

АНАЛІЗ СТАНУ ТА ПРІОРИТЕТІВ ОПТИМІЗАЦІЇ ПРАВОВОЇ РЕГЛАМЕНТАЦІЇ РОЗПОДІЛУ ДОХОДІВ МІЖ БЮДЖЕТАМИ

Необхідною умовою функціонування національної бюджетної системи є розмежування доходів і видатків між її ланками, здійснене відповідно до розподілу функціональних повноважень органів державної виконавчої влади і місцевого самоврядування. Засоби формування доходів у сукупності являють собою фінансові інструменти, що є складовою системи фінансового забезпечення держави і місцевого самоврядування. Метою цієї статті є аналіз стану та напрямів оптимізації унормування розподілу доходів між бюджетами, враховуючи, що міжбюджетні відносини виконують функцію розподілу дохідних джерел та видаткових повноважень між ланками бюджетної системи.

Відповідно до п. 19 ст. 2 Бюджетного кодексу доходи бюджету – це всі податкові, неподаткові та інші надходження на безповоротній основі, справляння яких передбачено законодавством України (включаючи трансферти, дарунки, гранти).

Доходи і видатки бюджету діалектично пов'язані. Ц. Г. Огонь обґрунтовує, що доходи і видатки як складові бюджету за своїм змістом і призначенням функціонують нероздільно і мають бути узгодженими в процесі формування бюджетної політики та здійснення бюджетного процесу в державі, їх діалектика має відповідати сучасному стану суспільного розвитку, забезпечувати збалансований розвиток попиту і пропозиції на державні ресурси та сприяти узгодженому прийняттю законодавчих актів з питань надання і розширення соціальних пільг та гарантій із наявною можливістю держави в мобілізації фінансових ресурсів [1].

Отже, бюджети повинні мати необхідний обсяг коштів для реалізації переданих державних повноважень; для цього доходи бюджетів мають бути належним чином розподілені. О. О. Дмитрик, В. Д. Тарангул акцентують увагу на тому, що розподіл доходів належить

до повноважень представницьких органів держави, оскільки є одним із основних чинників належного функціонування стійкої бюджетної системи країни та життєдіяльності України загалом. Головну роль у цьому відіграє Верховна Рада України, яка встановлює постійний розподіл закріплених доходів між ланками бюджетної системи і щорічний перерозподіл регулюючих [2].

Метою розподілу доходів між бюджетними ланками є збалансування бюджетів і забезпечення самостійності кожної ланки. У процесі розмежування доходів вирішуються такі завдання: 1) забезпечення збалансованості кожного бюджету; 2) забезпечення рівномірності надходження коштів до бюджету протягом бюджетного року; 3) забезпечення необхідними коштами покриття усіх видатків окремих ланок бюджетної системи, згідно з програмами економічного та соціального розвитку [3].

У науковій літературі визначаються не лише принципи бюджетної системи, але й принципи організації системи доходів. Так, В. В. Курочкін до названих принципів відносить: 1) принцип достатності (доходи повинні забезпечувати необхідні суспільні потреби, покладені на органи державної влади й органи місцевого самоврядування); 2) принцип стабільності доходів бюджетів (нормативні акти, що визначають формування бюджетних доходів, необхідно встановлювати на тривалий період, щоб забезпечити стабільність надходжень до бюджету і можливість їх прогнозування та планування); 3) принцип оптимального поєднання надходження податкових і неподаткових доходів на різних фазах економічного циклу (встановлення такого співвідношення податкових і неподаткових доходів, яке найбільш доцільне в конкретній економічній ситуації) [4].

Л. В. Фещенко, П. В. Проноза та Н. В. Кузьминчук вважають, що економічно обґрунтований розподіл дохідних джерел між рівнями

бюджетної системи повинен базуватися на таких принципах: 1) уряд має стягувати перерозподільні податки в своїй основі (податок на доходи фізичних осіб) і податки, база яких нерівномірно розподілена між територіями (платежі за використання природних ресурсів); 2) місцеві органи влади мають стягувати податки на відносно нединамічну податкову базу й ті з них, що стягуються за принципом еквівалентності.

Для забезпечення ефективності та справедливості розподілу повноважень між різними рівнями влади необхідно спиратися на такі податкові положення: 1) надходження від закріплених за певним рівнем влади податків мають бути достатніми для фінансування покладених на цей рівень зобов'язань; 2) кількість і якість суспільних благ, які отримують мешканці певної території, мають залежати від рівня податкового навантаження [5].

У світовій практиці розмежування податків (податкових повноважень) і дохідних джерел між центральним урядом та місцевими органами базується на таких принципах: 1) стабільність розподілу доходів між рівнями бюджетної системи на основі єдиних принципів і підходів, що забезпечує зацікавленість місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування у формуванні сприятливих умов для економічного розвитку і нарощування податкового потенціалу відповідних територій; 2) власні доходи бюджетів кожного рівня повинні стати основним ресурсом для реалізації закріплених за ними видаткових повноважень; 3) розмежування податкових повноважень і дохідних джерел повинно в основному орієнтуватися на вертикальне, а не на горизонтальне фінансове вирівнювання.

Н. І. Хімичева стверджує, що розподіл коштів у бюджетній системі може здійснюватися, по-перше, в порядку закріплення визначених видів доходів за бюджетами різного рівня на постійній чи довгостроковій основі, по-друге – у порядку бюджетного регулювання [6].

Отже, по-перше, розподіл доходів ґрунтується на встановленні загальнодержавних податків і платежів та місцевих податків і зборів, по-друге, організаційно всі доходи бюджетів поділяються на закріплені та регулюючі. Відповідно, цілі цих видів доходів відрізняються: метою встановлення закріплених доходів (фіксованих нормативів) є наповнення бюджету, а метою регулюючих доходів (плаваючих нормативів) – збалансування бюджетів різних ланок бюджетної системи.

Закріплені доходи – це доходи, які повністю або частково (за твердо фіксованим нормативом) надходять до певного бюджету відповідно до постійно діючих нормативних актів на невизначений строк. Вони формують основу дохідної бази будь-якого бюджету; разом із тим, їх недостатньо для фінансування всіх запланованих видатків і задоволення відповідних бюджетних потреб, у зв'язку з чим виникає потреба у збалансуванні дохідної частини за допомогою інших дохідних джерел, а саме регулюючих доходів та інших методів бюджетного регулювання.

Регулюючі доходи – це передбачені Законом про Державний бюджет або рішенням про місцевий бюджет доходи, від яких встановлюються відрахування до бюджетів нижчих рівнів відповідно до їх потреб, тобто нормативи відрахувань диференціюються в розрізі окремих бюджетів і періодично (щорічно) змінюються, у результаті чого доходи перерозподіляються між різними ланками бюджетів відповідно до потреб кожного виду бюджету.

Регулюючі доходи характеризуються тим, що вони фактично передаються як відрахування від загальнодержавних податків і зборів із вищестоящого бюджету до нижчестоящих з метою їх збалансування. Місцеві бюджети мають бути достатніми для виконання органами місцевого самоврядування делегованих та власних повноважень, а також для забезпечення населення соціальними послугами не нижче рівня мінімальних соціальних гарантій. Якщо місцеві бюджети не можуть бути збалансовані з урахуванням цих умов, держава забезпечує їх збалансування шляхом передачі коштів у вигляді міжбюджетних трансфертів (дотацій, субвенцій) та регулюючих податків і зборів [3].

Таким чином, при виборі системи розподілу державних доходів між бюджетами різних рівнів мова може йти або про розподіл податків і відповідних податкових компетенцій, або про фінансування видатків певних бюджетів шляхом перерахування коштів (надання трансфертів) від органів влади іншого рівня. Система формування доходів, що базується на трансфертах з інших бюджетів, являє собою систему міжбюджетних відносин із наданням мінімальної фінансової самостійності тим рівням державної влади, які є одержувачами коштів. Разом із тим, трансферти являють собою важливий елемент системи фінансового вирівнювання і можуть використовуватися після розподілу податків між рівнями бюджетної системи. Трансферти необхідні також у разі

виникнення фінансових труднощів. Самостійність місцевих органів влади при використанні трансфертів як джерела формування доходів місцевих бюджетів залежить від того, є такі перерахунки цільовими чи ними можна розпоряджатися на власний розсуд.

З огляду на це твердження важливим принципом, закріпленим Бюджетним кодексом, є створення стимулів до нарощення обсягу надходжень до місцевих бюджетів. Згідно з положеннями Бюджетного кодексу дохідна частина місцевих бюджетів складається з доходів, що враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів, а також із доходів, що не враховуються. Доходами, що враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів, вважаються ті, які закріплені державою за місцевими бюджетами для забезпечення фінансування видатків, що обраховуються за нормативами бюджетної забезпеченості. Доходами, що не враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів, вважаються такі, що повністю залишаються в розпорядженні відповідного бюджету та не враховуються в розрахунках обсягів дотації вирівнювання або обсягів вилучення коштів з місцевих бюджетів до державного бюджету. Ці доходи призначаються для забезпечення видатків, які в межах чинного законодавства є власними повноваженнями органів місцевого самоврядування. Склад власних доходів місцевих бюджетів визначається ст. 69 Бюджетного кодексу та включає надходження від місцевих податків і зборів, податку на прибуток підприємств комунальної власності, надходження дивідендів, нарахованих на акції господарських товариств, що є у власності відповідної територіальної громади, дохідні джерела формування бюджету розвитку та інші надходження. При цьому необхідно зазначити, що найвагомішим джерелом наповнення місцевих бюджетів є податок з доходів фізичних осіб. У структурі загального фонду місцевих бюджетів питома вага податку з доходів фізичних осіб становить 70,4 %. Наступними за величиною бюджетотворювальними джерелами є плата за землю та податок на прибуток підприємств комунальної форми власності. Отже, найважливішою частиною власних ресурсів є податкові надходження. Ці надходження є для органів місцевого самоврядування показником фінансової незалежності.

Разом із тим, незважаючи на застосування нових підходів, у Законі України «Про

Державний бюджет України на 2009 рік» не передбачено принципових змін у частині формування обсягів місцевих бюджетів та міжбюджетних відносин.

Прогнозовані обсяги доходів та видатків місцевих бюджетів, які враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів, збільшилися, порівняно з 2008 р., в 1,4 рази і становили відповідно 70,7 млрд грн та 98,3 млрд грн. З метою збалансування місцевих бюджетів обсяг дотації вирівнювання з державного бюджету визначено у сумі 40,2 млрд грн, що порівняно з 2008 р. більше на 11,4 млрд грн, або в 1,4 рази. Зазначене свідчить про недостатність закріплених за місцевими бюджетами дохідних джерел, необхідних для виконання делегованих державою повноважень. Водночас обсяг коштів, які передаються до державного бюджету із місцевих бюджетів, визначено в сумі 12,6 млрд грн, що порівняно з 2008 р. більше на 5,2 млрд грн, або в 1,7 рази. Для зниження диспропорцій у ресурсній базі місцевим бюджетам передбачається у державному бюджеті додаткова дотація на вирівнювання фінансової забезпеченості у сумі 804,2 млн грн, що порівняно з 2008 р. більше на 47,9 млн грн, або в 1,1 рази. Крім того, у 2009 р. запроваджено розподіл субвенції на соціально-економічний розвиток у розрізі бюджетів міст районного значення та селищ міського типу – районних центрів, пропорційно до кількості населення. Також передбачається збільшити, порівняно з попереднім роком, на 5,5 млрд грн, або в 1,3 рази обсяги субвенцій, які спрямовуються на надання пільг, субсидій та допомог окремим категоріям громадян (25 млрд грн), що пов'язано із запланованим на 2009 р. підвищенням прожиткового мінімуму.

У цілому в 2009 р. за рахунок державного бюджету передбачається надати місцевим бюджетам 16 трансфертів на загальну суму 68,5 млрд грн, що більше, порівняно з 2008 р., на 6,1 млрд грн, або 9,7 %. Їх питома вага у прогнозованому обсязі видатків державного бюджету зменшилася, відповідно, на 3,4 % і становить 22,7 %. Незважаючи на зменшення, частка трансфертів у обсязі доходів місцевих бюджетів, яка на 2009 р. має становити 41,4 %, залишається значною. Як результат, прогнозні обсяги доходів місцевих бюджетів, як і в минулі роки, мають зрости, насамперед, за рахунок трансфертів, передбачених у державному бюджеті, а не шляхом збільшення дохідних джерел.

Обсяг власних та закріплених доходів місцевих бюджетів у 2009 р. передбачається в

сумі 97 млрд грн, або 7,7 %. ВВП, що на 23,4 млрд грн, або 31,8 % більше за обсяги, затверджених відповідними місцевими радами на 2008 р. (73,6 млрд грн). Але обсяг власних та закріплених доходів місцевих бюджетів у цілому за 2009 р. реально зменшиться на 1,9 % [7].

Сучасний стан місцевих бюджетів України характеризується низькою часткою дохідних джерел, які не враховуються при розрахунку обсягів міжбюджетних трансфертів і якими місцеві органи влади можуть розпоряджатися самостійно, виходячи з пріоритетів розвитку адміністративно-територіальної одиниці. Отже, зусилля місцевих органів влади з поліпшення економічної ситуації в адміністративно-територіальних одиницях призводить насправді до зниження дотації вирівнювання або збільшення суми коштів, що мають бути перераховані з місцевого до державного бюджету. Це відбувається через те, що трансферти розраховуються як різниця між прогнозною сумою доходів та витрат місцевого бюджету, скоригованою на коефіцієнт вирівнювання. Згідно з чинною формулою міжбюджетних трансфертів перевищення доходів місцевих бюджетів над витратами призводить до збільшення вилучень до державного бюджету, а це знижує зацікавленість місцевих органів влади у нарощуванні податкового потенціалу територіальної одиниці. Часткова компенсація таких вилучень здійснюється за рахунок надання субвенцій і дотацій вирівнювання. Незважаючи на те, що вибір напрямів використання дотацій вирівнювання може визначатися місцевими органами влади самостійно, на їх рішення істотно впливає необхідність забезпечення бюджетних програм з фінансування благ і послуг, що надаються за рішенням центральних органів влади. Також треба зазначити, що в місцевих бюджетах, в яких відбувається щорічне збільшення доходів, залишається, згідно з Бюджетним кодексом, лише 10 % від суми приросту доходів. Таким чином, методологія формування міжбюджетних трансфертів призводить до того, що зусилля органів місцевого самоврядування з поліпшення економічної ситуації не можуть вирішити проблеми місцевого бюджету, а тільки змінюють структуру доходів відповідного бюджету [8].

Аналіз правових засад розподілу доходів між бюджетними ланками дозволяє стверджувати, що даний розподіл знижує стимули для органів місцевого самоврядування у підвищенні обсягу власних надходжень і, як наслідок, спричи-

нює й зниження видатків місцевих бюджетів. Це зумовлено: по-перше, безпосередньо бюджетним вилученням – якщо доходи місцевого бюджету перевищують заплановані видатки, то ці кошти передаються до Державного бюджету; по-друге, існуючою системою дотацій, яка зменшує зацікавленість органів-отримувачів дотації у мобілізації власних доходів; по-третє, фактором збільшення місцевих надходжень у наступному бюджетному періоді, який може призвести до перегляду і зміни (зменшення) нормативів щорічних відрахувань від загальнодержавних податків і зборів, що спрямовуються до місцевих бюджетів; по-четверте, фактором економії бюджетних коштів, за якої зменшення видатків місцевого бюджету може призвести до зменшення частки міжбюджетних трансфертів у наступному бюджетному періоді, інакше кажучи, система трансфертів створює для місцевих органів влади стимули підтримувати високий рівень видатків.

Існуюча структура доходів місцевих бюджетів засвідчує їх значну фінансову залежність від обсягів міжбюджетних трансфертів центрального уряду, що безпосередньо впливає на становлення та розвиток самого інституту місцевого самоврядування. Для забезпечення фінансової самостійності органів місцевого самоврядування необхідно надати їм права щодо мобілізації, володіння та розпорядження фінансовими ресурсами, розмір яких повинен відповідати функціям і завданням, що покладаються на ці органи.

Названі організаційно-правові проблеми у сфері розподілу доходів між бюджетами мають очевидний негативний наслідок – нераціональність міжбюджетних відносин і незбалансованість бюджетної системи.

У контексті формування нових принципів розподілу доходів між бюджетами та міжбюджетних відносин необхідним є вирішення конкретних завдань у рамках таких напрямів:

- 1) перегляду джерел здійснення видатків, які визнаються функціями держави та передаються до виконання Автономній Республіці Крим та місцевому самоврядуванню з метою забезпечення найбільш ефективного їх виконання на основі принципу субсидіарності та методики прогнозування дохідної частини місцевих бюджетів загалом: розширити структуру доходів, що враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів, за рахунок передачі загальнодержавних податків, зборів чи обов'язкових платежів; розробити

методику прогнозування дохідної частини бюджету загалом, яка б у комплексі враховувала вплив економічних взаємозв'язків між різноманітними економічними показниками, залежність при визначенні прогнозованої суми надходження одного податку на інший, особливості розвитку регіонів; створити якісну інформаційну базу, яка включала б статистичні показники на макрорівні та в розрізі адміністративно-територіальних одиниць, дані податкових декларацій, що відображають фактичні показники надходжень і дозволяють провести пофакторний аналіз – як у цілому по державі, так і в розрізі видів економічної діяльності та окремих територій;

2) зміцнення власної дохідної бази місцевих бюджетів: органами місцевого самоврядування сформувати ресурсний мінімум (мінімальну ресурсну базу), що включає місцеві податки і збори та комунальну власність; розширити податкову базу місцевих органів влади за рахунок введення податку на майно; надати місцевим органам влади більших прав з регулювання ставок, закріплених за місцевими бюджетами, вибору податків; законодавчо збільшити коефіцієнт ставок на податок з реклами, курортний збір (туристичний збір), збір за видачу дозволу на розміщення об'єктів торгівлі та сфери послуг.

Література

1. Огонь Ц. Г. Доходи бюджету України: теорія і практика : монографія / Ц. Г. Огонь. – К. : Київ. нац. торг.-екон. ун-т, 2003. – 220 с.
2. Фінансове право України : навч. посіб. [для студ. вищ. навч. закл.] / [Л. К. Воронова, М. П. Кучерявенко, Н. Ю. Пришва та ін.]. – К. : Правова єдність, 2009. – 395 с.
3. Алексєєв І. В. Бюджетна система : навч. посіб. / І. В. Алексєєв, Н. Б. Ярошевич, А. М. Чушак-Голобородько. – К. : Хай-Тек Прес, 2008. – 544 с.
4. Курочкин В. В. Характеристика доходов бюджетов разных уровней / В. В. Курочкин // Финансы : учебник / [под ред. А. Г. Грязновой, Е. В. Маркиной]. – М. : Финансы и статистика, 2006. – С. 344–345.
5. Фещенко Л. В., Проноза П. В., Кузьминчук Н. В. Бюджетна система України : навч. посіб. / Л. В. Фещенко, П. В. Проноза, Н. В. Кузьминчук. – К. : Кондор, 2008. – 672 с.
6. Финансовое право : учебник / [под ред. Н. И. Химичевой]. – М. : БЕК, 2002. – С. 157–166.
7. Висновки за результатами аналізу та експертизи проекту Закону України «Про Державний бюджет України на 2009 рік». – К. : Рахункова палата України, 2008. – 60 с.
8. Перощук З. І. Напрями удосконалення національного законодавства щодо розширення бюджетних повноважень органів місцевого самоврядування / З. І. Перощук // Держава і право : зб. наук. праць. – Вип. 37. – 2007. – С. 500–501. – (Юридичні і політичні науки).

Надійшла до редколегії 12.11.2009

Анотації

Розглянуто правові проблеми, що існують на сучасному етапі функціонування бюджетної системи України. Визначено основні напрями вдосконалення правового розподілу доходів між бюджетами в бюджетній системі.

Рассмотрены правовые проблемы, которые существуют на современном этапе функционирования бюджетной системы Украины. Определены основные направления усовершенствования правового распределения доходов между бюджетами в бюджетной системе.

Legal problems existing in the current stage of Ukrainian budget system functioning are researched. Main directions of improving legal income distribution between budgets in budget system are determined.