

Межбюджетные отношения в период становления рыночной экономики в Украине

С.Ю.Колодий

Роль государственного сектора экономики в жизни каждого человека огромна. Известный американский экономист Дж. Ю. Стиглиц пишет «от рождения до смерти наши жизни бесчисленными способами подвергаются влиянию деятельности государства» [1, с.10]. Но для выполнения социальной и других своих функций государство нуждается в значительных финансовых ресурсах.

Существенной частью финансовых ресурсов государственного сектора экономики является совокупность бюджетных средств, которые находятся не только в распоряжении центральных, но и территориальных (региональных, местных) органов власти и управления. Каждый уровень государственной власти располагает своим собственным бюджетом. Перечень прав административно-территориальных образований в федеративных государствах является, обычно, более обширным, чем в унитарных. Однако, как отмечает Л. Якобсон, «некоторая самостоятельность если не в определении источников доходов, то в аллокации расходов характерна для всех вариантов и уровней самоуправления территорий» [2, с.247].

Развитие демократических принципов в государственном устройстве и управлении, происходящее в последние годы в Украине, сделало обязательным компонентом системы государственного регулирования местные органы власти, наделенные управленческими и финансово-бюджетными правами. Постепенно возрастает роль территориальных финансов в общегосударственной финансовой системе. Соответственно, возрастает и роль местных бюджетов. Величина местных финансов растет во многих странах: они становятся преобладающей частью финансовых ресурсов государства. На самом деле, именно способность в некоторых пределах распоряжаться ресурсами общественного сектора делает власть территориальных органов реальной.

В Украине сразу же после получения независимости на местные бюджеты были возложены некоторые функции, прежде характерные для центрального бюджета. Например, это относится к возникновению доходных и расходных статей регионального бюджета, связанных с охраной окружающей среды и снижением общего уровня загрязнения. Доходы формируются за счет поступлений платежей за загрязнение, штрафов и различных финансовых санкций. Расходуются эти средства на постройку и переоснащение очистных сооружений и другие природоохранные мероприятия.

Вместе с тем, значительная часть общественных средств в любой стране сосредоточена в руках центральных органов законодательной и исполнительной власти. Решения, принимаемые на общенациональном уровне, существенно влияют на бюджетную политику регионов. Это происходит, в частности, потому, что во многих странах, в том числе и в Украине, местные бюджеты формируются в преобладающей степени за счет устанавливаемых законом отчислений от основных общегосударственных налогов, а также за счет финансовой помощи из государственного бюджета.

Воздействуя на процессы формирования бюджетных отношений путем изменения принципов, методов, способов формирования бюджетных доходов и расходов практически на всех стадиях бюджетного процесса, государство формирует и корректирует бюджетные взаимосвязи, регулирует каналы прохождения и направления бюджетных потоков, уточняет пропорции распределения централизованных ресурсов и методы реализации их целевого назначения, и таким образом обеспечивает регулирование бюджетной системы страны.

Через этот механизм осуществляется выполнение центральными, региональными и местными органами власти своих представительных и исполнительских полномочий с соблюдением требований независимости их бюджетной политики от вышестоящих уровней, но, что чрезвычайно важно, в едином русле социальной направленности бюджетной политики всех уровней на достижение компромисса интересов.

Однако единая направленность интересов, в первую очередь, зависит от того, достаточно ли четко обозначены носители этих интересов. Ими, с одной стороны, должны быть налогоплательщики, бюджетополучатели и регионы, а с другой, государство в целом. Причем в этой ситуации особенно важным становится понимание того, что основные принципы государственной бюджетной политики формируются именно на общенациональном уровне. Государственная бюджетная политика, охватывающая всю совокупность правоотношений участников бюджетного процесса, ориентированная на интересы регионов, не является простой совокупностью отдельных "политик" регионов страны, точно также как подлинное государство не является арифметической суммой составляющих ее территорий [3].

Взаимоотношения центра и регионов всегда были одним из важнейших и серьезных направлений государственной фискальной политики. И это является проблемами не только между центром и регионами, но и между бюджетами областей и местных органов самоуправления.

На нынешнем этапе экономических реформ в Украине все более актуальными становятся проблемы регионального развития. Уже сейчас весьма велика региональная дифференциация условий хозяйствования, уровня жизни населения и его политических устремлений. В ближайшей перспективе эта тенденция, скорее всего, сохранится, и поляризация процветающих и кризисных регионов будет нарастать. Как следствие этого, постоянно увеличивается дифференциация бюджетных средств, находящихся в распоряжении региональных и местных органов государственного управления.

Таким образом, на практике имеет место сложная система взаимоотношений между бюджетами разного уровня.

Далее определим понятие межбюджетных отношений. С этой целью обратимся к В. Кравченко: «Міжбюджетні взаємовідносини – це форма взаємозв'язків і взаємозалежностей між окремими ланками системи місцевих бюджетів, а також між місцевими бюджетами та державним бюджетом України» [4, с. 257]. Там же подчеркивается, что бюджетные взаимоотношения являются основной составляющей финансовых отношений внутри государства.

На наш взгляд, основным в понимании межбюджетных отношений должно стать не определение этой финансовой категории, а принципы их организации. Необходимо понимание, прежде всего, со стороны государственных функционеров и представителей региональных органов управления, что межбюджетные отношения это не только финансовая помощь из государственного бюджета.

Построение эффективной государственной политики в сфере межбюджетных отношений должно проходить одновременно с соблюдением таких начальных требований как разграничение расходных полномочий и ответственности между органами власти и управления разных уровней; разграничение налоговых полномочий и доходных источников между органами власти и управления разных уровней; бюджетное выравнивание и распределение финансовой помощи.

Далее представим расширенную трактовку межбюджетных отношений, которые представляют собой:

- распределение расходов, предполагающее разделение и правовое закрепление между общегосударственным, региональным и местными уровнями ответственности за выполнение отдельных социальных и экономических функций;
- обоснование величины расходов, адекватное закрепленным за каждым уровнем бюджетной системы полномочиям;
- распределение доходов, предусматривающее определение и правовое закрепление источников доходов бюджетов всех уровней;
- формы поддержки регионов, подразумевающие определение и правовое закрепление критериев организации межбюджетных финансовых потоков, исходя из территориальной структуры расходов и сводного финансового потенциала территорий [5].

Таким образом, межбюджетные отношения можно представить в виде двух блоков: разграничение (закрепление) расходов и доходов; бюджетное (а точнее межбюджетное) регулирование. Последний состоит из двух подблоков: распределение регулирующих доходов по нормативам, утверждаемым на временной основе, между бюджетами разных уровней; перераспределение средств из бюджета одного уровня в другой в разных формах.

Основу механизма бюджетного регулирования в странах с рыночной экономикой составляет организация целостной системы экономических отношений. Бюджетное регулирование - это совокупность механизмов, координирующих финансовые взаимосвязи. Бюджетное регулирование обеспечивает существование бюджетной системы в условиях целостности и единства государства и ориентировано на широкий спектр инте-

ресов всех участников бюджетного процесса в решении финансовых проблем, возникающих при закреплении определенного порядка бюджетного устройства и управлении бюджетным процессом страны.

Модель бюджетного регулирования должна включать три главных составляющих бюджетного устройства страны:

- совокупность механизмов формирования доходного потенциала бюджетов всех уровней;
- комплекс мер по организации исполнения бюджетов всех уровней, ориентированных на формирование рациональной структуры расходов, на оценку социальной эффективности расходов и учет региональных интересов в процессе рассмотрения и утверждения федерального бюджета и на единую систему контроля над исполнением как доходной, так и расходной частей всех бюджетов;
- систему межбюджетных отношений, включающих как механизмы разграничения расходных и доходных полномочий и ответственности, так и взаимосвязанную систему методов оказания финансовой помощи бюджетам нижестоящих уровней, причем за счет финансовой помощи осуществляется, прежде всего, поддержка регионов, а не их развитие [3, 6].

Сильно затянувшийся экономический кризис в Украине во многом препятствует созданию эффективной модели взаимоотношений между субъектами всех уровней бюджетной системы нашего государства. Кризис в украинской экономике в контексте проблем межбюджетных отношений имеет несколько значительных особенностей.

1. Падение объемов производства в экономике является самым длительным, объемным и глубоким за всю историю мирового экономического развития, в результате чего сильно сужены возможности государственного бюджетного регулирования на всех уровнях.

2. Экономический кризис затронул реальный сектор экономики во всех без исключениях регионах Украины. Темпы падения объемов производства различались от региона к региону, но не существенно.

3. Кризис носит не классически структурный характер, а является, как выразились В. Лексин и А. Швецов, «консервативно-выжидательным». Особенностью его является то, что большинство убыточных и нерентабельных предприятий не ликвидируется либо замещается рентабельными звеньями, как это происходит во всех экономически развитых странах, «а как бы находится в ожидании экономического подъема и собственного возрождения в прежнем виде» [7, с.23]. Вследствие этого, усиливается степень нагрузки на региональные и местные бюджеты, основными доходными источниками которых являются поступления налога на прибыль от таких предприятий.

Главными же последствиями экономического кризиса являются, с одной стороны, более чем двукратное ухудшение состояния главного налогоплательщика – реального сектора экономики, а с другой стороны, резкое падение покупательной способности большей части населения страны, что усиливает нагрузку на бюджеты, вследствие увеличения финансирования социальной сферы.

Одной из основных характеристик государства является соответствие базовых направлений экономической политики, как в действиях центрального правительства, так и в действиях органов регионального и местного самоуправления. Другими словами, если, например, действия центра направлены на сокращение государственных расходов, то и вся региональная политика должна быть направлена на стимулирование сокращения расходов. Но добиться такой сбалансированности, особенно в условиях глубокого и очень продолжительного экономического кризиса в Украине, - задача более чем непростая. Необходимо найти единственно верный компромисс между подлинно рыночными тенденциями к усилению роли местных и региональных финансовых институтов и стремлением к централизации в условиях кризиса. Тем не менее, именно в становлении новых эффективных межбюджетных отношений - ключ к успеху проводимых преобразований, именно это и является важнейшим условием создания в Украине истинно рыночного бюджетного устройства.

На наш взгляд, одной из основных преград на пути его становления может стать нежелание (или медленные шаги) представителей центральных и региональных органов власти становиться на путь реформирования экономики. По мнению многих экономистов, существует тесная взаимосвязь между направленностью осуществляемой в государстве (или регионе) экономической политики и успехами в его развитии [8-10].

Так, либерализм экономической политики в регионе предполагает низкий уровень административного вмешательства в хозяйственную деятельность, ликвидацию бюрократического регулирования ее основных параметров, последовательную приватизацию, отсутствие административного контроля цен и тарифов, сокращение бюджетного перераспределения финансовых потоков и доходов населения, контроль

монополистической деятельности и т.п. Чем либеральнее экономическая политика в регионе, тем благоприятнее инвестиционный климат, тем охотнее в экономику региона «вливаются» отечественные и зарубежные капиталы. Значительный поток инвестиций, в свою очередь, обуславливает рост занятости, объемов производства, доходов населения и соответственно доходов регионального бюджета.

Напротив, антиреформенная протекционистская экономическая политика выражается в жесткой регламентации предпринимательской деятельности, особых схемах приватизации, фактически ее тормозящих, дополнительных местных налогов, сборах, введении регистрационных процедур для физических и юридических лиц, желающих заняться предпринимательской деятельностью, административном контроле цен, противодействии конкуренции, поддержке монополистических образований и т.д. Реализация подобных мер ухудшает инвестиционный климат, не способствует увеличению объемов производства, сокращает занятость, доходы населения, доходную базу регионального бюджета.

Понятно, что описанные схемы представляют собой крайние, идеальные с теоретической точки зрения типы организации хозяйственной деятельности, экономической политики в регионах. На практике элементы либерализма могут переплетаться и сочетаться с элементами протекционизма и административного регулирования.

Российские экономисты Христенко и Лавров отмечают, что любая система межбюджетных отношений должна ориентироваться на достижение экономической эффективности, социальной справедливости и политической стабильности [11, с.4]. Однако одновременное достижение этих целей практически невозможно и сталкивается с большими трудностями, но найти между ними определенный компромисс вполне возможно.

Как отмечается во многих публикациях, действующая система межбюджетных отношений в Украине не в состоянии оптимальным образом разрешить задачи, направленные на достижение хотя бы одной из вышеперечисленных целей.

Сегодня до конца не обоснованы и не закреплены расходные полномочия для каждого уровня бюджетной системы, недостаточно развита нормативная база для обоснования потребностей в бюджетных расходах по обеспечению государственных минимальных социальных стандартов. Поэтому определенная эмпиричность существующей системы разграничения доходов между уровнями бюджетной системы, условность действующей методики определения бюджетных дотаций и субвенций, а также суммы средств, перечисляющихся в вышестоящие бюджеты, носит ярко выраженный конфликтный характер.

Экономической эффективности в использовании бюджетных ресурсов нет, потому что у региональных, и особенно местных властей отсутствуют стабильные доходные источники, а распределение финансовой помощи наказывает регионы, повышающие собственные доходы и сокращающие нерациональные расходы.

Социальная справедливость не достигается, поскольку финансовая поддержка регионов не имеет четкой стратегии и критериев выравнивания межрегиональных различий.

Политической стабильности нет в силу того, не произошло полного реального разделения власти на законодательную, исполнительную и судебную. В этих условиях власть не имела возможности делегировать в полном объеме соответствующие функции законодательному и судебному институтам. После ликвидации партийных комитетов эти функции переняли на себя администрации различных уровней, создав достаточно жесткую, управляемую из центра властную вертикаль. Распределение расходных полномочий, доходных источников и финансовой помощи недостаточно «прозрачно», не имеет четкой законодательной базы, подвержено лоббированию и неформальным согласованиям [11-14].

Реформирование бюджетных взаимоотношений в Украине продвигается вперед темпами значительно более медленными, чем реформирование всей экономики в целом, и это может стать в ближайшем будущем серьезной помехой для наметившегося экономического роста. В связи с этим, проблемы совершенствования межбюджетных отношений в нашей стране требуют своего незамедлительного решения.

Литература

1. Стиглиц Дж.Ю. Экономика государственного сектора / Пер. с англ. -М.: Издательство МГУ: ИНФРА-М, 1997. –720 с.
2. Якобсон Л.И. Экономика общественного сектора. Основы теории государственных финансов. Учебник. -М.: Наука, 1995. -276с.

3. Подпорина И.В. Межбюджетные отношения и бюджетное регулирование // Финансы. – 1999. -№10. –С.17-20.
 4. Кравченко В.І. Місцеві фінанси України. –К.: Т-во «Знання», 1999. –487с.
 5. Лайкам К.Э., Шаромова В.В. Место и роль налоговой политики в совершенствовании межбюджетных отношений // Финансы. –1998. -№6. –С.12-14.
 6. Подпорина И. Современные проблемы бюджетного регулирования // Экономист. –1996. -№ 7. -С.69-78.
 7. Лексин, А. Швецов. Бюджетный федерализм в период кризиса и реформ // Вопросы экономики. -1998. -№3. –С.18-37.
 8. Кульчицкий М.И. Проблемы и пути усовершенствования бюджетной системы Украины // Региональная экономика. -2000. -№1(15). С.14-21.
 9. Фишер С., Сахаи Р., Вег К.А. Стабилизация и рост в переходных экономиках // Вопросы экономики. -1997. -№2. -С.30-57.
 10. Улюкаев А. Государственные финансы и региональное развитие // Вопросы экономики. –1998. -№3. –С.4-17.
 11. Христенко, А.М. Лавров. Новый этап реформы межбюджетных отношений // Финансы –1999. -№2. -С.3-9.
 12. Ткачук І.Г. Економічні передумови фінансової незалежності регіону // Фінанси України. –1999. - №11. -С.3-11.
 13. Симоненко В. Совершенствование финансово-экономической базы бюджетов Украины // Экономика Украины. -2000. -№3. -С.28-34.
- Кириленко О.П. Міжбюджетні відносини: стан і проблеми удосконалення // Фінанси України. –2000. -№6. –С.64-69.