

Эффективность использования ресурсов территориальных бюджетов при различных формах демократии

Волохова Ирина Семеновна

*кандидат экономических наук, доцент, Одесский национальный
экономический университет (Украина, г. Одесса)*

Аннотация: В статье исследуется эффективность использования ресурсов территориальных бюджетов при различных формах демократии. Доказано, что эффективность использования бюджетных ресурсов напрямую связана со степенью удовлетворения потребностей (предпочтений) населения. Большая она на местном (муниципальном) уровне, в случае наличия властных полномочий органов местного самоуправления, позволяющих учитывать мнения жителей территории. Оптимальное направление расходования бюджетных средств и эффективный контроль не может быть обеспечен без участия населения, что возможно при прямой модели демократии.

Summary: In the article efficiency of the use of territorial budgets resources is probed at the different forms of democracy. It is well-proven that efficiency of the use of budgetary resources is straight related to the degree of satisfaction of necessities (preferences) of population. Most it at local (municipal) level, in the case of presence of plenary powers at the organs of local self-government to take into account opinions of habitants of the territory. Optimum direction of expense of budgetary facilities and effective control can not be well-to-do without active voice of population, that possibly at the direct model of democracy.

Реформирование системы территориальных финансов является ключевой проблемой процессов экономической трансформации в любой стране. Разработка эффективных методов использования ресурсов территориальных бюджетов представляется особенно важной и актуальной в контексте постановки и реализации стратегических задач макроэкономической стабилизации и экономического роста. В странах с развитой рыночной экономикой территориальным финансам принадлежит важная роль в обеспечении экономического роста на муниципальном и региональном уровнях. Страны же постсоветского пространства всё еще используют административно-командные элементы в управлении ресурсами местных и региональных бюджетов, стоят перед проблемами эффективного их использования и необходимостью удовлетворения меняющихся потребностей населения.

Важнейшим направлением дальнейших экономических реформ в мире является разработка и обоснование целостной концепции реформирования системы территориальных финансов и межбюджетных отношений. Она должна основываться на обоснованном выборе наиболее эффективной, с экономической точки зрения, формы демократии. Концепция требует разработки научных подходов по созданию эффективной системы местного налогообложения, распределению расходных полномочий между уровнями

власти, реформированию системы бюджетного выравнивания, социальной мобилизации населения и так далее.

Эффективное производство рыночных благ означает максимизацию прибыли или минимизацию убытков. При производстве общественных благ дело обстоит иначе. Здесь эффективность выражается через степень удовлетворения потребностей населения. Её достижение невозможно без соответствующей смены формы демократии с представительской (например, для стран постсоветского пространства) и плюралистической (например, для экономически развитых государств) на прямую. Сказанное обосновывает особую актуальность данного исследования.

Вопросы местных и муниципальных финансов занимают значительное место в научных трудах зарубежных и отечественных ученых. Теоретические основы исследуемой нами области знаний сформированы трудами Дж.Бьюкенена, Дж.Милля, М.Олсона, А.Смита, А.Пигу, В.Парето, К.Викселля, Дж.М.Кейнса, Р.Масгрейва, П.Самуельсона, К.Ерроу, Ч.Тибу, Х.Циммермана, С.Буковинского, В.Гейца, О.Кириленко, В.Кравченко, И.Луниной, В.Опарина, К.Павлюк, Д.Полозенко, И.Сала, С.Слухая, В.Федосова, А. Чернявского, С.Юрия и другими. Вместе с тем, теоретические подходы западных и отечественных авторов к формированию системы территориальных финансов и территориальных бюджетов нуждаются в критическом обобщении, исследовании возможностей и предпосылок для их использования, с учетом особенностей переходных экономик стран постсоветского пространства.

В последние годы общенародная проблема использования бюджетных ресурсов местных и региональных бюджетов находится в центре внимания научных работников, политиков, финансистов. Но попытки их реформирования не привели к созданию эффективной системы предоставления децентрализованных общественных благ. В экономической литературе отсутствуют научно обоснованные положения перехода к прямой демократии механизма расходования ресурсов территориальных бюджетов.

Итак, цель статьи – исследование эффективности использования ресурсов территориальных бюджетов при различных формах демократии.

Научная новизна исследования заключается в обосновании экономической эффективности перехода к прямой демократии при формировании и использовании ресурсов территориальных бюджетов. Разработан механизм прямого формирования местных и региональных бюджетов, который, в отличие от существующего, даёт возможность максимально удовлетворять потребности населения.

В демократическом, суверенном государстве, где народ является законодателем, самоуправление имеет более значительный объем собственных прав. Община, как низовое звено самоуправления, здесь имеет собственное происхождение и развитие. Именно из общины формируется государство: община как народное государство в миниатюре создает, объединяясь с другими общинами, региональные союзы, области, штаты,

провинции, кантоны; дальше процесс объединения объединяет общины в государство.

В народном государстве общины играют активную законотворческую роль. Это объясняется тем, что реальным законодателем на всех уровнях власти является народ. В отличие от монарха, народ не стремится сконцентрировать власть в центре. А поскольку народ стремится к максимальному удовлетворению своих потребностей с помощью государства, общине принадлежит первичная основная компетенция. Именно она способна удовлетворить потребности каждого индивида, что уменьшает зависимость и отдаленность последнего от мнения большинства в государстве.

Субъекты принятия решений относительно местных дел и местных финансов при различных формах демократии отличаются (табл. 1).

Таблица 1

Субъекты принятия решений относительно местных дел и местных финансов при демократии*

Большинство	Принимает решение относительно местных дел и местных финансов	Принимает решение относительно местных дел и местных финансов	
Все население	Интересы игнорируются	Частично учитываются интересы во время принятия решений относительно местных дел и местных финансов	Принимает решение относительно местных дел и местных финансов
Субъект	Представительская демократия	Плюралистическая модель непрямой демократии	Прямая демократия
	Демократия		

*собственная разработка автора

В современной Украине, например, механизм формирования территориальных финансов слишком удален от прямой демократии (рисунок 1). Население, в лучшем случае, может выразить свои интересы, свое мнение только во время выборов. После выборов сформированная местная и региональная власть не прислушивается к жителям соответствующих территориальных общин. Их предпочтения (преференции) подменяются на те, которые более выгодны территориальной власти, которая стала в оппозицию к населению. Не действует прямой отзыв представительской власти, которая создает условия безнаказанности в решении местных и региональных дел и в соответствующей отчетности.

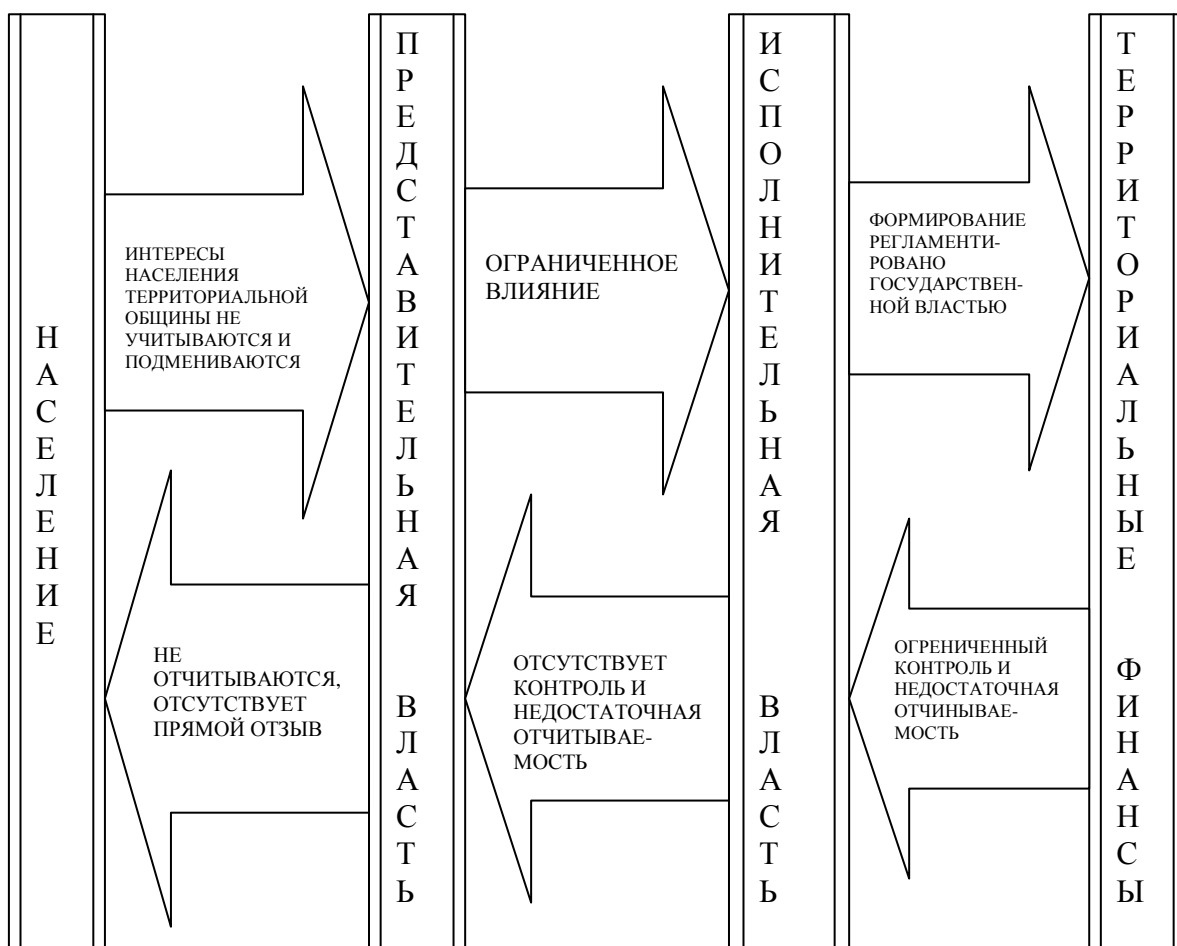


Рис. 1. Современный украинский механизм формирования территориальных финансов*

*собственная разработка автора

В свою очередь, представительская власть имеет ограниченное влияние на исполнительную вследствие ее двойной подконтрольности государственной исполнительной власти, а также местной и региональной представительской власти. Формирование территориальных бюджетов, распределение и перераспределение других территориальных финансовых ресурсов, как правило, регламентировано государственной властью. Исполнительная власть, в виде, как органов местного самоуправления, так и региональных государственных администраций, является исполнителями государственных решений. Также государством четко очерчены и ограничены контрольные мероприятия местной и региональной исполнительной и представительской власти. Не предусмотрен контроль над функционированием территориальных финансов со стороны населения. Подобное касается и других стран постсоветского пространства.

Формирование местных и региональных финансов при прямой демократии (приведено на рисунке 2) слишком отличается от украинских реалий. Так, А.П.Чернявский утверждает, что состоялось перераспределение государственной собственности в интересах новых хозяев – класса олигархов, и что выход из социально-экономического кризиса для Украины

возможен путем деолигархизации общества и становление среднего класса как опоры действительно демократического государства [1, с. 34, 37].

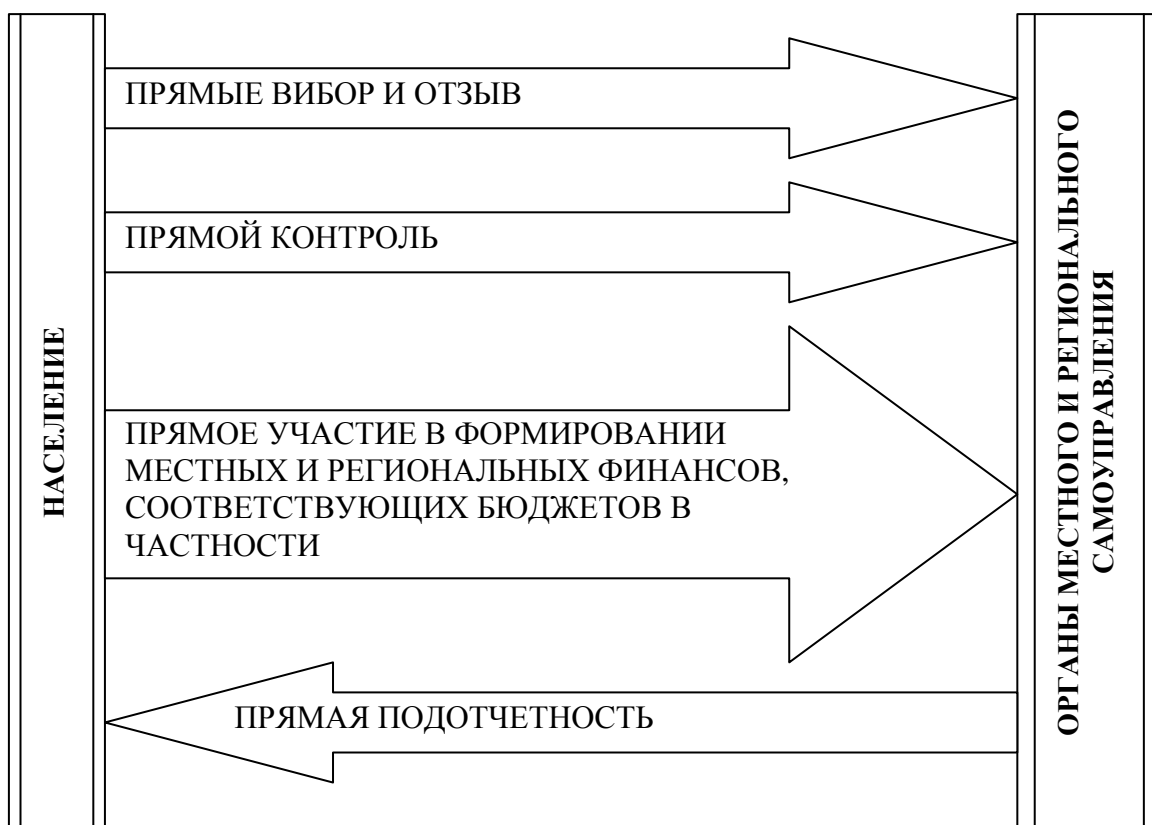


Рис. 2. Формирование территориальных финансов при прямой демократии*

*собственная разработка автора

В чистом виде прямую или классическую демократию мы не можем наблюдать и в экономически развитых странах.

Райт Миллс в книге «Господствующая элита» (1956) показал, что в США господствует очень узкий круг из нескольких групп — властвующая элита, образованная триумvirатом большого бизнеса (особенно отраслей военно-промышленного комплекса), армии и политических группировок, вокруг президента. Используя сочетание экономической власти бюрократического контроля и доступа к наивысшим уровням исполнительной ветви правительства, властная элита имеет возможность принимать поистине исторические решения, особенно в оборонной и внешней политике, а также в экономической стратегии. Из модели господствующей элиты естественно делается вывод, что в действительности об американской демократии говорить не приходится. Каким бы не было давление со стороны избирателей, оно в любом случае погашается промежуточными уровнями власти (Конгрессом, правительствами штатов и так далее) [2, с. 99].

В обществе, где господствует элита, населению остается лишь право раз в несколько лет избрать её из нескольких существующих. Отстранить

элиты от власти население не в состоянии. Узкий выбор, ощущение отстранённости от решения местных и государственных дел является причиной пассивности населения, его отчужденностью.

Плюралистическая модель непрямой демократии – это компромисс правящих кругов (или правящей элиты, или правящего класса) с населением с целью сохранения своего правящего статуса и капитализма, в его новом проявлении - рыночной экономике.

Частичный учет интересов населения приводит к росту объема общественных благ, в том числе предоставляемых за счет местных бюджетов. Так, за время, между началом 80-х гг. прошлого века и периодом после второй мировой войны, расходы бюджетов промышленно развитых стран увеличились с менее как 10% ВВП до почти 30 %. За 1960-1995 гг. государственные расходы в промышленно развитых странах (особенно в Европе) выросли в такой же степени, как за предыдущие 100 лет. [3, с. 27-28]. Последними десятилетиями мы можем наблюдать стабилизацию уровня общественных благ.

Неомарксисты (такие, как Юрген Хабермас и Клаус Оффе), как и раньше, указывают на противоречие и даже внутреннюю нестабильность капиталистической демократии. Они считают, что, с одной стороны, демократический процесс принуждает правительство как-то реагировать на требования общества, что неминуемо ведет к росту общественных расходов и расширению сферы ответственности государства, особенно в экономической и социальной жизни, с другой, — в долгосрочной перспективе стабильности капитализма угрожает фискальный кризис, когда высокие налоги подавляют деловую инициативу, а неуклонный рост правительственных заимствований порождает постоянно высокую инфляцию. Капиталистическая демократия, которая оказалась перед выбором, реагировать или ей на давление общества или спасти экономику, по Хабермасу, хранит в себе все меньше возможностей для поддержки собственной легитимности [2, с. 104].

Плюралистическая модель непрямой демократии сегодня самая распространенная в развитом мире. Ее основа – это периодические выборы, конкуренция политических партий, борьба за избирателя и подотчетность населению, стимулирование политической активности населения. Не принимая во внимание ее преимуществ перед представительской демократией, в странах остается противостояние власти и общества.

Прямая демократия или демократия постоянного участия предусматривает непосредственное постоянное прямое участие населения (граждан) в управлении территориальными финансами. При этой форме правления нет противостояния между теми, кем руководят и рулевыми. Все они представлены в одном субъекте – населении. Именно оно определяет перечень общественных благ, их количество и качество; перечень собственных доходов и особенности их предоставления и тому подобное. Именно при прямой демократии осуществляется местное и региональное самоуправление. К преимуществам прямой демократии в управлении территориальными финансами можно отнести следующие:

- возможность максимального учета интересов населения в решении местных дел. Учитываются как интересы большинства, так и меньшинства и каждого отдельного гражданина;
- возможность прямого и свободного выражения собственных взглядов каждым жителем территориальной общины относительно решения дел территории;
- возможность принятия более качественных и справедливых решений относительно управления территориальными финансами, с одновременной значительной экономией управленческих расходов и расходов на контрольные мероприятия, в результате полной легитимности власти территориальных общин;
- участие в непосредственном управлении территориальными финансами позволяет жителям территориальных общин получать политическое образование и навыки, которые положительно влияют на состояние развития территориальных финансов;
- прямое участие в управлении финансами реально возможно лишь на территориальном уровне по следующему принципу: чем меньше территориальная община, тем более близка форма управления территориальными финансами к прямой демократии.

Прямая демократия не является политической утопией. Она, или как ее еще называют - классическая модель демократии, была построена еще в древнегреческом городе-полисе – Афинах на протяжении VI и V веков до н.э.

Не принимая во внимание значительные преимущества прямой демократии, на позитивный опыт этой формы правления в Стародавнем мире, она не получила распространения в последующем развитии человечества, и даже при современных условиях.

Классическая модель прямого и непосредственного народного участия в политической жизни нашла некоторое свое употребление и в намного более поздние времена; это, например, городские собрания в американской Новой Англии и общественные собрания небольших швейцарских кантонов. Она также лежит в основе референдумов, особенно относительно конституционных вопросов, и внедрения нового демократического опыта, такого, как народные совещания и электронная демократия [2, с. 90]. Уместным также будет упоминание о Парижской Коммуне 1871 года.

Ярким примером создания народного самоуправления, а на базе него и целого государства, есть США. С начала XVII века эмигранты, которые направлялись из Европы к Северной Америке, заключали взаимные договоры граждан для соблюдения порядка и достижение поставленных ими целей. На основании подобных договоров мнением большинства принимались законодательные акты, избирались правительства и правители.

Договоры самоуправления граждан были типичны и повсеместны в Северной Америке. Так были созданы общины как первичные народные государства, которые лишь со временем были объединены в колонии, которые впоследствии превратились в штаты. Объединение штатов привело к созданию нового государства - Соединенных Штатов Америки.

Таким образом, община явилась основой для создания государства, о чем ярко свидетельствует текст декларации независимости Соединенных Штатов.

Рассмотрим теперь, как были распределены компетенции по вертикали управления. Индивид, который заключил договор на создание общины, делегировал созданному правительству решения гражданских дел из самоуправления. Поскольку община объединила незначительное количество индивидов, каждый из них получил возможность отстаивать свои интересы.

В процессе объединения общин в колонии, индивид теряется в ее народной массе. Колония уже не рассматривает интересы (преференции) индивидов одной из общин. Ее деятельность направлена на решения задач, которые касаются деятельности всех общин. Следовательно, если деятельность общины направлена на решение более конкретных, частных дел, то деятельность колонии – на решение более общих дел.

Если же предоставить значительную компетенцию по управлению местными делами наиболее высшему органу власти, это снизит возможность учитывать разнообразные преференции индивидов. Это ущемит их права, заставив подчиняться большинству. Преференции одного индивида поглотятся огромной массой преференций других индивидов, кроме того, индивидов, которые проживают в различных территориальных условиях. Подобное перераспределение компетенции в суверенном государстве превратит его в государство деспотии большинства (кривая зависимости степени удовлетворения преференций индивидов, которая свидетельствует об эффективности использования бюджетных ресурсов, от распределения компетенций по уровням власти приведена на рис. 3).

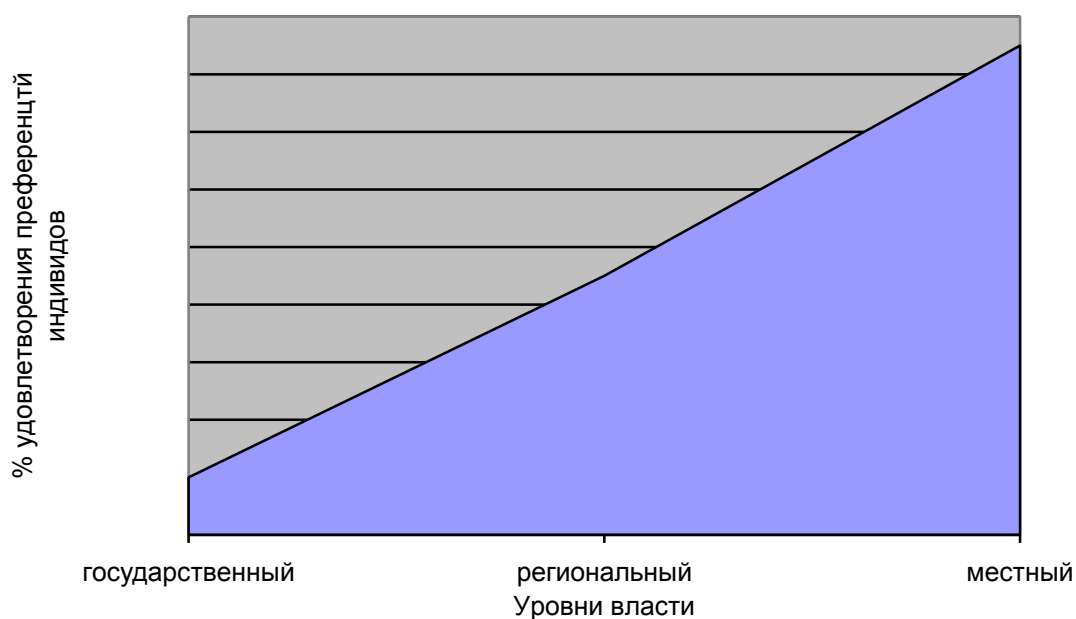


Рис.3. Кривая зависимости степени удовлетворения преференций индивидов (уровня эффективности использования бюджетных ресурсов) от распределения расходных компетенций по уровням власти*

*собственная разработка автора

Чем дальше от отдельного гражданина источник власти, тем более недостижимыми становятся ему её мотивы, тем более слепым становится его повиновение, тем более пассивный характер принимает он сам относительно господствующего над ним большинства [4, с.258].

В конкретной общине, численность избирателей в которой сравнительно небольшая, голос отдельного избирателя приобретает особенный вес. Кроме того, избирателю проще проконтролировать реализацию своего волеизъявления на обозримой территории муниципалитета в сравнении с масштабами региона или, тем более, всей федерации. Возможно, избиратель даже лично знает тех, кого выбирает, а это значит, что он голосует на выборах осознанно, потому что хочет, чтобы те налоги, которые он платит в местный бюджет, использовались эффективно [5, с. 28].

Таким образом, в демократическом государстве, при распределении власти (расходных полномочий) по вертикали, должен быть соблюден основной принцип: чем выше уровень власти, тем более узкая его компетенция.

Справедливо, однако, что децентрализация власти, сильное местное самоуправление, вызывают опасение относительно существования самого государства, его целостности. Эти опасения не будут актуальными, если в государстве существуют конституционные гарантии, сильная судебная власть, которая способна пресечь незаконные действия.

Роберт Даль в книге «Кто правит? Демократия и власть в американском городе» констатирует, что современные демократические системы разительно отличаются от классических демократий Древней Греции. В этой связи он и ввел (совместно с Чарльзом Линдбломом) термин «полиархия», который буквально означает власть многих в отличие от демократии — власти всех. Здесь идет речь о системе, демократичность которой обеспечивается конкуренцией между партиями в ходе избирательных кампаний и возможностями для групп влияния свободно выражать свои взгляды, — так и формируется тот канал коммуникации между властью и обществом, который необходим для поддержки всей совокупности отношений между ними. Понятно, эта система как небо от земли далека от классических идеалов народного самоуправления [2, с. 96-97].

Мы должны стремиться к прямому формированию населением территориальных финансов, при котором учитываются его интересы, осуществляется населением прямой контроль над деятельностью органов местного и регионального самоуправления вследствие его права прямо избирать и без препятствий отзывать последних (рис. 4).

Идеи прямой демократии не новые. Ими проникались Жан - Жак Руссо, Джон Стюарт Миль, Карл Маркс, Владимир Ленин и тому другие.

Прямая демократия предусматривает привлечение населения к процессу предоставления общественных благ (рисунок 4). Без обеспечения этого территориальные финансы функционируют как при представительской

демократии. В условиях представительской демократии каждый житель превращается в стороннего наблюдателя за организацией выполнения местных дел и должен потреблять общественные блага того качества и в том количестве, в котором предлагает ему местная бюрократическая власть.

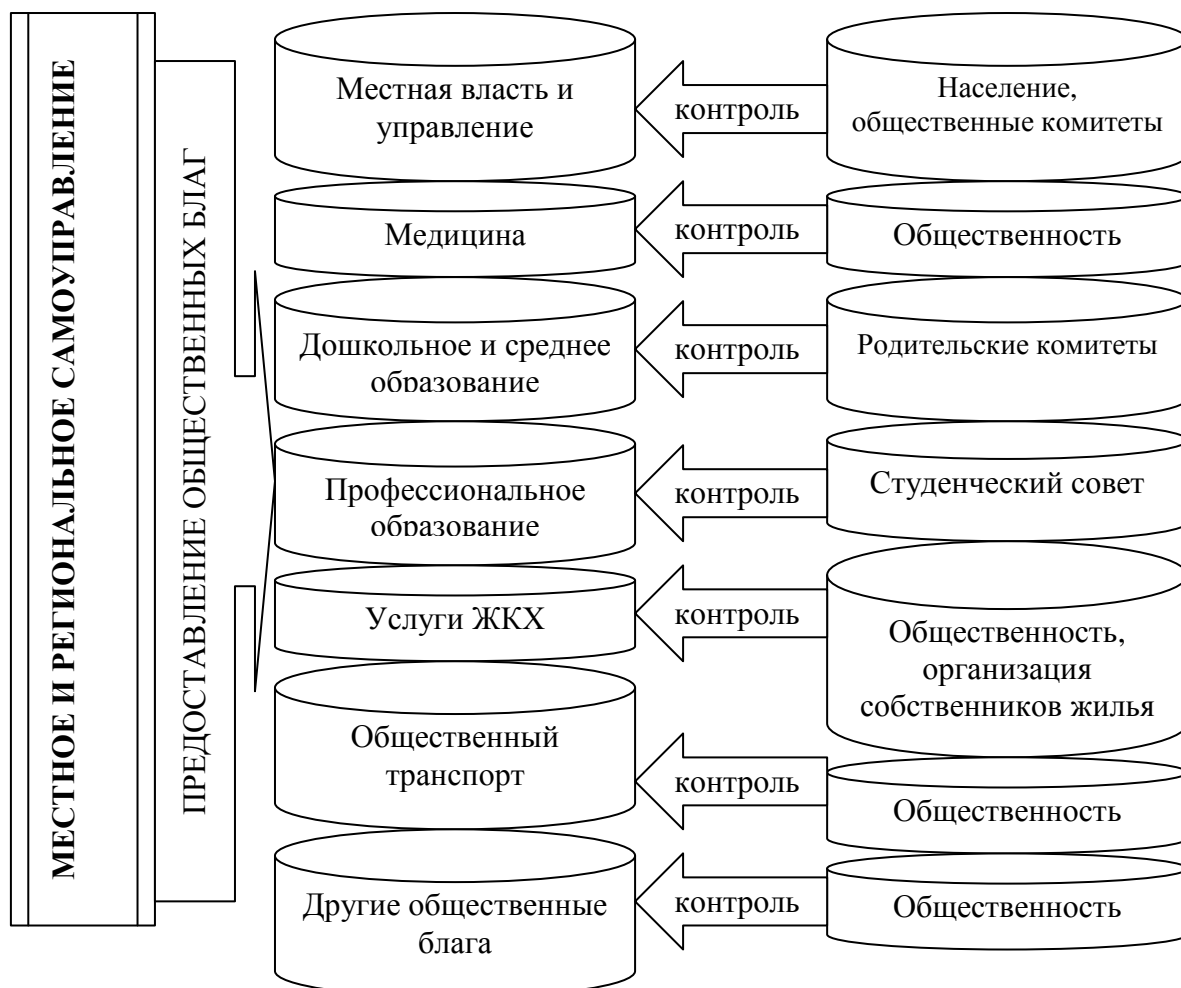


Рис. 4. Привлечение жителей территориальной общины в процесс предоставления общественных благ*

*собственная разработка автора

Привлечение жителей территориальных общин к решению местных дел может быть осуществлено через общественные организации, органы самоорганизации населения, студенческие советы и родительские комитеты, местные средства массовой информации, электронное самоуправление и тому подобное.

Современное развитие автоматизации сбора и обработки информации позволит также и постепенный переход к прямому формированию местных и региональных бюджетов. Механизм его реализации может, например, быть сведен к следующему:

I этап. Подготовка местными финансовыми органами документов на голосование. Они должны содержать данные о выполнении территориального бюджета за последние годы (минимум 3 года); основные

фактические (минимум 3 года) и прогнозные данные социально-экономического развития (минимум на 3 года); данные бюджетного прогнозирования доходов территориальных бюджетов и потребностей в финансировании местных и региональных дел (минимум на 3 года). Данные относительно фактического и прогнозного выполнения территориального бюджета должны быть поданы в форме для голосования с пустыми полями для заполнения по тем статьям доходов и расходов, объем которых зависит от решения территориальной общины.

II этап. Проведение голосования по предложенным формами. Оно может быть осуществлено в бумажном и электронном виде. С целью экономии бюджетных денег на прямое формирование бюджета население должно быть привлечено к интернет-голосованию по индивидуальным карточкам, что сделает невозможными случаи повторного голосования. Население может привлекаться через общественные организации и органы самоорганизации населения, профсоюзные организации, трудовые коллективы.

III этап. Подсчет средних значений по итогам голосования.

Постепенный переход к прямому формированию местных и региональных бюджетов предусматривает в первые три года привлекать население на определение структуры и объемов одной статьи собственных доходов и/или расходов. В следующие годы процент (количество статей) сформированного непосредственно участием жителей общины бюджета должно увеличиваться. Темпы увеличения будут зависеть от политической активности населения и размеров территориальной общины.

Итак, эффективность использования бюджетных ресурсов напрямую связана со степенью удовлетворения потребностей (преференций) населения. Наибольшая она на местном (муниципальном) уровне, в случае наличия полномочий у органов местного самоуправления учитывать мнения жителей своей территории. Оптимальное направление расходования бюджетных средств и действенный контроль не могут быть обеспечены без активного участия населения, что возможно при прямой модели демократии.

Рассмотренные вопросы являются основой для последующих более глубоких прикладных разработок, связанных с необходимостью проведения финансовой децентрализации в постсоветских и развитых странах; для доработки некоторых законодательных норм, которые создадут предпосылки для последующего системного реформирования их территориальных финансов с целью достижения эффективной финансовой деятельности органов территориального самоуправления.

Литература

1. Чернявський О.П Проблеми формування заощаджень інвестицій / О.П. Чернявський // Вісник соціально-економічних досліджень. Вип.13. - Одеса: ОДЕУ, 2002. - С. 34-37.

2. Хейвуд, Эндрю Политология: Учебник для студентов вузов / Пер. с англ. под ред. Г.Г. Водолазова, В.Ю. Бельского / Эндрю Хейвуд. — М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2005. — 544 с. — (Серия «Зарубежный ученик»).
3. Луніна І.О. Державні фінанси України у перехідний період / І.О. Луніна. - Харків: Форт, 2000. – 296 с.
4. Рейснер М.А. Государство / Пособие к лекциям по общему учению о государстве / М.А. Рейснер. – М.: Типография Т-ва И.Д. Сытина. – 1911. – 291 с.
5. Циммерманн Х. Муниципальные финансы: учебник. / Хорст Циммерманн / [пер. с нем.]. – М.: Изд-во «Дело и Сервис». – 2003. – 352 с.