную актуальность приобретает среднесрочное планирование, обязательной составляющей которого является бюджетное прогнозирование. Программно-целевой метод в бюджетном процессе предусматривает составление прогноза бюджета на следующие за плановым два бюджетных периода.

Целесообразно обратить внимание на изменение принципов межбюджетных отношений. А именно на выполнение ст. 21 Бюджетного кодекса Украины, призванной ускорить внедрение принципов бюджетного прогнозирования финансовой способности местных бюджетов, а также поддержать модель бюджетного прогнозирования в городах и областях Украины, разработанную в рамках проекта «Перестройка способности к экономически обоснованному планированию развития областей и городов Украины», и рекомендовать ее к дальнейшему совершенствованию и апробации при формировании местных бюджетов на среднесрочную перспективу.

С целью обеспечения качественного бюджетного прогнозирования, следствием которого будет более эффективное планирование расходов, необходимо усовершенствовать статистическую базу, которая находится в распоряжении органов местного самоуправления, обеспечив ее наполнение показателями, необходимыми для демографического, экономического и бюджетного анализа каждой административно-территориальной единицы.

Реализация Программы экономических реформ на 2010-2014 годы в части реформирования бюджетного и налогового законодательства оказали позитивное влияние на наполняемость собственными средствами бюджета города. Прогнозируется, что вследствие реформ общий размер местного бюджета Севастополя в 2013 году составит не менее 142,0% от объема дореформенного 2010 года. Объемы доходной части бюджета города (без учета межбюджетных трансфертов) ежегодно возрастали, в частности, рост объема мобилизации налогов и платежей в 2013 году по сравнению с 2012 годом прогнозируется на уровне выше 3,0%.

По прогнозным оценкам Финансового управления Севастопольской городской государственной администрации в 2013 г. объем общего фонда бюджета г. Севастополя превысит выполнение 2012 г. не меньше, чем на 6,0%. Бюджетообразующую группу доходов, как и на протяжении всех бюджетных периодов, составят доходы, которые учитываются при определении межбюджетных трансфертов, основным источником формирования которых останутся поступления налога на доходы физических лиц (на уровне 98%). Прогнозный объем доходов специального фонда (без трансфертов) в 2013 году прогнозируется на уровне не менее 165,6 млн. грн.

Одной из основных целей Программы экономического и социального развития города Севастополя на 2013 год является осуществление контроля над соблюдением налогового законодательства, правильностью исчисления, полнотой

и своевременностью уплаты в бюджеты, государственные целевые фонды налогов и сборов (обязательных платежей), а также неналоговых доходов, установленных законодательством [4].

С целью безусловного выполнения прогнозных показателей в следующем бюджетном периоде необходимо реализовать комплекс мер, в том числе: проведение общих мероприятий по рациональному использованию природных, а также земельных ресурсов; уменьшение налоговой задолженности по платежам в местный бюджет; проведение инвентаризации земельных участков, предоставленных в пользование и аренду, пересмотр заключенных соглашений на аренду земли и размер арендной платы; борьба с теневизацией доходов граждан и отношений в сфере занятости населения, а также уклонения от уплаты налога на доходы физических лиц; увеличение эффективности претензионной работы; введение на территории города сбора за парковку транспортных средств и налога на недвижимое имущество, отличающееся от земельного участка, и др.

Авторский коллектив Национальной академии государственного управления при Президенте Украины в издании «Инструменты регионального развития в Украине» [5, с. 9] акцентирует внимание на том, что последние десять лет Украина пыталась изменить характер отношений между центральными и региональными органами власти и местного самоуправления и перейти от модели управления на основе централизованного планирования «сверху вниз» и составления ежегодных бюджетов к планированию развития на основе местной инициативы на принципах многолетнего финансирования с использованием различных источников поступления средств.

Одной из главных причин низкой эффективности управления экономикой Украины является то, что органы государственной власти, как правило, принимают решения в «ручном режиме» и не могут предвидеть долгосрочных последствий своих действий. Нет инструмента, который бы позволял прогнозировать сценарии развития экономики в зависимости от того, какие меры экономической политики принимаются. В частности, в 2012 г. индекс инфляции составил 99,8% (табл.1), однако на практике финансовые управления местных органов власти при планировании параметров бюджета 2013 г. использовали поправку в сторону увеличения примерно на 20%, что не отвечает требованиям реального развития отраслей.

На сегодняшний день органы местного самоуправления в Украине, в том числе на уровне городов, не имеют такого научного инструментария, позволяющего формировать долгосрочные и среднесрочные прогнозы развития экономики с учетом комплекса социальных, экономических, экологических и других факторов, и принимать на этой основе научно обоснованные решения.

Такая практика бюджетного процесса не соответствует Бюджетному кодексу Украины, поэтому возрастает актуальность разработки рекомендаций по экономически обоснованному принятию бюджетных решений с использованием компьютерных технологий. Сложность социально-экономических систем и трудности прогнозирования их поведения из-за наличия большого количества прямых и обратных связей определяют необходимость обеспечения информационно-аналитической поддержки принятия решений городскими органами власти и управления. В Отделении экономики НАН Украины была поставлена задача создания такого инструмента для выбора научно обоснованных направлений развития бюджетно-налоговой политики государства. В результате был создан опытный образец Интеллектуальной автоматизированной информационно-аналитической системы сопровождения бюджетного процесса (ИАСБП), позволяющий обосновать и реализовать на уровне современных информационных технологий комплекс экономико-математических моделей прогнозирования последствий бюджетно-налоговой политики государства для экономики, начиная с отдельных областей Украины и до государства в целом [6, с. 10].

Задача выбора научно обоснованных бюджетных решений актуальна не только в масштабе всей Украины, но также и на уровне местных бюджетов, в частности, для г. Севастополя. Успешное решение этой задачи требует создания Информационной системы прогнозирования бюджета г. Севастополя, учитывающей специфику экономики и бюджетного процесса данного региона. Информационная система должна обеспечивать: среднесрочный прогноз бюджета города Севастополя (на 3 бюджетных года); долгосрочный прогноз бюджета города Севастополя (на 10 бюджетных лет); реализацию системы в виде программ для ПЭВМ с удобным для пользователя интерфейсом. Информационная система прогнозирования бюджета г. Севастополя должна предусматривать возможность выполнять ретроспективный анализ, моделировать различные варианты прогнозных сценариев развития, а также, изменяя по своему усмотрению основные регуляторы, влияющие на развитие хозяйства, анализировать ожидаемые последствия таких действий. Это позволит лучше обосновывать принимаемые бюджетно-налоговые решения, анализировать ситуацию в экономике административно-территориальных единиц, формировать и анализировать возможные варианты развития их хозяйства и бюджетной системы, обосновывать параметры бюджета, сравнивать показатели развития отдельных территорий, принимать управленческие решения на основе научно обоснованных прогнозов.

Разработка Информационной системы прогнозирования бюджета г. Севастополя с указанными выше характеристиками может быть произведена учеными Института экономики промышленности НАН Украины, имеющими опыт создания Интеллектуальной автоматизированной информационно-аналитической системы сопровождения бюджетного процесса. В настоящее время ИАСБП реализована на примере всех областей Украины и находится на стадии внедрения в Верховной раде Украины, ряде областных государственных администраций, а также на стадии опытной эксплуатации в Министерстве доходов и сборов Украины.

В целях исследования специфики бюджетного процесса, а также для информационно-аналитического обеспечения разработчиков статистическими данными целесообразно привлечение к созданию Информационной системы прогнозирования бюджета г. Севастополя местных квалифицированных научных кадров. Такая возможность имеется в связи с подписанием в марте 2013 г. Соглашения о создании в Севастопольском филиале ФГБОУ ВПО «Российский экономический университет им. Г.В. Плеханова» совместно с Институтом экономики промышленности НАН Украины постоянно действующего Научно-образовательного центра «Лаборатория моделирования экономических процессов и систем».

Выводы и перспективы дальнейших исследований. Проведенное исследование специфики принятия и исполнения бюджета г. Севастополя в рамках современного бюджетного законодательства Украины позволило выявить недостаток современной информационно-аналитической поддержки бюджетного процесса для обоснования выбора научно обоснованных бюджетных решений. Разработаны рекомендации по организации разработки Информационной системы прогнозирования бюджета г. Севастополя с учетом специфики региона и практики его бюджетного процесса. Дальнейшая проработка данной тематики предполагает уточнение информационной базы моделирования прогнозных вариантов бюджета г. Севастополя, выбор информационных критериев и методов обработки информационных потоков, согласование формата представления пользователям информации для принятия решений.

Источники и литература:

1. Ганущак Ю. Місцеві бюджети. Практичний посібник / Ганущак Ю. ; Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO». – К. : ТОВ «Софія». – 2012. – 30 с.
2. Рекомендації десятого фінансово-економічного форуму // Місцеве самоврядування та регіональний розвиток в Україні. – 2012. – грудень. – С. 33-34.
3. Информация об исполнении городского бюджета и сводного бюджета города Севастополя. [Электронный ресурс] – Режим доступа : http://sev.gov.ua/economy/budget/isp_bydjet2013/
4. Програма економічного і соціального розвитку міста Севастополя на 2013 рік. [Електронний ресурс] – Режим доступа : <http://sev.gov.ua/economy/socprog/ser2010/>
5. Інструменти регіонального розвитку в Україні : навч. посіб. / О. В. Берданова та ін.; за ред. В.М.Вакулєнка, О. В. Берданової. – К. : НАДУ, 2013. – 286 с.
6. Как обосновать бюджетно-налоговую политику государства? Опыт научного проектирования и реализации автоматизированной системы сопровождения бюджетного процесса на региональном уровне: моногр. / В. П. Вишневский, Р. Н. Лепа, А. В. Половян и др. ; под общ. ред. В. П. Вишневского / НАН Украины, Ин-т экономики пром-сти. – Донецк, 2011. – 116 с.

Макарчева О.А.

УДК 336.581

БЮДЖЕТНОЕ ФИНАНСИРОВАНИЕ ИНВЕСТИЦИОННЫХ ПРОЕКТОВ

***Анотація.** В статті аналізується одне з головних напрямків реформування бюджетного процесу, утверджується, що необхідно удосконалення та розширення сфери застосування програмно-цілевих методів бюджетного планування, а також більш тісний ув'язка бюджетного планування з прогнозом соціально-економічного розвитку, довгостроковими цільовими програмами. Автор показав, що значно затrudнена процедура проходження документів в федеральних органах из-за большого количества инстанцій, с которыми они должны быть согласованы.*

***Ключевые слова:** бюджетное финансирование, инвестиционные проекты, федеральные целевые программы.*

***Анотація.** У статті аналізується один з головних напрямків реформування бюджетного процесу, стверджується, що необхідно удосконалення та розширення сфери застосування програмно-цілевих методів бюджетного планування, а також більш тісний ув'язка бюджетного планування з прогнозом соціально-економічного розвитку, довгостроковими цільовими програмами. Автор показав, що значно ускладнена процедура проходження документів у федеральних органах за великої кількості інстанцій, з якими вони повинні бути узгоджені.*

***Ключові слова:** бюджетне фінансування, інвестиційні проекти, федеральні цільові програми.*

***Summary.** The article analyzes one of the main aspects of reforming the budget process. It highlights that it is necessary to improve and expand the area of applying the program-target methods of budget planning, as well as to strengthen the connection of budget planning with the forecast of social and economic development and long-term programs. The author showed that the procedure of passing documents to federal authorities takes a long run because of the large number of bodies with which they have to be in agreement.*

***Key words:** budget funding, investment projects, federal programs.*

Постановка проблемы. Расходы на финансирование бюджетных инвестиций предусматриваются соответствующим бюджетом при условии включения их в федеральную целевую программу, региональную целевую программу либо в соответствии с решением федерального органа исполнительной власти, органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации или органа местного самоуправления.

Объекты государственной собственности субъектов Российской Федерации и муниципальной собственности могут быть включены в федеральную адресную инвестиционную программу, федеральные целевые программы на стадии составления, рассмотрения и утверждения федерального бюджета на очередной финансовый год.

Анализ исследований и публикаций. Вопрос бюджетного финансирования инвестиционных проектов являются предметом исследования многих специалистов, в том числе И.А. Аветисяна, В.А. Ирикова, Е.А. Ермаковой, Я.Н. Замлиловой, М.Ю. Кривошеевой, А.Г. Лобко, Г.С. Пospelова, Б.А. Райзберга, Е.В. Рудневой, В.А. Цыгичко и других.

Основная цель статьи проанализировать пути совершенствования и расширения сферы применения программно-целевых методов бюджетного планирования,