



*Мельник Віктор Миколайович, д.е.н.,  
професор, професор кафедри фінансів  
КНЕУ імені Вадима Гетьмана*

*Щур Роман Іванович, к.е.н., доцент  
кафедри фінансів, докторант кафедри  
фінансів ДВНЗ «Прикарпатський  
національний університет імені Василя  
Стефаника»*

## *ВЕКТОРИ ТРАНСФОРМАЦІЇ ПОДАТКОВОЇ СИСТЕМИ УКРАЇНИ В УМОВАХ ФІСКАЛЬНОЇ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ*

Процес побудови нової моделі управління, зміни адміністративно-територіального устрою, утворення нових владних інституцій в Україні має спиратися на наукові напрацювання. Понад два десятиліття управління державою було специфічним синтезом управлінських моделей зі значним тягарем досвіду радянських часів, при якому реальні повноваження ніяким чином не було передано на низовий рівень управління, тобто рівень територіальних громад як окремого інституту. Перехід України до побудови децентралізованих відносин між рівнями державного управління відводить органам місцевого самоврядування нову роль у розвитку територій. Вони стають основними інститутами фінансового забезпечення місцевого розвитку та суспільних потреб.

Вважаємо, що, в сучасних умовах розвитку, функціонування системи місцевого самоврядування підпадає під процеси деінституціоналізації в рамках новітньої інституціоналізації та утворення принципово нового інституційного середовища в сучасній українській державі. Прикладом таких деінституціоналізаційних процесів є процеси децентралізації (фінансової/фіскальної децентралізації) у вигляді передачі повноважень та бюджетних надходжень від державних органів до органів місцевого самоврядування, з одного боку – як втрата попередньою моделлю свого функціонального навантаження, значення, демонстрація низької фінансово-економічної та соціальної ефективності, з іншого – як результат утворення нових інститутів, інституційних одиниць – об'єднаних територіальних громад та відповідних функціональних зв'язків між ними та іншими інституційними суб'єктами та інституціями в цілому.

Першочерговим кроком на шляху реформи місцевого самоврядування стало завдання щодо фінансової децентралізації, яка розпочалася шляхом прийняття змін до Бюджетного і Податкового кодексів України, зокрема



передачі органам місцевого самоврядування додаткових бюджетних повноважень і стабільних джерел доходів для їх реалізації; стимулювання територіальних громад до об'єднання та переходу на прямі міжбюджетні відносини з державним бюджетом з відповідним ресурсним забезпеченням на рівні міст обласного значення тощо.

Як свідчать дані табл. 1 рис. 1, з початку реформи децентралізації (2015 р.) кількість об'єднаних територіальних громад по областях України стрімко зростає, з 159 ОТГ у 2015 р. до 699 ОТГ у 2017 р. (+540 ОТГ), що свідчить на користь результативності децентралізаційних процесів.

Таблиця 1  
Динаміка формування об'єднаних територіальних громад в Україні  
(станом на 01.01.2018 р.)

Область	2015	2016	2017		Всього кількість ОТГ за 2015-2017 рр.	Загальне місце в рейтингу щодо формування ОТГ
	кількість ОТГ	кількість ОТГ	кількість ОТГ	кількість ОТГ, що в ЦВК		
Вінницька	2	19	13	-	34	9
Волинська	5	10	25	-	40	6
Дніпропетровська	15	19	22	1	57	1
Донецька	3	3	3	5	14	15
Житомирська	9	23	13	1	46	2
Закарпатська	2	1	3	-	6	18
Запорізька	6	10	20	6	42	4
Івано-Франківська	3	8	12	1	24	13
Київська	1	1	7	3	12	16
Кіровоградська	2	3	8	2	15	14
Луганська	2	1	5	3	11	17
Львівська	15	7	13	-	35	8
Миколаївська	1	18	9	1	29	10
Одеська	8	3	14	1	26	12
Полтавська	12	6	21	4	43	3
Рівненська	5	13	7	1	26	12
Сумська	1	13	14	1	29	10
Тернопільська	26	10	4	1	41	5
Харківська	0	4	8	-	12	16
Херсонська	1	11	14	1	27	11
Хмельницька	22	4	13	1	40	6
Черкаська	3	3	20	-	26	12
Чернівецька	10	6	10	1	27	11
Чернігівська	5	11	21	-	37	7
Всього	159	207	299	34	699	-

Складено та розраховано на підставі даних [Офіційний веб-сайт Державного фонду регіонального розвитку – онлайн-платформа ДФРР [Електронний ресурс]. – Режим доступу URL: <http://dfr.minregion.gov.ua>; Офіційний веб-сайт Міністерства фінансів України [Електронний ресурс]. – Режим доступу URL: <http://www.minfin.gov.ua/>]

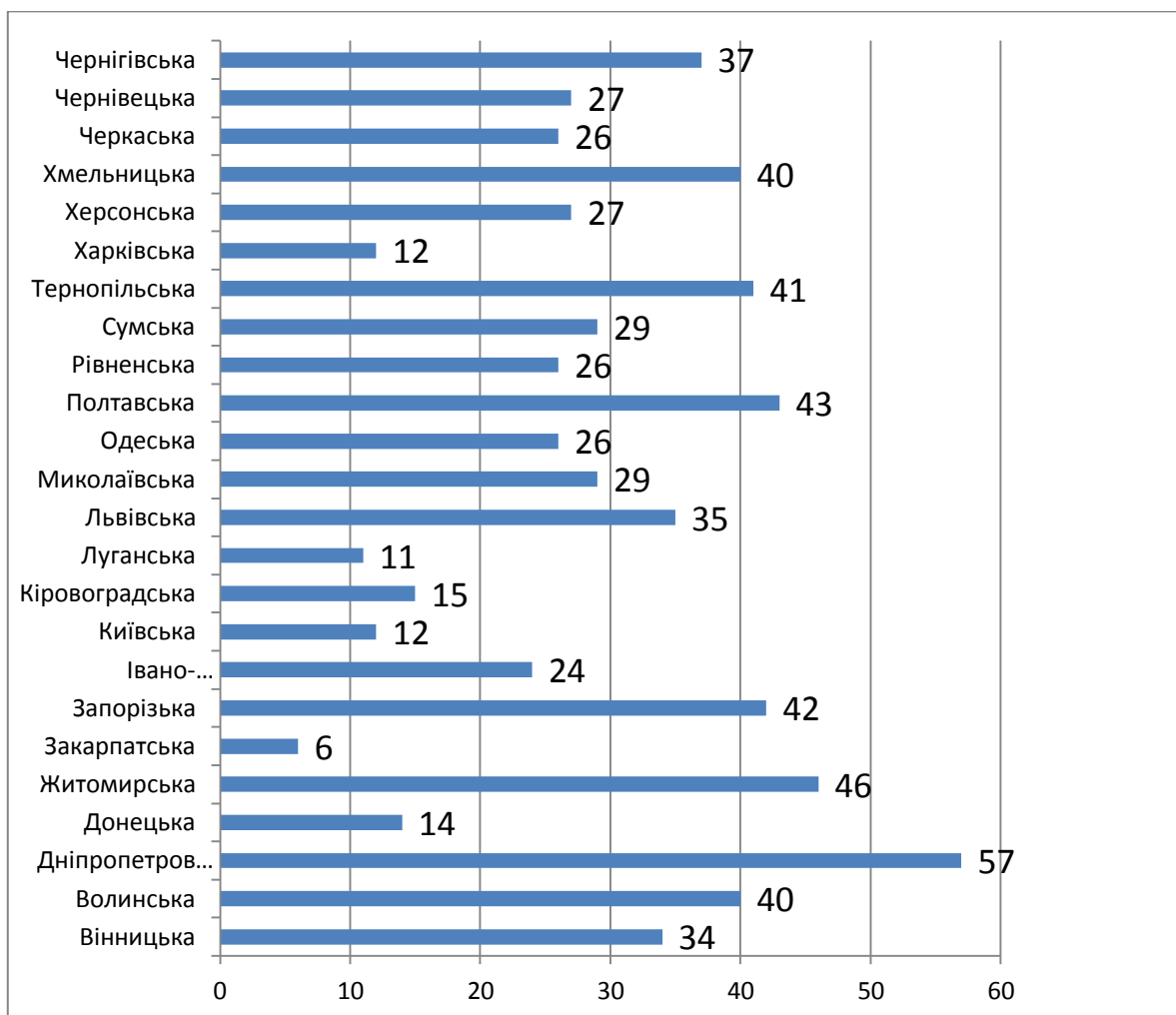


Рис. 1. Кількість утворених ОТГ в розрізі областей України станом на 01.01.2018 р.

Лідерами найбільш динамічно сформованих ОТГ за кількістю у 2015-2017 рр. є: Дніпропетровська обл. – 57 ОТГ, Житомирська обл. – 46 ОТГ, Полтавська обл. – 43 ОТГ, Запорізька обл. – 42 ОТГ, Тернопільська обл. – 41 ОТГ, по 40 ОТГ мають Волинська і Хмельницька обл. Аутсайтери – Закарпатська обл. - 6 ОТГ, Луганська обл. – 11 ОТГ, по 12 ОТГ у Київській і Харківській обл.

На користь ефективності і результативності фіскальної децентралізації свідчать відповідні показники, зокрема обсяги надходжень власних доходів ОТГ (табл. 2). Завдяки змінам до податкового та бюджетного законодавства у контексті децентралізації надходження власних доходів місцевих бюджетів об'єднаних громад у 2016 році зросли більше майже у 5 разів (або на 3,9 млрд. грн.) порівняно з 2015 р. (з 1 млрд. грн. до 4,9 млрд.грн. у 2016 р.), а у 2017 р. порівняно з попереднім 2016 р – на 4,3 млрд.грн. (+87%).



Таблиця 2

Динаміка надходжень власних доходів ОТГ в Україні  
за 2015-2017 рр., млн.грн.

Платежі до бюджету	Надходження			Відхилення			
	2015	2016	2017	2016/2015		2017/2016	
				+/-	%	+/-	%
Податок на доходи фізичних осіб	43,0	1749,0	5211,7	1706	4067,4	3462,8	298,0
Акцизний податок	218,9	709,1	794,2	490,2	323,9	85,1	112,0
Плата за землю	354,1	1168,1	1402,0	814,0	329,8	233,9	120,0
Єдиний податок	276,5	1042,0	1402,6	1015,5	376,8	360,6	134,6
Податок на нерухоме майно	38,3	76,8	132,5	38,5	200,5	55,7	172,5
Всього	1010,9	4959,6	9275,6	3948,7	490,6	4316,0	187,0

Складено та розраховано на підставі даних [Офіційний веб-сайт Державного фонду регіонального розвитку – онлайн-платформа ДФРР [Електронний ресурс]. – Режим доступу URL: <http://dfr.minregion.gov.ua>; Офіційний веб-сайт Міністерства фінансів України [Електронний ресурс]. – Режим доступу URL: <http://www.minfin.gov.ua/>]

Відповідно до статті 64 Бюджетного кодексу України, ОТГ отримали 60% податку на доходи фізичних осіб (як такі, що створилися згідно із законом та перспективним планом формування територіальних громад). Надходження податку на доходи фізичних осіб у 2017 р. склали 5,2 млрд. грн. (+5,157 млрд.грн. порівняно з 2015р.), плати за землю – 1,4 млрд. грн. (+ 1,05 млрд.грн.), єдиного податку – 1,41 млрд. грн. (+ 1,13 млрд.грн.), акцизного податку з реалізації суб'єктами господарювання роздрібною торгівлі підакцизних товарів (нафтопродуктів, тютюнових та алкогольних виробів) – 709,1 млн. грн. (+ 92,6% порівняно з 2016 р.).

Загалом, темпи зростання місцевих податків та зборів місцевих бюджетів 2017 р. порівняно з 2016 р. (за рівнями бюджетів) демонструють позитивну динаміку (рис.2). Як можна бачити, найбільший додатний приріст серед рівнів місцевих бюджетів мають саме бюджети ОТГ як в цілому, так і в розрізі окремих податків та податкових платежів. Можна зробити висновок про позитивну спрямованість вектору трансформаційних процесів в умовах фіскальної децентралізації.

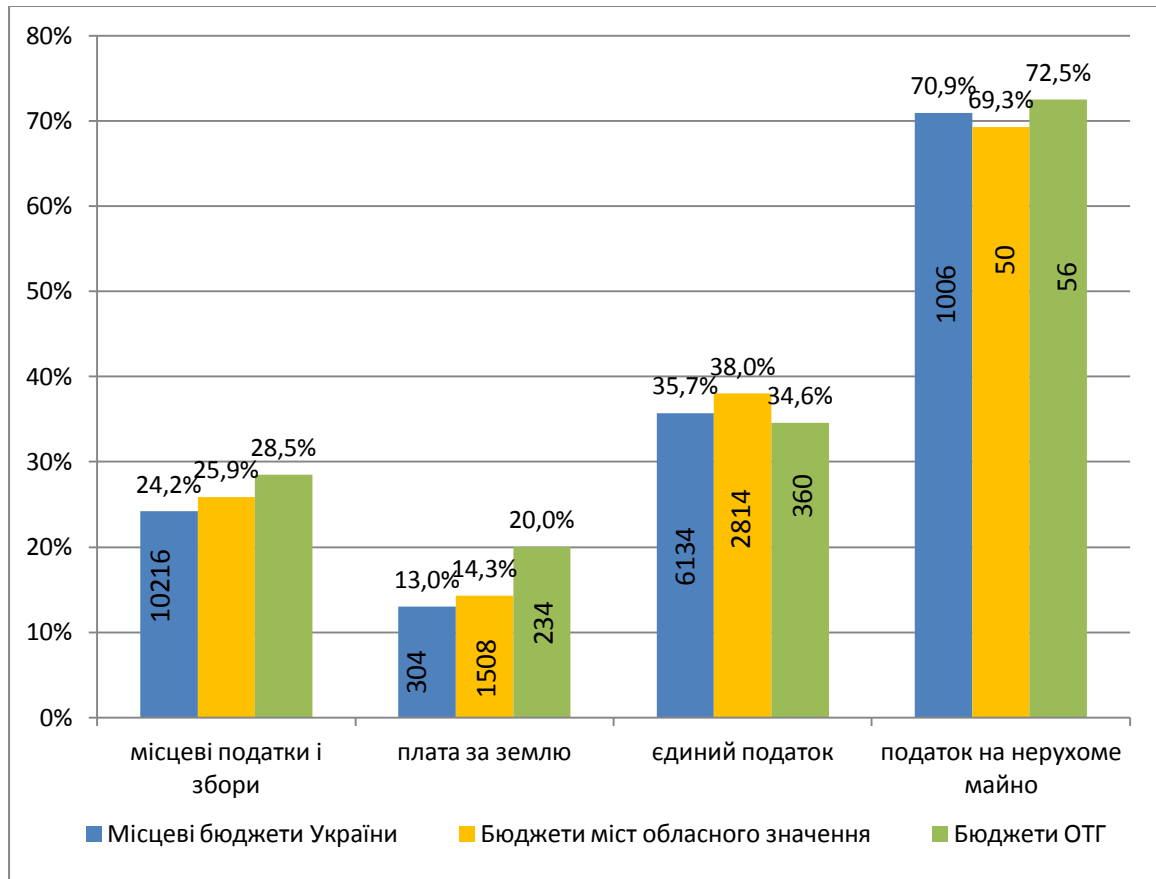


Рис.2. Темп приросту місцевих податків та зборів (2017р. до 2016р.)  
(за рівнями бюджетів), у % та млн. грн.

Однак, постає питання щодо векторів подальших трансформацій податкової системи, окремі з яких впливають з наведених даних.

Як бачимо з табл. 2, основу доходів бюджетів ОТГ в Україні складають не місцеві податки і збори, а загальнодержавні. Можна стверджувати, що органи місцевого самоврядування не мають прямого впливу на їх регулювання. Вони навіть теоретично ніколи не отримають права впливати на ставки цих податків, пільги, механізми справляння. Якщо по місцевих податках ці права можуть на різних етапах законодавчо розширюватися чи звужуватися (залежно від ситуації), то в даному випадку вони – у виключній компетенції центрального законодавчого органу. Можна при цьому стверджувати, що проблеми не існує, адже місцеві бюджети наповнюються... Але, якщо говорити про власну фінансову базу місцевого самоврядування, то термін «власна» у нашому розумінні передбачає не лише розпорядження отриманими коштами (адже в такому разі можна було і далі надавати їх із центру у вигляді трансфертів. Яка різниця, в якій формі вони отримані?). Місцеве самоврядування повинне від початку формувати свою фінансову базу. Ситуація ж, що склалася, при названих вище позитивах, має два негативних наслідки:



- частково консервує фінансову залежність територіальних громад;
- зумовлює безініціативність і бездіяльність органів місцевого самоврядування у питаннях забезпечення більшої частини надходжень їх бюджетів.

З політичної точки зору можна сказати, що більшість керівників місцевого рівня така ситуація навіть влаштовує: дуже зручно перекидати відповідальність за негаразди на рівень, малодосяжний для громадян...

Вихід вбачаємо у запровадженні змін до податкового кодексу, за якими вводились би місцеві надбавки до ставок загальнодержавних податків і зборів (так званий механізм додаткових місцевих ставок). При цьому державні ставки можуть бути знижені на відповідну величину. Це дозволило б не передавати частину загальнодержавних надходжень на місцевий рівень, а формувати доходи місцевих громад на основі власних рішень, зі всією повнотою відповідальності, можливостями регулюючого впливу на соціальний стан і економічну активність на відповідній території.

Іншим вектором трансформацій має бути, на нашу думку, фіскально-адміністративний. Сьогодні можна стверджувати, що фіскальна служба недостатньо уваги приділяє місцевим податкам і зборам. Прикладом того є податок на нерухоме майно. Ми говоримо про зростання його надходжень, але добре розуміємо, що на сьогодні охоплена лише незначна частина потенційної бази оподаткування. Та і те що охоплено, ніяким чином не контролюється: приватні будинки мають невідповідності площ, навіть огорожені земельні ділянки часто не відповідають визначеним мемам... Масові контрольні обміри не проводилися десятками років... Співпраця фіскальної служби з іншими контролюючими та правоохоронними органами у цьому питанні повністю відсутня. Отже, на часі розширення фіскальних підрозділів, у компетенції яких контроль надходжень місцевих податків і зборів. Цікаво, що таке розширення цілком можливе без збільшення загальної штатної чисельності фіскальної служби: достатньо повернутися до питання ефективності роботи та виправданості створення чисельного обласного рівня ДФС, і згадати про давно розроблений проект утворення податкових округів. Скорочення фіскально непродуктивної середньої ланки відкриває можливості розширення базових підрозділів, які і несуть основний тягар фіскально-адміністративної роботи.