

27. Séverine Bompas, Yuna Le Gall. Credit management: De l'appréciation à la couverture du risque client dans l'entreprise. – Rennes: Faculté des sciences économiques, Laboratoire de Recherches Financières (Cerefia), 1995. – 282 p. // <http://cerfia.eco.univrennes1.fr/cerefia/Dossiers/Prof/CredMan> от 10.03.2001г.

28. Anne – France Delannay. Crédit interentreprises et position concurrentielle sur

les marchés de biens : aspects théoriques et empiriques. – Strasbourg: Université Robert Schuman, Institut d'Etudes Politiques de Strasbourg, Laboratoire de Recherche en Economie et Gestion, 2002–30 p. // [www.univ-orleans.fr/DEG/GDRecomofi/Activ/doclyon/delannay.pdf](http://www.univ-orleans.fr/DEG/GDRecomofi/Activ/doclyon/delannay.pdf) от 10.05.2003г.

Статья поступила в редакцию 12.09.03.

Е.В. КУПАВЫХ, *ДОННТУ*

## О НЕКОТОРЫХ АСПЕКТАХ ФОРМИРОВАНИЯ РАСХОДНОЙ ЧАСТИ МЕСТНЫХ БЮДЖЕТОВ

Разрешение задач, стоящих перед украинским обществом на современном этапе, требует усиления внимания к бюджетной политике. Повышение эффективности бюджетной системы является условием сбалансированности реального сектора, стабильности денежного рынка, а также базой для функционирования социальной сферы. Одним из существенных условий эффективности бюджетной системы является распределение расходов бюджетной системы согласно функциональных полномочий уровней государственной власти и самоуправления. В практике бюджетных отношений нередко органам власти вменены полномочия, не обеспеченные финансовыми ресурсами, и наоборот, наличие ресурсов, не связанных с полномочиями.

Разрешение этой проблемы позволяет в теоретическом плане обосновать эффективную модель бюджетной системы Украины, а в практическом аспекте создать условия для моделирования рациональных межбюджетных отношений, на основе которых может быть достигнута реальная экономическая самостоятельность территориальных общин с обеспечением экономического развития государства в целом.

Проблемам распределения функций, полномочий и финансовых ресурсов государственной власти в научной литературе

уделяется довольно много внимания. Авторы опираются как на неоклассические принципы, так и на институциональные подходы. Одним из глубоких исследователей данной проблемы является Дж.Стиглиц, который доказывает объективную необходимость роста государственного сектора в современной рыночной экономике, выявляет альтернативность принципов эффективности и справедливости в распределении доходов бюджета. Важно, что Дж.Стиглиц различает общественные товары и обеспечиваемые государством частные товары, выявляет роль экстерналий в активности государства. Позитивным аспектом исследований этого автора является анализ использованных теоретических моделей для реальной практики расходов и их программирования в США [1]. Представляется, что в Украине с развивающимся рынком приемлемы методы Дж. Стиглица с учетом трансформационных изменений.

В работах неоинституционального направления делается акцент на контрактный характер государственной деятельности в рыночной среде. Так, Д.Норт рассматривает взаимоотношения между правительством и подданными как обмен порядка и справедливости на налоги [2]. Расходы го-

сударства делятся автором на создание системы формальных правил, институциональной среды, а также на обеспечение их функционирования. Для управления украинской бюджетной системой важно различать названные группы расходов, но при этом следует учитывать значительный вектор рентоориентированного поведения, приводящий к перераспределению преимуществ и соответствующих расходов в пользу определенных групп нашего общества. Эти аспекты в смешанной экономике рассмотрены Г.Толлоком [3].

В условиях формирования рынка в Украине, представляется, что нельзя ограничиться рассмотрением неоинституциональных запретов монополий и протекционизма. В нашей системе подключаются новые механизмы внеэкономических воздействий. Например, так называемое «тефонное право», т.е. выбор не на основе рациональности, а на основе личностных отношений.

Вышеуказанные экономисты рассматривали развитый рынок. Среди украинских экономистов представляют интерес работы И.Луниной. Этот автор отмечает, что на сегодняшнем этапе отсутствуют критерии оценки соответствия распределения доходных источников и расходных обязательств различных уровней управления и их органов в Украине. Она доказывает, что одинаковый уровень обеспечения общественными благами возможен при разных объемах бюджетного финансирования, поскольку в их предоставлении может участвовать и частный сектор. По мнению И.Луниной, акцентирование на количественных аспектах распределения доходов между разными видами бюджетов с целью обеспечить определенный уровень расходов местных бюджетов приведет к созданию системы межбюджетных отношений без четкого распределения ответственности за выполнение функций государственной власти [4].

Таким образом, очевидно, что как в зарубежной, так и в отечественной специ-

альной литературе проблемам расходов бюджетной системы уделяется существенное внимание, но применительно к украинской системе необходимо дополнительно детализировать функции государства и механизмы их разграничения между уровнями управления, а также использование экономических показателей при распределении функциональных полномочий

В общепостановочном аспекте вопрос о распределении экономических функций и полномочий государственного управления получил отражение в Европейской хартии о местном самоуправлении – касательно финансовой самодостаточности местного самоуправления, а также в основных законах – Конституции Украины и Бюджетном Кодексе. Уточнения структуры бюджетной системы и межбюджетных подходов зафиксированы институционально в Бюджетном Кодексе, однако не все аспекты этого разграничения обоснованы и в большинстве исследований прикладного аспекта полномочия определенных уровней управления закрепляются бездоказательно и не всегда аргументировано. Поэтому представляется, что обоснование закрепления полномочий за административно-территориальными единицами и органами, осуществляющими их управление, является в настоящее время весьма важным для рационализации структуры расходов бюджетной системы.

Исходя из неопределенности теоретического обоснования построения межбюджетных отношений в Украине и остроты практического регулирования перераспределения бюджетных отношений, целью статьи является определение условий рационального распределения расходов бюджетной системы по уровням власти и самоуправления.

Для решения поставленной задачи проанализируем состояние бюджетной системы Украины с точки зрения распределения финансовых ресурсов. На наш взгляд, ей характерны следующие особенности:

1. Во-первых, высокая степень централизации бюджетной системы, несмотря на предоставленные Бюджетным Кодексом функции и полномочия на места по разработке местных бюджетов. Местные власти могут принимать свои бюджеты только после принятия государственного бюджета во втором чтении, когда принимаются параметры дотаций и трансфертов для местных бюджетов.

2. Во-вторых, система «собственных» и «делегированных» полномочий как местных советов (самоуправление территориями), так и местных администраций (вертикаль исполнительной власти), их передача порождает порой такую ситуацию, при которой и советы, и администрации могут быть одновременно подчинены друг другу и, в то же время, осуществлять контрольные функции друг над другом.

Во избежание такого принципа «матрешечного» построения системы управления и финансирования в регионах нам представляется возможным разграничить функции уровней управления, исходя из объекта управления, что позволит более полно и эффективно осуществлять руководство, координацию и управление тем или иным объектом и определить оптимальные источники финансирования. Уровни государственного управления имеют иерархическую структуру. Для построения этой структуры необходимо выбрать простейшее базовое звено.

Представляется, что в качестве базового уровня управления (базовая территориальная община) следует принять городской или районный уровень. На городском уровне будет осуществляться управление территориальной общиной городов областного значения, которые, как правило, являются промышленными конгломератами, с обширной промышленной инфраструктурой. К таким городам должны примыкать так называемые малые города (города-спутники) или поселки, часто имеющие одно небольшое промышленное предприятие, которое является составным в производственном цикле крупного города. Отношение такого города или поселка к

такого города или поселка к городу областного значения подразумевает их объединение в одну территориальную общину, а соответственно и единство органов самоуправления и их бюджетов.

По аналогии можно охарактеризовать и районный уровень. Это территория, на которой сконцентрированы, в основном, сельскохозяйственные предприятия. Здесь также села, поселки района объединяются в единую территориальную общину.

Такое укрупнение территориальных общин и, как следствие, укрупнение местных бюджетов, позволит, в первую очередь, обеспечить более эффективное управление территорией (на практике, вследствие недостаточного финансирования расходов бюджета на местное управление сельские и поселковые советы, а также их исполнительные органы зачастую не могут в полной степени оказать квалифицированные услуги населению); во-вторых, увеличить доходную часть местного бюджета; в-третьих, даст возможность улучшить качество предоставляемых общественных благ населению данных территорий и рационализировать их.

На региональном уровне управление должно осуществляться объектами регионального значения, которые обеспечивают жизнедеятельность региона в целом. Управление осуществляется посредством региональных программ социально-экономического развития и механизмов региональной политики. На данном уровне управления идет перераспределение финансовых ресурсов областного бюджета городам и районам области по областным программам развития на те или иные мероприятия, которые не могут в полной мере финансироваться из местных бюджетов.

Государственный уровень обеспечивает развитие национальной экономики посредством денежно-кредитной, бюджетно-налоговой, внешнеэкономической и социальной политики.

На основе этого анализа можно следующим образом смоделировать систему уровней государственного управления:

Таблица 1

## Уровни государственного управления

Уровни управления	Объекты управления
Городской, районный	Единичные предприятия, жилищно-коммунальное хозяйство, социальная инфраструктура города, района
Региональный	Территориально-административная среда, промышленные конгломераты, сеть транспортных, железнодорожных магистралей, энергоснабжение и водоснабжение региона, территориально-производственные комплексы, свободно-экономические зоны и территории приоритетного развития
Государственный	Экономика страны в целом, весь народно-хозяйственный комплекс, уровень жизни всего населения

3. Еще одной проблемой распределения расходов бюджетной системы является неопределенность в понимании и разделении экономических функций и полномочий уровней власти по предоставлению общественных благ гражданам, а также несоответствие между расходами и доходами поставщиков общественных благ, которые финансируются через систему бюджетных отношений. Для разрешения этой проблемы, исходя из таблицы 1, предлагается четко закрепить за уровнями власти экономические функции по управлению объектами. Обозначив, на каком уровне предоставление общественных благ будет более эффективно и рационально, можно определить четкие задачи всех институтов данной административно-территориальной единицы.

Бюджетным кодексом Украины определены расходы бюджета как экономические отношения, которые возникают в связи с разделением бюджетных средств государства и их использованием на осуществление программ и мероприятий, предусмотренных бюджетом. Здесь расходы делятся на расходы государственного и местных бюджетов.

По классификации расходы делятся:

- 1) по функциональной принадлежности;
- 2) по экономической характеристике операции;
- 3) по главному распорядителю бюджетных средств;
- 4) в соответствии с бюджетными программами.

Расходы бюджетной системы по функциональной принадлежности обусловлены наличием общественных благ, которые в зависимости от классификации могут предоставляться как всему населению страны в целом, так и гражданам отдельных регионов, городов. Рассматривая расходы бюджета через призму распределения полномочий государственного управления и местного самоуправления, предлагается распределить доли государственного и местных бюджетов в зависимости от статьи расходов, учитывая насколько ближе к непосредственному потребителю находится тот или иной субъект предоставления общественного блага и основываясь на принципах эффективности, справедливости и рациональности.

Исходя из предложенного разграничения полномочий между уровнями управления, основываясь на классификации общественных благ и расходов бюджета, анализируя их функциональную структуру, предлагается разграничить их по источникам финансирования, по функциональным полномочиям основных распорядителей бюджетных средств – высших органов государственной исполнительной власти, областных (региональных) органов власти (администрации и советы) и органов местного самоуправления базовых территориальных общин.

Государство является единственным поставщиком тех общественных благ, которые обеспечивают минимальные потребности граждан независимо от места проживания (имеется в виду экономический уро-

вень развития территории) и их социального статуса. К таким благам можно отнести: медицинское обслуживание, образование, охрана жизни человека (государства в целом), предоставление услуг государственного управления и судебной власти, т.п. На общегосударственном уровне целесообразно производить и финансировать такие общественные блага, которые, во-первых, используются всеми жителями страны; во-вторых, удельные расходы производства общественного блага можно снизить за счет увеличения объемов его предоставления. Исходя из специфики общественных благ и функционального назначения расходов представляется возможным следующая схема источников финансирования данных благ:

Таблица 2

#### Источники финансирования расходов на государственном уровне

Расходы бюджета	Вид общественного блага	Источники финансирования	Примечание
1	2	3	4
1. Государственное управление	Чисто общественное благо национального масштаба	Государственный бюджет	
2. Международная деятельность	—«—	—«—	
3. Фундаментальные исследования и содействие НТП	—«—	—«—	
4. Национальная оборона	—«—	—«—	
5. Правоохранительная деятельность и обеспечение безопасности страны	—«—	—«—	Муниципальная милиция и пожарная охрана также из местного бюджета
6. Образование	—«—	—«—	Частично из местного бюджета, контракт*
7. Охрана здоровья	—«—	—«—	—«—
8. Социальная защита и социальное обеспечение	—«—	—«—	
9. Культура и искусство	—«—	—«—	Частично из местного бюджета, контракт*

\* Финансирование на уровне местных бюджетов вследствие передачи объектов в коммунальную собственность территориальных громад сел, поселков, городов, а также в областную собственность

Окончание таблицы 2

1	2	3	4
11. Физкультура и спорт	—«—	—«—	Государственные программы
12. Промышленность и энергетика (ТЭК, предприятия ВПК)	Чистое или смешанное общественное благо	государственный бюджет + средства предприятий	
13. Лесное, водное хозяйство	—«—	государственный бюджет	По объектам местного значения из местного бюджета
14. Транспорт: ж/д, трубопроводный, авиа, почта	Смешанное благо, предоставляемое отраслями естественной монополии	государственный бюджет + средства населения	
15. Услуги, связанные с экономической деятельностью	Чисто общественное благо	государственный бюджет	
16. Мероприятия, связанные с последствиями экстраординарных ситуаций на общенациональном уровне	Социально значимое благо	—«—	Последствия Чернобыльской катастрофы
17. Охрана окружающей природной среды и ядерная безопасность	Чисто общественное благо	—«—	Предусматривается финансирование из местного бюджета
18. Обслуживание государственного долга	Чисто общественное благо	—«—	

Как видим, государственное управление ориентировано на чисто общественные блага. Это обусловлено их природой – доступность всем членам общества, независимо от финансового участия в производстве данного блага.

На региональном уровне возможно производство и финансирование тех благ, которые определены к условиям данной административно-территориальной единицы и где для выпуска этих благ средние издержки на их производство будут минимальны.

На уровне области финансируются общественные блага, которые предоставляются населению данного региона. Эти блага отражаются в социально-экономических программах развития региона и предполагают, в большинстве своем, предоставление и финансирование общественных благ сверх установленных государством нормативов, в соответствии с заявленным спросом на те или иные блага.

На местном (локальном) уровне производятся и финансируются блага, необходимые жителям базовой территориальной единицы.

Таблица 3

## Источники финансирования расходов на региональном уровне

Расходы бюджета	Вид общественного блага	Источники финансирования	Примечание
1. Государственное управление (областные советы)	Чисто общественное благо регионального масштаба	Областной бюджет	
2. Образование	Социально значимое благо	областной бюджет + средства предприятий и населения	Областные программы развития данных отраслей
3. Охрана здоровья	—«—	—«—	
4. Культура и искусство	—«—	—«—	
5. Физкультура и спорт	—«—	—«—	
6. Содержание объектов областного значения (мосты, туннели, дороги)	Перегруженное благо совместного потребления	областной бюджет + средства предприятий	
7. Строительство	Частично квазиобщественное благо	областной бюджет + средства предприятий и населения	Областные программы
8. С/х, лесное, водное хозяйство	Смешанное общественное благо	областной бюджет	Областные программы
9. Транспорт (междугородний транспорта, телекоммуникации)	Смешанное благо, предоставляемое отраслями естественной монополии или олигополии	областной бюджет + средства населения	Областные программы
10. Охрана окружающей природной среды	Чисто общественное благо	—«—	Областные программы
11. Содержание коммунальных предприятий областной собственности	Чисто общественное благо	областной бюджет + средства предприятий	

На местном уровне также, как и на региональном, целесообразнее производить общественные блага, исходя из экономической ориентации конкретного города, района, учитывая потребности населения. Отличительной особенностью производства общественных благ на этом уровне управления является наличие внешних экстерналий.

Для оптимизации распределения производства общественных благ различными

уровнями государственного управления используются определенные критерии, которые характеризуются:

1) кругом пользователей общественно-го блага;

2) размером межрегиональных внешних эффектов общественного блага. С помощью этих показателей можно установить: предназначено ли общественное благо для всей страны или для отдельного региона, территориальной громады;

Таблица 4

## Источники финансирования расходов на местном (локальном) уровне:

Расходы бюджета	Вид общественного блага	Источники финансирования	Примечание
1. Государственное управление (местные советы)	Чисто общественное благо местного масштаба	Местный бюджет	
2. Муниципальная милиция, пожарные части	—«—	—«—	
3. Образование	Смешанное благо с преобладанием свойств частного или благо ограниченного доступа	Местный бюджет + средства предприятий + средства населения	Местные программы развития данных отраслей
4. Охрана здоровья	—«—	—«—	
5. Культура и искусство	—«—	—«—	
6. Физкультура и спорт	—«—	—«—	
7. Строительство, дорожное хозяйство, ЖКХ	Частично квазиобщественное благо	Местный бюджет + средства предприятий + средства населения	Местные программы
8. Охрана окружающей природной среды	Чисто общественное благо местного значения	Местный бюджет + средства предприятий	—«—
9. Содержание коммунальных предприятий, находящихся в собственности территориальных громад сел, поселков, городов	Чисто общественное благо	—«—	

3) изменение средних затрат по предоставлению общественного блага. С его помощью можно установить рациональный объем производства общественного блага.

Исследования позволяют сделать вывод о следующих критериях выбора источников финансирования общественных благ:

1) соответствие предложения общественного блага потребностям и предпочтениям субъектов, т.е. анализируя спрос на те или иные общественные блага легче определить, на каком уровне их целесообразней производить;

2) критерий экономической самостоятельности территориальной общины. Он

может определяться с точки зрения «наличия собственности» у общины, т.е. передачи объектов в коммунальную собственность территориальных общин позволяет создавать коммунальные предприятия по их управлению и, соответственно, их финансирование и получение прибыли в местный бюджет;

3) критерий оценки внешних экстерналий. С его помощью определяется наличие и размеры негативных (позитивных) последствий от производства общественного блага и в соответствии определяется, на каком уровне должно финансироваться производство этого блага.



Следует отметить, что в некоторых случаях границы между предоставлением общественных благ различными уровнями управления могут быть изменены путем делегирования полномочий с одновременным обеспечением финансовыми ресурсами на их выполнение.

Разграничение расходов местных бюджетов показывает, что на сегодняшний день практически большая часть указанных статей не может финансироваться в полной степени из-за отсутствия достаточных средств бюджетов. Это ведет к несоблюдению принципа Европейской хартии о местном самоуправлении в части самостоятельности территориальных громад и обеспечения их необходимыми организационными, материальными и финансовыми ресурсами. Здесь возникает проблема формирования доходной части местных бюджетов.

Принятие Бюджетного кодекса не смогло решить всех проблем местных бюджетов. В особенности остро стоит вопрос финансовой самостоятельности городов районного значения, поселков, сел, а также депрессивных городов. Здесь необходимо усовершенствовать разделение подоходного налога с граждан между местными бюджетами, в полной мере следует использовать потенциал налогов на землю, природные ресурсы местного значения, налог на недвижимость, другие местные налоги и сборы.

Выбор конкретной системы распределения налогов между бюджетами разных уровней определяется тем, какая степень самостоятельности будет предоставлена региональным органам власти. Исходя из этого, устанавливается компетенция этих уровней власти и получение налогов в собственный бюджет. Опыт стран с развитой фискальной системой свидетельствует, что распределение налогов должно устанавливаться на длительный период, т.к. создаются условия для эффективного бюджетного финансирования. Система межуровневого распределения доходов с учетом того, что

разные виды доходов в разные периоды времени могут изменяться по-разному, должна быть гибкой, позволяющей изменять параметры отдельных бюджетов. Необходимо также, чтобы органы местного самоуправления были заинтересованы наращивать собственную доходную базу. Для этого надо создать систему, по которой бы прирост доходной базы не сокращал объемы трансфертов, которые передаются местным бюджетам. Тогда органы местного самоуправления будут стремиться к наращиванию собственных доходов, а отсюда будут увеличиваться доходы госбюджета.

Научное обоснование формирования доходной и расходной части государственного и местных бюджетов, создание условий для эффективного обеспечения общественными благами должно отражаться в финансовой политике государства. Рационализация межбюджетных потоков на основе оптимального распределения экономических функций между звеньями государственного управления создаст условия для формирования оптимальной модели распределения доходов и расходов регионального и местных бюджетов на основе классификации функций управления.

### Литература

1. Стиглиц Дж. Ю. Экономика государственного сектора/Пер. с англ. – М.: Изд-во МГУ: ИНФРА – М, 1997. – 720 с.
2. Норд Д. Институты, институциональные изменения и функционирование экономики. – М.: Фонд экономики «Начала», 1997. – С.70–71.
3. Бьюкенен Дж., Таллок Г., Расчет согласия. Логические основания конституционной демократии // Бьюкенен Дж. Сочинения. – М.: Таурит-Альфа, 1997.
4. Лунина И. Межбюджетные отношения в Украине: концептуальные подходы к реформированию // Экономика Украины. – 2002. – №5. – С.10–16.

Статья поступила в редакцию 15.09.03.