

КРИТИКА И БИБЛИОГРАФИЯ

ДОСТИЖЕНИЯ И ПРОБЛЕМЫ ФИНАНСОВОЙ ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИИ В УКРАИНЕ

Важными аспектами развития и функционирования национального государства являются формирование адекватных отношений между уровнями власти, поиск оптимального сочетания централизма и местной автономии. Эти вопросы актуальны и для Украины, где рыночные преобразования экономики заметно продвинулись вперед, в то время как структурные реформы сектора государственного управления еще далеки от своего завершения. Поэтому, на наш взгляд, рецензируемый труд ¹, посвященный исследованию вопросов финансовой децентрализации в Украине, осуществленному известными в этой области специалистами Школы политических исследований имени Эндрю Янга Университета штата Джорджия (США), будет представлять особый интерес для отечественных ученых и практиков в сфере государственных финансов. Авторы книги владеют первичной информацией об объекте исследования, поскольку, например, В. Серск длительное время работал в нашей стране, оказывая консультативную помощь при подготовке проектов базовых нормативных актов и практическом формировании межбюджетных отношений.

Книга начинается разделом, в котором авторы обобщили исследования последствий децентрализации государственного управления для экономического роста в странах с переходной экономикой, снижения уровня бедности, уменьшения коррумпированности государства и т. д. Самый важный мировой опыт, который следует принимать во внимание в Украине при осуществлении децентрализации, формулируется следующим образом: “Во-первых, в зависимости от вида децентрализации она может вести как к очень позитивным, так, вероятно, и к достаточно негативным результатам. Во-вторых, влияние децентрализации может выходить далеко за пределы чисто финансовых вопросов..; она может менять общие макроэкономические показатели экономики в целом и способствовать усилению или ослаблению ключевых институций и процессов (таких как демократическое управление либо способность к преодолению коррупции и бедности) страны в целом” (с. 11–12).

Анализируя особенности межбюджетных отношений в период до принятия Бюджетного кодекса, авторы подчеркивают, что ситуация в области финансов местных органов власти характеризовалась наличием так называемого “мягкого бюджетного ограничения” (soft budget constraint), когда составляющие сектора государственного управления низшего уровня выполняли свои обязанности, рассчитывая на практически неограниченную финансовую помощь от органов власти центрального уровня, что, конечно, не способствовало финансовой дисциплине и подотчетности. На основе статистических данных о выполнении сводных местных бюджетов Украины в 1995–2000 гг. убедительно продемонстрированы конкретные негативные последствия такой ситуации для местных бюджетов, которые в определенной степени были преодолены благодаря принятию в 2001 г. Бюджетного кодекса.

¹ Martinez-Vazquez J., Thirsk W. R. Fiscal Decentralization in Ukraine: Accomplishments and Challenges in the Transition. New York. “Nova Science Publishers, Inc.”, 2011, 173 p.

В главной части исследования проанализированы изменения, происходившие в основных сферах межбюджетных отношений в Украине после принятия Бюджетного кодекса. С его помощью решено немало проблем, связанных с вертикальным распределением расходных полномочий в Украине, в частности, четко распределены полномочия по осуществлению расходов между уровнями бюджетной системы (согласно принципу субсидиарности), на законодательном уровне отменены непрофинансированные мандаты. Также были заложены основы для развития местной финансовой автономии (благодаря делению расходов местных бюджетов на делегированные и собственные), стало прозрачнее и объективнее распределение межбюджетных трансфертов (из-за введения нормативного подхода).

Вместе с тем авторы отмечают, что новые механизмы управления бюджетными расходами нельзя считать слишком радикальными, поскольку не решен ряд важных вопросов, касающихся формирования расходной части местного бюджета. Например, в Бюджетном кодексе не предусмотрено введение стимулов для эффективного использования средств местного бюджета; некоторые важные расходные полномочия (касающиеся образования, здравоохранения и др.) закреплены одновременно за несколькими уровнями бюджетной системы без четкого определения компетенции каждого из них; не были решены проблемы неэффективного размера административно-территориальных единиц и создания институций для координации действий между разными уровнями власти (с. 71–76). Эти вопросы, без сомнения, могут считаться актуальными и перспективными направлениями реформирования отечественной бюджетной системы и сегодня, поскольку остаются в целом нерешенными и после принятия в 2010 г. новой редакции Бюджетного кодекса.

Отдельный раздел посвящен вопросам формирования доходов местного бюджета. Положительно оценивая их деление на две “корзины”, авторы при этом отмечают, что вторая “корзина” доходов (не учитываемых для определения объема межбюджетных трансфертов) значительно “слабее” по сравнению с первой: ее формируют преимущественно незначительные и нерегулярные доходы. При этом те доходы, которые местные органы власти больше всего контролируют, представлены такими видами, которые не могут существенно наполнять бюджеты, и их доля вряд ли будет расти — что действительно и произошло в дальнейшем. Если в первый год введения Бюджетного кодекса (2001) местные налоги и сборы в доходах местных бюджетов (без учета трансфертов) составляли 2,9%, то в 2010 г. — лишь 1%.

В целом авторы приходят к следующему выводу: хотя формально и не существует жестких ограничений на перераспределение расходов между отдельными статьями местного бюджета, *реальная степень автономии местных органов власти в отношении расходов остается совсем незначительной.*

Одним из видов доходных источников местных органов власти, за счет которых можно было бы повысить уровень их финансовой автономии, авторы небезосновательно считают местный налог на недвижимость. Анализируя его потенциальное значение, они выдвигают ряд предложений, к которым стоило бы прислушаться. Речь идет, в частности, об объединении его с земельным налогом, отказе от метода рыночной оценки налоговой базы, применении его к земле, находящейся в коммерческом пользовании, и т. д.

Также заслуживает внимания точка зрения Х. Мартинеса-Васкеса и В. Серска на возможные изменения в структуре налога с доходов физических лиц (НДФЛ) как самого важного источника доходов местных бюджетов. В книге приводится ряд аргументов в пользу изменения способа зачисления поступлений этого налога в местные бюджеты — перехода к “принципу места проживания” (сейчас практику-

ется “принцип происхождения”). Анализ вопроса о возможности введения дополнительной ставки НДС, которая бы вошла во вторую “корзину” местного бюджета, приводит авторов к выводу, что такая новация либо повлечет за собой нежелательные экономические последствия (в случае зачисления поступлений по “принципу места проживания”), либо – при применении “принципа происхождения” – не будет существенно влиять на наполняемость местных бюджетов.

Разделы 5 и 6 посвящены вопросам межбюджетных трансфертов. Прежде всего, авторы подчеркивают ряд преимуществ формульного распределения трансфертов выравнивания, введенного Бюджетным кодексом, основой которого является определение объема расходов местных бюджетов на базе нормативов. Вместе с тем обращается внимание на то, что в Украине практикуется мешающий бюджетной прозрачности асимметричный подход к определению коэффициента выравнивания, когда для доноров его значение устанавливается на уровне меньше единицы, а для бенефициантов он равен единице (с. 107–108). От себя можем добавить, что такой подход создает также некоторое пространство для проявлений субъективизма со стороны центральных органов государственной власти по поводу доноров государственного бюджета, следовательно, может выступать источником напряженности в отношениях между государством и органами местного самоуправления.

Авторы также обращают внимание на ряд проблем, с которыми на практике сталкивается финансовое выравнивание в Украине.

Первая. Чрезмерная сложность формул для расчета расходной потребности ведет к тому, что местные органы самоуправления оказываются неспособными самостоятельно осуществлять соответствующие расчеты и выяснять, какой объем трансфертов выравнивания они будут получать. Чтобы решить эту проблему, авторы предлагают перейти к *двухфазным* расчетам объема дотации (с. 122–124): на первом этапе осуществляется расчет основных детерминантов расходной потребности; на втором (и это существенно отличает предлагаемый подход от практикуемого сегодня) – рассчитывается расходная потребность исходя не из абсолютных, а из относительных значений показателей, а именно – определяется совокупная расходная потребность отдельной территориальной общины или их объединений на душу населения по отношению к среднему по стране. В результате реализации этого предложения местные органы власти получают в свое распоряжение *одну* формулу, которая позволит очень просто (следовательно, прозрачно) определять их потребность в расходах, поскольку она опирается лишь на один норматив расходов.

Вторая. Недостаточная объективность расчетов, на которых основано определение объема трансфертов. Авторы предлагают следующее: осуществлять предоставление данных для них “нейтральными” органами, не заинтересованными в их сознательной деформации; не использовать асимметричный подход к донорам и бенефициантам трансфертной системы; уменьшить расхождения между формульными расчетами, в основу которых положен критерий “численность населения”, и фактическим наличием бюджетной сети, предоставляющей соответствующие услуги; пересмотреть те компоненты формул, которые стимулируют местные органы власти предоставлять общественные услуги в объеме, который больше или меньше общественно эффективного. Такие элементы предложены для формул расчета расходной потребности отдельных бюджетных отраслей.

Третья. Невысокая прогностическая способность самой формулы для расчета объема доходов местных бюджетов.

Кроме того, авторы подчеркивают необходимость последовательного решения проблем финансового выравнивания на уровне района (с. 135–151) и проведения административно-территориальной реформы.

В последнем разделе книги обобщаются меры по финансовой децентрализации, проведенные в Украине со времени обретения независимости, и выделяются основные выводы, которые нужно сделать из полученных результатов как международным организациям, так и Украине. Самым важным среди этих положений является, на наш взгляд, подытоживание ключевых вопросов, которые нужно решить в будущем. К ним относятся: усиление гибкости местных бюджетов, проведение административно-территориальной реформы, создание на законодательном уровне благоприятных условий для осуществления муниципальных заимствований.

В качестве замечания можно отметить, что было бы лучше, если бы исследование охватывало и период до конца текущего десятилетия, вместе с изменениями, произошедшими после принятия в 2010 г. новой редакции Бюджетного кодекса. Однако это было нереально по чисто техническим причинам, поскольку подготовка такого труда занимает несколько лет, из-за чего невозможно учитывать последние новации в этой сфере. Отмечая высокий научный уровень рецензируемой книги, мы считаем необходимым указать на некоторые неточности, которые, скорее всего, обусловлены сложной и противоречивой украинской терминологией в области финансов. Например, понятие “земельный налог” отождествляется с платой за землю, которая, как известно, включает два разных вида платежей в бюджет: налог на землю и арендную плату за земельные участки. Также, на наш взгляд, больше внимания следовало бы уделить практике распределения целевых субвенций, доля которых в совокупной сумме трансфертных выплат местным бюджетам составляет почти 50%.

В книге произведен политико-экономический анализ тех сложных процессов, которые происходили в финансовом секторе государственного управления Украины в течение последних лет. Поэтому она будет интересна не только иностранному читателю, на которого, прежде всего, и рассчитана, но и отечественным специалистам в области теории и практики государственных финансов, а также всем, для кого важно знать историю реформирования межбюджетных отношений в Украине.

Задекларированный Украиной европейский вектор цивилизационного развития требует учитывать при реформировании бюджетной системы такие европейские ценности, как самоуправление и местная автономия. Украине остается пройти еще очень большой отрезок пути к практической реализации цели, двигаясь дальше в направлении, выбранном в 2001 г. и освещенном в рецензируемой книге.

С. СЛУХАЙ,
профессор, доктор экономических наук.

Поправка. В № 1 за 2012 год на стр. 38 в таблице 2 в последней строке по техническим причинам была допущена ошибка: вместо 17,1 следует читать –17,1.