

що через велику кількість пільг підприємці можуть уникати оподаткування, створюючи «фірми-метелики», але з цим потрібно боротися на рівні права, насамперед кримінального, а не на рівні знищення найефективнішої форми доходу у середнього класу в нашій країні.

Також Податковий кодекс не виконує розподільчої функції, тобто функції перерозподілу доходів. Так, розподільча функція в першу чергу виражається у розподіленні доходів державного бюджету на різні витрати держави, але при цьому саме держава фінансує соціальні блага, дає гроші для існування незахищених верств населення — непрацевдатних, дітей, малозабезпечених. Таким чином за рахунок виконання цієї функції податки відіграють роль «Робін Гуда», коли у багатих забирають гроші і віддають бідним. У нас в країні абсолютно не виважений механізм перерозподілу доходів, щороку збільшується дистанція між найбільшими і найменшими доходами (за останніми підрахунками ця різниця в Україні становить 35 раз, коли в розвинених країнах світу — лише 6-7 разів). При цьому введення податку на розкіш не вирішує цієї проблеми —

Аналогічно виникають проблеми і з формуванням інвестиційного ресурсу за допомогою податків. За прогнозними даними Кабінету міністрів України, у 2012 році уряд створить інвестиційний ресурс за рахунок пільг підприємствам у розмірі 46,9 млрд. гривень, зокрема:

- за рахунок ПДВ — 21,9 млрд. грн.;
- податку на прибуток — 20,5 млрд. грн.;
- запровадження нульової ставки оподаткування рентною платою — 1 млрд. грн.;
- звільнення від ввізного мита — 3,5 млрд. гривень.[2]

Та чи можна назвати ці гроші інвестиційним ресурсом? По-перше дані цифри можна піддати сумніву, пільги по ПДВ за новим Податковим кодексом має дуже вузький перелік галузей, зменшення ставки податку на прибуток з 23% до 21% та пільги не зможуть принести 20,5 млрд. грн., якщо прогнозний обсяг податку на прибуток у 2011 році — 86 млрд. грн.. По друге, потенційно ефективні фіскальні стимули, як механізм прискореної амортизації, податкові канікули обмежені настільки, що вивільнений ними ресурс просто мізерний.

**Висновки.** Підсумовуючи все вищесказане, можна зауважити, що Податковий кодекс взагалі не використовує стимулюючий потенціал податкової системи України, зосереджуючи свою увагу на фіскальній функції податків. Серед методів, які можна б було використати, можна згадати податкові пільги, створення економічних інкубаторів, технопарків, використання методів прискореної амортизації, тощо. Це лише незначний перелік досить ефективних фіскальних інструментів, які дозволять відчутно підвищити інвестиційну активність в Україні. Їх запровадження має стати наступним етапом податкової реформи.

### Література

1. Doing business/Rankings:[Електрон. ресурс].-Режим доступу: <http://www.doingbusiness.org/>
2. Проект Закону про Державний бюджет України на 2012 рік

УДК 336.14

## ФОРМУВАННЯ СУЧАСНИХ МІЖБЮДЖЕТНИХ ВІДНОСИН В УКРАЇНІ

Кандидат економічних наук Жулин О.В.

*Визначено завдання і напрями подальшого реформування у сфері регулювання міжбюджетних відносин. Запропоновано модель міжбюджетних відносин, яка дозволить гармонізувати інтереси усіх учасників бюджетного процесу за рахунок впровадження нової системи організації міжбюджетних трансфертів.*

*Certainly task and directions of subsequent reformation in the field of adjusting of interbudgetary relations. The model of interbudgetary relations, which will allow armonizuvati interests of all participants of budgetary process due to introduction of the new system of organization of interbudgetary transfertiv, is offered.*

Постановка проблеми. У сучасній Україні назріла необхідність фінансової децентралізації для більш ефективного задоволення потреб населення у кожному регіоні, адже без бюджетної самостійності місце-

вих органів влади з її численними складовими й урахування податкового потенціалу окремого регіону розвиток ефективної бюджетної системи України неможливий. Самостійність місцевих бюджетів визначається захищеністю їхніх доходів. Сьогодні близько 60-70 % бюджетних ресурсів зосереджується у Державному бюджеті, а у місцевих бюджетах відповідно 30-40 %. Нині в Україні децентралізована модель міжбюджетних відносин. Головною проблемою при цьому є встановлення такого рівня децентралізації повноважень щодо стягнення податків і здійснення видатків, який би відповідав загальнодержавним соціально-економічним інтересам. Модифікація механізмів регулювання міжбюджетних відносин визначається особливостями територіальної організації влади, бюджетно-податкової системи, ступенем її централізації. Виходячи з того, що міжбюджетні відносини зазнають постійних перетворень під впливом внутрішніх та зовнішніх факторів, то вони потребують коригуючих заходів щодо забезпечення ефективності їх функціонування у соціально-економічних умовах, що динамічно змінюються. Цього неможливо досягти без застосування комплексного підходу до вирішення ключових завдань системної трансформації управління господарськими процесами на всіх рівнях. Активна участь місцевої влади в господарському житті регіону і фінансова децентралізація сприяють більш ефективному вирішенню соціально-економічних завдань регіону.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Дослідженнями гармонізації міжбюджетних відносин займаюся багато закордонних і вітчизняних учених: Е. Берд, К. Едель, Р. Масгрейв [10], Д. Стігліш, Ч. Тібу [9], У. Оутс [11], О.Д. Василик [1], В.М. Опарін [2], І.О. Луніна [5], В. І. Кравченко [4], В.Г. Бодрова [3]. У зарубіжних країнах фінансову децентралізацію називають «фіскальною децентралізацією». Основоположником ідеї фіскальної децентралізації був американський економіст Ч. Тібу. На його думку, саме фіскальна децентралізація дає змогу регіональним органам управління отримувати автономію щодо фінансування й забезпечення населення суспільними товарами й послугами. Автономія місцевих бюджетів притаманна фіскальній політиці США. Проте, сьогодні бракує достатніх наукових досліджень щодо оптимального співвідношення між фінансами різних рівнів та системи міжбюджетних трансфертів.

**Мета статті.** Основною метою дослідження є розроблення пропозицій щодо удосконалення сучасних міжбюджетних відносин на основі закордонного досвіду та з врахуванням національних особливостей економіки і соціально-економічного розвитку країни.

**Основний матеріал дослідження.** Автономія місцевих органів управління залежить від політичного устрою та фінансової політики конкретної країни, рівня активності громадян, національної традиції самоврядування та потребує постійних змін. У Швеції, наприклад, кожні десять років вживають заходів щодо покращення структури і діяльності влади на місцевому рівні. Незабезпечення фінансової автономії місцевого самоврядування, а саме нестача фінансових ресурсів та нестабільність у них доходних джерел, стали проблемою загальнодержавної ваги. Децентралізація має позитивне та вагоме значення для економічного зростання у розвинених країнах (США, Великобританія, Франція, Німеччина тощо) та позитивне і незначне у державах, що розвиваються (Болівія, Колумбія, Чилі, Україна тощо). Децентралізація потрібна для максимального наближення послуг до населення, удосконалення системи управління, підвищення ефективності розв'язання завдань на місцевому рівні.

Власні доходи місцевих бюджетів складають лише 3 % усіх надходжень до місцевих бюджетів, закріплені — 25 %, проте як регулюючі мають аж 51 %, решту надходжень забезпечують бюджетні трансферти. За період незалежності України прослідковується тенденція збільшення дотаційності місцевих бюджетів, що не сприяє зацікавленості органів самоврядування у економічному розвитку відповідної території. Таким чином, ефективне використання бюджетних коштів не заохочується, а через нестабільність доходних джерел і часткову визначеність видаткових повноважень, органи місцевого самоврядування нездатні ефективно формувати місцеві бюджети. Отже, доходна частина місцевих бюджетів на сьогоднішній день неспроможна забезпечити фінансування делегованих повноважень. Спостерігається тенденція до скорочення доходної та збільшення витратної частин місцевих бюджетів. У структурі доходів міст України переважають податкові доходи, їх питома вага становила: у 2008 році — 62,8 %, у 2009 році — 73,9 %. Частка місцевих податків і зборів у доходах бюджетів міст зменшилася: у 2008 році — 3,9 %, у 2009 році — 3,2 %. Збільшилась питома вага трансфертів, зокрема субвенцій: у 2007 році — 2 %, у 2008-2009 роках — до 20-21 %. В Україні спостерігаються значні міжрегіональні відмінності податкових надходжень із розрахунку на одного жителя.

Однією з цілей державної бюджетної політики стало досягнення фіскальної справедливості, тобто забезпечення однакового доступу до суспільних послуг і вартості таких послуг їх одержувачами. Оскільки бази загальнодержавних податків розподілені по регіонах нерівномірно, а податкових ресурсів місцевих бюджетів недостатньо для фінансування всіх суспільних послуг, які надає місцеве самоврядування, для

забезпечення рівномірності фінансування видатків регіонів, частина загальнодержавних податків і зборів у вигляді трансфертів повертається місцевим бюджетам.

У процесі визначення порядку розподілу доходів і видатків між окремими рівнями бюджетів обов'язково повинно виконуватись правило: збалансованість кожного виду бюджету, незалежно від обсягу закріплених за ним джерел доходів, і забезпеченість заходів соціально-економічного розвитку всіх без винятку адміністративно-територіальних одиниць. Це досягається шляхом міжбюджетних взаємовідносин. Бюджети нижчого рівня можуть передавати кошти (або їх частину) на виконання власних повноважень бюджетам вищого рівня у вигляді бюджетних трансфертів. А бюджети вищих рівнів передають кошти (або їх частину) бюджетам нижчих рівнів на виконання делегованих державних повноважень. За рахунок трансфертів формується значна частина доходів місцевих бюджетів закордонних країн: у Румунії — 79 %, Болгарії — 78 %, Угорщині — 66 %, Латвії — 68 %, Словенії — 67 %, Великій Британії — 77 %, Нідерландах — 60 %. В окремих країнах трансферти формують незначну частину доходів місцевих бюджетів: у Швеції — 19 %, Данії — 24 %, Франції — 25 %, Австрії — 35 %.

Міжбюджетні взаємовідносини є інструментом розподілу повноважень між центральними органами влади і місцевими. До них належать такі основні елементи, як закріплені та регульовані доходи, субвенції, субсидії, бюджетні позички, міжбюджетні взаєморозрахунки. Міжбюджетні відносини зумовлені тим, що деякі бюджети мають більшу суспільну потребу у коштах, ніж ними забезпечені. Для визначення розподілу міжбюджетних трансфертів використовується фінансовий норматив бюджетної забезпеченості, який визначається шляхом ділення загального обсягу фінансових ресурсів, що спрямовуються на реалізацію бюджетних програм, на кількість мешканців чи споживачів соціальних послуг. Загальний обсяг фінансових ресурсів, що спрямовується на виконання бюджетних програм місцевими бюджетами, розподіляється між видами видатків відповідно до пріоритетів бюджетної політики держави. Фінансові нормативи бюджетної забезпеченості можуть коригуватись на коефіцієнти вирівнювання, що враховують відмінності у вартості надання соціальних послуг: кількості населення чи споживачів послуг, соціально-економічних, кліматичних, демографічних та інших особливостей адміністративно-територіальних одиниць. У процесі перерозподілу фінансових ресурсів бюджетною системою вирішуються такі завдання:

1. Відбувається розподіл витрат за розподілом повноважень між виконавчою державною владою та органами місцевого самоврядування.
2. Формуються дохідні джерела місцевих бюджетів для виконання власних і делегованих державою фінансових зобов'язань.
3. Перерозподіляються через державний бюджет фінансові ресурси між різними регіонами з метою вирівнювання їх бюджетів.
4. Мотивуються органи місцевого самоврядування до мобілізації доходів і пошуку нових джерел наповнення місцевих бюджетів.
5. Використовуються найефективніші методи взаємодії між державним і місцевим бюджетами у процесі виконання бюджету.

Цілісне функціонування бюджетної системи забезпечується взаємодією всіх її ланок. При цьому однією з ознак бюджетної системи як виду соціальних систем є існування у ній різних за рівнем, часто не погоджених між собою цілей. Причиною цього є відмінності між метою формування та використання ресурсів різних бюджетів і потребами розвитку окремих територіальних громад і країни в цілому. Функцію узгодження й упорядкування наявних потреб і фінансових можливостей усіх бюджетів і, відповідно, повернення бюджетної системи до стану відносної рівноваги виконує регулювання. Стан рівноваги бюджетної системи досягається за умови рівномірного і пропорційного забезпечення ресурсами і відповідного здійснення витрат кожною її ланкою.

В Україні традиційно використовують такі інструменти бюджетного регулювання:

1. Власні доходи. Органи місцевого самоврядування повинні самостійно планувати власні доходи і постійно прагнути до збільшення їхньої частки в загальній сумі надходжень.
2. Регулюючі і закріплені доходи (відсоткові відрахування від загальнодержавних податків і доходів). Перелік регульованих доходів визначається законодавством України та уточнюється у процесі прийняття щорічних законів про Державний бюджет України.
3. Бюджетні трансферти (бюджетні дотації, субсидії і субвенції, вилучення коштів до Державного бюджету України, міжбюджетні взаєморозрахунки). Бюджетні трансферти мають надаватися на єдиних для

всіх суб'єктів міжбюджетних відносин засадах. Адже, нині відсутність єдиних критеріїв щодо визначення розмірів бюджетних дотацій і субвенцій, ставить місцеві бюджети у нерівні умови, посилює фінансову залежність місцевих органів самоврядування від рішень центру.

Бюджетні позички надаються з Державного бюджету України місцевим бюджетам для покриття тимчасових касових розривів у процесі виконання бюджету, вони підлягають поверненню протягом поточного бюджетного року. З місцевих бюджетів вищого територіального рівня можуть надаватися відповідні бюджетні позички органам влади територій нижчого рівня.

Остаточне збалансування бюджетів відбувається наприкінці бюджетного року за допомогою взаєморозрахунків по вертикалі між Державним і місцевим бюджетами. Регулювання міжбюджетних відносин як елемент бюджетного процесу застосовується на всіх його етапах, крім останнього (складання, розгляд і затвердження звіту про виконання бюджету). Забезпечення збалансованого соціально-економічного розвитку країни можливе за умови проведення активної державної політики підтримки регіонів через регулювання міжбюджетних відносин, механізми фінансового вирівнювання бюджетів і зміцнення фінансової основи місцевого самоврядування.

Напрями удосконалення міжбюджетних відносин:

- необхідно розробити єдині критерії організації всіх видів фінансової допомоги та максимально реалізувати потенціал їхнього цілеспрямованого впливу на економіку регіону;
- фінансову допомогу регіонам потрібно надавати так, щоб спонукати органи місцевого самоврядування розширювати власну доходну базу;
- провести децентралізацію бюджетно-податкової системи країни;
- розробити чіткий розподіл видаткових зобов'язань між різними видами бюджетів;
- впровадити фіскальний федералізм при розподілі джерел доходів та функціональних повноважень між органами управління різних рівнів;
- застосувати нетрадиційні методи поповнення доходної бази місцевих бюджетів;
- розвивати місцеве оподаткування, розвивати комунальні підприємства, структурно перебудовувати економіку регіонів та фінансово ефективно оцінювати ті функції держави, що їх мають виконувати окремі шаблі органів місцевого самоврядування;
- розвивати інвестиційну активність;
- збільшувати прозорість місцевих бюджетів шляхом посилення контролю за їхнім виконанням, переходити від стратегії дотацій до стратегії субвенцій, вводити єдину методику планування доходів і видатків;
- внести зміни і доповнення до чинних нормативно-правових актів та прийняття нових.

Нині в Україні міжбюджетні відносини побудовані на основі надання дотацій і субвенцій шляхом передачі коштів від більш заможних до бідніших областей через Державний бюджет. Причиною цього є значні диспропорції у географічному розташуванні продуктивних сил в Україні, наявністю депресивних регіонів з застарілими галузями (вугільна промисловість) чи такими, що пережили суттєвий спад обсягів виробництва (легка промисловість), відмінності у формуванні доходів, у якісних і кількісних показниках видатків бюджетів адміністративно-територіальних одиниць, які зумовлені такими чинниками: особливостями розташування населених пунктів; різноманітністю природнокліматичних умов; різним екологічним станом територій; різним рівнем соціально-економічного розвитку адміністративно-територіальних одиниць і його спеціалізацією; розвитком інфраструктури; кількістю населення та його віковою структурою. Ці фактори визначають різний податковий потенціал регіонів, який безпосередньо впливає на формування місцевих бюджетів.

Існуючий розподіл фінансових ресурсів у країні себе не виправдав, тому пропонуємо впровадження трансфертної моделі міжбюджетних відносин, яка передбачає створення Фонду фінансової підтримки регіонів (Рис. 1). Слід підкреслити, що трансфертному методу фінансування віддають перевагу країни, що застосовують в галузі міжбюджетних відносин децентралізовану модель.

Запропонована трансфертна модель поєднує у собі фінансову підтримку регіонів і на державному рівні, і на місцевому. Фонд фінансової підтримки регіонів пропонується формувати щомісячно за рахунок надходжень до державного бюджету і внесків заможних регіонів. Цей фонд матиме цільове спрямування. Допомога повинна надаватись депресивним регіонам, які мають низьку податкову спроможність. Роз-

поділ регіонів на групи за рівнем податкоспроможності повинен здійснюватись нормативними документами, розробленими на основі детального аналізу і науково-обґрунтованих досліджень соціально-економічного розвитку адміністративно-територіальних одиниць. При цьому важливим є дотримання принципу субсидіарності — максимального наближення надання суспільних послуг до їх безпосереднього споживача. Міжбюджетні відносини згідно з цим принципом повинні будуватися на партнерських засадах і взаємовідповідальних основах з розподілом всіх повноважень між різними рівнями влади. Система трансфертів дає змогу збалансувати міжбюджетні відносини у разі виникнення дефіциту в бюджетах територіальних громад при їхній низькій платоспроможності, що не відповідає функціям, покладеним на органи місцевого самоврядування відповідного рівня. Головною перевагою моделі є підтримання збалансованого розвитку окремих регіонів, а недоліком — ускладнення дій центрального уряду по досягненню макроекономічних цілей.



Рис. 1. Трансфертна модель міжбюджетних відносин в Україні

Впровадження запропонованої моделі міжбюджетних відносин пропонується здійснювати як експеримент у певних регіонах України протягом декількох років, з метою коригування і врахування національних особливостей. Проведення ефективного фінансового вирівнювання вимагає врахування впливу об'єктивних чинників на рівень бюджетної забезпеченості на душу населення. Для цього необхідно групувати території країни за економічним та соціальним розвитком адміністративно-територіальних одиниць, природнокліматичними умовами і демографічними особливостями тощо.

**Висновки і пропозиції, перспективи подальших розробок.** Отже, сучасна система міжбюджетних трансфертів позбавляє органи місцевого самоврядування можливості самостійно вирішувати власні проблеми. Адже, місцеві бюджети залежать від загальнодержавних трансфертів, а існуючі джерела формування доходів місцевих бюджетів не можуть забезпечити потреби територіальної громади у власних бюджетних коштах. Крім того, органи місцевого самоврядування, отримавши від держави повноваження на надання публічних послуг населенню, не дістають достатнього фінансування, щоб забезпечити якісне надання цих послуг. Тому, потрібно об'єктивно визначати обсяги видатків місцевих бюджетів, що враховуються під час визначення міжбюджетних трансфертів вирівнювання, вдосконалити методику їх розрахунку та запровадити систему стандартів надання соціальних послуг населенню, що стане основою розподілу міжбюджетних трансфертів. Позитивний ефект принесе розширення податкової бази місцевого самоврядування та поступове скорочення, а в перспективі й скасування пільг. Доцільним є впровадження трансфертної моделі міжбюджетних відносин, яка гармонізує стосунки між бюджетами на користь кінцевого споживача соціальних послуг. Міжбюджетні відносини слід розглядати як окремий фінансовий механізм, що має власні принципи, інструменти, методи, правові нормативні акти, що регулюють його діяльність. Це забезпечить покращення соціально-економічної ситуації у регіонах і поступовому переходу національної економіки у фазу стабільного економічного зростання.

## Література

1. Василик О. Д. Державні фінанси України / О. Д. Василик, К. В. Павлюк. — К. : ШОС, 2002. — 94 с.
2. Опарін В. М. Бюджетна система : навч.-метод. посіб. / В. М. Опарін, В. І. Малько, С. Я. Кондратюк. — К. : КНЕУ, 2002. — 336 с.

3. Регулювання міжбюджетних відносин: Україна і європейський досвід: Наукова монографія /За ред. В. Г.Бодрова. — К.: Вид-во НАДУ, 2006. — 296 с.
4. Кравченко В. І. Місцеві фінанси України: Навч. посіб. — К.: Т-во «Знання», КОО, 1999. — 269 с.
5. Луніна І.О. Районні бюджети у контексті ефективної системи міжбюджетних відносин. // Економіка України, 2003 — № 5.
6. Чугунок І. Я. Вплив бюджету на економічний розвиток адміністративно-територіальних одиниць. // Фінанси України, 2002 — № 12.
7. Шаповалова Н., Пресняков І. Адміністративна реформа у Польщі: напрямки змін та реальні результати. Режим доступу: <http://dialogs.org.ua/crossroad> — Заголовок з екрану.
5. Izdebski H. Samorzed terytorialny. Podstawy ustroju i dziaalnosci. — Warszawa, 2001. — 183 с.
9. Tiebout Ch. A Pure Theory of Local Expenditures. // Journal of Political Economy. October, 1956. — P. 416 — 424.
10. Musgrave R. The Theory of Public Finance. — N. Y.: McGraw-Hill, 1959.
11. Oates W. Fiscal Federalism. — N. Y.: Harcourt, Brace, Jovanovich, 1972.

УДК 336.221

## ПОДАТКОВА СИСТЕМА: ЄВРОПЕЙСЬКИЙ І НАЦІОНАЛЬНИЙ ДОСВІД

Кандидат економічних наук Жулин О.В.,  
Хаврюта Є.Л.

*У статті досліджено податкові системи європейських країн та специфіку організації оподаткування. Проаналізовано особливості національної податкової системи та визначено її головні проблеми. Запропоновано шляхи покращення функціонування податкової системи України на основі зарубіжного досвіду.*

*In the article investigational tax systems of the European countries and specific of organization of taxation. The features of the national tax system are analysed and certainly it main problems. The ways of improvement of functioning of the tax system of Ukraine are offered on the basis of foreign experience.*

**Актуальність роботи.** У жодній країні світу не існує ідеальної податкової системи, бо кожна з них має свої переваги і недоліки. Громадяни країни завжди незадоволені тим, що повинні сплачувати податки, але, оскільки, держава не в змозі ефективно функціонувати за відсутності податкового механізму, вона повинна створити такі умови, які не будуть руйнівними для добробуту населення. Податки вирівнюють доходи юридичних і фізичних осіб з метою досягнення соціальної справедливості та економічного розвитку. Теоретики й практики працюють над створенням такої податкової системи, яка б забезпечила оптимальне конкурентне середовище для бізнесу, й одночасно була ефективним фіскальним інструментом. Сучасна податкова система України зберігає низку суттєвих недоліків, які є системними. По-перше, витрати платників на виконання вимог податкового законодавства лишаються надмірно високими. По-друге, відсутність стабільного і чіткого регулювання оподаткування. По-третє, багаторазове оподаткування, високі ставки деяких податків, переважно фіскальний характер податкової системи створюють несприятливі умови для підприємництва та стримують економічну активність.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Проблеми організації податкової системи в Україні досліджували багато вчених і практиків: Азаров М.Я. [1] і Львовчкін С.О. [5] розглядають особливості податкової політики України, пропонують її принципи та шляхи удосконалення податкової структури, Бабич Л.Я. [2] пропонує шляхи удосконалення податкової системи, Булгакова С.О. [3] і Князев В.Г. [4] досліджують закордонні податкові системи і дають їм оцінку.

**Постановка завдання.** Ігнорування досвіду податкового регулювання у розвинутих країнах світу є однією із причин негараздів податкової системи в Україні, тому дослідження і використання зарубіжного досвіду організації податкових систем з паралельним врахуванням національних особливостей дозволить досягти найвищого соціально-економічного ефекту.

**Основна частина.** У різних країнах світу податкові системи відрізняються за типом побудови, кількістю податків, ставками податкових платежів, методикою їхнього розрахунку, видом стягнення тощо. Але всі вони базуються на загальних принципах. Одним із основних є стабільність законодавчої бази. Вона не може бути незмінною протягом десятиліть, але принципів положення сплати податків повинні не зміню-