

Механізми реформування міжбюджетних відносин в умовах економічної нестабільності

(Представлено: д.е.н., проф. Петрук О.М.)

Одним із найбільш актуальніших питань в сфері державного регулювання екологічної безпеки регіону в умовах економічної нестабільності є удосконалення системи міжбюджетного вирівнювання та пошуку ефективних моделей перерозподілу бюджетних коштів. В статті проведено аналіз сутності та особливостей міжбюджетних відносин в Україні. З метою визначення найбільш оптимального механізму міжбюджетного вирівнювання в роботі досліджено централізовану, децентралізовану та змішану моделі регулювання міжбюджетних відносин. Проведено аналіз змін в структурі податкових надходжень до державного та місцевих бюджетів, визначено основні переваги та загрози для суб'єктів господарювання зумовлених зростання рівня автономії місцевих органів влади. Зважаючи на низький рівень державного регулювання екологічної безпеки як засіб збереження рівноваги соціальних і природних структур, передумова формування регіональної стабільності в роботі запропоновано заходи удосконалення процесу реформування системи міжбюджетних відносин.

Ключові слова: міжбюджетні відносини; регіональний розвиток; місцевий бюджет; фінансові ресурси; децентралізація.

Постановка проблеми. В умовах економічної нестабільності, модернізації суспільних політичних та економічних відносин, значно актуалізуються питання формування ефективних механізмів державного стимулювання та регулювання економічної діяльності в регіоні, спрямованих на протидію деструктивному впливу факторів внутрішнього та зовнішнього середовища та створення сприятливих умов до забезпечення економічного зростання в країні.

Протягом останніх років система міжбюджетних відносин в Україні зазнала значних трансформацій – від традиційного безсистемного та необґрунтованого механізму міжбюджетного перерозподілу ресурсів до побудови ринкової системи бюджетного регулювання заснованої на ефективних методах та інструментах.

Для реалізації системи фінансових відносин між місцевими та центральними органами влади основним інструментом є міжбюджетні відносини. Їх ефективна реалізація є дієвим чинником економічного та політичного розвитку України. Саме тому вони постійно перебувають у процесі удосконалення, який спрямовується на вирішення завдань щодо забезпечення соціально-економічного зростання як окремих адміністративно-територіальних одиниць, так і всієї держави, усунення розбіжностей у рівнях розвитку регіонів і посилення фінансового забезпечення місцевого самоврядування.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Дослідженням питань реформування міжбюджетних відносин займалися такі вчені як: М.Азаров [5], С.Астіон [1], І.Боярко [3], О.Льота [3], О.Калетник [10], Г.Макаров [14], Ф.Ярошенко [5] та інші.

Питанням ефективної організації міжбюджетних відносин, крім вищезазначених, займаються Т.Боднарук [2], О.Заброцька [9], Н.Корень [11], М.Кульчицький [13].

Проте, незважаючи на значний плюралізм думок щодо сутності та ролі міжбюджетних відносин в процесі економічного розвитку регіону, етапів та напрямків їх реформування, питання вдосконалення взаємовідносин державного та місцевих бюджетів, в умовах фінансової нестабільності та адміністративно-територіальної реформи все ще залишаються не вирішеними, що актуалізує потребу подальших досліджень у цій сфері.

Метою дослідження є розвиток теоретичних підходів до підвищення ефективності організації міжбюджетних відносин в економічній системі України.

Викладення основного матеріалу. Зважаючи на те, що останніми роками в Україні проводиться адміністративно-територіальна реформа спрямована на децентралізацію влади, та враховуючи той факт, що кожен регіон України має властиві лише йому природні ресурси, національні й історичні риси, свою структуру господарства та рівень економічного розвитку, регіонам як головним суб'єктам економічних, політичних та соціальних відносин надано право самостійно вирішувати економічні проблеми, в т.ч. і самостійно здійснювати пошук, акумулювання та розподіл грошових коштів.

В цих умовах міжбюджетні відносини є одним із небагатьох інструментів, котрі через сукупність форм, моделей, методів, інструментів здійснюють вплив держави на регіони з метою стабілізації та стимулювання їх розвитку.

В Бюджетному кодексі України міжбюджетні відносини визначаються як відносини між державою, Автономною Республікою Крим та територіальними громадами щодо забезпечення відповідних бюджетів фінансовими ресурсами, необхідними для виконання функцій, передбачених Конституцією та законами України [4].

У світовій практиці виділяють три основні моделі регулювання міжбюджетних відносин:

1) централізована – реалізується державними органами влади (Міністерством фінансів України). В її основі лежить забезпечення однакових можливостей органів місцевої влади щодо отримання доходів та здійснення витрат;

2) децентралізована – полягає у наданні місцевим органам влади фінансової самостійності (у межах їх повноважень та можливостей);

3) змішана – як правило використовується у країнах з перехідною економікою та є перехідним етапом до децентралізованої моделі фінансового управління в регіоні.

Оптимальною вважають модель міжбюджетних відносин, яка передбачає рівень фінансової незалежності органів місцевого самоврядування за умови збереження бюджетної класифікації та порядку виконання і ведення бухгалтерського обліку й звітності. Україні необхідно знайти ефективні форми взаємодії державних та місцевих фінансів, за яких буде гарантовано фінансову незалежність місцевих рад та ефективність використання фінансів [12].

Система міжбюджетних трансфертів є багатофункціональною та комплексною за своєю структурою системою розподілу фінансових ресурсів.

Існуюча в Україні протягом тривалого часу модель міжбюджетних відносин, основні риси якої були успадковані від адміністративно-командної системи управління, характеризувалася значною централізацією процесів формування та розподілу бюджетних коштів та суттєво обмежувала місцеві органи влади в реалізації своїх повноважень щодо забезпечення екологічного, соціального та економічного розвитку регіону.

Як свідчить практика бюджетного регулювання, збільшення обсягів дотаційних ресурсів призводило до незацікавленості органів місцевого самоврядування в пошуку додаткових джерел доходів бюджетів для фінансування власних та закріплених повноважень, зниження ефективності використання одержаних коштів і, як наслідок, до низької результативності всієї системи міжбюджетних відносин [10, с. 123].

2015 рік характеризується суттєвими змінами бюджетного та податкового законодавства, спрямованими на підвищення рівня фінансової стабільності та автономії місцевих бюджетів. Саме прийняті 28 грудня 2014 р. зміни до Бюджетного кодексу України стали в основі перерозподілу повноважень між різними рівнями влади та передачі частини доходів обласних та районних бюджетів до складу бюджетів міст, сіл, селищ.

Крім того, важливого значення має розширення переліку джерела отримання доходів, що не враховуються під час розрахунку обсягу міжбюджетних трансфертів. До їх складу належать: плата за землю, єдиний податок для суб'єктів малого підприємництва, плата за торговельний патент на здійснення деяких видів підприємницької діяльності, фіксований податок на доходи фізичних осіб від підприємницької діяльності, надходження адміністративних штрафів. Крім того, важливого значення має введення податку на нерухоме майно та зарахування його до складу місцевих податків і зборів. Систематизація змін до податкового законодавства наведена в таблиці 1.

Таблиця 1

Розподіл податків і зборів між бюджетами різних рівнів [15]

Податкові платежі	До внесення змін	Після внесення змін
Податок на доходи фізичних осіб	75 % податкових надходжень – до місцевих бюджетів, 25 % – до обласних бюджетів.	60 % податкових надходжень – до бюджетів міст обласного значення, 15 % – до місцевих бюджетів, 25 % – до державного бюджету.
Податок на прибуток підприємств	100 % – до державного бюджету. 100 % податку на прибуток підприємств комунальної власності до місцевих бюджетів.	90 % – до державного бюджету, 10 % – до місцевих та обласних бюджетів. 100 % податку на прибуток підприємств комунальної власності до місцевих бюджетів.
Екологічний податок	35 % податкових надходжень – до місцевих бюджетів, 65 % – до державного.	25 % податкових надходжень – до місцевих бюджетів, 55 % – в обласні, 20 % – до державного.
Державне мито	100 % до місцевих бюджетів	100 % до місцевих бюджетів
Плата за землю	Загальнодержавний податок	Місцевий податок

Довідка: *систематизовано автором

Крім змін в доходній частині бюджетів, внесено зміни і до порядку розподілу коштів державного та місцевих бюджетів. Так, зокрема суттєво змінився і механізм фінансового забезпечення екологічного розвитку регіонів у розрізі сплати та розподілу екологічних податків та зборів.

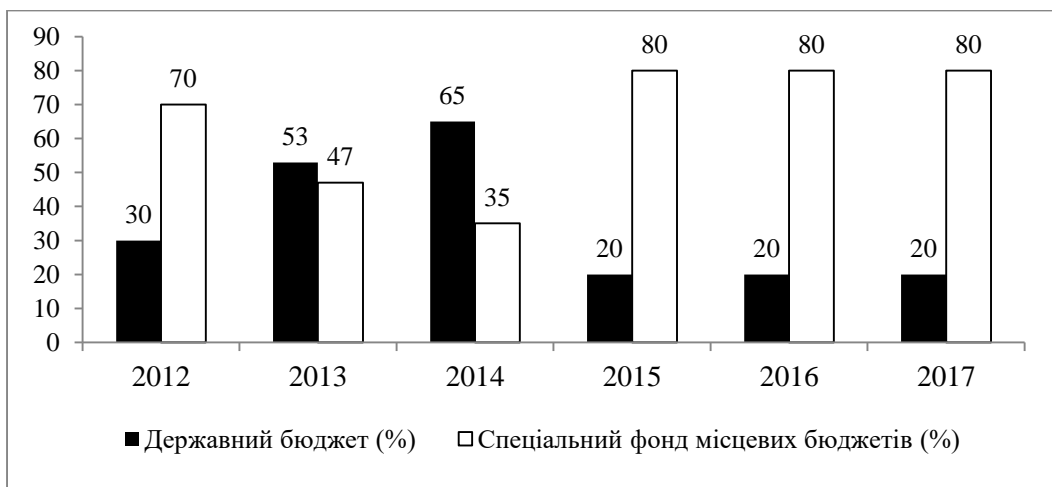


Рис. 1. Динаміка зміни розподілу надходжень від екологічного податку у 2012–2017р. [6]

Аналіз наведених даних дозволяє зробити висновки про суттєве зростання частки податків та зборів, що акумулюються у державному бюджеті. Крім того, більша частина грошових коштів зосереджується саме у загальному фонді державного бюджету.

Однак, не зважаючи на значні зміни в структурі розподілу коштів між бюджетами різних рівнів, та зростання обсягу ресурсів, а відповідно і рівня фінансової автономії місцевих бюджетів, реалізації політики децентралізації може спричинити ряд загроз та ризиків як для окремих суб'єктів господарювання так і для регіонів в цілому. До таких загроз можна віднести:

- загрози пов'язані з об'єднанням територіальних громад, що призводять до розмиття кордонів між регіонами, поглиблення нерівномірності розподілу продуктивних сил, виробничих потужностей, тощо;
- ризики системи управління. Посилення фінансової автономії місцевих органів влади, призводить до послаблення державного контролю за якістю надання публічних послуг та виконання органами місцевого самоврядування власних та делегованих повноважень;
- формування об'єднаних територіальних громад, може призвести до зниження ефективності регіонального менеджменту, зумовленого низьким рівнем компетентності посадових осіб [14].

Висновки та перспективи подальших досліджень. Результати проведеного аналізу дозволили зробити висновок про необхідність удосконалення системи міжбюджетних відносин в Україні та пошуку оптимальних моделей взаємодії органів влади на всіх рівнях. Ключовими заходами, на наш погляд, котрі сприятимуть покращенню процесу реформування системи міжбюджетних відносин є:

- удосконалення системи нормативно-правового забезпечення. Це дозволить органам місцевої влади додатково залучати позабюджетні кошти, зокрема за рахунок запозичень та зростання частки доходів від комунального майна в загальній структурі надходжень;
- перехід до системи цільового надання міжбюджетних трансфертів. Це дозволить контролювати напрями використання коштів, що передаються до місцевих бюджетів. Надання коштів на фінансування конкретних заходів дозволить відслідковувати напрями та ефективність їх використання та здійснювати співставлення затрат та результатів від їх використання;

Список використаної літератури:

1. Астіон С. Вдосконалення правового регулювання міжбюджетних відносин в Україні в сучасних умовах / С.Астіон // Національний юридичний журнал: теорія і практика. – 2014. – № 2. – С. 63–68.
2. Боднарук Т.Г. Ефективність трансфертної політики в системі міжбюджетних відносин / Т.Г. Боднарук // Актуальні проблеми економіки. – 2008. – № 5 (83). – С. 146–153.
3. Боярко І.М. Місцеві бюджети у забезпеченні соціально-економічного розвитку міста : монографія / І.М. Боярко, О.В. Люта, Н.Г. Пігуль. – Суми : ПВКП Корпункт, 2012. – 92 с.
4. Бюджетний Кодекс України : № 2456-17 : станом на 01.11.2017 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>.
5. Бюджетна політика у контексті стратегії соціально-економічного розвитку України : монографія / М.Я. Азаров, Ф.О. Ярошенко, В.Г. Бодров та ін. – К., 2004. – 400 с.
6. Державна казначейська служба України: виконання Державного бюджету [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.treasury.gov.ua/main/uk/doccatalog/list?currDir=146477>.

7. Дрозд В. Міжбюджетні відносини різних рівнів у фінансовій системі України / В.Дрозд, С.Балацький, А.Капустін // Науково-практичні концепції та програми. – 2011. – № 2. – С. 10–19.
8. Жих В. Куди йдуть гроші від екологічного податку / В.Жих [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.poryad.com/?p=189>.
9. Заброцька О.В. Бюджетний федералізм як основа модернізації міжбюджетних відносин в Україні / О.В. Заброцька // Матеріали науково-практичної конференції за міжнародною участю «Модернізація системи державного управління: теорія та практика». – Львів : Видавництво ЛРІДУ, 2014. – С. 95–102.
10. Калетник О.В. Міжбюджетні трансферти в умовах бюджетної децентралізації в Україні / О.В. Калетник // Студентський Вісник національного університету водного господарства та природокористування. – 2016. – № 1 (6). – С. 122–125.
11. Корень Н.В. Міжбюджетні відносини в умовах бюджетної децентралізації в Україні / Н.В. Корень // Статистика України. – 2016. – № 1. – С. 27–33.
12. Криштоф Н.С. Міжбюджетні відносини в системі державного регулювання економіки України на сучасному етапі розвитку / Н.С. Криштоф // Державне управління: теорія та практика. – 2013. – № 1 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://academy.gov.ua/ej/ej17/PDF/12.pdf>.
13. Кульчицький М.І. Механізм реформування міжбюджетних відносин в умовах адміністративно-територіальної реформи в Україні. Ч. 2 / М.І. Кульчицький, О.В. Заброцька // Формування ринкової економіки в Україні. – 2011. – Вип. 23. – С. 76–79.
14. Макаров Г.В. Очікувані ризики у процесі децентралізації влади в Україні. Аналітична записка / Г.В. Макаров ; Нац. ін.-т стратегічних досліджень при Президенті України. – 2017 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.niss.gov.ua/articles/1021.
15. Податковий кодекс України : станом на 02.12.2010 : № 2755-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?page=1&nreg=2755-17>.

References:

1. Astiion, S. (2014), «Vdoskonalennja pravovogo reguljuvannja mizhbjudzhetnyh vidnosyn v Ukraini v suchasnyh umovah», *Natsional'nyy yuridicheskij zhurnal: teoriya i praktika*, No. 2, pp. 63–68.
2. Bodnaruk, T.G. (2008), «Efektyvnist' transfertnoi' polityky v systemi mizhbjudzhetnyh vidnosyn», *Aktual'ni problemy ekonomiky*, No. 5 (83), pp. 146–153.
3. Boyarko, I.M., Luta, A.V. and Pygule, N.G. (2012), *Miscevi bjudzhetny u zabezpechenni social'no-ekonomichnogo rozvytku mista*, PVKP Korpunkt, Sumy, 92 p.
4. Verkhovna Rada Ukrainy (2017), «Bjudzhetnyj Kodeks Ukrainy», N 2456-17, available at: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>
5. Azarov, M.Ya., Yaroshenko, F.O., Bodrov, V.G. and others (2004), *Bjuzhetna polityka u konteksti strategii' social'no-ekonomichnogo rozvytku Ukrainy*, monografija, Kyiv, 400 p.
6. Derzhavna kaznachejs'ka sluzhba Ukrainy (2017), «Vykonannja Derzhavnogo bjudzhetu», available at: <http://www.treasury.gov.ua/main/uk/doccatalog/list?currDir=146477>
7. Drozd, V., Balatsky, E., Kapustin, A. (2011), «Mizhbjudzhetni vidnosyny riznyh rivniv u finansovij systemi Ukrainy», *Naukovo-praktychni koncepcii' ta programy*, No. 2, pp. 10–19.
8. Zhykh, V. (2017), «Kudy jdut' groshi vid ekologichnogo podatku», available at: <http://www.poryad.com/?p=189>
9. Zabrotska, O.V. (2014), «Bjudzhetnyj federalizm jak osnova modernizacii' mizhbjudzhetnyh vidnosyn v Ukraini», *Materialy naukovo-praktychnoi' konferencii' za mizhnarodnoju uchastju «Modernizacija systemy derzhavnogo upravlinnja: teoriya ta praktyka»*, Lviv, pp. 95–102.
10. Kaletnik, O.V. (2016), «Mizhbjudzhetni vidnosyny v umovah bjudzhetnoi' decentralizacii' v Ukraini», *Students'kyj Visnyk nacional'nogo universytetu vodnogo gospodarstva ta pryrodokorystuvannja*, No. 1 (6), pp. 122–125.
11. Koren, N.V. (2016), «Mizhbjudzhetni vidnosyny v umovah bjudzhetnoi' decentralizacii' v Ukraini», *Statystyka Ukrainy*, No. 1, pp. 27–33.
12. Kryshtof, N.S. (2013), «Mizhbjudzhetni vidnosyny v systemi derzhavnogo reguljuvannja ekonomiky Ukrainy na suchasnomu etapi rozvytku», *Derzhavne upravlinnja: teoriya ta praktyka*, available at: <http://academy.gov.ua/ej/ej17/PDF/12.pdf>
13. Kulchitsky, M.I. and Zabrotskaya, O.V. (2011), «Mehanizm reformuvannja mizhbjudzhetnyh vidnosyn v umovah administratyvno-terytorial'noi' reformy v Ukraini», *Formuvannja rynkovoї ekonomiky v Ukraini*, No. 23, pp. 76–79.
14. Makarov, G.V. (2017), «Ochikuvani ryzyky u procesi decentralizacii' vlady v Ukraini. Analitychna zapyska», available at: www.niss.gov.ua/articles/1021
15. Verkhovna Rada Ukrainy (2010), «Podatkovyj kodeks Ukrainy», N 2755-VI, available at: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?page=1&nreg=2755-17>

Федченко Костянтин Анатолійович – аспірант Сумського державного університету.

Наукові інтереси:

- фінансове забезпечення сталого розвитку регіонів;
- державне регулювання екологічної політики регіону.

E-mail: kons.fedchenko@gmail.com.

Стаття надійшла до редакції 20.11.2017.