

УДК 336.14:336.131

Стефаненко М. Н., Умерова З. Э.

**КОНЦЕПТОЛОГИЯ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ МЕХАНИЗМА
ФИНАНСОВОГО ВЫРАВНИВАНИЯ: СУЩНОСТЬ, СТРУКТУРА, ЗАДАЧИ**

Аннотация. Статья посвящена исследованию концептуальных основ механизма финансового выравнивания местных бюджетов, который определяется как совокупность средств для сокращения фискальных дисбалансов с целью содействия социально-экономическому развитию регионов. Составляющие механизма финансового выравнивания включают систему органов управления, норма-

тивно-правовое обеспечение, финансовые показатели, нормы, лимиты. Механизм финансового выравнивания выполняет функции финансового обеспечения и финансового регулирования социально-экономического развития регионов.

Ключевые слова: механизм финансового выравнивания, инструменты финансового выравнивания, межбюджетные трансферты, финансовые показатели, нормативы, лимиты.

Стефаненко М. Н., Умерова З. Е.

КОНЦЕПТОЛОГІЯ ФУНКЦІОНУВАННЯ МЕХАНІЗМУ ФІНАНСОВОГО ВИРІВНЮВАННЯ: СУТНІСТЬ, СТРУКТУРА, ЗАВДАННЯ

Анотація. Стаття присвячена дослідженню концептуальних основ механізму фінансового вирівнювання місцевих бюджетів, який визначається як сукупність засобів для скорочення фіскальних дисбалансів з метою сприяння соціально-економічному розвитку регіонів. Складові механізму фінансового вирівнювання включають систему органів управління, нормативно-правове забезпечення, фінансові показники, норми, ліміти. Механізм фінансового вирівнювання виконує функції фінансового забезпечення і фінансового регулювання соціально-економічного розвитку регіонів.

Ключові слова: механізм фінансового вирівнювання, інструменти фінансового вирівнювання, міжбюджетні трансферти, фінансові показники, нормативи, ліміти.

Stefanenko M. N., Umerova S. E.

CONCEPTOLOGY OF FINANCIAL EQUALIZATION MECHANISM FUNCTIONING: ESSENCE, STRUCTURE, TASKS

Summary. The article is dedicated to researching the theoretical aspects of the mechanism of local budgets' financial equalization. It is defined that this mechanism includes means for reduction of fiscal imbalances with the purpose to regulate the social and economic development of regions. The components of financial equalization mechanism are the system of governmental bodies, legislative background, financial indicators, norms, limits. The financial equalization is fulfilled by direct (tax sharing) and indirect (general and conditional transfers) methods. The mechanism of financial equalization performs the functions of direct refunding and financial regulating the social and economic development of regions.

Key words: financial equalization, mechanism of financial equalization, tools of financial equalization, intergovernmental transfers, financial indicators, norms, limits.

Постановка проблемы. Увеличение диспропорций в социально-экономическом развитии региона актуализирует вопросы разработки эффективных механизмов их сокращения. Сбалансированность межтерриториального развития достигается различными средствами государственного регулирования, среди которых важное место предоставляется механизму финансового выравнивания местных бюджетов. Теоретическое осмысление сути механизма финансового выравнивания, «четкое понимание структуры, места и цели отдельных элементов имеет незаурядное значение, поскольку может способствовать определению слабых звеньев в этом механизме, а следовательно, и путей их укрепления, усиления их положительного влияния и т. д.» [1, с. 138].

Анализ литературы свидетельствует, что до сих пор не было попытки комплексно исследовать механизм финансового выравнивания как самостоятельный элемент системы механизмов государственного регулирования экономики, определив его сущность, основные составляющие, особенности конструкции, процесс действия. Методологической базой такого исследова-

ния могут служить наработки финансовой науки по изучению механизмов высших иерархических уровней: финансового [2; 3], бюджетного [1; 4], межбюджетных отношений [5].

Механизм финансового выравнивания является подсистемой и составляющей механизма межбюджетных отношений, а следовательно, и бюджетного механизма. Так, необходимо обратить внимание на исследования А. И. Хорошевой относительно механизма государственного регулирования социально-экономического развития на основе бюджетного выравнивания [5]. Отметим, что в отечественной финансовой науке это практически единственная попытка выделить механизм финансового выравнивания. Однако, выстраивая модель этого механизма, автор отождествляет бюджетное регулирование с бюджетным выравниванием. Приведенный в ней перечень составляющих финансового выравнивания (единые нормативы бюджетной обеспеченности, специальная формула выравнивания, специальные фонды [4, с. 61]) также не отражает всей совокупности его структурных элементов. Поэтому считаем целесообразным исследовать и обосновать теоретические основы

построения механизма финансового выравнивания местных бюджетов.

Целью статьи является рассмотрение концепции механизма финансового выравнивания в аспекте структуры задач и сущности как основополагающего финансового инструмента государственного регулирования экономики страны.

Изложение основного материала. Механизма финансового выравнивания входит в состав системы механизмов государственного регулирования экономики. Такая сентенция позволяет выстроить своеобразную цепь иерархии этих механизмов: механизм государственного регулирования экономики – финансовый механизм – бюджетный механизм – механизм межбюджетных отношений – механизм финансового выравнивания.

Указанное приводит к выводу, что конструкция механизма финансового выравнивания детерминирована особенностями механизмов высшей иерархии и подчиняется общей концепции государственного регулирования экономики. Изменение парадигмы государственного экономического интервенционализма неизбежно отражается на конфигурации механизмов государственного регулирования. С процессом децентрализации властных полномочий, реформированием административно-территориального устройства, увеличением фискальных прав органов местного самоуправления кардинально изменилось назначение финансового выравнивания: быть не просто финансовой поддержкой проблемных регионов, а способствовать их социально-экономическому развитию, гармонично соотносясь с другими мерами государства в этой сфере.

Имея общие черты с механизмами высшей иерархии, механизм финансового выравнивания отличается характерными только ему чертами. Прежде всего они проявляются в следующем:

- механизм финансового выравнивания предназначен для реализации государственной политики финансового выравнивания, выполнения ее задач;
- механизм финансового выравнивания призван оказывать влияние на свой специфический объект: фискальные дисбалансы, уменьшая их;
- обязательным субъектом его разработки и пользователем является государство в лице его центральных органов; именно они задают первичный импульс к построению этого механизма, выполняя свои конституционные функции: заботясь о единстве и территориальной целостности страны; даже в федеративных странах, где законодательные и исполнительные органы субъектов федерации

имеют широкие полномочия проводить собственную политику в отношении органов местного самоуправления низшего уровня, общие принципы осуществления финансового выравнивания, его принципы зафиксированы в федеральных законах или конституциях; определение государства как обязательного субъекта разработки и применения механизма финансового выравнивания позволяет рассматривать его как составляющую комплексного механизма государственного управления [6, с. 236], что представляет собой «практические меры, средства, рычаги, стимулы, с помощью которых органы государственной власти влияют на общество, производство, любую социальную систему с целью достижения поставленных целей» [7, с. 116];

- механизм финансового выравнивания имеет специфические инструменты: межбюджетные трансферты.

Вместе с тем следует отметить, что механизму финансового выравнивания присущи некоторые черты других механизмов. С. И. Юрий и другие называют черты финансового механизма, касающиеся бюджетного механизма [3, с. 41]. Так, экстраполировав их на характеристики механизма финансового выравнивания, к общему финансовому механизму можно включить механизм финансового выравнивания, который является составляющей общей системы управления экономикой, регулируя функционирование определенной сферы объективно существующих общественных отношений; с одной стороны, обусловлен существованием этих отношений, с другой – механизм финансового выравнивания реально влияет на них, а с развитием рыночных отношений меняется и совершенствуется механизм финансового выравнивания.

С помощью механизма финансового выравнивания государство регулирует отношения по созданию, распределению, перераспределению и использованию централизованных и децентрализованных фондов финансовых ресурсов (в составе государственного и местных бюджетов).

Механизм финансового выравнивания представляет собой совокупность специально разработанных, организационно упорядоченных и нормативно урегулированных способов уменьшения диспропорций в бюджетном обеспечении отдельных территорий.

Очень важное место в обеспечении функционирования механизма финансового выравнивания занимает организационная структура, включающая совокупность органов управления, которые взаимодействуют между собой при осуществлении финансового выравнивания на

разных стадиях бюджетного процесса: прогнозирование, планирование, выполнение, отчетность, контроль. Органы государственной власти разрабатывают и осуществляют государственную политику финансового выравнивания. В этом находит проявление диалектическая связь политики и механизма финансового выравнивания. С одной стороны, политика финансового выравнивания выступает как форма действия механизма, с другой – механизм финансового выравнивания основывается на стратегии и принципах государственной политики в этой сфере.

Как отмечалось, финансовое выравнивание осуществляется специфическими инструментами: межбюджетных трансфертов. При построении и применении определенного инструмента используются финансовые показатели, нормы, лимиты. Так, первые характеризуют количественную и качественную стороны социально-экономических явлений и процессов. К ним включаются прогнозируемые и фактические объемы доходов и расходов бюджетов, объем расходов на финансирование отдельных полномочий, количество потребителей общественных услуг, работники бюджетной сферы, бюджетные учреждения, показатели их оснащения.

Как известно, нормативы характеризуют установленный уровень финансирования определенных видов расходов. Важной проблемой при формировании местных бюджетов является сочетание доходов с расходами на основе нормативного метода с применением показателей минимальной бюджетной обеспеченности на одного получателя общественных услуг. Расчетные показатели расходной части бюджетов должны осуществляться на основе социальных нормативов, разработанных и утвержденных в соответствии с действующим законодательством. Для учета межтерриториальных различий в стоимости предоставления основных общественных услуг нужно рассчитать и научно обосновать соответствующие корректирующие коэффициенты.

Лимиты, используемые в финансовом выравнивании, являются «определенными ограничениями на расходы» [2, с. 104]. В них включают границу выравнивания (коэффициент выравнивания), установление которой является результатом политического выбора между эффективностью и равенством [6, с. 8–9]. Лимиты часто применяются при предоставлении лимитированных паевых условных трансфертов, предусматривающих установление части донора и реципиента в финансировании программы, на которую предоставляется трансферт.

Между отдельными элементами любого механизма регулирования существует взаимодей-

ствие и взаимопроникновение [7]. Относительно механизма финансового выравнивания это проявляется в том, что построение инструментов финансового выравнивания на основе показателей, нормативов и лимитов, их использование органами управления регламентируется соответствующими правовыми положениями.

Исследуя концепцию средств регулирования и фискальных дисбалансов, заметим, что в теории государственных финансов в зависимости от характера воздействия на экономическое поведение реципиентов финансовой помощи различают прямые и косвенные методы финансового выравнивания. Применение косвенного метода (переадресации налогов) обеспечивает определенный уровень сектора управления заранее определенной долей налоговых доходов, в использовании этих поступлений органы местного самоуправления получают большую степень свободы [8, с. 31]. Использование прямого метода (предоставление общих и целевых трансфертов) ставит органы местного самоуправления в финансовую зависимость от доноров, ограничивает их политическую свободу в принятии решений, усиливает финансовую и политическую подотчетность.

Являясь составной частью финансового механизма, механизм финансового выравнивания участвует в выполнении двух основных функций: «финансового обеспечения и финансового регулирования экономических и социальных процессов в государстве» [2, с. 102]. Выполнение функции финансового обеспечения сводится к предоставлению бюджетных ресурсов органами управления, которые не имеют достаточных собственных средств для финансирования закрепленных за ними полномочий. В первую очередь это касается выравнивания вертикальных фискальных дисбалансов и осуществляется предоставлением местным бюджетам дотаций выравнивания, закрепленных или регулирующих налогов.

Используя средства финансового выравнивания, государство осуществляет регулирование социально-экономического развития отдельных территорий страны. Р. Масгрейв доказал, что предоставление трансфертов субнациональным органам управления приводит к увеличению потребления частных и общественных благ на определенной территории в виде сокращения налогов [9, с. 461–462]. То есть, таким образом происходит одновременное снижение налоговой нагрузки на региональную экономику и увеличение потребительского спроса, что в совокупности выступает достаточно весомым фактором экономического развития территории.

Регулирование развития территорий на основе использования механизма финансового вы-

равнивания происходит, в первую очередь, путем предоставления целевых межбюджетных трансфертов, а именно: субвенций на выполнение инвестиционных проектов и имеет целью развитие местной социально-экономической инфраструктуры. Впрочем, нельзя однозначно разграничить межбюджетные трансферты по их функциональному назначению: финансового обеспечения или финансового регулирования. Одни и те же межбюджетные трансферты одновременно выполняют функцию обеспечения деятельности органов управления и влияют на социально-экономическое развитие определенной территории. Это происходит путем прямого и опосредованного влияния на состояние местной экономики как государственного, так и частного ее секторов.

В теории государственных финансов при рассмотрении механизма финансового выравнивания различают направления его применения для вертикального/горизонтального финансового выравнивания и для выравнивания доходов/расходов местных бюджетов [4, с. 61].

При этом вертикальное финансовое выравнивание, так же как и горизонтальное, может направляться только на выравнивание доходов или расходов, или же одновременно обеих сторон местных бюджетов. Выравнивание доходов и расходов местных бюджетов может быть также горизонтальным или вертикальным. Как показывает опыт других стран, не существует некой идеальной модели механизма финансового выравнивания, которая была бы приемлема для всех стран. Конкретные механизмы финансового выравнивания строятся исходя из уровня децентрализации бюджетно-налоговой системы, объема полномочий местных органов власти, политического выбора между эффективностью и равенством, глубины и масштабов межтерриториальных диспропорций [6, с. 121].

Результаты исследования позволяют определить механизм финансового выравнивания как совокупность средств регулирования отношений по поводу распределения, перераспределения и использования части произведенного ВВП, направленных на сокращение межтерриториальных фискальных диспропорций в целях финансового обеспечения и финансового регулирования социально-экономического развития территорий страны.

Вывод. С началом нового этапа общественных и государственных преобразований требуют пересмотра организационно-правовые основы осуществления финансового выравнивания, предусматривающие внесение значительных изменений в действующие нормативно-правовые акты и принятие новых, в которых найдут правовое урегулирование все аспекты финансо-

вого выравнивания. Прежде всего, это вопросы межведомственной координации по предоставлению статистической информации, используемой для ранжирования территорий, расчета межбюджетных трансфертов, осуществление всех видов контроля, подотчетности и ответственности вовлеченных в этот процесс сторон, введение регулярных открытых консультаций правительства с органами местного самоуправления по решению текущих проблем.

Инструментальная составляющая механизма финансового выравнивания также нуждается в совершенствовании, в направлении расширения видового разнообразия используемых средств выравнивания фискальных дисбалансов.

Все эти мероприятия должны ориентироваться на предварительное решение таких основополагающих вопросов организации финансового выравнивания, как определение степени перераспределения бюджетных средств со стороны центрального правительства, ориентация на вертикальное или горизонтальное выравнивание, выравнивание доходов и расходов, установление предела выравнивания межтерриториальных диспропорций на основе согласования с целью обеспечения социальной справедливости и экономической эффективности. На решение указанных вопросов должны направляться дальнейшие исследования организационных и нормативно-правовых основ механизма финансового выравнивания на общегосударственном и субнациональных уровнях управления.

ЛИТЕРАТУРА

1. Василик Д. А. Теоретические основы построения бюджетного механизма / Д. А. Василик // Финансы Украины. – 2008. – № 11. – С. 138–140.
2. Государственное управление: научные, правовые, кадровые и организационные основы : учеб. пособие / под ред. Н. Р. Нижник, В. М. Олуйка. – Львов : Изд-во Национ. ун-та «Львовская политехника», 2009. – 352 с.
3. Юрій С. І. Антологія бюджетного механізму : монографія / С. І. Юрій, В. Г. Дем'янишин, Я. М. Буздуган. – Тернопіль : Економічна думка, 2001. – 250 с.
4. Андронов А. Финансовое выравнивание как основа развития города / А. Андронов // Экономист. – 2001. – № 6. – С. 61–63.
5. Хорошева А. И. Бюджетное регулирование социально-экономического развития территориальных систем : автореф. дис. ... канд. экон. наук : спец. 08.01.01 / А. И. Хорошева ; Донец. нац. ун-т. – Донецк, 2001. – 20 с.
6. Государственное управление: слов. довод. / [В. Д. Бакуменко, Д. О. Безносенко, И. М. Варзар и др.] ; под ред. В. М. Князева, В. Д. Бакуменка. – К. : Изд-во УАДУ, 2007. – 228 с.
7. Экономическая энциклопедия / [Г. Башнянин, А. Волчанка, А. Макарец, С. Мочерний]. – К. : Вид. центр «Академия», 2007. – Т. 3. – С. 171.

8. Каун О. Б. Концептуальные основы формирования механизма межбюджетных отношений в Украине / О. Б. Каун // Финансы Украины. – 2007. – № 6. – С. 31–38.
9. Musgrave R. A. Public Finance in Theory and Practice / R. A. Musgrave, P. B. Musgrave. – [5th ed.]. – McGraw-Hill, Inc., USA, 1989. – 627 p.