

УДК 336

¹*И.А. Ангелина, ²С.В. Салита*

¹ГО ВО «Донецкий национальный университет экономики и торговли им. Михаила Туган-Барановского», Донецк, email: irinaangelina5566@gmail.com

²Государственная организация высшего профессионального образования «Луганский национальный университет имени Владимира Даля», Луганск, email: svetlanaluga@yandex.ru

ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ ФОРМИРОВАНИЯ ФИНАНСОВОЙ СИСТЕМЫ

Ключевые слова: финансы, местный бюджет, федеративное государство, унитарное государство, финансовая система, доходы местных бюджетов.

Представлена классификация стран по особенностям организации их местных бюджетов, которая состоит из 4 групп (значительная самостоятельность и широкие налоговые полномочия региональных и местных органов власти; особенно высока доля местных бюджетов в финансировании социальных расходов; высокий уровень автономности бюджетов в сочетании с развитой системой их сотрудничества; сравнительно наименьшая автономия местных бюджетов, значительная финансовая зависимость регионов от центрального бюджета). Систематизированы особенности формирования и использования средств местных бюджетов в зарубежных странах по двум критериям, а именно: особенности формирования средств местных бюджетов и основные направления использования средств местных бюджетов. Рассмотрена трехуровневая бюджетная система Российской Федерации (федеральный бюджет и бюджеты государственных внебюджетных фондов; Бюджеты субъектов Российской Федерации и бюджеты территориальных государственных внебюджетных фондов; местные бюджеты (бюджеты муниципальных районов, бюджеты городских округов, бюджеты внутригородских муниципальных образований городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга; бюджеты городских и сельских поселений)). Результаты проведенного исследования позволят органам государственного регулирования использовать подобную информацию с целью объективного определения текущей ситуации, оценки перспектив и разработки методов формирования финансовой системы.

¹*I.A. Angelina, ²S.V. Salita*

¹SOHE «Donetsk National University of Economics and Trade named after Mikhail Tugan-Baranovsky», Donetsk, email: irinaangelina5566@gmail.com

²Lugansk National University named after Vladimir Dal, Lugansk, email: svetlanaluga@yandex.ru

FOREIGN EXPERIENCE IN FORMING THE FINANCIAL SYSTEM

Keywords: finance, local budget, federal state, unitary state, financial system, local budget revenues.

A classification of countries according to the peculiarities of the organization of their local budgets is presented, which consists of 4 groups (significant independence and broad tax powers of regional and local authorities; the share of local budgets in financing social spending is especially high; a high level of autonomy of budgets, combined with a developed system of their cooperation; relatively less autonomy of local budgets, significant financial dependence of the regions on the central budget). The features of the formation and use of local budget funds in foreign countries are systematized according to two criteria, namely: the features of the formation of local budget funds and the main directions for the use of local budget funds. The three-level budget system of the Russian Federation is considered (the federal budget and the budgets of state off-budget funds; Budgets of the constituent entities of the Russian Federation and the budgets of territorial state extra-budgetary funds; local budgets (budgets of municipal districts, budgets of urban districts, budgets of intra-city municipalities of federal cities of Moscow and St. Petersburg; budgets of urban and rural settlements). The results of the study will allow state regulatory authorities to use such information in order to objectively determine the current situation, assess prospects and develop methods for forming the financial system.

Любое демократическое государство пытается обеспечить надлежащий уровень местного самоуправления. Важным в этом аспекте является вопрос состояния финансовых и экономических основ местного самоуправления, затрагивающий, прежде

всего, интересы населения соответствующей страны. Речь идет, прежде всего, о местных бюджетах, из которых финансируются почти все местные расходы.

Важность исследований по проблеме зарубежного опыта формирования

финансовой системы обоснована в исследованиях зарубежных и отечественных авторов: Богачевой О.С., Кисиева З.Э., Нехайчука Ю.С., Нехайчука Д.В., Токаевой С.К., Янгирова А.В., Яндимировой А.А. [1-4] и других.

Актуальность вопросов формирования финансовой системы заставляет также обратиться к зарубежному опыту в данной области, с тем, чтобы выявить бюджетные показатели федеративных и унитарных государств и их особенности формирования финансовой системы на муниципальном уровне.

Цель исследования

Целью исследования является оценка зарубежного опыта формирования финансовой системы. Именно определение ключевых особенностей формирования доходов на муниципальном уровне позволяют сделать выводы о формировании финансовой системы в целом.

Материал и методы исследования

Информационную базу исследования составили данные Налогового кодекса Российской Федерации (<https://www.nalog.gov.ru>), Бюджетного кодекса Российской Федерации (<http://www.zakonrf.info>), статистики формирования финансовой системы 21 страны (Российская Федерация, США, Канада, Австралия, Япония, Великобритания, Дания, Норвегия, Финляндия, Швеция, Германия, Австрия, Швейцария, Франция, Греция, Италия, Бельгия, Нидерланды, Португалия, Испания, Польша), научные публикации в области муниципальных и местных бюджетов. В качестве ключевого критерия выбора стран в зависимости от подходов к организации межбюджетных отношений, особенностей применения принципов бюджетного федерализма, соотношения функций органов власти на разных уровнях бюджетной системы было исследование, проведенное Г. Хьюзом и С. Смитом [3].

В процессе подготовки исследования использовались современные методы проведения научных исследований, системный и комплексный подходы, метод сравнительного анализа. Сравнительный анализ оценки структуры расходов местных бюджетов некоторых федеративных и унитарных государств за период 2015-2021 гг. был проведен с соблюдением ряда этапов.

Результаты исследования и их обсуждение

Система местных бюджетов может включать различные виды бюджетов, а именно: бюджеты территориальных общин и других органов местного самоуправления, а также бюджеты государственных образований, являющихся субъектами федерации (например, бюджеты земель в ФРГ, штатов в США, субъектов федераций в Российской Федерации) [1].

Местные бюджеты состоят из доходной и расходной части. Безусловно, доходы и расходы местных бюджетов являются взаимосвязанными категориями. Доходы местных бюджетов формируются как от налоговых, так и неналоговых поступлений. Налоговые бюджетные поступления (к которым относятся доходы налогов, сборов, других обязательных платежей) являются базисом бюджетных доходов. Неналоговые доходы играют гораздо меньшую роль в составе доходов местных бюджетов, чем налоговые. Поступления от неналоговых доходов колеблются в среднем от 10 до 30%. Так, в доходах местных бюджетов Бельгии неналоговые доходы несколько превышают 30%, в доходах муниципалитетов США – 27%, Швеции – 15%, Норвегии – 14,5%, Австрии и Великобритании – 14%. Также важной утечкой доходов и финансирования расходов местных бюджетов являются различные межбюджетные трансферты (гранты, государственные дотации, субвенции и субсидии), а также заимствования [4].

Результатом указанных тенденций в сфере местных финансов и межбюджетных отношений стало формирование нового смешанного типа организации межбюджетных финансовых отношений, сочетающего в себе принципы, как бюджетного унитаризма, так и бюджетного федерализма. Следует отметить тот факт, что смешанный тип межбюджетных отношений стал характерным для большинства развитых стран. В то же время в каждой стране сохранились свои особенности организации местных финансов, что создает определенные трудности в формализации основных принципов организации местных финансов в зарубежных странах.



Рис. 1. Классификация стран по особенностям организации их местных бюджетов

Одной из удачных попыток осуществить классификацию 19 стран Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) в зависимости от подходов к организации межбюджетных отношений, особенностей применения принципов бюджетного федерализма, соотношения функций органов власти на разных уровнях бюджетной системы было исследование, проведенное Г. Хьюзом и С. Смитом [3]. По нашему мнению, классификация, предложенная данными исследователями, достаточно исчерпывающая и может быть применена и к другим странам, которые не входят в данную организацию (рис. 1).

Следует отметить, что сложившаяся система организации бюджетов и межбюджетных отношений не является

устоявшейся, а постоянно развивается и совершенствуется. Наиболее характерной тенденцией при этом является постоянное движение в направлении повышения децентрализации управления, как в развитых странах, так и странах с переходной экономикой.

Анализируемые страны распределены в четыре группы согласно классификации Г. Хьюза и С. Смита. Участие государства в местных бюджетах путем предоставления трансфертов отличается даже внутри каждой выделенной группы стран. Например, в первой группе представлены страны, в которых местным бюджетам предоставлена самостоятельность в принятии решений и решении большинства местных задач. В этой же группе находится Великобрита-

тания со значительным преобладанием доли трансфертов государства в составе доходов местных бюджетов, но все трансферты местным бюджетам в Великобритании носят нецелевой характер и органы местного самоуправления автономны в распоряжении данными средствами. В современной практике организации межправительственных финансовых отношений ярко проявилась тенденция повышения уровня бюджетной децентрализации во всех рассматриваемых странах. С другой стороны, системы организации межбюджетных отношений в каждой стране характеризуются как разными уровнями децентрализации местных бюджетов по доходам и расходам, так и разным соотношением средств, аккумулированных из собственных источников финансирования и полученных межбюджетных трансфертов.

В отдельных странах доходы местных бюджетов формируются по-разному, однако можно выделить четыре основных источника наполнения доходной части местных бюджетов: налоги, неналоговые поступления, субсидии и дотации из центрального бюджета, ссуды (кредиты). Одним из важнейших источников доходов местных бюджетов являются налоги. Уровень доходов от налогов колеблется достаточно обширно. В Италии, Ирландии и Нидерландах он самый низкий и составляет менее 10% доходов местных бюджетов. В Бельгии, Франции, Германии, Дании, Великобритании доходы местных налогов превышают 20% бюджетных доходов. В Дании и Франции данная статья доходов превышает 40% [2].

Система местного налогообложения в странах очень многообразна. В Японии она насчитывает около 30 видов местных налогов, в Италии – более 30, во Франции – более 50, в Бельгии – около 100, в Российской Федерации – 3 (земельный налог; налог на имущество физических лиц; торговый сбор), а в Великобритании их только 2 [2, 5].

Рассмотрим опыт зарубежных стран формирования и использования средств местных бюджетов на примере отдельных стран согласно группированию по особенностям организации их местных бюджетов (рис. 2) [2-4].

Важные вопросы усовершенствования использования бюджетных средств связаны с разграничением их между государственным и местными уровнями управления. Сравнить пропорции разграничения функций между уровнями финансовой системы в разных странах позволяет показатель централизации, характеризующий долю расходов центрального правительства в полном объеме расходов бюджетной системы.

Развитые государства имеют разные модели централизации финансовой системы. В унитарных государствах в целом наблюдается несколько более высокий уровень централизации, а в федеративных, где финансовая система трехуровневая, несколько меньше. Так, в США этот показатель составляет 57%, во Франции – 71%, в Канаде – 40%. Анализируя формирование денежной политики устойчивого развития местных бюджетов развитых стран мира, можно сделать вывод об усилении их социальной направленности. Именно для удовлетворения социальных потребностей человека была направлена финансовая политика таких государств, как США, Великобритания, Франция, Германия, Швеция, Российская Федерация. Высочайший уровень обеспечения социальных потребностей населения за счет бюджетного финансирования характерен для скандинавских стран, в частности Швеции [2]. В расходах местных бюджетов значительную часть составляют ассигнования на социально-культурные объекты. Это, прежде всего, расходы на начальные и средние школы. В Германии эти расходы составляют 25% расходов местных бюджетов, в Японии и Франции – более 33%, а в бюджетах Великобритании и США – более 40%. В ряде стран (Германия, США) за счет территориальных бюджетов возмещаются расходы на высшие учебные заведения. За счет местных бюджетов финансируется и здравоохранение. В Норвегии, Швеции, Финляндии эти расходы составляют более 50% бюджетных расходов [2].

Экономика России – 6-я экономика среди стран мира по объему ВВП. В состав финансовой системы Российской Федерации входят:

1) финансы хозяйственных субъектов (коммерческие и некоммерческие предприятия, организации и учреждения, а также финансовые посредники);

2) государственные и муниципальные финансы, состоящие из бюджетной системы, внебюджетных целевых государственных и муниципальных фондов, государственного кредита.

Бюджетная система Российской Федерации, которая начала строиться в 1991 году – это основанная на экономических отношениях и государственном устройстве, регулируемая нормами права совокупность федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации, местных бюджетов и бюджетов государственных внебюджетных фондов.

Группа I Великобритания	Группа II Швеция, Норвегия, Дания, Финляндия	Группа III Германия	Группа IV Франция
Особенности формирования средств местных бюджетов			
Доля местных бюджетов в бюджетной системе колеблется на уровне 30%. Главный источник местных бюджетов – муниципальный налог (в зависимости от стоимости имущества и количества взрослых членов семьи). Расходы местных бюджетов делятся на текущие и капитальные (капитальные покрываются за счет ссуд, а источником текущего финансирования являются налоги).	Особенностью финансов Норвегии является то, что внешнего долга у страны нет. Проблемы бюджетного дефицита в стране нет также, несмотря на традиционно высокий уровень бюджетных расходов и социальных обязательств правительства. В Финляндии с середины 1990-х годов одним из приоритетов бюджетных расходов является развитие науки. Уровень расходов на научно-исследовательские работы в % по отношению к ВВП является одним из самых высоких в мире.	В правительственном проекте местных бюджетов расходы планируются на 2-3% больше, чем в прошлом. Проект должен удовлетворять критериям бюджетной политики.	Местные органы власти осуществляют крупные капиталовложения – более 52% всех капитальных государственных расходов. Доля налогов в местном бюджете – 40%, субсидий – 30%, собственные поступления и ссуды 30%. Местные бюджеты, как правило, дефицитны и нуждаются в дополнительных ресурсах для финансирования собственных программ. Местные бюджеты Франции по части расходов состоят из двух основных разделов: бюджеты текущей деятельности (функциональный) и бюджеты нового строительства (инвестирования).
Основные направления использования средств местных бюджетов			
Жилищное и путевое хозяйство, образование, местная власть и самоуправление, судебная система, полиция, мероприятия по охране окружающей среды.	Социальная сфера является приоритетом финансовой политики. Кроме того, что большая доля социальных услуг в скандинавских странах бесплатна, они очень разнообразны по формам и доступны всем гражданам.	Структура расходов, направлена на финансирование министерств образования, по делам семьи, пожилых людей, женщин и молодежи, иностранных дел, экономического развития и сотрудничества. Наибольшую группу расходов составляют социальные выплаты.	В стране более трети всех текущих расходов местных органов власти приходится на содержание административно-силового аппарата (полиция, гражданская оборона, пожарная охрана, управление), треть – на образование, культуру; важной статьёй затрат является развитие инфраструктуры.

Рис. 2. Особенности формирования и использования средств местных бюджетов в зарубежных странах

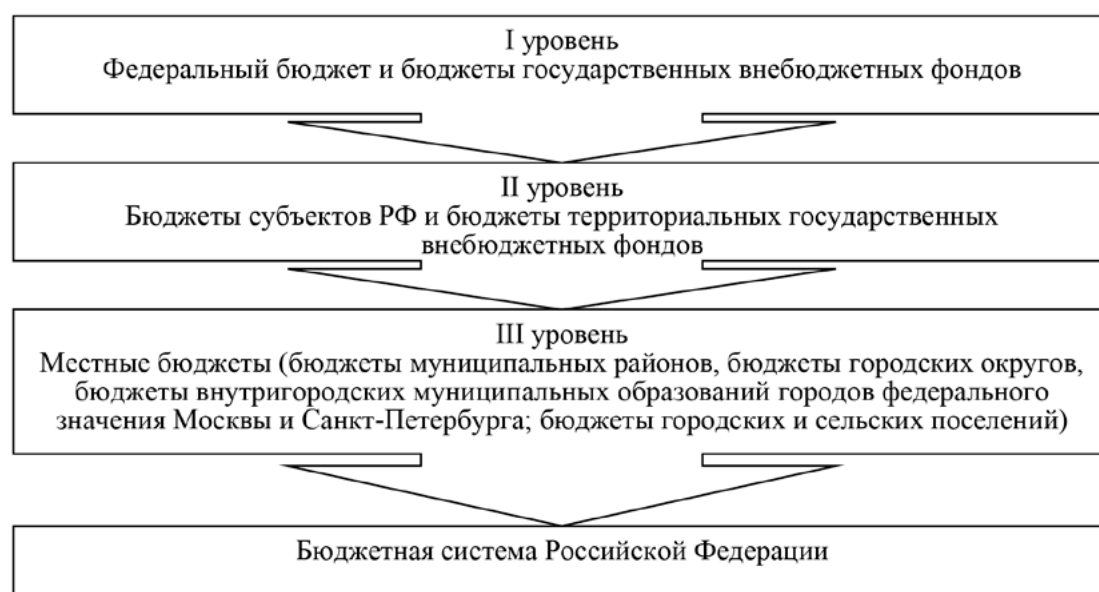


Рис. 3. Трехуровневая бюджетная система Российской Федерации

Как отмечалось выше, в Российской Федерации сложилась трехуровневая бюджетная система (рис. 3) [5-7].

В рамках исследуемого вопроса в данной статье, остановимся более детально на третьем уровне бюджетной системы России.

Третий уровень бюджетной системы РФ составляют местные бюджеты (бюджеты муниципальных образований), назначенные для финансового обеспечения задач и функций, возложенных на органы местного самоуправления. В соответствии с Федеральным Законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» с 2006 года местные бюджеты делятся на бюджеты двух уровней: муниципальных районов и городских округов, поселений.

Таким образом, местные бюджеты играют важную роль в социально-экономическом развитии, обеспечении финансирования детских дошкольных учреждений, школ, медицинских и социальных учреждений местного уровня. Их доходы формируются за счет собственных доходов и отчислений от федеральных и региональных бюджетов, регулирующих налоги и сборы. В местные бюджеты поступают следующие виды доходов:

- доходы от использования имущества находящегося в муниципальной собственности;
- доходы от платных услуг, предоставляемые бюджетными учреждениями, находящимися в ведении местных органов самоуправления;
- ассигнование на финансирование отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления;
- ассигнование на финансирование реализации федеральных законов и законов субъектов Российской Федерации;
- ассигнование на компенсацию дополнительных расходов, которые возникли в результате решений органов государственной власти, которые приводят к увеличению расходов или уменьшению доходов бюджетов муниципальных образований; другие неналоговые доходы.

Выводы

В результате проведенных исследований можно сделать вывод, что международный опыт свидетельствует о том, что способность органов местного управления оказывать высококачественные социальные услуги, улучшать условия жизни своих граждан, совершенствовать инфраструктуру и привлекать необходимые

ресурсы, отвечающие их потребностям, базируется на следующих постулатах: рациональном распределении расходных обязательств между разными уровнями власти, сильной и надежной базе доходов со значительной долей собственных средств; оптимальном размере территориальной общины базового уровня и рациональном решении вопроса укрупнения или объединения общин для достижения их общих целей; стратегии развития, которая базируется на инициативе снизу, предполагает, собственно, выделение обществом потребностей и приоритетов, и мобилизует общину на поиск ресурсов, необходимых для последовательного достижения целей развития.

Исходя из зарубежного опыта, можно сделать следующий вывод, что приоритетные задачи бюджетной политики, определяющие стратегию развития России, заключаются в следующем: интеграция бюджетного планирования в процесс формирования и реализации долгосрочной стратегии развития страны путем полномасштабного внедрения

программно-целевого принципа организации деятельности органов исполнительной власти и, соответственно, программных бюджетов; создание в рамках переходного периода предпосылок для введения, начиная с 2022 года, правил использования нефтегазовых доходов и ограничений размера дефицита федерального бюджета; улучшение условий жизни граждан, адресное решение социальных проблем, повышения качества государственных и муниципальных услуг, стимулирование инновационного развития страны; повышение отдачи от использования государственных затрат, в том числе за счет формирования рациональной сети государственных учреждений, усовершенствование перечня и улучшение качества оказываемых ими услуг; эффективная децентрализация полномочий публично-правовых образований. Реализация данных направлений будет способствовать повышению уровня функциональной адаптивности национальной системы финансового регулирования местных доходов.

Библиографический список

1. Нехайчук Ю.С., Нехайчук Д.В. Зарубежный опыт оптимизации дефицита бюджета муниципальных образований // Инновационная наука. 2017. Т. 1. № 3. С. 197–203.
2. Янгиров А.В., Янмирова А.А. Зарубежный опыт обеспечения устойчивости и сбалансированности местных бюджетов // Экономика, предпринимательство и право. 2017. Т. 7. № 1. С. 43–48.
3. Богачева О. Становление российской модели бюджетного федерализма // Вопросы экономики. 1995. № 8. С. 32.
4. Токаева С.К., Кисиев З.Э. Проблемы формирования местных бюджетов // Научные известия. 2016. № 4. С. 48–51.
5. Налоговый кодекс Российской Федерации (часть первая) от 31.07.1998 N 146-ФЗ (ред. от 28.12.2022) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2023). [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_19671/c2a293c02a125727a5f7f10918aa8 (дата обращения 10.03.2023).
6. Действующие в РФ налоги и сборы. [Электронный ресурс]. URL: <https://www.nalog.gov.ru/rn77/taxation/taxes/> (дата обращения 10.03.2023).
7. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 г. №145-ФЗ. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.zakonrf.info> (дата обращения 10.03.2023).