

ПРАВОВІ, ЕКОНОМІЧНІ ТА ПОЛІТИЧНІ АСПЕКТИ ФОРМУВАННЯ МІЖБЮДЖЕТНИХ ВІДНОСИН

Визначено завдання і напрями подальшого реформування у сфері регулювання міжбюджетних відносин. З'ясовано вплив ефективних систем міжбюджетних відносин на стимулювання органів місцевого самоврядування збільшувати надходження в місцеві бюджети.

Certainly task and directions of subsequent reformation in the field of adjusting of interbudgetary relations. Influence of the effective systems of interbudgetary relations is found out on stimulation of organs of local self-government to multiply entering local budgets.

Під час надання суспільних послуг громадянам органи управління різних рівнів взаємодіють між собою, встановлюють, які саме послуги ким надаються, за рахунок яких коштів вони фінансуються і хто несе відповідальність за їх надання. На пострадянському просторі такі взаємовідносини прийнято називати міжбюджетними, що дещо звужує їх зміст і навіть призводить до спрощеного визначення деякими науковцями (С. Кондратюк, В. Малько, В. Опарін) як внутрішніх бюджетних потоків, які відображають перерозподіл доходів і видатків між бюджетами [6, с. 17]. Натомість у західній науці ці відносини називаються *intergovernmental fiscal relations*, тобто “внутрішні міжурядові фінансові відносини” або “міжрівневі фіскальні зв'язки”, тому що така назва найточніше виражає суб'єкт-об'єктний аспект цих відносин.

Зважаючи на економічний зміст цих відносин, іншими вітчизняними науковцями (О. Каун, О. Лирик, І. Луніна) міжбюджетні відносини визначаються як “відносини між державою, Автономною Республікою Крим та місцевим самоврядуванням щодо розподілу повноважень органів державної влади та органів місцевого самоврядування, видаткових зобов'язань і дохідних джерел між бюджетами різних рівнів” [3–5]. Такий підхід використаний і при визначенні терміна “міжбюджетні стосунки” у ст. 3 Бюджетного кодексу України.

Таким чином, суб'єктами міжбюджетних стосунків є центральні органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування різних рівнів. Виходячи з того, органи управління яких рівнів є суб'єктами міжбюджетних відносин, виділяють вертикальні та горизонтальні міжбюджетні відносини. Вертикальні міжбюджетні відносини виникають між органами державної влади та органами місцевого самоврядування, а також між органами

місцевого самоврядування різних рівнів. Горизонтальні міжбюджетні відносини – це міжбюджетні відносини між органами місцевого самоврядування одного рівня. Горизонтальні міжбюджетні відносини зумовлені необхідністю здійснення в країні фінансового вирівнювання і передачі фінансових ресурсів з одних регіонів іншим з метою забезпечення суспільних послуг на рівні державних мінімальних соціальних стандартів [4, с. 34].

Міжбюджетні відносини виникають у процесі виконання бюджетів. Найважливішою передумовою їх існування є необхідність здійснення перерозподілу бюджетних ресурсів усередині бюджетної системи, яка, у свою чергу, спричинена розбіжностями між обсягами коштів, акумульованих у бюджетах різних рівнів і видів та потребою в них. Підставою для існування міжбюджетних відносин є:

- визначений у чинному законодавстві держави поділ повноважень між державною виконавчою владою та органами місцевого самоврядування;

- гарантія з боку держави фінансування наданих повноважень органам місцевого самоврядування;

- діючий порядок розмежування доходів і видатків між рівнями бюджетної системи і видами бюджетів;

- фінансова підтримка місцевих бюджетів у зв'язку із значними коливаннями рівнів податкового потенціалу окремих територій та об'єктивними розбіжностями в розмірах видатків.

Проте основу міжбюджетних відносин становить розмежування доходів і видатків між рівнями бюджетної системи, проведене відповідно до розподілу повноважень органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. Розмежування доходів, здійснене на єдиних засадах для бюджетів відповідного рівня, не дає можливості збалансувати абсолютно всі бюджети. Причиною цього є значні відмінності у формуванні доходів, складі та обсягах видатків бюджетів територіальних одиниць, які мають об'єктивний характер і спричинені такими чинниками:

- різним рівнем економічного розвитку народногосподарського комплексу адміністративно-територіальних одиниць і його спеціалізацією;

- різноманітністю природнокліматичних умов;

- різним екологічним станом територій;

- особливостями розташування населених пунктів, зокрема адміністративних центрів;

- насиченістю шляхами сполучення;

- кількістю населення, його віковим складом;

- сформованою протягом тривалого історичного періоду мережею об'єктів соціальної та побутової інфраструктури та їх станом тощо.

Вагомість цих та багатьох інших факторів визначає різний податковий потенціал, який безпосередньо впливає на формування

дохідної бази місцевих бюджетів; різну вартість послуг, що надають місцеві органи в розрізі адміністративно-територіальних одиниць; неоднакову потребу в коштах, які спрямовуються на підтримку соціально незахищених верств населення, утримання об'єктів соціально-культурної сфери тощо.

Міжбюджетні відносини є складним явищем і включають правові, економічні та політичні аспекти. Політичний аспект пов'язаний з організацією державної влади в країні, реалізацією державних і місцевих інтересів, можливістю органів державної влади ухвалювати законодавство, яке б максимально збалансовувало державні та місцеві інтереси.

Щодо правового аспекту, то міжбюджетні відносини мають юридично-правовий характер і можуть виникати лише в країнах, де існують суб'єкти публічної влади, відмінні від держави. Такі відносини держави, місцевого самоврядування та інших інститутів публічної влади з приводу задоволення суспільних потреб визначаються конституцією та законодавчими актами країни, а також іншими нормативними актами центральної влади. Цими актами розмежовуються повноваження держави та місцевого самоврядування щодо надання суспільних послуг, устанавлюються сфери спільних повноважень, визначаються видатки державного та місцевих бюджетів, якими фінансуються суспільні послуги, розподіляються доходи між державним та місцевими бюджетами, встановлюється перелік делегованих повноважень органів виконавчої влади органам місцевого самоврядування, визначається політика держави у сфері фінансового вирівнювання.

Економічний аспект характерний тим, що міжбюджетні є відносинами між органами державної влади та органами місцевого самоврядування щодо формування та використання фінансових ресурсів. Він визначається економічними функціями держави та органів місцевого самоврядування і включає розподіл видатків між державним бюджетом та місцевими бюджетами, розподіл доходів між рівнями бюджетної системи, розмір трансфертів, що передаються з державного бюджету місцевим бюджетам і навпаки, форми публічного контролю за витрачанням коштів Державного та місцевих бюджетів.

Таким чином, складовими системи міжбюджетних відносин є:

- розмежування видатків бюджетів відповідно до розподілу повноважень між державною владою і місцевим самоврядуванням;
- забезпечення бюджетів доходами, достатніми для виконання покладених на них завдань;
- підтримка “бідних” у фінансовому розумінні територій (і відповідних бюджетів);
- вилучення коштів у відносно “багатих” у фінансовому розумінні територій (з відповідних бюджетів);
- різні форми взаємовідносин, що виникають у процесі виконання

бюджетів (векселі, взаємозаліки, бюджетні позички тощо).

Під час вибору конкретної системи розподілу державних доходів між бюджетами різних рівнів може йтися або про розподіл податків і відповідних податкових компетенцій, або про фінансування видатків певних бюджетів шляхом перерахувань коштів (надання трансфертів) від органів влади іншого рівня.

Системи формування доходів місцевих бюджетів за критерієм податкових повноважень місцевих органів влади можуть бути впорядковані певним чином, виходячи з положень теорії державних фінансів і досвіду розвинутих країн [8, с. 463–466]. Роздільна система використання податків означає, що органи влади кожного рівня для виконання своїх завдань можуть автономно залучати необхідні доходи. У цьому випадку органи влади різних адміністративно-територіальних одиниць мають високий ступінь самостійності в одержанні податків.

Екстремальним варіантом роздільної системи є незв'язана роздільна система (так звана конкуруюча), за якої центральні та місцеві органи влади самостійно визначають як види податків, так і податкові ставки, тобто наділяються правами щодо формування податкового законодавства і одержання доходів до власного бюджету.

Усе це означає, що місцеві органи влади повністю незалежні у проведенні податкової політики і тому можуть досить гнучко пристосовувати бюджетні надходження до видатків. Проте цій важливій перевазі протистоять кілька серйозних недоліків:

- небезпека багаторазового оподаткування одних і тих же об'єктів;
- можливість виникнення регіональних відмінностей у рівні податків, а отже, небажаних переміщень виробничих факторів і міграції населення;
- можливість появи великої кількості різних, не узгоджених між собою податків, тобто неможливість формування раціональної податкової системи (за таких умов одні (певні) види доходів можуть оподатковуватись високими податками, тоді як інші – зовсім “випадати” з оподаткування);
- неможливість проведення єдиної економічної та фінансової політики в державі;
- неможливість створення для населення однакових умов життя по всій країні.

Щоб уникнути багаторазового оподаткування одних і тих же об'єктів, кожному рівневі влади можна передавати в розпорядження певні види податків або надавати право змінювати в заданих межах податкові ставки. Отже, недоліки непов'язаної роздільної (конкуруючої) системи дозволяє усунути так звану “зв'язану” роздільну систему. При її використанні теоретично можливі різні варіанти розподілу компетенцій щодо питань податкового законодавства та права одержання доходів бюджету. Але найбільш придатним з практичної точки зору є підхід, за

якого центральні органи влади формують податкове законодавство, а органам влади інших рівнів надається право щодо одержання певних податків до свого бюджету.

Такий підхід використовується, наприклад, в Австрії та в Німеччині для податку на землю. Закон про стягнення цього податку затверджено федеральним урядом, а доходи надходять до бюджетів общин. Общини можуть (мають право, у змозі, здатні) у певних межах змінювати податкові ставки, тобто їх законодавчі компетенції обмежені у праві змінювати податкові ставки.

Для створення ефективної податкової системи навіть у Швейцарії (з широкою автономією кантонів) використовуються різні системи обмеження податкової самостійності місцевих органів влади: при різних ставках оподаткування доходів тут встановлено єдиний порядок визначення податкової бази. За інших випадків місцеві органи не можуть впливати на вид податку та його розмір, вони тільки мають можливість отримувати до свого бюджету відповідні доходи. Так, у Німеччині законодавство щодо податку з власників автотранспортних засобів також формується федеральним урядом, а доходи від нього надходять до бюджетів земель.

З викладеного можна дійти висновку про те, що “зв’язана” роздільна система певною мірою обмежує самостійність місцевої влади і створює сприятливіші умови для проведення цілеспрямованої економічної і фінансової політики в державі. Але потребує внесення періодичних змін у міжбюджетний розподіл податків, оскільки різні податки по-різному змінюються в часі.

У тих випадках, коли податкові надходження розподіляються між бюджетами різних рівнів, йдеться про систему квот або “зв’язану” систему. При цьому із суто практичних міркувань будь-який податок або декілька податків стягуються органами влади одного певного рівня, а потім до бюджетів інших рівнів надходить певна, законодавчо зафіксована, частина доходу. Такі квоти можуть установлюватись по окремих видах податків або ж для загальної суми податкових надходжень. Аналіз досвіду різних країн показує, що за таких умов самостійність місцевих органів влади залежить від можливості їх участі у формуванні податкового законодавства (наприклад, законодавчо може бути встановлено, що податкові закони не можуть прийматись без їх згоди), а також від впливу місцевої влади на визначення квот. До переваг “зв’язаної” системи розподілу податків можна віднести те, що єдині податки і єдине управління ними дозволяють проводити ефективну податкову політику, а зміни в податкових надходженнях позначаються одночасно на бюджетах усіх рівнів, тобто ризик цих змін розподіляється між усіма.

Подібною до “зв’язаної” системи є система з надбавками до податків,

в якій дозволяється встановлювати додатково певну надбавку (певний процент) до податку, стягуваного на іншому рівні (до так званого базисного податку). Розміри таких надбавок можуть бути обмеженими, або ж місцевим органам влади може бути надано право встановлювати їх на свій розсуд. Перевагою цієї системи є можливість досить гнучко пристосовувати фінансові можливості до потреб у фінансуванні видатків, недоліком – можливість багаторазового оподаткування одного й того ж об'єкта. Разом з тим використання такого підходу на етапі ринкових трансформацій є недоцільним, оскільки більшість елементів адміністративного контролю використання бюджетних коштів на місцевому рівні вже втрачено, а інститути громадянського суспільства ще не сформовано.

За умови, що один з рівнів державної влади повинен займати головні позиції, розподіл доходів між бюджетами різних рівнів може бути організований у формі трансфертів (перерахувань коштів), яка може поширюватись не тільки на податки, але й на інші види доходів (наприклад, кредити).

Система формування доходів, основу якої складають трансферти, є протилежною роздільній системі і являє собою одну з граничних форм міжрівневого розподілу доходів. У цьому випадку верховна влада в питаннях податкового законодавства надається одному (єдиному) певному органу влади із зарахуванням коштів у відповідний бюджет, а всі інші бюджети формуються за рахунок трансфертних платежів. Якщо при цьому платежі надходять “знизу-вгору”, то їх називають внесками, а “зверху-вниз” – дотаціями або субсидіями.

У західній літературі досить суперечливим є питання про те, чи треба включати до “податкового союзу” нижній рівень державної ієрархії (общини, муніципалітети), а якщо треба, то чи повинні їм надаватись певні податки відповідно до принципів “зв’язаної” роздільної системи. Загальні висновки цієї дискусії зводяться до того, що податки, які в принципі можуть бути надані в розпорядження органів місцевого самоврядування, повинні відповідати певним вимогам [9, с. 22]:

- створювати певне відчутне навантаження по можливості для всіх мешканців;
- відповідати вигоді, яку мають мешканці від послуг, що надаються органами місцевого самоврядування;
- не реагувати (або реагувати незначним чином) на зміни кон’юнктури ринку;
- зростати в розрахунку на одного мешканця зі збільшенням розміру общини (оскільки при цьому фінансова потреба в розрахунку на одного мешканця зростає).

Між тим, аналіз цих вимог виявляє їхню суперечливість. Так, податок на доходи громадян відповідає вимозі сплати податку по можливості всіма

мешканцями, що свідчить на користь участі місцевого самоврядування в надходженнях цього податку. Податок на додану вартість створює відчутне навантаження на всіх мешканців, його надходження досить стабільні за різних кон'юнктурних умов – це дозволяє говорити про доцільність передачі його частини в розпорядження місцевих органів влади. Разом з тим він не відповідає вимозі зростання податкових надходжень у розрахунку на одного мешканця зі збільшенням розміру общини, оскільки збирається за місцем випуску продукції, що є аргументом проти. Якщо акцизи на вітчизняні товари стягуються на стадії виробництва і виробництво відповідної продукції розміщене нерівномірно по регіонах країни, то такі податки не створюють рівномірного навантаження на всіх мешканців і не зростають у розрахунку на одного мешканця зі збільшенням розміру общини. Отже, практичне використання загальних теоретичних вимог до податків, що можуть зараховуватись до бюджетів місцевого самоврядування, суттєво залежить від особливостей техніки стягнення конкретних податків.

Система формування доходів, що базується на трансфертах з інших бюджетів, являє собою систему міжбюджетних взаємовідносин з наданням мінімальної фінансової самостійності тим рівням державної влади, які є одержувачами коштів. Водночас трансферти можуть слугувати важливим елементом системи фінансового вирівнювання і використовуватись після розподілу податків між рівнями бюджетної системи. Трансферти необхідні також у випадках виникнення фінансових труднощів. Самостійність місцевих органів влади при використанні трансфертів як джерела формування доходів місцевих бюджетів залежить від того, чи є такі перерахування цільовими або ними можна розпоряджатись на власний розсуд.

Узагальнюючи досвід різних країн з вибору систем розподілу податків між бюджетами різних рівнів, можна дійти висновку, що домінування елементів тієї або іншої системи залежить від ступеня самостійності адміністративно-територіальних одиниць країни.

Відповідно до принципів визначення організаційних основ взаємовідносин між державними органами влади та органами місцевого самоврядування з приводу розподілу доходів і видатків за рівнями бюджетної системи відрізняють централізовану й децентралізовану моделі міжбюджетних стосунків. Централізована модель, у першу чергу, характеризується авторитарним з боку держави розподіленням податкових повноважень і наданням фінансової допомоги місцевим органам. Позитивними рисами централізованої моделі є спрямування фінансових ресурсів на досягнення загальнодержавних пріоритетів, забезпечення єдності бюджетної системи, керованість процесами міжрегіональних переливів виробничих факторів задля підтримання рівномірного розвитку регіонів. Водночас, надмірна централізація повноважень призводить до

неефективності роботи центральних органів влади, бюрократизації, нерозвиненості інститутів громадянського суспільства.

Централізованій моделі міжбюджетних відносин протиставляється децентралізована, за якої відбувається чіткий розподіл функцій між органами різних рівнів, місцеві органи наділяються самостійністю у формуванні власної дохідної бази, її розподілі та використанні. При цьому важливим є дотримання принципу субсидіарності, який проголошено Європейською хартією місцевого самоврядування: максимальне наближення надання суспільних послуг до їх безпосереднього споживача. Головним недоліком децентралізованої моделі є ускладнення дій центрального уряду по досягненню макроекономічних цілей, підтриманню збалансованого розвитку окремих регіонів.

В Україні було прийнято децентралізовану модель міжбюджетних стосунків, як і в інших країнах із перехідною економікою. Головною проблемою при цьому є встановлення такого рівня децентралізації видаткових повноважень і повноважень щодо збору податків, який би відповідав політичним та економічним інтересам держави в цілому. Для України оптимальним є такий варіант побудови міжбюджетних відносин, за якою встановлюється максимально допустимий рівень самостійності місцевих органів за збереження принципу бюджетного унітаризму, під яким розуміється єдність правової бази, регулювання бюджетних відносин, бюджетної класифікації, порядку виконання та ведення бухгалтерського обліку й звітності.

Література:

1. Бак Н. А. Міжбюджетні стосунки як складова бюджетного регулювання / Н. А. Бак // Фінанси України. – 2002. – № 5. – С. 78–82.
2. Бюджетний кодекс України : за станом 21 червня 2001 р. № 2542-III // Міжбюджетна реформа в Україні 2001 р. – К. : Парламент. вид-во, 2001. – 232 с.
3. Каун О. Б. Концептуальні засади формування механізму міжбюджетних відносин в Україні // Фінанси України. – 2001. – № 6. – С. 31–38.
4. Лилик О. Я. Міжбюджетні стосунки в економічній системі держави // Фінанси України. – 2002. – № 6. – С. 30–35.
5. Луїна І. О. Державні фінанси України у перехідний період. – Х. : Форт, 2000. – 296 с.
6. Опарін В. М. Бюджетна система : навч.-метод. посіб. / В. М. Опарін, В. І. Малько, С. Я. Кондратюк. – К. : КНЕУ, 2002. – 336 с.
7. Регулювання / Г. Башнянин, О. Вовчак, О. Макарець та ін. // Економічна енцикл. – К. : ВЦ “Академія”, 2002. – Т. 3. – С. 171.
8. Система государственных финансов в Германии и России. Обзор / Марион Эдель (изд.). – Берлин : DSE, 1997. – С. 109–240.

9. Територіальні громади як основа для відповідального і1090 та ефективного місцевого самоврядування в Україні: Звіт для обговорення / Представництво Світового банку в Україні. – К., 2002. – 111 с.

Надійшла до редколегії 04.09.2008 р.