

УДК 346 : 351

В.А. УСТИМЕНКО, директор, доктор юридических наук, професор
член-корреспондент НАПрН України, Заслужений юрист України
Інститут економіко-правових досліджень НАН України, г. Київ

ЭКОНОМИКО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИИ В УКРАИНЕ

Ключевые слова: децентрализация, публично-частное партнерство, объединенные территориальные громады, экономико-правовой эксперимент.

Статья посвящена правовым аспектам децентрализации в Украине, проблемам, возникающим при создании и функционировании объединенных территориальных громад. Сформирован механизм решения задач, стоящих перед объединенными территориальными громадами, с помощью публично-частного партнерства. Предложено шире использовать преимущества экономико-правовых экспериментов.

Характерным признаком последних лет является то, что с разной степенью активности процессы децентрализации в Украине отражали концепцию соответствующих реформ в сфере местного самоуправления. Сегодня уже можно говорить о некоторых успехах: укреплении финансовой самостоятельности субъектов местного самоуправления, повышения степени их участия в развитии административно-территориальных единиц, регионов, и, как следствие, позитивные отзывы граждан относительно облагораживания территорий населенных пунктов, решения проблем коммунального хозяйства, накопившихся в течение десятилетий, развития инфраструктуры, муниципального транспорта и т. п. И все это при довольно сложной экономической ситуации по стране: спаде производства, сокращении объемов внешней торговли, снижении экономической активности в целом. Можно сказать, что децентрализация как явление стала некоторым локомотивом развития экономики на местах, позволившим сгладить вышеуказанную общую экономическую картину в стране. Эти же процессы — стимул для углубления научных исследований социологической, экономической и правовой науки. Последняя же стала базисом для конструирования системы правового обеспечения децентрализации. Например, в науке хозяйственного права на основе накопленных ранее достижений сегодня активно формируется целое новое направление (в связке с экономической наукой), приносящее междисциплинарный эффект всей правовой системе Украины, служащее толчком для развития смежных отраслей: бюджетного, административного права.

Несомненно, наибольшие возможности для развития местного самоуправления и наполнения процесса децентрализации реальным содержанием были заложены Концепцией реформирования мест-

ного самоуправления и территориальной организации власти в Украине, утвержденной Распоряжением Кабинета Министров Украины от 01.04.2014 [1]. Дополнительно следует отметить, что основные положения упомянутого документа получили весомую правовую поддержку (развитие) в виде законов Украины «О сотрудничестве территориальных громад» от 17.06.2014 [2] и «О добровольном объединении территориальных громад» от 05.02.2015 [3].

Принятие этих нормативно-правовых актов позволило заложить основы как совершенствования модели территориальной организации власти, так и осуществления фискальной децентрализации. Эти два аспекта крайне важны и учитывают опыт большинства стран мира, прошедших этап реформирования местного самоуправления. В научной литературе выделяют политическую, административную и фискальную децентрализацию.

Говоря о фискальной децентрализации, необходимо отметить, что усиление местных бюджетов не следует рассматривать как самоцель реформирования местного самоуправления. Скорее всего, такая децентрализация — это средство достижения основной цели — предоставление территориальным громадам такого объема прав и обязанностей, которые в своей совокупности позволяли бы успешно решать все вопросы развития соответствующей территории.

Содействовать повышению активности территориальных громад могут инструменты экономического характера, формируя мотивацию и заинтересованность местных властей. И в этой связи финансовая поддержка добровольного объединения территориальных громад сел, поселков и городов оказывается стратегически важным решением, что получило отражение в ст. 10 Закона Украины «О добровольном объединении территориальных громад». В частности, в этой статье предусмотрено, что финансовая поддержка осуществляется путем предоставления субвенций на формирование инфраструктуры в соответствии с планом социально-экономического развития объединенной территориальной громады.

Цель этой статьи — исследование правовых аспектов децентрализации в Украине, а также проблем, возникающих при создании и функционировании объединенных территориальных громад.

По данным средств массовой информации по состоянию на начало 2017 г. создано 367 объединенных территориальных громад. И, не в последнюю очередь, такие показатели обусловлены интенсивностью государственной поддержки соответствующих процессов.

В то же время определенное беспокойство вызывает несоблюдение последовательности в реализации государством политики по финансовой поддержке объединенных территориальных громад (далее — ОТГ). В частности, в 2016 г. на 159 ОТГ субвенция (еще отдельные исследователи называют ее «децентрализационной»), профинансированная из Общего фонда Государственного бюджета Украины, составила 1 млрд грн. Однако в Государственном бюджете Украины на 2017 г. для 367 ОТГ предусмотрено лишь 1,5 млрд грн, и из них только 0,5 млрд — это гарантированные средства из Общего фонда госбюджета.

Как отмечает главный эксперт группы «Децентрализация Реанимационного пакета реформ» А. Ткачук, такой подход свидетельствует об отходе от политики государственной поддержки ОТГ, поскольку, на его взгляд, иначе объяснить двукратное уменьшение суммы субвенции (при одновременном увеличении претендующих на нее субъектов) в более чем в два раза невозможно [4].

Не лучшим образом складывается ситуация и в сфере регионального самоуправления. Прежде всего, речь идет о финансировании приоритетных проектов из Государственного фонда регионального развития (далее — ГФРР), правовая основа функционирования которого определяется Законом Украины «О принципах государственной региональной политики» [5] и ст. 24-1 Бюджетного кодекса Украины [6]. В частности, сумма средств ГФРР должна составлять не менее 1 % от общего фонда Государственного бюджета Украины и в 2017 г. такая сумма должна была бы составить около 7,3 млрд грн. Но реально было выделено лишь 3,5 млрд грн, из которых из Общего фонда бюджета — лишь 1 млрд грн [4]. Такой подход в определении объема средств, необходимых для реализации комплекса мер по реформированию местного самоуправления, вряд ли можно признать оправданным.

Говоря об усилении материально-финансовой основы местного самоуправления как важном факторе осуществления децентрализации

в Украине, следует обратить внимание на соотношение доходов местных бюджетов. Надо иметь в виду, что основная задача децентрализации заключается в создании предпосылок для формирования экономически состоятельных территориальных громад, уменьшения степени их дотационности. Однако на данном этапе проведения децентрализации, вопреки этому, наблюдается увеличение зависимости бюджетов территориальных громад от поступлений из Государственного бюджета Украины. В частности, в средствах массовой информации отмечается, что в 2017 г. совокупный объем доходов местных бюджетов предусмотрен на уровне 10,5 млрд грн, но при этом собственные доходы составляют 2,4 млрд грн [7]. Приведенное свидетельствует о том, что иждивенческая позиция территориальных громад будет сохраняться на протяжении длительного времени, если не пересмотреть подходы к формированию собственных доходных источников местных бюджетов.

Конечно, на первый взгляд, может показаться, что Бюджетный кодекс Украины предусматривает значительные источники поступления средств в местные бюджеты. Однако их удельный вес в общих доходах местных бюджетов невелик. Как отмечают эксперты, из-за недостатков в правовом регулировании формирования ресурсной базы местных бюджетов и чрезмерной централизации налоговых и бюджетных поступлений, доля собственных ресурсов в общих доходах местных бюджетов в Украине в 2009—2012 гг. не превышала 8 %. Для сравнения можно отметить, что в странах-членах ЕС этот показатель составляет от 30 до 70 % (в Великобритании — 37 %, Германии — 46 %, Франции — 67 %) [8]. Если в Украине в местные бюджеты поступает лишь 10 % налога на прибыль предприятий (частной формы собственности), то в Германии поступления от этого налога распределяются в пропорции 50 × 50 % между федеральным и земельным бюджетами [9, с. 44]. В этой связи эффективность децентрализации в Украине во многом будет зависеть от успешности построения оптимальной модели распределения финансовых источников.

Ситуация усложняется тем, что государство, увеличив поступления в бюджеты объединенных территориальных громад, дополнительно возложило на местные власти осуществление

финансирования ряда расходных статей в таких сферах как образование, медицина, жилищно-коммунальное хозяйство. В настоящее время одна из проблем объединенных громад заключается в необходимости осуществления расширенного объема делегированных полномочий в условиях ограниченности финансового обеспечения. Показательным можно признать возложение на местные власти обязанностей по выплате субсидий на компенсацию затрат граждан на оплату жилищно-коммунальных услуг. И исполнение этой обязанности приводит к разбалансированию местного бюджета. Немалые волнения и протестные акции вызвала передача в местные советы обязанностей по финансированию учреждений системы профтехобразования.

Таких примеров можно привести немало, но главным должен стать принцип, согласно которому «средства следуют за полномочиями». Нормативное выражение этого постулата можно обнаружить в ст. 67 Закона Украины «О местном самоуправлении в Украине» от 21.05.1997 [10]. И в то же время приходится констатировать постоянное отступление от этого принципа, на что уже неоднократно обращали внимание в научной литературе и прессе.

Качественное изменение ситуации в сфере материально-финансового обеспечения процесса децентрализации может быть достигнуто не только за счет пересмотра подходов к определению пропорций налоговых поступлений по всей вертикали бюджетных отношений, но и в результате создания экономико-правовых предпосылок для увеличения поступлений в местные бюджеты из неналоговых источников. Прежде всего, следует говорить об активизации хозяйственной деятельности на территории населенных пунктов и расширении объема хозяйственных полномочий органов местного самоуправления. И в данном случае, без активной позиции государства, решение этих вопросов представляется затруднительным. В частности, именно на общегосударственном уровне должен быть разработан механизм стимулирования бизнеса к активным шагам на местном уровне. Ведь именно на законодательном уровне могут быть детализированы эти положения. Например, по сей день возникают вопросы о том, каким образом обеспечить практическую реализацию нормы ч. 5 ст. 11 Хозяйственного кодекса

Украины, гласящей, что субъектам хозяйствования, не учитывающим общественные интересы, отраженные в программных документах экономического и социального развития, не могут быть предоставлены предусмотренные законом льготы и преимущества в осуществлении хозяйственной деятельности [11]. И именно в данном направлении следует приложить общие усилия государству и органам местного самоуправления с целью определения тех социальных и экономических приоритетов, соблюдение которых может обеспечить мотивацию бизнеса к повышению активности в том либо ином регионе.

Пока в Украине по данному вопросу проводятся политические дебаты, в некоторых странах мира уже получен конкретный результат, побуждающий к смене плоскости дискуссии с перенесением ее в прикладную сферу. Показателен в этой части опыт Дании. В частности, все крупные коммерческие организации согласно закону (Act amending the Danish Financial Statements Act (Accounting for CSR in large businesses) обязаны, начиная с 2009 г., кроме финансовой отчетности подавать также информацию о своей деятельности в сфере *социальной ответственности*. Как отмечается в научных источниках, принятие данного закона было частью правительственного плана (Action Plan for Corporate Social Responsibility (CSR) от 14.05.2008) относительно развития корпоративной социальной ответственности и преследовало цель стимулировать коммерческие организации в вопросах социального экономического обеспечения [12, с. 37].

Приведенное убеждает в том, что правовое регулирование вопросов социальной ответственности бизнеса в Дании не случайное явление, а закономерное следствие планирования законотворческой работы, чего достичь при отсутствии стратегического видения развития хозяйственных отношений, планирования хозяйственной деятельности практически невозможно. Впрочем, следует заметить, что социально активное поведение субъектов хозяйствования по законодательству Дании поощряется. К мерам поощрения можно отнести осуществление государством закупочной деятельности, а также предоставление поддержки субъектам хозяйствования с использованием средств государственного инвестиционно-го и экспортно-кредитного фондов. То есть в

Дании достаточно активно используются средства государственного регулирования хозяйственной деятельности, которые можно отнести к категории «средств-стимуляторов». Конечно, при таких условиях государственной поддержки предприниматель четко понимает, каких экономических преимуществ он может лишиться, если не будет выполнять своих социальных обязательств.

Можно предположить, что зарубежный опыт правовой регламентации социально активного поведения субъектов хозяйствования, бесспорно, имел бы пользу и для Украины в части совершенствования правовых принципов осуществления социально-экономического партнерства на общегосударственном и местном уровнях.

В целом, надо также уделить внимание острой потребности в модернизации объектов коммунального хозяйства, от эффективности работы которых зависит полнота и своевременность предоставления жилищно-коммунальных услуг.

Один из механизмов реализации инфраструктурных проектов — публично-частное партнерство (в соответствии с действующим законодательством Украины — государственно-частное партнерство). Но этот правовой инструмент привлечения инвестиций не получил развития. И до сих пор в Украине отсутствует широкомасштабная практика применения различных форм государственно-частного партнерства. Одна из основных причин этого состоит в игнорировании государством важного правила, согласно которому инвестор должен быть уверен в стабильности правовых условий ведения своего бизнеса на территории соответствующего региона либо города. Среди таких условий следует упомянуть режим налогообложения хозяйственной деятельности частного партнера. В других странах частному партнеру гарантируется неизменность условий налогообложения в течение всего периода осуществления хозяйственной деятельности. И это выступает важным фактором притока инвестиций в экономику ведущих стран мира.

В то же время законодательство Украины таких гарантий не предусматривает, более того, относит налоговые риски частного партнера к числу политических, сводя к минимуму привлекательность режима государственно-

частного партнерства. Соответствующая оговорка была предусмотрена в пп. 2 п. 4 Методики выявления рисков, связанных с государственно-частным партнерством, их оценки и определения формы управления ими в редакции, утвержденной Постановлением Кабинета Министров Украины от 16.02.2011 № 232 [13]. В частности, отмечалось, что внесение изменений в налоговое законодательство — это политический риск.

Впрочем, в тексте данной Методики в редакции, утвержденной Постановлением Кабинета Министров Украины от 16.09.2015 № 713, произошли изменения, и нормы дифференциации рисков были исключены. В настоящее время содержится упоминание о том, что при подготовке проектов государственно-частного партнерства все риски подлежат определению, оценке и распределению между государственным и частным партнерами (п. 5) [14]. В то же время отсутствие упоминания о рисках для частного партнера, связанных с изменениями в налоговом законодательстве, не может их в действительности исключать. Тем более что в приложении 1 к Методике содержится рубрика «Нормативно-правовые риски», в рамках которой вполне вероятно могут быть предусмотрены риски налогового характера.

Предстоит серьезная работа с целью определения возможных путей преодоления этих и иных негативных факторов. Важно, что решение обозначенных выше проблем требует взвешенного подхода с минимизацией возможных негативных последствий для территориальных громад.

Подобный результат достигается при условии проведения в Украине государственно-правового эксперимента на примере нескольких объединенных территориальных громад. И такой подход не чужд для Украины. Достаточно вспомнить проведение государственно-правового эксперимента развития местного самоуправления в г. Ирпень, поселках Буча, Ворзель, Гостомель, Коцюбинское Киевской области (на основании Закона Украины от 05.04.2001 который уже утратил юридическую силу).

Полученные таким образом положительные результаты и апробированные экономико-правовые средства можно будет распространить на все территориальные громады Украины, исключая риски повторения типовых ошибок.

СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ

1. *Концепція* реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, затверджена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 № 333-р // Офіційний вісник України. — 2014. — № 30. — Ст. 831.
2. *Про співробітництво* територіальних громад : Закон України від 17.06.2014 № 1508-VII // Відомості Верховної Ради України. — 2014. — № 34. — Ст. 1167.
3. *Про добровільне об'єднання* територіальних громад : Закон України від 05.02.2015 № 157-VIII // Відомості Верховної Ради України. — 2015. — № 13. — Ст. 91.
4. *Ткачук А.* О децентрализации, успехах, рисках и роли парламента // Зеркало недели. — 13 января 2017 г. [Электронный ресурс]. — Режим доступа : http://gazeta.zn.ua/internal/o-decentralizacii-uspehah-riskah-i-rol-i-parlamenta-_html
5. *Про засади* державної регіональної політики : Закон України від 05.02.2015 № 156-VIII // Відомості Верховної Ради України. — 2015. — № 13. — Ст. 90.
6. *Бюджетний кодекс* України від 08.07.2010 // Відомості Верховної Ради України. — 2010. — № 50—51. — Ст. 572.
7. *Якель Р.* Ну почти реалистичный бюджет // Зеркало недели. — 20 января 2017 г. [Электронный ресурс]. — Режим доступа : http://gazeta.zn.ua/economics_of_regions/nu-pochti-realisticznyy-byudzheth-_html
8. *Слобожан А.* Местное самоуправление и европерспективы // Зеркало недели. — 22 ноября 2013 г. [Электронный ресурс]. — Режим доступа : http://gazeta.zn.ua/macrolevel/mestnoe-samoupravlenie-i-evroperpektivy-_html
9. *Деркач М.І.* Досвід Німеччини у фінансуванні економічного розвитку регіонів / М.І. Деркач, М.В. Литвин // БізнесІнформ. — 2012. — № 9. — С. 42—47.
10. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. — 1997. — № 24. — Ст. 170.
11. *Господарський кодекс* України // Офіційний вісник України. — 2003. — № 11. — Ст. 462.
12. *Ручкина Г.Ф.* Социальная ответственность субъектов предпринимательской деятельности и правовое регулирование отношений по распределению прибыли / Г.Ф. Ручкина, В.В. Купызин // Предпринимательское право. — 2010. — № 1. — С. 35—40.
13. *Про затвердження* Методики виявлення ризиків здійснення державно-приватного партнерства, їх оцінки та визначення форми управління ними : постанова Кабінету Міністрів України від 16.02.2011 № 232 // Офіційний вісник України. — 2011. — № 18. — Ст. 769.
14. *Про внесення змін до постанови* Кабінету Міністрів України від 16 лютого 2011 № 232 : постанова Кабінету Міністрів України від 16.09.2015 № 713 // Офіційний вісник України. — 2015. — № 76. — Ст. 2525.

REFERENCES

1. The Cabinet of Ministers of Ukraine (2014), *Konceptsiya reformuvannya misceвого samovryaduvannya ta terytorialnoyi organizaciyi vlady v Ukrayini, zatverdzhena Rozporядzhenniam* [The concept of local government reform and territorial organization of power in Ukraine,

- approved by Decree], *Oficijnyj visnyk Ukrainy*, vol. 30, art. 831.
2. The Verkhovna Rada of Ukraine (2014), *Pro spivrobitnyctvo terytorialnyx gromad : Zakon Ukrainy* [On cooperation of local communities: The Law of Ukraine], *Vidomosti Verxovnoyi Rady Ukrainy*, vol. 34, art. 1167.
 3. The Verkhovna Rada of Ukraine (2015), *Pro dobrovolne ob'yednannya terytorialnyx gromad : Zakon Ukrainy* [On a voluntary association of local communities: The Law of Ukraine], *Vidomosti Verxovnoyi Rady Ukrainy*, vol. 13, art. 91.
 4. Tkachuk A. (2017), *O decentralizacii, uspehah, riskah i roli parlamenta* [On Decentralization, Progress, Risks and the Role of Parliament], *Zerkalo nedeli*, available at: <http://gazeta.zn.ua/internal/o-decentralizacii-uspehah-riskah-i-rol-i-parlamenta-.html>
 5. The Verkhovna Rada of Ukraine (2015), *Pro zasady derzhavnoi regionalnoi polityky : Zakon Ukrainy* [On Principles of regional policy: The Law of Ukraine], *Vidomosti Verxovnoyi Rady Ukrainy*, vol. 13, art. 90.
 6. The Verkhovna Rada of Ukraine (2010), *Byudzhetnyj kodeks Ukrainy* [The Budget Code of Ukraine], *Vidomosti Verxovnoyi Rady Ukrainy*, vol. 50—51, art. 572.
 7. Jakel' R. (2017), *Nu pochti realistichnyj byudzhet* [Well, almost a realistic budget], *Zerkalo nedeli*, available at: http://gazeta.zn.ua/economics_of_regions/nu-pochti-realisticnyy-byudzhet-.html
 8. Slobozhan A. (2013), *Mestnoe samoupravlenie i evroperspektivy* [Local self-government and Euro-perspectives], *Zerkalo nedeli*, available at: <http://gazeta.zn.ua/macrolevel/mestnoe-samoupravlenie-i-evroperspektivy-.html>
 9. Derkach M.I. and Lytvyn M.V. (2012), *Dosvid Nimechchyny u finansuvanni ekonomichnogo rozvytku regioniv* [German experience in financing economic development], *BiznesInform*, vol. 9, pp. 42—47.
 10. The Verkhovna Rada of Ukraine (1997), *Pro misceve samovryaduvannya v Ukraini : Zakon Ukrainy* [On local government in Ukraine: The Law of Ukraine], *Vidomosti Verxovnoyi Rady Ukrainy*, vol. 24, art. 170.
 11. The Verkhovna Rada of Ukraine (2003), *Hospodars'kyi kodeks Ukrainy* [Economic Code of Ukraine], *Ofitsiynyj visnyk Ukrainy*, vol. 11, art. 462.
 12. Ruchkina G.F. and Kupyzin V.V. (2010), *Social'naja otvetstvennost' sub'ektov predprinimatel'skoj dejatel'nosti i pravovoe regulirovanie otnoshenij po raspredeleniju prybyli* [Social responsibility of subjects of entrepreneurial activity and legal regulation of relations on distribution of profit], *Predprinimatel'skoe pravo*, vol. 1, pp. 35—40.
 13. The Cabinet of Ministers of Ukraine (2011), *Pro zatverdzhennya Metodyky vyyavlennya ryzykiv zdijsnennya derzhavno-pryvatnogo partnerstva, yix ocinky ta vyznachennya formy upravlinnya nymy : Postanova* [On approval of Methodology identify risks of public-private partnership, their evaluation and determination of management forms: Resolution], *Oficijnyj visnyk Ukrainy*, vol. 18, art. 769.
 14. The Cabinet of Ministers of Ukraine (2015), *Pro vnesennya zmin do postanovy Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 16 lyutogo 2011 r. № 232 : Postanova* [On Amendments to Resolution of The Cabinet of Ministers of Ukraine on February 16, 2011, Number 232:], *Oficijnyj visnyk Ukrainy*, vol. 76, art. 2525.

Надійшла 12.03.2017

В.А. Устименко

Інститут економіко-правових досліджень
НАН України, м. Київ

ЕКОНОМІКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ЗДІЙСНЕННЯ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ В УКРАЇНІ

Стаття присвячена правовим аспектам децентралізації в Україні, проблемам, що виникають у ході створення та функціонування об'єднаних територіальних громад. Сформувано механізм вирішення завдань, що стоять перед об'єднаними територіальними громадами, за допомогою публічно-приватного партнерства. Запропоновано ширше використовувати переваги економіко-правових експериментів.

Ключові слова: децентралізація, об'єднані територіальні громади, економіко-правовий експеримент, публічно-приватне партнерство.

V.A. Ustimenko

Institute of Economic and Legal Researches
of the NAS of Ukraine, Kyiv

ECONOMIC AND LEGAL FRAMEWORK FOR DECENTRALIZATION IN UKRAINE

The article is devoted to the legal aspects of decentralization in Ukraine, the problems arising in the creation and functioning of the united territorial communities. The mechanism of solving the problems facing the united territorial communities with the help of public-private partnership is proposed. It is proposed to make wider use of the advantages of economic and legal experiments.

Keywords: decentralization, united territorial communities, economic and legal experiment, public-private partnership.