

## ИСПОЛЬЗОВАНИЕ НАЛОГОВО-БЮДЖЕТНЫХ ИНСТРУМЕНТОВ РАЗВИТИЯ СОЦИАЛЬНОЙ СФЕРЫ РЕГИОНОВ В УСЛОВИЯХ НЕОИНДУСТРИАЛИЗАЦИИ

В мире идёт волна новой индустриализации, основанной на глобальных цепочках создания стоимости, инновациях и авангардных "смарт" технологиях. Украине, в которой традиционно промышленности придаётся большое значение, также важно принять активное участие в формировании новой индустриальной структуры мира. Это с одной стороны. А с другой – в стране уже третий год проводятся внутренние экономические реформы с акцентом на децентрализацию. Всё это обуславливает необходимость дальнейшего исследования проблем развития промышленности Украины с учётом данных важных аспектов.

Сорок шестой Международный экономический форум в Давосе провозгласил начало эры Четвёртой промышленной революции (более известной как "Индустрия 4.0"), которая несёт в себе не только новые перспективы, связанные с формированием новой технологической парадигмы, но также и новые социальные вызовы, обусловленные небывалой ранее трансформацией рынка труда. В этих условиях максимальный урон могут понести развивающиеся страны мира (в том числе и Украина), в которых до последнего времени недостаток передовых производственных технологий компенсировался более дешёвой рабочей силой [24].

В отчёте о промышленном развитии – 2016, подготовленном ЮНИДО, отмечается, что развивающиеся страны могут

догнать лидеров в глобальном экономическом развитии лишь путём продвижения технологического развития, обеспечиваемого масштабными инвестициями в человеческий капитал [42, с. 2]. Новые технологические возможности будут в основном связаны с повышением уровня образования населения и перераспределением человеческого капитала в пользу проведения современных НИОКР [42, с. 20].

Необходимость интенсификации инвестиций в человеческий капитал подтверждается также исследованиями современных специалистов в области промышленной политики. Например, Д. Родрик (Гарвардский университет, США) отмечает, что экономический рост должен опираться, в том числе, на накопление новых возможностей в виде человеческого капитала и институтов [25]. Учитывая тот факт, что в широком смысле человеческий капитал – это интеллект, знания, высокопроизводительный труд и качество жизни [39], такое накопление напрямую связано с инвестициями в развитие социальной сферы<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> В последние годы доля социальных расходов (на образование, охрану здоровья, духовное и физическое развитие, социальную защиту и социальное обеспечение) в ВВП Украины составляла около 20% [35]. Это существенно меньше, чем в развитых промышленных странах. А в абсолютном выражении в расчёте на душу населения отставание вообще катастрофическое (в десятки раз) [8].

Нынешняя централизованная система государственного финансирования человеческого капитала исчерпала свои возможности и требует перестройки на новых принципах. Решению этой задачи в определённой степени способствовало принятие в 2014 г. Концепции реформирования местного самоуправления и территориальной организации власти в Украине, которая придала новый импульс исследованию проблем финансового обеспечения социальных расходов в Украине через призму децентрализации. Но очень многое ещё предстоит сделать с учётом того, что относительно развитый человеческий капитал в Украине пока ещё остаётся одним из главных конкурентных преимуществ национальной экономики [30].

Современная экономическая теория децентрализации<sup>1</sup> затрагивает два основных аспекта. Первый касается вопроса о том, какие из числа функций правительства в сфере экономики общественного сектора (аллокативной, дистрибутивной и

---

<sup>1</sup> В западной научной литературе экономическая теория децентрализации известна ещё как теория фискального федерализма. В этой связи следует подчеркнуть, что фискальный федерализм принципиально отличается от федерализма политического. Это разные концепции. Как отмечено в монографии [9], федерализм предусматривает распределение власти между различными уровнями правительства для решения проблем контроля граждан за их избранными представителями. Иными словами – это способ решения проблем политической эффективности. Фискальный федерализм, напротив, имеет дело с экономической эффективностью: "... fiscal federalism is an economic theory, and this theory tries to explain, in economic terms, the existence of different subcentral levels of government" ("... фискальный федерализм является экономической теорией, и эта теория призвана объяснить в экономических терминах существование различных субцентральных уровней правительства"). Поэтому здесь и далее термины "экономическая теория децентрализация" и "теория фискального федерализма" рассматриваются как синонимы.

стабилизационной<sup>2</sup>) должны быть закреплены за разными уровнями власти: центральным и субцентральному (региональным и местным). Второй аспект касается разделения полномочий между децентрализованными юрисдикциями при решении проблем эффективной аллокации посредством аккумуляции и последующего распределения общественных фондов денежных средств.

Идея о том, что децентрализация доходных и расходных полномочий органов власти и управления может способствовать повышению экономической эффективности и росту общественного благосостояния, имеет долгую историю в экономической мысли. Однако как последовательная теоретическая концепция она была сформулирована во второй половине XX в. в теперь уже классических работах Р. Масгрейва [17], Ч. Тибу [31; 32], У. Оутса [20; 21], М. Олсона [23], а затем получила развитие в трудах последователей<sup>3</sup>.

В Украине концептуальные и прикладные аспекты экономической теории децентрализации и региональных (местных) финансов исследовали И. Лунина [41], И. Волохова [36], О. Кириленко [38], В. Глущенко [37], А. Крысоватый [40] и др. Так, в работе [41] обоснованы предложения в части применения зарубежно-

---

<sup>2</sup> Аллокативная функция или отрасль (the allocative branch) правительства в сфере экономики общественного сектора касается вопросов регулирования эффективного распределения ограниченных ресурсов, призванного корректировать недостатки рыночного механизма аллокации, через политику правительственных расходов и доходов; дистрибутивная (the distribution branch) – регулирования перераспределения доходов и имущества с целью решения проблем социальной справедливости; стабилизационная (the stabilization branch) – достижения стабильности цен и высокой занятости. См. [17, pp. 3-27].

<sup>3</sup> Авторитетный обзор западных работ, посвященных проблемам фискального федерализма (см. [19]).

го опыта и перспективных направлений диверсификации источников дохода органов местного самоуправления в Украине. В исследовании [36] определены пути совершенствования организации разграничения расходных полномочий между органами власти в Украине, а также структуры доходной базы местных бюджетов и системы межбюджетных трансфертов. В статье [38] оценена результативность достижения стратегических ориентиров реформирования межбюджетных отношений и обоснованы ключевые направления их совершенствования. В коллективной монографии [37] проанализирован зарубежный опыт децентрализации и особенности отношений между местными и общегосударственными финансами. В работе [40] раскрыты методологические доминанты стратегии и тактики развития налоговых, ссудных и трансфертных форм финансового обеспечения формирования в Украине общества устойчивого развития.

Однако, что касается проблем финансового обеспечения социальной сферы, которая определяет качество человеческого капитала, имеющего особое значение для перехода экономики Украины на инновационный путь развития, то они требуют дальнейшего углублённого анализа в контексте процессов неоиндустриализации и финансовой децентрализации в национальной и региональной экономиках.

*Целью* статьи является обоснование концептуальных положений использования налогово-бюджетных инструментов для обеспечения развития социальной сферы регионов в условиях неоиндустриализации.

Основными исходными допущениями экономической теории децентрализации являются предпосылки о:

наличии чистых (истинных) местных общественных благ (pure local public

goods), которые имеют ограниченную сферу выгод (benefit area) и доступ к которым имеет только часть населения страны, проживающая в пределах данной территории;

совпадении круга лиц, являющихся плательщиками налогов, и тех лиц, которые получают выгоды от предоставленных правительством местных общественных благ;

мобильности экономических агентов, их способности выбирать для себя наилучшее место обитания, исходя из личной оценки выгод и затрат;

отсутствии внешних эффектов (spillover effects, externalities).

В таких ключевых допущениях основная аналитическая задача экономической теории децентрализации заключается в определении тех аллокативных полномочий (т. е. полномочий в части размещения ограниченных ресурсов через политические механизмы коллективного принятия решений), которые целесообразно закрепить за разными уровнями субцентрального правительства, а также соответствующих доходных источников, которые способны обеспечить финансирование этих полномочий [19, p. 1121].

Выводы этой теории в данном отношении заключаются в том, что децентрализация приобретает определённые экономические преимущества, если аллокативная функция закреплена за субцентральными органами власти, а функции уравнительного перераспределения доходов и имущества, а также стабилизационная, связанная с макроэкономическим регулированием, – за центральным правительством [5].

Исходя из этого важно подчеркнуть, что, во-первых, субцентральные (в том числе местные) органы власти должны заниматься не решением задач социальной справедливости, а решением задач экономической эффективности посред-

ством политического механизма распределения ограниченных ресурсов, призванного корректировать недостатки базисного – рыночного – механизма распределения. Базисным последний здесь назван потому, что, согласно теории экономики благосостояния, выступающей в качестве экономического мейнстрима, именно он, без государственного вмешательства, способен обеспечить Парето-эффективное (первая теорема экономики благосостояния) и социально справедливое (вторая теорема экономики благосостояния) распределение ресурсов, но только при соблюдении условий свободной конкуренции и наличия полных рынков [26, pp. 40-45]. В связи с тем, что на практике такие условия не всегда соблюдаются, одно из обычных оснований для вмешательства в рыночный механизм аллокации состоит в необходимости удовлетворения объективно существующих общественных потребностей людей (social wants), отличных от их индивидуальных потребностей (private wants).

Причина состоит в том, что индивиды, которые вследствие тех или иных обстоятельств не платят за предоставление соответствующих услуг, удовлетворяющих общественные потребности (в том числе в социальной сфере – образования, здравоохранения, культуры, социальной защиты населения и др.), по определению не могут быть исключены из числа их получателей, так как рыночный механизм здесь не действует. Поэтому должен быть задействован механизм политический, хотя его использование также связано с рядом известных проблем [18, pp. 8-9].

Во-вторых, поскольку в анализ вовлекается политический механизм аллокации, постольку важно учитывать особенности его функционирования в условиях демократии. Поэтому в современной литературе принято разделять два подхо-

да к фискальному федерализму [33, p. 14]: "First generation fiscal federalism (FGFF) studies the performance of decentralized systems under the assumption of benevolent social planners. Second generation fiscal federalism (SGFF) builds on FGFF but also studies the fiscal and political incentives facing subnational officials"<sup>1</sup>. В частности, SGFF акцентирует внимание на исследованиях: институтов и стимулов, заставляющих чиновников принимать правила фискального федерализма; политических механизмов распределения полномочий по предоставлению общественных услуг между уровнями власти; проблем взаимодействия децентрализации и демократии в контексте её издержек и ограничений; децентрализации и политических препятствий на пути развития [33, p. 14-15].

Причины указанного выше функционального распределения между уровнями объясняются фундаментальными ограничениями деятельности субцентральных органов власти. Как отмечает У. Оутс [19, p. 1121], "In the absence of monetary and exchange-rate prerogatives and with highly open economies that cannot contain much of the expansionary impact of fiscal stimuli, provincial, state, and local governments simply have very limited means for traditional macroeconomic control of their economies. Similarly, the mobility of economic units can seriously constrain attempts to redistribute income. An aggressive local program for the support of low-income households, for example, is likely to induce an influx of the poor and encourage

<sup>1</sup> "Первое поколение фискального федерализма (FGFF) изучает эффективность децентрализованных систем в предположении о доброжелательности социальных планировщиков. Второе поколение фискального федерализма (SGFF) основывается на FGFF, но также изучает фискальные и политические стимулы, с которыми сталкиваются субнациональные должностные лица".

an exodus of those with higher income who must bear the tax burden" <sup>1</sup>.

Теория также утверждает, что успешная политика децентрализации должна отвечать требованиям двух принципов: фискального равновесия и субсидиарности.

Первый принцип – принцип фискального равновесия М. Олсона [23] – требует, чтобы каждый субцентральный орган власти одновременно принимал решения по двум вопросам:

1) в отношении размера общественных расходов (всегда желательных с политической точки зрения), которые, взятые сами по себе, безотносительно к доходам имеют тенденцию к увеличению (расширению расходной части бюджета);

2) в отношении размера общественных доходов (всегда нежелательных с политической точки зрения), которые, взятые сами по себе, безотносительно к расходам имеют тенденцию к уменьшению (сокращению доходной части бюджета).

Это требование подчёркивает важность принятия решений по размеру общественных расходов тем же самым представительным органом, который является ответственным за их финансирование, поскольку деньги, поступающие

---

<sup>1</sup>"При отсутствии полномочий в сферах монетарной политики и регулирования валютного курса и в условиях сильно открытых экономик, которые не могут удержать большую часть экспансионистского влияния фискальных стимулов, провинции, штаты и местные органы власти попросту обладают очень ограниченными средствами для традиционного макроэкономического контроля их экономик. Аналогичным образом мобильность экономических субъектов может серьёзно ограничивать попытки перераспределения доходов. Например, агрессивная местная программа для поддержки семей с низкими доходами может вызвать приток бедных и поощрить массовый исход людей с более высоким уровнем доходов, которые должны нести налоговое бремя".

извне, от центрального или иного уровня правительства, воспринимаются как "дармовые" или "дешёвые", а следовательно не будут расходованы эффективно.

Второй принцип – субсидиарности – исходит из того, что, во-первых, всегда имеются такие общественные функции (в том числе в социальной сфере), которые могут выполняться несколькими уровнями власти; во-вторых, каждая рационально действующая власть имеет естественное стремление к централизации. Принимая во внимание эти обстоятельства, принцип субсидиарности требует, чтобы в любом случае сомнения в части распределения полномочий общественная функция передавалась для выполнения самому нижнему уровню власти, и что более высокий уровень власти может оставить её за собой только тогда, когда она не может быть адекватно выполнена, даже с учётом внешней помощи – нижним уровнем власти [9, pp. 160-161]. Т.е. изначально приоритет должен иметь не центр, а места.

Этот же принцип известен в изложении У. Оутса как теорема децентрализации (the Decentralization Theorem): "... the provision of public services should be located at the lowest level of government encompassing, in a spatial sense, the relevant benefits and costs" <sup>2</sup> [19, p. 1122].

Последнее требование имеет особое важное значение по той причине, что многие общественные (точнее, квази-общественные) блага в социальной сфере (услуги образования, здравоохранения, культуры, средств массовой информации и др.) обычно не имеют чётко определённых по территории государства

---

<sup>2</sup>"Предоставление государственных услуг должно быть локализовано на самом низком уровне управления, охватывающем, в пространственном смысле, соответствующие выгоды и издержки".

сфер выгод и сопровождаются существенными экстерналиями<sup>1</sup>. Поэтому их финансирование, как правило, приходится распределять по уровням бюджетной системы.

Указанные выше принципы не являются абстрактной академической теорией, а получили практическое применение во многих европейских и других развитых странах. В несколько модифицированном виде, приспособленном под специфику нормотворчества, они были закреплены в законодательстве ЕС, в частности, в Европейской хартии о местном самоуправлении [7], где записано:

"Article 4 – Scope of local self-government...

2 Local authorities shall, within the limits of the law, have full discretion to exercise their initiative with regard to any matter which is not excluded from their competence nor assigned to any other authority.

3 Public responsibilities shall generally be exercised, in preference, by those authorities which are closest to the citizen. Allocation of responsibility to another authority should weigh up the extent and nature of the task and requirements of efficiency and economy.

4 Powers given to local authorities shall normally be full and exclusive. They may not be undermined or limited by another, central or regional, authority except as provided for by the law...

Article 9 – Financial resources of local authorities

1 Local authorities shall be entitled, within national economic policy, to adequate financial resources of their own, of which they may dispose freely within the framework of their powers.

2 Local authorities' financial resources shall be commensurate with the responsibili-

---

<sup>1</sup> О взаимосвязи общественных благ и экстерналий см.: [16].

ties provided for by the constitution and the law.

3 Part at least of the financial resources of local authorities shall derive from local taxes and charges of which, within the limits of statute, they have the power to determine the rate"<sup>2</sup>.

Приведённые нормы европейского законодательства имеют характер рамочных требований, а не конкретного руководства к действию. Это объясняется тем, что экономическая теория, даже в предположениях о доброжелательности бюрократии, отсутствии информационных, политических и других ограничений, не даёт чёткого ответа о целесообразности децентрализации для всех ситуаций, в

---

<sup>2</sup> "Стаття 4 – Сфера компетенції місцевого самоврядування...

2 Органи місцевого самоврядування в межах закону мають повне право вільно вирішувати будь-яке питання, яке не вилучене зі сфери їхньої компетенції і вирішення якого не доручене жодному іншому органу.

3 Публічні повноваження, як правило, здійснюються переважно тими органами публічної влади, які мають найтісніший контакт із громадянином. Наділяючи тими чи іншими повноваженнями інший орган, необхідно враховувати обсяг і характер завдання, а також вимоги досягнення ефективності та економії.

4 Повноваження, якими наділяються органи місцевого самоврядування, як правило, мають бути повними і виключними. Вони не можуть скасовуватися чи обмежуватися іншим, центральним або регіональним органом, якщо це не передбачено законом...

Стаття 9 – Фінансові ресурси органів місцевого самоврядування

1 Органи місцевого самоврядування мають право в рамках національної економічної політики на власні адекватні фінансові ресурси, якими вони можуть вільно розпоряджатися в межах своїх повноважень.

2 Обсяг фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування відповідає повноваженням, передбаченим конституцією або законом.

3 Принаймні частина фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування формується за рахунок місцевих податків та зборів, розмір яких вони мають повноваження встановлювати в межах закону".

частности, для тех, в которых имеют место большие внешние эффекты (экстерналии, выходящие за границы отдельных юрисдикций).

Кроме того, на практике децентрализация может быть связана как с экономическими плюсами (в связи с лучшим учётом специфики местных потребностей, поощрением конкуренции между органами власти за создание лучших условий обитания, стимулированием поиска инновационных решений местных проблем), так и минусами (в связи с потерями эффективности, обусловленными межрегиональными экстерналиями, потерями на эффекте масштаба при местном, а не централизованном, предоставлении общественных благ и взимании налогов, дополнительными налоговыми издержками и нарушениями принципа справедливости в связи с неконтролируемым перемещением факторов производства между юрисдикциями и др.) [26, pp. 514-518].

И, наконец, важно учитывать, что на практике субцентральные, в том числе местные органы власти, функционируют в пределах сложного набора институциональных механизмов, которые характеризуются конституционными, правовыми, экономическими, социальными, культурными, экологическими и другими аспектами, очерчивая сферу, в пределах которой могут выбираться политически приемлемые решения. Эти ограничения на область допустимых решений в части децентрализации не являются универсальными в такой степени, как положения экономической теории, построенной на универсальных предпосылках о поведении человека и структуре человеческих отношений, но обладают определённой геополитической и социокультурной спецификой.

Поэтому, принимая во внимание современный европейский вектор социально-экономических реформ в Украине,

далее концептуальные положения, определяющие пути использования налогово-бюджетных инструментов для обеспечения развития социальной сферы региона в условиях децентрализации, будут рассмотрены в контексте преимущественно европейского (а не, например, восточно-азиатского, латиноамериканского и др.) опыта.

Такой геоэкономический срез анализа объясняется стратегическим курсом развития Украины, исходя из которого модели децентрализации, реализованные на практике ядром стран-членов ЕС, выступают в качестве концептуального эталона, на который следует ориентироваться Украине в долгосрочной перспективе (в том числе в части оптимального размера субцентральных юрисдикций<sup>1</sup>), но, разумеется, с учётом ограничений нынешнего состояния экономики страны и актуальных препятствий на пути её развития в европейском направлении, а также трудного опыта демократических реформ, накопленного в сфере децентрализации странами европейской периферии.

Как отмечено выше, с позиций экономической теории децентрализации за центральным правительством целесообразно закреплять выполнение дистрибутивной и стабилизационной функций общественных финансов, а субцентральные органы власти должны концентрироваться на функции аллокативной в отношении определённых типов общественных услуг. Однако на практике распределение компетенций не всегда соответ-

---

<sup>1</sup> Вопрос об оптимальных размерах субнациональных юрисдикций выходит за рамки данной работы. Здесь следует только отметить, что в экономической теории децентрализации существует масса исследований в этом направлении – как теоретических (например [11]), так и прикладных (например [2]). В целом в ЕС, на который теперь ориентируется Украина, общие тенденции таковы, что на фоне усиления роли регионального/мезоуровня происходит укрупнение (расширение и объединение) территорий местного самоуправления [13, pp. 90-91].

ствуется этим принципам вследствие "расплывчатости" сферы выгод многих общественных благ, наличия существенных экстерналий, а также влияния географических, исторических, культурных и других факторов.

Количественной характеристикой многоуровневой системы управления государством, отражающей её институциональные особенности, является удельный фискальный вес субцентральных органов власти в каждой из установленных общественных функций. Чем выше показатели удельного веса расходов и доходов субцентральных органов власти в общей сумме расходов и доходов по данной функции (из числа функций, составляющих предмет национального интереса, в том числе в социальной сфере), тем важнее координировать действия субцентральных органов власти, представляющих интересы соответствующих территорий, с действиями центрального правительства, которые должны соответствовать требованиям выполнения общегосударственных задач и стратегий. Кроме того, эти показатели характеризуют пространство, которое имеется для манёвра у субцентральных бюджетов в случае необходимости сокращения их дефицитов, с учётом того важного обстоятельства, что одни виды расходов обычно сокращать сложнее, чем другие, а некоторые виды расходов, в частности, социальные, вообще являются проциклическими [4, с. 88].

Это обычная ситуация, обусловленная разными возможностями субцентральных органов власти в части финансирования социальных расходов на разных стадиях экономического цикла, – с учётом деления этих расходов на связанные и не связанные с социальной защитой населения. В условиях экономического спада расходы, связанные с социальной защитой населения, необходимо повышать, что, при прочих равных условиях (т.е. даже без учёта сокращения доходных источников), обуславливает сокра-

щение основной массы социально значимых расходов (на образование, здравоохранение, культуру, физическую культуру и спорт и др.). Поэтому, например, в США: "When states enter recessions, their tax bases contract and their safety-net expenditures<sup>1</sup> expand. Compliance with balanced budget requirements can thus entail significant reductions in capital expenditures and in spending on publicly provided goods and services"<sup>2</sup>. Это означает, что в ситуации спада или замедления темпов экономического роста возможности децентрализации, связанные с передачей расходных полномочий на места, ограничены<sup>3</sup>. И наоборот, длительные периоды экономического подъёма, которые имели место в последние десятилетия во многих странах ЕС, в целом способствовали процессам децентрализации (рис. 1 и 2).

---

<sup>1</sup> Расходы на социальную защиту в США (safety-net expenditures) включают страхование по безработице, денежную помощь малоимущим и Медикайд (медицинскую помощь нуждающимся).

<sup>2</sup> "Когда штаты вступают в рецессию, их налоговые базы сокращаются, а расходы на социальную защиту увеличиваются. Таким образом, соблюдение требований сбалансированного бюджета может привести к значительному сокращению капиталовложений и расходов на предоставляемые государством товары и услуги".

<sup>3</sup> Известны многочисленные эмпирические исследования взаимосвязи децентрализации и экономического роста. Их результаты противоречивы и во многом зависят от того, какие исходные данные по каким странам за какой период использованы, какие факторы приняты во внимание и т.д. [10; 24; 44]. В целом они показывают, что в ряде случаев децентрализация действительно способствует росту, причём децентрализация доходов больше, чем децентрализация расходов. Но универсального правила нет. Для разных групп стран на разных этапах развития наблюдаются и разные закономерности, причём закономерности нелинейные, так что рост степени децентрализации до какой-то точки может положительно коррелировать с ростом, а затем – отрицательно.

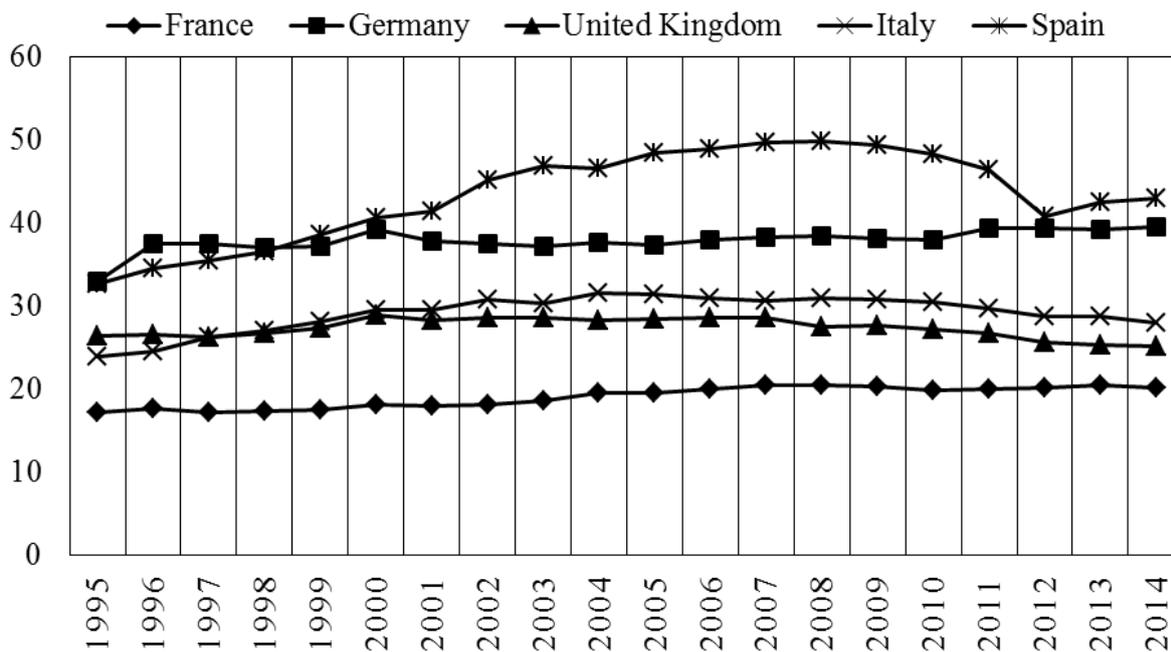


Рис. 1. Удельный вес расходов субцентральных органов власти в общей сумме государственных расходов в странах "большой пятёрки" ЕС [22]

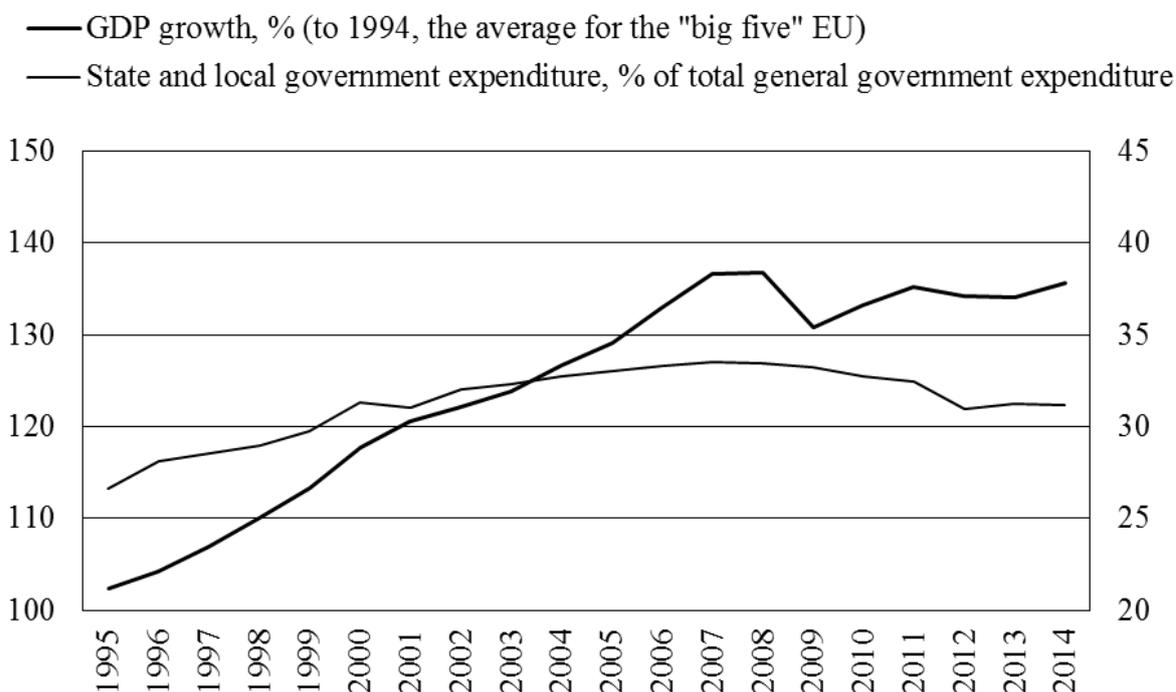


Рис. 2. Сравнительная динамика роста ВВП и удельного веса расходов субцентральных органов власти в странах "большой пятёрки" ЕС [22]

Как показано на рис. 1, общая тенденция в странах "большой пятёрки" ЕС состояла в том, что степень децентрализации (изначально бóльшая в странах с трёхуровневой бюджетной системой – Германии и Испании и меньшая в странах с двухуровневой бюджетной системой – Франции, Великобритании и Италии) в течение многих лет постепенно возрастала – но только до начала мирового финансово-экономического кризиса 2008-2009 гг., когда падение объёмов ВВП, обострение финансовых и социальных проблем потребовали усиления централизованного регулирования экономических процессов. Более явно эта тенденция представлена на рис. 2, где приведены средние для "большой пятёрки" данные о росте ВВП и расходах субцентральных органов власти (коэффициент корреляции между переменными – 0,87).

В среднем по ОЭСР расходы субцентральных органов власти составляют в последние годы около 30% их общей суммы, или немногим менее 15% ВВП [4, р. 88], при том, что они обычно выше в странах с трёхуровневой, чем с двухуровневой бюджетной системой.

Что касается распределения видов расходов по уровням власти, то здесь ситуация очень разная. В странах ОЭСР центральные правительства тратят в целом сравнительно бóльшую часть доходов бюджетов, нежели региональные и местные органы власти, на социальную защиту (например, на пенсии и пособия по безработице), общегосударственные услуги (на органы исполнительной и законодательной власти, обслуживание государственного долга и др.) и оборону. В примерно половине стран ОЭСР расходы на социальную защиту составляют наибольшую долю расходов государственных (центральных) бюджетов [12, р. 76].

В структуре расходов субцентральных органов власти, в отличие от центральных правительств, обычно преобладают функции образования и здравоохранения, а также социальной защиты населения (хотя, как уже отмечалось, по абсолютной величине расходы центральных правительств на социальную защиту, как правило, больше).

Как отмечено в источнике [4, р. 93], во всех странах ОЭСР субцентральные органы власти принимают большое участие в финансировании расходов на образование, а в некоторых из них (Бельгии, Эстонии, Исландии, Словакии, Словении, Великобритании) на эти цели приходится более 30% расходов региональных и местных бюджетов. Социальная защита населения (решение проблем болезней и инвалидности, старости, защиты семей и детей, безработицы, предоставления социального жилья, обеспечения социальной изоляции и др.) занимает в среднем около 16% субцентральных расходов. Что касается финансирования расходов на здравоохранение, то здесь наблюдается более пёстрая картина, поскольку в одних странах они являются децентрализованными, а в других – относятся к преимущественной сфере ответственности центрального правительства (например, в Испании, Италии, Австрии и др.).

Типичными функциями субцентральных органов власти являются также жилищное строительство, охрана окружающей среды и рекреация [4, pp. 96-98].

Согласно экономической теории децентрализации расходы субцентральных органов власти должны в основном покрываться их собственными налоговыми доходами. Как отмечено в работе [14, р. 3], "Subnational governments that lack independent sources of revenue can never truly enjoy fiscal autonomy; they may be –

and probably are – under the thumb of the central government”<sup>1</sup>.

В неоклассической теории условием достижения эффективности распределения ограниченных ресурсов является равенство предельных выгод от потребления общественных благ, предоставляемых субцентральной властью, предельным издержкам от налогов, взимаемых с потребителей данных благ. Соблюдение этой принципиальной связи также создаёт условия для усиления гражданского контроля и давления на субцентральные органы власти с тем, чтобы последние более оперативно и эффективно реагировали на предпочтения населения, оплаченные налогами. Кроме того, высокая степень зависимости региональных и местных бюджетов от собственных налогов стимулирует соответствующие органы власти к проведению ориентированной на экономический рост политики, поскольку они сами, прежде всего, являются получателями выгод, связанных с положительной хозяйственной динамикой.

Реалии, однако, во многих случаях далеки от этих нормативных соображений.

В большинстве стран-членов ОЭСР налоги составляют существенную долю доходов субцентральных органов власти. Однако степень их реальной налоговой автономии существенно различается.

Сам термин "налоговая автономия" отражает различные аспекты свободы субцентральных органов власти относительно своих налогов [22]. Его содержание раскрывают такие функции, как право вводить или отменять налоги, установить налоговые ставки, определять нало-

<sup>1</sup> "Субнациональные правительства, которым недостаёт независимых источников доходов, никогда не могут по-настоящему наслаждаться финансовой автономией; они могут быть – и, вероятно, находятся – под каблуком центрального правительства".

говую базу, предоставлять налоговые скидки или льготы для физических лиц и компаний. В ряде стран налоги не привязаны к одному конкретному уровню правительства, но разделены между центральным правительством и субцентральными органами власти.

В ОЭСР выделяют пять основных категорий налоговой автономии субцентральных органов власти:

"a" – полные полномочия в сфере налоговых ставок и баз;

"b" – полномочия в сфере ставок налогов;

"c" – полномочия в сфере налоговой базы;

"d" – полномочия в части разделения (совместного использования) налогов;

"e" – отсутствие налоговых полномочий;

"f" – прочие ситуации.

Для того чтобы лучше охватить организационные детали, основные категории подразделены на подкатегории (см. таблицу).

Как показывают приведённые в таблице данные, налоговая автономия высока в странах ОЭСР с трёхуровневой бюджетной системой ( $\approx 2/3$  налоговых доходов на региональном уровне получены органами власти, обладающими налоговыми полномочиями категории "a"). Власти на местах, как правило, не обладают такими возможностями и формируют источники собственных доходов в основном за счёт реализации ограниченных полномочий в части ставок налогов (категория b2). Если же обратиться к информации, характеризующей отдельные государства, входящие в "большую пятёрку" ЕС, то следует отметить, что значительная часть их доходов на региональном уровне формируется за счёт соглашений о разделении налогов в пропорциях, согласованных с центральным правительством (категория d2).

Налоговые полномочия субцентральных органов власти <sup>1</sup>

Страны	СЦНД	% от СЦНД											
	В % от общей суммы налоговых доходов	Полномочия по ставкам и льготам		Полномочия по ставкам		Полномочия по льготам	Соглашения о разделении налогов (расщеплении налоговых доходов)				Ставки и льготы, установленные ЦП	Прочие	Всего
		полные	ограниченные	полные	ограниченные		установленные СЦП	по согласованию с СЦП	установленные ЦП, много-летние	установленные ЦП, ежегодные			
в странах "большой пятёрки" ЕС (2011 г.)													
<b>Германия</b>	<b>29,3</b>												
уровень Земель	21,3	-	-	3,1	-	-	-	93,6	-	-	-	3,3	100,0
местный уровень	8,0	-	-	15,1	43,3	-	-	40,5	-	-	-	1,1	100,0
<b>Франция</b>	<b>13,1</b>												
местный уровень	13,1	44,9	-	14,7	3,3	0,3	0,1	-	-	14,7	20,2	1,9	100,0
<b>Великобритания</b>	<b>4,8</b>												
местный уровень	4,8	-	-	-	100,0	-	-	-	-	-	-	-	100,0
<b>Италия</b>	<b>15,9</b>												
уровень регионов	11,7	-	-	-	47,1	-	-	35,4	4,8	-	12,8	-	100,0
местный уровень	4,2	36,0	-	-	57,7	-	-	-	-	-	6,3	-	100,0
<b>Испания</b>	<b>32,7</b>												
уровень регионов	23,1	57,3	-	-	2,8	-	-	39,7	-	-	0,1	0,0	100,0
местный уровень	9,6	28,8	-	-	52,4	-	-	17,9	-	-	0,9	0,0	100,0
<i>В среднем</i>													
СЦП*	15,4												
уровень регионов**	16,6	67,5	-	1,3	4,9	-	-	17,2	0,5	-	6,0	2,6	100,0
местный уровень	10,6	13,3	0,2	18,6	41,6	0,0	0,0	1,7	8,7	3,4	5,7	6,8	100,0
Украина (2015 г.)													
<b>Украина</b>													
Местный уровень	<b>19,3</b>				27,1				70,3		2,6		

Условные обозначения: СЦП – субцентральное правительство, ЦП – центральное правительство; СЦНД – субцентральные налоговые доходы.

<sup>1</sup> Составлено по базам данных ОЭСР, Государственной казначейской службы Украины.

\* Данные по 34 странам ОЭСР.

\*\* Данные по 10 странам, предоставившим отчёты, включая Италию и Испанию.



При этом важно учитывать, что не все налоги (как и не все расходы) хорошо соответствуют характеру задач, которые приходится решать на субцентральных уровнях власти. Считается правильным, чтобы субцентральные органы власти опирались на налогообложение активов с определёнными свойствами. Такие активы должны быть, во-первых, относительно немобильными – для того чтобы избежать их миграции в иные юрисдикции, обусловленной налоговыми причинами; во-вторых – относительно стабильными (в качестве базы налогообложения) – для того, чтобы не допустить значительных колебаний доходов субцентральных бюджетов в периоды неблагоприятной макроэкономической динамики.

Кроме того, налоги субцентральных органов власти не должны "экспортироваться"<sup>1</sup>, т. е. перелagаться на резидентов иных юрисдикций и вмешиваться в международную торговлю [14]. В свою очередь, центральные правительства обычно

---

<sup>1</sup> В работе [14, р. 15-16] приведен следующий условный пример "экспорта" налогов: "Some taxes imposed by subnational governments are "exported"; that is, they are borne by residents of other jurisdictions. Two simple examples illustrate the point. Suppose that a nation has only a single cigarette factory or only one oil refinery. A tax imposed by the subnational jurisdiction where the cigarette factory or refinery is located would be exported to consumers throughout the nation. ... Exporting is unfair and it encourages over-expansion of the subnational public sector at the expense of non-residents" ("Некоторые налоги, взимаемые субнациональными правительствами, "экспортируются", то есть они возлагаются на жителей других юрисдикций. Два простых примера иллюстрируют этот тезис. Предположим, что в стране есть только один завод по производству сигарет или только один нефтеперерабатывающий завод. Налог, вводимый субнациональной юрисдикцией, где расположены сигаретная фабрика или нефтеперерабатывающий завод, будет экспортироваться потребителям по всей стране. ...Такой экспорт является несправедливым и поощряет чрезмерное расширение субнационального общественного сектора за счёт нерезидентов").

берут на себя налоги, базы которых обладают высокой эластичностью по доходу или неравномерно распределены по территории государства между юрисдикциями.

По указанным выше причинам налог на прибыль корпораций, обладающую ярко выраженным проциклическим характером и легко выводимую в иные юрисдикции, обычно относят к сфере ведения центрального правительства, в то время как налоги на недвижимость и подоходные с граждан часто передают на субцентральный уровень (последний налог хоть и носит проциклический характер, но граждане и их доходы обычно являются менее мобильными, чем бизнес и его доходы). Налоги на природные ресурсы и на внешнюю торговлю, как правило, назначаются и взимаются центральными правительствами. В их ведении обычно находятся и многоступенчатые налоги (НДС и др.), потому что вопросы координации между регионами делают управление такими налогами очень сложной задачей для субцентральных органов власти, а возникающие в этой связи проблемы могут приводить к налоговой конкуренции<sup>2</sup> в разрушительной форме "налоговых войн"<sup>3</sup> [4, р. 107].

Что касается такого источника собственных доходов субцентральных бюджетов, как сборы с пользователей (user fees), под которыми обычно понимают плату за товары и услуги, предоставляемые органами власти, то в настоящее время в европейских странах они составляют незначительную часть доходов бюд-

---

<sup>2</sup> Налоговая конкуренция представляет собой стратегическое взаимодействие налоговых политик субцентральных органов власти с целью привлечения и удержания мобильных налоговых баз [29, р. 4]. Подробнее о налоговой конкуренции, её плюсах и минусах см. [29].

<sup>3</sup> Например, проблемы с гармонизацией баз НДС на субцентральном уровне послужили одной из основных причин "налоговых войн" между штатами Бразилии в 1985-2001 гг. [15].

жетов: например, в ФРГ на местном уровне в 2014 г. сборы составили около 3%, Франции – 3,4, Великобритании – 3,8, Италии – 3,6, Испании – 1,7% [22].

Субсидии (гранты), наряду с налоговыми поступлениями, являются наиболее крупным источником финансовых ресурсов субцентральных органов власти многих европейских стран. Они широко используются для финансирования собственных расходов на региональном и местном уровнях, а также реализации задач общегосударственной социально-экономической политики.

В частности, субсидии могут применяться для решения следующих задач [1; 4; 19]:

*финансирование услуг и инвестиций субцентральных органов власти.* Во многих странах расходы региональных и местных бюджетов превышают их собственные доходы. Субсидии используются для уменьшения этих разрывов и повышения доходных возможностей субцентральных органов власти, используемых для финансирования оказываемых общественных услуг и инвестиций;

*финансовое выравнивание.* Обычно отдельные регионы страны обладают разными налоговыми потенциалами. Субсидии используются для перераспределения ресурсов от богатых к бедным регионам, обеспечения доступа к одному и тому же базовому пакету общественных услуг при условии соблюдения примерно одинакового налогового бремени на всех территориях;

*корректировка экстерналий.* Предоставление услуг одним субцентральным органом власти часто создаёт внешние эффекты (эффекты "перелива") для других, что обуславливает их недостаточное предложение по стране в целом. Центральное правительство может повлиять на ситуацию путём предоставления соответствующих трансфертов (субсидирования услуг).

Для решения таких разноплановых проблем также используются и разные типы субсидий. В ОЭСР [22] их определяют следующим образом:

*целевые субсидии (earmarked grants)* – выдаются при условии, что они могут быть использованы только на конкретную цель;

*нецелевые субсидии (non-earmarked grants)* – могут быть потрачены без ограничений – так же, как и собственные налоговые поступления;

*императивные субсидии (mandatory grants)* – основаны на формальных правилах; суммы субсидий и условия, на которых они выдаются (необходимые и достаточные), излагаются в нормативных актах;

*дискреционные субсидии (discretionary grants)* – условия их выдачи устанавливаются для данной конкретной ситуации (ad hoc), например, субсидии для реализации инфраструктурного проекта или оказания чрезвычайной помощи в зоне бедствия;

*долевые субсидии (matching grants)* – предназначены дополнять взносы субцентральных органов власти; сумма этих субсидий зависит от величины нормативных или фактических расходов (собранных доходов) субнационального правительства на осуществление определённого плана;

*недолевые субсидии (non-matching grants)* – не связаны непосредственно с какими-либо взносами субцентральных органов власти;

*текущие субсидии (current grants)* – предназначены для финансирования текущих или капитальных затрат;

*капитальные субсидии (capital grants)* – предназначены для финансирования только капитальных затрат.

Несколько иная типология субсидий приведена в работе [1] (рис. 3).

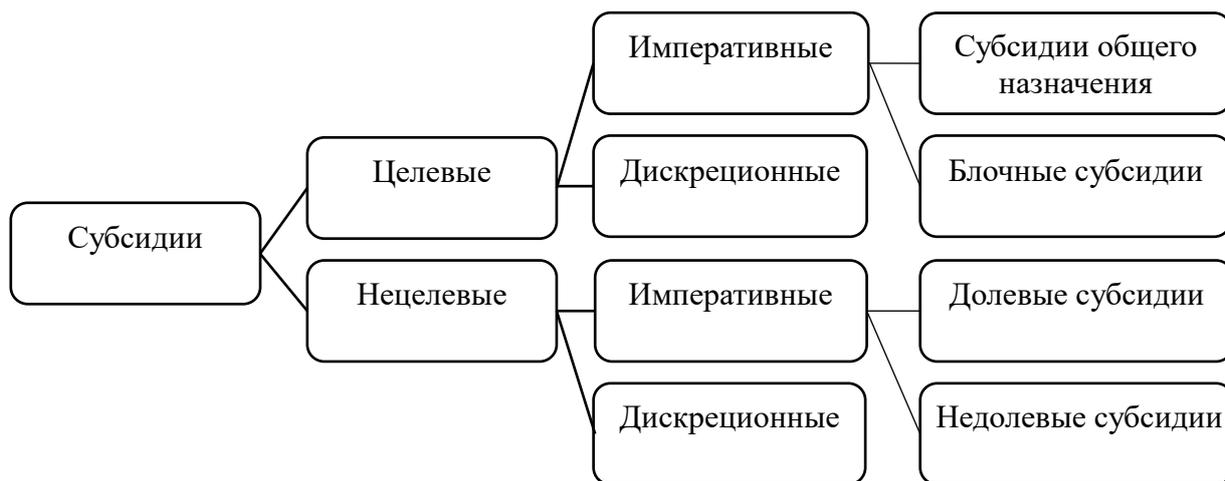


Рис. 3. Типы субсидий (грантов) в развитых странах [1, р. 116]

На представленном рисунке "субсидии общего назначения" ("general purpose grants") и "блочные субсидии" ("block grants"), относящиеся к категории обязательных, схожи тем, что обе они увеличивают доходы субнациональных органов власти без влияния на относительные цены оказываемых общественных услуг. Разница состоит в том, что блочные субсидии представляют собой не обычное целевое, а пакетное выделение финансовых средств из центрального бюджета региональным и местным органам власти с определением общей сферы их применения, но без указания конкретных программ. Это, как считается, позволяет сокращать бюрократические издержки и предоставляет распорядителям получаемых средств большую свободу действий.

С позиций экономической теории наиболее важным является деление на целевые и нецелевые субсидии, или, иными словами, на субсидии условные (conditional grants) и безусловные (unconditional grants).

Теория предписывает [19, pp. 1127-1128], что условные субсидии в форме долевых, т. е. предполагающих участие в расходах (доходах) реципиента, следует использовать в тех случаях, когда предоставление региональных (местных) услуг

генерирует выгоды для резидентов иных юрисдикций. Такие трансферты выступают в качестве субсидий Пигу, которые побуждают субцентральные органы власти инкорпорировать выгоды "перелива" в процесс принятия решений.

Что касается безусловных субсидий, то их лучше использовать для целей распределения доходов (когда центральное правительство выступает как агент по сбору налогов для субцентральных уровней власти, а затем передает им средства в безусловной форме), а также, возможно, для целей финансового выравнивания (переноса финансовых ресурсов от более обеспеченных юрисдикций к менее обеспеченным).

На практике условные (целевые) субсидии, несмотря на имеющиеся существенные различия между странами ОЭСР, являются обычным способом трансферта ресурсов от центрального правительства к субнациональным органам власти, которые используют их для субсидирования общественных услуг и финансового выравнивания доходов. На региональном уровне целевые субсидии составляют около 50%, а на местном уровне – более половины всех выделяемых сумм. Высокий их удельный вес на местном уровне характерен для Чехии,

Ирландии, Австрии, Швейцарии, Греции, Дании, Венгрии, Италии [22].

Большая часть субсидий выделяется в форме императивных, суммы и условия выделения которых (необходимые и достаточные) изложены в законах или указах исполнительной власти, и предназначены они в основном для решения текущих, а не инвестиционных задач. При этом капитальные субсидии чаще используются в муниципалитетах, чем в регионах: если на региональном уровне их удельный вес в среднем составляет около 8%, то в муниципальных образованиях – почти в 2 раза больше (15%) [4, р. 120].

Что касается соотношения долевого и недолевого субсидий, то в ОЭСР в этом аспекте практика противоречивая: в  $\approx 1/3$  стран на долевые субсидии приходится около 50% общей суммы трансферта доходов (например, в регионах Австрии и Швейцарии, муниципалитетах Дании, Греции, Венгрии, Нидерландов и др.), в то время как в других странах этот тип субсидий применяется очень редко или не используется вообще (в Бельгии, Испании, Ирландии, Италии, Португалии, Швеции и др.) [4, р. 118-119].

В целом ситуация такова [1, р. 113], что нецелевые (безусловные) субсидии обычно считаются более эффективным инструментом для финансирования субцентральных органов власти, чем целевые (условные), особенно для задач финансового выравнивания, направленного на более справедливое распределение налогового потенциала и возможностей оказания общественных услуг. На деле, однако, это выравнивание часто базируется на показателях фактических доходов и расходов субцентральных бюджетов. Такая практика создаёт неправильные стимулы для снижения налоговых ставок и увеличения расходов и, следовательно, означает излишнее вмешательство в компетенции субнациональных органов власти в части установления налогов и вы-

бора уровней расходов согласно принципу фискального равновесия.

Целевые субсидии используют для финансового обеспечения и контроля над предоставлением общественных услуг в тех случаях, когда имеется необходимость временного разделения рисков и кооперации властей при реализации определённых проектов (например, инновационных) или программ. Кроме того, выделение целевых субсидий практикуется для укрепления ресурсного потенциала субцентральных органов власти в процессах децентрализации, когда им передаются новые полномочия, а также в периоды восстановления после кризисов и стихийных бедствий. Недавний глобальный финансово-экономический кризис привёл к резкому росту использования целевых дискреционных субсидий в рамках национальных программ стимулирования [4, р. 115], поскольку такие субсидии оказались гибким и быстрым способом решения проблем в исключительных ситуациях, требующих своевременного и географически точного реагирования.

В теории общественных финансов обосновано, что источником финансирования инвестиций в развитие регионального и местного хозяйства должны выступать долгосрочные займы субцентральных органов власти (наряду с капитальными субсидиями), а не их текущие налоговые поступления. Это связано с тем, что результаты освоения капитальных вложений предназначены для удовлетворения потребностей населения в течение длительного времени, которое требуется также для погашения займов и выплаты процентов по ним. Использование займов для финансирования текущих затрат считается нежелательным, так как это приводит к перекладыванию бремени обслуживания долгов нынешними поколениями граждан на поколения будущие, которые уже не смогут воспользовать-

ся ранее предоставленными услугами. Ограничение заимствований целями финансирования инвестиций (чистых) иногда даже называют "золотым правилом" общественных финансов [28, p. 14].

Возможности субцентральных органов власти делать заимствования определяются конституционными, историческими, институциональными и другими особенностями отдельных стран. Обычно считается, что они должны быть ограничены в связи с тем, что:

обслуживание долгов оказывает влияние на сбалансированность бюджетов всех уровней, особенно большое в неблагоприятные периоды роста премий за риск инвесторов; но при этом, в отличие от центрального правительства, субцентральные органы власти не имеют возможности проводить самостоятельную денежно-кредитную политику, а, следовательно, не могут оказывать влияния на те условия, при которых им приходится действовать на рынке кредитных ресурсов;

субцентральным органам власти сложнее уменьшать долги, поскольку они имеют меньше пространства для финансовых манёвров, в том числе по причине политической обусловленности значительной части расходов;

поскольку субцентральные долги эксплицитно или имплицитно гарантируются государством, постольку региональные и местные правительства имеют стимулы осуществлять излишне рискованные заимствования.

Поэтому во многих странах используют специальные правила, накладывающие ограничения на субцентральные займы (требуется предварительное согласие вышестоящего органа, вводятся запрещения для займов на определённые цели, устанавливаются количественные ограничения и др.). А в некоторых странах займы субцентральным органам власти запрещены вообще [28, p. 16-17].

Тем не менее, в периоды кризисов ограничительные правила в части заимствований могут ослабляться для того, чтобы облегчить решение текущих финансовых проблем на местах в то время, когда собственные источники доходов сокращаются.

Как следует из представленных в таблице данных, в связи с глобальным финансово-экономическим кризисом задолженности субцентральных органов власти в странах "большой пятёрки" ЕС действительно выросли, прежде всего на региональном уровне. Однако это повышение было не таким значительным, как на уровне центральных правительств, ответственных за макроэкономическую стабилизацию. Это объясняется также тем, что рост кредитной задолженности на местах угрожает финансовой устойчивости субцентральных органов власти и чреват трудно контролируруемыми проблемами с обслуживанием накопленных долгов. Особенно это актуально для менее развитых стран, поскольку при присвоении регионального или муниципального кредитного рейтинга международные агентства придерживаются правила, согласно которому он не может превышать рейтинга национального.

Показателем, характеризующим финансовую устойчивость субцентральных органов власти, является коэффициент отношения долгов к доходам (*ratio of debt to revenues, RDR*) который показывает количество лет накопления доходов, необходимых для возврата долгов. В странах ОЭСР в среднем этот коэффициент на региональном уровне составляет около одного года, а на местном (муниципальном) – около половины года. При этом в период устойчивого экономического роста в ЕС (2000-2007 гг.) он снижался в ряде стран (Франции, Великобритании, Нидерландах, Чехии, Словакии и др.), а с начала мирового финансово-экономического кризиса RDR имел тенденцию к

увеличению в большинстве стран-членов ОЭСР, и, как ожидается, она продолжится в ближайшие годы [4, р. 121].

#### *Выводы и предложения*

1. В национальной экономике социальная сфера призвана оказывать услуги образования, здравоохранения, социальной защиты населения, культуры, средств массовой информации, физической культуры и спорта и др., которые удовлетворяют важные общественные потребности и имеют критически важное значение для повышения качества человеческого капитала в условиях неиндустриального развития экономики Украины. Многие такие услуги обладают свойствами общественных (смешанных) благ с экстермальными эффектами и поэтому в значительной мере предоставляются посредством политического (а не только рыночного) механизма, через бюджетное финансирование соответствующих расходов.

При этом для социальных услуг характерна "размытая" сфера выгод и наличие существенных внешних эффектов. Это не даёт возможности чётко распределять полномочия по оказанию таких услуг между центральным правительством и субцентральными органами власти (региональными и местными). Как правило, все они в той или иной степени вовлечены в их предоставление. А при решении вопроса конкретной степени участия того или иного уровня власти следует руководствоваться требованиями экономической теории децентрализации, которая связывает рост общественного благосостояния с передачей полномочий по оказанию общественных услуг на самый низкий уровень, который в состоянии справиться с решением поставленной задачи (принцип субсидиарности), и поддержанием соответствия между расходными и доходными полномочиями соответствующих субцентральных правительств (принцип фискального равновесия).

2. Важное значение имеет также динамический аспект проблемы, а именно, что часть социальных расходов носит проциклический характер (основная масса социальных расходов на образование, здравоохранение, культуру, физическую культуру и спорт и др.), а часть – контрциклический (расходы, связанные с социальной защитой населения). Поскольку субцентральные органы власти, в отличие от центрального правительства, ограничены в возможностях активно реагировать и влиять на экономический цикл, постольку они также объективно имеют меньше возможностей обеспечивать растущие потребности в социальной защите населения в неблагоприятные периоды глубокого спада или рецессии, а следовательно, соответствующие расходы должны в значительной мере составлять предмет ведения центрального правительства.

3. На практике степень вовлеченности субцентральных уровней власти в финансирование социальных потребностей и её динамика зависят от того, насколько автономными являются фактически или должны со временем стать территориальные общины. В любом случае, чем выше уровень их автономии, тем большая ответственность ложится на них за выполнение специфических социальных требований, коренящихся в доминирующих установках жителей данной территории.

В этой связи принципиально важно учитывать также эволюционные (социокультурные) аспекты территориального развития (от которых абстрагируется неклассическая теория), поскольку они принимают во внимание не только исходное состояние, но также географическую и историческую обусловленность и направления трансформации институтов, которые "канализируют" человеческую активность особым для каждой данной территории образом и определяют дина-

мику доминирующих в ней установок, обусловленную прошлым развитием.

В данном случае генеральный социокультурный вектор, по разным причинам провозглашённый Украиной в целом и распространяющийся на её структурные (административно-территориальные) единицы, – это вектор на вхождение в Европейское сообщество наций. В этом контексте *модели децентрализации, реализованные на практике ядром стран-членов ЕС, являются тем концептуальным эталоном, на который следует ориентироваться Украине в долгосрочной перспективе*, но, разумеется, с учётом ограничений нынешнего состояния экономики страны и актуальных препятствий на пути её развития в европейском направлении, а также трудного опыта демократических реформ, накопленного в сфере децентрализации странами европейской периферии.

4. Современные тенденции в ядре стран-членов ЕС в сфере налогово-бюджетных инструментов субцентральных органов власти таковы:

в части расходных полномочий – долгосрочное повышение удельного веса расходов субцентральных органов власти, связанное с длинным периодом стабильного экономического роста 1990-х – начала 2000-х годов, но их некоторое снижение – в связи с мировым финансово-экономическим кризисом 2008-2009 гг.; преобладание в структуре их расходов социальных услуг образования и здравоохранения, тогда как бóльшая часть расходов на социальную защиту населения закреплена за центральными органами власти;

в части собственных доходов (налогов и сборов) – в целом широкие полномочия по собственным источникам доходов, так что налоги, наряду с субсидиями (грантами), являются главными источниками доходов на субцентральных уровнях; при этом бóльшими налоговыми

полномочиями обладают субцентральные органы власти в странах с трёхуровневой бюджетной системой и меньшими – с двухуровневой; преобладание на региональном уровне полных налоговых полномочий (класс "a" по классификации ОЭСР) и полномочий о разделе налогов (класс "d"), а на местном уровне – полномочий по установлению ставок налогов (класс "b");

в части субсидий (грантов) – использование разнообразных грантов, которые служат для достижения особых целей, и разнообразных национальных практик субсидирования; в целом ситуация характеризуется преобладанием: императивных субсидий (с нормативными требованиями для сумм и условий их предоставления) над дискреционными (для данного конкретного случая), долевыми субсидиями над долевыми (особенно на уровне муниципалитетов) и текущих субсидий над капитальными. При этом капитальные субсидии чаще используются на местном уровне, чем на уровне регионов;

в части займов – их активное привлечение в качестве дополнительного источника доходов преимущественно на цели инвестирования; более интенсивное использование займов региональными органами власти по сравнению с местными; связь уровня задолженности с периодом экономического цикла – снижение коэффициента отношения долгов к доходам (*ratio of debt to revenues*) в период устойчивого экономического роста и его повышение с начала мирового финансово-экономического кризиса.

5. Одно из главных препятствий на пути развития процессов экономической децентрализации в Украине и адаптации лучших европейских практик в этой сфере – это всё ещё до конца не преодоленные негативные тенденции в развитии национальной экономики последних лет: ВВП на душу населения с учётом парите-

та покупательной способности сократилась с 8338 дол. (constant 2011 international \$) в 2013 г. до 7450 дол. в 2015 г. [34] (т.е. более чем на 10%). Не ожидается принципиальных улучшений и по итогам 2016 г. [6].

Многие социальные расходы являются проциклическими, поэтому субцентральным органам власти, действующим в рамках национальной политики децентрализации, лучше принимать на себя большую ответственность за социальную сферу в периоды длинного подъёма, когда эти расходы легче повышать под влиянием общей положительной экономической динамики, чем в периоды глубокого спада или рецессии, когда доступные для их финансирования ресурсы объективно сокращаются или не растут. Что касается источников доходов, то резоны их децентрализации определяются не столько фазой экономического цикла, сколько фундаментальным требованием соответствия собственных финансовых ресурсов субцентральных органов власти, которыми они могут самостоятельно распоряжаться, закреплённым за ними расходным полномочиям.

Отсюда следует, что *ключевое положение бюджетно-налоговой децентрализации на данном этапе развития Украины, пока её экономика не вышла на траекторию стабильно высоких темпов экономического роста, – это акцент на децентрализации бюджетных доходов, а не расходов.*

6. Длинная (за прошедшую четверть века) тенденция в сфере общественных доходов Украины заключается в уменьшении собственных (за исключением межбюджетных трансфертов) доходов субцентральных органов власти и, соответственно, их растущей зависимости от дотаций и субвенций центрального правительства [27, р. 47]. Эта тенденция прямо противоречит стратегическим рекомендациям экономической теории децен-

трализации для развивающихся стран, которые предусматривают [19, р. 1144]: 1) уменьшение масштабов межбюджетных трансфертов и устранение тех неправильных стимулов, которые они зачастую дают их реципиентам; 2) перестройку системы доходов в направлении обеспечения более широкого доступа субцентральных органов власти к собственным источникам финансовых ресурсов и, соответственно, уменьшение их зависимости от централизованных трансфертов; 3) ограничения в части привлечения заёмных средств с целью недопущения их использования для финансирования текущих расходов.

Поэтому в Украине *главным направлением децентрализации бюджетных доходов должно стать повышение относительного значения собственных источников субцентральных органов власти за счёт расширения их налоговых возможностей.* В этой связи следует ещё раз проанализировать и пересмотреть нынешнее распределение налоговых полномочий и налоговых баз между уровнями власти с учётом главных концептуальных и административных положений экономической теории децентрализации [14], направленных на повышение реальной степени субцентральной финансовой автономии.

7. Параллельно с укреплением собственных источников доходов субцентральных органов власти следует сокращать масштабы и относительное значение межбюджетных трансфертов, а также, в соответствии с общей идеологией экономической децентрализации, передать часть трансфертных полномочий и ресурсов на региональный уровень, лучше осведомлённый о местных проблемах, чем центральное правительство, и поэтому в принципе способный обеспечить более эффективное распределение ограниченных финансовых средств для реше-

ния наиболее актуальных проблем на местах.

Что касается вопроса о расширении использования заёмных средств в качестве дополнительного источника доходов субцентральных органов власти, то в нынешних неблагоприятных национальных и зарубежных условиях для кредитования инвестиций в реальный сектор экономики Украины их потенциал следует оценивать как ограниченный.

8. В условиях продолжающихся трудностей с обеспечением высоких темпов устойчивого развития экономики Украины перманентный дефицит средств на социальные расходы – это "новая нормальность" и большая проблема, которую одними бюджетно-налоговыми реформами не решить. Поэтому в ближайшие годы не следует рассчитывать на существенный рост объёмов безвозмездного бюджетного финансирования, а надо ускоренными темпами развивать рыночные механизмы оказания общественных услуг: конкурентные формы отбора предложений на поставку товаров и оказание услуг, в том числе с привлечением частных предприятий; аутсорсинг; расширение возможностей потребительского выбора посредством ваучеров, дающих право их владельцам на получение товара, услуги или скидки; расширение сферы применения платных услуг с пользователей и др. [3], – но только с учётом необходимости обеспечения свободного (безусловного) доступа населения к базовому набору социальных услуг на всей территории страны. В сочетании с государственным финансированием это будет способствовать существенному повышению качества человеческого капитала, который может быть использован для продвижения украинской промышленности в глобальные цепочки создания стоимости в качестве поставщика инновационной высокотехнологичной продукции. Однако определение конкретных путей этой

стратегической задачи требует дальнейших исследований.

### Литература

1. Bergvall D. Intergovernmental transfers and Decentralised public Spending / D. Bergvall, C. Charbit, D.-J.Kraan, O. Merk // OECD Journal on Budgeting. – 2006. – Vol. 5. – No. 4. – P. 111-158.
2. Bikker J.A. The optimum size of local public administration / J.A. Bikker, D. Linde // Utrecht School of Economics. – 2015. – Discussion Paper Series No.15-05. – 23 p.
3. Blöchliger H. Market Mechanisms in Public Service Provision / H. Blöchliger // OECD Economics Department Working Papers. – 2008. – No. 626. – 44 p.
4. Campos J.M.P. Financial resources, expenditures and debt of sub-central governments / J.M.P. Campos, C. Vammalle // Institutional and Financial Relations across Levels of Government, OECD Fiscal Federalism Studies, OECD Publishing. – 2012. – P. 87-126.
5. Dafflon B. The assignment of functions to decentralized government: from theory to practice / B. Dafflon // Handbook of Fiscal Federalism, ed. by Ehtisham Ahmad and Giorgio Brosio. – Cheltenham, UK, Northampton, MA, USA. – 2006. – P. 271-305.
6. Economics.unian.net. (2016). Fitch ухудшило прогноз роста экономики Украины до 1%. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://economics.unian.net/stockmarket/1459968-fitch-uhudshilo-prognoz-rosta-ekonomiki-ukrainyi-po-itogam-etogo-goda-do-1.html>.
7. European Charter of Local Self-Government [Электронный ресурс] // Council of Europe, Strasbourg, 15.X.1985 // Treaty Office, 2016. – Режим доступа: <http://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/rms/090000168007a088>.

8. Eurostat [Электронный ресурс] // Eurostat, 2016. – Режим доступа: <http://ec.europa.eu/eurostat/>.
9. Fossati A. Fiscal Federalism in the European Union / A. Fossati, G. Panella. – London-New York: Routledge, 1999. – 302 p.
10. Gemmill N. Fiscal decentralization and economic growth: spending versus revenue decentralization / N. Gemmill, R. Kneller, I. Sanz // Economic Inquiry. – 2013. – vol. 51. – No. 4. – P. 1915-1931.
11. Gilbert G. Incentives and optimal size of local jurisdictions / G. Gilbert, P. Picard // European Economic Review. – 1996. – vol. 40. – p. 19-41.
12. Government at a Glance 2015, OECD Publishing, Paris, 2015. – 209 p.
13. Hermenier H. Balancing democracy, identity and efficiency – Changes in local and regional structures in Europe / H. Hermenier. – Council of European Municipalities & Regions, 2008. – 93 p.
14. McLure C. The Tax Assignment Problem: Conceptual and Administrative Considerations in Achieving Subnational Fiscal Autonomy / Ch.E. McLure, Jr.-Ch. Mai. – Thailand: The National Economic and Social Development Board of the Royal Thai Government and the World Bank, 1999. – 61 p.
15. Mello L. The Brazilian ‘Tax War’: The Case of Value-Added Tax Competition among the States // Public Finance Review. – 2008. – Vol. 36. – No. 2. – P. 169-193.
16. Mishan J. The relationship between Joint Products, Collective Goods, and External Effects / J. Mishan // The Journal of Political Economy. – 1969. – Vol. 77. – No 3. – P. 329-348.
17. Musgrave R. Approaches to a fiscal theory of political federalism / R. Musgrave // NBER, Public Finance: Needs, Sources and Utilization. – NJ: Princeton University Press, Princeton, 1961. – P. 97-133.
18. Musgrave R. The theory of public finance: A study in public economy / R. Musgrave. – New York: McGraw-Hill, 1959. – 628 p.
19. Oates W. An essay on fiscal federalism / W. Oates // Journal of Economic Literature, 1999. – Vol. 37. – P. 1120-1149.
20. Oates W. Fiscal Federalism / W. Oates. – New York: Harcourt Brace Jovanovich, 1972. – 256 p.
21. Oates W. The theory of public finance in a federal system / W. Oates // Canadian Journal of Economics. – 1968. – Vol. 1. – P. 37-54.
22. OECD Fiscal Decentralisation Database, 2016 – OECD [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://www.oecd.org/tax/federalism/oecd/fiscaldecentralisation/database.htm#A\\_1](http://www.oecd.org/tax/federalism/oecd/fiscaldecentralisation/database.htm#A_1).
23. Olson M. The Principle of "Fiscal Equivalence": The Division of Responsibilities among Different Levels of Government / M. Olson // The American Economic Review. – 1969. – Vol. 59 (2). – P. 479-487.
24. Rodríguez-Pose A. Fiscal Decentralization and Economic Growth in Central and Eastern Europe / A. Rodríguez-Pose, A. Krøijer // LSE ‘Europe in Question’. – 2009. – Discussion Paper Series, LEQS Paper No. 12. – 36 p.
25. Rodrik D. The Past, Present, and Future of Economic Growth / D. Rodrik // Global Citizen Foundation. – 2013. – Working Paper. – June. – 58 p.
26. Rosen H.S. Public Finance / H.S. Rosen, T. Gayer. – NY, McGraw-Hill, 2008. – 596 p.
27. Slukhai S. Ukrainian fiscal equalization: does it need an improvement? / S. Slukhai // Bulletin of Taras Shevchenko National University of Kyiv. Economics, 2015. – № 1(166) – P. 45-51.
28. Sutherland D. Fiscal rules for sub-central governments: design and impact / D. Sutherland, R. Price, I. Joumard. – OECD Network on Fiscal Relations Across

Levels of Government. – 2005. – Working Papers No. 1. – 76 p.

29. Tax Competition Between Sub-Central Governments, OECD Publishing, Paris, 2011. – 45 p.

30. The Human Capital Report – 2015 [Электронный ресурс] // World Economic Forum, 2015. – Режим доступа: [http://www3.weforum.org/docs/WEF\\_Human\\_Capital\\_Report\\_2015.pdf](http://www3.weforum.org/docs/WEF_Human_Capital_Report_2015.pdf).

31. Tiebout C.M. A pure theory of local expenditures / C.M. Tiebout // Journal of Political Economy. – 1956. – Vol. 64. – P. 416-424.

32. Tiebout C.M. An economic theory of decentralization / C.M. Tiebout // NBER, Public Finance, Needs, Sources and Utilization. – NJ: Princeton University Press, Princeton, 1961. – P. 79-96.

33. Weingast B.R. Second Generation Fiscal Federalism: Political Aspects of Decentralization and Economic Development / B.R. Weingast // World Development. – 2014. – Vol. 53. – P. 14-25.

34. World Development Indicators [Электронный ресурс] // Databank. [worldbank.org](http://databank.worldbank.org). – 2016. – Режим доступа: <http://databank.worldbank.org/data/reports.aspx?source=world-development-indicators> [Accessed 13 Aug. 2016].

35. Бюджет України – 2014: стат. зб. / Міністерство фінансів України. – К., 2015. – 308 с.

36. Волохова І.С. Міжбюджетні відносини в Україні: сучасний стан та перспективи розвитку / І.С. Волохова. – Одеса: Атлант, 2010. – 233 с.

37. Глуценко В.В. Фінансово-економічна безпека суб'єктів господарювання в умовах децентралізації в Україні / кол. авт.; за ред. В.В. Глуценка. – Х.: ХНУ ім. В.Н. Каразіна, 2014. – 236 с.

38. Кириленко О.П. Досягнення стратегічних орієнтирів вдосконалення міжбюджетних відносин в Україні / О.П. Кириленко // Фінанси України. 2013. – № 8 – С. 19-28.

39. Корчагин Ю. Эффективность национального человеческого капитала: методика измерения [Электронный ресурс] // Материалы сайта Центра исследований региональной экономики, 2009. – Режим доступа: <http://www.lerc.ru/?part=articles&art=3&page=22/>

40. Крисоватий А.І. Сучасна парадигма фіскальної політики України в умовах формування суспільства сталого розвитку / А.І. Крисоватий; за наук. ред. А.І. Крисоватого. – Тернопіль: ТНЕУ, 2015. – 460 с.

41. Луніна І.О. Диверсифікація доходів місцевих бюджетів / І.О. Луніна, О.П. Кириленко, А.В. Лучка та ін. / за ред. І.О. Луніної. – К.: НАН України, Ін-т екон. та прогноз., 2010. – 320 с.

42. Отчет о промышленном развитии – 2016. Роль технологий и инноваций во всеохватывающем и устойчивом промышленном развитии. Обзор. Вена: Организация Объединенных Наций по промышленному развитию, 2015. – 77 с.

43. Четвёртая промышленная революция: Интернет вещей, циркулярная экономика и блокчейн [Электронный ресурс] // Материалы сайта, 2016. – Режим доступа: <http://www.furfur.me/furfur/changes/changes/216447-4-aya-promyshlennaya-revolyuetsiya>.

44. Юшков А. Бюджетная децентрализация и региональный экономический рост: теория, эмпирика, российский опыт / А. Юшков // Вопросы экономики. – 2016. – № 2. – С. 94-111.

*Представлена в редакцию 18.09.2016 г.*