

УДК 336.1:352

О. В. Брежньєва-Єрмоленко,
к. е. н., доцент кафедри фінансів і кредиту,
Дніпродзержинський державний технічний університет, м. Дніпродзержинськ

ФОРМУВАННЯ ДОХОДІВ БЮДЖЕТІВ РІЗНОГО РІВНЯ В КОНТЕКСТІ ЗАВДАНЬ БЮДЖЕТНОГО РЕГУЛЮВАННЯ

О. Brezhnyeva-Yermolenko,
Ph. D., associate Professor of Department of finances and credit,
Dneprodzerzhinsk State technical university, Dneprodzerzhinsk

FORMING THE PROFITS BUDGETS OF DIFFERENT LEVEL IN THE CONTEXT OF TASKS A BUDGETARY ADJUSTING

У статті проведено дослідження сучасного стану системи фінансових відносин між різними рівнями бюджетів, проаналізовано основні показники доходної частини бюджетів різного рівня та висвітлено основні проблеми, що стримують ефективне функціонування міжбюджетних відносин в Україні.

In the article research of the modern state a system of financial relations is conducted between the different levels of budgets, the basic indexes of profitable part of budgets of different level are analysed and basic problems which restrain the effective functioning of interbudgetary relations in Ukraine are reflected.

Ключові слова: бюджетне регулювання, міжбюджетні відносини, доходи бюджету, податкові надходження, міжбюджетні трансферти.

Key words: budgetary adjusting, interbudgetary relations, profits of budget, tax receipts, interbudgetary of transfert.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Наявність значних відмінностей у бюджетному забезпеченні суб'єктів бюджетної системи України свідчить, що проблема фінансових інструментів бюджетного регулювання ще недостатньо розроблена в науковій літературі. На жаль, в Україні сьогодні очевидно є ситуація, коли кожна місцева влада наповнює передусім державний, а не місцевий бюджет, і в підсумку може сподіватися лише на трансферти чи дотації з центру, що стимулює окремі регіони не до роботи, а до пасивного очікування державного фінансування. Суттєва диференціація у фінансовому забезпеченні різних ланок бюджетної системи та окремих адміністративно-територіальних утворень стає фактором гальмування суспільного розвитку, провокує загострення суспільних протиріч, вимагає збалансованості бюджетів та повноцінного їх наповнення необхідними фінансами. Можливість побудови децентралізованого варіанта міжбюджетних відносин в Україні залежить від того, чи виявить державний апарат готовність до самообмеження влади через передання значної частки повноважень виконавчої влади органам місцевого самоврядування. Міжбюджетні відносини в економіці України потребують подальшого вдосконалення з метою розширення ресурсної бази та вирішення проблем збалансування і забезпеченості територій.

АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

У сучасній вітчизняній фінансовій науці питання міжбюджетних відносин розглядаються у працях В. Ан-

друщенко, С. Буковинського, О. Василика, В. Геєця, А. Дегтяря, В. Кравченка, О. Кириленка, І. Луїної, В. Опаріна, В. Поліщука, Д. Слухая, В. Толуб'яка, В. Федосова, І. Чугунова, С. Юрія. Вивченню теоретичних аспектів міжбюджетних відносин приділяється чимало уваги з боку російських вчених таких, як В. Озеров, В. Твердохлебов, О. Бажаєв, В. Христенко, А. Швецов, В. Лебєдєв, Г. Поляк, В. Родіонова, М. Романовський, Ю. Любимцев, О. Богачова, А. Ігудін, А. Колесов тощо. Водночас існує низка нерозв'язаних питань в даній сфері. Зокрема, не повною мірою дослідженими залишаються методи та інструменти, за допомогою яких здійснюється розподіл і перерозподіл ресурсів між бюджетами різного рівня з метою вирівнювання їх доходної бази.

ПОСТАНОВКА ЗАВДАННЯ

Метою статті є дослідження сучасного стану системи фінансових відносин між різними рівнями бюджетів і визначення основних проблем, що виникають в процесі наповнення доходної частини бюджетів різного рівня та стримують ефективне функціонування міжбюджетних відносин в Україні.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ ДОСЛІДЖЕННЯ

У бюджетній сфері найвагомим важелем управління державою є бюджетне регулювання, що спрямовується на забезпечення реалізації основних напрямів бюджетної політики держави стосовно ефективного та цілеспрямованого використання бюджетних коштів на розвиток пріоритетних галузей економіки. На жаль, усі

спроби бюджетного вирівнювання в країні та забезпечення раціональної системи фінансових відносин між різними рівнями бюджетів до цього часу ще не досягнуті, не дивлячись на оновлене бюджетно-податкове законодавство [1, 2].

Бюджетне регулювання економіки передбачає виникнення сукупності бюджетних відносин між державою з одного боку та суб'єктами господарювання — з іншого, з приводу перерозподілу бюджетних коштів на користь їх отримувачів. За умов загальної дефіцитності бюджетних ресурсів нова модель фінансового вирівнювання, запроваджена Бюджетним кодексом України, не відрізняється від попередньої більшою ефективністю і породжує нові проблеми в організації системи відносин між бюджетами різних рівнів. У цілому система міжбюджетних взаємовідносин характеризується високим ступенем централізації та спрямована на розв'язання, як правило, лише поточних бюджетних проблем і не зорієнтована на перспективу соціального та економічного розвитку країни, а отже потребує подальшого вдосконалення [9, с. 72].

Особливості формування дохідної частини як державного, так і місцевих бюджетів зумовлені розмежуванням повноважень між різними рівнями управління. На обсяги доходів, які акумулюються у бюджетах різних рівнів, впливає соціально-економічний розвиток територій, насамперед, їх податковий потенціал. Високий рівень концентрації зібраних податків у державному бюджеті зумовлює проблему відмінностей у бюджетному забезпеченні і не відповідає тим змінам, які відбулися у функціональній структурі державного і місцевих бюджетів в умовах значної децентралізації державної влади і передання значної кількості повноважень на місцевий рівень.

Оскільки у структурі доходів як державного, так і місцевих бюджетів переважають податки, збори та обов'язкові платежі податкового характеру, доцільно проаналізувати структуру податкових надходжень до Зведеного бюджету України за 2010—2012 рр. та визначити найбільш вагомі з них.

Дані таблиці 1 свідчать, що за період 2010—2012 рр. найбільшу частку у податкових надходженнях займає податок на додану вартість (ПДВ), питома вага якого за останні три роки стрімко зменшувалася і у 2012 р. становила 31,15% загальних податкових надходжень. Хоча в абсолютному вираженні обсяг ПДВ у 2012 р. порівняно з 2011 р. зріс на 8733 млн грн.

Особливістю даного податку є механізм адміністрування, який базується на тому, що податок сплачуєть-

Таблиця 1. Структура податкових надходжень до Зведеного бюджету України за 2010—2012 рр. [3]

Доходи	2010 рік		2011 рік		2012 рік	
	млн грн.	% до загальних податкових надходжень	млн грн.	% до загальних податкових надходжень	млн грн.	% до загальних податкових надходжень
Податкові надходження, у тому числі:	234 447,7	100	334 691,9	100	445 554,3	100
Податок з доходів фізичних осіб	51 029,3	21,76	60 224,5	17,99	68 092,4	15,28
Податок на прибуток підприємств	40 359,1	17,21	55 097,0	16,46	55 793,0	12,52
Податок на додану вартість	86 315,9	36,82	130 093,8	38,87	138 826,8	31,15
Акцизний податок з вироблених в Україні підакцизних товарів	23 715,3	10,11	26 097,1	7,80	28 661,0	6,43
Акцизний податок з ввезених на митну територію України підакцизних товарів	4 600,8	1,96	7 822,1	2,35	9 767,8	2,19
Ввізне мито	8 556,2	3,65	10 462,8	3,13	12 985,8	2,91
Рентна плата	-	-	16 822,4	5,03	13 401,9	3,00

ся до бюджету не споживачами, а виробниками продукції. Виходячи з цього, існує думка, що за рахунок нерівномірного розміщення виробництва у країні, надання права адміністрування ПДВ місцевим органам влади може спровокувати непропорційні надходження до місцевих бюджетів [4, с. 66]. Але слід пам'ятати, що 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. Таким чином, твердження про недоцільність закріплення за місцевими бюджетами ПДВ є помилковим, оскільки про ефективність цього заходу свідчить досвід багатьох європейських країн. Закріплення за органами місцевого самоврядування обсягів податкових надходжень у вигляді ПДВ має відбуватися з одночасним зменшенням частки міжбюджетних трансфертів у загальному обсязі доходів місцевих бюджетів [5, с. 28].

Значну частку у податкових надходженнях Зведеного бюджету займає податок з доходів фізичних осіб (ПДФО), який має тенденцію до зниження: від 21,76% у 2010 р. до 15,28% у 2012 р. Відповідно до норм Бюджетного кодексу, до доходів бюджету Києва зараховується 100% ПДФО, тоді як до доходів бюджетів міст обласного (республіканського) значення — 75%, а до доходів міст районного значення — 25%. Слід зауважити, що ситуація, коли певні адміністративно-територіальні одиниці виступають донорами, а інші реципієнтами, не обов'язково означає кращий розвиток одних територій та гірші показники інших; вона може визначатися суб'єктивно встановленими нормативами зарахування коштів до різних бюджетів. За таких умов виникає гостра необхідність закріплення основної частки загально-

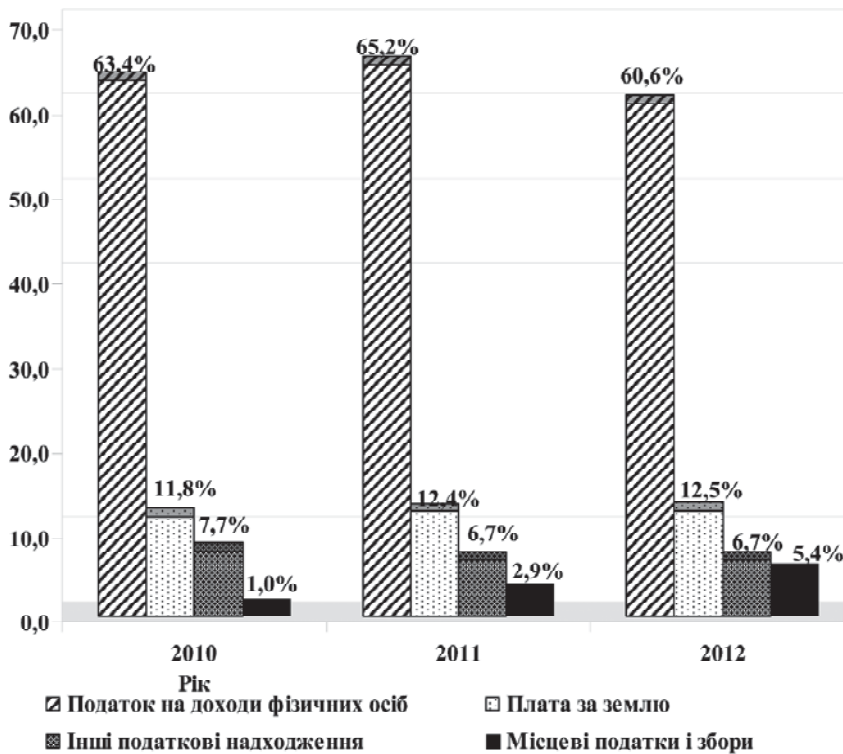


Рис. 1. Структура податкових надходжень місцевих бюджетів за 2010—2012 рр., %

державних податків і зборів за місцевими бюджетами, що дозволить органам місцевого самоврядування бути більш автономними, сприяти соціально-економічній стабілізації і розвитку територій. У країнах, де надходження ПДФО розщеплюються між державним та місцевими бюджетами, податок часто зараховується до того бюджету, на території якого проживає платник. Така система практикується в Угорщині і не є тяжкою для практичної реалізації. У момент відрахування сум податку до податкових органів працедавець має вказати індивідуальний код території, на якій проживає платник податку, що дає можливість податковим органам здійснювати зарахування надходжень до відповідного місцевого бюджету, використовуючи програмне забезпечення, спеціально розроблене з цієї метою. Застосування критерію місця проживання також повинно зменшити розбіжності в обсязі зібраних надходжень між різними територіями, а отже, скоротити потребу в горизонтальному вирівнюванні. Перехід на новий принцип зарахування ПДФО з часом дасть змогу внести зміни до податкового законодавства, даючи місцевим органам влади можливість змінювати ставки цього податку, що сплачують суб'єкти оподаткування на їх території [6, с. 14].

До таких загальнодержавних податків відноситься і податок на прибуток підприємств, значення питомої ваги якого у загальному обсязі податків знизилася від 17,21% у 2010 р. до 12,52% у 2012 р. (див. табл. 1). До місцевих бюджетів справляється лише його незначна частина — це податок на прибуток, який сплачують підприємства та фінансові установи комунальної власності.

Варто розглянути можливість зарахування до місцевого бюджету податку на прибуток від приватних підприємств. У цьому випадку, місцева влада буде максимально зацікавлена не лише у розвитку приватного сектора економіки на своїй території, а й у проведенні

власної політики інвестування коштів у статутні фонди господарських товариств, оскільки це дасть змогу отримувати до бюджету місцевої громади не лише дивіденди, а й податок на прибуток [4, с. 66].

На рис. 1 наведено структуру податкових надходжень місцевих бюджетів за 2010—2012 рр. [7]. Аналіз даних дає змогу виявити, що у 2011 р. переважала частка податку на доходи фізичних осіб, яка складала 65,2% і порівняно з 2010 р. збільшилась на 1,8%, а у 2012 р. цей показник стрімко знизився і склав 60,6%. Частка плати за землю упродовж 2010—2012 років показує позитивну динаміку, протягом цього періоду цей показник зріс з 11,8% у 2010 р. до 12,5% у 2012 р. Частка інших податкових надходжень була найбільшою лише у 2010 р. і складала 7,7%, а у 2011—2012 рр. залишилась незмінною і склала 6,7%. Частка місцевих податків і зборів поступово збільшується і показує нам зростаючу динаміку, у 2010 р. цей показник склав 1%, у 2011 р. — 2,9%, у 2012 р. —

5,4%, що в основному пов'язано із зарахуванням до їх складу єдиного податку, відповідно до нової редакції Бюджетного кодексу України.

Усе це вказує на те, що в джерелах доходів місцевих бюджетів відбуваються певні структурні зміни, але на жаль, цей процес не супроводжується передачею адекватних фінансових ресурсів місцевим органам влади для виконання покладених на них функцій і завдань. Суперечність між обсягами доходів, які зосереджуються на рівні місцевих бюджетів, і обсягами видатків, що згідно з чинним законодавством мають фінансуватися з цих бюджетів залишається нерозв'язаною, а розміри видатків місцевих бюджетів перевищують закріплені за ними їхні власні доходи майже удвічі.

Оскільки міжбюджетні відносини зумовлені рухом коштів між державним бюджетом та місцевими бюджетами основними формами такого руху ресурсів є міжбюджетні трансферти — фінансування витрат місцевих бюджетів нижчого рівня з бюджетів вищого рівня на безоплатній та безповоротній основі. Міжбюджетні трансферти є основою трансфертного методу реалізації механізму взаємовідносин бюджетів держави, який дає можливість надати фінансову допомогу місцевим бюджетам і збалансувати їх. Усього до місцевих бюджетів у 2012 р. надійшло 124 459,6 млн грн. міжбюджетних трансфертів, що на 29 584,6 млн грн. більше, ніж у 2011 р. та на 46 693,4 млн грн. ніж у 2010 р. [7].

У 2012 році частка міжбюджетних трансфертів у структурі доходів місцевих бюджетів становила 55,2%, що на 2,9% більше, ніж відповідний показник попереднього року. Відповідно до Бюджетного кодексу України дотація вирівнювання — це міжбюджетний трансферт на вирівнювання доходної спроможності бюджету, який його отримує, а субвенції — міжбюджетні трансферти для використання на певну мету в порядку,

Таблиця 2. Міжбюджетні трансферти, що надійшли з Державного бюджету до місцевих бюджетів у 2010—2012 рр., млн грн.

Міжбюджетні трансферти	2010	2011	2012	Відхилення (+/-)	
				2011/2010	2012/2011
Усього	77 766,2	94 875,0	124 459,6	17 108,8	29 584,6
Загальний фонд	75 375,1	89 743,8	114 625,4	14 368,6	24 881,6
Спеціальний фонд	5 391,1	5 131,2	9 834,2	-259,9	4 703,0

визначеному тим органом, який прийняв рішення про надання субвенції. Тому зростання питомої ваги субвенцій у загальній сумі міжбюджетних трансфертів протягом останніх років до 34,3%, ще раз підкреслює обмеженість фінансової самостійності місцевих органів влади та їх неспроможність координувати соціально-економічний розвиток території (див. рис. 2).

Дані рис. 2 свідчать про те, що приблизно половину усіх трансфертів, виплачених з Державного бюджету у 2007—2012 рр. складає дотація вирівнювання. Ще близько третини усіх міжбюджетних трансфертів припадає на субвенції для здійснення програм соціального захисту. Таким чином, одним із суттєвих недоліків існуючої системи міжбюджетних відносин в Україні є спрямованість міжбюджетних трансфертів на забезпечення поточного споживання. На відміну від субвенцій та субсидій, дотації не мають цільового характеру, а надаються при певних умовах бюджетам нижчого рівня у вигляді фіксованого обсягу грошової допомоги з метою забезпечення виконання ними своїх повноважень. Дотації носять безповоротний характер і не мають обмежень щодо напрямів використання наданих коштів. Як правило, дотації надаються місцевим бюджетам з державного, а порядок розра-

хунку їх обсягу встановлюється законодавчо і визначається як різниця між видатками та доходами відповідного місцевого бюджету. Іншими словами, саме через механізм надання дотацій місцевим бюджетам здійснюється їх збалансування та вирівнювання фінансової спроможності. Тому часто в науковій літературі і у законодавчій практиці для означення даної форми фінансової міжбюджетної допомоги застосовується термін "дотації вирівнювання" [8, с. 130].

Частково така ситуація викликана створенням штучної дотаційності місцевих бюджетів як результату існуючого порядку розподілу доходів між рівнями бюджетної системи. При цьому кошти, які на першому етапі розподілу вилучаються з місцевих бюджетів і формують доходну частину державного бюджету, в подальшому частково повертаються на місця у вигляді міжбюджетних трансфертів. За такої системи організації міжбюджетних відносин та розподілу доходів між рівнями бюджетної системи значно зменшується автономія місцевих бюджетів та підвищується їх залежність від центральних органів влади.

Недосконалість розрахунку розміру дотацій вирівнювання відмічають як науковці, так і практики, зазначаючи, що згідно з цією формулою:

— перевищення доходів бюджетів над витратами призводить до збільшення вилучень до державного бюджету. Відбувається "ефект заміщення", оскільки місцевим органам влади немає сенсу прагнути до збільшення доходів у зв'язку з тим, що приріст фактичних доходів місцевих бюджетів враховується при розрахунку трансфертів;

— відсутня зацікавленість місцевих органів влади у нарощуванні доходної бази у своїх регіонах (регіони-реципієнти розраховують на дотаційну підтримку у разі недостатності коштів, зібраних на території цих регіонів, регіони-донори намагаються знизити податковий потенціал, оскільки збільшення доходів призведе до податкового їх вилучення);

— виникає регіональний сепаратизм;

— об'єктивне фінансування економіки регіону або її пріоритетних секторів є неможливим;

— діюча система надання дотацій та субвенцій, не має ніякого відношення до вирівнювання територій в економічному та соціальному розрізах, оскільки кошти, які виділяються спрямовуються виключно на фінансове забезпечення мінімальних поточних видатків місцевих бюджетів [9, с. 38].

Досвід розвинених країн свідчить про те, що поряд із успішним використанням механізму міжбюджетних трансфертів у бюджетній системі держави доцільно застосовувати й інші фінансові інструменти міжбюджетних

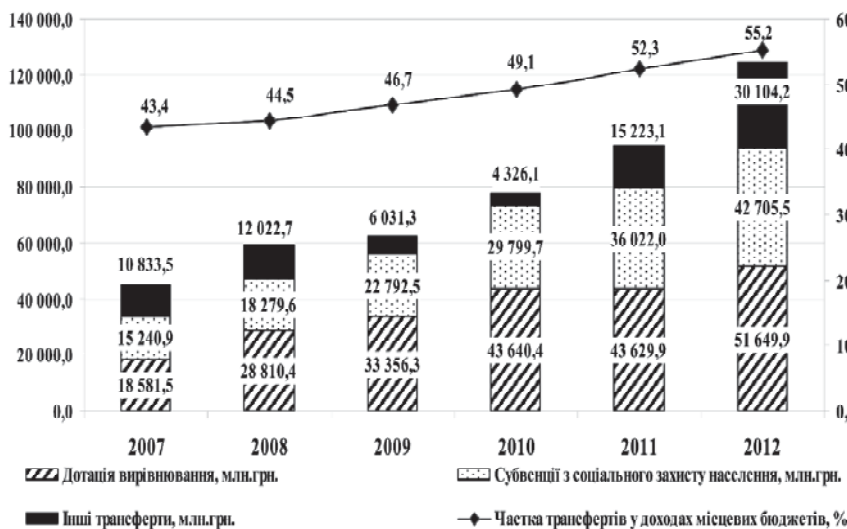


Рис. 2. Динаміка перерахування трансфертів, що передаються з державного бюджету до місцевих бюджетів України за 2007—2012 рр.

відносин [10]. Звуження міжбюджетних відносин лише до механізму міжбюджетних трансфертів, основну частку яких займають дотації вирівнювання, обмежує гнучкість бюджетної системи та знижує ефективність її функціонування.

Дослідження показує, що наявні відмінності у забезпеченні фінансовими ресурсами суб'єктів бюджетної системи не можна усунути застосовуючи лише податкові та бюджетно-розподільні важелі, вони не досягають своєї мети, якщо недостатній економічний розвиток територіальних громад. Неможливість проведення власної активної бюджетної політики щодо задоволення місцевих інтересів спричиняє зниження авторитету органів місцевого самоврядування, що ставить під сумнів перспективи розвитку демократичних відносин на місцевому рівні і в масштабах усієї країни. Виникає нагальна потреба у подальшому реформуванні бюджетної системи з метою децентралізації місцевих бюджетів. Практичне втілення бюджетної децентралізації, як підтверджує досвід розвинутих країн, означає, що органи місцевого самоврядування набувають більшої відповідальності і в їх розпорядження надходить більше коштів.

ВИСНОВКИ

Бюджетне регулювання відіграє ключову роль в системі державної допомоги бюджетам різних рівнів, але слід визнати, що на практиці майже не виконуються завдання міжбюджетного регулювання, особливо в частині формування фінансової самостійності місцевих бюджетів. Сучасна структура доходів місцевих бюджетів свідчить про високий ступінь централізації бюджетних ресурсів; низький рівень власних доходів місцевих бюджетів; значну частку трансфертів у доходах місцевих бюджетів; відсутність зв'язку між податками, які збираються на території, та видатками місцевого бюджету. Тенденції до централізації фінансових ресурсів в Україні суперечать загальній практиці децентралізації повноважень на користь органів місцевого самоврядування. Пошук нового комплексного підходу до системи фінансового забезпечення розвитку бюджетів регіонів надасть можливість створити умови для виконання на практиці завдань міжбюджетного регулювання, зокрема в частині формування доходів місцевих бюджетів.

Література:

1. Бюджетний Кодекс України від 08.07.2010 № 2456-VI: [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>
2. Податковий кодекс України від 02.12.2010 № 2755-VI: [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2755-17>
3. Моніторинг виконання Державного бюджету України за 2010—2012 рр. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.minfin.gov.ua/control/uk/publish/archive/main?cat_id=51703
4. Карпишин Н.І. Класичні принципи місцевого оподаткування: досвід і потенціал реалізації в Україні / Н.І. Карпишин, Н.В. Фесянова // Науковий вісник: Фінанси, банки, інвестиції. — 2012. — № 6. — С. 63—69.
5. Тищенко О.М. Теоретико-методичний аналіз аспектів регулювання міжбюджетних відносин / О.М. Тищенко, К.В. Голякова // Проблеми економіки. — 2012. — № 1. — С. 24—29.
6. Слухай С.В. Формування доходів місцевих бюджетів у контексті трансформації податкової системи / С.В. Слухай, Н.Я. Здерка // Фінанси України. — 2006. — № 5. — С. 11—20.
7. Місцеві бюджети. Моніторинг виконання за 2010-2012 рр. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.minfin.gov.ua/control/uk/publish/archive/main?cat_id=292741
8. Балацький Є.О. Бюджет міста у системі фінансів території: Монографія / Є.О. Балацький. — Суми: ДВНЗ "УА БС НБУ", 2011 — 302 с.
9. Воробйов Ю.М., Когут І.А. Формування фінансової стійкості місцевих бюджетів в умовах підвищення самостійності регіонів: Монографія — Мелітополь: Видавничий будинок ММД, 2012. — 249 с.
10. Парижак Н. Міжбюджетні відносини: оцінка і реформування / Н. Парижак // Економічний аналіз. — 2011. — Ч. 1. — Вип. 8. — С. 291—294.

References:

1. The Verkhovna Rada of Ukraine (2010), The Budget Code of Ukraine, available at: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2456-17> (Accessed 10 September 2013).
 2. The Verkhovna Rada of Ukraine (2010), Tax Code of Ukraine, available at: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2755-17> (Accessed 10 September 2013).
 3. The Ministry of Finance of Ukraine (2012), Monitoring the implementation of the State Budget of Ukraine, available at: http://www.minfin.gov.ua/control/uk/publish/archive/main?cat_id=51703 (Accessed 11 September 2013).
 4. Karpyshyn, N.I. and Fesianova, N.V. (2012), "Classical principles of local taxation: experience and potential implementation in Ukraine", *Naukovyj visnyk: Finansy, banky, investytsii*, vol. 6, pp. 63—69.
 5. Tyschenko, O.M. and Holiakova, K.V. (2012), "Theoretical and methodological aspects of the analysis of the regulation of intergovernmental relations", *Problemy ekonomiky*, vol. 1, pp. 24—29.
 6. Slukhaj, S.V. and Zderka, N.Ya. (2006), "The formation of local budgets in the context of the transformation of the tax system", *Finansy Ukrainy*, vol. 5, pp. 11—20.
 7. The Ministry of Finance of Ukraine (2012), Local budgets. Performance monitoring for the 2010-2012, available at: http://www.minfin.gov.ua/control/uk/publish/archive/main?cat_id=292741 (Accessed 12 September 2013).
 8. Balats'kyj, Ye.O. (2011), *Biudzhety mista u systemi finansiv terytorii* [The town of Public Finance System], DVNZ "UA BS NBU", Sumy, Ukraine.
 9. Vorobjov, Yu.M. and Kohut, I.A. (2012) *Formuvannya finansovoi stijkosti mistsevykh biudzhetyv v umovakh pidvyschennia samostijnosti rehioniv* [Formation of the financial sustainability of local budgets under increasing autonomy of the regions], Vydavnychyj budynok MMD, Melitopol', Ukraine.
 10. Paryzhak, N. (2011), "Intergovernmental relations: Assessment and Reform", *Ekonomichnyj analiz*, p. 1, vol. 8, pp. 291—294.
- Стаття надійшла до редакції 21.09.2013 р.*