

Корчинский В.Е., Устюжанина А.В.

УДК 336.15

РЕФОРМИРОВАНИЕ СИСТЕМЫ МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ

Вступление. Современные демократические государства возлагают на себя широкий спектр обязанностей, которые связаны, в первую очередь, с обеспечением прав и основополагающих свобод человека. Для выполнения этих и других обязательств государству необходимо надлежащее финансирование, а именно бюджет. Бюджетные отношения являются чрезвычайно важными для любого государства, именно поэтому бюджетный процесс представляет собой достаточно сложное многоуровневое и многостороннее явление. Анализ системы бюджетного и смежного с ним законодательства подтверждает сложность и важность тех отношений, которые складываются в процессе формирования распределения и перераспределения, исполнения и контроля над исполнением бюджета.

В настоящее время существует достаточно большое количество разнообразных систем формирования бюджета, а также способов, методов и процедур. Однако ни одна из них не является оптимальной. В большинстве стран используются аналогичные системы с тремя ступенями формирования бюджетов: местный бюджет, региональный (который нередко относят к местным) и общегосударственный бюджет. Проблемам формирования разных видов бюджетов посвящено достаточно много научных и научно-исследовательских работ, при этом проблемам правового регулирования межбюджетных отношений почти не уделяется внимания. Под межбюджетными отношениями следует понимать совокупность правоотношений, которые складываются между центральными органами государственной власти и органами местного самоуправления по поводу формирования и исполнения соответствующих бюджетов. Статья 81 Бюджетного кодекса Украины устанавливает, что межбюджетные отношения - отношения между государством, Автономной Республикой Крым и территориальными общинами по обеспечению соответствующих бюджетов финансовыми ресурсами, необходимыми для выполнения функций, предусмотренных Конституцией Украины и законами Украины. Было бы целесообразно добавить, что в эти правоотношения следует включить также и региональные органы власти. Для Украины сегодня характерным является метод управления данными отношениями непосредственно через центральную власть не оставляя при этом почти никаких полномочий и прав региональной и местной власти, что является одной из проблем межбюджетных отношений в Украине [2, с.81] [3, с.10].

Актуальность данной темы исследования заключается в том, что на современном этапе развития государства необходимо обеспечить максимальную универсальность и эффективность использования бюджетных средств, установить реальную независимость (в большей части) бюджетов разных уровней, чтобы в свою очередь учесть интересы всех субъектов. В тоже время необходимо проводить реформу с учетом того, что все уровни бюджетной системы являются взаимосвязанными. Также актуальность данной темы подчеркивает необходимость борьбы с экономическим кризисом и его последствиями, а также поиск путей и способов предупредить и предотвратить кризисы в дальнейшем. Как известно большинство экономических кризисов начинаются именно из финансовых. Также необходимо подчеркнуть, что сбалансированный бюджет и уравновешенная бюджетная система способствуют укреплению экономики и ее развитию, в особенности в регионах и на местах. Поскольку развитие государства в целом в значительной мере определяется развитием регионов и напротив, развитие региона определяется степенью обеспеченности и развития отдельных административно-территориальных единиц, из которых он состоит.

В последние годы были проведены некоторые реформы, однако они не являлись комплексными, поэтому сегодня остаются актуальными и нерешенными многие проблемы в данной сфере, в частности, проблемы определения концепции реформ. На данный момент существует 4 основных концептуальных подхода к реформированию межбюджетных отношений и бюджетной системы в целом: первые два основаны на принципе смешанного управления бюджетными процессами, другие два основаны на более радикальном реформировании, основанного на принципе децентрализации или на принципе жесткой централизации. До сих пор не было принято окончательное решение о концепции реформирования межбюджетных отношений.

Исследованием данной проблемы ранее занимались Писаревский А., Тихонов В.Н., Марковский А.И., Теремцова Н.В., Бузуева А.А., Шемакина О.Б., Солдатенко О.В., Музыка-Стефанчук О.А. и другие. Однако множество вопросов остается за пределами внимания исследователей и законодателя.

Цель исследования. В данной статье будут рассмотрены основные проблемы межбюджетных отношений, порядок формирования бюджетов разных уровней, проведено сравнение украинской бюджетной системы с системами других государств, определены основные недостатки, а также предложены пути и способы реформирования межбюджетных отношений.

Результаты исследования. Большинство правоотношений, которые возникают в сфере формирования, распределения и использования государственного, региональных и местных бюджетов, регулируются Бюджетным кодексом, а также некоторыми другими законодательными и подзаконными нормативно-правовыми актами. На данный момент законодательная база реформируется, однако не всегда правильно и удачно. Главной проблемой, которая существенно снижает эффективность проведенных реформ, является отсутствие комплексного подхода, а также проведение реформ одновременно в разных концептуальных направлениях.

Необходимо отметить, что современная ситуация осложнена тем, что в Украине практически до сих пор осуществляется переход от плановой к рыночной экономике. Это также в значительной степени

затягивает и процесс реформирования межбюджетных отношений, поскольку необходимо реформировать одновременно все направления в экономических отношениях, иначе реформа не будет реализована. Это объясняется тем, что экономические отношения являются системой, то есть любые экономические отношения так или иначе связаны друг с другом, возможно даже не на прямую, однако при фактической реализации одни отношения непременно затронут другие. Если же реформировать только часть (например, если реорганизовать межбюджетные отношения, но при этом не затрагивать и не изменять другие сферы бюджетных отношений), то это обязательно приведет к тому, что какая-то часть изменений будет противоречить той части законодательства, которая еще не была изменена, или будут сформулированы новые нормы, но процедура их реализации должна быть установлена в рамках других норм, которые в свою очередь еще не были реформированы и не предусматривают необходимых процедур. Современное украинское законодательство содержит достаточно много примеров проведения такого реформирования. В частности такие примеры имеются и в сфере финансов и финансового права [6, с.92].

Действующая система формирования бюджета построена на принципе централизации, что, скорее всего, является наследием плановой экономики, но и в наше время множество специалистов склоняются к централизованному управлению экономикой и финансами. В целом финансы всегда находятся под контролем государства, поскольку в эту категорию включают только публичные средства. При этом государство (в лице центральных органов власти) имеет не равное с другими участниками положение, в том числе и по отношению к органам региональной и местной власти. Следует отметить, что принцип равенства субъектов в межбюджетных отношениях отображен в законодательстве Украины, практика же показывает что это не всегда так, хотя в отношениях органов региональной власти и органов местного самоуправления в рамках их горизонтали этот принцип действует. То есть органы, которые относятся к одному уровню управления, равны в отношениях друг с другом. Также следует отметить, что основополагающими принципами в сфере межбюджетных отношений являются: постоянства, равномерности, выравнивания, заинтересованности субъектов и другие (общие) принципы.

Предусмотрено, что государство может передавать часть своих полномочий органам регионального и местного уровня. Вместе с передачей полномочий должны быть переданы и средства, то есть часть бюджета, необходимая для выполнения соответствующих функций. Все полномочия должны быть четко закреплены и распределены между всеми уровнями власти.

Действующая система межбюджетных отношений является не достаточно сбалансированной и не отвечает многим требованиям современной рыночной экономики и социальным стандартам. Это значительным образом отражается на развитии экономики на всех уровнях. Именно поэтому проблема реформирования данной сферы является настолько острой [3, с.11].

Как уже отмечалось ранее, мнения относительно концепции реформы разделились, и на данный момент существует 4 основных концепции, согласно которым предлагается проводить реформу межбюджетных отношений. Рассмотрим каждую из концепций.

Первая концепция основана на жесткой централизации и строгом подчинении. Для этой системы характерно, что органы региональной и местной власти фактически не имеют полномочий в сфере формирования, распределения и использования соответствующих бюджетов, центральные органы власти при этом поставлены в более привилегированное положение. Положительными характеристиками такой концепции можно считать достаточно высокую стабильность, поскольку государство одновременно координирует все отношения, ведет анализ всех процессов и принимает необходимые меры, которые, как правило, распространяются на всех субъектов межбюджетных отношений. Такая система отлично подходит для развития планово-административной экономики. Достаточно эффективным было бы ее использование в странах с развитой и стабильной экономикой, которые в меньшей степени подвержены воздействию негативных факторов. Однако централизованная система имеет и ряд значительных недостатков. Относительно низкая мобильность, поскольку невозможно быстро оценить и проанализировать ситуацию в рамках всего государства. Не актуальность некоторых мер, так, например, бывают случаи, когда одному или нескольким регионам не требуется проведение определенных мероприятий, однако основываясь на анализе общегосударственных процессов (то есть тех, которые происходят в большей части государства) правительство может принять решение, что такие меры необходимо предпринять во всех регионах. Также недостатком является то, что эта система во многом противоречит и сдерживает развитие рыночной экономики. Такая система является не лучшей для стран с развивающейся экономикой, поскольку обеспечивает в большей части стабилизацию, то есть удерживает на одном уровне. Именно не способность быстро и акцентировано реагировать на потребности регионов значительно сдерживает развитие экономики. Отдельное место в этой концепции занимает принцип выравнивания, который направлен на то, что бы предотвратить обнищание отдельных регионов, для чего государство перераспределяет бюджетные средства и предоставляет большее финансирование проблемным регионам, что нередко наносит определенный вред интересам более развитых регионов. Так что этот принцип имеет достаточно неоднозначную характеристику [6, с.90].

Вторая концепция представляет собой почти полную противоположность первой. Она основана на принципе децентрализации, то есть на установлении значительной свободы для субъектов всех уровней власти. При такой системе региональные власти имеют широкий круг полномочий, в особенности в отношении использования соответствующих бюджетов. Органы местного самоуправления получают практически независимый статус, также имеют широкий круг полномочий, на них ограничено влияние вышестоящих органов. Значительная часть бюджета остается на местах и в регионах, вместе с этим и часть обязательств переходит с государственных органов и бюджета на региональные и местные.

Преимуществами этой системы являются мобильность и маневренность, региональные и местные власти намного быстрее и полноценнее анализируют сложившуюся экономическую ситуацию и способны принять более выгодное решение, а главное в более краткие сроки. Такая система оставляет определенный спектр действий, то есть субъекты имеют возможность выбора, что больше подходит для развития рыночной экономики. Эта система направлена на развитие регионов. Система, основанная на принципе децентрализации, подходит для стран с развивающейся рыночной экономикой, поскольку оставляет определенный выбор в поведении участников. Каждый регион имеет возможность направлять бюджетные расходы именно на те цели, которые считает более приоритетными. Недостатками децентрализованной концепции является то, что при высоком уровне коррупции она делает бюджеты регионов более уязвимыми. Остается определенная сфера для спекуляций. В случае выбора несоответствующего пути развития регион, будучи фактически лишен поддержки государственного бюджета (кроме сфер исключительного государственного регулирования таких, например, как оборона), будет лишен возможности быстрой переориентации. Однако для предотвращения коллапсов местных и региональных уровней экономических отношений регионы и органы местного самоуправления имеют возможность самостоятельно искать инвесторов и кредиторов.

Третья и четвертая концепции основаны на совмещении принципов централизации и децентрализации. При этом, третья основана на большей централизации, а четвертая на большей децентрализации. Эти концепции подходят почти для всех типов и видов экономических систем. Однако их существенным недостатком является непостоянство, наличие определенных разногласий и противоречий внутри них. Они недостаточно адаптированы для развивающихся экономик и наиболее подвержены воздействию коррупции, потому, что наряду с тем, что они предоставляют определенную свободу действий, они также имеют противоречия или пробелы в регулировании [3, с.12].

Те реформы, которые уже были проведены, отражают стремление к децентрализации межбюджетных отношений и к укреплению местных бюджетов. Одной из главных остается проблема выравнивания бюджетов, а также распределения и использования бюджетных средств. Что касается вопроса о выравнивании бюджетов, то следует отметить, что необходимо для начала определиться с целесообразностью такого процесса в целом, а потом решать проблемы, связанные с его реализацией [5, с.56].

Действительно вопрос о выравнивании бюджетов является неоднозначным. Дискуссии по этому поводу поддерживаются достаточно давно. И этому есть логичное объяснение, с одной стороны, выравнивание помогает менее обеспеченным регионам избежать бедности, с другой стороны, сдерживает и мешает развитию обеспеченных регионов.

Вопрос о том, кто и в каком порядке должен формировать соответствующие бюджеты, какую часть средств местных и региональных бюджетов необходимо перечислять в государственный бюджет и кто должен быть главным распорядителем бюджетов может быть решен намного быстрее, чем многие другие. Для решения этого вопроса следует напомнить, что бюджетные средства необходимы исключительно для реализации функций и обязанностей, возложенных на государство, региональные и местные органы. Так, что вопрос о процентном соотношении бюджетов следует решать именно основываясь на данных о количестве затрат, необходимых для реализации функций. То есть если значительную часть региональных и местных бюджетов оставлять в рамках этих регионов, то следует переложить часть обязанностей, а вместе с ними и затрат по их выполнению, на местную или региональную власть. На примере многих западноевропейских государств, мы можем убедиться, что такая система работает. Поскольку изначально количество средств и сумма затрат на реализацию функций не меняются, разница только в том, какое использование средств будет более эффективным. Как показывает практика, намного более эффективно использование средств органами региональной власти и органами местного самоуправления. Поскольку такое использование более мобильное, смена сферы финансирования происходит быстрее, местные власти лучше ориентируются в ситуации и могут определять, какие из проблем являются первоочередными [3, с.19].

В Украине действует достаточно неоднозначная, с точки зрения экономической эффективности, система межбюджетных отношений. В последние годы законодатель предпринял ряд мер по совершенствованию законодательной базы, которая регулирует данные правоотношения, часть норм работает и оказывает положительное воздействие на развитие экономики. Однако проведенные реформы не были комплексными, именно потому многие из тех основополагающих норм, которые были изменены так и не получили фактической реализации. В основу данных изменений был положен принцип частичной децентрализации, который также фактически не реализуется на практике.

В настоящее время формирование межбюджетных отношений осуществляется в условиях жесткой централизации. И хотя на сегодня теоретические вопросы формирования межбюджетных отношений закреплены на законодательном уровне в Бюджетном кодексе, проблемы связанные с местными бюджетами остаются и до сих пор неурегулированными. Следовательно, изучение направлений улучшения системы межбюджетных отношений в Украине является актуальной и имеет практическое значение.

В Украине наблюдается усиление централизации бюджетного регулирования, которое проводится на общегосударственном уровне, так как расчеты государственного и около семисот местных бюджетов проводит Министерство финансов Украины; слабая финансовая база у местных бюджетов при высоком уровне обязательств, увеличивает количество дотационных бюджетов, следовательно, усиливается зависимость местных бюджетов от трансфертов из государственного бюджета и др.

Отсутствие четкого распределения полномочий усугубляет зависимость органов местного самоуправления от центра в принятии решений относительно доходов и расходов, которое порождает низкий уровень финансовой самостоятельности местной власти. Нет четкости и в определении делегированных и собственных полномочий.

В связи с этим, процесс реформирования межбюджетных отношений должен обеспечить постепенное достижение территориального соответствия между полномочиями органов местного самоуправления, доходами, переданными в их распоряжение, и расходами соответствующих бюджетов, то есть обеспечить реализацию условий бюджетной децентрализации [7].

Существуют некоторые проблемы с выбором концепции дальнейшего реформирования межбюджетных отношений. Наиболее эффективной, на наш взгляд, является концепция, основанная на принципе децентрализации. Поскольку именно она обеспечит быстрое и полноценное развитие регионов. Уровень же экономического развития и роста напрямую зависит от развития регионов. Использование централизованного метода также может принести определенную пользу, которая, скорее всего, будет выражаться в простой стабильности. Однако обеспечить развитие в условиях рыночной экономики и при наличии сильной конкуренции со стороны других стран централизованная система не сможет.

Выводы. Реформирование системы межбюджетных отношений должно быть направлено на достижение нескольких социально-экономических целей, среди которых важнейшими являются: повышение эффективности перераспределения бюджетных средств, формирования самодостаточных в экономическом смысле административно-территориальных единиц, обеспечение справедливости и равноправия в получении гражданами различных регионов общественных благ. Этому во многом должна способствовать, на наш взгляд, бюджетная децентрализация.

Для достижения бюджетной децентрализации необходимо четко распределить функциональные полномочия органов государственной власти и органов местного самоуправления. Это во многом политическое решение, но в его основу должны быть положены экономические критерии. Проведение четкого распределения функциональных полномочий и ответственности за предоставление услуг между уровнями власти должно осуществляться исходя, по крайней мере, из таких критериев – услуга должна быть максимально приближена к потребителю и закреплена за тем уровнем власти, который может наиболее эффективно её профинансировать. Относительно каждого вида бюджетных услуг законодательство должно четко устанавливать – кто и на каком уровне осуществляет нормативно-правовое регулирование и определяет стандарты предоставления услуг, кто и на каком уровне осуществляет финансирование услуг, кто и на каком уровне организует предоставление населению услуг. При этом было бы уместно распределение полномочий местного самоуправления определить в законе «О местном самоуправлении» с такой же детализацией, которая проведена в Бюджетном кодексе при распределении расходов между бюджетами.

Таким образом, система межбюджетных отношений, которая действует сегодня в Украине, порождает значительные проблемы в проведении региональной политики. И потому существует необходимость в реформировании системы межбюджетных отношений и построению современной модели, которая дала бы возможность максимально использовать конкурентные преимущества каждого региона, направляла межбюджетные трансферты на финансирование интересов тех экономических субъектов, которые пользуются общественными благами с теми, кто принимает решение об их предоставлении.

Основным направлением реформы межбюджетных отношений должно быть размежевание полномочий и ответственности. Для этого необходимо обеспечение законодательно закреплённой автономии региональной и местной власти, обоснование расходных обязательств каждого уровня и наличие законодательных гарантий их автономного финансирования за счет достаточной собственной налоговой базы. Решение вышеуказанных проблем и внедрение данных механизмов позволит усилить финансовую самостоятельность местных бюджетов, согласовать финансовое состояние регионов с результатами их деятельности, укрепить экономическое состояние регионов.

Реализация реформы межбюджетных отношений и укрепление финансовой автономии регионов остается объективной предпосылкой реализации эффективной бюджетной политики на местном уровне в Украине.

Источники и литература:

1. Конституция Украины. – Харьков : Одиссей, 1996. – 15 с.
2. Бюджетный кодекс Украины. – Харьков : Одиссей, 2011. – 136 с.
3. Бузуева А. А. Основные тенденции развития межбюджетных отношений на современном этапе : [Электронный ресурс] / А. А. Бузуева // Финансовое право. – 2009. – № 4. – Режим доступа : <http://www.nbuv.gov.ua>
4. Музика-Стефанчук О. А. Принципы бюджетной діяльності органів публічної влади : [Электронный ресурс] / О. А. Музика-Стефанчук // Финансовое право. – 2010. – № 4. – Режим доступа : <http://www.nbuv.gov.ua>
5. Солдатенко О. В. Міжбюджетні трансферти у фінансуванні видатків на охорону здоров'я / О. В. Солдатенко // Финансовое право. – 2010. – № 3. – С. 28-31.
6. Финансовое право України : підруч. / за ред. М. П. Кучерявенка. – К. : Юрінком Інтер, 2007. – 320 с.
7. Корчинский В. Е. Повышение финансовой самостоятельности регионов в контексте проведения реформ в сфере межбюджетных отношений / В. Е. Корчинский // Ученые записки ТНУ им. В. И. Вернадского. – Симферополь : ТНУ им. В. И. Вернадского, 2011. – Вып. 24 (63), № 2. – С 98-107.