

16.04.1991 // ВВР України. - 1991, № 29. Ст. 377.

16. Закон Украины "О режиме иностранного инвестирования" № 93/96-ВР от 19.03.1996//ВВР України. - 1996, № 19. Ст. 80.

17. Закон Украины "О налогообложении прибыли предприятий" № 283/97-ВР от 22.05.1997//ВВР України. - 1997, № 27. Ст.181.

**Е.В.КУПАВЫХ,**  
*ДОННТУ*

## ВОЗМОЖНОСТЬ И НЕОБХОДИМОСТЬ ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИИ БЮДЖЕТНОЙ СИСТЕМЫ

Высокая степень централизации бюджетной системы, при которой большая часть благ производится монополично государством, не соответствует механизмам саморегулирования рынка. Она становится существенным тормозом в обеспечении устойчивого экономического роста. В условиях повышения эффективности государственного регулирования целесообразно перераспределение бюджетных полномочий между субъектами государственной власти в лице органов исполнительной власти и органов местного самоуправления.

Проведение в стране административно-территориальной реформы направлено в первую очередь на изменение экономических взаимоотношений между центром и регионом, между регионами, а также между регионом и его субъектами (городами, поселками, селами). Создание и функционирование органов местного самоуправления является объектом административной реформы многих стран посткоммунистического пространства, присоединившихся к Европейской Хартии о местном самоуправлении. И в этом процессе формирования оптимальной модели управления необходимо обеспечить сбалансированность общегосударственных интере-

18. Обережно, НБУ знову регулює... фінансові ринки // Галицькі контракти, № 14, квітень 2002.

19. Господарський (комерційний) кодекс України. Прийнято Верховною Радою України в першому читанні 08.06.2000 р.

[http://zakon.gov.ua/data/ZP/html/5370\\_2000-06-08\\_2.html](http://zakon.gov.ua/data/ZP/html/5370_2000-06-08_2.html). 5.11.2002.

сов с интересами населения территориальных громад различного уровня. Поиск наиболее эффективного разграничения тех или иных экономических функций между уровнями власти и управления возможен при четко определенной системе административно-территориального управления и приоритете органов местного самоуправления.

Институтом Открытого Общества был проведен анализ реформирования местного самоуправления в постсоветских странах, что помогло выявить некоторые основные модели развития этих систем [1, с.32-33].

Первая модель характеризуется стремлением к административной децентрализации на основе автономии территориальных общин, которые имеют законное право решать различные местные и региональные вопросы. Само определение подразумевает федеративное устройство государства, поэтому из всех бывших советских стран хорошим примером данной модели может служить Российская Федерация.

Вторая модель представляет собой комбинацию двух направлений - централизации и децентрализации, при ко-

торой представительные органы власти и местные исполнительные органы обладают относительно высокой степенью административной автономии от государственных и областных органов, но остаются под патронажем государства.

В третьей модели преобладает административная централизация. Ее отличительной чертой является то, что местные органы власти образуют “иерархическую пирамиду компетенций”, подчиненную высшему органу власти в стране. В рамках этой модели роль органов местного самоуправления сводится к минимуму.

Украинскую модель местного самоуправления можно отнести ко второму типу. С одной стороны, в стране проводится политика предоставления более широких полномочий на места, делается упор на развитие местного самоуправления, что обуславливает автономию административных единиц от центра; с другой – не до конца усовершенствованная система передачи “делегированных” полномочий от органов самоуправления органам исполнительной власти и от центральных органов исполнительной власти местным ведет к зависимости от центральной власти.

Наличие неопределенности в степени централизации функций управления, на наш взгляд, мешают осуществлению административной реформы, а самое главное, это становится порой тормозом в развитии экономики регионов. Система “собственных” и “делегированных” полномочий, как местных советов, так и местных администраций, их передача порождает такую систему, при которой и советы и администрации могут быть одновременно подчинены друг другу и, в то же время, осуществлять контрольные функции друг над другом. Вследствие этого, речь идет не о действительной передаче компетенций, а о “делегировании

компетенций” государственными органами местным представительным органам. И прослеживаемая во всей этой цепочке передаваемых полномочий контрольная функция высшей государственной власти исключает возможность проявления местных инициатив и мешает независимой административной деятельности.

Анализ вышеприведенных моделей позволяет сделать вывод, что реформирование местного самоуправления, выбор эффективной региональной политики необходим для обеспечения социальной и экономической стабильности территориальных единиц.

В свете административной реформы разрабатывается множество концепций региональной политики. На наш взгляд, интересной представляется Концепция государственной региональной политики, представленная Союзом лидеров местных и региональных властей Украины. В ней, в частности, предлагается изменить систему государственных администраций на региональном уровне – они выводятся из системы органов исполнительной власти, подчиняются непосредственно Президенту Украины и осуществляют административный контроль за деятельностью местных органов исполнительной власти и выполняют функции общего надзора за законностью деятельности предприятий, учреждений и организаций. В данной концепции определяются конкретные полномочия всех уровней управления [2].

На сегодняшний день вследствие несовершенного законодательства на практике выявляется принцип “матрешечного” построения системы управления в регионах. Во избежание этого нам представляется возможным разграничить функции уровней управления, исходя из объекта управления:

Уровни управления	Объекты управления
Государственный	Экономика страны в целом, весь народнохозяйственный комплекс, уровень жизни всего населения
Региональный	Территориально-административная среда, промышленные конгломераты, сеть транспортных, железнодорожных магистралей, энерго-снабжение и водоснабжение региона, территориально-производственные комплексы, свободно-экономические зоны и территории приоритетного развития
Муниципальный	Единичные предприятия, жилищно-коммунальное хозяйство, социальная инфраструктура

Разграничение функций и полномочий между центральным и местными уровнями управления предполагает предоставление последним больше прав в области экономического регулирования процессами локального значения. Разделение функций управления должно соответствовать принципу наибольшей эффективности, т.е. следует четко определять цели и задачи, которые более присущи тому или иному уровню управления и, где будет наибольший эффект от их реализации. Анализируя объекты управления, нам представляется оптимальным то, что для местных органов власти приоритетными должны стать социальная, стимулирующая и распределительная функции. Это позволит стимулировать экономическое развитие административно-территориальных единиц, деятельность хозяйствующих субъектов и, соответственно, способствовать улучшению социального положения населения данных территорий.

Советам предлагается существенно расширить функции и полномочия. В разделении полномочий между органами местного самоуправления различных уровней приоритетным должен быть принцип субсидиарности. Это принцип, согласно которому предоставление социальных услуг осуществляется на максимально приближенном к населению территориальном уровне, на котором есть необходимые организационные, материальные и финансовые средства, обеспечивающие их объем и качество в соответствии с общегосударственными стан-

дартами. Принцип субсидиарности наиболее полно может показать финансовую потребность той или иной административно-территориальной единицы. Данный принцип особенно важен в формировании бюджетной политики территорий.

Анализируя существующую систему управления, функции и полномочия уровней власти, видно, что практическая реализация большинства задач должна подкрепляться наличием финансовой самостоятельности административно-территориальных единиц, органов местного самоуправления. Этот вопрос решает финансовая децентрализация – процесс разделения функций, финансовых ресурсов и ответственности за их использованием между центральным и локальным уровнем управления. Финансовая децентрализация дает возможность субнациональным органам управления получать автономию по финансированию и обеспечению населения общественными товарами и услугами местного значения. Одной из положительных сторон финансовой децентрализации является то, что она дает толчок развитию конкуренции между органами местного самоуправления – в унитарных странах, и между региональным и местным уровнем управления – в федеративных. Отсюда следует получение гражданами данных громад возможности самим выбирать для своей деятельности те или иные административные единицы с лучшим уровнем обеспечения услугами.

Основоположником идей финансовой (фискальной) децентрализации стал американский экономист Ч.Тибо, который в 1961г. в работе "Экономическая теория фискальной децентрализации в публичных финансах: необходимость, источники и использование" обосновал политическую необходимость децентрализации тем, что при фискальной автономии субнациональных органов управления публичные расходы соответствуют индивидуальным вкусам потребителей согласно с их потребностями [3].

Финансовая децентрализация осуществляется в соответствии с теорией классификации общественных благ по уровню их внешнего, экстерналичного эффекта, влияющего на территориальные сообщества людей. Разделение общественных благ на национальные, локальные (региональные) и блага узко локального характера обуславливает формирование бюджетно-налоговой системы. Производство и распределение национальных общественных благ является объектом управления и регулирования только центральных государственных структур. При этом связь общегосударственных налоговых поступлений и расходов на удовлетворение потребностей в общественных благах проявляется косвенно и создает фискальную иллюзию бесплатности этих благ. Фискальная эквивалентность от предоставления общественных благ становится больше при сужении группы людей, которым предоставляется благо. Принцип фискальной эквивалентности должен лечь в основу передачи, делегирования полномочий от центральных органов власти местным. Законодательно закрепленные собственные и делегированные полномочия местных органов исполнительной власти и самоуправления должны определяться в соответствии с функциями уровней управления. Делегированные полномочия – самая распространенная форма финансовой децентрализации. Она может осуществляться как на договорной основе, так и на основе

принятия соответствующих нормативных актов.

Концепция общественного блага служит теоретической основой трехуровневой финансово-налоговой системы, призванной наиболее эффективно размещать ресурсы, обеспечивать справедливое распределение доходов на территории страны и, в конечном счете, достичь социально-экономической стабильности в стране в целом и в каждом регионе.

Сегодня принципы финансовой децентрализации и высшей ее формы – фискального федерализма – используют многие западные страны, как с федеративным, так и с унитарным государственным устройством.

В ФРГ финансовый федерализм отличается высокой степенью централизации регламентаций бюджетно-налогового процесса. Здесь вертикальное налоговое распределение дополняется горизонтальным распределением в интересах регионального финансового выравнивания и с целью нивелирования территориальных различий в уровне и качестве жизни людей. Так, за федеральными властями закреплены поступления от акцизных налогов, т.е. там, где необходима государственная финансовая монополия. Вместе с тем ведущие три налога – подоходный, налог с корпорации и налог с оборота – являются регулирующими налогами и распределяются пропорционально между федеративными и земельными властями. Распределение налоговых поступлений между разноуровневыми органами власти в соответствии с решаемыми ими задачами является одной из составных частей организации взаимоотношений бюджетно-налоговых систем разного уровня. Второй составной частью взаимоотношений является установление обоснованных принципов разграничения бюджетных средств и способов определения потребности в расходах. Третьей составной частью организации взаимоотношений бюджетов разных уровней является ус-

тановление обоснованного порядка и механизма территориального перераспределения финансовых ресурсов с целью горизонтального территориального финансового выравнивания. Горизонтальное выравнивание осуществляется в прямой форме путем создания субвенционного фонда.

В США финансовый федерализм отличается более сильными тенденциями кооперативного федерализма, который выражается в развитой системе так называемых "межправительственных субсидий", в предоставлении большого числа федеральных субсидий с долевым участием штатов в финансировании программ. Для США характерна высокая интенсивность процессов децентрализации в бюджетно-налоговой сфере. Здесь получили распространение два способа организации взаимосвязи федерального правительства, органов власти штатов и местных властей: прямой в виде федеральных субсидий и косвенный – в виде вычета целиком или частично из величины общеобязательного федерального налога суммы местных налогов.

В некоторых унитарных странах с широкой автономией регионов в налоговом регулировании социально-экономического развития территории широкое применение получила система преференционного налогообложения, т.е. широкая практика предоставления льгот по налогам и платежам в бюджет хозяйствующим субъектам в зависимости от значимости данного региона для страны и с учетом суровости его природно-климатических условий для жизни населения [4, с.146-159].

Одним из недостатков финансовой децентрализации является, в частности, неравномерное обеспечение социальными услугами территорий с разным экономическим потенциалом (например, промышленные и сельскохозяйственные), что приведет к ситуации, когда производство общественных услуг данной административно-территориальной

единицей будет дороже, чем приобретение этих услуг, т.е. в некоторых случаях оказание услуг необходимо осуществлять высшим уровнем управления.

На состоявшихся в сентябре месяце 2002 г. Всеукраинских сборах представителей органов государственной власти, органов местного самоуправления и общественности рассматривались вопросы Государственной региональной и муниципальной политики в контексте европейского выбора Украины. В выступлении Л.Д.Кучмы отмечалось: "Одна из первых проблем, которую можно решить на общегосударственном уровне – это межбюджетные отношения. За последние 7-8 лет часть местных бюджетов в ВВП страны сократилась почти вдвое. Как следствие, снижаются стандарты качества жизни людей, деградирует социально-культурная сфера, мизерной остается заработная плата работников органов местного самоуправления и в коммунальном секторе экономики. В городах растет безработица и бедность. Усугубляются противоречия между теми заданиями, которые ставятся перед местными органами самоуправления и местными органами исполнительной власти и их финансовыми возможностями" [5].

На сборах отмечались наиболее важные проблемы, которые не удалось разрешить принятием Бюджетного кодекса. Одна из самых главных проблем – положение городов районного значения, поселков и сел. Если проследить состав доходов местных бюджетов, которые учитываются при определении объемов межбюджетных трансфертов (ст.64 Бюджетного кодекса), то можно увидеть насколько мизерны будут эти поступления – 25% подоходного налога с граждан и налоги, пошлины за занятие предпринимательской деятельностью. Возникает вопрос: насколько в селах и поселках развито предпринимательство? Поэтому основным источником доходов в бюджет сел и поселков становятся ме-

стные налоги и сборы, а также плата за землю.

Бюджетный кодекс четко определил бюджетный механизм, отношения местных бюджетов: разграничиваются расходные функции субнациональных бюджетов, применяется формульная система межбюджетных трансфертов. Однако, несмотря на положительные стороны, формульный подход имеет свои недостатки:

во-первых, формульный подход более эффективен в условиях большей децентрализации государственного бюджета;

во-вторых, недостаточные финансовые полномочия городов-спутников (городов районного значения), находящихся вблизи областных и крупных городов. В отношении таких городов вообще необходима законодательная база, объясняющая их материальный и финансовый статус.

Вторая проблема – это несбалансированность доходов и расходов органов местного самоуправления. Л.Д.Кучма отметил, в частности, что: “Необходимо как можно быстрее перевести значительную часть местных бюджетов на основы самофинансирования и ликвидировать такое явление, как их искусственная дотационность. Эта проблема должна развязаться в контексте Налогового кодекса. Должен заработать налог на недвижимость, в полной мере следует использовать потенциал налогов на землю и другие ресурсы. Необходимо усовершенствовать разделение подоходного налога с граждан между местными бюджетами” [5].

Выбор конкретной системы распределения налогов между бюджетами разных уровней определяется тем, какая степень самостоятельности будет предоставлена региональным органам власти. Исходя из этого, устанавливается компетенция этих уровней власти и получение налогов в собственный бюджет. Опыт стран с развитой фискальной системой свидетельствует, что распределе-

ние налогов должно устанавливаться на длительный период, так как создаются условия для эффективного бюджетного финансирования. Система межуровневого распределения доходов с учетом того, что разные виды доходов в разные периоды времени могут изменяться по-разному, должна быть гибкой, позволяющей изменять параметры отдельных бюджетов. Необходимо также, чтобы органы местного самоуправления были заинтересованы наращивать собственную доходную базу. Для этого надо создать систему, по которой бы прирост доходной базы не сокращал объемы трансфертов, которые передаются местным бюджетам. Тогда органы местного самоуправления будут стремиться к наращиванию собственных доходов, а отсюда будут увеличиваться доходы госбюджета.

Фундаментом всей бюджетной системы является первичный ее уровень – бюджеты сел и поселков. Как отмечалось выше, на этом уровне существуют основные проблемы, связанные с наполняемостью данных бюджетов.

В соответствии с административно-территориальным делением на территории Донецкой области находится 1124 сельских населенных пунктов, которые входят в состав 253 сельских и 82 поселковых советов. На основании положений Бюджетного кодекса бюджеты соответствующих органов местного самоуправления должны быть достаточными для выполнения этими органами предоставленных им законом полномочий и обеспечения населения услугами не ниже уровня минимальных социальных потребностей. Однако зачастую предоставление социальных услуг в селах и поселках оказывается невозможным из-за недостаточной финансовой базы административных единиц. Немаловажным фактором в пополнении доходной части сельских, поселковых и даже районных бюджетов является тот факт, что в большинстве случаев основным видом хозяйственной деятельности на террито-

рии этих советов является сельскохозяйственная деятельность, однако сельскохозяйственные предприятия являются малоприбыльными и имеют большую задолженность по заработной плате.

Сельские, поселковые и районные органы исполнительной власти и местного самоуправления при формировании своих бюджетов и в процессе их выполнения сталкиваются с проблемами, связанными с налогообложением. В частности, требует пересмотра норма Декрета Кабинета Министров Украины "О подоходном налоге с граждан" в части возврата подоходного налога работникам агропромышленного комплекса от доходов, получаемых за земельные паи, переданные в аренду. Этот момент отрицательно влияет на выполнение доходной части местных бюджетов. Рационально возврат подоходного налога производить по месту работы работника (в настоящее время возврат проводится по месту проживания), что позволит реально учитывать все доходы.

Основным источником доходной части бюджетов сел, поселков, районов являются поступления от платы за землю. Согласно п.2 ст. 69 Бюджетного кодекса в соответствующие бюджеты зачисляется 60% платы за землю. Для укрепления доходной базы местных бюджетов целесообразно зачислять в них поступления от платы за землю в полном объеме, а также увеличить ставки местных налогов и сборов.

В условиях формирования гражданского общества и на основе новых принципов бюджетной системы в основу вопроса о распределении доходов бюджета между его уровнями должен быть положен принцип фискального федерализма: каждый орган региональной власти должен иметь в своем распоряжении такие средства, которые позволили бы исполнять возложенные на них функции.

Выработка каких-либо направлений в развитии экономики региона отражается в программах социально-

экономического развития, которые предполагают использование экономических методов и инструментов, вырабатываемых общегосударственными программами, а также использование таких рычагов экономической политики, которые учитывают местные условия. Результатом взаимосвязи государственного и регионального подходов в управлении экономикой региона является определение его как донора или дотационного района. Естественно, нередко на этот фактор оказывают влияние чисто субъективные аспекты, что может привести к неоптимальному разделению общественного продукта в разрезе страны. Поэтому необходимо повышать роль местного самоуправления (в регионе и в целом по стране) как одного из основных управляющих звеньев, способных внести весомый вклад в развитие экономики, эффективное распределение общественных благ и повышение благосостояния народа.

#### Список литературы

1. Разработка новых правил игры в старых условиях/ Под ред. И.Мунтяну, В.Попа. Программа реформирования местного самоуправления и коммунального хозяйства. Институт Открытого Общества. – Будапешт, 2001.- 822с.
2. Концепция государственной региональной политики Украины // Голос Украины от 4.11.2000г., №203 (2450).
3. Дроздовська О.С. Теоретичні засади фінансової децентралізації // Фінанси України. – 2002. - №9. - С.19-25.
4. Жильцов Е.Н. Экономика общественного сектора и некоммерческих организаций. – М.: Изд-во МГУ, 1995. – 185 с.
5. Матеріали до виступу Президента України на Всеукраїнських зборах представників органів державної влади, органів місцевого самоврядування та громадськості.
6. Европейская хартия местного самоуправления. Страсбург, 1985 г.