

УДК 336.14

*Л. Б. Рябушка, канд. екон. наук, доц.,
ДВНЗ “Українська академія банківської справи НБУ”*

РЕГУЛЮВАННЯ ПОДАТКОВИХ НАДХОДЖЕНЬ У СИСТЕМІ МІЖБЮДЖЕТНИХ ВІДНОСИН

У статті досліджено економічну сутність категорій “бюджетне регулювання”, “міжбюджетне регулювання”, “регулювання міжбюджетних відносин”, “фінансове вирівнювання”; розкрито теоретичні засади методів бюджетного регулювання; запропоновано науково-методичний підхід до регулювання податкових надходжень у системі міжбюджетних відносин.

Ключові слова: бюджет, регулювання, податки, міжбюджетні відносини, регіон, розвиток.

Постановка проблеми. На сьогодні міжбюджетні відносини фокусують комплекс проблем соціально-економічного розвитку в Україні. Виникнення об’єктивної необхідності регулюючого впливу держави на процеси територіального відтворення, фінансового забезпечення суспільних благ з метою гарантування ефективного соціально-економічного розвитку регіонів потребує належного наукового обґрунтування методів, форм і фінансового інструментарію до розмежування доходів, зокрема податкових надходжень у системі міжбюджетних відносин.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблематикою міжбюджетних відносин займаються багато науковців, практиків і політиків, зокрема О. Кириленко, В. Кравченко, І. Луніна, Л. Лисяк, В. Опарін, К. Павлюк, Д. Полозенко, С. Слухай, В. Федосов та інші. Як одна з пріоритетних у фінансовій науці, ця проблематика потребує подальшого розвитку та розгляду.

Метою статті є розвиток методичних засад до регулювання податкових надходжень у системі міжбюджетних відносин на основі науково обґрунтованого фінансового інструментарію.

Виклад основного матеріалу. Міжбюджетні відносини є важливою складовою бюджетної системи держави та посідають особливе місце в організації бюджетного процесу, оскільки забезпечують розподіл і перерозподіл фінансових ресурсів між бюджетами різних рівнів. За рахунок застосування механізму регулювання міжбюджетних відносин здійснюється мінімізація фіскальних дисбалансів місцевих бюджетів. У свою чергу дослідження впливу держави на процеси формування фінансової бази місцевих бюджетів потребує адекватного розуміння сутності та використання таких категорій, як “бюджетне регулювання”,

“міжбюджетне регулювання”, “регулювання міжбюджетних відносин”, “фінансове вирівнювання”.

Міжбюджетні відносини та бюджетне регулювання об’єктивно взаємопов’язані, оскільки регламентують перерозподільчі процеси всередині бюджетної системи. За допомогою бюджетного регулювання держава виконує функції управління соціально-економічними процесами при використанні міжбюджетних відносин. Слід звернути увагу, що в науковому просторі єдиного підходу до визначення сутності бюджетного регулювання не існує, оскільки в процесі еволюціонування бюджетної системи еволюціонує і змінюється сам термін. Однак більшість дослідників приходять до висновку, що бюджетне регулювання – це, насамперед, комплекс різноманітних методів та інструментів, за допомогою яких здійснюються розподіл і перерозподіл фінансових ресурсів між бюджетами, спрямованих на вирівнювання фінансових можливостей органів місцевого самоврядування з метою збалансування доходів і видатків кожного бюджету [2; 5; 11; 14]. Бюджетне регулювання загалом не слід розглядати лише як діяльність у межах бюджетної системи, пов’язаної з перерозподілом бюджетних ресурсів. Бюджетне регулювання відображає процеси політичного та національного значення, що вирішують загальнодержавні завдання стосовно забезпечення економічного зростання, розвитку продуктивних сил, піднесення рівня добробуту населення, усунення розбіжностей у рівнях розвитку певних територій, фінансового забезпечення місцевого самоврядування, вирішення національних проблем тощо. Усе це надає бюджетному регулюванню виняткове значення та особливе місце у складі міжбюджетних відносин [8].

Слід зауважити, що у фінансовій термінології деякі науковці пов’язують з регулюванням міжбюджетних відносин термін “міжбюджетне регулювання”, що означає регулювання процесу, у ході якого поступово впорядковуються фінансові можливості та потреби в бюджетних ресурсах органів влади різних рівнів і територій [6, с. 19]. Регулювання міжбюджетних відносин стосується сфери розподілу, що обмежується економічними процесами міжбюджетного характеру. Потреба в регулюванні міжбюджетних відносин, на думку Н. А. Бак, зумовлена потребою в стабілізації рівня надання суспільних благ через збалансування доходів і видатків бюджетів усіх рівнів, вирівнювання їх фінансових можливостей по вертикалі та горизонталі з проекцією на впорядкування та досягнення чіткої, узгодженої роботи всіх ланок бюджетної системи, раціональної організації зв’язків між ними [1, с. 78–82]. Основними видами бюджетного регулювання

фінансових можливостей регіонів є вертикальне бюджетне регулювання та горизонтальне бюджетне регулювання. Перше має на меті забезпечення необхідними дохідними джерелами всіх ланок бюджетної системи (державного бюджету України та місцевих бюджетів) відповідно до наявного порядку розмежування бюджетних повноважень згідно зі ст. 64–68 Бюджетного кодексу України [3]. У разі невідповідності між обсягами фінансових ресурсів того чи іншого рівня влади й обсягами завдань і обов'язків, які на нього покладаються, виникає вертикальний фіскальний дисбаланс [7]. При цьому для регулювання бюджетного дисбалансу на практиці застосовуються такі методи вертикального бюджетного регулювання: метод відсоткових відрахувань від загальнодержавних податків і зборів, які надходять до місцевого бюджету; надання фінансової допомоги бюджетам у формі трансфертів (субсидії, субвенції, дотації); запровадження додаткових податків тим рівнем влади, що має вертикальний фіскальний дисбаланс; додатковий перерозподіл бюджетних повноважень [2; 13].

Горизонтальний фіскальний дисбаланс – це “невідповідність між обсягами фінансових ресурсів територіальних одиниць, що мають однакові обсяги покладених на них завдань” [7]. Горизонтальний фіскальний дисбаланс виникає тоді, коли: одна або кілька територій того ж рівня не мають достатніх фінансових ресурсів для надання державних і громадських послуг в обсягах, що надаються іншими територіями відповідно до певних стандартів. Методи горизонтального бюджетного регулювання базуються на фінансовому вирівнюванні й об'єднанні на договірних засадах фінансових ресурсів відповідних бюджетів (територіальних громад, сіл, селищ і міст) для виконання власних повноважень відповідно до п. 1 статті 92 Бюджетного кодексу України. Проте це не є поширеним на практиці в діяльності місцевого самоврядування. У свою чергу фінансове вирівнювання як складова міжбюджетних відносин відображає сукупність соціально-економічних процесів, що впливають на розвиток регіонального потенціалу та підвищення рівня життя населення, нівелює територіальні дисбаланси та згладжує розбіжності у фінансових можливостях територій, сприяє виконанню загальнодержавних цілей. Сам термін “фінансове вирівнювання” є запозиченим із праць зарубіжних науковців (*fiscal equalization*) і вживається переважно для характеристики закордонного досвіду міжбюджетних відносин. Але останнім часом російські науковці почали активно вживати термін “фінансова еквалізація”, хоча і до сьогодні чітко не обґрунтовано доцільність і правильність вживання у бюджетній практиці цього терміна. Результати дослідження економічної сутності понять “фінансове

вирівнювання” та “фінансова еквалізація”, на основі вивчення праць вітчизняних і закордонних науковців, а саме Левінсона Лі Лем, Давіда Туманян, Н. І. Балдич, М. А. Гапонюк, О. В. Заброцької, М. Р. Пінської та В. М. Федосова, дають можливість дійти висновку про утворення двох течій щодо характеристики цих понять: як сукупність заходів і як процес перерозподілу фінансових ресурсів між адміністративно-територіальними одиницями з метою згладжування фіскальних дисбалансів і стимулювання соціально-економічного розвитку регіонів. Таким чином, усунення фіскальних дисбалансів (горизонтальних і вертикальних) є головною метою фінансового вирівнювання. До основних завдань фінансового вирівнювання належать наявність перерозподільних відносин, тобто досягнення збалансованості доходів адміністративно-територіальних одиниць через перерозподіл податкових надходжень більш забезпечених регіонів чи ВВП загалом; стимулювання розвитку муніципалітетів і забезпечення гідного рівня життя населення. За допомогою механізму фінансового вирівнювання відбувається забезпечення гарантованого державою мінімального рівня соціальних послуг на одного мешканця.

Потреба в удосконаленні фінансового вирівнювання в Україні зумовлена низкою об’єктивних причин. Нерівномірність територіального розміщення продуктивних сил, що зумовлює диференціювання податкової бази регіонів і територій України. Значна диференціація обсягів витрат у сфері надання державних і громадських послуг і цін на ці послуги. Гарантовані Конституцією України соціально-економічні права громадян України зумовлюють вжиття центральною владою ефективних заходів із забезпечення єдиних стандартів державних і громадських послуг на всій території держави. Розрив у рівнях життя в окремих регіонах України за останні три роки становить у середньому 10 разів [12].

Регулюючі заходи держави щодо необхідності впровадження механізму фінансового вирівнювання та забезпечення стійкого економічного розвитку регіонів зумовлені необхідністю:

- розмежування на законодавчому рівні доходів між державним і місцевими бюджетами;
- зростання мінімальної заробітної плати та прожиткового мінімуму;
- внесення змін до актів податкового законодавства в частині їх впливу на доходи місцевих бюджетів;
- проведення адміністративної та адміністративно-територіальної реформи;

- реалізації державної боргової політики, у тому числі щодо здійснення запозичень на місцевому рівні;
- підвищення фінансової спроможності місцевих бюджетів;
- удосконалення формульного підходу до розрахунку доходів і видатків місцевих бюджетів, що враховуються під час визначення обсягу міжбюджетних трансфертів;
- підвищення прозорості й ефективності використання бюджетних коштів шляхом запровадження програмно-цільового методу складання та виконання місцевих бюджетів;
- підвищення рівня обґрунтованості бюджетного планування на місцевому рівні шляхом встановлення взаємозв'язку бюджетних показників зі стратегічними цілями соціально-економічного розвитку територій і запровадження планування місцевих бюджетів на середньострокову перспективу;
- збалансування загальнодержавних і регіональних інтересів за пріоритетними напрямками розвитку регіонів;
- надання державної підтримки через державний фонд регіонального розвитку.

З метою підвищення фінансової спроможності місцевих бюджетів, їх фінансової стійкості та податкової автономії, а також зменшення фіскальних дисбалансів необхідно концептуально змінювати модель планування місцевих бюджетів, не “зверху вниз”, а “знизу вгору” та запроваджувати нові принципи організації міжбюджетних відносин на основі фінансової децентралізації. Регулювання податкових надходжень, які варто залишати на місцевому рівні і не передавати до державного бюджету, пропонується здійснювати на основі економічно обґрунтованого фінансового інструментарію науково-методичного підходу, в основі якого лежать такі положення (рис. 1). Податкові надходження (податок на додану вартість і податок на доходи підприємств некомунальної форми власності (ППП)), зібрані на території окремого регіону, розмежуються між державним і місцевими бюджетами. Це дозволить стимулювати регіони до нарощування їх фінансової спроможності і в результаті – посилити щільність взаємозв'язку між фінансовою достатністю, дієздатністю та стійкістю місцевих бюджетів.

З метою підвищення фінансової стійкості місцевих бюджетів пропонується залишати такий відсоток ППП та ПДВ, який забезпечить дотримання умови, згідно з якою частка трансфертів з державного бюджету в загальному обсязі доходів місцевого бюджету не повинна перевищувати 10 %.

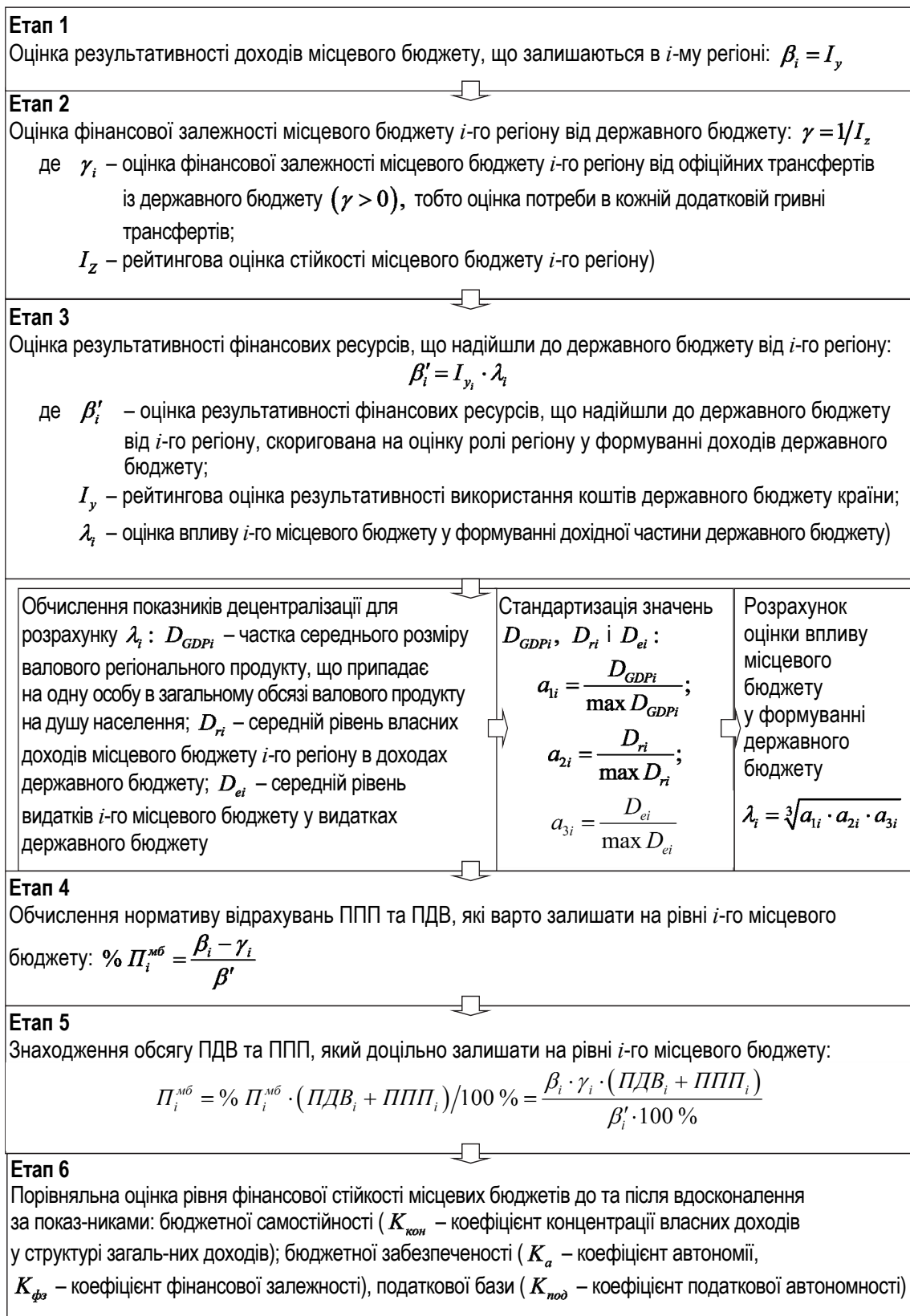


Рисунок 1 – Механізм регулювання податкових надходжень між бюджетами

Питому вагу бюджетоутворювальних податків (ППП та ПДВ) кожного регіону у формуванні державного бюджету України пропонується оцінити за допомогою таких показників, як: частка середнього розміру валового регіонального продукту, що припадає на одну особу в загальному обсязі валового продукту на душу населення (D_{GDPi}); середній рівень власних доходів місцевого бюджету i -го регіону в доходах державного бюджету (D_{ri}); середній рівень видатків місцевого бюджету i -го регіону у видатках державного бюджету (D_{ei}). Практичну апробацію запропонованого механізму регулювання податкових надходжень між бюджетами здійснено на основі статистичної інформації за 2012 р. [4; 9; 10].

За результатами запропонованого наукового підходу нормативи відрахувань і обсяги бюджетоутворювальних податків, зібраних на території окремих регіонів, які пропонується розмежувати між державним і місцевими бюджетами обласного значення, подані в таблиці 1.

Таблиця 1 – Нормативи розмежування бюджетоутворювальних податків, %

Регіон	Державний бюджет, %	Місцевий бюджет, %	$\frac{\Pi_i^{мб}}{\text{Дотація вирівнювання}}$
АРК	83,38	16,62	2,92
Вінницька обл.	80,78	19,22	0,27
Волинська обл.	69,29	30,71	0,50
Дніпропетровська обл.	95,34	4,66	5,25
Донецька обл.	95,61	4,39	0,98
Житомирська обл.	74,29	25,71	0,49
Закарпатська обл.	70,88	29,12	0,42
Запорізька обл.	92,06	7,94	0,63
Івано-Франківська обл.	73,95	26,05	0,51
Київська обл.	86,62	13,38	2,12
Кіровоградська обл.	75,35	24,65	0,37
Луганська обл.	89,15	10,85	0,60
Львівська обл.	81,98	18,02	0,83
Миколаївська обл.	83,80	16,20	0,62
Одеська обл.	89,26	10,74	0,95
Полтавська обл.	90,04	9,96	2,76

Продовження таблиці 1

Регіон	Державний бюджет, %	Місцевий бюджет, %	$\frac{П_i^{уб}}{\text{Дотація вирівнювання}}$
Рівненська обл.	78,16	21,84	0,43
Сумська обл.	79,62	20,38	0,74
Тернопільська обл.	77,06	22,94	0,29
Харківська обл.	90,44	9,56	1,35
Херсонська обл.	75,42	24,58	0,32
Хмельницька обл.	74,78	25,22	0,39
Черкаська обл.	86,19	13,81	0,32
Чернівецька обл.	63,68	36,32	0,51
Чернігівська обл.	75,58	24,42	1,01
м. Київ	96,93	3,07	0
м. Севастополь	62,34	37,66	2,04

На основі запропонованого наукового підходу найбільший розмір відррахувань з ППП та ПДВ потребував місцевий бюджет м. Севастополя – 37,66 %, найменший місцевий бюджет м. Києва – 3,07 %. Варто зауважити, що запропоновані відррахування, які б залишалися на рівні місцевих бюджетів, змогли б покрити дотацію вирівнювання повністю для таких регіонів, як АРК, м. Севастополь, Дніпропетровська, Київська, Полтавська, Харківська та Чернігівська області, та для інших – частково. Крім того запропонований перерозподіл бюджетоутворювальних податків дозволив покращити показники фінансової стійкості місцевих бюджетів (табл. 2). Практично всі місцеві бюджети, окрім Луганської області, покращили рівень податкової автономності регіону. Також відбулося покращення показників бюджетної забезпеченості: збільшилися значення показника автономії в розрізі місцевих бюджетів і зменшилися значення показника фінансової залежності від державного. Таким чином, отримані результати свідчать про низку переваг запропонованого наукового підходу до регулювання податкових надходжень у системі міжбюджетних відносин. Його використання сприятиме: підвищенню фінансової стійкості місцевих бюджетів, що позитивно впливатиме на фінансову спроможність регіонів; кругообігу децентралізованої частини фінансових ресурсів, що зробить їх більш доступними у потрібний час і в потрібному місці, а також дасть змогу зменшити витрати, пов'язані з функцією контролю за їх належним, ефективним використанням; активізації стимулів у органів місцевого самоврядування до нарощення фінансової бази місцевих бюджетів.

Висновки. Забезпечення гармонійного розвитку людини та високого рівня її добробуту є основною метою діяльності демократичної держави та ключовими вимірниками прогресу сучасного суспільства. Політика уряду повинна спрямовуватися на створення відповідних умов для досягнення цієї мети. Сьогоднішні реалії соціально-економічного розвитку України зумовлюють необхідність розробки й імплементації сучасної концепції фінансової децентралізації, що створила б умови для сталого розвитку як окремих територіальних одиниць, так і всієї країни.

Таблиця 2 – Ілюстрація показників фінансової стійкості місцевих бюджетів

Місцевий бюджет	До вдосконалення				Після вдосконалення			
	Бюджетна самостійність	Бюджетна забезпеченість		Податкова автономність	Бюджетна самостійність	Бюджетна забезпеченість		Податкова автономність
	$K_{кон} > 0,8$	$K_a > 0,5$	$K_{фз} < 2$	$K_{под} > 0,2$	$K_{кон} > 0,8$	$K_a > 0,5$	$K_{фз} < 0,2$	$K_{под} > 0,2$
АРК	0,12	0,07	15,20	0,12	0,21	0,12	8,15	0,21
Вінницька обл.	0,13	0,04	24,77	0,12	0,23	0,08	11,99	0,22
Волинська обл.	0,12	0,03	38,40	0,11	0,29	0,08	12,51	0,27
Дніпропетровська обл.	0,14	0,08	11,86	0,13	0,23	0,16	6,33	0,22
Донецька обл.	0,11	0,06	16,09	0,10	0,18	0,11	9,26	0,17
Житомирська обл.	0,11	0,03	31,69	0,10	0,23	0,08	12,15	0,22
Закарпатська обл.	0,09	0,02	51,62	0,09	0,25	0,06	16,17	0,23
Запорізька обл.	0,24	0,12	8,04	0,23	0,31	0,18	5,71	0,30
Івано-Франківська обл.	0,13	0,03	31,68	0,11	0,25	0,07	13,83	0,23
Київська обл.	0,12	0,06	17,71	0,11	0,24	0,14	7,33	0,23
Кіровоградська обл.	0,12	0,04	24,23	0,12	0,20	0,08	12,79	0,20
Луганська обл.	0,08	0,04	28,19	0,07	0,18	0,09	10,85	0,17
Львівська обл.	0,13	0,04	22,49	0,12	0,27	0,11	8,76	0,26
Миколаївська обл.	0,11	0,04	23,36	0,11	0,25	0,11	8,97	0,24
Одеська обл.	0,21	0,09	10,82	0,20	0,31	0,16	6,23	0,31
Полтавська обл.	0,10	0,05	18,30	0,10	0,24	0,15	6,50	0,23
Рівненська обл.	0,25	0,06	15,93	0,22	0,35	0,10	9,81	0,32

Продовження таблиці 2

Місцевий бюджет	До вдосконалення			Після вдосконалення				
	Бюджетна самостійність	Бюджетна забезпеченість		Податкова автономність	Бюджетна самостійність	Бюджетна забезпеченість		Податкова автономність
	$K_{кон} > 0,8$	$K_a > 0,5$	$K_{фз} < 2$	$K_{под} > 0,2$	$K_{кон} > 0,8$	$K_a > 0,5$	$K_{фз} < 0,2$	$K_{под} > 0,2$
Сумська обл.	0,12	0,05	20,49	0,12	0,24	0,11	9,05	0,24
Тернопільська обл.	0,23	0,05	19,28	0,22	0,33	0,08	11,92	0,31
Харківська обл.	0,19	0,09	10,68	0,17	0,28	0,16	6,23	0,27
Херсонська обл.	0,22	0,07	15,32	0,21	0,32	0,10	9,61	0,30
Хмельницька обл.	0,10	0,03	34,21	0,10	0,22	0,07	13,89	0,21
Черкаська обл.	0,27	0,10	10,23	0,26	0,32	0,13	7,93	0,31
Чернівецька обл.	0,21	0,05	21,22	0,19	0,36	0,10	10,06	0,32
Чернігівська обл.	0,10	0,03	30,73	0,10	0,30	0,12	8,28	0,29
м. Київ	0,25	0,15	6,71	0,24	0,37	0,25	3,94	0,35
м. Севастополь	0,20	0,12	8,11	0,19	0,35	0,27	3,67	0,35

Концепція повинна базуватися на засадах Конституції України в царині повноважень центральних і місцевих органів влади, адміністративно-територіального устрою держави, прав громадян відповідно до чинного законодавства та міжнародних документів і з урахуванням умов соціально-економічного розвитку й особливостей регіонів України. Тому питання бюджетного регулювання фінансової спроможності місцевих бюджетів, удосконалення системи розмежування податкових надходжень з метою забезпечення соціально-економічного розвитку регіонів потребує вдосконалення чинного механізму міжбюджетних відносин і вироблення новітньої політики міжбюджетних взаємовідносин у форматі “центр – регіон”, що сприятиме посиленню правової, організаційної та фінансової спроможності територіальних громад, розвитку ефективної територіальної організації органів місцевого самоврядування та підвищенню якості надання суспільних послуг.

Список літератури

1. Бак Н. А. Міжбюджетні відносини як складова бюджетного регулювання / Н. А. Бак // Фінанси України. – 2002. – № 5. – С. 78–82.
2. Бечко П. К. Місцеві фінанси : навч. посіб. / П. К. Бечко, О. В. Ролінський. – К. : Центр учбової літератури, 2007. – 192 с.
3. Бюджетний кодекс України [Електронний ресурс] / Верховна Рада України. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>. – Назва з екрана.
4. Бюджетний моніторинг: аналіз виконання бюджету за 2011 рік [Електронний ресурс] / Інститут бюджету та соціально-економічних досліджень (ІБСЕД). – Режим доступу : <http://www.ibser.org.ua/>. – Назва з екрана.
5. Василюшен М. М. Реформування міжбюджетних відносин в умовах ринкової трансформації економіки України [Електронний ресурс] / М. М. Василюшен. – Режим доступу : <http://www.nbuv.gov.ua>.
6. Волохова І. С. Міжбюджетні відносини в Україні: сучасний стан та перспективи розвитку / І. С. Волохова. – Одеса : Атлант, 2010. – С. 234.
7. Кравченко В. І. Місцеві фінанси України : навч. посібник / В. І. Кравченко. – К. : Знання, 1999. – 487 с.
8. Кузьменко О. В. Система бюджетного регулювання [Електронний ресурс] / О. В. Кузьменко. – Режим доступу : <http://www.rusnauka.com>.
9. Офіційний сайт Державної казначейської служби України [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://www.treasury.gov.ua>. – Назва з екрана.
10. Офіційний сайт Державної служби статистики України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ukrstst.gov.ua>. – Назва з екрана.
11. Регулювання міжбюджетних відносин: Україна і європейський досвід : наукова монографія / [В. Бодров, О. Кириленко, Н. Балдич та ін.] ; за ред. В. Бодрова. – К. : В-во НАДУ, 2006. – 296 с.
12. Рябушка Л. Б. Анализ и оценка социально-экономического развития регионов Украины / Л. Б. Рябушка, А. Е. Лапа // Сборник научных трудов Брянского государственного университета им. академика И. Г. Петровского. – Брянск : Ладомир, 2013. – С. 335–341
13. Фролов С. М. Бюджетний менеджмент і проблеми розвитку прикордонних територій : монографія / С. М. Фролов. – Суми : Вид-во СумДУ, 2010. – 317 с.
14. Хлівний В. Форми, методи та інструменти бюджетного регулювання / В. Хлівний, З. Мацук // Світ фінансів. – 2011. – Вип. 4. – С. 68–80.

Отримано 20.05.2014

Summary

This paper investigates the economic substance of the categories of “fiscal adjustment”, “inter-governmental regulation”, “regulation of inter-governmental relations”, “financial equalization”. Theoretical principles of the methods of budgetary control are disclosed. Scientific and methodical approach to the regulation of tax revenue in the system of intergovernmental fiscal relations is proposed.