

ФИНАНСОВАЯ ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЯ В УКРАИНЕ КАК ФАКТОР РЕГИОНАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ

Светлана Егорычева

Полтавский университет экономики и
торговли, Украина

Резюме: В статье рассматриваются предпосылки и направления проведения финансовой децентрализации в Украине. Анализируются результаты ее осуществления за период 2014-2017 годов. Раскрывается, каким образом финансовая централизация создает условия для более эффективной деятельности органов местного самоуправления по обеспечению социально-экономического развития регионов. Оценивается использование инфраструктурной субвенции бюджетам объединенных территориальных общин. Анализируется динамика фондов развития местных бюджетов. Обосновывается роль проектного бюджетирования в обеспечении развития регионов.

Ключевые слова: финансовая децентрализация, местные бюджеты, региональное развитие, территориальные общины, проектное бюджетирование

FINANCIAL DECENTRALIZATION IN UKRAINE AS A FACTOR OF REGIONAL DEVELOPMENT

Svitlana Yehorycheva

Poltava University of Economics and Trade, Ukraine

Abstract: *The article discusses the prerequisites and directions for financial decentralization in Ukraine. The results of its implementation for the period 2014-2017 are analyzed. The author reveals how financial centralization creates conditions for more efficient activity of local self-government bodies in ensuring social and economic development of the regions. The use of the infrastructure subvention for the budgets of amalgamated territorial communities is assessed. Dynamics of development funds of the local budgets is analyzed. The role of project budgeting in ensuring the development of regions is substantiated.*

Key words: *financial decentralization, local budgets, regional development, territorial communities, project budgeting*

В Украине, как и в большинстве постсоветских республик, до последнего времени существовала достаточно централизованная система государственного управления, которая характеризовалась дублированием функций, замедленной реакцией на возникающие проблемы, недостаточной ролью местного самоуправления в обеспечении функционирования административно-территориальных единиц. Однако становление гражданского общества возможно лишь при условии оптимального соотношения централизации и децентрализации. Многие европейские страны в свое время прошли реформу децентрализации, что дало толчок экономике, социальному развитию этих стран, особенно их сельских территорий.

Децентрализация власти - то есть передача от органов исполнительной власти органам местного самоуправления значительной части полномочий, ресурсов и ответственности - в Украине началась в 2014 году с принятием правительством Концепции реформирования местного самоуправления и территориальной организации власти [3] и Плана мероприятий по ее реализации. В основу такой политики были заложены положения Европейской хартии местного самоуправления. Главными задачами проводимой модернизации является формирование эффективного местного самоуправления, создание комфортных условий для проживания граждан, предоставление им высококачественных и доступных публичных услуг. Достижение указанных целей невозможно без надлежащего уровня экономического развития территорий, их финансового обеспечения и достаточных источников наполнения местных бюджетов.

Финансовая (фискальная, бюджетная) децентрализация направлена не только на повышение эффективности управления бюджетными средствами на местах, но и на уменьшение влияния центра на развитие регионов. Финансовая децентра-

лизация призвана укрепить способность территориальных общин к самостоятельному функционированию и повысить их ответственность за эффективное осуществление полномочий и рациональное использование бюджетных средств.

До середины 2010-х годов провозглашенный в Бюджетном кодексе Украины принцип самостоятельности бюджетов оставался на уровне декларации. Действующая модель бюджетных отношений характеризовалась чрезмерной централизацией налоговых поступлений, асимметрией между полномочиями и доходами органов местного самоуправления. В результате увеличивалось количество дотационных территорий, углублялась зависимость формирования доходов и расходов местных бюджетов от решений государственных органов власти. О фактическом усилении за период 1992-2015 годов централизации системы публичных финансов говорит тот факт, что доля доходов местных бюджетов в доходах сводного бюджета Украины уменьшилась с 47,6 до 18,5%. Ежегодный рост доходов местных бюджетов обеспечивался, в большей степени, за счет увеличения объемов трансфертов. Низкая эффективность расходов местных бюджетов была обусловлена их структурой, а именно, преобладанием социальных расходов (более 80%) и незначительной долей средств для финансирования капитальных расходов (6-11%).

Начало финансовой децентрализации было положено внесением в 2014-2015 годах существенных изменений в Бюджетный и Налоговый кодексы Украины. Ключевыми направлениями финансовой децентрализации в Украине стали:

- обеспечение финансовой самостоятельности местных бюджетов, в том числе, бюджетов территориальных общин и прежде всего - бюджетов объединенных территориальных общин (ОТО);

- расширение доходной базы местных бюджетов через закрепление за ними стабильных источников доходов (местный налог на имущество, акцизный налог на розничную торговлю подакцизными товарами, отчисления от экологического налога, 10% налога на прибыль предприятий частного сектора экономики, плата за административные услуги, государственная пошлина и др.).

Неоднозначно было воспринято изменение пропорций распределения общегосударственного налога на доходы физических лиц, который раньше полностью зачислялся в местные бюджеты. В соответствии с изменениями, только города областного значения, районы и ОТО получают 60% поступлений этого налога со своей территории, а поселковые и сельские бюджеты, а также бюджеты городов районного значения не могут на это рассчитывать. Таким образом, эта норма бюджетного законодательства непосредственно направлена на стимулирование объединения общин;

- разработка нового механизма бюджетного регулирования и выравнивания (горизонтальное выравнивание налого-госпособности административно-территориальных единиц по двум налогам - на доходы физических лиц и на прибыль предприятий с применением базовой или реверсной дотаций); введение новых видов бюджетных трансфертов - целевых субвенций из государственного бюджета для выполнения органами местного самоуправления таких важных делегированных полномочий, как образование и охрана здоровья, а также субвенции на осуществление государственных программ социальной защиты, на выполнение инвестиционных программ (проектов), на социально-экономическое развитие отдельных территорий и др.;

- децентрализация расходных полномочий.

2016-2017 годы продемонстрировали существенное улучшение финансового положения административно-территориальных единиц, укрепление финансовой состоятельности их представительных органов эффективно выполнять весь комплекс полномочий. Доля местных бюджетов (с трансфертами) в сводном бюджете Украины составила 51,2% (на 5,6 п.п. выше уровня 2015 года). Поступление собственных доходов местных бюджетов в 2017 г., по сравнению с 2014 г., выросло в 2,27 раза и составило 229,5 млрд. грн., или 7,7 % по отношению к ВВП страны (в 2014 г. - 6,4%). При этом собственные доходы ОТО увеличивались еще большими темпами. В собственных доходах местных бюджетов самый большой удельный вес занимают поступления от уплаты налога на доходы физических лиц - 110,7

млрд. грн. или 48,2%. Местные налоги и сборы составили 22,9% (52,6 млрд. грн.) доходов, что значительно больше, чем за все предыдущие годы. За 2014-2017 гг. практически в два раза вырос и объем неналоговых поступлений, в основном, за счет доходов от собственности и предпринимательской деятельности.

Известно, что показатели выполнения местных бюджетов отражают общее социально-экономическое положение территории и ее потенциал к устойчивому развитию. Наличие достаточных ресурсов является залогом того, что территориальная община имеет возможность предоставлять более качественные и более разнообразные услуги своим жителям, реализовывать социальные и инфраструктурные проекты, создавать условия для развития предпринимательства, привлечения инвестиционного капитала, финансировать программы местного развития.

Объем расходов местных бюджетов за период проведения финансовой децентрализации увеличился с 280 млрд. грн. в 2015 г. до 490 млрд. грн. в 2017 г. [1]. Положительным является именно рост расходов на экономическую деятельность (сельское хозяйство, топливно-энергетический комплекс и транспорт), так как этим закладываются основы для экономического развития регионов. Одновременно доля расходов на социально-культурную сферу продолжает оставаться высокой – до 80% всех расходов местных бюджетов, причем больше трети этих средств идет на социальную защиту населения.

В то же время, как и во многих зарубежных странах, в Украине в составе бюджетов выделяют фонд развития со своими особыми направлениями использования. Согласно законодательству, он может использоваться на погашение местных займов, проведение экспертной денежной оценки земельного участка, подлежащего продаже, на взносы органов местного самоуправления в уставный капитал предприятий, разработку градостроительной документации и, самое главное, - на капитальные инвестиции.

Проведение финансовой децентрализации существенно повлияло на процесс формирования бюджетов развития через изменение структуры источников их наполнения и способствовало повышению их доли в общих доходах местных бюд-

жетов с 5% в 2010 г. до 19,9% - в 2015 г. и 24,0% - в 2017 г. (рис. 1). Как результат, объемы бюджетов развития местных бюджетов в 2015 году в 6 раз превысили аналогичный показатель 2010 года и в 1,8 раза - средний их объем за 2011-2014 годы.

Рисунок 1 - Динамика объема доходов местных бюджетов Украины и доходов их бюджетов развития за 2010-2017 годы [1]



Бюджет развития является реальным финансовым инструментом обеспечения программ развития территорий. Органы местного самоуправления объективно заинтересованы в поиске дополнительных источников финансирования собственного развития, которыми могут быть и местные заимствования. В этой связи следует отметить, что в Украине, в силу определенных причин, муниципальные облигационные займы проводятся крайне редко (последний раз это произошло в 2014 г., когда Киевский городской совет выпустил облигации на 2,625 млрд. грн.). Значительно более распространено получение кредитов от украинских банков и международных финансовых организаций, которые тоже поступают в фонд развития.

Дальнейшее совершенствование практики его наполнения, с учетом возможностей финансовой децентрализации, состоит, по нашему мнению, в возможности зачисления в него

доли налога на прибыль предприятий частного сектора экономики, которые находятся на соответствующей территории, а также в возвращении к практике зачисления в фонд развития местных налогов и сборов, чтобы улучшение местной инфраструктуры напрямую зависело от уплаченных территориальной общиной налоговых платежей. Также целесообразно обращение к опыту других стран, применяющих в качестве источника бюджета развития отчисления от размещения государственных ценных бумаг, часть доходов от внешнеэкономической деятельности и пр.

Одним из важных инструментов финансирования регионального развития в условиях децентрализации стали субвенции, предоставляемые из государственного бюджета местным бюджетам (табл. 1). Субвенция на социально-экономическое развитие отдельных территорий предоставляется местным бюджетам всех уровней приблизительно на те же цели, на которые осуществляются капитальные расходы фонда развития. Основным условием ее получения является направление на создание, прирост или обновление основных фондов коммунальной формы собственности при наличии уже утвержденных проектов строительства.

Таблица 1 - Виды и динамика субвенций, предоставляемых местным бюджетам на цели развития, млрд. грн. [1]

Вид субвенции	2014	2015	2016	2017	2018 (план)
Субвенция на социально-экономическое развитие отдельных территорий	0,5	0,8	1,9	5,0	5,0
Субвенция на формирование инфраструктуры ОТО	-	-	1,0	1,5	1,9
Субвенция на финансовое обеспечение строительства и ремонта автомобильных дорог	-	-	-	-	11,5
Всего	0,5	0,8	2,9	6,5	18,4

Однако, по оценкам экспертов, отсутствует четкая зависимость между уровнем развития региона, общей суммой выделенных субвенций и размером субвенции на одного жителя. В целом, в распределении такой субвенции присутствует диспропорциональность.

Субвенция на формирование инфраструктуры объединенных территориальных общин направлена на поддержку этого нового для Украины уровня местного самоуправления. Она распределяется пропорционально площади территории и количества сельского населения в ОТО, с равным весом обоих факторов. Соответственно, ее объемы увеличиваются за счет роста количества объединенных территориальных общин, которые перешли на прямые финансовые отношения с государственным бюджетом (2015 г. – 159, 2016 г. – 366, 2017 г. – 665 ОТО) [2]. Характерными особенностями субвенции на формирование инфраструктуры ОТО являются объективность и равномерность ее распределения, а также высокий уровень освоения средств (почти 95% у 2016 г.). Кроме финансирования инвестиционных проектов, средства этой субвенции могут быть направлены на повышение качества предоставления административных услуг, создание современных систем организации управления, закупку транспортных средств и другие мероприятия, которые являются важными для усиления способности территориальной общины к социально-экономическому развитию.

Таким образом, финансовая децентрализация актуализировала и создала благоприятные условия для использования проектного бюджетирования на всех уровнях местных бюджетов, в том числе, в рамках концепции партисипативного бюджетирования (бюджета участия). Мировой опыт свидетельствует, что проекты, инициированные жителями местных общин, более востребованы и рациональны, чем в случае, когда решения принимаются на высших уровнях управления. Результатом такого бюджетирования является прозрачное распределение бюджетных средств, более полное удовлетворение потребностей в общественных услугах, повышение эффективности деятельности органов местного самоуправления.

В Украину понятие бюджета участия пришло в 2015 году. При поддержке Фонда ПАУСИ города Полтава, Чернигов и

Черкассы впервые в стране начали внедрение партисипативных бюджетов. В частности, городской совет Полтавы утвердил Положение о бюджете участия, который должен составлять не менее 0,1% от общего объема городского бюджета (на 2018 год это составляет 5 млн. грн.). Следует отметить, что на конец 2017 года проекты по внедрению бюджета участия реализовывались в пятидесяти городах Украины.

Однако практика партисипативного бюджетирования может быть распространена и на уровень областного бюджета, о чем свидетельствует опыт Полтавской области. В 2017 году Полтавский областной совет реализовал первую в Украине, и даже в Европе, программу «Бюджет участия», действие которой распространилось на весь регион. Всего в областной совет было подано 217 проектов, из которых 189 отвечали требованиям Положения и были допущены к электронному и бумажному голосованию. Победителями стали 42 проекта из 15 районов области. Для реализации проектов-победителей в 2018 году из областного бюджета будет выделено 2 млн. грн.

Несмотря на ощутимые результаты децентрализации в бюджетной сфере и ее очевидное положительное влияние на процессы социально-экономического развития регионов, ее проведение сопряжено с определенными проблемами.

В Украине пока не удалось обеспечить финансирование деятельности местного самоуправления и регионального развития за счет, преимущественно, собственных доходов местных бюджетов. Официальные трансферты из государственного бюджета продолжают иметь высокий удельный вес в их доходах - 59% в 2015 г., 53% в 2016 г., 54% в 2017 г. Начиная с 2015 года, наблюдается существенное доминирование субвенций местным бюджетам над дотациями (56% и 3%, соответственно) [1], что свидетельствует о высоком уровне государственного вмешательства в деятельность местного самоуправления. Кроме того, негативным моментом является преобладание текущих трансфертов над капитальными.

Обеспокоенность вызывает постоянное увеличение неиспользуемых остатков средств местных бюджетов на счетах в Казначействе Украины (31 млрд. грн. на 1.01.2016, 49 млрд.

грн. на 1.01.2017, 55,4 млрд. грн. на 1.01.2018) [2]. Кроме того, в течение 2017 года местные бюджеты разместили на депозитных счетах 23,9 млрд. грн., что свидетельствует о нежелании или неумении эффективно распорядиться имеющимися финансовыми ресурсами. Об этом же говорит недостаточно высокое качество или вообще отсутствие подготовленных инвестиционных проектов, что не позволяет освоить имеющиеся объемы средств.

Таким образом, финансовая децентрализация создает условия для повышения уровня социально-экономического развития регионов путем содействия наращиванию их финансового потенциала, инвестированию, активизации бизнеса, улучшению местной инфраструктуры, усилению гражданской активности, повышению уровня контроля бюджетного процесса. В перспективе, бюджетная политика Украины должна быть направлена именно на обеспечение реальной самостоятельности местных бюджетов в предоставлении населению общественных благ и услуг, в поддержании стабильного и эффективного развития территориальных общин.

ЛИТЕРАТУРА

1. Державна казначейська служба України : официальный веб-сайт [Электронный ресурс]. - Способ доступа: <http://www.treasury.gov.ua/>

2. Децентралізація в Україні [Электронный ресурс]. - Способ доступа: <http://decentralization.gov.ua/>

3. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [Электронный ресурс] : Распоряжение Кабинету Министров Украины от 01 апреля 2014 года №333-р. - Способ доступа : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>