

Приходько Я. М., аспірантка УДУФМТ

**СУТНІСТЬ ПОДАТКОВОГО ФЕДЕРАЛІЗМУ**

*Розглянуто сутність податкового федералізму. Дано характеристику основних складових податкового федералізму, проаналізовано взаємозв'язок між ними. Розглянуто використання податкового федералізму у вітчизняній та зарубіжній фіскальній практиці.*

**Ключові слова:** федералізм, податковий федералізм, бюджетна система, податки, фіскальна система.

Літ. 15.

Приходько Я. М., аспірантка УГУФМТ

**СУЩНОСТЬ НАЛОГОВОГО ФЕДЕРАЛИЗМА**

*Рассмотрена сущность налогового федерализма. Дана характеристика основных составляющих налогового федерализма, проанализирована взаимосвязь между ними. Рассмотрено использование налогового федерализма в отечественной и зарубежной фискальной практике.*

**Ключевые слова:** федерализм, налоговый федерализм, бюджетная система, налоги, фискальная система.

*Prykhodko I. M., PhD student of department  
International finances UGUFMT*

**ESSENCE OF TAX FEDERALISM**

*Description of basic constituents of tax federalism is given, intercommunication is analysed between them. The use of tax federalism is considered in home and foreign fiscal practice.*

**Keywords:** federalism, tax federalism, budgetary system, taxes, fiscal system.

**Постановка проблеми.** Важливість економічної сфери для громадського життя в контексті євроінтеграційної стратегії України, розвиток пріоритетних векторів міжнародних економічних відносин актуалізує вивчення в Україні зарубіжного досвіду щодо створення стабільної національної податкової системи з використанням переваг, що є в податкових системах країн з федеративним устроєм.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Питання визначення податкового федералізму та його практичного застосування останнім часом актуалізуються в науковій спільноті в контексті розвитку національних податкових систем в умовах посилення інтеграційних процесів у світовій економіці.

Серед науковців, які зробили значний внесок у вирішенні цієї проблематики – Л. Фрідмен, Р. Даніелс, А. Яценко, Л. Енгиборян. Серед вітчизняних наукових досліджень вирізняються праці Л.Миргородської, С.Слухай та ін. Та незважаючи на пильну увагу до цього питання з боку фахівців, поняття «податковий федералізм» визначено не в повній мірі.

**Мета статті** – визначення сутності та специфіки податкового федералізму.

**Виклад основного матеріалу.** Для з'ясування сутності податкового федералізму найбільш раціональним буде визначення та уточнення категорії «федералізм» для фіскальної сфери. У сучасній науковій літературі звертається увага на відносність та умовність цього поняття. Можна виділити декілька тлумачень цього поняття.

Як писав американський правознавець Л. Фрідмен, «федеральна система – це така форма організації урядової і правової систем, коли центральний загальнонаціональний уряд розподіляє владу між штатами, областями або окремими землями, кожна з яких деякою мірою є суверенною у своїх правах» [12, с. 105].

Російський правознавець А. С. Яценко вважає, що «у федеративній державі центральна й місцева влада не стоять поруч одна з одною, як це вважала класична теорія розподілу суверенітету, і не розташовуються одна над одною, як це схильна стверджувати унітарна теорія, а

є одна з однієї й одна в одній. У федеральному союзі центральний і місцевий уряди повинні бути не протиставлені один одному, а примирені у вищій єдності» [14, с. 347].

Відомий політолог Р. Енгиборян зауважував, що федералізм – «це теорія і практика будівництва, функціонування і розвитку не тільки власне федеративних держав (хоча це, безсумнівно, ядро, головна частина федералізму), але і конфедерацій та деяких інших міждержавних об'єднань, в умовах яких можуть розвиватися і, як показує історичний досвід, дійсно нерідко розвиваються процеси федералізації» [6].

Наведені погляди дозволяють нам увести наступну дефініцію поняття «федералізм» – це форма державного устрою, в основі якого лежить об'єднання декількох держав (національно-державні або адміністративно-територіальні утворення) в єдину державу (федерацію) із загальними законодавством, громадянством, єдиними принципами взаємовідносин суб'єктів федерації з федеральною владою.

На сучасному етапі є дуже багато сфер застосування поняття «федералізм» у суспільній практиці. Податковий федералізм розглядає проблеми розмежування податкових повноважень між органами влади різних рівнів в умовах федеративної форми державного устрою. В економіці застосовують поняття фіскальний, бюджетний та бюджетно-податковий федералізм, проте всі вони є синонімами поняття «податковий федералізм». Розглянемо кожне з них, щоб побачити відмінності та схожі риси їх вживання в економічній літературі.

Учений А. Швецов стверджує, що «в строго науковому сенсі теорії податкового федералізму, так само, як і канонічного визначення поняття, не існує» [13]. Одні з основоположників теорії бюджетного федералізму Р. Масгрейв і У. Оутс [15] вказують, що основним об'єктом її вивчення є визначення функцій різних рівнів державної влади та відповідних фіскальних інструментів, що дозволяють їй виконувати ці функції. Російський науковець Е. Бушмин вважає, що бюджетний федералізм – це поділ відповідальності федерального, регіонального та місцевого рівнів влади за вирішення конкретних економічних і соціальних проблем відповідно до федеративного устрою країни; розмежування на цій основі доходів і видатків бюджетів різних рівнів [2]. О. Богачова стверджує, що бюджетний федералізм – це поділ повноважень між федеральними та регіональними властями у фінансовій сфері, заснованої на пріоритеті федерації [1]. Л. Миргородська наголошує, що бюджетний федералізм – це форма бюджетного устрою у федеративній державі, яка передбачає реальну участь усіх ланок бюджетної системи в єдиному бюджетному процесі, в рівній степені орієнтованому і на врахування інтересів всіх учасників бюджетного процесу [8]. В. Коков бачить бюджетний федералізм як форму організації внутрішніх міжурядових фінансових відносин, для якої притаманні такі відмінні риси:

- чіткий розподіл витрат різних рівнів влади та надання їм можливості самостійно формувати власну доходну базу;
- міжурядові фінансові відносини повинні будуватися на основі договірно-правових форм їх організації;
- наявність механізмів організації цих взаємин не тільки з боку центральних органів влади, а й регіональної та місцевої [7].

Отже, російські вчені бюджетним федералізмом називають систему податково-бюджетних взаємин органів влади різних рівнів на всіх стадіях бюджетного процесу [11; 5, с. 171].

За іншим визначенням, бюджетний федералізм – це принцип побудови бюджетних відносин, що дозволяє в умовах самостійності кожного бюджету сполучити інтереси Федерації з інтересами як кожного її суб'єкта, так і органів місцевого самоврядування [3, с. 613].

Податковий федералізм можна розглядати як самостійний елемент або напрям податкової політики, що є водночас невід'ємним елементом бюджетно-податкового федералізму. Бюджетно-податковий федералізм – це форма забезпечення єдності і, одночасно, самостійності бюджетів різних рівнів відповідно до їхніх функцій і повноважень, заснована на чітких, законодавчо закріплених нормах. Податковий федералізм – законодавче встановлення рівноправних відносин між федеральним центром і суб'єктами Федерації при формуванні доходів

бюджетів усіх рівнів, що досягається за рахунок оптимального поєднання їх податкового потенціалу, виконуваних фінансово-господарських, соціальних функцій і наявних суспільно необхідних потреб. Федералізм передбачає існування ефективної виконавчої дисципліни з предметів компетенції федерального центру. Водночас федералізм немислимий без широкої самостійності і відповідальності суб'єктів федерації в реалізації їх прав і повноважень. Самостійність влади (і муніципальної, і регіональної, і федеральної) передбачає не тільки право відповідних органів приймати рішення з питань своєї компетентності, а й обов'язок вирішувати ці питання. Невід'ємною частиною самостійності є відповідальність за результати своєї діяльності.

На думку У. Оутса, фіскальний федералізм ґрунтується на розумінні того, які функції й інструменти найкращим чином мають використовуватися на центральному, а які – на місцевому рівні публічного управління (government) [15].

Наведемо дві моделі податкового федералізму – децентралізовану і централізовану і виявимо ознаки, що притаманні кожній з них.

### *Моделі податкового федералізму*

1. Децентралізована модель застосована в США. Дана модель характеризується великою фіскальною автономією регіональної та місцевої влади, слабкістю зв'язків між різними рівнями влади; центральна влада фактично не переймається проблемами фінансового вирівнювання, мало зважає на фіскальні дисбаланси в розвитку окремих територій. Місцева влада за такої моделі має покладатися передусім на власні сили й ресурси.

Ознаками децентралізованої моделі є:

- невтручання держави в бюджетний процес муніципалітетів і регіонів;
- чітке законодавче розмежування видаткових повноважень між різними рівнями управління;
- дотримання інтересів членів територіальних громад та їхніх об'єднань з урахуванням цілей уряду;
- цілеспрямований розвиток фінансової незалежності місцевого самоврядування;
- здійснення розподілу доходних джерел на підставі бюджетних угод;
- незалежність від форми державного устрою.

Звичайно, що питання існування бюджетного федералізму тісно пов'язане з децентралізацією влади, розширенням регіональної та місцевої фіскальної автономії. Позитивними рисами такої моделі можна вважати сприяння розвитку і стійкості інститутів ринкової економіки. Але водночас за такої моделі дещо ускладненою є координація дій уряду для досягнення макроекономічних цілей і забезпечення балансу фінансових можливостей у державі.

2. Централізована модель притаманна таким країнам як Австрія, ФРН, Скандинавські країни. Її основними характеристиками є тісна співпраця різних рівнів влади, активна політика центральної влади в питаннях подолання фіскальних дисбалансів на різних рівнях управління та фінансове вирівнювання. Центральна влада активно піклується про забезпечення єдиних стандартів суспільних послуг у межах усієї території держави.

Централізована модель бюджетно-податкового федералізму, на відміну від децентралізованої моделі, характеризується тісним співробітництвом різних рівнів влади. У цих моделях органи державного управління активно залучені до процесу забезпечення єдиних стандартів державних послуг в межах всієї території країни.

До основних ознак централізованої моделі міжбюджетних відносин належать:

- обмеженість прав місцевих органів у формуванні власних бюджетів;
- відсутність або формальна наявність розподілу функціональних обов'язків між ланками державного управління;
- підпорядкування регіональних інтересів національним потребам;
- авторитарне розподілення з боку держави податкових повноважень і надання фінансової допомоги місцевим органам влади;
- залежність від державного устрою.

Позитивними рисами такої моделі є єдність організації управління, організаційна спроможність бюджетної системи командної економіки, спрямованість фінансових ресурсів на прискорення досягнення поставлених цілей тощо. Проте централізована модель організації міжбюджетних відносин не зважає на інтереси окремих громадян і соціальних груп, а місцеві органи влади не зацікавлені в розвитку власної доходної бази.

### ***Принципи податкового федералізму***

Світова практика свідчить, що система міжбюджетних взаємовідносин будується з урахуванням чотирьох принципів. Дамо коротку характеристику кожного з них:

– єдність загальнодержавних інтересів і інтересів населення, що проживає на окремих територіях суб'єктів федерації чи муніципальних утворень, являється свого роду основою збалансованості інтересів усіх рівнів влади з бюджетних питань;

– поєднання ознак різних моделей використовується при розмежуванні бюджетно-податкових повноважень, витрат і доходів, розподілі й перерозподілі останніх в консолідовані регіональні бюджети на об'єктивній основі, що в свою чергу підвищує рівень ефективності використання Державного бюджету;

– самостійність бюджетів, спрямована на підвищення відповідальності органів влади кожного рівня за збалансованість бюджету, бюджетну забезпеченість, виходячи з податкового потенціалу на відповідній території, маючи на увазі надання їм необхідної для цього податкової ініціативи;

– участі регіонів у формуванні бюджетно-податкової політики, коли райони виконують певні функції не тільки в формуванні, але й використанні та реалізації держави, включаючи міжбюджетні відносини.

Тільки сукупність усіх чотирьох основних принципів бюджетного (податкового) федералізму може забезпечити найповнішу його реалізацію [9]. За висновком українського дослідника В. Рибачка, принципи бюджетного федералізму спрямовані на досягнення раціонального розподілу повноважень і обмежених ресурсів між різними рівнями влади й дотримання балансу інтересів споживачів суспільних благ, платників податків та урядовців. Замість цього, вважає фахівець, в Україні практикується в деяких відношеннях ще більш централізований підхід до управління територіальним розвитком, ніж навіть той, що був характерний для планового господарства колишнього СРСР [10].

### ***Інструменти податкового федералізму***

У вітчизняній практиці використовуються певні інструменти податкового федералізму, за допомогою яких і можливі міжбюджетні відносини.

Міжбюджетні взаємовідносини – це форма взаємозв'язків і взаємозалежностей між окремими ланками системи місцевих бюджетів, а також між місцевими бюджетами та Державним бюджетом України. Вони є головним елементом системи міжурядових фінансових відносин.

Наведемо коротку характеристику інструментів міжбюджетних взаємин:

– власні доходи – це доходи, що належать місцевому органу влади, формуються на підвідомчій йому території на основі рішень цього органу;

– закріплені доходи – це доходи, що повністю або певною частиною на довгостроковій основі закріплюються за тим чи іншим бюджетом;

– регульовані доходи – це доходи, які на пайовій основі розподіляються між усіма ланками бюджетної системи України. Нормативи відрахувань від регульованих доходів до бюджетів встановлюють (у %) пропорції розподілу цих доходів між різними рівнями бюджетної системи. Нормативи відрахувань від регульованих доходів до бюджетів областей, міст Києва і Севастополя розраховуються Міністерством фінансів України і за поданням Кабінету Міністрів України щорічно затверджуються Верховною Радою в Законі України "Про Державний бюджет". Нормативи відрахувань від регульованих доходів до бюджетів районів у містах, міст районного підпорядкування, сільських і селищних рад затверджуються відповідними міськими та районними радами;

– дотації – кошти, що передаються з Державного бюджету місцевим бюджетам або з місцевих бюджетів вищого рівня місцевим бюджетам нижчого рівня безповоротно для збалансування їхніх доходів і видатків;

– субвенції – кошти, що надаються місцевим бюджетам з Державного бюджету або з місцевих бюджетів вищого рівня на фінансування цільових видатків і підлягають поверненню в разі їх нецільового використання;

– субсидії – кошти, які надаються з Державного бюджету місцевим бюджетам або з місцевих бюджетів вищого рівня місцевим бюджетам нижчого рівня на фінансування цільових видатків;

– внески до Державного бюджету України – це кошти, що передаються адміністративно-територіальними одиницями до держбюджету в обсягах, визначених Законом про Державний бюджет;

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

– міжбюджетні взаєморозрахунки є інструментом перерозподілу фінансових ресурсів між рівнями бюджетної системи в процесі виконання Державного і місцевих бюджетів [4].

### ***Ознаки податкового федералізму***

За допомогою ряду наступних ознак можна більш детально охарактеризувати феномен податкового федералізму:

– стійка система дій в бюджетному процесі, які, як правило, мають формально виражений або, інакше кажучи, юридично визначений характер. Як правило, основні напрями державної політики в галузі податкових відносин, які можуть міститися в актах ненормативного характеру (наприклад, в бюджетному посланні Президента, урядових програмах тощо), знаходять своє детальне втілення в нормах права і тих механізмах, які дозволяють забезпечувати їх реалізацію;

– владно-договірна організація відносин, що виникають між різними рівнями державної влади та органами місцевого самоврядування. Це означає, що принцип федералізму, з одного боку, передбачає наявність державно-владного елемента. Водночас він передбачає й певне обмеження прав федерального центру на користь детально певної самостійності органів державної влади регіонального рівня та органів місцевого самоврядування;

– взаємна відповідальність між усіма учасниками бюджетних-податкових відносин. Ця ознака тісно пов'язана з принципом владно-договірних відносин у федеративній державі і передбачає використання різних способів легального примусу учасників податкових відносин до виконання своїх обов'язків у цій сфері. Певне домінування федерального центру в умовах асиметричного розвитку складових його частин є об'єктивно обумовленим, тому що це дозволяє проводити «політику стримування» посередництвом різних законних методів і механізмів і не допускати зловживань з боку регіональної влади своїми повноваженнями в податково-бюджетній сфері. Однак це не означає, що федеральний центр не несе відповідальності за невиконання або неналежне здійснення покладених на нього обов'язків. Можливість державного примусу федеральних органів до виконання своїх обов'язків є одним з основних елементів при проведенні єдиної державної політики у фінансовій і податковій сфері. З іншого боку, в умовах високоорганізованої федерації роль договірних відносин істотно підвищується, тому що зростає рівень усвідомлення всіма учасниками цього процесу необхідності паритетного характеру взаємин як обов'язкової умови для нормального розвитку держави;

– розмежування бюджетно-податкових повноважень між органами державної влади різних рівнів та органами місцевого самоврядування, яке дозволяло б максимально забезпечувати однакове дотримання прав і свобод людини і громадянина, незалежно від того, на території якого з суб'єктів федерації він здійснює економічну діяльність або проживає. Тісно пов'язаний з ці-

єю ознакою принцип економічної рівності громадян, які проживають на території федерації, незалежно від місця проживання та рівня соціально-економічного розвитку регіону.

Проте слід враховувати той факт, що принцип економічної рівності більшою мірою передбачає встановлення єдиних мінімально соціальних стандартів в суб'єктах федерації, незалежно від рівня їх соціально-економічного розвитку [10].

**Висновки.** Огляд моделей, принципів, інструментів та ознак дозволяє зробити висновок про те, що під податковим федералізмом доцільно розуміти єдину систему заходів, спрямованих на справедливий розподіл податкових повноважень між різними рівнями державної влади та місцевим самоврядуванням, задля досягнення балансу інтересів бюджетів різних рівнів влади, а також дотримання прав і свобод людини.

При цьому податковий федералізм передбачає таке розмежування податкових повноважень, яке, з одного боку, забезпечувало би бюджети різних рівнів джерелами фінансування, що дозволяють зазначеним органам виконувати конституційно й законодавчо визначені функції, а з іншого – можливість за допомогою правового регулювання в сфері оподаткування широкого впливу на суспільні відносини.

### Література

1. Богачева О. Становление российской модели бюджетного федерализма // Вопросы экономики. – 1995. – №8. – С. 30–40.
2. Бушмин Е. В. Совершенствовать систему бюджетно-налогового федерализма // Финансы. – 1998. – №11. – С. 3–6.
3. Бюджетная система Российской Федерации [учебник] / под ред. М. В. Романовского, О. В. Врублевской. – М. : Юрайт, 2000. – 615 с.
4. Владимиров К.М. Місцеві фінанси: навч. посіб. / К. М. Владимиров, Н. Г. Чуйко, О. Ф. Рогальський. – Херсон : Олді-плюс, 2006. – 352 с.
5. Годин А.М. Бюджет и бюджетная система Российской Федерации : [учеб. пособие.] /А. М. Годин, И. В. Подпорина. – М. : Изд. дом «Дашков и Ко», 2001. – 272 с.
6. Енгиборян Р. В., Тадевосян Э. В. «Конституционное право»: Учебник для вузов М. ЮРИСТЪ 2000 [Электронный ресурс] – Режим доступа: <http://www.bibliotekar.ru/konstitucionnoe-pravo-1/130.htm>.
7. Коков В., Любимцев Ю. Бюджетный федерализм: проблемы и перспективы // Экономист. – № 11. – 1996.
8. Миргородська Л. О. Фінансові системи зарубіжних країн: [навчальний посібник]/ Л. О. Миргородська. – К.: Центр навчальної літератури, 2003. – 240 с. 10. Податкова політика та правове регулювання оподаткування в Росії / М.Н. Карасьов. – М.: ТОВ «Вершина», 2005.
9. Рибак В.В. Регулювання процесів ринкової трансформації системи доходів місцевого самоврядування : Автореф. дис. ... д-ра екон. наук : 08.02.03 / В.В. Рибак ; НАН України, Ін-т економіки пром-сті. – Донецьк, 2001. – 35 с.
10. Рибак В. Проблеми розвитку бюджетного федералізму в Україні у світлі світового досвіду / В. Рибак // Схід. – 1997. – № 1. – С. 17–20.
11. Слухай С. В. Міжурядові трансферти в умовах системної економічної трансформації : дис. ... д. е. н. : 08.01.01 / Київський національний ун-т ім. Тараса Шевченка. – К., 2005. – 495 с.
12. Фридмен Л. Введение в право / Л. Фридмен – М.: Прогресс, 1992. – 322 с.
13. Швецов А. Стереотипы и реалии российского бюджетного федерализма // Вопросы экономики. – №1. – 2000. – С. 71–87.
14. Яценко А. Философия права Владимира Соловьева. Теория федерализма. Опыт синтетической теории права и государства / А. С. Яценко. – СПб, 1999.
15. Oates W. E. On the evolution of fiscal federalism: theory and institutions / W. E. Oates //National Tax Journal. – Vol. 61. – June 2008. – P. 313.

*Стаття надійшла до редакції 27.10. 2013 р.*