

ОПОДАТКУВАННЯ ЗЕМЕЛЬНИХ РЕСУРСІВ
В УМОВАХ ФІСКАЛЬНОЇ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇTAXATION OF LAND RESOURCES
IN CONDITIONS OF FISCAL DECENTRALIZATION

УДК 336.26

<https://doi.org/10.32843/bses.49-26>**Крючкова Н.М.**

к.е.н., доцент,
доцент кафедри економіки
та підприємництва
Одеський національний університет
імені І.І. Мечникова
Мамуненко М.С.
студентка
Одеський національний університет
імені І.І. Мечникова

Kriuchkova Nataliia

Odesa I.I. Mechnikov National University
Mamunenکو Marina
Odesa I.I. Mechnikov National University

У статті відображено особливості фіскальної децентралізації в сучасній теорії та практиці як процес делегування видаткових повноважень і джерел їх фінансування від вищого рівня державного управління на нижчі, що забезпечує фіскальну самостійність регіональної та місцевої влади. Здійснено аналіз відповідних трансформацій, виявлено їх відповідні наслідки в рамках сучасних інституційних перетворень системи державних фінансів. Представлено наявні особливості оцінювання земельних ресурсів як відповідної бази оподаткування та джерела збільшення обсягів власних доходів місцевих бюджетів. Проаналізовано динаміку параметрів фіскальної децентралізації в Україні за 2015–2019 рр. в розрізі коефіцієнта децентралізації за доходами, коефіцієнта децентралізації за видатками та питомої ваги плати за землю у власних доходах місцевих бюджетів. Надано основні показники за об'єднаними територіальними громадами Одеської області як однієї з ключових областей Причорноморського регіону.
Ключові слова: об'єднані територіальні громади, фіскальна децентралізація, коефіцієнт децентралізації за доходами, коефіцієнт децентралізації за видатками, інституційна трансформація, оподаткування землі.

В статье отображены особенности фискальной децентрализации в современной теории и практике как процесс

делегирования расходных полномочий и источников их финансирования от высшего уровня государственного управления на низшие, что обеспечивает фискальную самостоятельность региональной и местной власти. Осуществлен анализ соответствующих трансформаций, выявлены их соответствующие последствия в рамках современных институциональных преобразований системы государственных финансов. Представлены существующие особенности оценивания земельных ресурсов как соответствующей базы налогообложения и источника увеличения объемов собственных доходов местных бюджетов. Проанализирована динамика параметров фискальной децентрализации в Украине за период 2015–2019 гг. в разрезе коэффициента децентрализации по доходам, коэффициента децентрализации по расходам и удельного веса платы за землю в собственных доходах местных бюджетов. Предоставлены основные показатели по объединенным территориальным общинам Одесской области как одной из ключевых областей Причерноморского региона.

Ключевые слова: объединенные территориальные общины, фискальная децентрализация, коэффициент децентрализации по доходам, коэффициент децентрализации по расходам, институциональная трансформация, налогообложение земли.

The article discusses the features of fiscal decentralization in modern theory and practice as a process of transferring expenditure powers and sources of their financing to lower levels of government, provides fiscal autonomy of regional and local authorities. The analysis of the relevant transformations was carried out and their individual consequences were identified in the framework of modern institutional transformations of the public finance system. The existing features of the assessment of land resources as an appropriate base and source of increasing the volume of own revenues of local budgets are presented. It is necessary to investigate the issue of land taxation in the course of land law reform, which requires the development of separate appropriate taxation mechanisms, assessment of the tax base and other elements in order to optimize the fiscal efficiency of land resources, which will ultimately contribute to increased tax capacity as a united territorial community, and regions of Ukraine as a whole. The dynamics of fiscal decentralization parameters in Ukraine for the period 2015–2019 is analyzed in the context of the decentralization coefficient for income, the decentralization coefficient for expenses and the share of land payments in own revenues of local budgets. Assessment of the financial efficiency of Ukrainian regions as a result of fiscal decentralization made it possible to conclude that there is a relative upward trend in local budget revenues (without intergovernmental transfers) with a clear dynamics to the growth of the transfers themselves, which testifies to the dependence of local budgets on the state budget the fiscal policy of the country to the policy of fiscal decentralization in the future. The main indicators are presented for the united territorial communities of Odessa region, as one of the key Black Sea region. The solution to the problems of fiscal decentralization is proposed, in particular: it is necessary to improve the existing tax system in order to give local authorities the rights and opportunities to form a budget from their own sources, in order to increase their autonomy in providing the necessary amount of funds; It is necessary to stimulate territories that spread economic growth.

Key words: united territorial communities, fiscal decentralization, fiscal revenue decentralization, fiscal expenditure decentralization, institutional transformation, taxation of land recourses.

Постановка проблеми. У процесі активного впровадження реформи децентралізації в Україні рівень українського суспільства дедалі більше зростає шляхом створення фінансово життєздатних об'єднаних територіальних громад. Сьогодні децентралізація – це можливість громади мати повноваження та ресурси для задоволення поточних потреб регіону.

Оновлена система фінансової підтримки місцевих бюджетів сприяє збільшенню частки їх доходів, однак поточні результати фіскальної децентралізації свідчать про те, що для фінансу-

вання самоврядних повноважень та повноважень, делегованих державою, було створено недостатньо додаткових ресурсів органів місцевого самоврядування, що потребує підвищення регіональної фінансової ефективності. З огляду на те, що останнім часом у законодавстві стосовно земельних відносин сталися значні зміни, актуальним стає питання оподаткування землі в рамках нового законодавства, впливу його на доходи громад та їх фінансову спроможність.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Серед зарубіжних учених, які займалися вивченням

питань фіскальної децентралізації, варто виокремити Р. Барро, Р. Боадвея, Р. Масгрейва, В. Оутса, Ч. Тібу, А. Шаха. Важливий внесок у формування поняття фіскальної децентралізації в контексті трансформації системи та проблематики фінансової ефективності за регіонами здійснили такі вчені, як В.Л. Андрущенко, Є.М. Богатирьова, Т.М. Боголіб, А.О. Даніленко, О.М. Десятнюк, Ю.Б. Іванов, А.І. Крисоватий, Т.В. Кошук, І.Г. Лук'яненко, І.О. Луніна, І.О. Лютий, В.М. Федосов, І.Я. Чугунов, С.І. Юрій. Враховуючи дослідження вищезазначених науковців, маємо відзначити, що ці проблеми залишаються актуальними, що потребує подальших досліджень у цій сфері.

Постановка завдання. Метою статті є узагальнення теоретичних засад і вдосконалення практичних підходів до процесів фіскальної децентралізації в контексті підвищення фіскальної ефективності на прикладі особливостей оподаткування землі в Україні загалом та Причорноморському регіоні зокрема.

Виклад основного матеріалу дослідження. З розвитком демократичних процесів у світі останніми десятиріччями відбувається демократизація всіх складових суспільного життя. Після розпаду Радянського Союзу в країнах Центральної та Східної Європи спостерігається загальна тенденція переходу від централізації до децентралізації як політико-адміністративної, так і економічної складових частин державної політики. Як складова частина економічної політики держави реформацийних процесів набуває ваги бюджетна політика країн. Не залишається осторонь цих процесів і Україна, яка у 1996 р. приєдналась до Європейської хартії про місцеве самоврядування, яка передбачає відокремленість місцевого самоврядування від державної влади й повну незалежність у здійсненні покладених на нього функцій у межах своєї компетенції.

На користь децентралізації державних функцій можна навести такі два основні аргументи [1, с. 131]:

- децентралізація повноважень щодо надання бюджетних послуг підвищує ефективність державних видатків, оскільки дає змогу краще задовольнити потреби мешканців, наблизити владу до населення та прийняти більш ефективні рішення;
- децентралізація повноважень щодо формування дохідної частини бюджету дає змогу більш повно врахувати специфіку й склад податкової бази, що забезпечує більш ефективне наповнення бюджету.

Поняття децентралізації може бути представлено з двох позицій.

По-перше, це є передачею функцій управління від центральних органів влади місцевим, розширенням кола повноважень нижчестоящих органів управління шляхом скорочення повноважень

вищестоящих. Децентралізація дає змогу підвищити ефективність управління за рахунок наближення влади до виборців, більш повного врахування місцевої специфіки та вподобань населення.

По-друге, це є політикою фірм з децентралізації управління, яка спрямована на те, щоби керівники структурних підрозділів діяли так, ніби вони очолюють незалежні компанії.

З вищезазначеного випливає, що процеси децентралізації можуть відбуватись як на макrorівні, коли функції центральної влади частково передаються на місця, так і на мікрорівні, коли підрозділи підприємств та організацій отримують ширші повноваження.

Економічна децентралізація у сфері міжбюджетних відносин отримала назву фіскальної або бюджетної децентралізації. Єдиного визначення цього поняття у фінансовій науці немає, а терміни «фінансова децентралізація», «фіскальна децентралізація», «бюджетна децентралізація», «бюджетно-податкова децентралізація» ототожнюються [2].

У західній науці частіше вживається термін «фіскальна децентралізація». У зарубіжних країнах вона реалізовується шляхом самофінансування за рахунок збирання плати за надані послуги зі споживачів, застосовування схеми спільного фінансування послуг через грошові та трудові внески споживачів, збільшення місцевих надходжень через запровадження майнового податку або податку на продаж, використання міжбюджетних трансфертів, санкціонування муніципальних заповичень і мобілізації ресурсів центральних або місцевих органів влади за допомогою гарантії позик.

У кожній країні процес децентралізації проходить по-різному з огляду на принаймні особливості політичної системи, що приводить до інституційних змін усієї системи.

Досвід економічного розвитку України та більшості країн світу доводить стратегічну важливість інституціональних змін, що часто важливіші за досягнуті макроекономічні показники та економічну політику. Остання може бути цілком успішною в певні відрізки часу, однак окремі її позитивні результати не завжди забезпечують реальну трансформацію економічної системи до нормального стійкого саморозвитку на ринковій основі. Практика реформування в країні свідчить про необхідність продуманої системної інституціональної трансформації суспільства [3].

Системна трансформація суспільства включає відносно самостійний напрям, такий як інституціональна трансформація. Інституціональна трансформація означає створення та розвиток ключових інститутів суспільства й формування відповідних інституціональних умов для глибоких соціально-економічних та подальших інституціональних перетворень. Інституціональна транс-

формація створює умови для принципових змін у знаннях та інформації, техніці й технологіях, організації та управлінні, свідомості людей, тому передбачає якісні зміни економічного, політичного, соціального, духовного та культурного порядків, рухливість у співвідношенні старих і нових цінностей, традицій та інновацій.

У трансформаційному суспільстві витрати інституціональної трансформації стають найбільшою складовою частиною трансакційних витрат. Витрати інституціональної трансформації називають інституціональними пастками. Сутність інституціональної пастки полягає в тому, що під час зміни певного інституту без зв'язку з трансформацією правил щодо інших інститутів створюється тупикова ситуація з вирішення поточних проблем, що, на нашу думку, цілковито відбиває проблеми сучасних трансформаційних процесів у сфері реформування земельного законодавства в Україні.

Кожна країна світу пройшла тривалий шлях розвитку земельних відносин, який має свої особливості та характерні ознаки. Під час переходу до ринкових відносин більшість постсоціалістичних країн здійснила роздержавлення та приватизацію земель, створила нові економічно спроможні господарські агроформування ринкового типу.

Серед спільних заходів усіх країн, що реформували аграрний сектор і земельні відносини, зокрема, можна виділити прийняття концептуальних законодавчих актів, роздержавлення земель та рівність форм власності на землю й засоби виробництва, визначення порядку приватизації земель і стимулювання приватного сектору, вільну конкуренцію та ринок з елементами державної регуляторної політики, підтримку інтеграційних процесів в аграрній сфері, запровадження системи соціального захисту населення з реформуванням та реорганізацією земельних відносин та аграрного сектору економіки.

На сучасному рівні законодавство низки країн дає змогу стверджувати, що практично в кожній країні світу існують певні обмеження, що пов'язані з розміром земельних ділянок, які більш характерні для країн з перехідною економікою та країн з обмеженою кількістю земельних ресурсів.

Бюджетна децентралізація як багатофакторний та багатокомпонентний феномен сучасних міжбюджетних відносин потребує відповідного оцінювання, що дає можливість врахувати особливості інструментальних компонентів їх реалізації та запропонувати широкі можливості для подальшого порівняльного аналізу.

Існує два основні підходи до оцінювання децентралізації державних фінансів, а саме якісний та кількісний. Вимірюючи ступінь децентралізації за допомогою якісної шкали, можемо оцінити, в якому разі децентралізація має слабший або сильніший

вплив на об'єкти, що порівнюються, беручи за об'єкти як різні країни, так і одну й ту ж саму країну на різних етапах її розвитку [4].

Кількісний підхід заснований на використанні статистики. Однак використання кількісних оцінок обов'язково спрощує картину й може призвести до помилкового уявлення про фактичну оцінку ступеня децентралізації функцій уряду, тому бажано використовувати обидва підходи до оцінювання децентралізації.

Одним з показників децентралізації доходу є частка доходів регіонального та місцевого бюджетів у доходах зведеного бюджету країни.

Ступінь самостійності регіональних бюджетів можна також оцінити з огляду на частку власного доходу обласної влади у структурі доходів відповідних бюджетів: чим більше частка власного доходу в структурі доходів бюджету в регіоні, тим вище ступінь децентралізації.

Якщо розглядати якісні методики оцінювання, то потрібно виділити один з основних компонентів, а саме визначення фінансової спроможності громад, що складається з п'яти таких компонентів [5]:

- чисельність населення, що постійно проживає на території спроможної територіальної громади;
- чисельність дітей шкільного віку, які навчаються у загальноосвітніх навчальних закладах, розташованих на території спроможної територіальної громади;
- площа території спроможної територіальної громади;
- індекс податкоспроможності бюджету спроможної територіальної громади;
- частка місцевих податків та зборів у доходах бюджету спроможної територіальної громади.

Реформа міжурядових бюджетних відносин, прийнята в Україні у 2015 р., стала вирішальним кроком для бюджетної та фінансової незалежності місцевих бюджетів і сприяла таким законодавчим змінам [6]:

- незалежне формування місцевих бюджетів (ст. 75 Бюджетного кодексу України);
- затвердження державного бюджету на місці незалежно від строку, але до 25 грудня року до запланованого (ст. 77 Бюджетного кодексу України);
- спрощення процесу надання місцевих гарантій та отримання місцевих позик у міжнародних фінансових установах;
- надання права брати місцеві іноземні кредити всім містам регіонального значення (ст. 16 Бюджетного кодексу України);
- надання права на самостійний вибір інституту (в органах Державної казначейської служби України або в банках) для обслуговування бюджетів для розвитку місцевих бюджетів та власних доходів бюджетних установ (ст. 78 Бюджетного кодексу України);

– встановлення єдиних ставок утримання національних податків (податок на доходи фізичних осіб та податок на прибуток підприємств) для кожного бюджету (ст. ст. 64, 66, 69, 69-1 Бюджетного кодексу України);

– зняття Міністерством фінансів України орієнтовного планування показників місцевого бюджету, їх включення до місцевих бюджетів;

– формування єдиного рахунку доходів загального фонду;

– наявність розгорнутого переліку джерел доходів загального фонду.

Вагомими показниками є частки доходів і видатків місцевих бюджетів у структурі доходів зведеного бюджету України (коефіцієнт децентралізації за доходами й коефіцієнт децентралізації за видатками) (рис. 1). Як видно з рис. 1, питома вага доходів місцевих бюджетів у доходах Зведеного бюджету України не має стабільного тренду. У 2007 р. цей показник становив 25,2%, до 2009 р. був спад, а вже у 2010 р. він склав 23,3%. З 2015 р. цей показник почав зростати з 18,5% до 21,8%. Це було пов'язане з тим, що державний бюджет України зріс швидше, ніж доходи місцевих бюджетів, у 2015 р. Причини цього явища полягає у змінах бюджетної політики та частково в падінні макроекономічних показників між 2014 та 2015 рр., анексії Автономної Республіки Крим та військових діях на сході України.

Як видно з рис. 1, питома вага видатків місцевих бюджетів у видатках Зведеного бюджету України (коефіцієнт децентралізації за видатками) не має стабільного тренду. У 2007 р. цей показник становив 74,4%, до 2010 р. був спад, а вже у 2012р. він склав 81,6%. З 2016 р. цей показник почав зростати з 70,8% до 86,5%. Це було зумовлене збільшенням державного бюджету України у 2014–2015 рр., що відбувалося швидше, ніж збільшення витрат місцевих бюджетів. Причини цього явища полягають у змінах бюджетної політики та частково пов'язані зі зниженням макроекономічних показників у 2014–2015 рр., анексією Автоном-

ної Республіки Крим та військовими діями на сході України, що призводить до збільшення витрат на оборону.

В рамках проведення земельної реформи в Україні та з урахуванням перманентних процесів фіскальної децентралізації на особливу увагу заслуговує показник питомої ваги плати за землю у власних доходах місцевих бюджетів (рис. 2).

Як видно з рис. 2, питома вага плати за землю у власних доходах місцевих бюджетів стрімко скорочується у 2015–2019 рр.: якщо у 2015 р. цей показник мав значення 35,8%, то у 2019 р. – лише 15%, що може бути пояснене стрімким зростанням власних доходів місцевих бюджетів.

Враховуючи Причорноморський регіон, особливо Одеську область, можемо сказати, що за підсумками 2019 р. середній дохід загального фонду (без урахування трансфертів) на одного жителя за 28 ОТГ області становив 3 562,0 грн. Найвищий дохід на душу населення зафіксовано в Авангардівській ОТГ, а саме 9 508,9 грн., а найнижчий – у Мологівській ОТГ, а саме 1 208,2 грн. Серед ОГТ регіону 23 громади отримують базову дотацію з державного бюджету, а 3 – зворотну дотацію. Найвищий рівень дотаційності зафіксовано в Мологівській громаді, у якій розмір базової дотації в загальному доході становить 37,1%. У всіх ОТГ області частка витрат на утримання адміністративного апарату в доходах загального фонду (без урахування трансфертів) складає в середньому 23,4%. Найвищий показник зафіксовано у Яськівській ОГТ, а саме 44,0%, а найнижчий – у Таїровській ОГТ, а саме 8,5% [7].

При цьому загальна площа землі становить 2 659,2 тис. га, з якої сільськогосподарські угіддя складають 2 591,8 тис. га. Одеська область є сільськогосподарським регіоном з великою кількістю угідь та плодоносних земель. Саме тому постає питання оподаткування землі в ході реформи земельного законодавства, що потребує розроблення окремих відповідних механізмів оподатку-

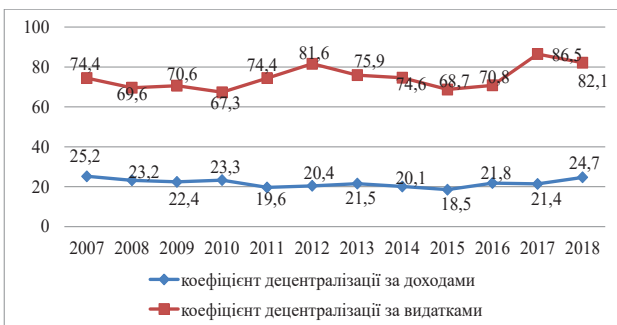


Рис. 1. Динаміка коефіцієнтів децентралізації за доходами та видатками в Україні, 2007–2018 рр.

Джерело: розроблено авторами



Рис. 2. Питома вага плати за землю у власних доходах місцевих бюджетів у 2015–2019 рр.

Джерело: розроблено авторами

вання, оцінювання податкової бази та інших елементів задля оптимізації фіскальної ефективності земельних ресурсів, що, зрештою, сприятиме зростанню податкоспроможності як окремих ОТГ, так і регіонів України загалом.

Висновки з проведеного дослідження.

Дослідження визначило сутність фінансової децентралізації в сучасній теорії та практиці як процес передачі джерел витрат та фінансування на нижчі рівні влади, що забезпечує фіскальну автономію регіональних та місцевих органів влади та підвищує прозорість процесу забезпечення суспільними благами. Відображено принципи здійснення фінансової децентралізації та їх основні типи. В рамках інституційного аналізу наслідків децентралізації державних фінансів підкреслено інституційну трансформацію всієї системи загалом, наведено необхідність впровадження нових органів для контролю за обігом земель.

На основі загальних методологічних підходів до оцінювання децентралізації державних фінансів проаналізовано динаміку параметрів децентралізації державних фінансів в Україні за 2015–2019 рр., зокрема тенденцію до збільшення коефіцієнтів децентралізації доходів, децентралізації витрат та частки плати за землю в місцеві бюджети. Оцінювання фінансової ефективності регіонів України внаслідок децентралізації державних фінансів дає змогу зробити висновок, що доходи з місцевого бюджету (без міжбюджетних трансфертів) мають тенденцію до зростання, що свідчить про залежність місцевих бюджетів. Представлено основні показники ОТГ Одеської області як одного з найважливіших Причорноморських регіонів.

Можна зробити низку пропозицій щодо вирішення згаданих вище питань фіскальної децентралізації. По-перше, потрібно вдосконалити наявну податкову систему, щоб надати місцевим органам влади повноваження та можливість створювати бюджети з власних джерел, щоби посилити їхню самостійність у забезпеченні необхідними ресурсами. По-друге, необхідним є стимулювання територій, що поширюють тенденції економічного зростання. Також доцільно провести подальші дослідження в аспекті оподаткування земель з огляду на спроможність територіальних громад, а саме визначення фінансової спроможності громад за п'ятьма критеріями, запропонувати оптимальні механізми оподаткування землі.

БІБЛІОГРАФІЧНИЙ СПИСОК:

1. Бондарук Т.Г. Місцеві фінанси. Київ : ДП «Інформаційно-аналітичне агентство», 2013. 529 с.

2. Лук'янець В.В. Концепції науки. Філософський енциклопедичний словник. Київ : Абрис, 2002. 742 с.

3. Юхновський О.М. Прозорість у системі управління землями – досвід Німеччини. Німецько-український агрополітичний діалог. Київ – Берлін, 2017. URL: <https://uccr.org.ua/uploads/files/58fdf17a5fbef.pdf> (дата звернення: 27.01.2020).

4. Офіційний веб-сайт Реформи децентралізації влади України. URL: <http://decentralization.gov.ua> (дата звернення: 29.01.2020).

5. Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад : Постанова Кабінету Міністрів України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show> (дата звернення: 29.01.2020).

6. Бюджетний кодекс України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2456-17> (дата звернення: 29.01.2020).

7. Моніторинг процесу децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування станом на 10 січня 2020 року : статистичний збірник. Київ : Мінрегіон, 2020. 40 с. URL: <http://www.minregion.gov.ua/decentralization.gov.ua> (дата звернення: 27.01.2020).

REFERENCES:

1. Bondaruk T.Gh. (2013) Miscevi finansy [Local Finances]. Kiev: Information and analytical agency (in Ukrainian).

2. Luk'yanets V.V. (2002) Kontseptsii nauky [Concepts of Science]. Filosofs'kyu entsyklopedychnyy slovnyk. Kyiv: Abrys (in Ukrainian).

3. Yuhnovs'kyu O.M. (2017) Prozorist' u systemi upravlinnya zemlyamy – dosvid Nimechchyny [Transparency in the Land Management System – German Experience]. Nimets'ko-ukrayins'kyu ahropolitychnyy dialoh. Kyiv – Berlin. 2017. Available at: <https://uccr.org.ua/uploads/files/58fdf17a5fbef.pdf> (accessed 27 January 2020).

4. Oficijnyj veb-sajt Reformy decentralizaciji vlady Ukrainy [Official Website of the Decentralization Reform of the Government of Ukraine]. Available at: <http://decentralization.gov.ua> (accessed 29 January 2020).

5. Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy "Pro zatverdžennja Metodyky formuvannja spromožnyx terytorial'nyx hromad" [Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine "On approval of the Methodology of formation of capable territorial communities"]. Available at: <http://decentralization.gov.ua> (accessed: 29 January 2020).

6. Bjudžetnyj kodeks Ukrainy [Budget Code of Ukraine]. Available at: <http://decentralization.gov.ua> (accessed 29 January 2020).

7. Monitorynh protsesu detsentralizatsiyi vlady ta reformuvannya mistsevoho samovryaduvannya stanom na 10 sichnya 2020 roku (2020) [Monitoring of the Decentralization of Power and Local Self-Government Reform as of January 10, 2019]. Statystychnyy zbirnyk. K. : Minrehion, 40 p. Available at: <http://www.minregion.gov.ua/decentralization.gov.ua> (accessed 27 January 2020).