

Мирослав ТРЕЩОВ
професор кафедри
управління та адміністрування
Дніпропетровського державного
університету внутрішніх справ,
доктор наук з державного управління

ДЕЦЕНТРАЛІЗОВАНА МОДЕЛЬ БЮДЖЕТНОГО ФЕДЕРАЛІЗМУ ЯК ТЕХНОЛОГІЯ АЛЬТЕРНАТИВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ СПОРІВ МІЖ ОРГАНАМИ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ

У науковій сфері виділяють дві основні моделі бюджетного федералізму – децентралізовану, яка представлена в США, Канаді, Великій Британії, Австралії та Японії, і кооперативну, що дістала поширення у ФРН, Австрії, Швейцарії, Данії, Норвегії, Швеції та Фінляндії.

Головними характеристиками децентралізованої моделі бюджетного федералізму є:

– пріоритетна відповідальність центрального уряду за макроекономічну стабілізацію та перерозподіл національного доходу, а регіональної та територіальної влади – переважно за надання публічних послуг громадянам, що не виключає продукування частини з них на центральному рівні;

– високий рівень організаційної і законодавчої самостійності та фінансової незалежності місцевого самоврядування, що уособлюється в невтручанні центрального уряду в бюджетний процес територій, відсутності політики виправлення горизонтальних дисбалансів місцевих бюджетів та допомоги у покритті їх дефіцитів, а також персональній відповідальності місцевого самоврядування щодо запозичень;

– мінімізація перерозподільних процесів у бюджетно-податковій сфері та надання кожному рівню влади дохідної бази відповідно до видаткових повноважень. При цьому центральне бюджетно-податкове законодавство превалює над регіональним бюджетним законодавством, чим забезпечується пріоритетність державних інтересів над інтересами територій;

– використання правила «один податок – один бюджет», що забезпечує «неперехрещення» податків, та навіть наявність окремих федеральних і місцевих податкових служб. Податки, які зараховуються до доходів центрального бюджету – податок на прибуток юридичних осіб та прибутковий податок з громадян, митні платежі та акцизи. Дохідна ж частина місцевих бюджетів складається з майнових податків (в тому числі податку на землю) та податків на товари і послуги. Крім того регіональним і місцевим органам влади в багатьох випадках надається право запроваджувати будь-які податки та обов'язкові платежі, які не впливають на порушення міжрегіональної і зовнішньої торгівлі держави.

Головним позитивним аспектом децентралізованої моделі бюджетного федералізму вважаємо стимулювання територій до саморозвитку, подолання настроїв «утриманців» з боку територій-реципієнтів та сепаратистських настроїв територій-донорів, надання більших можливостей місцевим політичним і бізнес-елітам довести свою ефективність, а громадянам – визначити пріоритети місцевого розвитку. Водночас зростають ризики порушення цілісності держав, які використовують модель бюджетного федералізму, внаслідок посилення позицій регіональних лідерів та природного бажання економічно розвинених територій до мінімізації контролю з боку державних органів влади і реквізиції доходів для підтримки інших територій. Вплив державних органів влади на органи місцевого самоврядування може мати як конструктивний, так і деструктивний характер. Однак посилення їх влади спричинить негативний ефект на розвиток країни в цілому та стимулюватиме конфлікт між центром і територіями.

Типовий приклад практичного втілення децентралізованої конкурентної моделі бюджетного федералізму – бюджетна система США. Це трирівнева система, яка включає федеральний бюджет, бюджети 50 штатів та понад 80 тисяч місцевих бюджетів (муніципалітетів, графств, об'єднань міст, шкільних та спеціальних округів). Також вона включає довірчі фонди. Сфери відповідальності федерального уряду, урядів штатів та муніципальних органів управління чітко відокремлені. Кожен рівень влади самостійно формує та затверджує бюджет і проводить незалежну податкову і боргову політику.

Штати і муніципалітети не несуть відповідальності за борги федерального уряду і навпаки. Бюджети штатів не є складниками федерального бюджету, а бюджети муніципалітетів – бюджетів штатів. При цьому федеральне законодавство є пріоритетним, оскільки є гарантом захисту національних інтересів [1]. Види податків, податкові ставки та обсяги обов'язкових платежів розподіляються між рівнями бюджетної системи так, щоб забезпечити виконання владних повноважень та не створити надмірного податкового навантаження на громадян. Рівні податків закріплені за місцевими бюджетами, дохідна частина яких переважно формується за рахунок власних надходжень. Право встановлювати податки надано не лише федеральному уряду, а й урядам штатів та органам місцевого самоврядування. Федеральний уряд не ставить за мету вирівнювання фінансових можливостей територій з нижчим за середній податковим потенціалом, натомість може надавати цільову фінансову допомогу [2, с. 110]. До видатків федерального бюджету віднесено ті, які мають загальнодержавне значення – видатки на оборону, міжнародну діяльність, утримання державного апарату, управління державним боргом, фінансову підтримку пріоритетних галузей економіки. На рівні штатів та муніципалітетів забезпечується надання публічних послуг, утримання місцевого господарства та адміністративні видатки органів регіональної і місцевої влади.

Федеральні податки єдині і обов'язкові для всіх мешканців, а от податки штатів і муніципалітетів значно відрізняються залежно від пріоритетів визначених на місцевому рівні. Це набуває важливості в умовах децентралізації влади. У дохідній частині федерального бюджету превалюють прямі податки, бюджетів штатів – непрямі, муніципалітетів – прямі та податки на власність. При цьому федеральні податки стягуються за прогресивною фіскальною шкалою, що перекладає навантаження щодо фінансування загальнодержавних потреб на заможні верстви населення та успішні бізнес-структури. Для податків, які зараховуються до дохідної частини бюджетів штатів та місцевих бюджетів, характерною є або «плюска» (фіксована) ставка оподаткування, або регресивна, що сприяє рівномірному розподілу податкового навантаження.

Найбільшими за обсягами податками, які зараховуються до федерального бюджету, є прибутковий податок з громадян та податок на прибуток юридичних осіб. Одним з головних джерел наповнення дохідної частини бюджетів штатів є податок з продажу, дохідної частини місцевих бюджетів – податок на нерухомість, податок з продажу, прибутковий податок з громадян, місцевий податок на прибуток юридичних осіб та різноманітні місцеві збори і інші надходження. Проте муніципалітети не є абсолютно вільними у виборі власної податкової політики, оскільки дозвіл на стягнення тих чи інших податків надає уряд штатів.

Фактично розподіл податкових джерел та широкі права штатів і муніципалітетів у бюджетно-податковій сфері є як механізм вирівнювання вертикального податкового дисбалансу, так і стимулювання розвитку територій і врахування потреб членів територіальної громади. Для реалізації загальнодержавних пріоритетів та реалізації федеральної політики розвитку регіонів і територій створена система федеральних цільових програм, фінансування яких проводиться за рахунок цільових трансфертів на умовах зустрічного фінансування, коли допомога виділяється з бюджету вищого рівня влади лише за умови співфінансування з нижчим рівнем влади. Цей механізм застосовується при виділенні близько половини загального обсягу фінансової допомоги. У США діє понад 500 програм, які покривають понад 20 % потреб штатів і муніципалітетів у видатках та спрямовуються насамперед на фінансування адресної соціальної допомоги [3, с. 18, 23].

У моделі міжбюджетних трансфертів превалюють два типи цільових грантів (в українській практиці – субвенції) – «блок-карти» та «категорійні гранти». «Блок-карти» використовуються для фінансування декількох видаткових статей при встановленні обмежень щодо перерозподілу коштів між цими статтями. Вони спрямовуються на фінансування видатків на соціальне забезпечення, охорону здоров'я та інші видатки соціального характеру. «Категорійні гранти» спрямовуються на фінансування чітко визначених програм. У США застосовуються всі види спеціальних грантів: проектні, формульні, проектні формульні, гранти з відкритим фінансуванням, особливі гранти. Задля обмеження збільшення видатків федерального бюджету більшість грантів має характер закритого фінансування із визначеним максимумом видатків.

Як висновок констатуємо, що децентралізована модель бюджетного федералізму є не лише технологією стимулювання, а й альтернативним примусом органів публічної

влади всіх рівнів до злагоджених дій щодо досягнення бажаного рівня розвитку економіки за можливості формування альтернативних конкурентних моделей розвитку територій та наявності унікальної системи відносин між державними органами влади і органами місцевого самоврядування за вертикаллю та горизонталлю. При цьому розвиток регіонів можливий як за допомогою стратегії вирішення конфліктів і пошуку компромісів, так і за допомогою дії руйнівних конкурентних стратегій на місцевому рівні.

1. Macrofederalism and local finance: ed. by A. Shah, Washington, 2008. 362 s.
2. Срождинова З. Х. Межбюджетные отношения : учеб. пособ. Ташкент : InfoCOM.UZ, 2010. 140 с.
3. Shah A. Rethinking Fiscal Federalism. Federations. 2007. № 6 (1). S. 9 – 25.

Надія ФІСУНЕНКО

доцент кафедри аналітичної
економіки та менеджменту
Дніпропетровського державного
університету внутрішніх справ,
кандидат економічних наук

ПРОБЛЕМИ ЗАСТОСУВАННЯ МЕДІАЦІЇ В МЕНЕДЖМЕНТІ

Організаційна робота всередині колективу не роздільна від діяльності по підготовці, прийняттю та реалізації управлінських рішень. Навпаки, одне рішення впливає на інше, перше є передумовою другого. Тому конфлікти в організаційних відносинах пов'язаних безпосередньо з управлінськими рішеннями є повсякденним життям. Проте діяльність з реалізації управлінських рішень специфічна, тому дані конфлікти вимагають особливого дослідження. Гострі конфліктні ситуації, що виникають в процесі прийняття рішень, а також в ході їх реалізації, обумовлені діалектикою цілей і засобів, а також цілей і результатів.

Мета і реалізація управлінського рішення вимагає налагодженої систематичності інформації, що забезпечує прямий і зворотній зв'язок між статусними ланками організації, між її членами, керівниками і підлеглими. Неповнота, суперечливість інформаційних потоків, а тим більше відсутність потрібної інформації для виконавців, продукують велику кількість варіантів розуміння або нерозуміння розв'язуваних проблем, чуток, інтерпретацій фактів, аргументів на користь того чи іншого суб'єкту, мотивації дій керівництва і виконавців. Тільки вчасна і точна інформація дозволить будь-якій ланці організації сформулювати своє місце і роль в розробці рішення і звільнить від надуманих конфліктів з іншими ланками.

Відкрита (по можливості) інформація про хід підготовки і прийняття рішення дасть можливість краще зрозуміти цілісність цього процесу. Як наголошують практики, в повній мірі, зробити це неможливо – рішення, особливо великі, зумовлюються великою кількістю факторів, що включають об'єктивні тлумачення інтересів суспільства, об'єктивне розуміння інформації: неоднозначність гри різних груп тиску, прагненням людини, яка приймає рішення, забезпечити собі умовну перевагу, бажанням досягти перемоги над партнером силою ідеї, фізичним станом, або, навпаки, схильністю відповідальної особи до сумнівів, натиском з боку його оточення.

Сам аналіз процесу і методів прийняття рішень, документів і аргументів «за» і «проти» представляє найважливіший елемент інформації для членів організації і громадськості, що знімає неконструктивні конфлікти або сприяє їх перетворенню в конструктивні [25, с. 43].

Як стверджують в свої дослідженнях науковці Insam A., Lichtenauer B., Poirier A. C., Sochart C. «конфліктність або безконфліктність, характер і гострота конфліктності, узгодженість або її відсутність в разі виникнення конфліктних ситуацій при прийнятті та реалізації рішень у величезній мірі залежить від якостей лідера, відповідального за цей найважливіший процес. Адже мова йде про вибір і реалізації такого проекту дій, який би забезпечив єдність колективу, позитивну кооперацію в процесі досягнення очікуваного загального результату. Мистецтво керівництва включає здатність приймати рішення