

Розвиток податкової децентралізації в Україні

Найденко О.Є.

кандидат економічних наук, доцент
Харківського національного економічного університету
імені Семена Кузнеця

Арутюнян Р.Ю.

студент
Харківського національного економічного університету
імені Семена Кузнеця

У статті розглянуто історичний аспект становлення децентралізації, розглянуто різноманітність видів децентралізації, впровадження податкової децентралізації в Україні. Здійснено аналіз надходжень до зведеного, державного та місцевих бюджетів України та сформульовано висновки щодо розглянутих матеріалів.

Ключові слова: податкова децентралізація, децентралізація, деконцентрація, деволюція, місцеві бюджети.

Найденко А.Е., Арутюнян Р.Ю. РАЗВИТИЕ НАЛОГОВОЙ ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИИ В УКРАИНЕ

В статье рассмотрены исторический аспект становления децентрализации, разнообразие существующих видов децентрализации, внедрение налоговой децентрализации в Украине. Осуществлен анализ поступлений в сводный, государственный и местный бюджеты Украины и сделаны выводы относительно рассмотренных материалов.

Ключевые слова: налоговая децентрализация, децентрализация, деконцентрация, деволюция, местные бюджеты.

Naydenko O.E., Arutiunian R.Y. DEVELOPMENT OF TAX DECENTRALIZATION IN UKRAINE

The article considers the historical aspect of the development of decentralization, examines the diversity of existing types of decentralization, introduces tax decentralization into the development of Ukraine, analyzes the revenues to the consolidated, state and local budgets of Ukraine, and makes conclusions regarding the materials under consideration.

Keywords: tax decentralization, decentralization, deconcentration, devolution, local budgets.

Постановка проблеми. Розвиток України як незалежної держави з європейськими цінностями потребує підвищення якості державного управління різних сферах економічної політики, формування ефективного місцевого самоврядування на засадах децентралізації влади, бюджетних та податкових систем. Сучасні інститути децентралізованого управління, як свідчить міжнародний досвід, забезпечують краще виконання функцій держави й ефективніше надання суспільних благ та послуг.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Питанням реалізації політики фінансової та податкової децентралізації приділено увагу у працях багатьох вітчизняних вчених, таких як Ю.О. Набатова [1], Я.І. Арабчук [2], Н.О. Слободянюк [3], С.О. Осипенко [4], Л.О. Лазутіна [5], І.О. Луніна [6].

Мета статті полягає у розгляді історичного аспекту, аналізі сучасних проблем формування місцевих бюджетів в умовах децентралізації.

Виклад основного матеріалу дослідження. У теоретичних і практичних дослідженнях поняття «децентралізація» є багатоаспектним та розглядається різнопланово. На семантичному рівні децентралізація (від лат. de – «протиставлення», centralis – «центральный») трактується як знищення, ослаблення або скасування централізації. Водночас найбільш узагальненим визначенням терміна «децентралізація» у радянський період було розширення прав місцевих державних органів управління в результаті передання їм деяких функцій центральних органів.

Перші ознаки децентралізаційних процесів спостерігалися в Європі ще в XI – XII ст. Так, ще Річард I (1157–1199 рр.), потребуючи грошей для фінансування хрестових походів, почав активно використовувати швидкий та ефективний засіб поповнення державної скарбниці – продаж містам хартій, які гарантували їм певні привілеї. Зокрема, міста за згодою Корони отримали права самоуправління, судочинства, зведення укріплень, створення

збройних загонів для підтримання правопорядку. Але найголовніше те, що змінився їхній податковий статус. Після дарування хартії певні адміністративно-територіальні утворення в майновому і правовому аспектах набули такої сили і значення, що король не зміг без згоди стягувати з них жодних податків, за винятком відкупного збору з міста [2].

Більш чітких та окреслених рис процес децентралізації в Європі набув у XVIII – XIX ст., коли вперше це поняття було закріплене у французькому законодавстві. Так, у Франції децентралізаційна теорія («decentralisation») виникла напередодні Великої французької революції 1789 р. як своєрідна реакція на наполеонівські реформи, що встановили міцний централізований бюрократичний апарат влади і значною мірою нівелювали принципи місцевого самоврядування. Головним ідейним постулатом децентралізаційної теорії стало положення про обґрунтування чіткого розподілу адміністративних справ на такі, які є результатом місцевого самоврядування, і на загальнодержавні справи, що відповідним чином делегуються громадам. Проблематика розподілу повноважень між державою та місцевими самоврядними органами активно вивчалася у процесі розвитку громадської і державницької теорій місцевого самоврядування, ідейні постулати яких надавали верховенство або громадам, або державі. Однак певна правова, організаційна та фінансова самостійність місцевих органів влади визнавалася однозначно. Такі підходи знайшли своє правове визначення у сучасній Європейській хартії місцевого самоврядування, де, зокрема, зазначено: «Державні повноваження, як правило, повинні переважно реалізовуватись органами влади, найбільш близькими до громадянина. Надання повноважень іншому органу влади слід здійснювати з урахуванням обсягу та характеру поставлених завдань, а також вимог ефективності та економії» [7].

Розвиток демократії та децентралізація державного сектору викликають все більший інтерес у світі. З кінця 1980-х років багато країн стали на шлях децентралізації низки державних функцій. Стандартної моделі децентралізації не існує, процеси і процедури відрізняються одне від одного і залежать від основних цілей і завдань, а також від організаційної структури та механізмів реалізації [10, с. 387–411].

Форми децентралізації можуть бути різними (наприклад, децентралізація політична,

адміністративна або фіскальна), і здійснюватися вона може по-різному: за допомогою деконцентрації або деволюції. Форми децентралізації відрізняються один від одного своїми особливостями, політичними наслідками, до яких вони приводять, і умовами досягнення успіху. Наприклад:

1) У разі деконцентрації центральний уряд розосереджує цілу низку своїх функцій, таких як планування і фінансування, серед регіональних філій, зберігаючи за собою загальний контроль. Деконцентрація являє собою адміністративну міру, під час реалізації якої право прийняття рішень, як і раніше, залишається за центральними державними міністерствами;

2) У разі деволюції центральний уряд передає певні повноваження і функції нижніх рівнів уряду. Основна мета полягає в тому, щоб зблизити уряд із населенням і підвищити прозорість і підзвітність. У цих умовах місцевий уряд діє в загальних політичних межах, встановлених центральним урядом, але функціонує автономно в плані реалізації своїх функцій [5; 8].

Податкова децентралізація трактується як процес передачі надходжень від відповідних податків у володіння органів нижніх рівнів влади, що сприяє посиленню їх самостійності. Податки, закріплені на постійній або довгостроковій основі, забезпечують територіальним органам влади стійку фінансову базу для проведення самостійної бюджетно-податкової політики. Важливим складником податкової децентралізації є право цих органів на певну ступінь незалежності у встановленні податків на відповідному рівні, що передбачає як їх відповідальність в зв'язку із прийняттям зобов'язань із надання локальних громадських послуг, так і підзвітність перед населенням.

Зазначені суперечності і конфлікти набувають особливої гостроти в країнах з економікою, що розвивається, і перехідною економікою. У низці досліджень показано негативні наслідки податкової децентралізації в умовах нерозвинених суспільних і політичних інститутів (погіршення фінансової дисципліни; безвідповідальна боргова політика субнаціональної влади, що перешкоджає реструктуризації економіки і веде до макроекономічної дестабілізації; загострення екологічних проблем; незадовільна якість суспільних благ, що надаються на регіональному рівні)[9, с. 151–161].

Ключовою умовою процесу фіскальної та податкової децентралізації є не тільки фор-

мальне дотримання прав територіальних громад на місцеве самоврядування, але і забезпечення реальної спроможності вирішувати питання місцевого значення. Це передбачає, що за органами місцевого самоврядування мають бути закріплені такі фінансові ресурси, які б у повному обсязі забезпечували виконання ними власних повноважень (табл. 1.1).

Для забезпечення фінансової спроможності органів місцевого самоврядування в Україні відбуваються процеси децентралізації місцевих фінансів, починаючи з кінця 2014 року. Перед прийняттям Закону України «Про Державний бюджет України на 2015 рік» Верховна Рада України прийняла низку змін до Податкового і Бюджетного кодексів щодо реформи міжбюджетних відносин, був розпочатий новий етап бюджетної децентралізації. Зокрема, це стосується зростання ресурсів місцевих бюджетів, які у 2015 році планувалося збільшити на 30 млрд грн. Оскільки система забезпечує автономність прийняття місцевих бюджетів і децентралізацію, то в майбутньому такі зміни дадуть синергетичний ефект, доходи місцевих бюджетів зростуть у два-три рази. Тобто у розпорядженні органів місцевого самоврядування буде досить ресурсів для вирішення питань розвитку території, регіону, громади. Планується суттєво розширити дохідну частину місцевих бюджетів за рахунок збільшення ставки від-

рахувань окремих податків, а також передачі частини податків винятково на місцевий рівень. Реальну самостійність місцевих бюджетів забезпечує лише їх фінансова незалежність [1; 3, с. 613–617].

Соціально-економічна криза в Україні вимагає пошуку адекватних для країни, яка веде антитерористичну операцію в Донбасі, заходів з її подолання. Важливим шляхом виходу з цієї кризи могло би стати проведення фіскальної децентралізації, важливим складником якої є податкова децентралізація. Це б дало змогу оптимізувати як доходи, так і видатки регіонів та країни загалом.

Однією з проблем проведення децентралізації в Україні є те, що для цього не розроблена методологія здійснення податкової децентралізації, що приводить до загострення фінансових проблем на місцях. Внесені в кінці 2014 р. зміни до Бюджетного та Податкового кодексів України привели до того, що місцеві бюджети сіл, селищ і міст районного значення залишилися без основних доходів: без податку на доходи фізичних осіб та без податку на землю, що зробило їх надмірно дотаційними [13, с. 21–25].

Тобто місцеві бюджети – основний складник місцевих фінансів. Існування місцевих податків і зборів відповідає насамперед інтересам територіальних громад, від імені яких діють органи місцевого самоврядування,

Таблиця 1.1

Визначення обґрунтованої територіальної основи для діяльності органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади [6]

Шляхи реалізації реформи	
Підвищення спроможності територіальних громад	
1) Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад»	1) Закон України «Про співробітництво територіальних громад»
2) Добровільне об'єднання територіальних громад	2) Співробітництво територіальних громад
3) Створення передумов для удосконалення системи органів місцевого самоврядування на відповідній територіальній основі	
Сьогодні	План на 2015 рік
1) Прийнято Закон України «Про співробітництво територіальних громад».	1) Впровадження Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад»
2) Прийнято Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад».	2) Розроблення методики формування спроможних територіальних громад, затвердження перспективних планів формування територій громад Автономної Республіки Крим, областей.
3) Запровадження пілотів об'єднання організаційних, фінансових та інших ресурсів різних місцевих бюджетів для розв'язання спільних проблем соціально-економічного розвитку територій за участі іноземних інвестицій.	3) Запровадження пілотів об'єднання територіальних громад. Оптимізація територіальної основи місцевого самоврядування для забезпечення спроможності громад.

оскільки такі платежі є винятково їх фінансовою базою. Виходячи з цього, метою введення місцевих податків і зборів є забезпечення місцевих органів влади коштами, необхідними для здійснення їхніх завдань і функцій, що перебувають у їхньому самостійному розпорядженні і концентруються у відповідних бюджетах [12].

Доходи органів місцевого самоврядування (місцевих бюджетів) складаються з таких видів, як податки і збори, сформовані та закріплені на державному рівні:

1) податки, порядок розрахунку та сплати яких визначається винятково на

державному рівні, а кошти яких у повному обсязі надходять до місцевих бюджетів (податок на землю, податок з доходів фізичних осіб);

2) податки, сформовані як відрахування від загальнодержавних податків (частка податку на прибуток у вигляді податку на прибуток підприємств, що належать до комунальної власності), які регулюються також тільки на державному рівні;

3) податки і збори, що закріплюються на державному рівні, а сформовані на місцях органами самоврядування – власне місцеві податки і збори (ринковий збір);

4) місцеві неподаткові доходи, що також поповнюють доходи місцевих бюджетів і відображають фіскальну функцію (пені, ліцензійні збори).

Необхідно зазначити, що Податковий кодекс України, ухвалений 2 грудня 2010 р., став компромісом між державою, суспільством і бізнес-структурами. Положення цього кодифікованого нормативно-правового акта спрямовані, насамперед, на вдосконалення адміністрування податків, зниження податкового навантаження на підприємництво та створення стимулів для інноваційно-технологічного розвитку вітчизняної економіки [4 с. 171–182].

Однак, незважаючи на кодифікацію податкового законодавства, податкова система України на сучасному етапі характеризується такими негативними рисами: нормативно-правові акти з питань оподаткування є складними, окремі законодавчі норми – недостат-

Таблиця 1.2

Динаміка доходів зведеного, державного та місцевих бюджетів України у 2013–2016 рр. [11]

Доходи/Роки	2013 рік	2014 рік	2015 рік	2016 рік	2016 рік проти 2015 року	
					Абсолютний приріст, млрд грн.	Темп приросту, %
Зведений бюджет, млрд грн. у т. ч.:	442,8	455,9	652	782,7	130,7	20
– загальний фонд	375	388,9	602,7	718,3	115,6	19,2
– спеціальний фонд	67,8	67	49,3	64,4	15,1	30,6
Державний бюджет (без урахування міжбюджетних трансфертів), млрд грн, у т. ч.:	337,6	354,8	531,5	612,1	80,6	15,2
– загальний фонд	290,1	308,7	501,1	571,6	70,5	14,1
– спеціальний фонд	47,5	46,1	30,4	40,5	10,1	33,2
<i>частка у доходах зведеного бюджету, %</i>	76,2	77,8	81,5	78,2	X	X
Місцеві бюджети (без урахування міжбюджетних трансфертів), млрд грн, у т. ч.:	105,2	101,1	120,5	170,6	50,1	41,6
– загальний фонд	84,9	80,2	101,6	146,6	45	44,3
– спеціальний фонд	20,3	20,9	18,9	24	5,1	27
<i>частка у доходах зведеного бюджету, %</i>	23,8	22,2	18,5	21,8	X	X

**Надходження доходів до місцевих бюджетів
(без урахування міжбюджетних трансфертів) за 2014–2016 роки [11]**

Видатки	Факт за 2014 рік	Факт за 2015 рік	Затверджено місцевими радами на 2016 рік	Факт за 2016 рік	Виконання плану, затвердженого місцевими радами, %
Усього, млн. грн., у т.ч.:	223 496,7	276 925,2	371 710,3	346 241,6	93,1
– загальний фонд	188 765,1	233 359,8	291 710, 8	281 984,1	96,7
– спеціальний фонд	34 731,6	43 565,4	79 999, 5	64 257, 5	80,3

ньо узгодженими; витрати на адміністрування окремих податків є більшими порівняно з доходами бюджету, що формуються за рахунок їх справляння; механізм митно-тарифного регулювання не дає можливості оперативно реагувати на зміни кон'юнктури світового ринку та структури економіки в Україні.

Висновки. Таким чином, досліджено теоретичні аспекти податкової децентраліза-

ції, проаналізовано надходження місцевих бюджетів, що дало змогу дійти висновку про збільшення питомої ваги доходів місцевих бюджетів. Втрати місцевих бюджетів були компенсовані справлянням акцизного податку на роздрібну торгівлю, але при цьому питома вага податку на доходи фізичних осіб у доходах місцевих бюджетів у 2016 році порівняно з 2014-м знизилася більш ніж на 15%.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Набатова Ю.О. Формування місцевих бюджетів в умовах децентралізації фінансових ресурсів / Ю.О. Набатова, Т.В. Ус // Ефективна економіка. – 2015. – № 5. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=4100>.
2. Арабчук Я.І. Фінансова децентралізація – основна складова спроможної громади / Я.І. Арабчук // Теорія та практика державного управління і місцевого самоврядування. – 2016. – № 1. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/UJRN/Ttpdu_2016_1_20.
3. Слободянюк Н.О. Проблеми формування дохідної частини місцевих бюджетів в умовах фінансової децентралізації / Н.О. Слободянюк, М.О. Коніна // Економіка і суспільство. – 2016. – Вип. 2. – С. 613–617.
4. Осипенко С.О. Фінансова децентралізація: ефективність реалізації на місцевому рівні / С.О. Осипенко // Збірник наукових праць Таврійського державного агротехнологічного університету (економічні науки). – 2013. – № 4 (24). – С. 171–182.
5. Лазутіна Л.О. Джерела формування місцевих бюджетів сільських територій в умовах децентралізації / Л.О. Лазутіна [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://global-national.in.ua/archive/6-2015/150.pdf>.
6. Розвиток бюджетної децентралізації в Україні : наукова доповідь / за ред. І.О. Луніної. – К. : НАН України, ДУ «Ін.-т екон. та прогнозув. НАН України» 2016. – 77 с.
7. Теоретичний логос фіскальної децентралізації / С.Д. Герчаківський, О.Р. Кабаш // Регіональна економіка 2009 № 2.
8. Бюджетний моніторинг: Аналіз виконання бюджету за січень–червень 2016 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : https://kyivcity.gov.ua/done_img/f/Моніторинг
9. Ковалевич Д.А. Основні засади планування та виконання місцевих бюджетів / Д.А. Ковалевич, В.І. Рошило // Економіка. – 2013. – № 21. – С. 151–161.
10. Руденко Я.П. Місцеві бюджети як фінансова база місцевого самоврядування / Я. П. Руденко // Економічні науки. – 2013. – № 4. – С. 387–411.
11. Бюджетний моніторинг // Аналіз виконання бюджету за 2016 рік [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ibser.org.ua>
12. Особливості фіскальної децентралізації в умовах розвитку національного господарства України / С.Ю. Хамініч, В.М. Климова. / – 2013. – С. 14–18.
13. Податковий інструментарій фінансового забезпечення розвитку територій в Україні / Герчаківській Святослав Дем'янович // Тернопіль – 2008. – С 21–25.