

УДК 336.221.4

**АНАЛІЗ МЕХАНІЗМУ ПЕРЕРОЗПОДІЛУ ПОДАТКОВИХ
НАДХОДЖЕНЬ В УМОВАХ ПОДАТКОВОЇ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ**

І. М. Кобушко, д-р екон. наук, професор;

М. Ю. Абрамчук, канд. екон. наук, доцент;

І. В. Павленко студент

Сумський державний університет,

вул. Римського-Корсакова, 2, м. Суми 40007, Україна

E-mail: in_kobushko@mail.ru

У статті досліджено сутність та основні проблеми перерозподілу податкових надходжень в умовах податкової децентралізації, розраховано індекси децентралізації, запропоновано шляхи покращення перерозподілу податкових надходжень між державним та місцевими бюджетами.

***Ключові слова:** податки, децентралізація, державний та місцевий бюджет, фінансові ресурси, доходи, витрати.*

ВСТУП

У сьогоднішніх умовах функціонування української економіки особливої гостроти набувають суперечності взаємовідносин між державними органами влади та органами місцевого самоврядування з бюджетних питань. Основою таких суперечностей є розрив між власними доходами і видатками місцевих органів влади. Саме тому територіальні громади не можуть забезпечити соціально-економічний розвиток за рахунок власних надходжень.

Однією зі складових процесу децентралізації в Україні є податкова децентралізація, яка передбачає зміцнення та розширення повноважень і прав органів місцевого та регіонального самоврядування з приводу формування місцевих бюджетів за рахунок отриманих податків, зборів та інших обов'язкових платежів. Децентралізація дає можливість збалансувати наявні механізми надання суспільних послуг з існуючими потребами місцевих громад, а також підвищує рівень відповідальності всіх місцевих органів за виконання покладених на них функцій.

На жаль, процес податкової децентралізації гальмується існуючими невирішеними проблемами, а саме: низький дохідний потенціал місцевих бюджетів та недоліки існуючої системи адміністрування податків; неадаптована до процесів децентралізації територіально-адміністративна структура; недоліки системи міжбюджетних трансфертів та обмежений доступ органів місцевої влади до запозичень; занадто централізоване управління видатками.

Бюджетно-податкова практика фінансового забезпечення розвитку територій засвідчує, що реальної самостійності територіальних громад так і

не було досягнуто. Тому проблематика використання податків як джерела власних доходів місцевих бюджетів, зміцнення податкового потенціалу територій, удосконалення політики міжбюджетних трансфертів, поліпшення адміністрування податків, зборів, обов'язкових платежів, що акумулюються в доходах місцевих бюджетів, перебуває у площині науково-теоретичних та практичних досліджень.

У вітчизняній науці лише останніми роками почали приділяти увагу питанню «податкова децентралізація». Здебільшого це питання досліджували такі вчені: О. Кириленко, І. Луніна, А. Лучка, С. Слухай, С. Колодій, В. Толуб'як та інші.

Незважаючи на проведені наукові дослідження вище зазначеними авторами, багато аспектів податкової децентралізації залишається мало вивченими та існуючі бюджетно-податкові проблеми залишаються не вирішеними.

МЕТА ДОСЛІДЖЕННЯ

Метою дослідження є аналіз та удосконалення механізму перерозподілу податкових надходжень між державним та місцевими бюджетами в умовах податкової децентралізації, для збалансування отриманих податків та зборів з існуючими потребами місцевих громад та підвищення їх рівня відповідальності.

РЕЗУЛЬТАТИ ДОСЛІДЖЕННЯ

Домінуючою і найбільш пріоритетною складовою фінансової забезпеченості місцевих бюджетів є податки, які у повному обсязі або частково зараховуються до складу бюджетних доходів місцевих органів самоврядування. Податкова децентралізація істотно підвищує можливості місцевої влади для розвитку відповідної території. Вирішення проблеми формування стабільної фінансової бази місцевого самоврядування можливе шляхом створення адекватного, відповідного реальним інтересам територіальних громад механізму місцевого оподаткування, який сприятиме більш надійному і ефективному забезпеченню потреб населення необхідними суспільними послугами [1].

Власні податкові повноваження органів місцевого самоврядування повною мірою реалізуються за допомогою механізму місцевого оподаткування. Слід зазначити, що під «місцевими податками і зборами» розуміються тільки ті, які встановлені Податковим кодексом України зі змінами та доповненнями [2]. Місцеві податки (збори) зараховуються до відповідних місцевих бюджетів [3]. Однак, їх частка в доходах місцевих бюджетів є надто низькою, щоби вести мову про їх фіскальний потенціал та й певною мірою як про регулятивний важіль. При цьому, їх справляння є неоднаковим в адміністративно-територіальному розрізі країни, що ускладнює їх кількісне порівняння як в структурі доходів різних місцевих бюджетів, так і по відношенню до загальної податкової бази зведеного бюджету держави. У загальному вигляді надходження місцевих бюджетів являється досить малою частиною по відношенню до надходжень державного бюджету (рис.1).

Із наведених даних видно, що, незважаючи на абсолютний приріст, питома вага місцевих бюджетів у зведеному бюджеті України не була стабільною, постійно або падала, або збільшувалася. Стабільність можна

побачити лише за 2013 та 2014 рік, де надходження місцевих бюджетів складають 23,8 % від загальної суми надходжень.

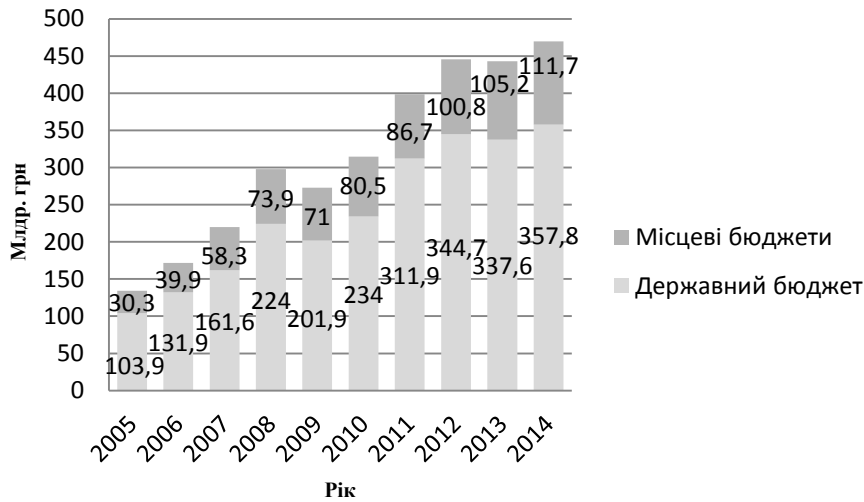


Рисунок 1 – Динаміка надходжень до державного та місцевих бюджетів за 2005-2014 роки, млрд. грн [4]

Проаналізуємо динаміку загальної суми надходжень місцевих податків і зборів до місцевих бюджетів з 2007 р. по 2015 р. (табл. 1). Таблиця 1 показує, що найбільша сума місцевих податків і зборів до місцевих бюджетів надійшла у 2013 році та склала 91191,00 млн грн. Якщо аналізувати останні вісім років, то найгірший показник має 2007 рік – 43995,00 млн грн. Починаючи з 2008 року спостерігається позитивна тенденція. Але якщо оцінювати до загальної суми надходжень, то ситуація не дуже оптимістична, оскільки тенденція надходжень до місцевого бюджету у зведеному бюджеті є негативною.

Таблиця 1 – Динаміка доходів місцевих бюджетів та їх розподіл в Україні за 2007–2015 рр.

Рік	Доходи місцевих бюджетів (без урахування міжбюджетних трансфертів), млн грн	Податкові надходження, млн грн	Неподаткові надходження, млн грн	Частка податкових надходжень у доходах місцевих бюджетів, %	Частка неподаткових надходжень у доходах місцевих бюджетів, %
2007	58349,00	43995,00	7040,00	75,40	12,07
2008	73872,10	58662,00	8296,00	79,41	11,23
2009	71028,60	58542,00	8368,00	82,42	11,78
2010	80515,80	66934,00	9434,00	83,13	11,72
2011	86456,60	73087,00	10916,00	84,54	12,63
2012	100814,00	85852,00	12636,00	85,16	12,53
2013	105171,00	91191,00	12128,00	86,71	11,53
2014	101101,00	87334,00	12258,00	86,38	12,12
2015	84916,00	70631,00	12638,00	83,18	14,88

У таблиці 2 представлено структуру податкових надходжень до місцевих бюджетів по Україні за період 2004 – початок 2015 рр.

Таблиця 2 – Динаміка структури податкових надходжень до місцевих бюджетів в Україні за 2004 – 2014 рр., млн грн

Рік	Податок на доходи фізичних осіб	Плата за землю	Плата за користування надрами	Місцеві податки і збори	Податки на власність	Податок на прибуток підприємств	Акцизний податок	Інше
2004	12579,00	2293,00	38,00	555,00	659,00	136,00	44,00	1688,00
2005	16487,00	2718,00	57,00	598,00	833,00	192,00	64,00	2222,00
2006	22791,00	3122,00	72,00	642,00	1085,00	309,00	64,00	2278,00
2007	34782,00	3889,00	70,00	730,00	1355,00	443,00	82,00	2644,00
2008	45896,00	6681,00	190,00	820,00	1558,00	400,00	105,00	3012,00
2009	44485,00	8363,00	195,00	809,00	1538,00	478,00	350,00	2323,00
2010	51029,00	9540,00	179,00	819,00	1905,00	390,00	695,00	2376,00
2011	54065,00	10701,00	1445,00	2550,00	674,00	358,00	908,00	2387,00
2012	61066,00	12582,00	1751,00	5457,00	685,00	443,00	1243,00	2625,00
2013	64586,00	12803,00	1205,00	7314,00	577,00	675,00	1359,00	2672,00
2014	62557,00	12084,00	1421,00	8056,00	399,00	260,00	159,00	2398,00

З таблиці 2 можемо бачити, що найбільшу питому вагу в податкових надходженнях місцевих бюджетів складає закріплений податок на доходи фізичних осіб та податок за землю. Максимального значення ці показники набули у 2013 р. – 64586,00 млн грн та 12803,00 млн. грн. відповідно. Найменше значення цих показників спостерігалося у 2004 році – 12579,00 млн грн та 2293,00 млн. грн. відповідно. Така диференціація свідчить про недостатній фіскальний потенціал решти податкових платіжів до бюджету, збільшити який, лише за рахунок покращення їх адміністрування, буде неможливо, оскільки за своїм призначенням вони виконують більше регулюючу функцію, ніж фіскальну. В такому випадку необхідно збільшувати кількість податків та зборів, що формують власну податкову базу місцевих бюджетів, шляхом передачі їх з державного бюджету та закріплення на постійній основі за місцевими бюджетами. Ці аспекти підсилюються також зростаючими тенденціями до централізації фінансових ресурсів. Так, частка доходів місцевих бюджетів у зведеному бюджеті України зменшилася з 22,61 % у 2005 р. до 22,17 % у 2014 р., а питома вага міжбюджетних трансфертів в доходах місцевих бюджетів за цей період збільшилася з 77,10 % до 129,17 %.

З огляду на такі аргументи необхідність використання нових підходів до формування дохідної бази місцевих бюджетів, що базуватимуться на ефективному використанні бюджетно-податкових інструментів, та підвищення їхньої фіскальної значущості набуває особливої ваги. Це сприятиме задоволенню потреб та інтересів центральної влади й місцевого самоврядування, а також мінімізуватиме дивергенції територіального розвитку та підвищуватиме дієвість бюджетно-податкової політики країни.

Схвалені Парламентом зміни до бюджетного та податкового законодавства кардинально змінили якість фінансового забезпечення територіальних громад вже в 2015 році:

– обсяг фінансових ресурсів місцевих бюджетів в порівнянні з 2014 роком збільшився на 34,1 млрд. грн. (на 14,7 %);

– власні ресурси місцевих бюджетів зросли майже втричі. Органи місцевого самоврядування отримали реальні ресурси для вирішення

питань місцевого значення (ЖКГ, благоустрій, місцеві соціально-економічні програми, оновлення інфраструктури);

– збільшились обсяги фінансування галузей "Освіта" (на 13 %) та "Охорона здоров'я" (на 12 %) в порівнянні з 2014 роком. Посилено відповідальність профільних міністерств за належне фінансування освітньої та медичної галузей. Їх зобов'язали реформувати систему соціальних стандартів та оновити фінансові нормативи бюджетної забезпеченості. Це перший крок до 100 % забезпечення делегованих державою місцевому самоврядуванню повноважень;

– на 22 % зменшилась кількість дотаційних місцевих бюджетів (з 96,3 % у 2014 році до 74,6 % у 2015 році). Нова система вирівнювання дозволяє залишати більшу частину коштів на місцях. Органи місцевого самоврядування стали менше залежати від прийнятих в центрі рішень;

– на 11,5 % зросла кількість місцевих бюджетів-донорів (з 3,7 % у 2014 році до 15,2 % в 2015 році);

– 10,2 % місцевих бюджетів стали повністю збалансованими. Ці органи місцевого самоврядування зможуть забезпечити своїм громадянам більш якісні послуги в бюджетній сфері. В 2014 році таких бюджетів взагалі не було;

– 3 млрд. грн передбачено у Державному фонді регіонального розвитку. Ці кошти мають бути спрямовані на створення інфраструктури об'єднаних територіальних громад;

– до категорії місцевих податків переведено плату за землю. Це перший крок до запровадження повсюдності місцевого самоврядування. Оскільки виключно органи місцевого самоврядування встановлюють ставки та пільги по платі за землю, навіть за межами населених пунктів;

– за місцевими бюджетами закріплено 5 % акцизу з тютюнових виробів, алкогольних напоїв та нафтопродуктів (орієнтовні надходження 8,1 млрд. грн). Ці кошти в 2015 році можуть бути спрямовані місцевою владою на комунальне дорожнє господарство;

– закладено механізми стимулювання громад до об'єднання. Об'єднані відповідно до перспективного плану громади отримають дохідну базу та видаткові повноваження як у містах обласного значення тощо.

Для того щоб виявити проблеми, недоліки та перспективи розвитку місцевого оподаткування в умовах податкової децентралізації, доцільним є використання системи аналітичних показників, що характеризують кількісні та якісні параметри досліджуваних явищ та їх ефективність.

В Україні до цього часу немає чіткого обґрунтування економічного змісту показника рівня децентралізації, який має бути в країні. Рівень фінансової децентралізації в Україні може вимірюватися такими показниками, як:

1) показник фінансової децентралізації доходів (частка місцевих бюджетів за доходами (без урахування міжбюджетних трансфертів) у доходах зведеного бюджету);

2) показник фінансової децентралізації витрат (частка місцевих бюджетів за видатками (без урахування міжбюджетних трансфертів) у видатках зведеного бюджету);

3) узагальнюючий показник фінансової децентралізації. Окрім зазначених показників, рівень децентралізації можна вимірювати як частку ВВП, що перерозподіляється через місцеві бюджети [5].

Існує два основні підходи до оцінки децентралізації: якісний і кількісний. Вимірювання ступеня децентралізації за допомогою якісної шкали дозволяє визначити, в якому випадку децентралізація слабкіше або

сильніше, тобто дозволяє впорядкувати порівнювані об'єкти, при цьому об'єктами для порівняння можуть виступати як різні країни, так і одна і та ж країна на різних етапах свого розвитку. Кількісний підхід ґрунтується на використанні статистичних показників. На перший погляд може здатися, що такий підхід дає більш точні або надійні результати, але насправді застосування кількісних оцінок неминуче спрощує картину і може створити хибне уявлення про реальний ступінь децентралізації державних функцій. Таким чином, при оцінці децентралізації бажано використовувати обидва підходи [6].

Розглянемо індекс децентралізації в Україні, який, у зарубіжній економічній літературі визначається через співвідношення доходів місцевої влади із загальними доходами держави та через співвідношення видатків місцевої влади із загальними видатками держави [7]. Розрахуємо індекс децентралізації за видатками (табл. 3) та індекс децентралізації за доходами (табл. 4).

Таблиця 3 - Індекс децентралізації за видатками в Україні за 2012–2014 роки, млн грн

Рік	Загальні видатки Зведеного бюджету України	Видатки місцевих бюджетів	Індекс децентралізації за видатками, (ст.3/ст.2)
2012	492455,00	221233,00	0,4492
2013	505844,00	218236,00	0,4314
2014	523126,00	223509,00	0,4273

Таблиця 4 - Індекс децентралізації за доходами в Україні за 2012–2014 роки, млн грн

Рік	Загальні доходи Зведеного бюджету України	Доходи місцевих бюджетів	Індекс децентралізації за доходами, (ст.3/ст.2)
2012	445525,00	100,814	0,2263
2013	442789,00	105171,00	0,2375
2014	456067,00	101101,00	0,2217

Отримані значення розрахунків вказують на суттєву централізацію влади в Україні. Підпорядкованість та жорстка підзвітність з приводу розпорядження фінансових ресурсів підкреслюється високими отриманими значеннями індексів децентралізації за видатками. Розглянуті питання є основою для подальших більш глибоких прикладних розробок з проблем податкової децентралізації.

У контексті вдосконалення механізму місцевого оподаткування з урахуванням тенденцій децентралізації пропонуємо зробити акцент на таких податках, які з огляду на світовий досвід та економічний зміст найбільш придатні для місцевого оподаткування, зокрема, це: податок на доходи фізичних осіб, єдиний податок, податок на прибуток підприємств, податок на нерухоме майно.

Надходження від вказаних податків дадуть змогу встановити залежність між формуванням доходів місцевих бюджетів та результатами господарювання підприємств, кількістю створених робочих місць, рівнем оплати праці працівників, ступенем розвитку ринку нерухомості та ін. Такий підхід стимулюватиме органи місцевого самоврядування активніше вирішувати проблеми зайнятості, створювати сприятливі умови для розвитку підприємництва, зокрема малого і середнього бізнесу. Сьогодні вже розпочато реформування цих податків, зокрема віднесення до єдиного

податку раніше окремого фіксованого сільськогосподарського податку, включення нежитлової площі до переліку оподаткування податком на нерухоме майно, а також зменшення норм неоподаткованої площі, віднесення земельного податку до податку на нерухоме майно, зміна норм відрахування до місцевих бюджетів податку на прибуток.

У процесі вирішення питань децентралізації державного управління та розвитку ефективного місцевого самоврядування має бути досягнуто узгодження рішень і дій вищих органів державної влади, органів місцевого самоврядування, громадськості. Вони повинні органічно поєднуватися із загальним вектором розвитку української держави і бути у підвалинах забезпечення її незалежності, економічної могутності та духовного розвитку [8].

ВИСНОВКИ

Запровадження ефективних міжбюджетних відносин, побудова прозорої системи державного управління. Все актуальнішим є відхід від централізованої до децентралізованої моделі управління в державі, все необхіднішим стає забезпечення спроможності місцевого самоврядування та побудова ефективнішої системи територіальної організації влади в Україні. Необхідність забезпечення виконання принципів субсидіарності, повсюдності і фінансової самодостатності місцевого самоврядування виходять на перший план. Пріоритетом в управлінні територіальними фінансами повинно стати підвищення прозорості та ефективності розподілу та їх використання.

Складна та багатоаспектна проблема дослідження, звичайно, не вичерпується питаннями, розглянутими у статті. Це вимагає подальших досліджень щодо можливості внесення змін до Конституції України, прийняття законів України про Кабінет Міністрів України, про територіальний устрій України, про місцеве самоврядування в Україні (нова редакція), про місцеві державні адміністрації (нова редакція), про комунальну власність, про місцеві податки і збори, про внесення змін до Бюджетного та Земельного кодексів тощо. Потребують вивчення й питання законодавчого врегулювання розподілу податків між органами державної влади та органами місцевого самоврядування, механізми делегування відповідних владних повноважень, проблеми ефективної діяльності громадських рад, а також місця та ролі органів самоорганізації населення у системі місцевого самоврядування в процесі побудови громадянського суспільства.

SUMMARY

ANALYSIS OF THE MECHANISM OF REDISTRIBUTION OF TAX REVENUES IN A FISCAL DECENTRALIZATION

I. M. Kobushko, Dr. Sc., Associate Professor;

M. Yu. Abramchuk, Ph. D.

I. V. Pavlenko, Student

Sumy State University

2, Rymskogo-Korsakova St. Sumy 40007, Ukraine

In the article, the essence and the basic problems of redistribution of tax revenues in a fiscal decentralization are investigated. The authors calculate decentralization indices and suggest ways to improve the redistribution of tax revenues between the state and local budgets

Keywords: *taxes, decentralization, state and local budgets, financial resources, income, expenses.*

РЕЗЮМЕ

АНАЛИЗ МЕХАНИЗМА ПЕРЕРАСПРЕДЕЛЕНИЯ НАЛОГОВЫХ ПОСТУПЛЕНИЙ В УСЛОВИЯХ НАЛОГОВОЙ ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИИ

*И. Н. Кобушко, д-р экон. наук, профессор;
М. Ю. Абрамчук, канд. экон. наук,
И. В. Павленко, студент
Сумский государственный университет,
ул. Римского-Корсакова, 2, г. Сумы, 40007, Украина*

В статье исследованы сущность и основные проблемы перераспределения налоговых поступлений в условиях налоговой децентрализации, рассчитаны индексы децентрализации, предложены пути улучшения перераспределения налоговых поступлений между государственным и местным бюджетами.

***Ключевые слова:** налоги, децентрализация, государственный и местный бюджеты, финансовые ресурсы, доходы, расходы.*

СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ

1. Бадида М. П. Податкова база місцевого самоврядування: монографія / М. П. Бадида. – Ужгород, 2010. – 408 с.
2. Податковий кодекс України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2755-17>.
3. Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 року № 2456-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>.
4. Концепція реформування податкової системи України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.minfin.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=401711&cat_id=397854.
5. Волохова І. С. Податкова децентралізація та методологія визначення її ступеня / І. С. Волохова // Вісник соціально-економічних досліджень. – 2012. – № 3(2). – С. 144–150.
6. Диверсифікація доходів місцевих бюджетів / І. О. Луніна, О. П. Кириленко, А. В. Лучка [за ред. д-ра экон. наук І. О. Луніної] // НАН України; Ін-т економіки та прогнозування. – К. : 2010. – 320 с.
7. OECD Fiscal Decentralisation Database [Electronic resource]. – Access : <http://www.oecd.org/tax/federalism/oecdiscaldecentralisationdatabase.htm>.
8. Європейська хартія місцевого самоврядування [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_036.

Надійшла до редакції 6 грудня 2015 р.