

УДК 332.122:504:336.145

**Н. В. Барбашова,**

*канд. юрид. наук,*

*доцент,*

*Донецкий государственный*

*университет управления*

#### **ОБ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ РЕГИОНА В КОНТЕКСТЕ РЕАЛИЗАЦИИ ИДЕИ БЮДЖЕТНОГО ФЕДЕРАЛИЗМА**

Экологическая безопасность является основной предпосылкой устойчивого развития любого региона. Она непосредственно связана с необходимостью поддержания на оптимальном уровне природно-ресурсного потенциала и требуемого качества окружающей среды. Данная концепция не может быть реализована без формирования в регионе эффективного экономического механизма, отвечающего требованиям оптимального (рационального) использования природных ресурсов, с одной стороны, и требованиям охраны окружающей среды, с другой стороны.

Опыт государств Европейского Союза и других промышленно развитых стран мирового сообщества доказывает, что региональный уровень управления природоохранной деятельностью является наиболее эффективным [1, 2]. Именно вследствие указанной причины процесс деволюции норм экологического права в большинстве стран, независимо от типа их государственного устройства, являются ли они федерациями или унитарными государствами, приобрел в последнее десятилетие приоритетный характер [3]. Стоит особенно подчеркнуть, что процесс деволюции должен адекватно сопровождаться финансовым обеспечением переданных регионам полномочий. Именно к такому подходу призывает Европейская хартия о местном самоуправлении, где в ст. 9, в частности, говорится [4]:

финансовые ресурсы органов местного самоуправления должны быть соразмерны полномочиям, предоставленным им конституцией или законом;

по меньшей мере, часть финансовых ресурсов органов местного самоуправления должна пополняться за счет местных сборов и налогов, ставки которых органы местного самоуправления вправе определять в пределах, установленных законом.

Такой же политики придерживается Совет Министров Европейского Союза, который выступает за финансовую автономию местных образований, предполагающую наличие у них уровня собственных ресурсов, соразмерных предоставленным им в каждом государстве конституцией или законом полномочиями. В целом, наиболее важной частью собственных ресурсов должны быть налоговые поступления.

Согласно принципу субсидиарности, получившему широкое распространение в Европейском Союзе, для эффективного предоставления услуг необходимо делегировать принятие решений на максимально низкий уровень властных структур, который наиболее приближен к самим гражданам. В бюджетной сфере реализация этого принципа означает, что расходные обязательства должны делегироваться на более высокий уровень власти только в том случае, если можно продемонстрировать, что он в состоянии исполнять соответствующую

© Н. В. Барбашова, 2010

шие функции с большей эффективностью, чем низлежащий уровень.

Среди теоретических моделей, описывающих взаимоотношения между бюджетами различных уровней, наибольшее распространение получили модели «бюджетного унитаризма» и «бюджетного федерализма» [5]. Своим наименованием указанные модели получили вследствие доминирующих в них принципов формирования бюджетов центрального, регионального и местного уровней. Они ни в какой мере не тождественны реализуемым в том или ином государстве системам управления, хотя определенная корреляция между ними есть.

Под бюджетным унитаризмом понимается система организации финансовых отношений между различными уровнями власти, которая характеризуется высокой степенью влияния центральных органов управления. При такой системе принципы организации межбюджетных отношений в основном определяются «центром», а нижним ветвям управления отводится пассивная роль исполнителей. Генеральной задачей, решаемой государством в рамках системы бюджетного унитаризма, является безусловное обеспечение *одинаковым уровнем услуг* общественного сектора экономики по всей территории государства.

*Целью настоящей статьи является аргументация необходимости реализации в Украине системы межбюджетных отношений, построенной на принципе бюджетного федерализма.*

Термин «бюджетный федерализм» в теории не отождествляется с формой государственного устройства и применяется ко всем странам, бюджетная система которых имеет несколько обособленных уровней: государство, регион, муниципалитет. Общий принцип бюджетного федерализма таков: переход от централизованного к децентрализованному принятию решений в бюджетной сфере происходит только в том случае, когда он повышает, в конечном счете, эффективность принимаемых решений. В практической плоскости он означает степень децентрализации при выполнении имеющихся фискальных задач. Такой процесс целесообразно рассматривать как деволюцию в финансовой сфере. Предпочтение использования термина «деволюция в финансовой сфере» перед термином «бюджетный федерализм» заключается, во-первых, в адекватности отражения сути регулируемого процесса, а во-вторых, поскольку процесс децентрализации властных полномочий (деволюция) имеет место быть не только в федеративных государствах, но и унитарных государствах устраняется ложное представление об исключительной его применимости к федерациям. В дальнейшем использование термина «бюджетный федерализм», получившего достаточно широкое распространение, будет осуще-

ствляться исключительно в рамках понятия «деволюция в финансовой сфере».

Представляется уместным здесь подчеркнуть, что выделение государством финансовых средств для реализации различных проектов не означает существование бюджетной децентрализации. *Бюджетная децентрализация предполагает наличие самостоятельности регионом (муниципалитетом и т. п.) в определении уровня собственной потребности в общественных благах, а также — самостоятельности в поиске ресурсов для производства данных благ.*

Перспективы развития регионов Украины, в том числе эффективность разрешения имеющихся в них место экологических проблем, в значительной мере определяются наличием и сохранением финансового равновесия в рамках каждого региона. Финансовое равновесие выражается через особое функциональное равновесие между потребностью в бюджетных расходах и возможностью формирования налогового потенциала региона; между источниками финансовых ресурсов, формируемых на территории, и направлениями их использования. Проблема привлечения частного бизнеса к природоохранной деятельности детально рассмотрена ранее на примере моделей регион-квазикорпорация и регион-рынок [3].

Система налогообложения в Украине определяется специальным Законом, который определяет принципы ее построения, налоги и сборы, а также права, обязанности и ответственность плательщиков налогов [6]. В контексте проводимого исследования особого внимания заслуживает ч. 1 ст. 1 данного Закона, которая гласит: «Установление и отмена налогов и сборов (обязательных платежей) в бюджеты и государственные целевые фонды, а также льготы их плательщикам осуществляются Верховной Радой Украины, Верховным Советом Автономной Республики Крым и сельскими, поселковыми, городскими советами» соответственно действующему налоговому законодательству. Под налогами и сборами в бюджеты и специальные государственные целевые фонды понимается обязательный взнос в бюджет соответствующего уровня.

В указанном перечне отсутствует важнейшее звено представительской власти — областные советы. Таким образом, региональный уровень управления лишается права установления налогов на подконтрольной ему территории. Как известно, последнее означает отсутствие финансовой самостоятельности и полную зависимость от размеров выравнивающих трансфертов, что не позволяет данному уровню управления самостоятельно планировать свою деятельность, в том числе и в природоохранной сфере. Более того, в 2006–2008 гг. в государственных бюджетах без достаточных обоснований и в противоречии с практикой государств — членов Европейского Со-

юза в два раза были уменьшены отчисления в региональные и местные специальные фонды охраны окружающей природной среды, которые по своей сути являются основными источниками финансирования природоохранных мероприятий в стране.

Доходы местных бюджетов подразделяются на две категории: те, которые учитываются при определении объемов межбюджетных трансфертов, и те, которые не учитываются и которыми местные органы власти распоряжаются независимо от центральной власти.

Анализ источников формирования бюджетов различных уровней местного (в том числе и регионального) уровней управления свидетельствует о том, что важнейшее место здесь занимают трансферты. Анализ Приложения № 6 к Закону Украины «О Государственном бюджете Украины на 2009 год» [7] показывает, что *все областные бюджеты (исключение составляет бюджет Днепропетровской области) являются дотационными*. В 14 областях объем выравнивающих трансфертов превышает объемы собственных доходов, а общая сумма трансфертов для областей Украины и АРК составляет 66 % от суммы их собственных доходов. Государство аккумулирует большую часть финансовых поступлений, чтобы потом централизованно их распределить. Такая бюджетная система, как отмечалось выше, отвечает всем признакам модели «бюджетного унитаризма», которая *в государствах — членах Европейского Союза признается неэффективной*, а предпочтительной считается модель «бюджетного федерализма» [8–10].

Бюджетом Украины [7] из общего объема финансирования природоохранной деятельности в размере 412,3 млн грн на 2009 год, в частности, было предусмотрено финансирование из специального фонда, млн грн:

очистка сточных вод — 3,0;

обращение с отходами и опасными химическими веществами — 25,0;

повышение качества атмосферного воздуха — 6,0;

финансовая поддержка природоохранной деятельности, в том числе через механизм удешевления кредитов коммерческих банков — 2,0;

реализация проектов, направленных на сокращение выбросов или увеличение поглощения парниковых газов — 50,0.

В последнем пункте речь идет фактически о целевом использовании средств, полученных от продажи части установленного количества выбросов парниковых газов, предусмотренных ст. 17 Киотского протокола к рамочной конвенции ООН об изменении климата (см. п. 20 ст. 6, п. 22 ст. 34, п. 14 ст. 76 и «Распределение расходов Государственного бюджета Украины на 2009 год»: Код программной классификации расходов и кредитование государственного бюджета 2402020).

Приведенные цифры свидетельствуют о недовольном финансировании мероприятий по охране основных природных объектов из государственного фонда охраны окружающей природной среды. Более того, вследствие нерегулярности поступления выделенных средств на природоохранные мероприятия практически во всех регионах Украины обнаруживаются повсеместно факты неполного их использования.

Проблема неравенства и перераспределения бюджетных средств внутри государства (вертикальное и горизонтальное выравнивание) всегда находилась в центре дискуссий теории бюджетного федерализма. Практически во всех государствах, в том числе и в Украине, между различными регионами существуют значительные расхождения по доходу на душу населения и в области налогообложения. Центральным в этих дискуссиях является вопрос: Надо ли стремиться к полному выравниванию доходов регионов? Если нет, то каким является минимальный уровень выравнивания?

Аргументы в пользу вертикального (между регионами и центром) и горизонтального (между регионами) фискального выравнивания достаточно многообразны [8, 9]. Наиболее известен следующий аргумент в пользу перераспределения доходов между более богатыми и более бедными регионами: перераспределение служит для того, чтобы поддержать определенный уровень обеспеченности товарами, предоставляемыми для общественного потребления, и, следовательно, создает некоторый минимум социальных стандартов по всей стране. Вертикальное выравнивание осуществляется, как правило, путем отчисления определенного процента от налогов, собираемых на более высоком уровне (например, налог на добавленную стоимость является прерогативой центральной власти, но по согласованию с ней часть его может зачисляться в бюджетные доходы тех регионов, на территории которых данный налог был собран).

Горизонтальное выравнивание осуществляется с помощью трансфертов, к которым относятся различные дотации, субсидий, направляемых из центра в качестве помощи для покрытия расходов местных бюджетов. В принципе, отчисления от налогов и трансферты выполняют примерно одинаковую функцию, но отчисления от налогов основываются на строгом законодательном закреплении процента, в рамках которой будет поступать финансовая помощь, а трансферты зависят от конкретных решений вышестоящего бюджетного органа, что, безусловно, ограничивает их самостоятельность при финансировании собственных социально-экономических и экологических программ.

О важности оптимального разрешения проблемы выравнивания свидетельствует внимание к ней Совета Министров государств-членов Европейско-

го Союзу [11]. В частности, в данной Рекомендации отмечается, что системы выравнивания должны быть построены таким образом, чтобы обеспечивать выравнивание, хотя бы частичное, налогового потенциала местных образований, с тем, чтобы они могли при желании предлагать сопоставимый ассортимент услуг и уровень обслуживания за счет поступлений от аналогичных местных налогов.

В документе делается предупреждение о том, чтобы выравнивание финансовых возможностей не подрывало местное самоуправление и не вынуждало по своей сути органы местного самоуправления к обеспечению одинакового уровня обслуживания или установлению одинаковых ставок налогов: «выравнивание не должно лишать более богатые местные образования стимулов к активизации деятельности в области налогообложения в силу того, что такая деятельность приводит лишь к передаче собранных средств другим местным образованиям. Точно так же, выравнивание не должно лишать более бедные местные образования стимулов к максимальному использованию своих налоговых возможностей».

По мнению У. Тиссена [5], «трансферты... должны иметь безусловный характер и не вмешиваться в политику местных властей в области расходных приоритетов, за исключением двух важных случаев. Первый относится к трансфертам по финансированию социальной защиты. Второе исключение относится к финансированию расходов в случае «перемещения» доходов, то есть когда возникают ощутимые льготы для посторонних (нерезидентов соответствующей юрисдикции): в сфере образования или межгосударственных инфраструктурах».

При определении для соответствующей административно-территориальной единицы корректирующих коэффициентов для установления размеров соответствующих трансфертов учитываются:

- число жителей и потребителей услуг;
- социально-экономические факторы;
- демографическая ситуация;
- климатические и географические факторы;
- экологическая ситуация* и другие особенности.

Анализ принимаемых Кабинетом Министров постановлений, регулирующих порядок и величину предоставляемых выравнивающих трансфертов, показывает, что *экологический фактор в них не принимался и не принимается в текущем бюджете во внимание*. Акцент делается в этих документах преимущественно на социальных вопросах. При этом не учитывается, что социальная сторона жизни населения во многом определяется качеством окружающей среды.

Пренебрежение данным фактором снижает эффективность социального обслуживания населения. В качестве примера можно привести п. 8 Постановления № 1426, определяющий принципы

расчета коэффициента относительной стоимости затрат на предоставление медицинских услуг в зависимости от пола и возрастной структуры населения. Отметим, что он выполнен с учетом официальных рекомендаций ВОЗ. Его значение максимальны для детей возрастом до 4 лет и пожилых людей старше 64 лет. Представляется естественным, что именно эти группы населения нуждаются в большей степени в медицинском обслуживании. Однако, если принять во внимание среднюю продолжительность жизни в экологически неблагоприятных регионах (Донбасс) для мужчин 62,1 года, а для женщин — 72,6 лет [12] и большое число работников, занятых на опасных производствах (шахтеры, металлурги, химики), то в целом уровень финансирования медицинских учреждений в данных регионах будет неадекватен проблемам населения в качественном медицинском обслуживании.

Понимая под «качеством жизни» только уровень потребления материальных благ, модели бюджетного выравнивания не соответствуют требованиям, предъявляемым к государствам и отдельным регионам в рамках концепции устойчивого развития. Практика изъятия из местных и региональных бюджетов «излишков» средств не отвечает основным тенденциям развития государственности, основным вектором которой, как было показано выше на примере государств-членов Европейского Союза, является децентрализация управления и повышение самостоятельности, в том числе и финансовой, регионального и местного уровней управления. Более того, среди специалистов преобладает мнение о «вредности» процедуры финансового выравнивания регионов [13]. В практической плоскости эта идея была реализована в Германии, где на законодательном уровне было принято решение о прекращении процедуры выравнивания для восточных территорий путем предоставления им дополнительных дотаций [14]. В Италии как следствие противодействия политике финансового выравнивания возникла партия Северной Лиги, выступающая за федерализацию по германскому образцу с предоставлением регионам финансовой автономии и властных полномочий (за исключением международных отношений, национальной обороны, юстиции и монетарной политики) [15].

Центральная власть должна взвешенно подходить к проблемам финансирования государственных программ, перераспределения средств между отдельными слоями общества и регионами страны. Не акцентируя внимание на социальных и экономических последствиях такого «вмешательства» центральной власти в финансовую политику регионов, фактически противоречащую принципу субсидиарности, провозглашенному в законах Украины, регулирующих финансовые взаимоотношения раз-

личных уровней управления, в контексте проводимого исследования отметим следующее.

Известно, что в настоящее время донорами в бюджет являются регионы, в которых преобладают энергоемкие экологически опасные производства металлургической, топливно-энергетической и химической отраслей промышленности. Эти же регионы обеспечивают наполнение специального фонда охраны окружающей среды, поскольку последний формируется исключительно за счет платежей за вредные выбросы и сбросы в природные объекты, осуществляемые экологически опасными предприятиями. Практика показывает, что остающаяся в распоряжении областного и местных природоохранных фондов сумма не позволяет им финансировать крупномасштабные природоохранные мероприятия, необходимость которых давно назрела. Экологические проблемы на протяжении десятилетия фиксируются в отчетах областных управлений по экологии, но реальных шагов по кардинальному улучшению состояния окружающей среды нет. Более того, анализ ежегодных отчетов показывает, что *количество вредных выбросов в окружающую среду практически не зависит ни от ведомственной принадлежности предприятия — загрязнителя, ни от формы собственности хозяйствующего субъекта, ни от его места расположения. Количество вредных выбросов определяется преимущественно только объемами производства.*

Таким образом, можно сделать вывод: в рамках существующей в Украине бюджетной системы невозможно в обозримом будущем обеспечить экологическую безопасность для более чем 20 млн граждан Украины, проживающих в промышленно развитых регионах. Построенная по принципу бюджетного унитаризма бюджетная система Украины не учитывает в процедуре вертикального и горизонтального выравнивания региональных бюджетов экологическую составляющую, что является существенным препятствием в проведении регионами эффективной природоохранной политики. Для безусловного решения указанной проблемы в течение ближайших 10–15 лет необходимо увеличить сумму, которая направляется на природоохранную деятельность, как минимум, в десять раз. Именно на такой путь встало большинство стран Европейского Союза, в которых на протяжении последних десяти лет была проведена «зеленая налоговая реформа» [16].

В практической плоскости эту проблему можно решить путем перехода в Украине от модели бюджетного унитаризма к модели бюджетного федерализма, осуществив при этом деволюцию в финансовой сфере. Совершенствование системы межбюджетных отношений с учетом международного и

в первую очередь европейского опыта позволит решить не только проблему безусловного обеспечения безопасной окружающей среды во всех регионах Украины, но и ускорит процесс интеграции Украины в Европейский Союз.

### Литература

1. Малышева Н. Р. Гармонизация экологического законодательства в Европе / Н. Р. Малышева. — К : Фирма «КПТ», 1996. — 233 с.
2. Oates E. Wallace. A Reconsideration of Environmental Federalism // Resources for the Future. — 2001. — November 2001. — P. 1–54.
3. Барбашова Н. В. Проблеми деволюції в екологічному праві України : монографія / Н. В. Барбашова. — Донецьк : Апекс, 2007. — 268 с.
4. Европейская хартия местного самоуправления. — STE № 122. — Страсбург, 15.10.1985. — Режим доступа : <http://www.coe.int>.
5. Тиссен У. Анализ современных моделей бюджетного федерализма на основе социально-экономической эффективности межбюджетных отношений. Теория, опыт стран ОЭСР. Анализ ситуации в России / У. Тиссен. — М. : Российско-Европейский Центр Экономической Политики (РЕЦЭП). — 54 с.
6. Про систему оподаткування : Закон України від 25.06.91 р. № 1251-12 // Відомості Верховної Ради України. — 1991. — № 39. — Ст. 510.
7. Про Державний бюджет України на 2009 рік : Закон України № 3235-IV // Відомості Верховної Ради України. — 2009. — № 20, № 21–22. — Ст. 269.
8. Bird R. M. and Wallich C. Fiscal Decentralization and Intergovernmental Relations in Transition Economies // World Bank Policy Research Working Papers 1122. — Washington, D. C., March 1993.
9. Ladd H. Accounting to Fiscal Capacity and Fiscal Need in the Design of School Aid Formulas / Fiscal Equalization for State and Local Government in ed. J. E. Anderson. — New York, 1994.
10. Oates E. Wallace. On The Evolution of Fiscal Federalism : Theory and Institutions // National Tax Journal Vol. LXI, No. 2 June 2008.
11. Рекомендация Комитета Министров государствам-членам «Местные налоги, финансовое выравнивание и финансовые субсидии органам местного самоуправления», 2000 г. — Режим доступа : <http://www.coe.int>.
12. Главное Управление статистики в Донецкой области. 2009 год. — Режим доступа : <http://donetskstat.gov.ua>.
13. Smart M. Taxation and Deadweight Loss in a System of Intergovernmental Transfers // Canadian Journal of Economics. — 1998. — № 31. — P. 189–206.
14. Barette C., Huber B. and Lichtblau K. A Tax on Tax Revenues. The Incentive Effects of Equalizing

Transfers : Evidence from Germany. International Tax and Public Finance. – 2002. – № 9. – P. 631–649.

15. Bull A. Regionalism in Italy : in book «Regionalism in the European Union», ed. P. Wagstaff. – Oregon : Exciter and Portland, 1999. – P. 140–157.

16. Барбашова Н. В. Право на безпечне середовище : проблеми промислово розвинутого регіону / Н. В. Барбашова // Право України. – 2006. – № 1. – С. 124–127.

*Представлена в редакцію 04.03.2010 г.*