

Секция: Финансы, страхование и биржевое дело: инновационно-инвестиционные стратегии

*Волохова И. С., д.э.н., доцент,
Одесский национальный экономический университет,
г. Одеса, Украина*

РАСХОДЫ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ УКРАИНЫ В КОНТЕКСТЕ ФИНАНСОВОЙ ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИИ

Разграничения функций и, соответственно, расходных полномочий по вертикали системы управления государством является первоочередным. В дальнейшем оно будет определять объем и структуру доходной части бюджетов территориальных единиц, пределы и степень финансового выравнивания. Кроме того, необходимость достижения максимальной степени удовлетворения потребностей населения в общественных благах обосновывает большую экономическую эффективность децентрализованного их производства и предоставления по сравнению с централизованным. Нами доказано, что с целью эффективного разграничения полномочий по предоставлению общественных благ между государственной властью, органами местного и регионального самоуправления необходимо учитывать ареал первичной полезности (точнее количество внешних потребителей), ареал вторичной полезности (уровень значимости для страны и территорий) и возможности экономии на масштабах их производства и предоставления. Для каждого из возможных вариантов значений критериев предложены рекомендации относительно выбора уровня власти, на который экономически целесообразно передать полномочия по предоставлению общественных благ [1, с. 40]. Анализ динамики структуры расходов местных бюджетов Украины на протяжении 1936 – 2016 годов показал, что распределение

расходных полномочий по предоставлению общественных благ во времена Советской власти было удачнее, чем современное. Оно больше отвечало вышеупомянутым критериям (табл. 1).

Таблица 1

**Динамика структуры расходов
местных бюджетов Украины на протяжении 1936 – 2016 годов, %, [2, с. 180]**

| | 1936 | 1950 | 1965 | 1980 | 1985 | 2002 | 2012 | 2016 |
|--------------------------------------------------------------------------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| Всего расходов, в том числе: | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 |
| На народное хозяйство (экономику и ЖКХ), из них: | 17,4 | 14,7 | 25,6 | 29,2 | 33,5 | 10,7 | 14,7 | 14,9 |
| - ЖКХ | 9,2 | 7,9 | 18,6 | 21,0 | 20,6 | 4,9 | 8,8 | 5,0 |
| - промышленность и строительство | 3,3 | 1,6 | 0,8 | 1,4 | 1,0 | 0,0 | 0,1 | 0,1 |
| - сельское хозяйство | 2,2 | 2,2 | 2,3 | 2,3 | 8,3 | 0,1 | 0,1 | 0,4 |
| На социально-культурные мероприятия, из них: | 63,7 | 73,8 | 66,0 | 60,3 | 56,6 | 70,7 | 79,4 | 78,7 |
| - образование | 42,7 | 46,0 | 38,1 | 32,6 | 31,1 | 26,3 | 32,0 | 27,0 |
| - охрана здоровья, физическая культура | 19,4 | 26,4 | 26,0 | 25,8 | 23,7 | 22,4 | 22,0 | 18,9 |
| - социальное обеспечение | 1,5 | 1,4 | 1,9 | 1,7 | 1,8 | 19,4 | 22,5 | 30,4 |
| На управление | 11,1 | 8,4 | 2,4 | 2,3 | 2,0 | 6,2 | 4,8 | 4,6 |
| Прочие расходы | 7,8 | 0,7 | 0,7 | 3,3 | 3,4 | 1,8 | 0,5 | 0,6 |
| Средства, которые переданы в республиканский бюджет (межбюджетные трансферты) | 0,0 | 2,4 | 5,3 | 4,9 | 4,5 | 10,6 | 0,6 | 1,2 |

С целью реализации основных принципов финансовой децентрализации собственными благами, расходами, расходными полномочиями могут быть лишь децентрализованные или местные / региональные общественные блага, расходы, расходные полномочия. Учредительные и исполнительные компетенции по предоставлению этих общественных благ должны быть только децентрализованными. По уровню территориального размещения производителя они могут быть как абсолютно, так и относительно деконцентрированными. Предоставление этих благ должно ограничиваться лишь правовым присмотром со стороны органов государственной власти.

Делегированные блага, расходы и расходные полномочия, являются централизованными. Их производство, предоставление, осуществление,

делегируется органами государственной власти. Как правило, их учредительные и исполнительные компетенции централизованы, а со стороны органов государственной власти осуществляется постоянный профессиональный присмотр.

В Украине распределение полномочий по предоставлению общественных благ является проблемным. Оно предоставляет преимущество централизованной учредительной и исполнительной компетенции по предоставлению общественных благ, отстраняет потребителей от этого процесса, не предусматривает учета индивидуальных потребностей населения и тому подобное.

С целью эффективного распределения полномочий по предоставлению общественных благ, расходов и расходных полномочий между государственной властью и местным и региональным самоуправлением нами предложена концепция, основные направления которой: повышение эффективности расходования местных и региональных финансовых ресурсов; усиление степени деволюции; максимально возможное привлечение населения к решению местных и региональных дел [2, с. 181].

К недостаткам распределения расходных полномочий между уровнями власти в Украине добавляется еще и чрезмерно затратный механизм финансирования предоставления общественных благ населению (сметное финансирование расходов), который исходит из показателей сети, контингента, основывается на государственных нормах и нормативах. В качестве предоставления общественных благ и в максимальном учете потребностей населения производитель не заинтересован.

Общественные блага за счет публичных финансовых ресурсов преимущественно предоставляются через деятельность бюджетных учреждений, на которые из местных бюджетов Украины в течение 2003 –

2016 годов было потрачено от 61% до 68% бюджетных ресурсов. Бюджетное учреждение подчинено созданному отделу (управлению, департаменту) отрасли на уровне административно-территориальной единицы соответствующей сферы предоставления общественных услуг. При этом, даже в качестве органов местного самоуправления, все они подчинены центральным органам исполнительной власти и являются исполнителями их волевых решений.

Остальные бюджетные ресурсы местных бюджетов Украины расходуются преимущественно на текущие и капитальные трансферты. Их предоставление населению и органам власти других уровней, как правило, регламентируется централизованно, независимо от решений органов местного самоуправления. И это экономически обосновано, из-за неспособности органов местного и регионального самоуправления выполнять стимулирующую и дистрибутивную функции публичных финансов.

На основании данных о выполнении местных бюджетов Украины по функциональной классификации расходов были рассчитаны значения расходных индикаторов определения степени бюджетной децентрализации, деконцентрации и деволюции. Бюджетную деволюцию по расходам характеризует удельный вес расходов местных бюджетов, которые осуществляются на основании решений органов местного самоуправления, в общей сумме расходов местных бюджетов без учета межбюджетных трансфертов. На протяжении 2003 – 2015 годов она существенно колебалась от минимального значения – 9,0% в 2010 году до максимального значения 21,3% в 2006 году.

Удельный вес других расходов в общем объеме расходов местных бюджетов (без учета межбюджетных трансфертов) дает представление о

бюджетной деконцентрации, которая соответственно на протяжении 2003 – 2012 годов изменялась от 91,0% в 2010 году до 78,7% в 2006 году.

Удельный вес общей суммы расходов местных бюджетов (без учета межбюджетных трансфертов) относительно расходов консолидированного бюджета страны определяет бюджетную децентрализацию по расходам. Она в 2012 году составила максимальное, за исследуемый период, значение, – 44,9%, что на 8,1 процентных пунктов выше минимального значения 2005 года. В 2016 году этот показатель достиг уровня 41,4%.

С целью исправления деконцентрированной практики расходования бюджетных ресурсов через бюджетные учреждения разработана концепция реформирования системы финансирования расходов за счет средств территориальных бюджетов. Она направлена на передачу бюджетным учреждениям функций финансового менеджмента, на использование подушного метода финансирования производства общественных благ, на создание конкурентной среды между бюджетными учреждениями за выбор потребителей, на максимально возможное привлечение потребителей к процессу производства и предоставления общественных благ. Учреждения, которые выполняют общегосударственные функции, обеспечивают общественный порядок и безопасность должны сохранить свой статус [2, с. 229-235].

Предложенная концепция позволила бы в среднем по подушевому принципу на протяжении 2003 – 2015 годов использовать около 60% общего объема расходов местных бюджетов Украины.

Литература:

1. Волохова И. С. Критерии определения расходных полномочий органов местного самоуправления / И. С. Волохова // Новый Университет. Йошкар-Ола: 2013. – № 1. – С. 38 – 43.
2. Волохова І. С. Місцеві фінанси та перспективи поглиблення фінансової децентралізації в Україні [Монографія] / І. С. Волохова. – Одеса: Атлант, 2014. – 462 с.