

5. Варто запропонувати розпорядникам коштів дотримуватися основних принципів програмного бюджетування, де основою для виділення ресурсів слугує певне соціальне явище чи проблема, далі відбувається пошук можливих заходів для подолання такої, наступним кроком є створення показників вимірності, що реально слугуватимуть індикаторами досягнення поставлених завдань та цілей програми. Останнім кроком має бути створення концепції самої програми (логічної структури) із обґрунтуванням необхідних ресурсів та часових меж. Саме явище чи проблема має слугувати основою для бюджетних асигнувань для програм, а не навпаки.

Вивчення досвід розвинених країн дає можливість уникнення багатьох помилок та взяти на озброєння елементи, що можуть бути вживані з урахуванням особливостей економічного устрою країни. Колишні постсоціалістичні країни мають найбільше спільних рис та проблем, що виникають у процесі трансформації державних фінансів у публічні фінанси, що кардинально змінює сприйняття та ставлення до відповідної категорії. Запропоновані заходи необхідно здійснювати поступово, з урахуванням зарубіжного досвіду проведення реформи державних фінансів, важливою складовою якого є запровадження програмно-цільове бюджетування.

УДК 336.226.1; 336.143.2; 336.132.11

*Лубковський С.А.
асистент кафедри фінансів
ДВНЗ «КНЕУ ім. В.Гетьмана»*

ПРИБУТКОВЕ ОПОДАТКУВАННЯ ТА ФІСКАЛЬНО СПРОМОЖНІ МІСЦЕВІ БЮДЖЕТИ

Питанням достатності бюджетних ресурсів для фінансування державою й органами місцевого самоврядування повного, якісного й ефективного обсягу суспільних благ державного та місцевого рівнів у фінансовій теорії та практиці реалізації бюджетно-податкової політики завжди приділялася значна увага. В останні декілька років вона набула загострення у зв'язку із сформованими у суспільстві прагненнями до децентралізації управління й розпорядження публічними фінансами, зокрема розширення функціональних, видаткових й дохідних компетенцій місцевих органів управління. Такі тенденції до передачі повноважень з центру на місця не є суто українським баченням розвитку системи державних фінансів та бюджетних відносин. Через реформу фіскальної децентралізації пройшли переважно всі розвинені й успішні країни. У багатьох з них вона стала рушієм якісних інституційних змін, передумовою соціально-економічного розвитку відповідної країни і двигуном зростання економічного потенціалу й добробуту суспільства, зокрема в регіональному вимірі.

Основою успішності реформи децентралізації та запорукою підвищення якості й ефективності пропонування суспільних благ місцевими органами самоуправління є фіскальна спроможність місцевих бюджетів. Ми пропонуємо трактувати дану категорію, як законодавчо забезпечену та стабільно підкріплену диференційованими фінансовими джерелами стабільну здатність

органів місцевого самоврядування відповідного рівня фінансувати власні й делеговані їм повноваження переважно за рахунок власних доходів із мінімальним залученням бюджетних трансфертів з державного бюджету та/або з місцевих бюджетів вищого рівня. Така фіскальна спроможність разом із а) правом визначати цілі спрямування бюджетних коштів, види, обсяги і якість місцевої пропозиції суспільних благ та б) правом розпоряджатися бюджетними коштами й здійснювати відповідні видатки формують фінансову самостійність територіальних спільнот, як суспільних одиниць та суб'єктів державного управління у широкому його розумінні.

Базис означеної фіскальної спроможності територій за ефективного розподілу дохідних і видаткових повноважень формують власні доходи місцевих бюджетів, серед яких найбільшу питому вагу займають податкові. Але сучасна українська практика формування фінансової достатності бюджетів різних рівнів місцевого управління протягом останніх років характеризується їх значною залежністю від трансфертних доходів. Так, у структурі дохідної частини місцевих бюджетів частка власних доходів становила близько 47%, в той час, як питома вага офіційних трансфертів знаходилась на рівні 53% із певними коливаннями.

За такої ситуації ми не можемо говорити про оптимальний рівень самостійності органів місцевого самоврядування в частині фіскальних повноважень. Так, значна залежність місцевих бюджетів від трансфертів з державного бюджету позбавляє місцеві органи самоуправління свободи у виборі цілей бюджетної політики на місцях, достатності фінансових ресурсів для фінансування власних повноважень, перешкоджає пропозиції місцевих суспільних благ у бажаному обсязі, зокрема реалізації капітальних інвестиційних проектів з розвитку місцевої інфраструктури, а також зменшує участь населення відповідних територій у місцевому бюджетному процесі, у виборі видів і обсягів означених благ, що заважає ефективному врахуванню преференцій жителів таких територіальних суб'єктів та реалізації принципів конгруентності й еквівалентності тягаря фінансування суспільних благ. Крім того, така ситуація не стимулює органи місцевого самоврядування підвищувати ефективність бюджетних видатків, залучати ресурси до бюджету з резервних, альтернативних джерел, покращувати умови життя, ведення бізнесу та інвестиційного клімату відповідних територій з метою їх соціально-економічного розвитку, залучення інвестиційного капіталу, створення нових робочих місць, зростання купівельної спроможності населення, оскільки значні бюджетні трансферти формують утриманські, споживацькі настрої у відповідальних осіб за управління бюджетом.

На наше глибоке переконання, в даному аспекті необхідно рухатися у напрямку зменшення ролі міжбюджетних трансфертів, віддаючи перевагу нарощуванню питомої ваги власних доходів, особливо податкових. Бюджетам органів місцевого самоврядування необхідні податки із потужною та стабільною податковою базою.

У рамках реформи децентралізації уже здійснені перші кроки щодо посилення фінансової бази місцевих бюджетів як в сфері власних доходів, так і в частині трансфертних джерел. Серед таких трансформацій в частині податкових доходів, які почали діяти з 2015 року та продовжують реалізовуватися, можна виділити наступні [3]: 1) зміна нормативів розподілу податку на доходи фізичних осіб між державним (25%) та місцевими бюджетами (75%⁴), тоді як до реформи 100% даного податку залишалось на місцях; 2) закріплення 10% податку на прибуток приватних підприємств за обласними бюджетами, бюджетом Автономної Республіки Крим та бюджетом міста Києва; 3) введення до податкових кошиків бюджетів місцевого самоврядування акцизного податку з реалізації суб'єктами господарювання роздрібною торгівлю підакцизних товарів⁵; 4) розширення бази оподаткування податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, через включення до об'єкта оподаткування таким податком об'єктів нежитлової нерухомості⁶; 5) збільшення норми зарахування екологічного податку до місцевих бюджетів з 35 до 80%⁷.

У частині міжбюджетних відносин розширено перелік видів трансфертів, що можуть передаватись з державного бюджету місцевим, з одночасним переглядом особливостей отримання останніми відповідних субвенцій; вдосконалено механізм горизонтального фінансового вирівнювання податкоспроможності обласних бюджетів, бюджетів міст обласного значення, районів та об'єднаних територіальних громад, в тому числі передбачено інструменти протидії дестимулюючим ефектам такого вирівнювання; переглянуто міжбюджетні відносини між місцевими бюджетами, зокрема в частині міжбюджетних трансфертів [3].

Але практика формування дохідної частини бюджетів місцевого рівня засвідчує недосконалість прийнятих нововведень у рамках передачі відповідних податкових і неподаткових джерел для наповнення місцевих бюджетів власними доходами. Зокрема, поряд із зростанням абсолютних обсягів таких доходів означених бюджетів в наслідок розширення податкових повноважень органів управління місцевого рівня, у 2015 році порівняно з дореформним 2014 роком спостерігалось підвищення частки трансфертів у

⁴ До обласних бюджетів та бюджету Автономної Республіки Крим (АРК) – 15%; до бюджетів міст республіканського АРК та обласного значення, районних бюджетів та бюджетів об'єднаних територіальних громад – 60% податку на доходи фізичних осіб (ПДФО), що сплачується (перераховується) на відповідній території. Виключенням є бюджети міст Києва (40% ПДФО) та Севастополя (100% ПДФО) [2; 3].

⁵ Ставка такого акцизного податку становить: 5 % від вартості роздрібною реалізації (з урахуванням податку на додану вартість) пива, алкогольних напоїв, тютюнових виробів, тютюну та промислових замінників тютюну; 0,042 євро за кожний літр реалізованого (відпущеного) товару для нафтопродуктів, скрапленого газу, речовин, що використовуються як компоненти моторних палив, палива моторного альтернативного [1; 4; 5].

⁶ Ставка податку для об'єктів житлової та/або нежитлової нерухомості, що перебувають у власності фізичних та юридичних осіб, не може перевищувати 2% (починаючи з 2016 року – 3% [4]) розміру мінімальної заробітної плати, встановленої законом на 1 січня звітного (податкового) року, за 1 квадратний метр бази оподаткування. Така ставка встановлюється за рішенням сільської, селищної, міської ради або ради об'єднаних територіальних громад [1; 4; 5].

⁷ До обласних бюджетів та бюджету Автономної Республіки Крим – 55%; до бюджетів міст республіканського АРК, обласного, районного значення, бюджетів об'єднаних територіальних громад, сільських, селищних бюджетів – 25%; до бюджету міста Києва та міста Севастополя – 80% [2; 3].

загальних доходах місцевих бюджетів. Це, з одного боку, пояснюється значним делегуванням видаткових повноважень з центру на місця та необхідною передачею ресурсів для їх фінансування у вигляді відповідних субвенцій. Але, з іншого боку, значні обсяги базової дотації місцевим бюджетам на горизонтальне вирівнювання їх податкоспроможності та низька частка бюджету розвитку у структурі означених бюджетів свідчить про недостатній рівень переданого на місця фіскального ресурсу власних доходів, зокрема податкових джерел.

На наше переконання, рушієм посилення фіскальної спроможності місцевих бюджетів може стати прибуткове оподаткування. На основі проведених досліджень у даному аспекті ми пропонуємо повернутися до практики 100%-го розподілу мобілізованих доходів від податку на доходи фізичних осіб між місцевими бюджетами, зокрема у наступній пропорції: до бюджетів обласного рівня – 25%; до бюджетів міст республіканського АРК та обласного значення, районних бюджетів та бюджетів об'єднаних територіальних громад – 75%. Крім того, необхідно відійти від правила зарахування даного податку до відповідного бюджету за місцезнаходженням або місцем податкової реєстрації податкового агента, що виплачує доходи. У частині формування доходів бюджету за рахунок податку на прибуток приватних підприємств ми вбачаємо за фіскально і економічно доцільне підвищити норму його закріплення за місцевими бюджетами з 10% до 80%. Ефективною й оптимальною пропорцією розщеплення зазначеної частки такого прибуткового податку між бюджетами відповідних місцевих рівнів вважаємо наступну: до бюджетів обласного рівня – 50%; до бюджетів міст республіканського АРК та обласного значення, районних бюджетів та бюджетів об'єднаних територіальних громад – 30% мобілізованого обсягу даного податку на відповідній території.

Результатом пропонованих змін стане якісна фіскальна спроможність місцевих бюджетів, яка виступає інструментом і джерелом реалізації принципів конгруентності, еквівалентності та субсидіарності бюджетно-податкових відносин перерозподілу й пропозиції суспільних благ. А відтак її посилення є передумовою успішності реформи децентралізації та аргументом на користь переоцінки фінансових джерел формування доходів місцевих бюджетів відповідних рівнів.

Список використаних джерел:

1. Податковий кодекс України : закон України від 02.12.2010 № 2755-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2755-17>.
2. Про внесення змін до Бюджетного кодексу України та деяких інших законодавчих актів України : закон України від 10.02.2015 № 176-VIII [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/176-19>.
3. Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин : закон України від 28.12.2014 № 79-VIII [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/79-19>.
4. Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо забезпечення збалансованості бюджетних надходжень у 2016 році : закон України від 24.12.2015 № 909-VIII [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/909-19>.
5. Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо податкової реформи : закон України від 28.12.2014 № 71-VIII [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/71-19>.