

ОСОБЛИВОСТІ ФОРМУВАННЯ ФІСКАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ У ВОДОГОСПОДАРСЬКОМУ КОМПЛЕКСІ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

FEATURES OF THE FORMATION OF FISCAL POLICY IN THE WATER MANAGEMENT COMPLEX IN CONDITIONS OF DECENTRALIZATION

Олександр КОЛТУНОВИЧ,
кандидат економічних наук,
Незалежний український центр
правових ініціатив і експертиз
«Правова держава», Київ

Oleksandr KOLTUNOVYCH,
Candidate of Economic Sciences,
Independent Ukrainian Center for Legal
Initiatives and Expertise «The Law
State», Kyiv

Розглянуто проблемні аспекти фінансово-бюджетної децентралізації в Україні та визначено пріоритетні напрями її вдосконалення. Вивчено зарубіжний досвід фінансування місцевими громадами функцій водокористування. Проаналізовано стан та перспективи інноваційного розвитку регіонів України. Запропоновано низку першочергових заходів і дієвих механізмів щодо збільшення ресурсної бази інноваційно-технологічної модернізації водогосподарського комплексу на регіональному та, зокрема, національному рівнях.

Ключові слова: фінансова, інноваційна політика, модернізація, кластер, децентралізація, регіоналізація, водогосподарський комплекс.

The problem aspects of fiscal decentralization in Ukraine are considered and the priority directions of its improvement are defined. The foreign experience of financing of water use functions by local communities has been studied. The state and prospects of innovation development of regions of Ukraine are analyzed. A number of priority measures and effective mechanisms are proposed for increasing the resource base of innovation and technological modernization of the water management complex at the regional and, in particular, national levels.

Key words: fiscal, innovation policy, modernization, cluster, decentralization, regionalization, water management complex.

Постановка проблеми. Вирішенню проблем вітчизняного водогосподарського комплексу в умовах децентралізації сприятиме створення ресурсної бази місцевих громад з метою інноваційно-технологічної модернізації та впровадження ефективних моделей водокористування на регіональному рівні. З 2014 року в Україні взято курс на децентралізацію, що включає делегування фінансових і кадрових повноважень на місця, формування місцевих бюджетів знизу вгору, а не навпаки. Саме з метою вирішення нагальних локальних питань передбачалось зміщення акцентів бюджетної та фінансової політики на регіональний рівень. Бюджетна децентралізація, з одного

боку, спрямована на розширення фінансової спроможності місцевих громад, з іншого – розв’язання власним коштом комунальних проблем.

З огляду на це фінансово-інституціональне забезпечення інноваційно-технологічної модернізації водогосподарського комплексу потребує вдосконалення в напрямі імплементації до національної інноваційної системи водних відносин нових інституціональних механізмів водокористування, які сприятимуть посиленню капіталізації і комерціалізації водогосподарської діяльності на місцевому рівні, розбудові регіональної водоохоронної інфраструктури.

Аналіз попередніх досліджень і публікацій. Проблеми ефективності використання водних ресурсів протягом тривалого часу розглядалися такими вченими, як С. Дорогунцов, Б. Данилишин, В. Голян, Л. Левковська, М. Хвесик, В. Мандзик. Питання модернізації та інноваційного розвитку економіки широко розкриті в наукових доповідях О. Амоші, В. Гейця, Л. Федулової, Б. Буркинського та інших. Попри це, окремі аспекти інноваційно-технологічної модернізації водогосподарського комплексу України зокрема та інших секторів економіки в умовах поглиблення процесів регіоналізації й децентралізації потребують більш детального розгляду та принципово нових механізмів фінансування.

Метою статті є розробити дієві механізми в рамках бюджетно-фінансової децентралізації щодо забезпечення ресурсної бази інноваційно-технологічної модернізації водогосподарського комплексу на регіональному рівні.

Виклад основного матеріалу. З 2014 року завдяки фінансовій децентралізації місцеві бюджети не залежать від державного, забезпечено планування розвитку територій, втілено реальні інноваційні проекти. З 1 квітня 2014 року стартувала реформа місцевого самоврядування, яка базується на положеннях Європейської Хартії місцевого самоврядування і впроваджується згідно з Концепцією реформи місцевого самоврядування й територіальної організації влади.

У зазначеному контексті в програмних документах Президента, Уряду та Верховної Ради України основними пріоритетами окреслено децентралізацію влади, передачу фінансових ресурсів та зміцнення матеріально-фінансової бази органів місцевого самоврядування, задоволення інтересів громадян в усіх сферах життєдіяльності на відповідних територіях, надання високоякісних та доступних публічних послуг населенню, узгодження інтересів держави і територіальних громад. Основою впровадження таких змін стали Концепція реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади, Програма діяльності Уряду, «Стратегія – 2020» Президента України й відповідний план з їх реалізації.

Головне завдання реформування полягало в досягненні оптимального розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування та виконавчої влади на різних рівнях адміністративно-територіального устрою за принципами субсидіарності й децентралізації. Першим етапом на шляху їх реалізації визначено фінансову децентралізацію, яку започатковано ухваленням змін до Бюджетного та Податкового кодексів України [1]. Аналіз обсягів планових доходів місцевих бюджетів України свідчить про збільшення фінансової спроможності місцевих громад.

Зазначимо, що номінальні планові обсяги доходів місцевих бюджетів упродовж 2015–2018 рр. зросли з 109,2 до 250,3 млрд грн. З урахування розкрученої інфляційно-девальваційної спіралі їх реальні доходи скоротилися з 12,9 у 2013-му до 8,5 млрд дол. США у 2018 році (рис. 1).

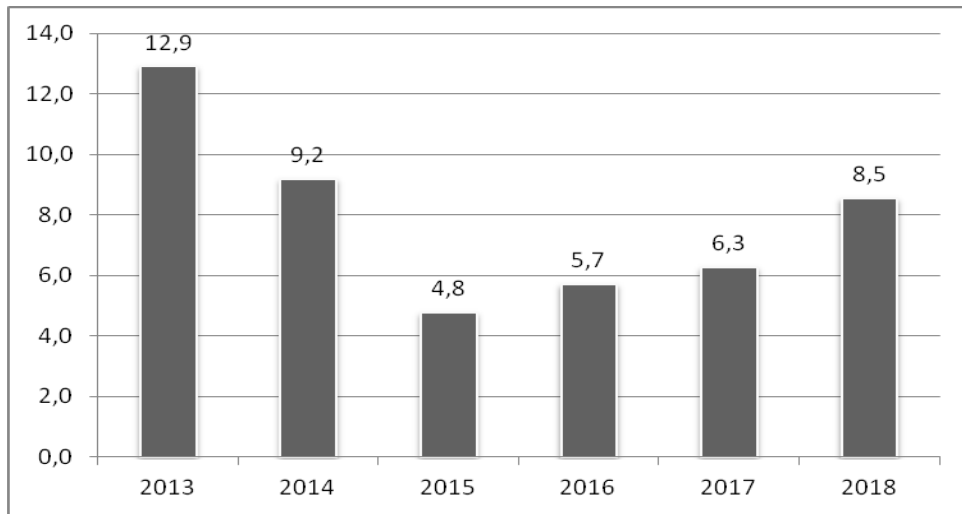


Рис. 1. Динаміка планових обсягів доходів місцевих бюджетів України, 2013–2018 рр., млрд дол. США (згідно з даними Міністерства фінансів України [2])

Окрім передачі органам місцевого самоврядування додаткових видаткових повноважень та стабільних джерел доходів з метою їх реалізації, було закладено законодавчі основи для стимулювання територіальних громад до об'єднання та переходу на прямі міжбюджетні відносини з ресурсним забезпеченням і повноваженнями, аналогічно до міст обласного значення. Паралельно збільшилися міжбюджетні трансферти.

Протягом останніх чотирьох років планові номінальні обсяги міжбюджетних трансфертів Державного бюджету України місцевим бюджетам зросли з 109,5 до 278,9 млрд грн за аналізований період [2]. При цьому реальні показники скоротилися з 13,7 до 9,5 млрд дол. США (рис. 2).

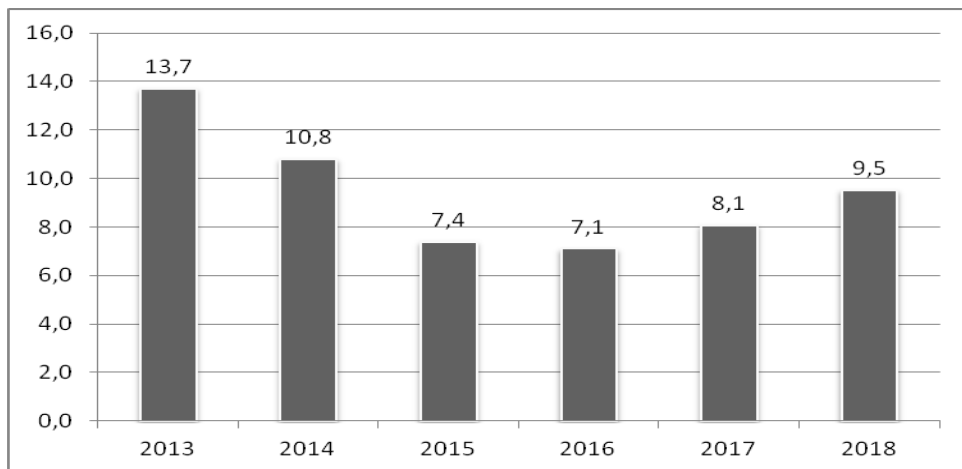


Рис. 2. Динаміка планових обсягів міжбюджетних трансфертів Державного бюджету України, 2013–2018 рр., млрд дол. США (згідно з даними Міністерства фінансів України [2])

Згідно з фінансово-аналітичними матеріалами щодо виконання місцевих бюджетів 159-ти об'єднаних територіальних громад фінансова спроможність регіонів у 2016 р. зростає [1]. Це підтверджують виконані розрахунки щодо збільшення питомої ваги місцевих доходів у Державному бюджеті України (рис. 3).

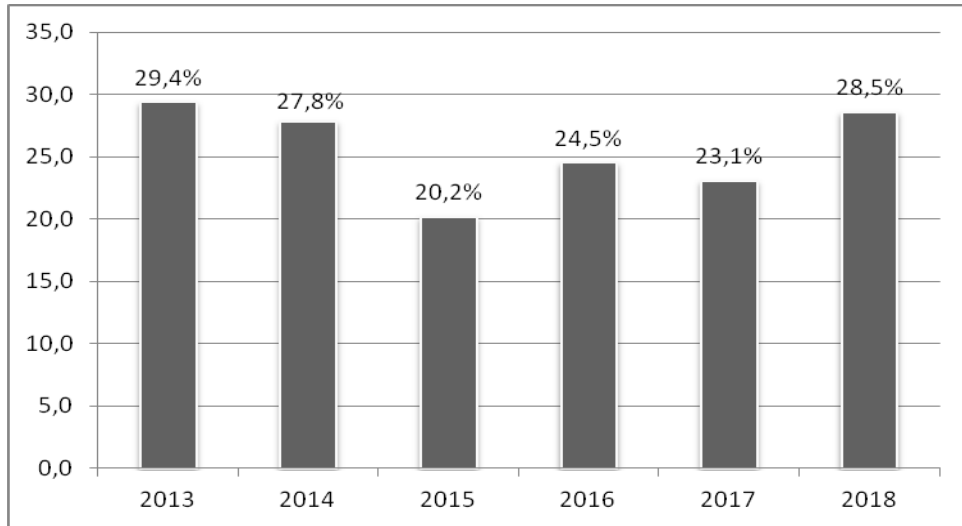


Рис. 3. Динаміка питомої ваги планових доходів місцевих бюджетів у структурі Державного бюджету України, 2013–2018 рр. (згідно з даними Міністерства фінансів України [2])

Якщо за станом на 2014 р. питома вага доходів місцевих бюджетів у дохідній частині Державного бюджету України становила 27,8 %, то в його проекті на 2018 р. цей показник зріс до 28,5 %. Аналогічна тенденція спостерігалася щодо зміни питомої ваги загальних обсягів планових доходів на місцях та міжбюджетних трансфертів у структурі головного кошторису країни – з 51,4 у 2015-му до 60,3 % у 2018 р. (рис. 4).

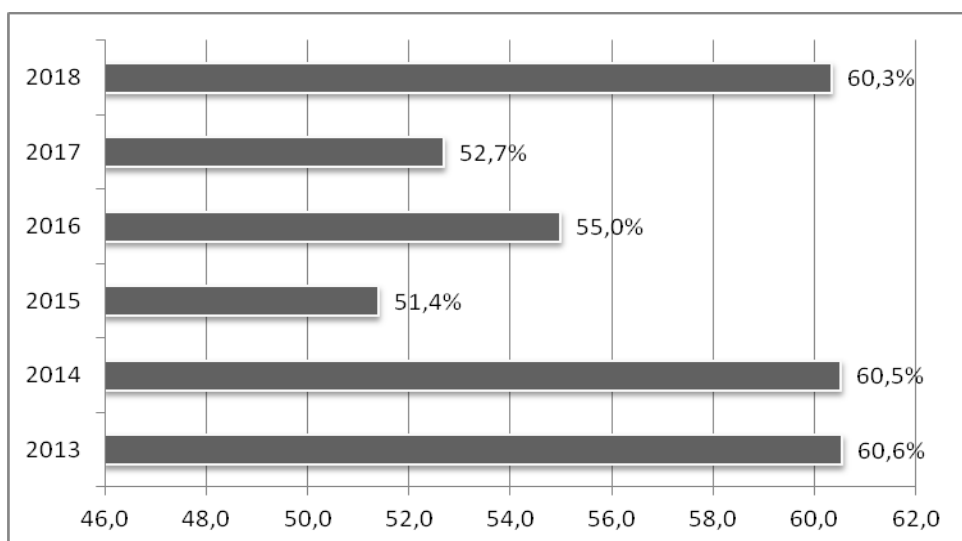


Рис. 4. Динаміка питомої ваги загальних обсягів планових доходів місцевих бюджетів та міжбюджетних трансфертів у структурі Державного бюджету України, 2013–2018 рр., % (згідно з даними Міністерства фінансів України [2])

Окрім збільшення номінальних обсягів місцевих бюджетів, на державному рівні передбачено фінансову підтримку об'єднаних територіальних громад, зокрема й субвенцію на формування інфраструктури їх територій. У результаті за відповідний період значно зросла ресурсна база громадських об'єднань.

Попри значне збільшення номінальних доходів місцевих громад, досі не вирішена більшість стратегічних питань регіонального розвитку територій, зокрема інноваційно-технологічної модернізації водогосподарського комплексу України. Аналіз європейського досвіду децентралізації свідчить, що питання водопостачання, водовідведення, публічного управління водними ресурсами належать до функцій місцевого самоврядування (Польща, Латвія, Литва, Естонія). В країнах ЄС існує підтримка цільових фондів та відповідних грантових проектів і програм [3, 4].

У процесі реалізації з 2007 р. Швейцарсько-українського проекту «Підтримка децентралізації в Україні» DESPRO напрацьовано оптимальну модель створення мережі водопостачання в селах, малих містах, а також водовідведення в перших. Позитивним прикладом вирішення проблеми водокористування є проектна розробка ВОДАВСЕЛО «Сільське питне водопостачання: від ідеї – до реалізації», що узагальнює досвід упровадження понад 130 ініціатив водопостачання у різних регіонах України за підтримки проекту DESPRO [5].

Для мешканців багатьох українських сіл доступ до сталого та безпечного водопостачання досі залишається проблематичним. За даними Спільної моніторингової програми ВООЗ/ЮНІСЕФ, у 2012 р. мали можливість ним скористатися лише 22 % сільських жителів [6]. Відповідно (близько 11 млн) змушені використовувати інші джерела – струмки, криниці, неглибокі свердловини. Саме такі проекти дають змогу забезпечити доступ мешканців сіл до якісної питної води.

Однак інноваційно-технологічній модернізації водогосподарського комплексу в Україні має сприяти плата за спеціальне використання водних ресурсів на користь місцевих громад. Такий збір як загальнодержавний податок введено для забезпечення раціонального водокористування [7].

Водним кодексом України визначено, що водокористувачами є підприємства, установи, організації та громадяни України, а також іноземні юридичні й фізичні особи без громадянства, які здійснюють забір води з водних об'єктів, скидають у них зворотні води або користуються такими об'єктами [8]. Отже, усі вищевказані суб'єкти, що знаходяться на регіональному рівні, повинні сплачувати збір за спеціальне водокористування до місцевих бюджетів і формувати відповідний фонд інноваційно-технологічної модернізації та регіонального розвитку.

Саме внесення змін до Податкового кодексу України щодо передачі сплати збору за спеціальне використання водних ресурсів до місцевих бюджетів дасть змогу сформувати ресурсну базу інноваційно-технологічної модернізації водогосподарського комплексу в регіонах України.

Окремим інструментом, що може доповнити ресурсну базу регіональних фондів інноваційно-технологічної модернізації, є запровадження митного експерименту загальнонаціонального рівня та створення Національного фонду інноваційно-технологічної модернізації водогосподарського комплексу України. За прикладом реалізації пілотного проекту з організації Дорожнього фонду в Україні, основними джерелами фінансування запропонованої інституції можуть бути кілька видів акцизних зборів і мит від окремих імпортерських груп товарів відповідного галузевого спрямування.

Завдяки ухваленню відповідного закону в складі спеціального фонду держбюджету можливо створити окремий Національний фонд інноваційно-технологічної модернізації водогосподарського комплексу України, до якого надходитимуть кошти з оплачених мит (окремі групи товарів) й акцизних зборів [9]. Такі надходження матимуть цільове призначення і спрямовуватимуться лише на модернізацію окремих сегментів водогосподарського комплексу та дофінансування дефіциту регіональних фондів. Окремою програмою можна акумулювати донорські (інвестиційні) кошти відповідних міжнародних проектів і програм за напрямом водокористування.

Висновки. Сучасні тенденції водокористування в Україні не відповідають європейським стандартам. В умовах імплементації Угоди про асоціацію з Європейським Союзом, а також водних директив ЄС у сфері водокористування регіони України потребують принципово нових фінансово-бюджетних ресурсів. У зв'язку з цим вважаємо за доцільне:

- внесення змін до Податкового кодексу України щодо передачі доходів від збору за спеціальне використання водних ресурсів до місцевих бюджетів;
- формування регіональних фондів інноваційно-технологічної модернізації, в межах яких забезпечувати реалізацію відповідних довгострокових програм, а також підтримку інших пріоритетних секторів економіки регіонів;
- створення цільового Національного фонду інноваційно-технологічної модернізації водогосподарського комплексу України;
- акумулювання донорських та інвестиційних ресурсів відповідно до спеціальної програми в рамках Національного фонду.

Зазначене вище загалом сприятиме збільшенню ресурсної бази місцевих бюджетів за цільовим спрямуванням інноваційно-технологічної модернізації водогосподарського комплексу України.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Фінансова децентралізація ініціативи «Децентралізація влади» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://decentralization.gov.ua/pics/attachments/Buklet_finansova_decentr.
2. Інформація про стан місцевих бюджетів Міністерства фінансів України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://www.minfin.gov.ua/news/bjudzhet/zatverdezhnnaia-mistsevykh-biudzhetiv>.

3. Прийняті законодавчі акти Європейського парламенту [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.europarl.europa.eu/plenary/en/parliament-positions.html>.
4. Пріоритети Європейської комісії [Електронний ресурс]. – Режим доступу : https://ec.europa.eu/commission/index_en.
5. Децентралізовані послуги Швейцарсько-українського проекту «Підтримка децентралізації в Україні» DESPRO [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://despro.org.ua>.
6. Інформаційний бюлетень Програми розвитку ООН в Україні [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://us13.campaign-archive2.com/home/?u=36f4edfcc4af7e3fa22299941&id=004930d1b5>.
7. Податковий кодекс України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://sfs.gov.ua/nk>.
8. Водний кодекс України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/213/95-%D0%B2%D1%80>.
9. Митний кодекс України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://sfs.gov.ua/mk>.

REFERENCES

1. *Finansova decentralizacia Inicijatyvy "Decentralizacia vlady"* [Financial decentralization of the Initiative "Decentralization of power"]. Retrieved from http://decentralization.gov.ua/pics/attachments/Buklet_finansova_decentr [in Ukrainian].
2. *Informacia pro stan miscevyh budgetiv Ministerstva finansiv Ukrainy* [Information on the state of local budgets of the Ministry of Finance of Ukraine]. Retrieved from <https://www.minfin.gov.ua/news/bjudzhet/zatverdezhnnia-mistsevykh-biudzhetiv> [in Ukrainian].
3. *Pryinjati zakonodavchi akty Europejskogo Parlamentu* [Adopted legislative acts of the European Parliament]. Retrieved from <http://www.europarl.europa.eu/plenary/en/parliament-positions.html> [in English].
4. *Priorytety Europejskoi Comisii* [Priorities of the European Commission]. Retrieved from https://ec.europa.eu/commission/index_en [in English].
5. *Decentralizovani poslugy Shveicarsko-ukrainskogo proektu "Pidtrymka decentralizacii v Ukraini" DESTRO* [Decentralized services of the Swiss-Ukrainian project "Support for Decentralization in Ukraine" DESPRO]. Retrieved from <http://despro.org.ua> [in Ukrainian].
6. *Informaciynyi buleten Programy rozvytku OON v Ukraini* [The United Nations Development Program Newsletter in Ukraine]. Retrieved from <http://us13.campaign-archive2.com/home/?u=36f4edfcc4af7e3fa22299941&id=004930d1b5> [in Ukrainian].
7. *Podatkovi kodeks Ukrainy* [Tax Code of Ukraine]. Retrieved from <http://sfs.gov.ua/nk> [in Ukrainian].
8. *Vodnyi kodeks Ukrainy* [Water Code of Ukraine]. Retrieved from <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/213/95-%D0%B2%D1%80> [in Ukrainian].
9. *Mytnyi kodeks Ukrainy* [Customs Code of Ukraine]. Retrieved from <http://sfs.gov.ua/mk> [in Ukrainian].