

ПРОБЛЕМЫ РЕГИОНАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ И ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИИ

УДК 332:338.24:352

И. З. СТОРОНЯНСКАЯ,
профессор, доктор экономических наук,
заместитель директора по научной работе,
Л. Я. БЕНОВСКАЯ,
кандидат экономических наук,
старший научный сотрудник

ГУ "Институт региональных исследований имени М.И. Долишнего НАН Украины"
(Львов)

**ПРОСТРАНСТВЕННЫЕ АСИММЕТРИИ
ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ В УСЛОВИЯХ
АДМИНИСТРАТИВНО-ФИНАНСОВОЙ ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИИ**

Освещены теоретические основы и мировой опыт влияния административно-финансовой децентрализации на процессы пространственного развития, выявлены современные тенденции и особенности территориальной дифференциации развития в Украине, которые формируются в условиях децентрализации. Установлено, что Украине не удалось избежать риска углубления территориальной социально-экономической дифференциации, а механизмы прямого регулирования и косвенного влияния оказались неспособными урегулировать проблемы неравномерности эндогенного потенциала развития общин и разной эффективности его использования. Определены направления нивелирования рисков усиления внутрирегиональной дифференциации развития территориальных общин в современных условиях.

Ключевые слова: асимметрии экономического развития, пространственные диспропорции, административно-финансовая децентрализация, финансовая способность, риски.

IRYNA STORONYANSKA,
Professor, Doctor of Econ. Sci.,
Deputy Director for Research,
LILIYA BENOVSKA,
Cand. of Econ. Sci.,
Senior Researcher

Institute of Regional Research named after M.I. Dolishniy of the NAS Ukraine
(Lvov)

**SPATIAL ASYMMETRIES
OF ECONOMIC DEVELOPMENT IN CONDITIONS
OF ADMINISTRATIVE AND FINANCIAL DECENTRALIZATION**

Theoretical principles and world experience of the influence of administrative and financial decentralization on spatial development processes are highlighted and modern tendencies

© Сторонянская Ирина Зеновьевна (Storonyanska Iryna), 2018; e-mail: istoron@i.ua;

© Беновская Лилия Ярославовна (Benovska Liliya), 2018; e-mail: lbenovska11@gmail.com.

and peculiarities of territorial differentiation of development in Ukraine formed under conditions of decentralization are revealed. It is determined that Ukraine failed to avoid the risk of deepening territorial socio-economic differentiation, and the mechanisms of direct regulation and indirect influence turned out to be unable to resolve the problems of the unevenness of the endogenous community development potential and various efficiency of its use. Directions of leveling the risks of strengthening the intraregional differentiation of the development of territorial communities under current conditions are determined.

Keywords: asymmetries of economic development, spatial disproportions, administrative and financial decentralization, financial capacity, risks.

Проблема диспропорциональности развития социально-экономического пространства очень актуальна для Украины, которая всегда характеризовалась значительно более высоким, по сравнению с другими странами Европы, уровнем меж- и внутрирегиональных асимметрий социально-экономического развития, а их преодоление всегда декларировалось как одна из центральных задач государственной региональной политики. Действующая Государственная стратегия регионального развития на период до 2020 года также направлена на “достижение равномерного и сбалансированного развития территорий, развитие межрегионального сотрудничества, предотвращение углубления социально-экономических диспропорций путем формирования “точек роста”, активизации местной экономической инициативы и укрепления потенциала сельской местности, обеспечение социально-экономического единства и равномерности развития регионов с целью создания равных условий для развития человека” *. В контексте сказанного решение об углублении децентрализации, с одной стороны, должно сформировать основу для достижения поставленных целей, а с другой – стало особым вызовом для региональной политики в Украине, поскольку теория конвергенции четко указывает на *прямую зависимость между уровнем асимметрий развития территорий и уровнем централизации бюджетного ресурса, функций и полномочий на самой высокой ступени государственного управления.*

Таким образом, **цель статьи** – осветить теоретические основы и мировой опыт влияния административно-финансовой децентрализации на процессы пространственного развития, выявить современные тенденции и особенности территориальной дифференциации развития в Украине, которые формируются в условиях децентрализации.

Бюджетная децентрализация является сложным и априори неоднозначным процессом для развития социально-экономической системы страны (в частности, в кратко- и среднесрочном периодах), о чем свидетельствуют и базовые теоретические концепции, и опыт государств, осуществивших реформы такого типа. Так, в противовес исключительно позитивному восприятию идеи бюджетного федерализма У. Оутса [1], Б. Вайнгаста [2], Р. Маккиннона [3], автор концепции децентрализации Р. Прюдом в своей работе “Опасности децентрализации” [4] выделяет следующие основные риски децентрализации: 1) усиление неравномерности социально-экономического развития территорий; 2) усложнение имплементации макроэкономической политики, что может привести к макроэкономической нестабильности; 3) возможное снижение эффективности социально-экономической системы (в разных проявлениях) и увеличение коррупции на локальном уровне.

* Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2020 року : затверджена Постановою Кабінету Міністрів України від 06.08.2014 р. № 385 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/385-2014-%D0%BF>.

В то же время все исследования показывают, что каждая страна, регион и локалитет могут по своему усмотрению воспользоваться шансом, который им дает децентрализация, и перейти на новую ступень развития. Важно только не потерять этот шанс. Данный тезис подтверждает и разнонаправленность влияния децентрализации на экономические процессы в разных странах мира. Предположение, что фискальная децентрализация снижает социально-экономическую эффективность из-за замедления темпов развития, не подтвердилось примерами Швейцарии и Китая. Так, работы Куана, Вайнгаста и Роланда [5; 6] свидетельствуют, что децентрализация в Китае создала стимулы для экономического развития сельских территорий, а сельские предприятия стали источником роста КНР в целом. В отличие от этого, М. Пономарева и Е. Журавская [7] отмечают, что децентрализация в Российской Федерации характеризовалась негативными стимулами к развитию территорий с учетом извлечения каких-либо дополнительных доходов из сферы распоряжения субнациональных правительств и сокращения трансфертов центрального правительства.

Одним из основных рисков децентрализации является вероятность расширения ареалов депрессивности и усиления неравенства доходов из-за изменения структуры государственных расходов. В то же время К. Сепулведа и Х. Мартинес-Васкес [8] отметили, что децентрализация повлияла положительно: уменьшилась бедность и вырос индекс человеческого развития в странах с относительно большой долей государственного сектора в экономике. Положительные результаты по снижению уровня бедности и увеличению доступности образовательных услуг децентрализация показала в таких странах, как Бангладеш, Западная Бенгалия и Индия.

Однако другие исследования продемонстрировали, что децентрализация может вызывать рост бедности в наименее развитых регионах. А. Вест и С. Вонг [9] выявили, что децентрализация привела к снижению качества общественных услуг в бедных районах Китая, а М. Раваллион [10] пишет, что она обусловила существенное неравенство в бюджетных расходах в бедных районах Аргентины. Децентрализация также может способствовать усилению дифференциации развития из-за разницы в социально-экономических потенциалах регионов и территорий. В то же время она может и сглаживать дифференциацию благодаря более прозрачному распределению бюджетных ресурсов и повышению эффективности механизмов выравнивания. Пример успешного совершенствования системы межбюджетного выравнивания демонстрирует Канада (исследования Д. Беланда и А. Лекорса [11]). Как отмечают А. Родригес-Роус и Р. Эскурра [12], усиление конвергенции или дивергенции в стране зависит от различных условий, таких как уровень развития, существующие социально-экономический, инновационный и геополитический потенциалы, состояние дифференциации и эффективные фискальные механизмы перераспределения доходов.

Однако, даже при наличии противоположных результатов децентрализации, эмпирический анализ этих процессов в мире в целом и в Европе в частности позволяет выделить ряд тенденций, которые сложились в течение последнего десятилетия. Во-первых, не существует прямой зависимости между уровнем развития страны и степенью финансовой децентрализации, но богатые государства склонны к более глубокой децентрализации. В значительной степени это можно объяснить тем, что такие страны, с учетом высокого уровня бюджетных доходов в расчете на 1 жителя, могут отвлекать меньшую долю бюджетного ресурса для финансирования общенациональных функций и разрешить органам власти на местах оставлять большую долю бюджетных доходов для финансирования собственных потребнос-

тей. Так, среди европейских стран самый высокий уровень доходов местных бюджетов (по отношению к ВВП) по состоянию на 1 января 2016 г. был в Дании (35,2%), Швеции (24,8%), Финляндии (22,3%), Норвегии (15,7%), то есть в странах с ВВП свыше 40 тыс. евро на 1 чел. (рис. 1). В то же время средний уровень бюджетной децентрализации в ЕС составлял 11,1%, а доходов – 28,9 тыс. евро на 1 чел.

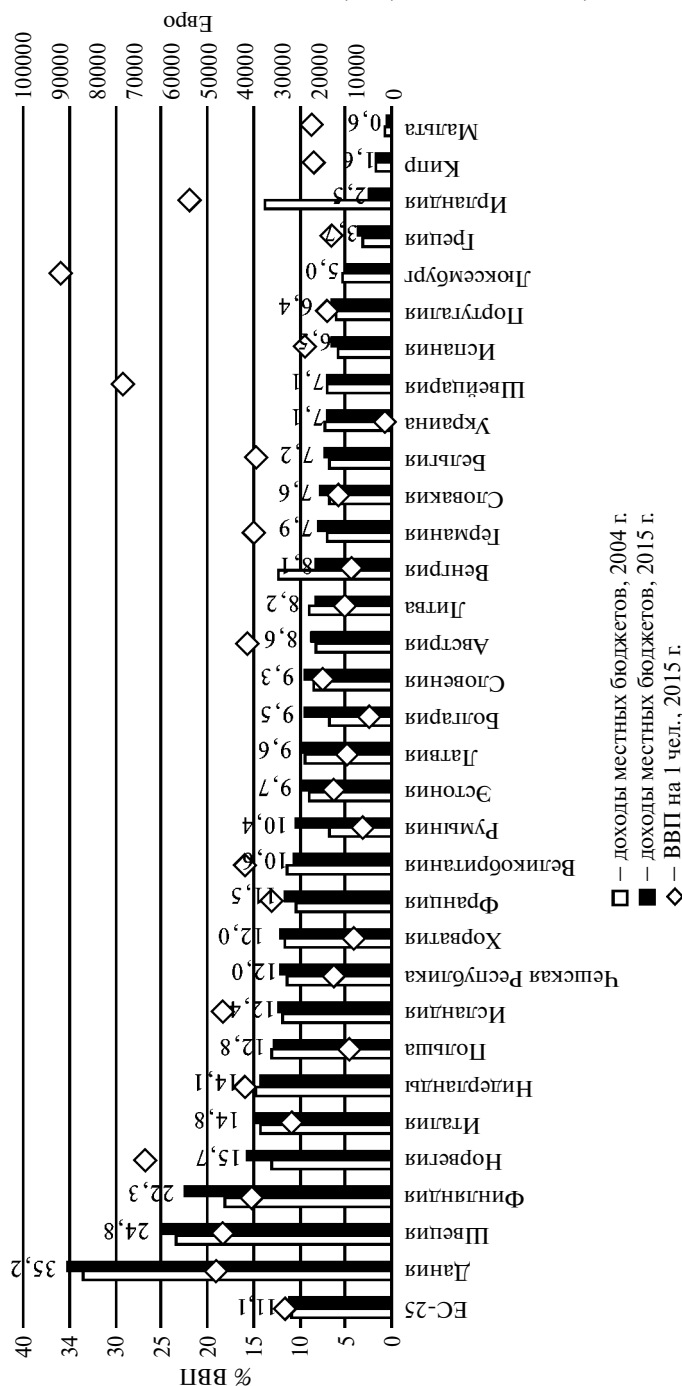


Рис. 1. Сравнение доходов местных бюджетов (% ВВП) и ВВП на 1 чел. (евро) в отдельных европейских странах в 2004–2015 гг.

* Составлено авторами по данным Евростата: Your key to European statistics / Eurostat [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://ec.europa.eu/eurostat/data/database>.

Во-вторых, направленность процессов децентрализации в разных странах мира разная. Если Дания, Швеция, Финляндия, Румыния, Эстония, Болгария и Словения в 2004–2015 гг. углубляли децентрализацию, то Нидерланды, Великобритания, Литва, Венгрия, Люксембург и Ирландия усиливали централизацию (см. рис. 1).

В-третьих, мотивы децентрализации отличаются в разных странах. Попытки демократизировать свою политическую систему характерны для постсоветских стран Восточной Европы (волны децентрализации были в 2000, 2004, 2006 гг.). Однако в основе децентрализации в Греции, Италии и Португалии лежат исключительно экономические мотивы, а также цель — повысить эффективность предоставления общественных услуг, в частности, в таких сферах, как образование, медицина и общественный транспорт.

В-четвертых, бюджетная децентрализация рассматривается в развитых странах как один из системных механизмов регулирования макроэкономической стабильности. На фоне общего роста децентрализации в мире за последние 20 лет страны ЕС продемонстрировали общий тренд к рецентрализации после кризиса 2008—2009 гг. (рис. 2). Такая тенденция подтверждает теоретическую гипотезу об обратном влиянии децентрализации и макроэкономической стабильности и объясняется необходимостью преодоления макроэкономических дисбалансов, которым подверглись страны Европы во время экономического кризиса. Более того, можно утверждать, что политика бюджетной рецентрализации в Европе имеет место до настоящего времени.

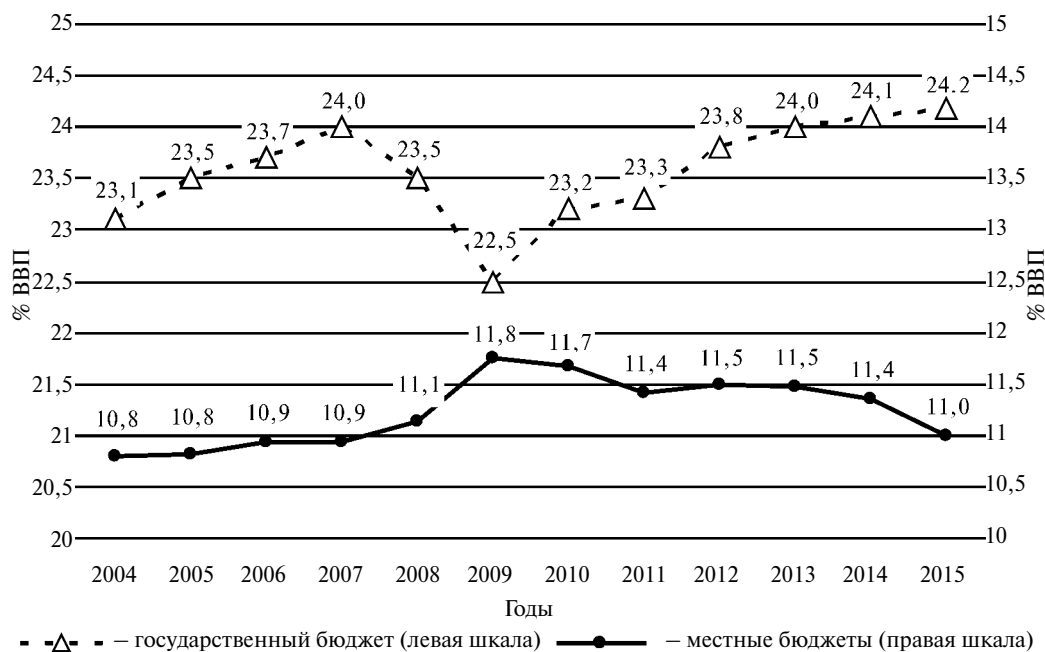


Рис. 2. Динамика доходов государственного и местного бюджетов стран ЕС-25 в 2004–2015 гг.

Составлено авторами по данным Евростата: Your key to European statistics / Eurostat [Электронный ресурс]. — Режим доступа : <http://ec.europa.eu/eurostat/data/database>.

Идентичные тренды децентрализации существуют даже в Польше — единственной европейской стране, которая не испытала падение ВВП во время кризиса и продолжала наращивать темпы его увеличения после него и которую считают одним из наиболее успешных примеров децентрализационных реформ. Динамика доходов государственного и местного бюджетов Польши свидетельствует о существенном повышении роли государственного бюджета в течение последних лет (20,6% ВВП — в 2009 г. и 22,7% — в 2015 г.) и возврат показателя доходов местных бюджетов как доли ВВП к уровню 2004 г. — 12,8%.

В-пятых, несмотря на разную результативность влияния децентрализации на развитие государств в краткосрочном периоде, подавляющее большинство национальных экономик достигло положительных результатов в долгосрочной перспективе. При этом едва ли не основным критерием успеха является уровень активности локалитетов, общин, граждан в стремлении реализовать собственные инициативы, проекты экономического развития, которого удастся достичь путем передачи полномочий и финансового ресурса на места и внедрения эффективных методов стимулирования экономической активности территориальных общин.

Такая неоднозначность проявления положительных результатов и рисков децентрализации в разных странах обусловлена преимущественно ее одновременным влиянием практически на все субъектно-объектные отношения в пределах социально-экономических систем национального, субнационального и локального уровней и между ними. В то же время трудно отделить последствия влияния децентрализации от эффектов других процессов в обществе и институциональных изменений в публичном секторе. Это практически исключает простое копирование опыта других государств и требует углубленного анализа возможностей и потенциальных угроз в процессе децентрализации в пределах каждой страны с всесторонним учетом особенностей ее социально-экономического и политического развития, опыта реализации реформ, других факторов объективного и субъективного характера.

Если оценивать уровень децентрализации власти и государственных финансов в Украине на фоне мирового и, в частности, европейского опыта, можем сделать следующие выводы:

– сегодня Украина является наиболее централизованной страной Восточной Европы и характеризуется низким уровнем децентрализации по сравнению с развитыми странами Европы и мира (см. рис. 1). В то же время среди групп стран с доходами меньше 4 тыс. евро на 1 чел. Украина (с 2,1 тыс. евро на 1 чел.) демонстрирует один из самых высоких уровней децентрализации. Поэтому следует подчеркнуть, что для Украины одновременно важны два вопроса: 1) перераспределение бюджетного ресурса и полномочий на местный уровень; 2) обеспечение устойчивого экономического роста, увеличение ВВП и, соответственно, финансовой базы государственного управления в целом;

– в отличие от практики европейских стран, динамика процессов децентрализации в Украине в течение последнего десятилетия свидетельствует о бессистемности ее имплементации (рис. 3). Несмотря на декларирование каждым новым правительством необходимости такой реформы, реальных шагов для ее реализации не делалось (вплоть до 2014 г.). Кроме того, отсутствуют зависимости между уровнем децентрализации и состоянием социально-экономической стабильности в Украине – даже, наоборот, позитивный для социально-экономического развития государства докризисный период характеризовался усилением централизации государственных финансов;

– мотивами децентрализации в Украине одновременно являются развитие демократии и местного самоуправления, рационализация финансовых отношений и распределения обязанностей между уровнями управления. Это существенно затрудняет выбор адекватных механизмов и инструментов децентрализации, которые позволяли бы одновременно достигать двух целей. Сложность реализации принципов децентрализованного управления в Украине заключается еще и в том, что функции и полномочия передаются территориальным общинам, значительная часть

которых не соответствует критериям состоятельности и не имеет достаточного потенциала для обеспечения экономического развития;

– особенностью децентрализации в Украине является то, что этот процесс происходит практически параллельно с реформированием административно-территориального устройства и рядом секторальных реформ. Все указанные реформы взаимообусловлены и взаимозависимы. В то же время дальнейшее продвижение бюджетной реформы и распространение ее принципов на все общины базового уровня невозможны без завершения модернизации административно-территориального устройства и формирования объединенных территориальных общин (ОТО), способных реализовывать переданные им полномочия;

– мировой опыт показывает, что наилучших результатов достигли страны при условии одновременной передачи на локальный уровень функций по предоставлению образовательных, медицинских и других общественных услуг (по принципу subsidiarity) и ответственности за экономическое развитие территорий с их надлежащим финансовым обеспечением. В Украине же реализация первого этапа децентрализации власти привела к формированию своего рода "отечественной модели децентрализации", которая характеризуется передачей территориальным общинам социальных функций государства (что соответствует мировой практике), однако без создания рычагов влияния и финансового ресурса для обеспечения их экономического роста.

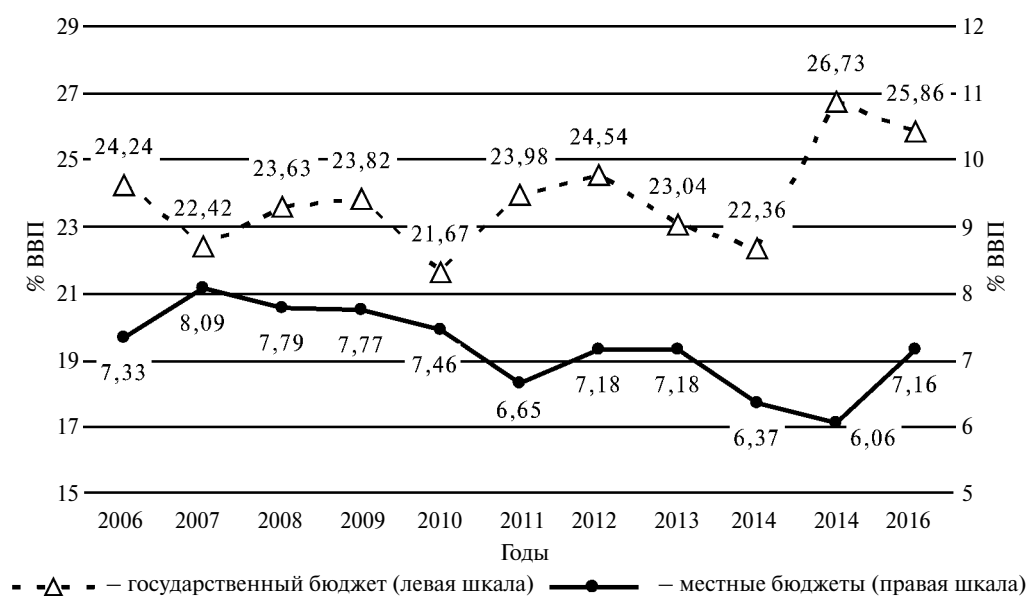


Рис. 3. Динамика доходов государственного и местных бюджетов Украины в 2006–2016 гг.

Составлено авторами по данным Государственной службы статистики Украины и Государственной казначейской службы Украины.

Уже на первом этапе реализации реформы децентрализации усилились диспропорции между территориями и административно-территориальными единицами по уровню финансовой состоятельности. Таким образом, Украине не удалось избежать углубления территориальной социально-экономической дифференциации, а механизмы прямого регулирования (в частности, бюджетного выравнивания) и косвенного влияния (направленные на стимулирование экономической активнос-

ти общин) не смогли решить проблему неравномерности эндогенного потенциала развития общин и разной эффективности его использования.

Учитывая изложенное, важно выяснить современные тенденции и особенности дифференциации развития в Украине, которые формируются под влиянием процессов бюджетной децентрализации. Проведем эмпирический анализ на основе показателей доходов местных бюджетов (в частности, собственных), поскольку: 1) собственные доходы можно рассматривать как результат эффективности либо неэффективности использования социально-экономического потенциала административно-территориальной единицы; 2) доходы бюджета значительно быстрее, по сравнению с валовым региональным продуктом, реагируют на изменения механизмов регулирования развития территорий (это особенно важно в контексте реализации мер по бюджетной децентрализации); 3) развитие финансовой базы территориальных общин признано одной из основных целей процесса децентрализации власти в Украине.

Снижение уровня межрегиональной дифференциации. Уровень асимметрии по показателю доходов сводных бюджетов регионов (как с трансфертами, так и собственных доходов) в расчете на 1 жителя за последние два года значительно снизился (табл. 1). В основном это связано с негативными тенденциями в социально-экономическом развитии Киева и формировании доходов его бюджета, а также с изменениями в налоговом-бюджетном законодательстве о структуре доходов столицы (которые вступили в силу 1 января 2015 г.), что повлекло за собой существенное снижение темпов прироста бюджетных доходов столицы по сравнению с другими регионами. Так, в 2006 г. собственные доходы бюджета столицы более чем в 8 раз превышали собственные доходы сводного бюджета области с самым низким значением, а уже через 10 лет этот показатель снизился вдвое.

Таблица 1

Динамика асимметрий доходов сводных бюджетов регионов Украины на 1 жителя в 2006–2016 гг. *

Показатели		Г о д ы						
		2006	2010	2012	2013	2014	2015 **	2016 **
Доходы (с трансфертами) сводных бюджетов регионов на 1 чел.	уровень асимметрии	1,95	1,95	1,67	1,44	2,37	1,60	1,58
	уровень асимметрии (без Киева)	1,31	1,24	1,29	1,33	1,84	1,22 *	1,26 *
Собственные доходы сводных бюджетов регионов на 1 чел.	уровень асимметрии	8,37	5,92	4,02	3,89	4,11	4,67	4,16
	уровень асимметрии (без Киева)	2,60	2,34	2,69	2,63	2,67	2,45 *	2,29 *

* Составлено авторами по данным Государственной службы статистики Украины и Государственной казначейской службы Украины.

** Расчеты проведены без учета Донецкой и Луганской областей из-за отсутствия полных данных.

Усиление дифференциации на уровне районов под влиянием механизмов бюджетной децентрализации. На фоне незначительного снижения межрегиональной дифференциации в течение 2015–2016 гг. произошел резкий рост асимметричности доходов местных бюджетов на внутрирегиональном уровне. Анализ ситуации в об-

ластях Карпатского региона показал рост асимметрии как между районами, так и между территориальными общинами. Так, во Львовской области (где имеет место высокий уровень асимметрии по бюджетным доходам среди областей Карпатского региона) дифференциация доходов районных бюджетов в расчете на 1 жителя увеличилась с 5,9 раза в 2014 г. до 9,5 раза в 2015 г. Аналогичные тенденции наблюдаются и в других регионах.

Увеличение уровня дифференциации налогообеспособности территориальных общин, имеющих прямые бюджетные отношения с государственным бюджетом (районы, города областного значения, ОТО). Так, во Львовской области в 2016 г. такой рост превысил 13 раз. Налогообеспособность является одним из основных критериев создания ОТО. Результаты 2016 г., когда больше половины ОТО области показали налогообеспособность ниже 1000 грн. на 1 жителя, свидетельствуют, что они фактически оказались финансово несостоятельными (из-за недостаточного уровня социально-экономического потенциала либо его неэффективного использования), следовательно, текущие проблемы функционирования и развития решают за счет трансфертов из государственного бюджета.

Усиление на локальном уровне концентрации экономической деятельности в “точках роста”, что влечет за собой тенденцию расширения ареалов депрессивности. Так, во Львовской области только три города (Моршин, Львов, Трускавец) имеют уровень налоговых доходов местных бюджетов выше среднего по области (3714 грн. в 2016 г.) (табл. 2). Суммарно они производят 40% налоговых доходов местных бюджетов области. Остальные территории области (в том числе ОТО) характеризуются налогообеспособностью ниже этого уровня, то есть можно говорить, что в наибольшем выигрыше от децентрализации оказались крупные и средние города. При этом темпы прироста доходов городов областного значения оказались выше по сравнению с областными центрами. Как показывает анализ собственных доходов местных бюджетов областных центров и городов областного значения Карпатского региона, высокие темпы роста в 2015–2016 гг. продемонстрировали такие города, как Яремче и Коломыя Ивано-Франковской области, а также Хуст, Мукачево, Берегово Закарпатской области. Зато в областных центрах положительная динамика собственных доходов бюджетов не отличалась высокими темпами роста.

Таблица 2

Собственные доходы, базовая и реверсная дотации областных центров и городов областного значения Карпатского региона в 2016 г. *

(грн./1 жителя)

Населенные пункты и уровень асимметрии между ними	Доходы бюджетов городов в расчете на 1 жителя (без трансфертов)	Базовая дотация на 1 жителя	Реверсная дотация на 1 жителя
Областные центры			
Львов.....	4969	–	296
Ивано-Франковск.....	4229	–	95
Ужгород.....	3479	–	281
Черновцы.....	3317	–	–
Уровень асимметрии между областными центрами (раз)...	1,12		
Города областного значения			
Яремче.....	5512	421,5	–
Моршин.....	5279	–	225

Окончание таблицы

Мукачево.....	5074	–	218
Трускавец.....	4236	–	–
Чоп.....	3921	–	169
Хуст.....	3863	43	–
Калуш.....	3651	–	–
Берегово.....	3523	–	48
Новоднестровск.....	3255	–	107
Стрый.....	2881	–	–
Борислав.....	2738	52	–
Самбор.....	2361	–	–
Коломыя.....	2261	147	–
Болехов.....	2095	862	–
Червоноград.....	2063	41	–
Дрогобыч.....	1959	217	–
Новый Роздол.....	1361	238	–
Уровень асимметрии между городами областного значения (раз).....	3,88		
Города районного значения (среднее по области)			
Львовская.....	1043		
Ивано-Франковская.....	771		
Закарпатская.....	552		
Черновицкая.....	554		

* Составлено авторами на основе данных местных бюджетов соответствующих городов.

Можно назвать несколько причин такой ситуации. Во-первых, изменения в распределении поступлений от налогообложения физических лиц между уровнями бюджетов обусловили перераспределение доходов от НДФЛ в силу того, что бизнес должен отказаться от привычки регистрироваться в больших городах и переходить к уплате налогов по месту регистрации, что пошло бы на пользу средним и малым городам. Во-вторых, сегодня именно малые города Западной Украины переживают “туристический бум”, что приводит к увеличению их доходов за счет акцизного налога с торговли подакцизными товарами и развитию дорожной инфраструктуры.

В то же время сравнительная оценка доходов областных центров и городов областного подчинения и объемов их дотаций (базовой или реверсной) в расчете на 1 чел. свидетельствует о низкой эффективности механизма бюджетного выравнивания (см. табл. 2). Так, Яремче (город с самым высоким уровнем собственных доходов) получил значительные объемы базовой дотации – 421 грн. на 1 жителя, зато Моршин и Мукачево при более низких доходах платили в государственный бюджет реверсную дотацию (соответственно, 225 и 218 грн. в расчете на 1 жителя). Объемы базовой дотации для Коломыи и Болехова при приблизительно равных собственных доходах отличались в 6 раз. Такие перекосы обусловлены особенностями механизма выравнивания, который при оценке налоговоспособности городов учитывает только доходы от НДФЛ. Это требует совершенствования.

Усиление асимметрии между пригородными территориями и удаленными от крупных городов территориальными общинами. Под влиянием современных реформ

благодаря хорошо развитой инфраструктуре пригородные населенные пункты значительно повысили свои бюджетные доходы, прежде всего, за счет поступлений от акцизного налога и налога на имущество. Как следствие, усилилась асимметричность развития приближенных и удаленных от городов территорий. Ярким примером такой ситуации является дифференциация развития приближенных (в пределах кольцевой дороги) и удаленных от областного центра территориальных общин Пустомытовского района Львовской области (рис. 4).



Рис. 4. Территориальное распределение поступлений от акцизного налога с реализации субъектами хозяйствования розничной торговли подакцизных товаров в 2016 г. в Пустомытовском районе Львовской области (по сельским советам)

Разработано авторами по данным Департамента финансов Львовской областной государственной администрации.

Таким образом, нововведения налогового и бюджетного законодательства в процессе финансовой децентрализации позволили существенно увеличить финансовую состоятельность крупных городов. Однако можно утверждать, что это не стало импульсом для экономического развития прилегающих территорий.

Механизмы государственной региональной политики не обеспечивают снижение асимметричности развития территориальных общин. Это ярко демонстрирует распределение средств Государственного фонда регионального развития (ГФРР), среди основных задач которого – содействие сглаживанию диспропорций развития внутри страны. Согласно действующему законодательству, эти средства используются для выполнения инвестиционных программ и проектов регионального развития, которые отвечают приоритетам, определенным в Государственной стратегии регионального развития и соответствующих стратегиях развития регионов. Распределение денежных средств между регионами осуществляется по формуле, учитывающей численность населения (80%) и экономическое положение региона, согласно показателю ВРП в расчете на 1 чел. (для регионов, в которых этот показатель меньше 75% от среднего показателя по Украине) (20%). Однако, если распре-

деление средств между регионами учитывает их экономическое положение, то внутри региона между территориальными общинами оно хоть и происходит на конкурсной основе, очень часто осуществляется с лоббированием интересов определенных политических сил, чиновников, спонсоров и др. Как следствие, средства поступают в территориальные общины с более высоким экономическим потенциалом, что приводит к усилению внутрирегиональной дифференциации. Ярким примером этого стало распределение средств ГФРР во Львовской области в 2016 г., когда почти треть финансовых ресурсов, выделенных ГФРР на реализацию проектов во Львовской области, была направлена в общины Пустомытовского района, который является лидером по уровням налогообеспособности и экономического развития.

Другой инструмент государственной региональной политики – субвенция на формирование инфраструктуры (распределяется между ОТО в зависимости от количества сельского населения и площади территориальных общин), хоть и стимулирует общины к объединению, однако ставит в неравные условия ОТО и остальные территориальные общины, способствует усилению асимметрии их развития, поскольку направляется на финансирование проектов развития. Результатом стало существенное превышение доли капитальных расходов в общих расходах бюджетов ОТО по сравнению с территориальными общинами, которые не объединились. Следовательно, стимулируя таким образом общины к объединению, мы усиливаем внутрирегиональные диспропорции развития, не предлагая механизмов нивелирования этих процессов.

Увеличение разрыва в финансовых возможностях в пределах одного района между территориальными общинами, которые вошли в ОТО, и теми, которые в них не вошли. Яркий пример – ситуация в Самборском районе Львовской области после создания восьми ОТО, охвативших более 50% населения района. Перераспределение финансовых ресурсов между ОТО и районным бюджетом поставило под угрозу функционирование учреждений медицинской и образовательной сфер, социального обеспечения и защиты, оставшихся в зоне ответственности районных органов власти.

Выводы

Децентрализация создает возможности для эффективной работы системы управления на местном уровне и повышения качества публичных услуг, однако она несет и определенные угрозы, связанные с усилением асимметрии развития территориальных общин, когда “богатые общины становятся богаче, а бедные – беднее”. На внутрирегиональном уровне дифференциация по объемам собственных доходов бюджетов достигает десятков, а по поступлениям от некоторых налогов – сотен раз в расчете на 1 жителя. Самоустранение государства и региональных органов власти от урегулирования данных проблем может привести к распространению экономической депрессии, когда многие общины не смогут выполнять возложенные на них функции и ежегодно будут нуждаться во все больших бюджетных средствах для покрытия базовых потребностей.

Среди направлений нивелирования рисков усиления внутрирегиональной дифференциации развития территориальных общин, на наш взгляд, целесообразно выделить следующие.

1. *Повышение роли регионального уровня управления и конкретизация его функций в условиях децентрализации.* Внесение изменений в Бюджетный и Налоговый кодексы Украины, направленных на обеспечение децентрализации финансовых ре-

сурсов, привело к уменьшению межрегиональной и увеличению внутрирегиональной дифференциации развития регионов. Одновременно с переходом на прямые межбюджетные отношения между центром и базовыми территориальными единицами происходит "размывание" институциональной и финансовой роли регионального уровня управления. Считаем, что на современном этапе бюджетной децентрализации именно региональный уровень должен взять на себя ответственность за регулирование процессов экономического развития регионов, в частности, касательно недопущения углубления внутрирегиональных социально-экономических диспропорций.

2. *Наделение областного уровня управления финансовыми ресурсами, которые будут направлены на поддержание реализации проектов экономического развития региона.* К сожалению, сегодня областные бюджеты практически не выполняют возложенную на них функцию обеспечения решения общерегиональных проблем, а их деятельность направлена на текущее финансирование социальной сферы на местном уровне (доля капитальных расходов областного бюджета Львовской области в 2016 г. составила всего 4% и была наименьшей среди всех местных бюджетов области). С целью расширения доходной базы областных бюджетов считаем целесообразным увеличить до 25% норматив отчисления из НДС, уплачиваемого зарегистрированными плательщиками на территории области в областной бюджет, а также передать туда 50% поступлений местных бюджетов области от акцизного налога по производству и импорту нефтепродуктов, что позволит перераспределять полученные средства между общинами.

3. *Передача на базовый уровень финансовых ресурсов, которые общество сможет направлять на собственное экономическое развитие, а не только на ремонт либо развитие социальной инфраструктуры или ее содержание.* Реализация этой задачи лежит в плоскости решения двух сверхважных проблем: переход к реальной децентрализации и завершение процесса добровольного объединения общин.

4. *Распространение импульсов развития от городов к окружающим территориям.* Города как центры экономической активности первыми почувствовали преимущества децентрализации, поскольку их финансовые потоки являются наиболее гибкими и чувствительными к нововведениям законодательства. В то же время избежание риска усиления концентрации экономической деятельности исключительно в городах напрямую связано с их преобразованием в центры ОТО. К сожалению, пока этого не происходит в силу ряда субъективных и объективных причин.

5. *Пересмотр механизмов бюджетного выравнивания.* Считаем необоснованным выравнивание налоговоспособности территорий только по доходам от НДС и налога на прибыль. Следовало бы включить в расчет и доходы местных бюджетов от рентных платежей. Это позволит снизить объемы базовой дотации для общин, получающих значительный финансовый ресурс от рентных платежей.

6. *Преобразование ГФРР в реальный инструмент реализации региональной политики с максимальным устранением политической и коррупционной составляющих при распределении денежных средств.* Первый этап реализации финансовой децентрализации показал преимущество внутрирегиональной дифференциации социально-экономического развития перед межрегиональной. Это нуждается в корректировке задач и методических принципов распределения ресурсов ГФРР, в частности, в учете необходимости снижения не только меж-, но и внутрирегиональных асимметрий. Важно также вернуться к первоначальной сути ГФРР как источника финансирования инвестиционных (развивающих) проектов.

Список использованной литературы

1. *Oates W.* Fiscal Federalism. – New York : Harcourt Brace Jovanovich, 1972. – 256 p.
2. *Weingast B.* The economic role of political institutions: market-preserving federalism and economic development // *Journal of Law, Economics, and Organization*. – 1995. – No. 11. – Iss. 1. – P. 1–31.
3. *McKinnon R.* EMU as a device for collective fiscal retrenchment // *The American Economic Review*. – 1997. – Vol. 87. – No. 2. – P. 227–229 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://www.jstor.org/stable/2950920?seq=1#page_scan_tab_contents.
4. *Prud'homme R.* The dangers of decentralization // *The World Bank Research Observer*. – 1995. – Vol. 10. – No. 2. – P. 201–220 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://documents.worldbank.org/curated/en/602551468154155279/pdf/770740JRN0WBRO0Box0377291B00PUBLIC0.pdf>.
5. *Qian Y., Weingast B.* Federalism as a commitment to preserving market incentives // *Journal of Economic Perspectives*. – 1997. – Vol. 11. – No. 4. – P. 83–92 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <https://www.aeaweb.org/articles?id=10.1257/jep.11.4.83>.
6. *Qian Y., Roland G.* Federalism and the soft budget constraint // *The American Economic Review*. – 1998. – Vol. 88. – No. 5. – P. 1143–1162 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://www.jstor.org/stable/116864?seq=1#page_scan_tab_contents.
7. *Ponomareva M., Zhuravskaya E.* Federal Tax Arrears: Liquidity Problems, Federal Subsidies, or Regional Protection? / Working paper No. 2001/029. – Moscow : New Economic School, 2001. – 30 p. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <https://www.nes.ru/dataupload/files/programs/econ/preprints/2001/Zhuravskaya.pdf>.
8. *Sepúlveda C., Martínez-Vázquez J.* The consequences of fiscal decentralization on poverty and income equality // *Environment and Planning C: Government and Policy*. – 2011. – Vol. 29. – Iss. 2. – P. 321–343 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1068/c1033r>.
9. *West L., Wong C.* Fiscal decentralization and growing regional disparities in rural China: some evidence in the provision of social services // *Oxford Review of Economic Policy*. – 1995. – Vol. 11. – Iss. 4. – P. 70–84.
10. *Ravallion M.* Reaching Poor Areas in a Federal System / Policy Research Working Paper Series No. 1901. – Washington, DC : World Bank, 1998 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.516.6750&rep=rep1&type=pdf>.
11. *Béland D., Lecours A.* Does nationalism trigger welfare-state disintegration? Social policy and territorial mobilization in Belgium and Canada // *Environment and Planning C: Government and Policy*. – 2010. – Vol. 28. – Iss. 3. – P. 420–434 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1068/c0956r>.
12. *Rodríguez-Pose A., Ezcurra R.* Does decentralization matter for regional disparities? A cross-country analysis // *Journal of Economic Geography*. – 2010. – Vol. 10. – Iss. 5. – P. 619–644 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.spatial-economics.ac.uk/textonly/SERC/publications/download/sercdp0025.pdf>.

References

1. Oates W. Fiscal Federalism. New York, Harcourt Brace Jovanovich, 1972.
2. Weingast B. The economic role of political institutions: market-preserving federalism and economic development. *Journal of Law, Economics, and Organization*, 1995, No. 11, Iss. 1, pp. 1–31.

3. McKinnon R. EMU as a device for collective fiscal retrenchment. *The American Economic Review*, 1997, Vol. 87, No. 2, pp. 227–229, available at: http://www.jstor.org/stable/2950920?seq=1#page_scan_tab_contents.

4. Prud'homme R. The dangers of decentralization. *The World Bank Research Observer*, 1995, Vol. 10, No. 2, pp. 201–220, available at: <http://documents.worldbank.org/curated/en/602551468154155279/pdf/770740JRN0WBRO0Box0377291B00PUBLIC0.pdf>.

5. Qian Y., Weingast B. Federalism as a commitment to preserving market incentives. *Journal of Economic Perspectives*, 1997, Vol. 11, No. 4, pp. 83–92, available at: <https://www.aeaweb.org/articles?id=10.1257/jep.11.4.83>.

6. Qian Y., Roland G. Federalism and the soft budget constraint. *The American Economic Review*, 1998, Vol. 88, No. 5, pp. 1143–1162, available at: http://www.jstor.org/stable/116864?seq=1#page_scan_tab_contents.

7. Ponomareva M., Zhuravskaya E. Federal Tax Arrears: Liquidity Problems, Federal Subsidies, or Regional Protection? Working paper No. 2001/029. Moscow, New Economic School, 2001, available at: <https://www.nes.ru/dataupload/files/programs/econ/preprints/2001/Zhuravskaya.pdf>.

8. Sepúlveda C., Martínez-Vázquez J. The consequences of fiscal decentralization on poverty and income equality. *Environment and Planning C: Government and Policy*, 2011, Vol. 29, Iss. 2, pp. 321–343, available at: <http://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1068/c1033r>.

9. West L., Wong C. Fiscal decentralization and growing regional disparities in rural China: some evidence in the provision of social services. *Oxford Review of Economic Policy*, 1995, Vol. 11, Iss. 4, pp. 70–84.

10. Ravallion M. Reaching Poor Areas in a Federal System. Policy Research Working No. Paper 1901. Washington, DC, World Bank, 1998, available at: <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.516.6750&rep=rep1&type=pdf>.

11. Béland D., Lecours A. Does nationalism trigger welfare-state disintegration? Social policy and territorial mobilization in Belgium and Canada. *Environment and Planning C: Government and Policy*, 2010, Vol. 28, Iss. 3, pp. 420–434, available at: <http://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1068/c0956r>.

12. Rodríguez-Pose A., Ezcurra R. Does decentralization matter for regional disparities? A cross-country analysis. *Journal of Economic Geography*, 2010, Vol 10, Iss. 5, pp. 619–644, available at: <https://academic.oup.com/joeg/issue/10/5>.

Статья поступила в редакцию 22 августа 2017 г.
