
ФИНАНСЫ. НАЛОГИ. КРЕДИТ

УДК 336.5

И. А. ЛУНИНА,
*профессор, доктор экономических наук,
завотделом государственных финансов
ГУ “Институт экономики и прогнозирования НАН Украины”
(Киев)*

БЮДЖЕТНАЯ ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЯ: ЦЕЛИ И НАПРАВЛЕНИЯ РЕФОРМ

Обоснованы цели бюджетной децентрализации и ее ключевые задачи, направленные на создание условий для ответственного выполнения функций публичной власти. Доказаны недостатки формирования местных бюджетов Украины, сформировавшие стереотипы пассивного поведения органов местного самоуправления (далее – ОМС). Представлены предложения по перераспределению полномочий центральных и местных органов власти, расширению финансовых возможностей ОМС.

Ключевые слова: бюджетная децентрализация, публичные блага, общественные блага, децентрализация полномочий, органы местного самоуправления, местные бюджеты, дотации выравнивания.

I. A. LUNINA,
*Professor, Doctor of Econ. Sci.,
Head of the Department of Public Finances,
Institute for Economics and Forecasting of the NAS of Ukraine
(Kiev)*

BUDGETARY DECENTRALIZATION: PURPOSES AND DIRECTIONS OF REFORMS

The purposes of a budget decentralization and its key tasks directed to the creation of conditions for the responsible implementation of the public power functions are substantiated. Shortcomings of the formation of Ukraine’s local budgets, which have established some stereotypes of a passive behavior of local self-administration bodies (LSBs), are presented. Propositions concerning the redistribution of authorities between central and local power bodies and the enhancement of a financial ability of LSBs are given.

Keywords: budget decentralization, public benefits, social benefits, decentralization of authorities, local self-administration bodies, local budgets, leveling subsidies.

Необходимым условием формирования эффективного местного самоуправления является децентрализация власти по принятию бюджетных решений (в частности, формированию и использованию средств местных бюджетов). Именно от этих решений зависят предоставление публичных услуг и удовлетворение интересов граждан в разных сферах жизнеобеспечения территорий. Предоставление высококачественных и доступных публичных услуг (административных, социальных и других, оказываемых на соответствующих территориях), согласование местной политики

Лунина Инна Александровна (Lunina Inna Aleksandrovna) – e-mail: ilunina@ukr.net.

социально-экономического развития с реальными интересами территориальных общин — важные составляющие тех проблем, эффективное и быстрое решение которых предусмотрено Концепцией реформирования местного самоуправления и территориальной организации власти в Украине*.

По сообщению Министерства финансов Украины, оно работает над созданием новой модели финансового обеспечения местных бюджетов и межбюджетных отношений, в рамках которой должны быть обеспечены бюджетная автономия и финансовая самостоятельность местных бюджетов, стимулирование общин, способных платить налоги, расширение расходных полномочий местных органов власти путем передачи на финансирование из местных бюджетов отдельных бюджетных программ и учреждений, которые на сегодня финансируются из государственного бюджета**.

Необходимо обратить внимание на то, что решение проблемы бюджетной децентрализации является частью более общей проблемы обеспечения эффективного функционирования многоуровневой бюджетной системы, главное назначение которой состоит в создании условий для эффективного и ответственного выполнения органами власти всех уровней своих функциональных полномочий в пределах ресурсов соответствующих бюджетов. Это означает, что в процессе бюджетной децентрализации должны быть созданы условия для:

— предоставления публичных благ в соответствии с потребностями и предпочтениями местного населения ("самоуправление создается для того, чтобы обеспечивать местные интересы")***;

— повышения ответственности местных органов власти за выполнение закрепленных за ними функций, а следовательно — за эффективность расходов местных бюджетов;

— увеличения расходов местных бюджетов в зависимости от роста собственных доходов и развития экономики соответствующих территорий.

Условия формирования местных бюджетов должны создавать и сохранять заинтересованность ОМС в увеличении доходов и эффективном использовании бюджетных средств.

Согласно выводам Бьюкенена, обсуждение практических реформ бюджетной децентрализации, кроме определения цели соответствующих изменений, требует анализа реальной траектории развития реформируемого процесса и идентификации отправной точки реформ [1].

Анализ местных бюджетов Украины позволяет сделать выводы о том, что существующие подходы к их формированию не создают для местных органов власти экономических стимулов к развитию своих регионов (административно-территориальных единиц), расширению собственной налоговой базы и к эффективному использованию бюджетных средств.

В 2002–2013 гг. расходы местных бюджетов Украины (без бюджета Киева) выросли в 9,1 раза, что значительно опережает динамику налоговых поступлений, которые увеличились лишь в 6,3 раза. В финансировании расходов с каждым годом все более важную роль играют трансферты из государственного бюджета, за счет

* Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 р. № 333-р.

** У Шлапака розповіли, як виглядатиме децентралізація бюджетної системи [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.epravda.com.ua/news/2014/07/7/474119/>.

*** Єжи Регульський: "У реформи місцевого самоврядування буде багато ворогів" [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://society.lb.ua/position/2014/07/15/272846_lektsiya.html.

которых с 2006 г. финансируется более половины расходов местных бюджетов (без бюджета Киева). В 2011–2013 гг. свыше 45% трансфертов носили целевой характер. Следовательно, несмотря на провозглашенные в Бюджетном кодексе Украины (далее – БКУ) принцип самостоятельности местных бюджетов и право ОМС определять направления использования бюджетных средств (ст. 6), наблюдается тенденция к росту их зависимости от централизованных решений.

В общем объеме трансфертов из государственного бюджета наибольшими темпами растут субвенции на предоставление льгот населению (в том числе семьям с детьми), предусмотренных действующим законодательством, и на выполнение государственных программ социальной защиты населения. Такие субвенции местным бюджетам увеличились в 4,8 раза – с 0,6% ВВП в 2002 г. до 2,9% ВВП в 2013 г. Среднегодовой темп их роста превысил 143%, тогда как общей суммы трансфертов – соответственно, 127%. Значительные объемы трансфертов местным бюджетам и опережающая динамика их отдельных составляющих, по нашему мнению, свидетельствуют о том, что распределение задач и расходов между государственным и местными бюджетами требуют уточнения.

Законодательство Украины не содержит четкого распределения функциональных и соответствующих расходных полномочий (в части их бюджетного финансирования) центральных и местных органов власти, а также в системе ОМС. Одинаковые расходы в разных регионах могут финансироваться из разных видов местных бюджетов, хотя за одинаковыми видами бюджетов закреплены одинаковые виды доходов. Это приводит к отсутствию ответственности органов власти за выполнение конкретных функций.

В Законе Украины “О местном самоуправлении” полномочия ОМС сел, поселков, городов делятся на собственные и делегированные. В БКУ, который распределяет расходы между разными видами местных бюджетов, такого разделения нет, а определены лишь расходы, которые учитываются и не учитываются при определении объема межбюджетных трансфертов. Как полагают представители ОМС, расходы, учитываемые при определении объема межбюджетных трансфертов, связаны с выполнением делегированных им полномочий, а потому их финансирование должно обеспечиваться из государственного бюджета Украины [2]. Однако – вопреки изложенным взглядам – анализ норм названных законов не подтверждает соответствия делегированных этим органам полномочий расходам, учитываемым при определении объема межбюджетных трансфертов. Так, согласно ст. 88 БКУ, к расходам, осуществляемым из бюджетов сел, их объединений, поселков, городов районного значения и учитываемым при определении объема межбюджетных трансфертов, отнесены дошкольное образование и общее среднее образование. Между тем “обеспечение получения несовершеннолетними полного общего среднего образования; создание необходимых условий для воспитания детей, молодежи, развития их способностей”, а также организация материально-технического и финансового обеспечения учреждений образования, здравоохранения, культуры, физкультуры и спорта, оздоровительных учреждений, которые принадлежат территориальным общинам или переданы им *, входят в собственные полномочия исполнительных органов сельских, поселковых, городских советов (ст. 32 Закона Украины “О местном самоуправлении”). В последнее время, вопреки положениям этой статьи, Ассоциацией городов Украины

* Фактически в Украине в настоящее время в основу определения полномочий местных органов власти положены не функции, а перечень объектов, находящихся в коммунальной собственности, то есть при распределении полномочий использован не функциональный подход, а пообъектный.

предложено относить все расходы на внешкольное образование к расходам, учитываемым при определении объема межбюджетных трансфертов (с целью децентрализации финансов) [3, с. 14], хотя к делегированным полномочиям исполнительных органов сельских, поселковых, городских советов в сфере внешкольного образования относится лишь организация учета детей дошкольного возраста. По нашему мнению, включение расходов на дошкольное и общее среднее образование в расходы, учитываемые при определении объема межбюджетных трансфертов, объясняется высоким социальным значением образовательных услуг и их важностью в создании равных стартовых условий для подрастающего поколения.

Необходимо также обратить внимание на то, что в системе ОМС распределение функциональных и расходных полномочий осуществлено без учета принципа финансовых возможностей этих органов. За бюджетами сел, их объединений, поселков, городов районного значения закреплен одинаковый перечень функциональных (согласно Закону Украины "О местном самоуправлении") и расходных (согласно БКУ) полномочий. Между тем в Украине 40% из 12 тыс. территориальных общин имеют численность жителей менее 1 тыс. чел., а почти 10% общин – соответственно, менее 500 чел. По некоторым сельским бюджетам доля расходов на управление превышает 80%, что не позволяет финансировать основные функции, закрепленные за ОМС, и приводит к отсутствию источников финансирования инвестиционных расходов, тогда как современные технологии предоставления общественных благ требуют значительных бюджетных инвестиций. Именно поэтому часть полномочий ОМС некоторых сел, поселков, городов районного значения фактически финансируется из районных бюджетов. Кроме того, в течение последнего десятилетия все больше видов расходов местных бюджетов были включены в расходы, учитываемые при определении объема дотаций выравнивания.

Важным фактором, дестимулирующим расширение собственной налоговой базы местных бюджетов, является существующий подход к предоставлению дотаций выравнивания. Так, налоги, учитываемые при определении межбюджетных трансфертов, включены в систему выравнивания без установления каких-либо ограничений в отношении объемов или доли налоговых поступлений местных бюджетов, которые могут быть перечислены в государственный бюджет. Их рост чаще всего влечет за собой или уменьшение трансфертов, которые местные бюджеты получают из государственного, или увеличение средств, которые должны туда перечисляться.

Если до перераспределения доходов их максимальное межрегиональное различие в расчете на душу населения (без Киева) составило в 2007 г. 2,6 (Киевская и Тернопольская области) и в 2012 г. – 2,7 (Днепропетровская и Закарпатская области), то после выравнивания – соответственно, лишь 1,5 (Киевская и Тернопольская области) и 1,2 (АР Крым и Луганская область). До перераспределения доходов максимальное отставание доходов местных бюджетов регионов Украины от среднего их показателя было на уровне 46–47%, тогда как после перераспределения оно уменьшилось до 15,6% в 2007 г. и 8,8% в 2012 г. Вследствие такого перераспределения регионы с более высокими среднедушевыми доходами местных бюджетов до получения дотаций выравнивания нередко оказываются в худших условиях по показателю доходов (табл. 1).

Например, в 2012 г. доходы местных бюджетов Днепропетровской области до трансфертов составляли 142,7% показателя, среднего по регионам Украины, а с учетом дотаций выравнивания – 104,0%. Почти такую же доходную обеспеченность после выравнивания имели Черкасская (104,4%) и Кировоградская (103,6%) области, в которых доходы местных бюджетов до трансфертов были на уровне, соответственно,

93,8% и 85,7% показателя, среднего по регионам Украины. При этом до перераспределения доходы местных бюджетов Харьковской области превышали средний показатель по регионам Украины (108,9%), тогда как после выравнивания они оказались меньше него (91,5%). Следовательно, усилия местных органов власти по развитию экономики существенно не улучшают бюджетную ситуацию, а лишь изменяют структуру доходов. Такие процессы снижают заинтересованность этих органов в создании благоприятных условий для развития экономики региона и расширения собственной налоговой базы, не способствуют решению проблемы детенизации экономики. В частности, местным органам власти проще добиваться получения трансфертов, чем конфликтовать с местными жителями, которые, например, сдавая землю в аренду или работая по найму, не платят налогов. В 2008–2012 гг. расходы местных бюджетов 20 областей Украины превышали сумму налогов, собранных органами государственной налоговой службы на территории соответствующей области (рис.) (в том числе в 9 из них – более чем в 2 раза, а в Закарпатской – более чем в 3,5 раза).

Таблица 1

Выравнивание среднедушевых доходов местных бюджетов регионов Украины*

(% среднего по регионам)

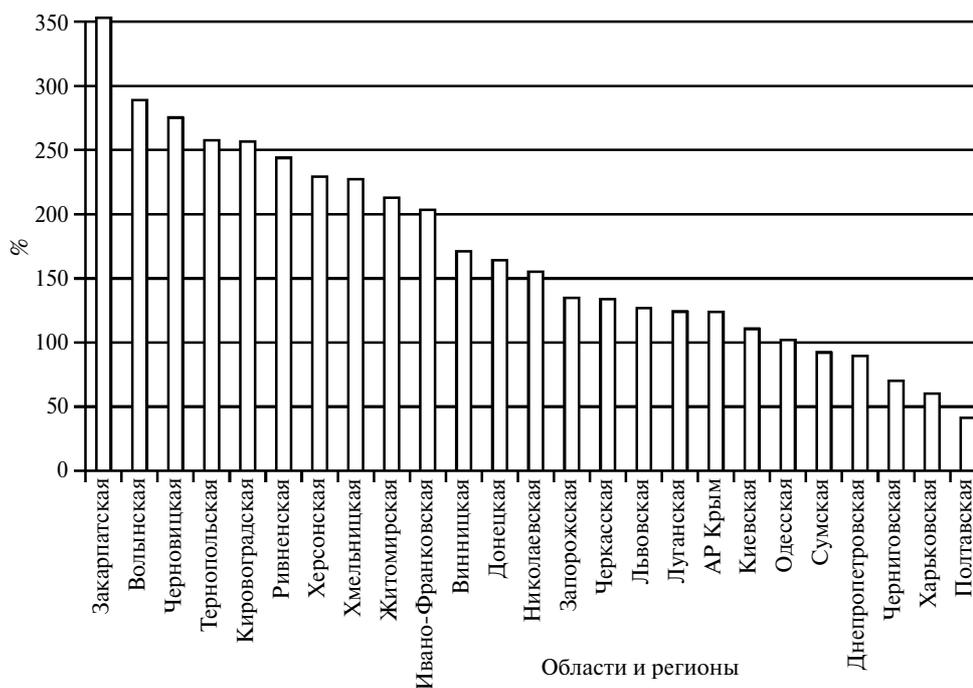
Области и регионы	Г о д ы			
	2007	2007	2012	2012
	доходы до трансфертов	доходы после выравнивания **	доходы до трансфертов	доходы после выравнивания **
Днепропетровская...	133,7	104,6	142,7	104,0
АР Крым.....	125,1	116,6	139,9	111,3
Полтавская.....	109,5	103,6	131,2	109,3
Донецкая.....	127,7	101,7	127,7	97,4
Киевская.....	139,7	127,3	121,2	109,5
Запорожская.....	119,0	104,1	115,7	101,3
Харьковская.....	108,0	96,4	108,9	92,0
Одесская.....	128,7	114,3	100,3	98,3
Луганская.....	92,0	86,5	98,3	91,2
Черкасская.....	81,3	94,1	93,8	104,4
Николаевская.....	89,5	94,3	93,6	100,9
Сумская.....	80,0	90,0	91,6	98,1
Кировоградская.....	72,3	90,8	85,7	103,6
Львовская.....	89,6	97,6	81,6	92,6
Черниговская.....	74,9	93,3	78,8	102,9
Житомирская.....	77,3	97,3	78,2	102,2
Винницкая.....	70,4	90,7	77,6	99,6
Хмельницкая.....	73,3	96,2	74,3	102,0
Херсонская.....	75,0	93,4	73,7	98,2
Ривненская.....	80,0	99,6	72,8	102,7
Ивано-Франковская	74,3	95,6	67,5	100,4
Волинская.....	73,6	98,2	65,2	101,8
Черновицкая.....	72,9	97,4	62,1	97,0
Тернопольская.....	54,0	84,4	56,7	95,0
Закарпатская.....	66,6	95,4	52,9	94,1
В среднем				
по регионам.....	100,0	100,0	100,0	100,0
Min.....	54,0	84,4	52,9	91,2

Окончание таблицы

Max.....	139,7	127,3	142,7	111,3
Max/Min.....	2,6	1,5	2,7	1,2
Коэффициент вариации (%).....	24,1	9,3	25,5	5,1

* Рассчитано автором на основе данных Министерства финансов Украины и Государственной службы статистики Украины.

** С учетом дотаций выравнивания и дополнительных дотаций на выравнивание.



Соотношение расходов местных бюджетов и налогов, собранных органами государственной налоговой службы в регионах Украины в 2012 г.

Рассчитано автором по данным Министерства финансов Украины и Министерства доходов и сборов Украины.

Включение основных видов фактических расходов местных бюджетов в состав расходов, которые учитываются при определении объема дотаций выравнивания, не стимулирует местные органы власти к рациональному использованию бюджетных средств. Существующие подходы к формированию местных бюджетов Украины создали стереотипы пассивного поведения местных органов власти, что становится препятствием для проведения структурных реформ, необходимых с экономической точки зрения, создавая так называемую "ловушку бедности". В ВРП доля регионов с низким уровнем этого показателя на душу населения – менее 75% среднего по регионам Украины (без Киева) – сократилась с 14,1% в 2004 г. до 13,6% в 2012 г. Если в 2004–2007 гг. максимальное различие ВРП в расчете на душу населения (без Киева) было на уровне 2,7–2,8 (Донецкая и Тернопольская области), то в 2010–2012 гг. выросло до 3,1–3,2 (Днепропетровская и Черновицкая области). Коэффициент вариации ВРП на душу населения увеличился с 26–27% в 2004–2005 гг. до 28–30% в 2010–2012 гг.

Дополнительным подтверждением неэффективности местных бюджетов Украины является высокий по международным меркам уровень не только их расходов, но и налоговых доходов, которые в 2012 г. составили 6,1% ВВП, что в 2,3 раза

превышало средний показатель постсоциалистических стран ОЭСР (2,7% ВВП) и в 1,5 раза – налоговые доходы местных бюджетов Польши (4,0% ВВП). Расходы местных бюджетов Украины (14,1% ВВП) * в 1,1 раза превышают максимальный показатель постсоциалистических стран ОЭСР (Польша – 13,1% ВВП) и в 1,5 раза – средний (9,7% ВВП).

В процессе бюджетной децентрализации необходимо устранить основные существующие недостатки формирования местных бюджетов Украины – с тем, чтобы не только повысить самостоятельность местных органов власти, но и, прежде всего, создать условия для ответственного выполнения ОМС функций публичной власти, максимального учета предпочтений и интересов граждан в отношении местных общественных благ и услуг, эффективного использования бюджетных ресурсов и благодаря этому – для повышения общественного благосостояния.

Первым, который должен быть решен в процессе бюджетной децентрализации, является вопрос о том, какие функции государства (государства в широком смысле – как совокупности органов общего государственного управления) экономически эффективнее выполнять централизованно, а какие – децентрализованно.

Теоретические аргументы в пользу децентрализации полномочий связаны с такой важной экономической функцией государства, как предоставление общественных (коллективных) благ и услуг (аллокационная функция, которая оказывает непосредственное влияние на распределение ограниченных ресурсов экономики) [4, 1994, Vd. 1, S. 5–6]. Децентрализация полномочий по предоставлению таких благ – в силу территориальных различий в потребностях и наличия во многих случаях пространственных (территориальных) ограничений по их потреблению – позволяет лучше учитывать предпочтения жителей, тогда как централизованное предложение общественных (коллективных) благ может ориентироваться только на “усредненные” интересы.

Целесообразность централизации функциональных полномочий теоретически обосновывается существованием “внешних” эффектов, наличие которых, как подчеркивает П. Самуэльсон, является основой самого понятия коллективных благ, что мешает применять к их предоставлению (в отличие от рыночных) механизм рыночного ценообразования, а также позволяет отдельным субъектам получать выгоду способом, который не возможен при конкурентном ценообразовании на частные блага [5]. Вследствие “внешних” эффектов благо, предлагаемое одной территориальной общиной, может влиять на благосостояние не только ее жителей, но и жителей других общин. Это означает, что местные органы власти общины, чьи жители имеют возможность пользоваться коллективным благом, предоставляемым другой общиной, могут не уделять необходимого внимания обеспечению своих жителей таким благом. Одновременно местная власть общины, где такое благо предоставляется, не принимает во внимание интересы жителей другой общины, которые не участвуют в финансировании соответствующих расходов. Как следствие, страдают жители обеих общин, которые не получают это благо в желаемом объеме. В силу таких негативных последствий “внешних” эффектов полномочия местных органов власти разных уровней должны включать задачи, решение которых не имеет влияния, выходящего за пределы соответствующей территории (административно-территориальной единицы). Предоставление благ, имеющих “внешние” эффекты, экономически целесообразно “централизовать” до такого уровня, где эти эффекты исчезают. В условиях Украины это может касаться, в частности, предостав-

* Более высокий уровень расходов местных бюджетов наблюдается только в Скандинавских странах (Дания – 36,7% ВВП, Швеция – 25,3%, Финляндия – 22,8%) и Нидерландах (16,2% ВВП).

ления специализированной медицинской помощи; полного среднего образования в сельских районах; образовательных услуг гражданам, нуждающимся в социальной помощи и реабилитации; местной пожарной охраны; услуг по утилизации мусора и т. д.

В рыночной экономике важной функцией государства является также корректировка распределения доходов с учетом представлений населения страны о социальной справедливости. Главный экономический аргумент в пользу централизованного выполнения перераспределительной функции государства состоит в том, что соответствующие меры имеют признаки коллективного блага [6, S. 615]. Если у разных общин разные взгляды на желаемый уровень перераспределения личных доходов, то передача соответствующих полномочий местным органам власти приведет к формированию разнонаправленных потоков жителей, которые "будут голосовать ногами" по поводу конкретных мер в пределах общин. Более бедные жители разных общин будут стремиться туда, где им будут оказывать большую помощь (в виде как более низких налогов, так и более высоких субсидий из местного бюджета), тогда как более богатые – будут менять места своего жительства в пользу общин с меньшей фискальной нагрузкой. Вследствие таких процессов "благие намерения" отдельных общин относительно более справедливого распределения личных доходов не смогут быть реализованы. Поэтому функции государства по перераспределению личных доходов целесообразно возлагать на центральные органы власти.

Для повышения эффективности функционирования бюджетных систем необходимо, чтобы формирование доходов местных бюджетов базировалось на принципе фискальной эквивалентности, согласно которому потребители местных общественных благ должны сами нести соответствующие расходы и финансировать их предоставление за счет уплаченных ими налогов [4, 1992, Bd. 3–4, S. 2]. При таком подходе налоговая нагрузка не экспортируется за пределы территориальной общины, а различия в уровнях налогообложения определяют выгоды, которые жители общин получают от местных общественных благ и услуг. Их "чистая финансовая выгода" будет зависеть как от уровня налогообложения, так и от обеспеченности региона (административно-территориальной единицы), где они проживают, местными общественными благами и услугами. Такая "генеральная эквивалентность" [7] позволяет как ослабить искажающее влияние налогов на экономические решения субъектов хозяйствования и развитие экономики регионов, так и создать стимулы к принятию местными органами власти взвешенных бюджетных решений (по использованию средств местных бюджетов).

Сегодня местные органы власти Украины не имеют в своем распоряжении инструментов, при помощи которых они могли бы приводить доходы местных бюджетов в соответствие с потребностями населения территорий в местных общественных благах и услугах [8].

Концептуальные составляющие бюджетной децентрализации Укрупнение территориальных общин

Необходимой составляющей бюджетной децентрализации является укрупнение территориальных общин – с тем, чтобы финансовые возможности местных бюджетов позволяли ОМС эффективно выполнять их функциональные полномочия.

С начала 1950-х и до середины 1970-х годов многие Северноевропейские страны, исходя из экономических соображений, осуществили укрупнение территориальных общин – с тем, чтобы минимальное количество их жителей увеличилось до 8 тыс. [9]. В ходе такой реформы, например, в ФРГ количество общин уменьши-

лось почти в 3 раза [10]. Экономический кризис 2008–2009 гг. ускорил процессы территориальной реорганизации, направленные на повышение эффективности деятельности местных органов власти. В 2011 г. один европейский муниципалитет имел в среднем 5630 жителей и площадь 49 км² [11, р. 6].

Четкое разграничение функциональных и расходных полномочий центральных и местных органов власти, а также в системе ОМС

Следующей составляющей бюджетной децентрализации является четкое законодательное разграничение функциональных полномочий центральных и местных органов власти, а также в системе ОМС, которое должно определить сферы исключительных полномочий ОМС и устранить дублирование функций центральных и местных органов власти. Далее – необходимо установить распределение расходных обязательств между разными видами бюджетов, которое должно соответствовать распределению функциональных полномочий. Таким образом, полномочия по предоставлению общественных благ (принятию решений по их предоставлению) и по финансированию соответствующих расходов должны относиться к одному и тому же уровню власти. Именно соблюдение этого условия позволяет установить четкую ответственность органов власти за выполнение функций по предоставлению конкретных публичных благ и услуг, за эффективность соответствующих бюджетных расходов [6, S. 617], а также обеспечить надлежащий контроль за работой органов власти разных уровней.

К функциям центральных органов власти, которые должны принимать соответствующие решения и финансировать их выполнение за счет государственного бюджета Украины, кроме функций общегосударственного управления (финансирования обороны, правоохранительной системы, фискальной деятельности, фундаментальных научных исследований), необходимо также отнести:

- обеспечение макроэкономической стабильности;
- предоставление услуг, для которых характерны внешние эффекты (в частности, борьба с инфекционными заболеваниями, СПИДом, туберкулезом, гепатитом; санитарно-эпидемиологические и дезинфекционные меры);
- формирование и проведение политики перераспределения доходов (в частности, предоставление установленных действующим законодательством льгот населению, пострадавшим от Чернобыльской катастрофы, ветеранам Афганистана и других боевых действий, военнослужащим);
- финансирование программ, которые имеют высокую общественную значимость и направлены на решение общенациональных проблем, в частности, гуманитарных программ национального значения.

При разграничении расходных полномочий в системе местных органов власти необходимо учитывать особенности разных видов бюджетных благ и услуг – в частности, объективные территориальные ограничения возможностей пользования ими и существование “внешних эффектов”. Кроме того, важное значение имеет фактор численности населения, определяющий финансовые возможности территориальных общин. Такой подход практикуется в странах ЕС. Например, в Испании ОМС общин с численностью населения менее 5 тыс. чел. имеют меньше функциональных обязанностей, чем общины с населением 20 тыс. чел. Крупным общинам (соответственно, свыше 50 тыс. чел.) предоставлены самые широкие полномочия [12].

Круг полномочий ОМС каждого уровня (включая районный и областной) должен включать такие задачи, решение которых не оказывает влияния, выходящего за пределы соответствующих территорий. На уровне районов или областей целе-

сообразно предоставлять блага и услуги, пользователями которых, с экономической точки зрения, являются одновременно жители нескольких территориальных общин базового уровня (предоставление специализированной медицинской помощи, получение высшего образования и т. п.).

Как уже отмечалось, сегодня за местными бюджетами закреплено предоставление населению разных льгот, финансирование которых осуществляется за счет соответствующих субвенций из государственного бюджета. Такие льготы установлены законодательством Украины, а следовательно относятся к полномочиям центральных органов власти. Поскольку компетенции по выполнению конкретных функций и по финансированию соответствующих расходов (то есть ответственность за расходы, связанные с выполнением этих функций) должны относиться к одному и тому же уровню власти, то финансирование таких общенациональных программ, связанных с предоставлением различных видов помощи населению, целесообразно осуществлять прямо из государственного бюджета, перечисляя соответствующие средства на карточные счета получателей льгот. Учет получателей льгот должны проводить территориальные подразделения служб социальной защиты населения.

Из государственного бюджета также может предоставляться финансовая помощь местным бюджетам для инвестиций в региональную инфраструктуру, которая важна с точки зрения экономического развития регионов.

Необходимо обратить внимание на то, что решение задачи разграничения функциональных и расходных полномочий центральных и местных органов власти, а также полномочий в системе ОМС требует дополнительных отраслевых исследований и широкого обсуждения.

Направления расширения финансовых возможностей ОМС

Местные органы власти, чтобы быть действительно самостоятельными и ответственными в решении возложенных на них задач, должны иметь надежные и гибкие источники собственных доходов. Согласно положениям и выводам финансовой теории, необходимым условием эффективного функционирования многоуровневых бюджетных систем является обеспечение достаточно тесной связи между налогами, поступающими в местные бюджеты, и выгодами от соответствующих расходов. При выполнении этого условия потребители местных общественных благ и услуг, проживающие в определенной местности, платят за то, что они получают из местного бюджета, и получают то, за что они платят налоги [13]. В распоряжение местных органов власти целесообразно передавать налоги, база налогообложения которых не имеет значительной мобильности, а потому такие налоги не могут перекладываться на жителей других регионов (административно-территориальных единиц).

С теоретической точки зрения, формирование доходов местных бюджетов должно базироваться, прежде всего, на принципе эквивалентности (то есть полученной выгоды от местных общественных благ). Исходя из него, к налоговым доходам местных бюджетов территориальных общин следует отнести общий налог на недвижимость (жилую и нежилую), с освобождением от налогообложения (по основному месту жительства) площади, которая соответствует среднерегionalному показателю обеспеченности жильем (в расчете на 1 жителя), предоставив право соответствующим местным советам (по месту расположения недвижимости) изменять ставки этого налога в определенных законодательством границах. Целесообразно устанавливать более низкие ставки налога на недвижимость для основного жилья и более высокие – для второго жилья и другой недвижимости.

Целесообразно также изменить систему распределения налога на доходы физических лиц между местными бюджетами – передавать его по месту житель-

ства налогоплательщика, учитывая, что местные органы власти при формировании бюджета должны ориентироваться на потребности местных жителей в общественных благах, которые – как и потребности в частных благах – изменяются с изменением уровня доходов. Сегодня этот налог поступает в местный бюджет по месту работы налогоплательщика (бюджет Киева получает 50% его поступлений, и еще 50% поступают в государственный бюджет), а его перерасчет по результатам заполнения годовой налоговой декларации – по месту жительства (регистрации) налогоплательщика. Если налог на доходы физических лиц поступает в местные бюджеты по принципу “места жительства”, а различия в налоговой нагрузке определяют различия в объемах предоставления местных общественных благ (или более качественных благ), то налог на доходы физических лиц выполняет функцию платы за пользование местной инфраструктурой.

В последнее время многие эксперты высказывают предложения по передаче в местные бюджеты части поступлений налога на прибыль предприятий [3, с. 13–15] или части налога на прибыль вновь созданных юридических лиц (в течение 5 лет от даты инвестирования) * – с тем, чтобы повысить заинтересованность местной власти в развитии экономики своих регионов. Между тем следует обратить внимание на тот факт, что поступления налога на прибыль предприятий имеют огромные межрегиональные различия и характеризуются значительной нестабильностью (табл. 2).

Таблица 2

Поступления налога на прибыль предприятий в расчете на душу населения по регионам Украины в 2007–2012 гг. *

(грн.)

Области и регионы	Г о д ы					
	2007	2008	2009	2010	2011	2012
АР Крым.....	277	342	268	266	468	552
Винницкая.....	168	203	129	200	304	251
Волынская.....	199	292	179	184	312	273
Днепропетровская.....	1461	2750	1029	2131	4168	2470
Донецкая.....	1174	1443	586	1047	1529	1458
Житомирская.....	197	260	191	204	300	337
Закарпатская.....	162	228	149	166	195	209
Запорожская.....	864	1192	592	760	1080	1075
Ивано-Франковская.....	216	246	150	144	239	287
Киевская.....	489	634	547	656	914	1178
Кировоградская.....	159	193	129	185	221	246
Луганская.....	398	658	231	339	505	997
Львовская.....	420	564	399	426	534	616
Николаевская.....	520	575	644	576	818	1071
Одесская.....	473	807	696	610	824	796
Полтавская.....	569	847	554	805	1971	1909
Ривненская.....	273	362	237	202	354	349
Сумская.....	226	297	352	342	599	586
Тернопольская.....	108	141	96	132	170	263
Харьковская.....	593	853	518	759	841	921
Херсонская.....	132	190	153	168	198	196
Хмельницкая.....	245	326	248	174	227	311

* Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 р. № 333-р.

Окончание таблицы

Черкасская.....	257	457	137	208	274	348
Черновицкая.....	156	210	166	152	161	179
Черниговская.....	215	259	181	259	337	326
Всего (без Киева).....	527	773	416	591	946	868
Min.....	108	141	96	132	161	179
Max.....	1461	2750	1029	2131	4168	2470
Max/Min.....	13,5	19,5	10,7	16,1	26,0	13,8
Коэффициент вариации (%)	62,1	71,3	56,5	72,4	88,1	66,2

* Рассчитано автором по данным Государственной налоговой службы Украины и Государственной службы статистики Украины.

Так, в 2012 г. среднедушевые поступления налога на прибыль предприятий колебались от 2470 грн. (в Днепропетровской области) до 179 грн. (в Черновицкой области), то есть отличались более чем в 13 раз. В 2011 г. эти показатели различались в 26 раз, а коэффициент межрегиональной вариации соответствующих поступлений превышал 88%. В 2011 г. налог на прибыль предприятий в расчете на душу населения Днепропетровской области увеличился до 4168 грн. по сравнению с 2131 грн. в 2010 г. (то есть почти в 2 раза), тогда как в 2012 г. он вновь уменьшился до 2470 грн., то есть составил лишь 60% поступлений предыдущего года. Следовательно, ухудшение экономической конъюнктуры может повлечь за собой значительное усложнение бюджетной ситуации в ранее более успешных регионах (административно-территориальных единицах) с высоким уровнем расходов местных бюджетов.

В силу нестабильности поступлений налога на прибыль предприятий его зачисление в местные бюджеты будет создавать серьезные проблемы для финансирования местных расходов, поскольку они или не чувствительны к экономическим циклам (например, на образование), или имеют тенденцию расти в периоды экономических спадов (например, социальные трансферты) [14, р. 190]. Кроме того, использование налога на прибыль предприятий как источника доходов местных бюджетов приведет к росту межрегиональных различий их финансовых возможностей и к необходимости увеличивать дотации выравнивания из государственного бюджета.

Важным источником доходов местных бюджетов Украины должны стать доходы, которые являются платой пользователей за блага и услуги, предоставляемые на уровне территориальных общин. В 2012 г. за счет платы потребителей в Польше и Венгрии было профинансировано свыше 9% расходов местных бюджетов, в Словакии и Словении – соответственно, около 14%, в Финляндии – 21%, в Греции – 30%. Во многих странах Европы успешно продолжается поиск местными органами власти дополнительных финансовых ресурсов, в частности – в таких сферах, как переработка мусора домохозяйств, создание мест для парковки, уход за детьми, организация внеклассных занятий, более эффективное использование спортивных и культурных объектов, использование городского общественного транспорта, предоставление медицинских услуг, опека над людьми преклонного возраста и т. п. [11, р. 14].

Учитывая риски возникновения проблемы справедливости в отношении услуг по образованию, охране здоровья и социальной помощи, а также международный опыт [14, р. 184–186], целесообразно устанавливать законодательные ограничения размера платы пользователей. Так, во многих странах Европы запрещено вводить плату за обучение в начальной и средней школе. При использовании платы пользователей следует также принимать во внимание расходы по ее взиманию (включая административные расходы и расходы на "персонификацию" пользователей).

Изменение подходов к предоставлению трансфертов местным бюджетам

Для уменьшения дестимулирующих эффектов дотаций выравнивания межбюджетное перераспределение доходов должно отвечать таким требованиям:

- ставка выравнивания должна быть значительно ниже 100%;
- устанавливается верхний порог взносов местных бюджетов в систему выравнивания;
- выравнивание доходов бюджетов одного уровня осуществляется таким образом, чтобы последовательность (ранг) административно-территориальных единиц (упорядоченных по уровню среднедушевых доходов местных бюджетов) до и после их перераспределения не менялась; регионы и административно-территориальные единицы с более высоким уровнем доходов местных бюджетов (до трансфертов) должны сохранять свои позиции и после распределения дотаций выравнивания;
- оценки потенциальных налоговых поступлений должны базироваться не на фактических показателях, а на расчетах налоговых поступлений на душу населения, которые бы соответствующий бюджет получил при условии применения средних по стране (региону) ставок налога, которые будут учитываться при определении объема межбюджетных трансфертов.

Отдельного обсуждения требует такой вопрос: осуществлять выравнивание (по видам местных бюджетов) на региональном или на национальном уровне (из областного или государственного бюджета)?

В тех случаях, когда местные органы власти обеспечивают реализацию национальной политики в определенных сферах (например, в части получения среднего образования или охраны здоровья), необходимо повысить роль целевых трансфертов (субвенций), предоставление которых должно базироваться на использовании статистических показателей, не подверженных влиянию местных органов власти (например, таких, как возрастная структура населения, плотность населения, уровень заболеваемости и т. п.).

Вызовы и угрозы бюджетной децентрализации

Бюджетная децентрализация и децентрализация функциональных полномочий не означают отказ центральных органов власти от ответственности в общественно значимых сферах предоставления публичных услуг. Это должно обеспечиваться созданием надлежащей системы контроля за тем, как местные органы власти соблюдают установленные нормы качества основных услуг (в частности, по начальному и среднему образованию, охране здоровья).

Опыт Европейских стран показывает, что расширение налоговой автономии местных бюджетов углубляет межрегиональные различия в доходах, а следовательно – в уровне и качестве бюджетных услуг. С одной стороны, это может привести к необходимости увеличить трансферты из государственного бюджета и ухудшению состояния системы государственных финансов. С другой стороны, для богатых регионов и территориальных общин существует угроза того, что рост налоговых поступлений даст толчок росту расходов, который потом будет сложно затормозить, что, в свою очередь, может усложнить финансирование местных расходов в периоды ухудшения экономической ситуации.

Необходимо также обратить внимание на то, что процессы бюджетной децентрализации требуют немалых средств. Даже благополучная Польша не смогла этого сделать без помощи ЕС. По информации из неофициальных источников, в 1999–2003 гг. на поддержку децентрализации Польша получила 6 млрд. евро [15]. После вступления в ЕС в рамках политики выравнивания регионов эта страна получила в

2004 г. 12 млрд. евро, в 2007–2013 гг. – 67 млрд. евро. В 2013–2020 гг. соответствующие расходы вырастут до 82 млрд. евро.

Одним из условий успешной реализации реформ является окончание антитеррористической операции, проведение которой требует немалых расходов и соответствующей централизации бюджетных средств.

Следует подчеркнуть, что формирование децентрализованной бюджетной системы должно осуществляться динамично. Однако, в силу сложности процесса децентрализации функциональных полномочий, проведение такой реформы должно носить поэтапный, но целенаправленный характер, сопровождаться тщательным мониторингом результатов и исправлением возможных ошибок.

Список использованной литературы

1. *Buchanan J.M.* Federalism as an Ideal Political Order and an Objective for Constitutional Reform // *Oxford Journals*. – 1995. – Vol. 25. – № 2. – P. 23.
2. *Вікул Ю.* Реформа стукає в двері // Місцеве самоврядування та регіональний розвиток в Україні. – 2014. – № 2. – С. 8.
3. Вісник Асоціації міст України. – 2014. – № 106.
4. *Musgrave R.A., Musgrave P.B., Kullmer L.* Die Öffentliche Finanzen in Theorie und Praxis. – Tübingen : Mohr.
5. *Самуэльсон П.Э.* Чистая теория общественных расходов / Вехи экономической мысли. – Т. 4. – С.-Петербург : Экономическая школа, 2004. – С. 375–376.
6. *Peffekofen R.* Finanzausgleich I: Wirtschaftstheoretische Grundlagen. – Stuttgart, 1980. – Bd. 2.
7. *Lang J.* Entwurf eines Steuergesetzbuchs. – Bonn : Bundesministerium der Finanzen, 1993. – S. 207.
8. *Лунина І.О.* Формування місцевих бюджетів на основі принципу еквівалентності: шлях до ефективної бюджетної системи України // Фінанси України. – 2010. – № 9. – С. 3–12.
9. *Voex J., Martinez-Vasquez J., Timofeev A.* Subnational government structure and intergovernmental fiscal relations: an overlooked dimension of decentralization // Andrew Young School of Policy Studies, Georgia State University, w.p. – 2004. – № 04-01. – P. 18–20.
10. *Бланкарт Ш.* Державні фінанси в умовах демократії: Вступ до фінансової науки ; [пер. з нім. С.І. Терещенко та О.О. Терещенка ; передмова та наук. ред. В.М. Федосова]. – К. : Либідь, 2000. – С. 593.
11. Subnational public Finance in the EU, 2012, 11th edition.
12. *Jourmard I., Giomo C.* Getting the Most Out of Public Sector Decentralization in Spain. – Paris : OECD Economics Department Working Papers. – 2005. – No. 436. – P. 9.
13. *Bird R.M.* Intergovernmental Fiscal relations: Universal Principles, Local applications // Georgia State University, w.p. – 2000. – № 00-2. – P. 10.
14. *Jourmard I., Kongsrud P.M.* Fiscal relations across government levels // OECD Economic Studies. – 2003. – № 36.
15. Децентралізація: чи ввійде Україна у відчинені двері, як Польща 1989-го? // Дзеркало тижня. – 2014. – 18 лип. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://gazeta.dt.ua/internal/decentralizaciya-chi-vviyde-ukrayina-u-vidchineni-dveri-yak-polscha-1989-go-.html>.

References

1. Buchanan J.M. Federalism as an Ideal Political Order and an Objective for Constitutional Reform. *Oxford Journals*, 1995, Vol. 25, No. 2, p. 23.

2. Vilkul Yu. *Reforma stukae v dveri* [The reform knocks at doors]. *Mistseve Samovr. ta Region. Rozv. v Ukraini – Local Self-Admin. and Reg. Dev. in Ukraine*, 2014, No. 2, p. 8 [in Ukrainian].
3. *Visnyk Asots. Mist Ukrainy – Bull. Assoc. of Ukraine’s Towns*, 2014, No. 106 [in Ukrainian].
4. Musgrave R.A., Musgrave P.B., Kullmer L. *Die Öffentliche Finanzen in Theorie und Praxis*. Tübingen, Mohr.
5. Samuelson P.E. *Chistaya teoriya obshchestvennykh raskhodov, v: Vekhi Ekonomicheskoi Mysli, T. 4* [The pure theory of public expenditure, in: Reference Points of Economic Thought, Vol. 4]. St.-Petersburg, Ekonomicheskaya Shkola, 2004, pp. 375–376 [in Russian].
6. Peffekofen R. *Finanzausgleich I: Wirtschaftstheoretische Grundlagen*. Stuttgart, 1980, Bd. 2.
7. Lang J. Entwurf eines Steuergesetzbuchs. Bonn, Bundesministerium der Finanzen, 1993, S. 207.
8. Lunina I.O. *Formuvannya mistsevykh byudzhetiv na osnovi pryntsypu ekvivalentnosti: shlyakh do efektyvnoi byudzhetnoi systemy Ukrainy* [The formation of local budgets on the basis of the principle of equivalence: a way to the efficient budget system of Ukraine]. *Finansy Ukrainy – Finances of Ukraine*, 2010, No. 9, pp. 3–12 [in Ukrainian].
9. Boex J., Martinez-Vasquez J., Timofeev A. Subnational government structure and intergovernmental fiscal relations: an overlooked dimension of decentralization. Andrew Young School of Policy Studies, Georgia State Univ., w.p., 2004, No. 04-01, pp. 18–20.
10. Blankart Ch. *Derzhavni Finansy v Umovakh Demokratii: Vstup do Finansovoi Nauky, peredmovna ta nauk. red. V.M. Fedosova* [Öffentliche Finanzen in der Demokratie: Eine Einführung in die Finanzwissenschaft], foreword and edition by V.M. Fedosov. Kyiv, Lybid’, 2000 [in Ukrainian].
11. Subnational Public Finance in the EU, 2012.
12. Jourmard I., Giomo C. Getting the most out of public sector decentralization in Spain. Paris, OECD Economics Department Working Papers, 2005, No. 436, p. 9.
13. Bird R.M. Intergovernmental fiscal relations: Universal principles, local applications. Georgia State Univ., w.p., 2000, No. 00-2, p. 10.
14. Jourmard I., Kongsrud P.M. Fiscal relations across government levels. OECD Economic Studies, 2003, No. 36.
15. *Detsentralizatsiya: Chy vviide Ukraina u vidchyneni dveri, yak Pol’shcha 1989-go?* [Decentralization: Does Ukraine enter the open doors like Poland in 1989?]. *Dzerkalo Tyzhnya – Week’s Mirror*, July 18, 2014, available at: <http://gazeta.dt.ua/internal/decentralizaciya-chi-vviyde-ukrayina-u-vidchineni-dveri-yak-polscha-1989-go-.html> [in Ukrainian].

Статья поступила в редакцию 21 июля 2014 г.