

УДК 336.2.

Карлін М.І., д.е.н., професор

Східноєвропейського національного університету ім.Лесі Українки

ПОДАТКОВА ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ В УКРАЇНІ: ПРОБЛЕМИ І ПЕРСПЕКТИВИ

В статті розглядаються причини й необхідність проведення податкової децентралізації в Україні в умовах соціально-економічної кризи в країні. Наголос зроблено на необхідність розширення податкових можливостей регіонів України шляхом введення розподілу бюджетоутворюючих податків між ними і Державним бюджетом при одночасному закріпленні за регіонами й більших видатків на соціальну сферу.

Ключові слова: фіскальна децентралізація, податкова децентралізація, перерозподіл податків, регіон, Україна, Донбас, Росія, Іспанія.

Карлин М.И.

НАЛОГОВАЯ ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЯ В УКРАИНЕ: ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ

В статье рассматриваются причины и необходимость проведения налоговой децентрализации в Украине в условиях социально-экономического кризиса в стране. Акцент сделан на необходимость расширения налоговых возможностей регионов Украины путем введения распределения бюджетообразующих налогов между ними и Государственным бюджетом при одновременном закреплении за регионами и больших расходов на социальную сферу.

Ключевые слова: фискальная децентрализация, налоговая децентрализация, перераспределение налогов, регион, Украина, Донбасс, Россия, Испания.

Karlin M

TAX DECENTRALIZATION IN UKRAINE: PROBLEMS AND PROSPECTS

The article deals with the causes and the need for tax decentralization in Ukraine in terms of socio-economic crisis in the country. Emphasis is placed on the need to broaden the tax capacity regions of Ukraine by introducing budget-allocation of taxes between them and the State budget while assigned to the regions and greater spending on social services.

Key words: fiscal decentralization, fiscal decentralization, tax redistribution, region, Ukraine, Donbass, Russia, Spain.

Постановка проблеми у загальному вигляді і її зв'язок з важливими науковими та практичними завданнями. Соціально-економічна криза в Україні в 2014-2015 рр. вимагає пошуку адекватних для країни, яка веде антитерористичну операцію в Донбасі, заходів з її подолання. Важливим шляхом виходу з цієї кризи могло б стати проведення фіскальної децентралізації, важливою складовою якої є податкова децентралізація. Це б дозволило оптимізувати як доходи, так і видатки регіонів та країни в цілому.

Аналіз останніх досліджень, у яких започатковано вирішення проблеми. Питанням фіскальної децентралізації в Україні присвячені роботи І. Вахович, Г. Возняк, В. Гейця, В. Дубровського, Т. Калінеску, В. Кравченко, О. Кириленко, І. Крисоватого, А. Кулай, І. Луніної, І. Ропотан, Д. Серебрянської, А. Соколовської, І. Сторонянської, Л. Тарангул, Н. Фролової, Н. Южаніної, С. Юрія та інших. Разом з тим, в цих роботах недостатня увага приділена питанням перерозподілу основних бюджетоутворюючих податків між центром і регіонами Української держави як засобу зменшення відцентрових тенденцій в країні та одному із методів повернення територій Донбасу до складу нашої країни.

Цілі статті. Метою статті є доведення необхідності запровадження нового порядку перерозподілу основних бюджетоутворюючих податків між центром і регіонами, який би забезпечив не менше 50% податкових надходжень до них. Це

дозволить зменшити розмір владної ренти, яку поки отримують політики та чиновники, які розпоряджаються загальнодержавними коштами, та оптимізувати доходи та видатки бюджетів всіх рівнів.

Виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів. Однією з проблем проведення децентралізації в Україні є те, що для цього не розроблена методологія здійснення податкової децентралізації, що призводить до загострення фінансових проблем на місцях. Внесені в кінці 2014 р. зміни до Бюджетного та Податкового кодексів України призвели 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. В 2015р., незважаючи на збільшення податкових повноважень місцевих органів влади, коефіцієнт децентралізації податкових надходжень становив 19,3 % (за дев'ять місяців 2015р., річний план – близько 17%), тоді як у середньому за 2010 – 2014 рр. – 24,8%. Коефіцієнт фінансової залежності місцевих бюджетів збільшився до 55,0 % (за 9 міс. 2015р., річний план – 62,0 %), тоді як у середньому за 2010-2014 рр. становив 25,7 %. Обсяг субвенцій (як частка ВВП) зріс у 3 рази – із 3 % ВВП у 2010р. до 9 % у 2015 р. [1].

Однією з причин зменшення податкових надходжень у доходах значної частини місцевих бюджетів України в 2015р. стало ігнорування засадничих основ фіскальної децентралізації, що може негативно позначитися й на долі податкової реформи в Україні.

За результатами дослідження фахівцями виявлено, що існує досить велика кількість підходів до визначення поняття «фіскальна децентралізація» і кожен з них є доцільним. Загалом підходи зарубіжних та вітчизняних дослідників зводяться до розуміння фіскальної децентралізації як розширення прав і компетенцій місцевих органів влади у сфері місцевих фінансів.

Основоположником теорії фіскальної децентралізації є американський економіст Чарльз Тібу, який у своїй праці «Економічна теорія фіскальної децентралізації в публічних фінансах: необхідність, джерела й використання» (1961р.) обґрунтував, що саме фіскальна децентралізація – це процес, який дає змогу субнаціональним органам управління отримувати автономію щодо фінансування і забезпечення населення суспільними товарами й послугами. Вчений довів, що за умови фіскальної автономії субнаціональних органів управління публічні видатки відповідатимуть індивідуальним уподобанням споживачів згідно з їхніми потребами.

Значний внесок у розвиток теорії децентралізації, зокрема фіскальної, зробив англійський учений-економіст В. Оутс. Він запропонував таке визначення цього терміна: децентралізація – право незалежного ухвалення рішень децентралізованими одиницями. Таким чином, регіональні й місцеві органи мають змогу самостійно приймати рішення щодо фінансових питань і питань і управління територією.

Розширені за умов фіскальної децентралізації власні повноваження територій мають відповідним чином опиратися на фінансування за рахунок власних доходів джерел (а отже, делеговані – за рахунок ресурсів, що спеціально виділяються відповідним органом). Тільки за таких умов буде забезпечуватися волевиявлення членів кожної територіальної громади в межах її власної компетенції. Саме при такому підході досягається максимальна ефективність як результат взаємозалежності доходів та видатків територій.

В європейській правовій літературі фіскальна децентралізація включає такі основні ланки як:

- децентралізація видатків – надання місцевим органам влади фінансових ресурсів для виконання покладених на них завдань;
- децентралізація доходів – закріплення за місцевим самоврядуванням своїх функцій;

- забезпечення самостійності місцевих органів влади у встановленні їх розмірів, що поки не реалізується в Україні.

Аналіз основних моделей фіскальної децентралізації, а також їх модифікацій продемонстрував суттєві національні відмінності даного процесу. Не можна однозначно сказати, яка з моделей фінансування місцевої влади є найкращою і найефективнішою. Універсальної моделі ефективної фіскальної децентралізації поки не розроблено, але, на наш погляд, Україні в цьому питанні слід орієнтуватися на досвід країн – членів ЄС.

Англійські фахівці Г. Хюз та С. Сміт, досліджуючи бюджетні системи країн Організації Економічного Співробітництва та Розвитку, згрупували моделі фіскальної децентралізації у чотири групи за схожістю підходів до регулювання міжбюджетних відносин, особливостями філософії бюджетного федералізму, співвідношенням ролей центральної і субнаціональної влади. Перша група характеризується відносно великою самостійністю регіональної і місцевої влади, що спиралися на широкі податкові повноваження. Друга група включає країни з особливо великою часткою участі нецентральної влади у фінансуванні соціальних видатків. До третьої групи входять федеративні країни, що мають суттєвий ступінь автономності бюджетів різного рівня у поєднанні з розвиненою системою їх співробітництва. Моделі фіскальної децентралізації четвертої групи характеризуються значною фінансовою залежністю регіонів від центрального бюджету.

Діючий бюджетний механізм в Україні, при якому місцеві ради вищого рівня встановлюють відрахування від податків і зборів та дотацій, призводить до погіршення функціонування місцевих бюджетів нижчого рівня. Нормативи, встановлені у законодавстві, часто не враховують обсягів наявних фінансових ресурсів місцевих бюджетів.

Центральний уряд, який займається загальнонаціональними завданнями і географічно розташований у столиці, фізично не може орієнтуватися в проблемах різномірних регіонів країни. Тому, ґрунтуючись на неповній інформації, він не здатен ефективно витратити бюджетні ресурси в багатьох напрямках. В Україні це особливо проявилось у катастрофічному стані місцевих автодоріг, оскільки кілька років тому назад кошти на їх ремонт були передані в центр, значна частина з яких була розкрадена.

Ключовою умовою процесу фіскальної децентралізації є не тільки формальне дотримання прав територіальних громад на місцеве самоврядування, але і забезпечення реальної спроможності вирішувати питання місцевого значення. Це, в свою чергу, передбачає, що за органами місцевого самоврядування мають бути закріплені такі фінансові ресурси, щоб у повному обсязі забезпечували виконання ними власних повноважень.

Переважна більшість територіальних громад України через їх надмірну подрібненість та надзвичайно слабку фінансову базу виявилась неспроможною до виконання повноважень місцевого самоврядування, а регіональна влада не в змозі їм допомогти. Майже 70% кількість територіальних громад в Україні має населення менше 2 тис. осіб. При незначній кількості населення у громаді виникають проблеми із наповненістю шкіл, відсутністю дитячих садків, ФАПів, бюджет місцевої ради такої громади фактично є майже на 100% заробітною платою голови, секретаря ради та працівників сільради. Держава не в змозі утримувати за бюджетний кошт територіальні органи центральних органів виконавчої влади у всіх районах і громадах, що ускладнює вирішення проблем населення. Отже, існуюча в Україні система місцевого самоврядування не відповідає потребам суспільства.

Тому процес фіскальної децентралізації в Україні повинен бути спрямований як на створення спроможних, самодостатніх громад, які б володіли відповідними матеріалами, фінансовими ресурсами, територією та об'єктами соціальної

інфраструктури, необхідними для ефективного виконання покладених на їхні органи місцевого самоврядування завдань та функцій, так і фінансово спроможних регіонів.

Фіскальна децентралізація в Україні повинна передбачати розширення доходної бази громад і регіонів за рахунок місцевих послуг та інших власних джерел місцевих доходів на фоні зменшення частки міжбюджетних трансфертів й інших джерел, контрольованих центральними органами влади.

Принципами успішної децентралізації з точки зору ОЕСР є: чіткий розподіл фінансових функцій, прийняття обґрунтованих рішень, дотримання місцевих пріоритетів та підзвітність, чого поки не вистачає в Україні.

Складність здійснення фіскальної та податкової децентралізації на вказаних вище засадах пояснюється існуванням так званого “бюджетного розриву”, зміст якого полягає в наступному [2, с.5]. Це – індикатор довгострокової збалансованості державних фінансів, який розраховується з урахуванням тривалого бюджетного обмеження держави, яке пов’язує доходи і видатки державного бюджету на великих часових інтервалах. Основними факторами бюджетних дисбалансів виступають в Україні необхідність збільшення витрат на оборону, на пенсійне та медичне обслуговування, а також необхідність зниження податків на реальний сектор економіки, щоб стимулювати приплив інвестицій в економіку України. Тому важко погодитися з думкою Міністра фінансів нашої країни Н. Ярецько, що зменшення ставок податків не є необхідною передумовою для відновлення інвестицій та економічного зростання [3].

Досвід проведення ліберальних податкових реформ у постсоціалістичних країнах ЄС показав, що, як правило, у процесі трансформацій відбуватися зниження ставок податків на доходи фізичних осіб і прибуток підприємств. Поширеною є практика переходу й до пропорційного податку на доходи фізичних осіб. Щоправда, у Словаччині та Чехії пропорційний податок проіснував лише до 2013р.. На відміну від податків на доходи, динаміка стандартних ставок ПДВ у постсоціалістичних країнах ЄС характеризувалася тенденцією до зростання, їх середній рівень протягом 2000 – 2014 рр. підвищився з 20,6 до 22,2%. І лише дві країни ЄС знизили ставку податку – Чехія (з 22 до 21%) і Словаччина (з 23 до 20%) [4].

Враховуючи відцентрові тенденції в країнах ЄС, які проявилися в останні роки, важливо врахувати досвід цих країн щодо розширення податкових повноважень окремих регіонів ряду країн ЄС.

Важливим для вивчення в Україні є досвід реформування механізму розподілу податків між регіонами в Іспанії після 2009 р. [5, с.48]. В цій країні тепер регіони можуть залишати у себе 50% податку на доходи фізичних осіб (раніше було 33%) та податку на додану вартість (раніше – 35%). Крім них, в регіонах Іспанії тепер залишається 58% надходжень від акцизів (раніше було – 40%). Але, на жаль, навіть ці новації не зупинили населення такої найбільш розвинутої автономії країни, як Каталонія, яке в 2015р. абсолютною більшістю голосів проголосувало за відокремлення від Іспанії.

Однією з нагальних причин необхідності податкової децентралізації в Україні є незацікавленість регіональних еліт (а не тільки населення регіонів) віддавати регіональні кошти в центр, оскільки значна частина з них привласнюється вищими чиновниками у формі владної ренти (особливо це проявилось при Президенті В. Януковичі, особливо - під час підготовки та проведення в Києві чемпіонату Європи з футболу в 2012р.). В результаті, у країні триває напівстихийний, напівсвідомий процес децентралізації, - зазначає директор Інституту глобальних стратегій В. Карасьов. Тому в Україні, на його думку, вже неможливо провести реформи згоди. Єдиний шлях – це реформи знизу, з регіонів, зі створення регіональних економічних кластерів і налагодження інституційно-територіальної конкуренції, поліпшення регіональної спеціалізації для виходу на світові ринки [6, с.9].

Про необхідність податкової децентралізації в Україні говорять все більше вчених та практиків.

Так, З. Васильченко наголошує на необхідності використання диференційованих нормативів відрахувань від загальнодержавних податків до місцевих бюджетів, залежно від рівня економічного розвитку області [7]. На думку А. Соколовської такі податки, як податок на прибуток і податок з доходів фізичних осіб, повинні розподілятися між державним і місцевими бюджетами [8]. Як вважає Л. Тарангул, місцевим органам влади необхідно надати право вводити територіальні надбавки до місцевих податків, виходячи із особливостей галузевої і територіальної структури виробництва, його впливу на природне середовище в регіоні [9]. І. Вахович та І. Камінська виступають за необхідність розщеплення загальнодержавних податків між державним і місцевим бюджетами, в тому числі податку на прибуток підприємства і ПДВ [10]. Ще більш радикальну позицію займають С. Мельник та С. Криниця, які пропонують зараховувати до місцевих бюджетів податок на додану вартість, оскільки він, на думку цих авторів, є менш чутливим до кон'юнктури ринку, а його надходження прямо пов'язане із результатами економічної діяльності в регіонах [11]. Фахівці з ІРД НАН України І. Сторонянська і Г. Возняк говорять про необхідність суттєвого збільшення частки податкових надходжень, які повинні закріплюватися за територіальними громадами [12].

На наш погляд, треба зберегти ПДВ, але певну його частку доцільно закріпити за регіональними бюджетами, так як він забезпечує більшу стійкість бюджетних надходжень. Він також є менш чутливим до кон'юнктурних коливань у роздрібній торгівлі. Крім того, ПДВ має переваги з точки зору податкового адміністрування, оскільки є менша кількість платників даного податку, а також відсутня необхідність перевірки з боку податкових органів факту кінцевого використання товару (послуг); у випадку ПДВ дані податкового обліку підприємства можуть бути використані також для контролю за правильністю обчислення та сплати як ПДВ, так і податку на прибуток.

Все це говорить на користь збереження ПДВ у податковій системі України, разом з тим доцільно змінити порядок його перерозподілу, перенаціливши його й на вирішення соціальних проблем в регіонах країни. Тому було б доцільним в Україні «прив'язати» розподіл ПДВ (між регіонами і центром) до кількості населення в тому чи іншому регіоні: чим більша його чисельність, тим більший відсоток ПДВ потрібно віддати державі, оскільки за рахунок цього податку повинні утримуватися органи правопорядку, армія тощо. Але збільшення частки відрахувань від ПДВ у регіональні бюджети треба робити поступово, одночасно збільшуючи частку соціальних витрат, які повинні фінансуватися з регіональних бюджетів.

Понадпланові надходження ПДВ доцільно ділити між регіоном і центром у співвідношенні 50% на 50%, щоб стимулювати керівництво регіонів до його збільшення, для підвищення частки експортно направлених галузей в областях, для зменшення виводу капіталу з регіонів в офшори.

При реальному запровадженні в Україні податку на майно за зразком країн ЄС (насамперед Франції), а не у формі існуючого у нашій країні податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, це також могло б вирішити частину проблем з фінансуванням соціально-демографічних проблем регіонів України, насамперед у великих промислових містах, де незадовільна екологія провокує значну смертність серед населення, в першу чергу, працездатного віку.

Для підвищення фінансової забезпеченості регіонів доцільно змінити й механізм перерозподілу податку на прибуток підприємств (ПНП). Так, колективом вчених з ІРД НАН України пропонується передавати 25% ПНП місцевим бюджетам, що дозволило б суттєво покращити фінансово спроможність регіонів [13].

Проведені І. Вахович та І. Ропотан розрахунки показали, що при збільшенні частки спрямування ПНП у місцеві бюджети (за інших рівних умов) обсяг трансфертів

у них зменшується. Так, при 100%-му спрямуванні ПНП до державного бюджету частка трансферів у структурі місцевих бюджетів становитиме 56%, а при 100%-му направленні ПНП до місцевих бюджетів частка трансферів до них становитиме 0% [14]. Враховуючи напіввійськовий стан в Україні в 2015-2016 рр., необхідно шукати проміжний варіант розподілу ПНП між державним і місцевими бюджетами.

На наш погляд, механізм перерозподілу ПНП в сучасних умовах повинен бути наступним [15]. Виходячи з пропозицій мерів найбільших міст України, на місцях треба залишати близько 50% ПНП, але за умови, що й 50% всіх належних їм дотацій, субвенцій і субсидій вони також будуть фінансувати зі своїх бюджетів.

Понадпланові надходження від ПНП доцільно повністю залишити в регіонах, щоб стимулювати їх керівництво до створення нових виробництв і робочих місць у регіонах, у тому числі інноваційного спрямування.

В цілому новий механізм перерозподілу ПДВ і ПНП має призвести до того, щоб у регіонах з часом залишалось не менше 50% податкових та інших платежів, а не 30%, як було в 2013 р., та 20%, як це було в 2014 р.. Тільки таким чином можна буде зупинити відцентрові тенденції в Україні та забезпечити ефективніше надання соціальної допомоги в регіонах.

Введення у 2015 р. 5-ти процентного місцевого акцизу на ряд товарів центральна влада розглядає як засіб здійснення податкової децентралізації, хоча багато експертів критикують цю податкову новелу. Українській владі доцільно прислухатися до думки європейських експертів з цього питання. «Запровадження місцевого акцизу насамперед не відповідає нормам ЄС та Угоді про асоціацію, - зазначає експерт Ангела Бочі. – Ніде у світі такий податок не використовується, бо не є таким же ефективним як, наприклад, інші способи підвищити вартість підакцизної продукції» [16].

Висновки. Аналіз пропозицій фахівців України щодо зміни механізму перерозподілу бюджетоутворюючих податків між центром і регіонами дозволяє запропонувати наступні підходи до вирішення вказаної проблеми.

Для збільшення фінансових ресурсів регіонів України та координації їх фіскальної політики сьогодні слід основні фінансові ресурси передати на рівень регіонів, а не місцевих громад, як це пропонує уряд.

Для удосконалення фіскальних відносин необхідно в основу розподілу ПДВ між центром і регіонами України покласти чисельність населення кожного регіону, оскільки це – єдиний критерій, з яким погодяться жителі всіх регіонів. Відповідно, ПДВ з регіонів повинно надходити до центру пропорційно частці кожного регіону в населенні України. За запропонованого нами підходу до розподілу ПДВ його відшкодування повинні також здійснювати самі регіони, що стимулюватиме їх до розвитку експортно орієнтованих виробництв та обмежуватиме експортерів у їх бажанні отримати незаконне відшкодування ПДВ. Але перехід до перерозподілу ПДВ на користь регіонів треба здійснювати поступово, враховуючи складну соціально-економічну ситуацію в країні. Податок на прибуток підприємств треба розподіляти за принципом 50 х 50: половина повинна залишатися у регіонах, а друга половина має направлятися до Державного бюджету України. Але при цьому 50% належних регіону дотацій, субвенцій та субсидій слід фінансувати за рахунок регіонального бюджету. Це дасть можливість оптимізувати соціальні витрати у регіонах.

Список використаних джерел:

1. Луніна І., Декларації та реалії бюджетної децентралізації / І. Луніна, Д. Серебрянська // Дзеркало тижня. – 2015. - №43. – с. 8.
2. Горюнов Е. Бюджетный разрыв: оценка для России / Е. Горюнов // Вопросы экономики. – 2015. - №7. – с.5-25.
3. Ярьсько Н. Податкова реформа: популізм, соціалізм чи реалізм? / Н. Ярьсько // Дзеркало тижня. – 2015. - №42. – с.7.
4. Соколовська А. Ліберальна податкова реформа – необхідна чи неможлива? / А. Соколовська // Дзеркало тижня. – 2015. - №44 – 45. – с.1,8.
5. Прохоренко І. Політика регіонального розвитку Іспанії: механізми и інструменти // Мировая экономика и международные отношения. – 2015. - №5. – с.41-51.
6. Княжанський В. Про тих, хто зробив Україну багатію / В. Княжанський // День. – 2015. - №206. – с.9.

7. Васильченко З. М. Доходи бюджету в системі управління економікою / З. М. Васильченко // Фінанси України. – 1997. – №6. – с. 25-32.
8. Соколовська А. М. Податкова система України : теорія та практика становлення / А. М. Соколовська. – К.: НДФІ, 2001. – С. 341.
9. Тарангул Л. Л. Регіональна податкова політика : зміст і особливості її реалізації / Л. Л. Тарангул // Фінанси України. – 2000. – №10. – С. 13.
10. Вахович І. М. Фінансова спроможність регіону : діагностика та механізми забезпечення / І. М. Вахович, І. М. Камінська. – Луцьк : Надстир'я, 2009. – с. 240-241.
11. Мельник С. Про формування місцевих бюджетів / С. Мельник, С. Криниця // Економіка України. – 2000. – №1. – с. 23.
12. Сторонянська І. З. Сучасні підходи до організації бюджетного процесу на місцевому рівні / І. З. Сторонянська, Г. В. Возняк // Регіональна економіка. – 2014. – №2. – с. 209.
13. Фінансовий потенціал регіону : механізми формування і використання : Монографія / НАН України, Інститут регіональних досліджень; За наук. Ред. Д. Е. Н., проф. А. М. Козоріз. – Львів, 2012. – с. 63.
14. Соціально-економічний розвиток регіонів України за січень – серпень 2010 р. Офіційний вісник Держстату України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ukrstat.gov.ua>
15. Вахович І. М. Регіональна конвергенція фінансового забезпечення сталого розвитку України : Монографія / І. М. Вахович, І. В. Ропотан. – Луцьк : Волинь-поліграф, 2014. – с. 181.
16. Карлін М. І. Соціальна і фіскальна політика держави: проблеми регіональної координації в умовах нового етапу глобалізації / М. І. Карлін // Демографія та соціальна економіка. – 2014. - №2. – с. 40-41.