

Світлана САВЧУК

СУТНІСНО-ТЕОРЕТИЧНІ АСПЕКТИ БЮДЖЕТНОГО ФЕДЕРАЛІЗМУ

Розглянуто дискусійні аспекти сутності бюджетного федералізму. Охарактеризовано різноманітні погляди науковців щодо інтерпретації терміну "бюджетний федералізм". Запропоновано власне визначення даного поняття та узагальнено основні його ознаки.

Удосконалення фінансово-бюджетних відносин в Україні обумовлює потребу у повній реалізації положень теорії бюджетного федералізму, що є одним із важливих факторів соціально-економічного і політичного розвитку держави та вирішальною умовою ефективного функціонування бюджетної системи України. Бюджетний федералізм дає можливість поєднувати соціальні, економічні та фінансові інтереси центральних і місцевих органів влади, забезпечуючи самостійність та певну автономність бюджетів усіх рівнів.

В кожній країні формується власна система міжбюджетних відносин, яка відповідає її державному устрою. В даний час широкого розповсюдження набуває застосування принципів бюджетного федералізму не тільки щодо держав з федеративним устроєм, але і стосовно унітарних держав, що загалом характеризує систему міжбюджетних відносин.

Для будь-якої країни, незалежно від форми державного устрою, актуальними є проблеми міжбюджетних відносин, це стосується, зокрема, розподілу доходних та видаткових повноважень, прав та відповідальності різних рівнів державної влади і управління. Дослідити ці взаємовідносини та визначити шляхи їх подальшого реформування є метою теорії бюджетного федералізму. Оскільки, з одного боку, бюджетний федералізм є основою міжбюджетних відносин, а з іншого – бюджетний федералізм та його принципи на практиці проявляються і реалізуються саме через систему міжбюджетних відносин.

Дослідженню проблем бюджетного федералізму присвячені праці як зарубіжних науковців, зокрема, Р. Масгрейва, В. Оутса, Ч. Тібо, П. Рассела, Г. Роузена, У. Шумахера, Ш. Бланкарта, К. Шоупа, Д. Елазара; так і багатьох російських та українських вчених-економістів: В. Л. Андрущенко, О. П. Кириленко, В. І. Кравченка, С. В. Слухая, С. С. Артенєвої, Р. Р. Ісламгулова, Н. В. Бакші, А. І. Романенкова, Т. Ф. Юткіної, Л. І. Якобсона.

Однак, у сучасній вітчизняній науці відсутнє чітке та єдине трактування дефініції бюджетного федералізму, також спостерігається недостатнє теоретичне обґрунтування проблем бюджетного федералізму в умовах поглиблення бюджетної

реформи в Україні із врахуванням зарубіжного досвіду. Тому дане питання потребує поглибленої наукової розробки.

Метою статті є дослідження теоретичних аспектів бюджетного федералізму в умовах ринкових трансформацій.

Як відомо, поняття "федералізм" походить від латинського слова *foederatio*, що в перекладі означає "союз", "об'єднання" [12]. Витоки федералізму сягають ще епохи античності, де даним терміном визначалася структура суспільства. Пізніше він почав носити політичний характер. Словом "*foederatio*" у Римській імперії називали васальне населення. Однак, вже до середини XIX століття дане поняття набирає іншого тлумачення, що стосується добровільного союзу рівноправних партнерів, втрачаючи характер підпорядкованості та залежності.

Засновником теорії федералізму вважають Іоханнеса Альтюзіуса (1562-1638). Основою його "федеральної теорії народного суверенітету" є принципи єдності та згоди. Основоположники американської федеративної системи А. Гамільтон (1757-1804) та Д. Медісон (1751-1836), уточнюючи дані положення, зробили акцент на правах громадян [12].

В Україні передумовою для реалізації принципів децентралізації та апробації бюджетного федералізму склало прийняття у 1996 році Конституції України, якою передбачалося розмежування та самостійність державного та місцевих бюджетів.

У теорії бюджетного федералізму існують різні підходи до з'ясування сутності цього явища. Зокрема, одні науковці вважають, що бюджетний федералізм - це сукупність принципів і механізмів бюджетних взаємовідносин між різними рівнями управління (А. І. Романенков, С. С. Артенєва, Р. Р. Ісламгулов, Н. В. Бакша) інші – під цим терміном розуміють розподіл доходів і видатків держави між центром та адміністративно-територіальними одиницями на основі закріплених законодавством норм, або міжтериторіальний перерозподіл бюджетних ресурсів, функціональних повноважень органів влади різних рівнів (В. Л. Андрущенко, С. С. Слухай, Е. В. Бушмін, Г. Б. Поляк).

Так, у "Фінансовому словнику" за редакцією А. Г. Загороднього, Г. Л. Вознюка і Т. С. Смовженко бюджетний федералізм розглядається як "форма міжбюджетних відносин у країнах з федеральним державним устроєм, що базується на розподілі компетенції федеральної влади і суб'єктів федерації на договірних засадах" [6, 463].

На відміну від цього, енциклопедичний словник "Федералізм" визначає бюджетний федералізм як форму автономного функціонування бюджетів різних рівнів державної влади, основаної на чітко сформульованих і закріплених в законодавстві нормах та положеннях [12, 251]. Дане визначення є правильнішим, на наш погляд, оскільки може застосовуватися і щодо країн з федеративним устроєм, і стосовно унітарних держав, характеризуючи при цьому систему міжбюджетних відносин.

Аналогічної точки зору дотримується і відомий український економіст В. І. Кравченко. На його думку, бюджетний федералізм – це "форма організації внутрішніх міжурядових фінансових відносин" [8, 250]. Функціонування таких взаємовідносин повинно мати договірно-правовий характер, і, відповідно, необхідним є чітке розмежування фінансових та видаткових повноважень органів влади та управління різних рівнів. Активна роль при цьому відводиться місцевим органам влади.

Однак в Україні поняття бюджетного федералізму не є законодавчо визначеним. У Бюджетному кодексі України приводиться лише визначення міжбюджетних відносин як відносин між державою, Автономною Республікою Крим та місцевим самоврядуванням щодо забезпечення відповідних бюджетів фінансовими ресурсами, необхідними для виконання функцій, передбачених Конституцією України та законами України" [1].

Основою визначення бюджетного федералізму у більшості вчених-економістів стала концепція відносин. Так, зокрема, російські вчені здебільшого характеризують федералізм як один із важливих гуманістичних напрямів реалізації влади у суспільстві та інструмент урегулювання суперечностей на різних рівнях організації влади.

Р. Р. Ісламгулов розглядає бюджетний федералізм як відносини між федеральною владою і владами національно-державних і адміністративно-територіальних підрозділів з приводу оптимального, науково-обґрунтованого розподілу доходів бюджетів різних рівнів і витрат, які фінансуються з них [7, 32].

Аналогічної точки зору дотримується і Ю. Другова, яка характеризує бюджетний федералізм як організацію бюджетних відносин між центром і регіонами, що дає можливість в умовах самостійності бюджетів поєднувати інтереси Федерації з інтересами її членів [14, 245]. При цьому, організація бюджетних відносин стосується, в першу чергу, розмежування доходів, зокрема, податкових надходжень, та видатків між федеральним бюджетом і бюджетами суб'єктів федерації.

За визначенням Н. В. Бакші, бюджетний федералізм трактується як система відносин, основою якої є законодавчо встановлені рівноправність всіх членів Федерації у фінансових взаємовідносинах; розмежування повноважень і відповідальності між федерацією та її членами щодо фінансування витрат з бюджетів різних рівнів [4, 47]. Причому, бюджетний федералізм повинен забезпечувати високу самостійність бюджетів та реалізацію принципу субсидіарності.

На думку С. С. Артедьєвої, бюджетний федералізм повинен забезпечувати як територіальну справедливість, економічну ефективність, так і політичну стабільність. Відносини, які виникають у бюджетному процесі між центральними органами державної влади і органами місцевого самоврядування, повинні ґрунтуватися на розмежуванні бюджетних прав і повноважень в процесі формування і використання бюджетних засобів, забезпечуючи при цьому цілісність бюджетної системи та єдність інтересів всіх учасників бюджетного процесу [3, 9]. Аналогічної точки зору дотримується і А. І. Романенков [9, 6].

На відміну від вищезазначених трактувань російських науковців, Л. І. Якобсон зауважує, що бюджетний федералізм є не стільки інструментом реалізації загальнонаціональних переваг, скільки механізмом виявлення і задоволення локального попиту на суспільні блага [15, 289].

Е. В. Бушмін і Г. Б. Поляк дають визначення терміну "бюджетно-податковий федералізм", що означає розподіл відповідальності загальнодержавного і місцевого рівнів влади за вирішення конкретних економічних і соціальних проблем відповідно до федерального устрою держави та розмежування на цій основі доходів і видатків різних рівнів [5, 4].

Оригінальною є інтерпретація бюджетного федералізму вітчизняними вченими В. Л. Анрущенко та О. П. Кириленко, які розглядають бюджетний федералізм як

законодавчо закріплений розподіл функціональних повноважень та відповідальності структур різних рівнів влади з компромісним розмежуванням на цій основі доходів і видатків між ланками бюджетної системи на засадах політичної доцільності, соціальної етики, міжрегіональної і міжнаціональної солідарності [2, 91]. З позиції цих авторів, принциповим є становлення істинно демократичних інститутів влади на всіх рівнях. При цьому на розвиток бюджетного федералізму великий вплив мають не тільки економічні, але і політичні умови. Відповідно до цього виділяють дві функції бюджетного федералізму: політично-консолідуєчу та соціально-психологічну.

З точки зору С. С. Слухая, розподіл фіскальних повноважень реально існує у будь-якій країні, незалежно від її державного устрою. "Державний сектор країни будується на засадах федералізму, якщо існують принаймні два рівні держави, уряди нижчого з яких мають певну автономію у реалізації покладених на них завдань з позиції акумуляції та витрачання суспільних коштів" [10, 10]. Однак, на його думку, крім загальновизнаних переваг бюджетного федералізму, є ще й певні недоліки. Зокрема, це стосується дублювання діяльності державних органів влади і зменшення рівня контрольованості державних процесів в умовах децентралізації прийняття рішень.

У зарубіжній літературі при дослідженні сутності бюджетного федералізму науковці не обмежуються лише акцентуванням на територіальному перерозподілі бюджетних ресурсів.

Так, канадський економіст П. Рассел розглядає бюджетний федералізм як "трансферт багатства шляхом зрівняльних платежів від "імущих" до "неімущих" провінцій з метою передання доходів, достатніх для забезпечення порівняно прийнятних рівнів суспільних послуг за більш-менш допустимих рівнів оподаткування" [17].

К. Шоуп визначає бюджетний федералізм як "фіскальну пірамідальну координацію" – як "складний комплекс податкових кредитів, розподілу податків, фінансових допомог і грантів, який з'єднує муніципалітети із штатом чи провінцією, а штати і провінції з вершиною – національним урядом" [18].

За Д. Елазаром, бюджетний федералізм розуміється не тільки як політична структура, але у ньому вбачається зв'язок між рівноправними індивідами, здатними на основі договору встановлювати норми та інститути самоуправління. При цьому тільки за умови взаємної згоди формується громадянське суспільство і політика, здійснюється співробітництво, що дозволяє при збереженні прав всіх партнерів досягнути спільної мети [16].

Д. Сіджанські вбачає у федералізмі оптимальну форму соціально-політичної організації суспільства, що поєднує національну і регіональну ідентичність з вимогами взаємозалежності і глобалізації [11, 136].

З точки зору західної науки виділяють два підходи до теорії бюджетного федералізму: функціональний та оптимізаційний. Відповідно до функціонального підходу здійснювати макроекономічну політику можуть лише центральні органи а видатки найбільш ефективні на локальному рівні. Оптимізаційний підхід передбачає забезпечення ефективності оптимальних методів оподаткування та використання бюджетних ресурсів [13, 24].

Необхідною умовою розвитку бюджетного федералізму є поглиблення бюджетної

децентралізації. Оскільки в цілому природі ринкової економіки властива тенденція до децентралізованого розміщення ресурсів суспільного сектору. Бюджетний федералізм передбачає розробку критеріїв децентралізації фінансової системи в умовах ринкових перетворень. У зарубіжній практиці відправною точкою даної теорії є широко розповсюджена теорема децентралізації В. Оутса. Відповідно до даної теореми, рішення, прийняте децентралізовано щодо постачання суспільних благ на локальному рівні завжди буде більш ефективним, ніж централізоване, або не поступатися йому з точки зору ефективності. Разом з тим, ще Р. Масгрейвом зазначено, що забезпечення суспільними благами на місцевому рівні більш ефективне, якщо вигоди від споживання отримує місцеве населення.

Рівень можливої децентралізації повинен забезпечувати отримання адміністративно-територіальними одиницями фінансової допомоги для вирівнювання можливостей соціально-економічного розвитку.

Отже, в умовах ринкової економіки неабияка роль відводиться проблемам сутності бюджетного федералізму. Як впливає з вищенаведених визначень, бюджетний федералізм як особливий тип фінансово-бюджетних відносин характеризується певними специфічними ознаками, їх можна узагальнити так:

- єдність бюджетної системи з одночасним збереженням автономії місцевих бюджетів;
- забезпечення повної економічної самодостатності регіонів та рівності їх бюджетних прав;
- збалансування майнових та фінансових інтересів всіх учасників міжбюджетних відносин;
- поєднання загальнодержавних і регіональних інтересів, які забезпечують високу ступінь самостійності бюджетів різних рівнів у визначенні їх фінансового потенціалу та його реалізації;
- законодавче розмежування повноважень і відповідальності суб'єктів міжбюджетних відносин за формування доходних джерел, напрями та ефективність бюджетного фінансування;
- самостійність бюджетів різних рівнів бюджетної системи щодо забезпечення бюджетного процесу;
- наявність ефективних методів регулювання міжбюджетних відносин;
- відповідність фінансових ресурсів органів влади і управління виконуваним ними функціям і забезпечення вертикального і горизонтального вирівнювання доходів бюджетів.

На основі проведеного аналізу трактувань бюджетного федералізму та його принципів, вважаємо, що найбільш оптимальним є *наступне визначення*: бюджетний федералізм – це особлива організація бюджетних відносин, спрямована на забезпечення самостійності та автономії бюджетів різних рівнів та видів у відповідності до встановленого розподілу завдань та повноважень державної влади і місцевого самоврядування.

Ми вважаємо, що *необхідними умовами* ефективного втілення бюджетного федералізму повинні стати, в першу чергу, чітке нормативно-правове регулювання розмежування видаткових повноважень органів влади різних рівнів з фінансування бюджетних послуг, розмежування доходних джерел та податкових повноважень,

забезпечення відповідальності органів місцевого самоврядування за виконання делегованих повноважень та створення об'єктивного і прозорого механізму надання фінансової допомоги бюджетам, що її потребують.

Література

1. Бюджетний кодекс України від 21 червня 2001 року. – К.: Атіка, 2001. – 80 с.
2. Андрущенко В. Л., Кириленко О. П. Федералізм міжбюджетних відносин: зарубіжні моделі та вітчизняні проблеми // Підприємництво, господарство, право. – 2001. – № 7. – С. 91–94.
3. Артеньева С. С. Межбюджетные отношения: вопросы теории и практики. – Саранск: Изд-во мордов. ун-та, 2001. – 136 с.
4. Бакша Н. В. Аспекты бюджета: императивный, экономический, финансовый, налоговый, расходный, социальный. – М.: 2001. – 416 с.
5. Бушмин Е. В. Совершенствовать систему бюджетно-налогового федерализма // Финансы. – 1998. – № 11. – С. 3–6.
6. Загородній А. Г., Вознюк Г. Л., Смовженко Т. С. Фінансовий словник. – 4-те вид., випр. та доп. – К.: Т-во "Знання", КОО; Л.: Вид-во Львів. банк. ін-ту НБУ. – 566 с.
7. Исламгулов Р. Р. Бюджет и бюджетное регулирование в условиях федерализма: Уч. Пособие. – УФА. – 2000.
8. Кравченко В. І. Місцеві фінанси України: Навч. пос. – К.: Т-во "Знання", КОО, 1999. – 487 с.
9. Романенков А. И. Реализация принципов бюджетного федерализма органами федерального казначейства // Финансы. – 1998. – №10. – С. 16–18.
10. Слухай С. Міжбюджетні трансферти у постсоціалістичних країнах: від теорії до реалій. – К.: "АртЕК", 2002. – 288 с.
11. Фадеева Т. М. Федеративная модель европейского союза концепций и практика // Федерализм: теория, практика, история. – 1997. – №2(6). – С. 127–149.
12. Федерализм: Энциклопедический словарь. – М.: ИНФРА. – М., 1997. – 288 с.
13. Шуба В. Б. Бюджетный федерализм: взгляды зарубежных исследователей // Финансы. – 2004. – №8. – С. 24–26.
14. Юткина Т. Ф. Налоговедение: от реформы к реформе. – М.: ИНФРА. – М., 1999. – 293 с.
15. Якобсон Л. И. Экономика общественного сектора: основы теории государственных финансов / Учебник для вузов. – М.: Аспект Пресс, 1996. – 319 с.
16. Elazar D. J. Federalism and the way to peace. – Ontario: Queen's University (Kingston, Ont.); Institute of Intergovernmental Relations; 1994. – 170 p/ (Reflections Paper №13).
17. Lexicon of Terms and Concepts in Public Administration, Public Policy and Political Science /Compiled, selected and edited by S. Badger, M. Bejzyk, S. Christianson a. o. (University of Manitoba / University of Winnipeg). – Kyiv: Osnovy Publishers, 1994. – P. 164.
18. Shoup C. S. Public Finance. – L.: Weidenfeld and Nicolson, 1969. – P. 615.