

Колодий С.Ю. МЕЖБЮДЖЕТНЫЕ ОТНОШЕНИЯ СКВОЗЬ ПРИЗМУ КОНЦЕПЦИИ БЮДЖЕТНОГО ФЕДЕРАЛИЗМА

В настоящее время в зарубежных странах при организации межбюджетных отношений используются две основные теоретические концепции: бюджетного унитаризма и бюджетного федерализма.

Под бюджетным унитаризмом понимается система организации финансовых отношений между различными уровнями власти, характеризующаяся высокой степенью влияния центральных органов управления. Принципы организации межбюджетных отношений, в основном, определяются «вверху», «низам» же отводится лишь пассивная роль. В рамках бюджетного унитаризма политика правительства направлена на обеспечение одинакового уровня предоставления услуг общественного сектора экономики по всей территории государства [1].

Концепция бюджетного федерализма¹ имеет значительно более весомое научно-экономическое наследие. Многие выдающиеся экономисты современности занимались изучением данной проблемы, начиная с середины 50-х годов. Проблемы бюджетного федерализма очень часто освещаются в российских экономических журналах, особенно с 1995 года [2-5]. Он становится все более актуальным и в других государствах постсоветского пространства, в частности и в Украине.

Что же скрывается под бюджетным федерализмом? Какое можно дать ему определение? Это ли «федерализм» в его политическом понимании, или же все-таки субъект финансовых отношений? Российские экономисты Лексин и Швецов утверждают, что «в строго научном смысле теории бюджетного федерализма, равно как и канонического определения самого понятия не существует» [6, с.19], и с ними трудно не согласиться: настолько это понятие емко и многогранно.

Экономисты используют термин «федерализм» в несколько ином смысле, чем политики. Согласно общепринятому аспекту данного понятия федерализм представляет собой политическую систему, в которой конституция гарантирует как центральным, так и местным органам государственного управления определенный уровень автономии и власти. Для экономистов же понятие «федерализм» неразрывно связано с понятием «бюджетный федерализм», которое предполагает наличие многоуровневой структуры государственной власти, каждое звено которой предлагает производство определенных видов государственных услуг.

Одни из основоположников теории бюджетного федерализма, Ричард Масгрейв и Уоллас Оутс, в своих первых работах указывают, что основным объектом ее изучения является определение функций различных уровней государственной власти и соответствующих фискальных инструментов, позволяющих выполнять эти функции [7, 8]. Еще около ста лет тому назад американский философ-экономист Алексис де Токвилль заметил: «Федеральная система была создана с целью сочетания различных преимуществ, присущих как большим, так и малым государствам»² [9, с. 163]. Однако для того, чтобы реализовать эти «различные преимущества» необходимо точно знать, какие функции, механизмы и инструменты должны быть централизованы, а какие необходимо использовать на локальном уровне. Являясь одной из составляющих государственных финансов, бюджетный федерализм изучает вертикальную структуру государственного сектора. С помощью инструментов позитивного и нормативного экономического анализа, исследуется роль различных уровней власти в структуре государственных финансовых отношений и механизмы бюджетно-налоговых взаимоотношений этих уровней.

Далее приведем определения бюджетного федерализма, предложенные различными экономистами, отечественными и зарубежными.

Бюджетный федерализм – это принцип разделения полномочий между федеральными и региональными властями в финансовой сфере, основанный на приоритете федерации [10].

Бюджетный федерализм – это разделение ответственности федерального, регионального и местного уровней власти за решение конкретных экономических и социальных проблем в соответствии с федеративным устройством страны; разграничение на этой основе доходов и расходов бюджетов разных уровней [11].

Бюджетный федерализм – это отношения на основе сочетания принципов централизма и децентрализма между государственными и региональными органами власти по поводу формирования и реализации бюджетной политики государства, разграничения бюджетно-налоговых полномочий, расходов и доходов, распределения и перераспределения последних между государственным бюджетом и консолидированными региональными бюджетами при высокой степени самостоятельности территориальных бюджетов, исходя из необходимости единства общегосударственных интересов и интересов населения, проживающего на территориях субъектов федерации и входящих в них муниципальных образований [12].

¹ В экономической литературе постсоветских стран в основном используется понятие «бюджетный федерализм», реже «бюджетно-налоговый федерализм». Зарубежная экономическая литература оперирует понятием «фискальный федерализм».

² «The federal system was created with intention of combining the different advantages which result from the magnitude and the littleness of nations».

Бюджетный федерализм – это форма бюджетного устройства в федеративном государстве, которая предполагает реальное участие всех звеньев бюджетной системы в едином бюджетном процессе, в равной степени ориентированном и на учет интересов всех участников бюджетного процесса [13].

Бюджетный федерализм – это форма организации внутренних межправительственных финансовых отношений, которой присущи следующие отличительные черты:

- четкое распределение расходов разных уровней власти и предоставление им возможности самостоятельно формировать собственную доходную базу;
- межправительственные финансовые отношения должны строиться на основе договорно-правовых форм их организации;
- наличие механизмов организации этих взаимоотношений не только со стороны центральных органов власти, но и региональной и местной [1].

Сущность бюджетного федерализма раскрывается через следующие четыре основных принципа:

- единство общегосударственных интересов и интересов населения как основа сбалансированности интересов всех уровней власти по бюджетным вопросам;
- сочетание принципов централизма и децентрализма при разграничении бюджетно-налоговых полномочий, расходов и доходов, распределении и перераспределении последних в консолидированные региональные бюджеты на объективной основе;
- высокая степень самостоятельности бюджетов и ответственности органов власти каждого уровня за сбалансированность бюджета, бюджетную обеспеченность, исходя из налогового потенциала на соответствующей территории, имея в виду и предоставление им необходимой для этого налоговой инициативы;
- активное участие регионов в формировании и реализации бюджетно-налоговой политики государства, включая межбюджетные отношения.

Анализ построения бюджетно-налоговых систем в государствах федеративного устройства (или с достаточно высокой самостоятельностью образующих их территориальных единиц) позволяет выделить следующие универсальные положения, которые в совокупности выражают суть стандартной модели бюджетного федерализма:

- сосуществование нескольких уровней бюджетно-налоговой системы, соответствующих уровням территориально-политического и территориально-административного устройства страны;
- законодательное или договорное распределение полномочий и ответственности каждого из указанных уровней власти за конкретные направления и виды деятельности на соответствующей территории;
- наличие устойчивых представлений (они могут быть закреплены в нормативах) о величине необходимых и достаточных расходов для самостоятельной реализации каждым уровнем власти его полномочий и ответственности;
- сложившееся в соответствии с законом и исходящее из критериев достаточности для покрытия нормативно распределяемых расходов закрепление за каждым уровнем бюджетно-налоговой системы (государственным, региональным, местным) налоговых и неналоговых доходных источников;
- установление в классификации расходов государственного и региональных бюджетов специальных позиций финансирования таких направлений региональной политики государства, как компенсация нижестоящим бюджетам недостаточности их собственных средств для покрытия нормативно распределяемых расходов (так называемое горизонтальное бюджетное выравнивание с помощью дотаций, субсидий, субвенций), реализация программ селективной поддержки развития отдельных регионов, принятие мер по чрезвычайной поддержке депрессивных территорий и т.п. При этом законодательно устанавливаются процедуры обоснования соответствующих расходов, их распределения не только между бюджетами, но и между конечными получателями – финансируемыми из бюджета предприятиями и организациями, группами населения [6, 14].

Главным в понимании проблем бюджетного федерализма является то, что они не ограничиваются сферой межбюджетных отношений, а естественным образом пронизывают всю бюджетную систему страны. Бюджетный федерализм выступает неким посредником обмена в системе «экономика - государство - экономика», где государство само по себе является целой системой субъектов. Конкретные же воплощения концепции бюджетного федерализма опираются на определенное сочетание двух взаимодополняющих тенденций: конкуренции между региональными органами на «рынке» социальных услуг с одной стороны, и выравнивания условий этой конкуренции и обеспечения на всей территории страны общенациональных минимальных стандартов - с другой. Реальная сущность бюджетного федерализма представляет собой взаимодействие экономических и политических интересов властных уровней и структур государства, направленных на формирование, присвоение, распоряжение и использование денежных ресурсов общества посредством системы налогов, платежей, сборов и системы бюджетных ассигнований и расходов. Именно в рамках данной системы заключен процесс финансового обращения внутри самого государства, выражающийся в специфических финансовых кругооборотах бюджетных денежных ресурсов между их источниками (юридическими и физическими лицами), органами власти и субъектами присвоения ресурсов. Таким образом, бюджетный федерализм есть одно из сложнейших направлений экономических реформ, охватывающих область экономических, финансовых и политических отношений.

Принято разделять бюджетный федерализм на две сферы: внутреннюю и внешнюю. Внутренняя сфера

выполняет функции централизации, распределения и перераспределения бюджетных средств между уровнями государственной власти. Внешняя же сфера выражает конечную предназначенность бюджетных отношений, осуществляя «обслуживание» государством общества. При этом, чем оно получается дешевле, тем эффективнее система бюджетного федерализма.

Одной из центральных проблем бюджетного федерализма является бюджетное выравнивание, которое подразделяется на вертикальное и горизонтальное. Вертикальное выравнивание - это процесс достижения баланса между объемом обязательств каждого уровня власти по расходам с потенциалом его доходных ресурсов. На вышестоящий уровень накладываются обязательства: в случае, если потенциальные возможности по обеспечению доходной части на нижестоящем уровне недостаточны для финансирования возложенных на него функций, правительство обязано предоставить этому региональному или местному органу власти недостающие бюджетные ресурсы. Правительство, обладая большими, чем любой регион, возможностями экономического регулирования и объемами налоговых поступлений, должно компенсировать дисбаланс региональных бюджетов за счет средств, аккумулированных на уровне государственного бюджета. Вертикальное выравнивание непременно должно сочетаться с горизонтальным, означающим пропорциональное распределение налогов и дотаций между регионами для устранения неравенства в возможностях различных территорий, вызванных территориальным фактором. Таким образом, получается, что к расходам государственного бюджета на решение социально-экономических задач общегосударственного масштаба добавляются еще и расходы на достижение сбалансированности бюджетной системы.

Если говорить упрощенно, то система бюджетного выравнивания определяет такое взаимодействие между государственным бюджетом и регионами, которое позволяет любому гражданину, проживающему на территории данного государства, получать определенный уровень общественных услуг, независимо от того, на территории какого региона он проживает.

Тем не менее само по себе бюджетное выравнивание не является решающим признаком бюджетного федерализма, ибо может иметь место и в унитарном государстве. Оно, таким образом, лишь по форме выражает отношения бюджетного федерализма, а по своей сущности выступает как объективно необходимый способ функционирования единого государства, единой финансовой и экономической системы общества. Оно объединяет государство, его народы, его граждан.

Каждое государство имеет свою собственную модель бюджетного федерализма, сложившуюся при наличии конкретных экономических, политических и исторических условий и присущую только ему. Вместе с тем в мировой практике широко применяются различные классификации моделей бюджетного федерализма. Согласно роли и степени влияния центральных органов государственного управления, а также характеру межрегиональных бюджетных связей, модели бюджетного федерализма бывают децентрализованными и кооперативными.

К первым относятся модели, характеризующиеся значительной фискальной автономией региональных и местных органов управления, слабостью связей между различными уровнями власти, сравнительно ограниченным сотрудничеством. В этих моделях центральные органы государственной власти практически не занимаются проблемами бюджетного выравнивания, практически не уделяется внимания имеющемуся межрегиональному фискальному дисбалансу. Таким образом, в данной модели местная власть полагается только лишь на собственные ресурсы. Подобная модель бюджетного федерализма характерна, прежде всего, для США.

Кооперативные модели бюджетного федерализма, напротив, характеризуются тесным сотрудничеством разных уровней власти, активной политикой центральной власти, направленной на преодоление фискальных дисбалансов и финансовое выравнивание. В этих моделях органы государственного управления активно вовлечены в процесс обеспечения единых стандартов государственных услуг в пределах всей территории страны. Кооперативные модели бюджетного федерализма характерны для большинства федеративных европейских государств, в частности для ФРГ и Австрии.

В основе еще одной классификации моделей бюджетного федерализма лежат механизмы закрепления доходных источников за различными уровнями бюджетной системы. В связи с этим рассматриваются три различных модели.

Первая из них базируется на полном распределении отдельных налогов между различными уровнями бюджетной системы и на закреплении их в законодательном порядке за этими уровнями. Вторая основывается на зафиксированном в законодательстве паевом распределении основных налогов между разными административными уровнями власти и на соответствующем закреплении этих частей за уровнями бюджетной системы. Третья модель характеризуется применением разными уровнями власти общей базы налогообложения. При этом каждый уровень устанавливает свою собственную ставку налогообложения, причем общая ставка образуется с помощью суммирования ставок разных уровней власти [1].

Применение принципов бюджетного федерализма при построении системы межбюджетных отношений в Украине способно повысить ее эффективность. Более того, такой опыт уже имеется: горизонтальное и вертикальное бюджетное выравнивание является одной из центральных характеристик бюджетного федерализма. На наш взгляд, в Украине при организации межбюджетных отношений целесообразно использовать и другие принципы бюджетного федерализма, а именно: единство общегосударственных интересов и интересов населения, высокая самостоятельность и активность регионов в области бюджетной политики в сочетании с высокой степенью ответственности органов местного самоуправления, одновременное сле-

дование централизму и децентрализму.

В последнее время принципы бюджетного федерализма все шире применяются унитарными государствами при построении системы межбюджетных отношений. Кроме этого, бюджетный федерализм непосредственно связан с понятием бюджетной децентрализации, которая является одной из его основных составляющих. А политика бюджетной децентрализации в последние десятилетия характерна для множества стран, будь они федеративными или унитарными, индустриально развитыми или развивающимися, бедными или богатыми.

Литература

1. Кравченко В.І. Місцеві фінанси України: Навч. посіб. - К.: Т-во «Знання», КОО, 1999. - 487 с.
2. Богачева О. Российская модель бюджетного федерализма в свете мирового опыта // Мировая экономика и международные отношения. - № 9. - 1995. - С.104.
3. Ходорович М. Проблемы межбюджетных отношений в Российской Федерации // Финансы. - № 10. - 1995. - С.15-20.
4. Коков В., Любимцев Ю. Бюджетный федерализм: проблемы и перспективы // Экономист. - № 11. - 1996.
5. Лавров А. Бюджетный федерализм и финансовая стабилизация // Вопросы экономики. - 1995. - № 8. - С. 21-29.
6. Лексин В., Швецов А.. Бюджетный федерализм в период кризиса и реформ // Вопросы экономики. - 1998. - № 3. - С.18-37.
7. Musgrave R.M. The Theory of Public Finance. - NY.: McGraw-Hill, 1959.
8. Oates W.E. Fiscal Federalism. - NY.: Harcourt Brace Jovanovich, 1972.
9. Tocqueville A. Democracy in America. - NY.: Vintage Books Random House. -1980. - V.1.
10. Большой экономический словарь // Под ред. А.Б. Борисова. - М.: Книжный мир. - 1999.
11. Бушмин Е.В. Совершенствовать систему бюджетно-налогового федерализма // Финансы. - 1998. - № 11. - С. 3-6.
12. Игудин А.Г. О принципах реформирования межбюджетных отношений в Российской федерации // Финансы. -1998. - №8. - С.6-9.
13. Подпорина И.В. Межбюджетные отношения и бюджетное регулирование // Финансы. - 1999. - № 10. - С.17-20.
14. Лексин В., Швецов А. Стереотипы и реалии российского бюджетного федерализма // Вопросы экономики. - №1. - 2000. - С. 71-87.