

ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЯ КАК ОСНОВА СТАНОВЛЕНИЯ ФИНАНСОВО САМОСТОЯТЕЛЬНЫХ МЕСТНЫХ ОРГАНОВ ВЛАСТИ

УСКОВ И. В.

кандидат экономических наук

Симферополь

Становление эффективной системы местных финансов предусматривает развитие бюджетной децентрализации. Бюджетная децентрализация, в свою очередь, предусматривает эффективное и обоснованное разграничение доходных источников и расходных полномочий между уровнями власти, создание финансово самостоятельных местных органов власти, обеспечивающих в полном объеме финансирование социальных и инвестиционных проектов и программ на подведомственной территории.

В условиях бюджетной децентрализации органам местной власти предоставляются полномочия по установлению базы налогообложения, определению ставок по отдельным местным налогам и сборам, введению налоговых льгот с целью стимулирования отдельных отраслей экономики на местном уровне, определению структуры расходов.

Проблемам бюджетной децентрализации посвящены труды как украинских, так и зарубежных учёных: Опарина В. М. [1], Павлюк К. В. [2], Луниной И. О. [3], Кириленко О. П. [4], Родионова В. М. [5], Игудина А. Г. [6], Оутса В. [7], Шаха А. [8], Масгрейва Р. [9].

При этом в их работах рассматриваются лишь отдельные направления развития бюджетной децентрализации. В условиях трансформации экономики Украины необходимы комплексные исследования, направленные на создание обоснованной модели бюджетного устройства страны.

Целью статьи является определение сущности и предназначения бюджетной децентрализации в условиях реформирования экономики Украины, разработка адекватной модели бюджетного устройства страны.

Бюджетная децентрализация способствует наиболее эффективному удовлетворению общественных потребностей населения, росту его благосостояния, повышает ответственность распорядителей бюджетных средств по рациональному и обоснованному финансированию экономических программ на местном уровне, способствует усилению общественного контроля над целевым использованием бюджетных ресурсов. Основные преимущества и недостатки бюджетной децентрализации представлены на *рис. 1*.

Развитие теории бюджетной децентрализации происходит во второй половине XX ст., что обусловлено тенденциями социально-экономического развития высокоразвитых европейских стран, США, Канады, Японии, необходимостью создания финансово само-

стоятельных местных органов власти, снижением неэффективного распределения межбюджетных трансфертов центрального правительства.

Основоположником теории бюджетной децентрализации является английский экономист Тибу Ч. Его основными аргументами в пользу данной теории является то, что: «Фискальная децентрализация повышает конкуренцию среди местных властей, что, в конечном счете, ограничивает объём общественного сектора; децентрализация повышает эффективность, поскольку местные власти имеют лучшую информацию о потребностях своих резидентов, в отличие от центральной власти [10, с. 80]». Родоначальником данной теории выступает также американский учёный Р. Масгрейв. Он считает, что бюджетная децентрализация способствует эффективному размещению ресурсов [9, с. 60].

Оутс У. разрабатывает к 1972 г. теорему о децентрализации. По его мнению, децентрализация расходов определяется эффектом асимметричной информации – неспособности центральных властей обладать исчерпывающей информацией о предпочтениях жителей муниципалитетов и о местных издержках производства общественных благ (бюджетных услуг) [7, с. 5].

Взвешенный подход к децентрализации в бюджетной сфере был сформулирован Р. Масгрейвом. Он, в частности, отмечал: «Обеспечение общественными благами на местном уровне эффективно в случае, когда выгоды от потребления достаются местным жителям, как, например, при освещении улиц. Обеспечение общественными благами на федеральном уровне эффективно в случае, когда выгоды от потребления являются общенациональными, например, национальная оборона [9, с. 105].

Наиболее продуктивным объяснением необходимости децентрализации бюджетных доходов является традиционное утверждение о том, что некоторые налоги (например, на землю, на имущество) эффективнее собирать на местном уровне. Это утверждение верно и в отношении расходов (например, на благоустройство) [11].

Позитивное влияние бюджетной децентрализации на экономический рост доказывалось в работе Дж. Хафера и А. Шаха. Доказательства основывались на системе специально разработанных указанными авторами индексов (показателей политической свободы, политической стабильности, качества управления), которые сравнивались с динамикой ВВП, его распределением, соотношением внутреннего долга с ВВП и т. д. [8, с. 35].

В теоретических исследованиях по проблемам бюджетного федерализма часто отмечается, что определение степени децентрализации (или, наоборот, централизации) властных полномочий в данной сфере зависит от решения вопроса, допустима или не-

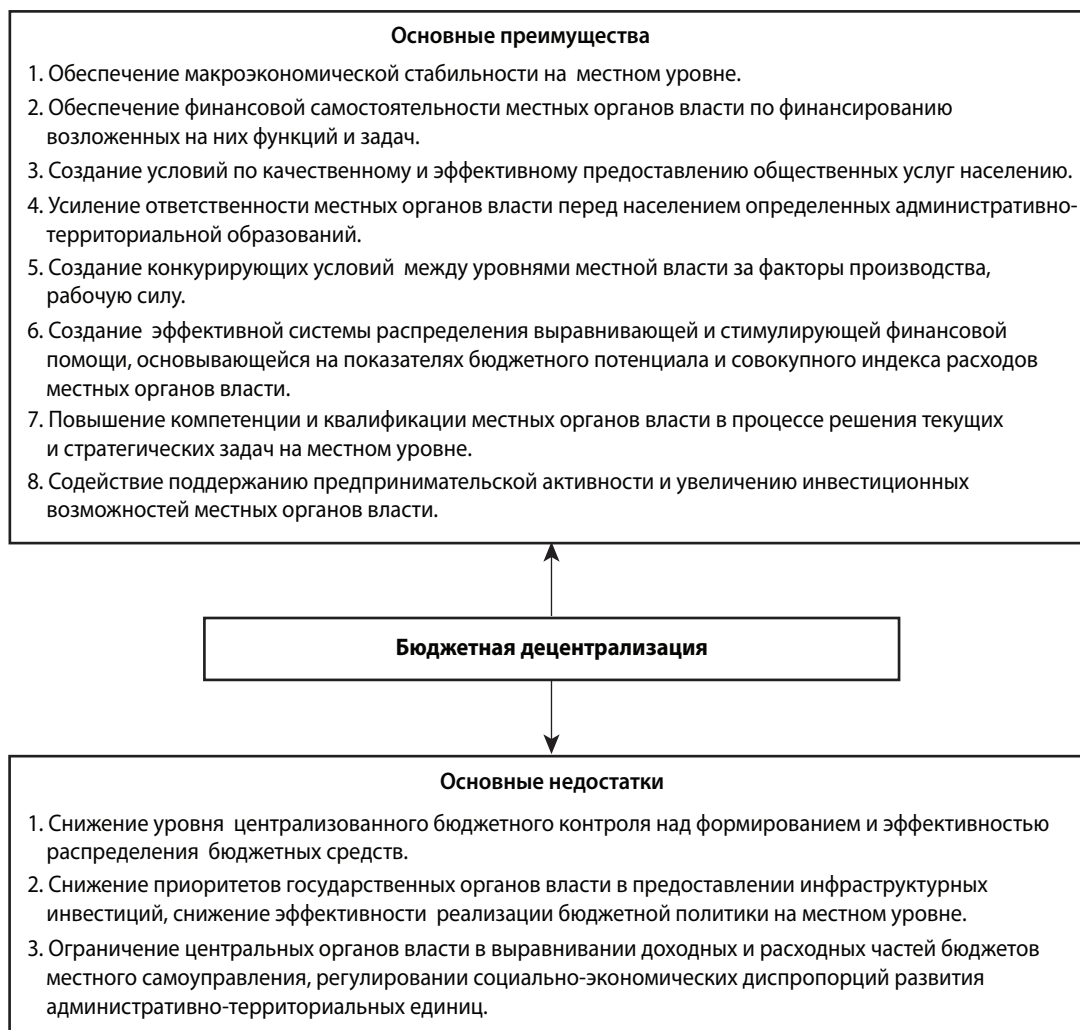


Рис. 1. Преимущества и недостатки бюджетной децентрализации (Составлено автором)

допустима конкуренция между территориальными властями за привлечение инвестиций. Некоторые исследователи пришли к выводу о деструктивном характере межтерриториальной конкуренции [5, 6, 12, 13].

Другая группа исследователей [7 – 11] пыталась доказать, что конкуренция способствует уменьшению регионального неравенства, обеспечивает повышение эффективности функционирования бюджетной системы.

Своеобразное мнение на проблему децентрализации бюджетных полномочий было высказано в работах А. Шаха. Как отмечает автор, преимущество децентрализации бюджетных полномочий состоит прежде всего в том, что территориальные власти подвержены жестким бюджетным ограничениям. В отличие от федеральных местные власти не имеют возможности размещать свои облигации в центральном банке. Это обстоятельство, по мнению А. Шаха, побуждает региональные власти к оптимизации доходных источников, в частности к совершенствованию налогового администрирования [8].

Следует отметить, что такая точка зрения не учитывает особенности поведения местных и региональных властей в условиях ослабления центральной власти. Утрата центральной властью возможностей эффективно контролировать ситуацию в стране приводит к резкому усилению влияния криминалитета, в том числе

на расходование бюджетных ресурсов на региональном и местном уровнях.

Исследования трудов ведущих международных экономистов позволяет утверждать, что бюджетная децентрализация способствует росту доходного потенциала муниципальных образований, качественному и обоснованному удовлетворению социальных потребностей населения на местном уровне, обеспечению обоснованного распределения финансовых ресурсов между отдельными территориальными образованиями.

Эффективность бюджетной децентрализации обеспечивается обоснованностью и своевременностью проведения реформ в бюджетно-налоговой сфере. Бюджетная децентрализация способствует укреплению экономического потенциала территории, обеспечению создания дееспособной системы государственного и муниципального финансового контроля над формированием и расходованием бюджетных средств на местном уровне.

В условиях бюджетной децентрализации местные органы власти обладают достаточными финансовыми ресурсами по развитию собственного финансового потенциала территорий, реализации инвестиционных программ, стимулированию предпринимательской активности на уровне административно-территориальных единиц.

Бюджетная децентрализация способствует развитию совокупности составляющих системы местных финансов, предусматривает улучшение системы межбюджетных отношений, налогообложения на уровне административно-территориальных образований. Она способствует созданию эффективной модели бюджетно-налогового устройства страны, обеспечивает высокую финансовую самостоятельность местных органов власти, способствует проведению эффективной государственной бюджетной политики.

Бюджетная децентрализация непосредственно проявляется в форме фискального (бюджетного федерализма). В экономически развитых странах используются как модели бюджетного федерализма, так и модели бюджетного унитаризма, что позволяет достигать наибольшего социального и экономического эффекта на государственном и местном уровнях.

На многогранность форм и содержания исследуемого нами понятия одной из первых обратила внимание В. М. Родионова. По её мнению: «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» [6, с. 35].

В. К. Сенчагов 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 или уровня бюджетной системы к другому – трансферт» [13, с. 40].

К такому выводу приходит и эксперт по проблемам бюджетного федерализма О. В. Богачева, которая пишет: «Термин «бюджетный федерализм» является экономическим понятием – он не имеет отношения к государственному политическому устройству, а характеризует многоуровневость бюджетной системы любого государства. Каждый уровень власти имеет свой бюджет и действует в рамках своих бюджетных полномочий. Функционирование и взаимодействие бюджетов отдельных уровней и называется бюджетным федерализмом» [14, с. 105].

А. 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» [5, с. 11].

Проведенный анализ взглядов учёных позволил автору данной статьи 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 пред-

ставляет собой сложную систему экономических отношений, возникающих между уровнями государственной, региональной и местной власти с целью эффективного распределения доходных источников, расходных полномочий, межбюджетных трансфертов для обеспечения социально-экономического развития регионов и государства в целом.

Бюджетный федерализм, во-первых, направлен на обеспечение местных органов власти достаточными финансовыми ресурсами, необходимыми для выполнения возложенных на них задач, во-вторых, способствует осуществлению обоснованного как горизонтального, так и вертикального финансового выравнивания на местном уровне, в-третьих, предопределяет равноправие государственных и местных органов власти на всех стадиях бюджетного процесса.

Бюджетный федерализм охватывает все этапы бюджетного процесса, способствует эффективному и обоснованному разграничению доходных источников и расходных полномочий между уровнями бюджетов, проведению эффективной бюджетной политики на местном уровне, обеспечению обоснованного и рационального распределения выравнивающей и стимулирующей финансовой помощи между уровнями местных бюджетов.

Он не ограничивается системой межбюджетных отношений, направлен на регулирование социально-экономического развития территориальных образований, повышение финансовой самостоятельности и эффективности функционирования местных органов власти, способствует обеспечению сбалансированности местных бюджетов, становлению эффективных фондов социальной и инвестиционной поддержки местных органов власти, развитию рынка муниципальных займов.

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. Через систему бюджетного федерализма государственные органы власти в европейских странах оказывают эффективное влияние на тенденции экономического развития муниципальных образований.

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 закреплённых доходных источников поступлений.

В Украине использование модели бюджетного унитаризма не позволяет обеспечить финансовую самостоятельность местных органов власти, способствовать эффективному регулированию и стимулированию социально-экономического развития муниципальных образований. Принятие нового Бюджетного кодекса Украины [15] не создаёт предпосылок по внедрению эффективной и обоснованной модели бюджетной децентрализации.

Украинские ученые считают, что теория бюджетного федерализма является научной базой для решения проблем местных бюджетов [2 – 4]. При этом в условиях унитарного устройства страны принципы бюджетного федерализма не способствуют обеспечению комплексного и системного развития системы местных финансов.

Внедрение модели бюджетного федерализма в Украине ослабит эффективность проведения государственной бюджетной политики на местном уровне, систему финансового контроля над формированием, распределением и использованием бюджетных средств. В условиях бюджетного федерализма местные органы власти экономически сильных регионов Украины будут стремиться к усилению своей финансовой самостоятельности, что может привести к негативным политическим и экономическим последствиям для Украины.

Для нашей страны необходима такая модель (концепция), в которой сочетались бы принципы бюджетного унитаризма, так и принципы бюджетного федерализма, что обеспечило бы усиление бюджетной децентрализации при усилении государственного контроля над качественными параметрами предоставления бюджетных услуг населению (рис. 2).

Внедрение смешанной модели бюджетно-налогового устройства страны будет способствовать развитию системы местных финансов, бюджетного регулирования, системы межбюджетных отношений, что позволит, с одной стороны, способствовать снижению неэффективного государственного регулирования и выравниванию доходных и расходных возможностей местных органов власти. С другой стороны, позволит обеспечить бюджетно-налоговую самостоятельность местных органов власти при усилении регуляторных функций центральных органов власти.

ВЫВОДЫ

Таким образом, становление эффективной системы местных финансов в Украине напрямую зависит от эффективности развития системы бюджетной децентрализации в нашей стране, предусматривающее обоснованное разграничение доходных источников и расходных полномочий между уровнями бюджетов, создание эффективной системы местных займов.

Бюджетная децентрализация должна предусматривать обеспечение эффективного внедрения программно-целевого бюджетирования на местном уровне, развитие системы горизонтального бюджетного выравнивания на уровне административно-территориальных единиц, системы показателей по оценке и качеству управления финансами на местном уровне при одновременном усилении государственного финансового контроля над финансово-хозяйственной деятельностью местных органов власти. ■

ЛИТЕРАТУРА

1. Опарін В. М. Фінансова система України (теоретико-методологічні аспекти) : монографія / В. М. Опарін. – К.: КНЕУ, 2005. – 240 с.

2. Павлюк К. В. Бюджет і бюджетний процес в умовах транзитивної економіки України : монографія / К. В. Павлюк. – К. : НДФІ, 2006. – 584 с.

3. Луніна І. О. Державні фінанси та реформування міжбюджетних відносин : монографія / І. О. Луніна. – К.: Інститут економічного прогнозування – 2006. – 393 с.

4. Кириленко О. П. Місцеві бюджети України (історія, теорія, практика) / О. П. Кириленко. – К. : НІОС, 2000. – 384 с.

5. Родионова В. М. Бюджетный федерализм: содержание и проблемы / В. М. Родионова // Финансы. – 1994. – № 8. – С. 8 – 13.

6. Игудин А. Г. Межбюджетные отношения и реформа местного самоуправления / А. Г. Игудин // Финансы.– 2006.– № 7. – С. 11 – 15.

7. Oates W. E. Fiscal Federalism / W. E. Oates. – New York, 1972. – 318 p.

8. Shah Anwar. Local budgeting / Anwar Shah. – Washington World bank, cop. 2007. – 381 p.

9. Masgrave R. A. The Theory of Public Finance. – McGraw-Hill Book Com-pany, Inc., 1959. – 628 p.

10. Tiebout C. An Economic Theory of Fiscal Decentralization / C. Tiebout // Public Finances: Sources, and Utilization.– Princeton, New Jersey, 1961. – p. 79 – 96.

11. Bahl R. Urban Public Finance in Developing Countries / R. Bahl, J. Linn. Washington World bank. 1992. – 307 p.

12. Финансы, денежное обращение и кредит: [учебник / ред. В. К. Сенчагова]. – М. : Проспект, 1999. – 332 с.

13. Богачёва О. В. Российская модель бюджетного федерализма в свете мирового опыта / О. В. Богачёва // Мировая экономика и международные отношения.– 1995.– № 9. – С. 105 – 108.

14. Бюджетный кодекс Украины от 08.07. 2010 г. № 2456 [Электронный ресурс].– Режим доступа : <http://www.zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>

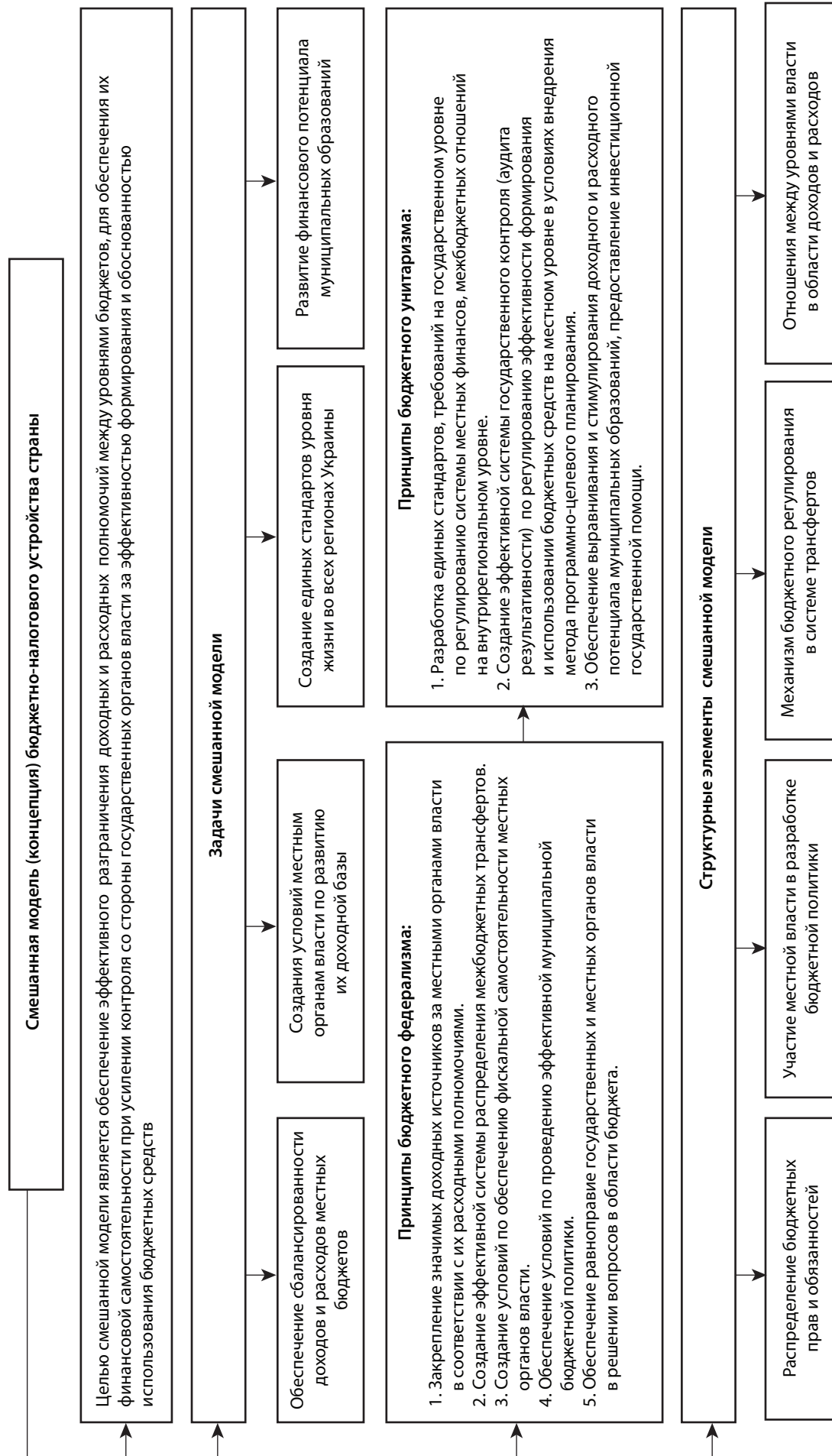


Рис. 2. Структура смешанной модели (концепции) устройства страны (Составлено автором)