

УДК 336.14

ТЕОРЕТИКО-МЕТОДИЧНИЙ АНАЛІЗ АСПЕКТІВ РЕГУЛЮВАННЯ МІЖБЮДЖЕТНИХ ВІДНОСИН

ТИЩЕНКО Олександр Миколайович

доктор економічних наук, професор

ГОЛЯКОВА Катерина Вікторівна

аспірантка

Питанням ефективності міжбюджетних відносин на всіх ланках бюджетної системи завжди приділяється значна увага. Оскільки саме від того, яким чином буде організована ця система, залежить подальший соціально-економічний розвиток країни. Теоретичні проблеми щодо міжбюджетних відносин розглядаються в роботах В. Баранової, Т. Бондарук, І. Волохової, О. Кириленко, В. Кравченка, І. Луніної, О. Музики, С. Слухача та ін. Незважаючи на те, що категоріальний апарат стосовно регулювання міжбюджетних відносин є закріпленим також законодавчо, й досі ця проблема є невирішеною остаточно. Це стосується питання розподілу фінансових ресурсів між всіма ланками бюджетної системи, а також закріплення за органами місцевого самоврядування повноважень в тому обсязі, який був би достатнім для забезпечення високого рівня соціально-економічного розвитку на регіональному і місцевому рівнях. Мета статті полягає у розгляді основних підходів до визначення поняття «міжбюджетні відносини» та надання пропозицій щодо подальшого його уточнення та удосконалення системи міжбюджетних відносин у сучасних умовах соціально-економічного розвитку України.

Вивченню теоретичних аспектів міжбюджетних відносин приділяється чимало уваги з боку зарубіжних і вітчизняних вчених. Так, І. Луніна дає таке визначення міжбюджетних відносин: це система взаємовідносин між державою та місцевим самоврядуванням щодо розподілу повноважень державних органів влади й органів місцевого самоврядування, а також розподілу видаткових зобов'язань і дохідних джерел між бюджетами різних рівнів [13, с. 60]. Виходячи з такого судження, треба звернути увагу, що міжбюджетні відносини базуються лише на наданні фінансових ресурсів та повноважень з центру до бюджетів нижчого рівня. При цьому кінцева мета таких відносин немає чіткого окреслення. В. Баранова зазначає, що міжбюджетні відносини – це насамперед фінансові відносини в системі перерозподілу відповідних ресурсів між державою, АР Крим та місцевим самоврядуванням щодо можливості здійснення повноважень органів державної влади і органів місцевого самоврядування, спрямованих на сталість розвитку держави та її регіонів як в економічному, так і соціальному плані»

[2, с. 25]. Аналогічної думки дотримується А. Ігудін, який трактує «міжбюджетні відносини» як «взаємовідносини між органами влади, переважно різних рівнів, з приводу розмежування на постійній (без визначеного строку) і розподілу на тимчасовій не менше ніж наступний фінансовий рік, основі витратних і дохідних повноважень, а також перерозподілу коштів з бюджетів одного рівня бюджетної системи до іншого в різних формах» [21, с. 214].

Якщо порівняти два останні визначення міжбюджетних відносин з тим, яке законодавчо закріплено в ст. 83 Бюджетного кодексу України [6] і передбачає взаємодію між державою, АР Крим та територіальними громадами «...щодо забезпечення відповідних бюджетів фінансовими ресурсами, необхідними для виконання функцій, передбачених Конституцією України та законами України», то можна побачити спільну їх рису в тому, що такі відносини носять суто грошовий характер. І. Волохова в своєму дослідженні розглядає міжбюджетні відносини як процес, послідовність дії якого полягає в «перерозподілі бюджетних коштів з метою збалансування обсягів видатків органів влади різних рівнів, обумовлених законодавчо наданими повноваженнями та делегованими функціями, та їх доходами» [7, с. 8].

В. Кравченко в цьому визначенні більшу увагу концентрує на учасниках міжбюджетних відносин, які знаходяться в постійному взаємозв'язку і взаємозалежності один від одного [11, с. 257]. Тієї ж самої думки дотримується А. Буряченко [4]. З точки зору О. Лилик, коло таких суб'єктів є значно ширшим та охоплює не тільки представників центральної влади і органів місцевого самоврядування всіх рівнів, але й органів самоорганізації населення. О. Лилик зазначає, що це фінансові відносини «...щодо розподілу функцій, сфер відповідальності, компетенцій; видатків і доходів, а також відносини в системі фінансового вирівнювання на всіх стадіях бюджетного процесу, правове поле для яких визначається вищим законодавчим органом влади» [12, с. 5].

З юридичної точки зору, категорію «міжбюджетні відносини» О. Музика розглядає як «...зв'язок між державою, АР Крим та органами місцевого самоврядування, які мають суб'єктивні права та юридичні обов'язки щодо розмежування та закріплення бюджетних повноважень, дотримання прав, обов'язків і відповідальності певних органів у процесі забезпечення відповідних бюджетів фінансовими ресурсами» [16, с. 243].

Т. Бондарук розглядає категорію «міжбюджетні відносини» таким чином: «...з позиції сукупності економічних відносин міжбюджетні відносини – це грошові розподільні відносини, що виникають між органами влади різних ланок і зумовлені необхідністю максимально ефективного забезпечення рівних можливостей реалізації на всій території країни, встановлених Конституцією України соціальних гарантій, фінансування яких повинне здійснюватися за рахунок місцевих бюджетів з урахуванням їх географічних, природнокліматичних і соціально-економічних особли-

востей». З позиції механізму міжбюджетних відносин, вони «охоплюють взаємовідносини між різними ланками влади з приводу розмежування витратних повноважень і відповідальності між органами влади і управління різних рівнів з приводу розмежування податкових повноважень і дохідних джерел між органами влади та управління різних рівнів і бюджетного вирівнювання та розподілу фінансової допомоги необхідними для виконання функцій, передбачених Конституцією України, законами та іншими нормативно-правовими актами держави» [3, с. 388].

В зарубіжній практиці категорія «міжбюджетні відносини» (intergovernmental fiscal relations) розглядається як всеохоплюючі, багаторівневі, більш гнучкі відносини адміністративно-територіальних одиниць. Концепція міжбюджетних відносин передбачає контакти між урядовими чиновниками, а також їх відносини, дії, вирішення фінансових питань [27].

Узагальнюючи всі наведені вище визначення категорії «міжбюджетні відносини», треба зазначити, що в них зосереджується увага на односторонньому руху як коштів, так і розпоряджень щодо виконання встановлених законодавством функцій та обов'язків, від бюджету вищого рівня до бюджету нижчого рівня. Однак слід відмітити особливість функціонування системи міжбюджетних відносин в Україні, яка полягає в такому: перевищення доходів місцевих бюджетів у вигляді закріплених за ними доходів над обсягом видатків, запланованих на звітний період, призводить до того, що «...державна вилучає із місцевого бюджету до Державного бюджету частину надлишку в порядку, встановленому законодавством» [26, с. 34]. Враховуючи зазначену особливість, а також сучасні умови взаємодії державного і місцевого бюджетів, пропонується уточнити категорію «міжбюджетні відносини» і розглядати їх як, по-перше, двосторонній (як прямий, так і зворотний) рух фінансових ресурсів між державним і місцевими бюджетами, спрямованих на усунення, в першу чергу, диспропорцій і подальше підвищення соціально-економічного розвитку всіх ланок бюджетної системи; по друге, це розподіл і перерозподіл певних повноважень, функцій та обов'язків, які надаються органам місцевого самоврядування з центру згідно з чинним на території України законодавством.

Забезпечення ефективної реалізації системи міжбюджетних відносин напряму залежить від того, наскільки виконано наповнення дохідної частини окремого бюджету за певний період. На рис. 1 наведений механізм дії системи міжбюджетних відносин в умовах сучасного розвитку економіки України.

Основним джерелом наповнення будь-якого бюджету є податкові надходження, забезпечення яких в повному обсязі відбувається за рахунок дії бюджетно-податкових важелів. У вітчизняній практиці дефініцію «бюджетно-податкові важелі» використовують як синонім таких визначень як «фіскальні важелі», «інструменти», «підходи», «заходи», які застосовуються при вирішенні питань з оподаткування чи при податковому регулюванні певних процесів. В своєму дослідженні С. Герчаківський акцентує увагу на

тому, що під «бюджетно-податковими (фіскальними) важелями» слід розуміти «...заходи із наповнення бюджетів, заохочення чи стримування. Мета цих заходів полягає у здійсненні впливу на економічні рішення суб'єктів господарювання для забезпечення їхньої відповідності цілям раціонального використання податкового потенціалу регіону...» [8, с. 6]. У роботі [22] зазначено, що «бюджетно-податкові важелі – це конкретні методи і способи реалізації цілей бюджетно-податкової політики (фіскальної політики)» [22, с. 48]. Аналізуючи ці два поняття, треба звернути увагу на те, що спільною рисою в них є те, що ці важелі використовуються для досягнення певної мети та є ширшими за поняття «інструменти». Але при цьому слід звернути увагу на те, що крім наповнення бюджетів, стримування та заохочення, в системі міжбюджетних відносин бюджетно-податкові важелі виконують також функцію вирівнювання фінансових можливостей. Тому пропонується наступне уточнення дефініції «бюджетно-податкові важелі»: це сукупність заходів бюджетно-податкової політики, які спрямовані на стримування, вирівнювання або стимулювання окремих напрямів соціально-економічного розвитку країни із застосуванням певного набору інструментів.

Виходячи з цього, в залежності від досягнення кінцевої мети в сфері регулювання міжбюджетних відносин пропонується класифікувати бюджетно-податкові важелі на: стримуючі, вирівнюючі та стимулюючі (рис. 2). Як видно з рис. 2, у реалізації основної функції регулювання міжбюджетних відносин, якої є вирівнювання фінансових можливостей територій, основна роль відведена бюджетним важелям, закріпленим Бюджетним кодексом України.

При цьому стимулюючий або стримуючий вплив на розвиток міжбюджетних відносин в більшій мірі здійснюють податкові важелі. Основними стримуючими розвиток міжбюджетних відносин, важелями є:

- надмірне податкове навантаження;
- незначний рівень місцевого оподаткування;
- неефективність методу податкових розмежувань бюджетоутворювальних податків і зборів між Державним і місцевими бюджетами.

При цьому досягнення раціонального розподілу значених податків і зборів між відповідними бюджетами може істотно послабити негативний вплив інших двох податкових важелів і бути потужним стимулом у розвитку бюджетів територій.

У світовій практиці найбільшого поширення набули наступні заходи розмежування доходів між місцевими бюджетами [5]:

- розподіл податків та інших доходів між бюджетами різних рівнів;
- розщеплення надходжень від податків шляхом закріплення за кожним рівнем бюджетної системи конкретних часток податку в межах єдиної ставки оподаткування;
- встановлення територіальних надбавок до загальнодержавних податків.

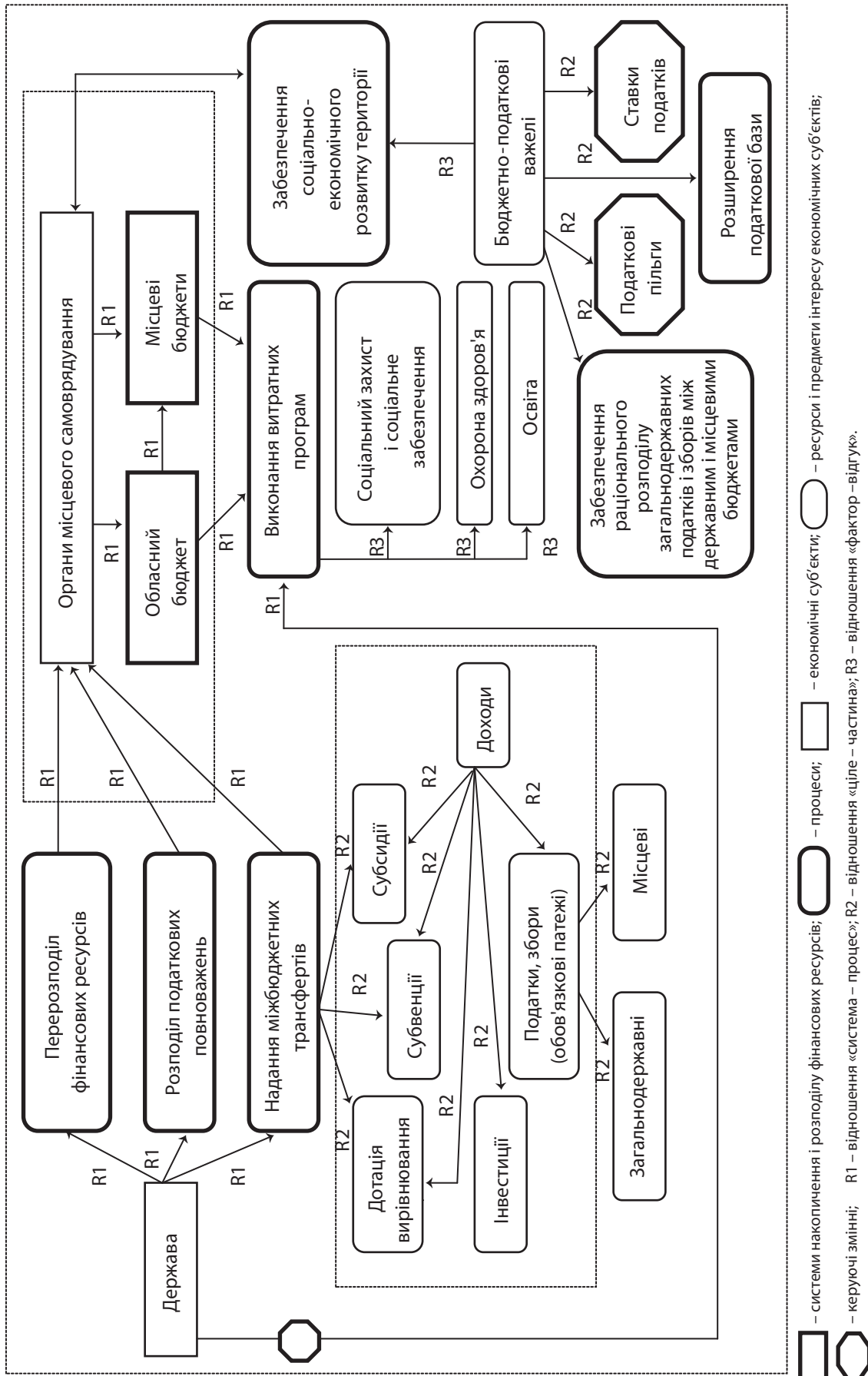


Рис. 1. Механізм дії системи міжбюджетних відносин в умовах сучасного розвитку економіки України



Рис. 2. Бюджетно-податкові важелі, які застосовуються при регулюванні міжбюджетних відносин

Для України в умовах сучасного розвитку економіки найбільш характерним є податкові розмежування основних бюджетоутворювальних податків і зборів між Державним і місцевими бюджетами, і, як це зазначено на рис. 2, таке розмежування відноситься до складу стримуючих бюджетно-податкових важелів, що впливають на розвиток міжбюджетних відносин, оскільки більша частка податкових надходжень зосереджена в руках центральної влади, а не в органах місцевого самоврядування. Виходячи з вищесказаного, слід звернути увагу на те, що реформування міжбюджетних відносин має базуватися на такому принципі: «чим ширше повноваження місцевої влади, тим більш істотною повинна бути частка державних надходжень, яка розподіляється на користь органів місцевого самоврядування» [20, с. 144]. Крім цього, варто погодитися з думкою С. Чурсіної, яка вказує на те, що в сучасних умовах розвитку економіки «необхідно поступово відмовлятися від механізму регіональної політики з сильним «розподільчим» пріоритетом на користь відсталих і депресивних територій» [25, с. 453], оскільки суттєва підтримка слабких регіонів, що носить перманентний характер, призведе до ще більшої залежності їх від Державного бюджету і незацікавленості розвинених регіонів сплачувати значні обсяги податкових надходжень до бюджету. Все це може, згодом, негативно позначитися на соціально-економічних показниках як окремих територій, так і країни в цілому.

Ще одним важливим аспектом реформування міжбюджетних відносин, є необхідність максимальної відповідності виконання програм, передбаченої видатковою частиною відповідного бюджету, потребам населення, що проживає на певній території. Така відповідність може бути забезпечена за рахунок зміни норм чинного законодавства у сфері розмежування повноважень між бюджетами різних рівнів з переважною орієнтацією на положення, закріплені Європейською хартією місцевого самоврядування, які базуються на принципах децентралізації.

Незважаючи на прийняття Податкового кодексу та відповідних змін в Бюджетному кодексі України питання щодо надання податкової автономії місцевим бюджетам є невирішеним. Окрім того, слід зазначити, що явним є звуження податкових повноважень органів місцевого самоврядування через суттєве скорочення переліку місцевих податків і зборів. Тому на сьогодні серед вчених все частіше йде мова про необхідність розширення податкових повноважень місцевих бюджетів за рахунок закріплення за ними певної частки таких основних бюджетоутворювальних податків, як податок на прибуток підприємств, ПДВ та акцизний податок. Одним із факторів на користь розподілу ПДВ та податку на прибуток підприємств між Державним та місцевими бюджетами є те, що суми доходів бюджетів, які формуються за їх рахунок, є найбільш доходними та доволі стабільними. Розподіл цих податків, окрім того, що

сприятиме росту фінансової стійкості регіону, зменшить зустрічний рух фінансових ресурсів у вигляді трансфертів від органів державної влади, а тому дасть змогу посилити контроль за їх використанням. І хоча для ПДВ та податку на прибуток підприємств характерні істотні помісячні коливання, їх надходження залежить від рівня розвитку та досягнутих результатів економічної діяльності в регіоні. Більше того, надходження ПДВ не дуже залежить від коливань кон'юнктури [10].

Однак інші вчені дотримуються зовсім протилежної думки щодо розподілу загальнодержавних податків між Державним і місцевим бюджетом. Так, Є. Балацький зазначає, «що розщеплення основних загальнодержавних податків, таких як ПДВ, податок на прибуток підприємств та акциз, не дозволяє ясно і чітко розв'язати проблему збільшення власної бази оподаткування на місцевому рівні. Натомість воно породжує додаткові проблеми, які негативно позначаються на обсязі надходжень, зокрема місцевих бюджетів, та економічному розвитку всієї країни» [1, с. 113].

Що стосується податку на прибуток підприємств, то в даному випадку слід погодитися з думкою І. Луїної, яка зазначає, що закріплення даного податку може призвести до посилення податкової конкуренції між місцевими бюджетами. А отже, ніякої мови про їх фінансове вирівнювання йти не може. Ще одним аргументом є нестабільність надходжень з податку на прибуток підприємств, що створює значні проблеми для фінансування запланованих на певний період програм [9, с. 37]. Однак в зарубіжному просторі практика закріплення податку на прибуток підприємств за бюджетами місцевого рівня є досить поширеною. Так, за рахунок цього податку формуються доходи місцевих бюджетів Данії, Люксембургу, Фінляндії [24, с. 35].

Стосовно ПДВ також існує думка про недоцільність розмежування цього податку між Державним і місцевим бюджетами, особливо тими, які знаходяться в прикордонних територіях, оскільки, як зазначає З. Мацук, орієнтовані на експорт регіони матимуть труднощі з відшкодуванням ПДВ. Цей податок надходить до бюджету за місцем виробництва продукції, хоча фактично його платником є споживачі продукції, що зумовлює незбалансованість між сплатою податків та фактичним податковим навантаженням на регіон [14].

Однак незважаючи на це, суттєва перевага серед більшості вчених щодо закріплення основних бюджетоутворювальних податків надається ПДВ, оскільки саме цей податок є основним серед податків на споживання, тобто безпосередньо пов'язаний із задоволенням потреб населення. Тому дуже важливо при розподілі ПДВ враховувати показники кількості населення. Отже, говорити про недоцільність закріплення за місцевими бюджетами ПДВ рано, оскільки про ефективність цього заходу свідчить досвід багатьох європейських країн. А оскільки одним із головних завдань України є європейська інтеграція, то розвиток її податкової системи має бути наближений до європейського рівня. Закріплення за органами місцевого самоврядування обсягів податкових надходжень у вигляді

ПДВ має відбуватися з одночасним зменшенням частки міжбюджетних трансфертів в загальному обсязі доходів місцевих бюджетів.

Поряд з цим, на сьогодні серед вчених немає єдиної думки щодо того, в якому розмірі необхідно закріплювати основні бюджетоутворювальні податки за місцевими бюджетами. Так, в роботі [17] йде мова про закріплення частки ПДВ на місцях в розмірі 15%. Найбільш обґрунтованим є закріплення частки ПДВ в розмірі 20%, оскільки, як зазначають автори роботи [15], подальше збільшення частки зібраного ПДВ, що залишається на місцях, наприклад, до 30%, призведе до появи надлишкових коштів у місцевих бюджетах і до необхідності зворотних трансфертів до Державного бюджету. Тієї ж думки щодо розмірів закріплення ПДВ за місцевими бюджетами дотримується В. Пилипів та Л. Макарєнко [18]. На думку ж Д. Полозенко та В. Глуценко, такий розмір має встановлюватися на рівні 20–25% [19, с. 7]. Іншим варіантом надання податкової автономії органам місцевого самоврядування може бути надання їм права самостійно встановлювати ставки на один із зазначених податків в рамках встановлених відповідним законодавством меж.

Серед основних заходів, яким найбільш доцільно приділяти увагу відносно зміцнення фінансової бази органів місцевого самоврядування, слід виділити посилення політики зайнятості населення, яка суттєво позначається на показниках податку з доходів фізичних осіб. Адже саме цей з чотирьох основних бюджетоутворювальних податків закріплений за місцевими бюджетами.

Предметом подальшого дослідження в цьому контексті має стати розроблення методики розподілу загальнодержавних податків між Державним і місцевими бюджетами, яка повинна базуватися на наступних заходах [23]:

- 1) визначення джерел розширення податкової бази місцевих бюджетів;
- 2) аналіз методів впливу бюджетно-податкових важелів на систему міжбюджетних відносин;
- 3) оцінка ефективності реалізації програм, запланованих відповідним бюджетом, через розширення податкових повноважень органів місцевого самоврядування;
- 4) оцінка можливих наслідків розвитку системи міжбюджетних відносин від реалізації запропонованих заходів та надання рекомендацій щодо подальшого вдосконалення соціально-економічного розвитку місцевих бюджетів шляхом реалізації засобів бюджетно-податкової політики.

Необхідним є також чітке визначення критеріїв, за якими має відбуватися розмежування основних бюджетоутворювальних податків між Державним і місцевим бюджетами.

ЛІТЕРАТУРА

- 1 Балацький Є. О. Бюджет міста у системі фінансів території: Монографія / Є. О. Балацький. – Суми: ДВНЗ «УАБС НБУ», 2011 – 302 с.

2. Баранова В. В. Сучасні питання проблематики розвитку міжбюджетних відносин в Україні / В. В. Баранова, В. В. Глущенко. – Х.: Константа, 2006. – 116 с.
3. Бондарук Т. Г. Місцеве самоврядування та його фінансове забезпечення в Україні / Т. Г. Бондарук. – К.: ІЕП НАН України, 2009. – 608 с.
4. Буряченко А. Є. Підходи до визначення фінансового нормативу бюджетної забезпеченості / А. Є. Буряченко // Економіка та підприємництво. – 2009. – № 22. [Електронний ресурс]– Режим доступу до журн. : <http://www.nbu.gov.ua>.
5. Бюджетна політика у контексті стратегії соціально-економічного розвитку України : у 6 т. / редкол.: М. Я. Азаров (голова) та ін. – К. : НДФІ, 2004. Т.5 : Реформування міжбюджетних відносин і зміцнення фінансової основи місцевого самоврядування / М. Я. Азаров, Ф. О. Ярошенко, В. Г. Бодров та ін. – 2004. – 400 с.
6. Бюджетний кодекс України // Відомості ВРУ.–2001. – № 37 – 38. – Ст. 189.
7. Волохова І. С. Удосконалення міжбюджетних відносин в Україні: Автореф. дис. ... канд. екон. наук. : спец. 08.04.01 / І. С. Волохова. – Одеса: ОДЕУ, 2005. – 21 с.
8. Герчаківський С. Д. Податковий інструментарій фінансового забезпечення розвитку територій в Україні : Автореф. дис. ... канд. екон. наук. : спец. 08.00.08 / С. Д. Герчаківський; Терноп. нац. екон. ун-т. – Т., 2008. – 20 с.
9. Диверсифікація доходів місцевих бюджетів / І. О. Луніна, О. П. Кириленко, А. В. Лучка та ін. – К., 2010. – 320 с.
10. Камінська І. М. Децентралізація бюджетних коштів як інструмент стимулювання соціально-економічного розвитку регіону [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.nbu.gov.ua/portal/Soc_Gum/Ekfor/2011_4/15.pdf.
11. Кравченко В. І. Фінанси місцевого самоврядування України: проблеми становлення (1989 – 2001) / В. І. Кравченко. – К. : ВД «KM Academia», 2001.– 460 с.
12. Лилик О. Я. Становлення та розвиток міжбюджетних відносин в Україні: Автореф. дис. ... канд. екон. наук.: 08.04.01 / О. Я. Лилик. – К.: НДФІ при Мінфін України, 2002. – 16 с.
13. Луніна І. О. Державні фінанси та реформування міжбюджетних відносин: монографія / І. О. Луніна. – К.: Наукова думка, 2006. – 432 с.
14. Мацук З. А. Оцінка розмежування податкових надходжень між державним та місцевими бюджетами [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.nbu.gov.ua/portal/soc_gum/vldfa/2010_18/Macuk.pdf.
15. Михайловська О. В. Резерви зростання доходів місцевих бюджетів / О. В. Михайловська, Т. І. Головачук, О. А. Ширманов [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.nbu.gov.ua/portal/Soc_Gum/Vchtei/2010_4/NV-2010-V4_48.pdf.
16. Музика О. А. Доходи місцевих бюджетів за українським законодавством: монографія / О. А. Музика. – К.: Атіка, 2004. – 344 с.
17. Пелехатий А. О. Зміцнення фінансової бази органів місцевого самоврядування як чинник самостійності територіальної громади / Вісник УБС НБУ. – 2011. – № 2 (11). – С. 22 – 25.
18. Пилипів В. В. Децентралізація управління соціально-економічним розвитком України / В. В. Пилипів, Л. М. Макаренко [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.nbu.gov.ua/portal/Soc_gum/aprer/2008_4_2/103.pdf.
19. Полозенко Д. В. Міжбюджетні взаємовідносини і регіональні інтереси / Д. В. Полозенко, Ю. А. Глущенко // Фінанси України. – 2000. – № 11. – С. 3 – 7.
20. Регулювання міжбюджетних відносин: Україна і європейський досвід: монографія / за ред. В. Г. Бодрова. – К. : Вид-во НАДУ, 2006. – 296 с.
21. Реформирование межбюджетных отношений: опыт Германии и России / под ред. Н. С. Максимовой, Н. Г. Сычева, В. Г. Ермилова. – М.: Финансы и статистика, 2003. – 280 с.
22. Рубан Н. І. Джерела ефективності бюджетно-податкових важелів в умовах кризи фінансових відносин / Н. І. Рубан, І. І. Чуницька // Науковий вісник НУДПСУ (економіка, право)/ зб. наук. пр. – 2010. – № 1. – С. 42 – 48.
23. Тищенко О. М. Міжбюджетні відносини в Україні: сучасний стан і перспективи/ О. М.Тищенко, К. В.Голякова// Вісник УБС НБУ. – 2011. – №1(10). – С.3–9.
24. Усков И. В. Финансовые системы зарубежных стран. – Симферополь: ИТ «Ариал», 2011 – 148 с.
25. Чурсіна С. В. Вирівнювання територій : європейський досвід / С. В. Чурсіна / Теорія та практика державного управління : зб. наук. пр. – Х. : Вид. ХРІ НАДУ «Магістр», 2008. – № 3 (22). – 472 с.
26. Юрійчук С. М. Структура доходів місцевих бюджетів в Україні/ С. М. Юрійчук // Економіка та держава. – 2010. – № 5. – С. 33 – 35.
27. William Moore Chapter 5. Intergovernmental relations [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.cas.sc.edu/poli/courses/segov/IGR.pdf>.