

МОДЕЛИ БЮДЖЕТНОГО УСТРОЙСТВА В СИСТЕМЕ МЕСТНЫХ ФИНАНСОВ

В статье проанализированы особенности и принципы функционирования моделей как бюджетного унитаризма, так и бюджетного федерализма в условиях унитарного устройства страны. Предложено в условиях развития экономического потенциала регионов Украины использовать как принципы бюджетного унитаризма, так и принципы бюджетного федерализма с целью обеспечения финансовой самостоятельности местных органов власти, усиления процессов бюджетной децентрализации на местном уровне.

Ключевые слова: бюджетный федерализм, местные органы власти, финансовые ресурсы, бюджетная децентрализация, местные финансы.

Постановка проблемы. В условиях трансформации экономики Украины, обеспечения финансовой самостоятельности местных органов власти, внедрения программно-целевого метода планирования на местном уровне необходима разработка эффективной модели бюджетного устройства страны. Использование в Украине жестко централизованной модели бюджетного устройства страны в условиях развития финансового потенциала территориальных образований не обеспечивает эффективное функционирование местных органов власти, обоснованное разграничение доходных источников и расходных полномочий на уровне государственного и местных бюджетов.

В отличие от Украины в большинстве экономически развитых стран как унитарного, так и федеративного устройства используются принципы бюджетного федерализма и бюджетного унитаризма, что позволяет обоснованно распределять финансовые источники и расходные полномочия между уровнями бюджетов, обеспечивает эффективное и обоснованное распределение централизованной финансовой помощи как на региональном, так и на внутрирегиональном уровнях.

Анализ последних исследований и публикаций. Проблемам построения эффективных моделей как бюджетного федерализма, так и бюджетного унитаризма посвящены труды украинских и зарубежных учёных. Так, К. В. Павлюк [7, с. 24] в основном исследует возможности внедрения принципов бюджетного федерализма в украинскую практику. При этом автор мало внимания уделяет разработке эффективной модели бюджетного устройства страны в условиях трансформации экономики Украины.

В исследованиях И. О. Луниной [6, с. 26] рассматриваются отдельные модели бюджетного федерализма, определяются преимущества и недостатки бюджетной децентрализации. При этом автор мало внимания уделяет

механизму разработке эффективной модели бюджетного устройства Украины.

В трудах В. И. Птицына [8, с. 12] в основном затрагиваются проблемы выбора эффективной модели бюджетного устройства страны в федеративных государствах. А. Г. Игудин не определяет направления по внедрению принципов бюджетного федерализма в унитарных государствах.

В. М. Родионова [9, с. 27] при исследовании моделей бюджетного федерализма и бюджетного унитаризма значительное внимание уделяет совокупности элементов, лежащих в основе механизма их организации. При этом автор не выделяет преимущества и недостатки, особенности внедрения эффективной модели бюджетного устройства страны как в федеративных, так и в унитарных государствах.

Анализ экономической литературы показал, что в работах как украинских и зарубежных учёных рассматриваются лишь отдельные аспекты построения эффективных моделей бюджетного устройства страны как в федеративных, так и в унитарных государствах. При этом в условиях трансформации экономического потенциала регионов Украины необходимы комплексные исследования, направленные на создания обоснованной модели бюджетного устройства страны.

Целью статьи является определения сущности бюджетного федерализма и бюджетного унитаризма, определения возможности использования принципов бюджетного федерализма для построения эффективной модели бюджетного устройства страны.

Изложение основного материала. Зарубежный опыт показывает, что в экономически развитых странах как унитарного, так и федеративного устройства используются принципы бюджетного федерализма, что позволяет наиболее эффективно реализовывать бюджетные программы на уровне территориальных образований, достигать наибольшего социального и экономического эффекта на государственном и местном уровнях. Именно система бюджетного федерализма способствует: 1) обоснованному разграничению доходных источников и расходных полномочий между уровнями бюджетов; 2) снижению необоснованного распределения централизованной финансовой помощи; 3) повышению качественных характеристик исполнения бюджетных программ; 4) обеспечению финансовой самостоятельности местных органов власти.

Бюджетный федерализм представляет собой чрезвычайно емкое, сложное и многомерное явление, охватывающее самые разные аспекты общественной жизни – политический, правовой, экономический, финансовый. Поэтому для его характеристики нужен системный подход. На многогранность форм и содержания исследуемого нами понятия одной из первых обратила внимание В. М. Родионова. Она пишет: “Бюджетный федерализм – это такая организация бюджетных отношений, которая позволяет в условиях самостоятельности, автономии каждого бюджета

органично сочетать фискальные интересы центра с интересами органов регионального и местного уровня [9, с. 28].

В. И. Птицын дает следующее определение: “Бюджетный федерализм выражает системно организованную совокупность денежных потоков между субъектами межбюджетных отношений по формированию, распределению и использованию бюджетных фондов”, где денежный поток означает перемещение бюджетных средств от одного субъекта к другому – трансферт” [5, с. 8].

С. Г. Ходасевич считает, что бюджетный федерализм – принцип разделения полномочий в финансовой сфере между федеральной властью и властями субъектов федерации, основанный на учете общегосударственных интересов с целью обеспечения эффективного и рационального распределения финансовых ресурсов между уровнями бюджетной системы, самодостаточного и эффективного развития всех регионов страны [11, с. 23].

И. Г. Игудин утверждает, что бюджетный федерализм – это отношения в государстве с федеративным устройством в части разграничения бюджетных прав и полномочий, налогов и расходов между федеральным бюджетом и бюджетами субъектов федерации, а также внутри последнего между региональным бюджетом и местными бюджетами [3, с. 11].

М. В. Романовский и О. В. Врублевская определяют бюджетный федерализм как отношения между федеральной властью и властями административно-территориальных подразделений по поводу оптимального научно обоснованного распределения доходов бюджетов каждого уровня и расходов финансируемых из них [10, с. 15].

Проведенный анализ взглядов учёных позволил автору предположить, что бюджетный федерализм должен рассматриваться в узком и широком понимании. Бюджетный федерализм в узком понимании – это эффективное и обоснованное распределение доходных и расходных полномочий между уровнями бюджетов. В широком понимании бюджетный федерализм представляет собой сложную систему экономических отношений, возникающих между уровнями государственной, региональной и местной власти с целью эффективного распределения доходных источников, расходных полномочий, межбюджетных трансфертов.

Предложенное определение позволяет комплексно подойти к изучению сущности бюджетного федерализма в условиях трансформации экономики Украины. Сформулированное определение раскрывает всю многогранность и сложность понятия бюджетного федерализма, указывает на его стратегическую роль в обеспечении развития финансового потенциала территориальных образований, регулирования объёмов распределения межбюджетных трансфертов.

Любая система, в том числе и система бюджетного федерализма, должна основываться на определённых принципах. От обоснованности и рациональности построения принципов системы бюджетного федерализма зависит возможность и системность её влияния на социальные и

экономические процессы, происходящие на региональном и местном уровне. Учёными выделяются следующие принципы бюджетного федерализма.

А. М. Лавров выделяет такие принципы бюджетного федерализма [5, с. 63]: равноправие субъектов Федерации в их налоговых и бюджетных взаимоотношениях с федеральным центром; законодательное разграничение бюджетной ответственности и расходных полномочий между органами власти и управления разных уровней; соответствие финансовых ресурсов каждого уровня бюджетной системы.

По мнению Р. Гайзатуллин, бюджетный федерализм должен основываться на следующих принципах: законодательном разграничении полномочий по расходам между органами власти всех уровней управления; обеспечении соответствующих органов власти необходимыми финансовыми ресурсами для выполнения ими возложенных на них функций [2, с. 25].

Как считает А. Г. Игудин, сущность бюджетного федерализма проявляется через следующие основные принципы: единство общегосударственных интересов и интересов населения как основа сбалансированности интересов всех трёх уровней власти по бюджетным вопросам; сочетание принципов централизма и децентрализации [3, с. 14].

Принципы построения эффективной системы бюджетного федерализма, предложенные авторами, не способствуют комплексному становлению и развитию эффективной модели бюджетного федерализма. Поэтому необходимо их дальнейшее уточнение и совершенствование. В основу построения эффективной и обоснованной модели бюджетного федерализма должны быть положены такие принципы (рис. 1).

В европейских странах бюджетный федерализм выступает основной моделью бюджетно-налогового устройства государства, непосредственно влияет на процессы бюджетной децентрализации, способствует установлению эффективных финансовых отношений между уровнями государственной и местной власти.

Бюджетный федерализм определяет бюджетное устройство страны, способствует согласованию интересов государственных и местных органов власти на всех стадиях бюджетного процесса, регулированию темпов и пропорций социально-экономического развития территориальных образований. Он направлен на обеспечение экономического роста, развитие производительных сил, повышение социальных стандартов уровня жизни населения, увеличение объёмов инвестиций и снижение межтерриториальных диспропорций по формированию и распределению финансовых ресурсов на уровне административно-территориальных образований.

Мировой опыт демонстрирует отсутствие идеальной модели бюджетного федерализма. Причины этого кроются в сильнейшем влиянии политики и исторических традиций на бюджетно-налоговое устройство разных стран. В настоящее время в международной практике выделяют

модели: дуалистического, кооперативного, неоинституционального, демократического, централизованного, децентрализованного федерализма.

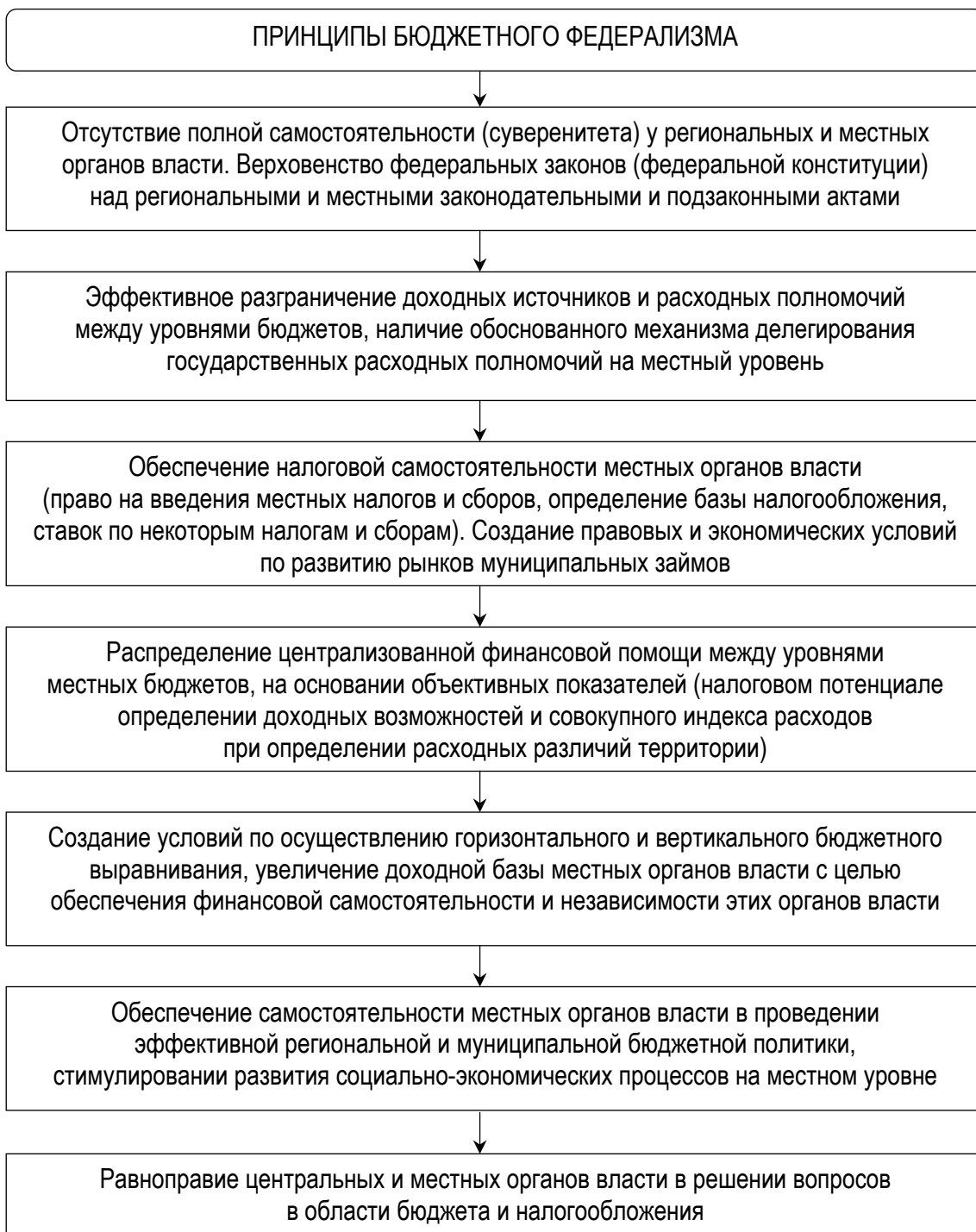


Рис. 1. Принципы построения бюджетного федерализма

В международной практике наряду с моделями бюджетного федерализма используются модели бюджетного унитаризма. Признаками модели бюджетного унитаризма выступает жесткая централизация финансовых ресурсов, участие государственных органов власти в регулировании социально-экономических процессов на местном уровне,

через систему межбюджетных отношений, отсутствие реальной финансовой самостоятельности органов местного самоуправления.

В условиях бюджетного унитаризма экономические интересы местных органов власти полностью подчинены государственным. Основными источниками доходов местных органов власти выступают межбюджетные трансферты от государственных органов власти при незначительном уровне собственных и закрепленных доходных источников поступлений. Местные органы власти не стремятся к увеличению собственной доходной базы, поскольку недостающие объёмы средств вне зависимости от причин их недополучения полностью покрываются за счёт межбюджетных трансфертов из государственного бюджета.

В условиях трансформации экономики Украины использования модели бюджетного унитаризма не позволяет обеспечить финансовую самостоятельность местных органов власти, способствовать эффективному регулированию и стимулированию социально-экономического развития территориальных образований. Принятия нового Бюджетного кодекса Украины [1], создаёт предпосылки для внедрения эффективной и обоснованной модели бюджетной децентрализации, отвечающей требованиям и условиям социально-экономического развития регионов и страны.

Украинские ученые считают, что теория бюджетного федерализма является научной базой для решения проблем местных бюджетов [4; 6–7]. При этом в условиях унитарного устройства страны использование принципов бюджетного федерализма не способствуют обеспечению комплексного и системного развития местных финансов. В Украине отсутствует законодательная база, критерии, механизм, способы внедрения модели бюджетного федерализма.

Поэтому для Украины необходимо построение такой модели бюджетного устройства страны, в которой бы сочетались принципы как бюджетного унитаризма, так и бюджетного федерализма в соотношении 50 на 50 %. Это дало бы возможность, с одной стороны, обеспечить максимальную самостоятельность местных органов власти в бюджетном процессе и реализации большинства возложенных на них функций, с другой стороны, способствовало бы концентрации значительной части ресурсов в государственном бюджете с возможностью их направления на поддержание единых стандартов предоставления общественных услуг.

Выводы. Вышеизложенное даёт возможность сделать следующие выводы.

1. Поскольку Украина в соответствии с Конституцией является унитарной страной, то модель бюджетного устройства страны должна быть построена как на принципах бюджетного унитаризма, так и на принципах бюджетного федерализма с более интенсивным использованием последних.
2. Модель бюджетного устройства страны должна быть закреплена в соответствующих законодательных актах Украины.

3. Новая модель бюджетного устройства страны должна основываться на чётком разграничении расходных полномочий и, соответственно, распределении расходов между уровнями бюджетов; на чётком и стабильном разграничении налоговых полномочий; на формировании и развитии объективных и прозрачных механизмов финансовой поддержки бюджетов разных уровней.

Список литературы

1. Бюджетный кодекс Украины [Электронный ресурс] от 08.07.2010 № 2456. – Режим допуска : <http://www.zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>.
2. Гайзатуллин, Р. Бюджетный федерализм: равные права и возможности [Текст] / Р. Гайзатуллин // Бюджет. – 2003. – № 8. – С. 24–29.
3. Игудин, А. Г. Межбюджетные отношения и реформа местного самоуправления [Текст] / А. Г. Игудин // Финансы. – 2006. – № 7 – С. 11–15.
4. Кириленко, О. П. Фінансова незалежність місцевого самоврядування [Текст] / О. П. Кириленко // Фінанси України. – 2001. – № 1. – С. 34–39.
5. Лавров, А. М. Среднесрочное бюджетирование [Текст] / А. М. Лавров // Финансы. – 2005. – № 6. – С. 62 – 67.
6. Луніна, І. О. Формування місцевих бюджетів в контексті завдань адміністративно-територіальної реформи [Текст] / І. О. Луніна // Економіка України. – 2006. – № 1. – С. 23 – 31.
7. Павлюк, К. В. Концептуальні підходи до вдосконалення системи міжбюджетних відносин за засадах конкурентного федералізму [Текст] / К. В. Павлюк // Наукові праці НДФ. – 2004. – Вип. 1(34) – С. 23–33.
8. Птицын, В. И. Бюджетный федерализм и совершенствование межбюджетных отношений [Текст] / В. И. Птицын // Финансы. – 2006. – № 9. – С. 7 – 11.
9. Родионова, В. М. О бюджетной политике и межбюджетных отношений в субъектах Российской Федерации [Текст] / В. М. Родионова // Финансы. – 2008. – № 7. – С. 24 – 29.
10. Финансы [Текст] : учебник / [М. В. Романовский, О. В. Врублевская, Б. М. Сабанти и др.]. – М. : Юрайт, 2010. – 462 с.
11. Ходасевич, С. Г. Муниципальные финансы в системе реформирования федеративных отношений и местного самоуправления [Текст] : автореферат диссертации на получения науч. степ. д-ра. эконом. наук: спец 08.00.2010. – Финансы, денежное обращение и кредит / Ходасевич С. Г. – М. : Российская академия государственной службы при президенте РФ, 2005. – 41 с.

Summary

Models of the budgetary mode are in the system of local finances. In the article features and principles of functioning of models of both budgetary unitarism and budgetary federalism are analysed in the conditions of unitary device of country. It is suggested in the conditions of transformation of economy of Ukraine to use both principles of budgetary unitarism and principles of budgetary federalism with the purpose of providing of financial independence of local authorities, strengthening of processes of budgetary decentralization at local level.

Отримано 06.07.2011

Усков, И. В. Модели бюджетного устройства в системе местных финансов [Текст] / И. В. Усков // Проблеми і перспективи розвитку банківської системи України : збірник наукових праць / ДВНЗ "УАБС НБУ". - Суми, 2011. - Вип. 32. - С. 237-244.