

7. Mishchenko, V., Slavyanska, N. and Kryklii, O. (2003), "Role and place of reengineering in modern bank", Bankivska sprava, vol. 3, pp. 3-9.
8. Tiutiunyk, A.V. (2001), Reengineering of credit organizations, Izdatelskaya gruppa BDC-Press, 312 p.
9. Firsov, M. (2005), "Reengineering of processes as a method of bank management", Problemy teorii i praktiki upravleniya, vol. 2, pp. 100-104.
10. Khammer, M. and Champy, Dzh. (1997), Reengineering the Corporation: the Manifest of Revolution for Business, translation from English. – Izdatelstvo SPU, Russia, 332 p.
11. Davenport, T.H. (1993), Business Innovation, Reengineering work through Information Technology, Boston,: Harvard Business School Press, 337 p.
12. Official Internet-page of Ernst and Young company, available at: www.ey.com.

УДК 336.221.26

Левенець О.В.*,
фахівець-аналітик з дослідження товарного ринку і реклами,
ПАТ "Тернопільський радіозавод "Оріон"

ПРАГМАТИКА ВДОСКОНАЛЕННЯ МОБІЛІЗАЦІЇ ПОДАТКОВИХ НАДХОДЖЕНЬ ДО МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ УКРАЇНИ

Levenets O.V.,
expert of commodity market
PJSC "Ternopil Radio "Orion"

PRAGMATICS IMPROVEMENT OF MOBILIZATION OF TAX REVENUES TO LOCAL BUDGETS IN UKRAINE

Постановка проблеми. Сьогодні питання децентралізації бюджетної системи України виходять на перший план, адже фінансова децентралізація є однією з фундаментальних умов незалежності та життєздатності органів місцевої влади. Реалізація законодавчо закріпленого права кожного адміністративно-територіального утворення на економічну самостійність неможлива без наявності у кожного органу влади власного бюджету і права його складання, затвердження та виконання без втручання ззовні. А це означає, що кожен орган влади повинен мати свої фінансові джерела, достатні для організації управління економікою й соціальною сферою на підвідомчій території. Тому не втрачають актуальності питання формування фінансової бази органів місцевого самоврядування, що дало б змогу виконувати покладені на них завдання у повному обсязі.

Чільне місце у цьому процесі займає дослідження напрямів вдосконалення процесу мобілізації податкових надходжень, як важливої складової доходів місцевих бюджетів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблематиці формування дохідної частини бюджетів України, в тому числі їх податкової складової, приділено значну увагу в працях відомих вітчизняних науковців: В. Базилевича, Ю. Бартчука, С. Буковинського, О. Василика, Н. Вахновської, В. Вишневського, О. Кириленко, А. Крисоватого, І. Луніної, В. Островецького, Ю. Нелідіної, О. Піхоцької, І. Польської, В. Руденко, С. Юрія та ін.

Процес формування дохідної бази місцевих бюджетів перебуває в центрі уваги науковців, працівників органів виконавчої влади та місцевого самоврядування й фінансових

*Науковий керівник: Желюк Т.Л. – д.е.н., професор кафедри

органів, тому що саме місцевим бюджетам як основній фінансовій базі органів місцевого самоврядування належить особливе місце в бюджетній системі України. Формування місцевих бюджетів є водночас умовою та результатом соціально-економічного розвитку територій. Тому створення ефективного механізму їх формування в контексті сталості та стабільності розвитку країни та її регіонів є актуальним та потребує подальших наукових досліджень і ґрунтовних пропозицій.

Постановка завдання. Зважаючи на зазначене, метою статті є визначення основних шляхів підвищення ефективності наповнення дохідної частини місцевих бюджетів України за рахунок оптимізації процесу податкових надходжень.

Для досягнення поставленої мети в рамках даної публікації вважаємо за доцільне поглибити теоретико-концептуальні та прикладні засади формування податкових надходжень як важливої складової доходів місцевих бюджетів.

Виклад основного матеріалу дослідження. Сьогодні, в умовах реформування бюджетного та податкового законодавства, проблема формування доходів місцевих бюджетів набуває особливого значення. Фінансова стабільність регіонів України може бути досягнута лише за умови проведення ефективної бюджетної політики органами місцевого самоврядування та відповідної фінансової спроможності регіонів [10, с. 92]. Незважаючи на досягнутий за роки незалежності України прогрес в забезпеченні місцевих бюджетів достатніми фінансовими ресурсами, у багатьох адміністративно-територіальних одиницях вони все ще залишаються обмеженими. Нестабільність дохідної бази місцевих бюджетів, відсутність ефективного механізму міжрегіонального перерозподілу державних доходів, значні відмінності в рівні економічного розвитку регіонів, умовах життя в них потенційно ведуть до соціальних конфліктів і політичної нестабільності [6, с. 116].

Застарілий механізм регулювання центральними органами влади доходів місцевих бюджетів позбавляє місцеві органи влади фінансової самостійності, на довгі роки закріплює залежність розвитку місцевої економіки й соціальної сфери від можливостей та бажання вищестоящих органів влади вирішувати проблеми, що знаходяться на даній території районів, міст, селищ і сіл. Таким чином, сьогодні з особливою гостротою постає проблема вироблення дієвого механізму, який би визначав нові принципи формування місцевих бюджетів, чітко розмежування функцій та повноважень усіх рівнів влади, а звідси – видатків кожного виду бюджету, і що найголовніше – доходів між різними ланками бюджетної системи.

Питання формування доходів місцевих бюджетів і виявлення резервів їх збільшення набувають особливої актуальності в умовах ринкової трансформації української економіки. Незважаючи на прийняття та введення в дію Податкового кодексу, система акумулювання надходжень до місцевих бюджетів продовжує характеризуватися низьким рівнем частки власних доходів. У зв'язку з цим реальні фінансові можливості місцевих органів влади значно обмежені, що є негативним фактором демократичних перетворень в Україні.

До того часу, поки місцеві бюджети будуть формуватись переважно за рахунок загальнодержавних податків і зборів, немає об'єктивних підстав відмежовувати місцеві доходи від державних, розглядаючи їх як незалежні одне від одного поняття. Реалії сьогодення свідчать, що доходи місцевих бюджетів поки що відповідають критеріям однієї із складових державних доходів. Для такого висновку є як економічні, так і правові підстави, а саме:

1) види місцевих доходів, порядок формування доходної частини місцевого бюджету та її склад визначаються державою в Бюджетному кодексі України;

2) бюджетна система України – це єдиний механізм, невід'ємною складовою якого є місцеві бюджети. Вони хоча і є самостійними, але в той же час нерозривно пов'язані з іншими ланками бюджетної системи;

3) доходи місцевого бюджету складають переважно надходження від загальнодержавних податків і зборів. Місцеві бюджети не мають власної фінансової бази, яка б дозволила органам місцевого самоврядування самостійно, без залучення загальнодержавних податків і зборів вирішувати в інтересах територіальної громади питання місцевого значення. Держава відповідно та на виконання вимог норм Конституції України бере участь у формуванні доходів бюджетів місцевого самоврядування і фінансово підтримує їх;

4) місцеві податки і збори встановлюються виключно законом. Органи місцевого самоврядування відповідно до Конституції України можуть встановити на своїй території тільки той податок чи збір, який вже до цього було встановлено законом;

5) застосування терміну «державні доходи» стосовно доходів бюджетів місцевого самоврядування свідчить про те, що право розпоряджатися ними належить державним органам, а не органам місцевого самоврядування;

6) місцеві податки і збори є складовою податкової системи України і їх справляння здійснюється відповідно до загальних принципів оподаткування, єдиних для всієї системи оподаткування;

7) доходи місцевих бюджетів є складовою національного доходу держави;

8) сплата місцевих податків і зборів забезпечується застосуванням примусової сили держави в особі уповноважених державою органів. Органи місцевого самоврядування не наділені владними повноваженнями щодо контролю за сплатою податків, інших обов'язкових платежів та не є органами стягнення цих платежів [7, с. 247].

Для збільшення частки податкових надходжень у місцевих бюджетах, досягнення збалансованості бюджету та підвищення ефективності управління місцевими фінансами необхідне не тільки чітке законодавче закріплення бюджетних повноважень і відповідальності влади різних рівнів при формуванні доходів, а й надання органам місцевої влади вагомих повноважень щодо самостійного встановлення місцевих податків, ставок, бази оподаткування та строків сплати до місцевих бюджетів, незалежно від центральних органів влади.

Таким чином, реалізація конституційних гарантій самостійності органів місцевого самоврядування у вирішенні питань місцевого значення залежить від закріплення в чинному законодавстві механізмів забезпечення стабільних джерел доходів до місцевих бюджетів. Основою самостійності місцевих бюджетів повинні стати місцеві податки та збори й податки, на формування яких мають безпосередній вплив органи місцевого самоврядування [8, с. 672].

В Україні висловлюються різні пропозиції щодо вдосконалення процесу формування дохідної бази місцевих бюджетів. На думку М. Бутко і К. О. Білокура, стратегія держави у сфері фінансів вимагає змін з тим, щоб вони були орієнтовані на регіон, адже ринкова економіка вимагає суттєвого збільшення використання фінансових ресурсів на території їх створення [1, с. 29].

Це положення фактично підтверджують інші автори, які вважають за необхідне спрямовувати до місцевих бюджетів відрахування від тих податків і платежів, які надходять до державного бюджету з відповідної території у вигляді певного відсотка відрахувань від загальнодержавних податків, або зафіксувати стабільні частки різних рівнів влади (центральної, регіональної, місцевої) у розподілі загальнодержавних податків.

С.В. Слухай та Н.Я. Здерка вважають, що податок з доходів фізичних осіб не має всіх характеристик, які б робили його придатним для ролі місцевого податку, однак на практиці часто виявляється, що закріплені за місцевою владою джерела доходу є недостатніми для фінансового забезпечення їхнього функціонування, отже з метою покриття вертикального дисбалансу держава може передавати частину або всі надходження від цього податку до місцевих бюджетів [9, с. 18].

С. Мельник і С. Криниця пропонують зараховувати до місцевих бюджетів податок на додану вартість, оскільки він, на думку авторів, рівномірно розподіляється по території країни, є менш чутливим до коливань кон'юнктури, а його надходження прямо пов'язане з рівнем розвитку та результатами економічної діяльності в регіонах [2, с. 19].

К. В. Павлюк звертає увагу на необхідність встановити взаємозв'язок між бюджетними витратами й результатами економічної діяльності регіону, тобто формувати дохідну частину місцевих бюджетів залежно від обсягу створених на відповідній території фінансових ресурсів [4, с. 26].

Віддаючи належне науковим напрацюванням з цієї проблематики, зазначимо, що у цій сфері не знайшли достатнього науково-теоретичного та методичного вирішення проблеми визначення оптимального механізму формування власної дохідної бази місцевих бюджетів, який базується на підвалинах податкової (фіскальної) автономії, якісного прогнозування

доходів місцевих бюджетів, підвищення зацікавленості місцевих органів влади у нарощуванні власної дохідної бази.

З прийняттям Податкового кодексу в Україні було скорочено перелік місцевих податків і зборів, але це відбулося за рахунок скасування податків та зборів із вкрай низькою або взагалі відсутньою фіскальною віддачею.

Згідно Податкового кодексу, до складу місцевих податків і зборів передано податки, що належали до загальнодержавних, але згідно із Бюджетним кодексом та законами України про Державний бюджет на відповідні роки зараховувалися до суми доходів місцевих бюджетів (єдиний податок, збір за провадження деяких видів підприємницької діяльності). Податковий кодекс фактично відновив сплату готельного збору (скасованого з 1.01.2004 р.), об'єднавши його з курортним збором, та упровадивши справляння туристичного збору.

Необхідним елементом місцевих податків і зборів, на нашу думку, повинен стати земельний податок, який відповідно до Бюджетного кодексу зараховується до доходів місцевих бюджетів.

З огляду на те, що чинна система місцевого оподаткування не забезпечує фінансової автономії та незалежності місцевого самоврядування вітчизняна система місцевого оподаткування потребує подальшого реформування. Вважаємо, що найсуттєвішими вадами місцевого оподаткування, які потребують вирішення в Україні є:

- 1) незначна фіскальна роль місцевих податків і зборів і, як наслідок низька їх питома вага в доходах місцевих бюджетів, у валовому внутрішньому продукті;
- 2) відсутність самостійних прав у органів місцевого самоврядування щодо запровадження на своїй території власних податків і зборів;
- 3) незацікавленість місцевих властей у додатковому залученні коштів від справляння місцевих податків і зборів;
- 4) відсутність взаємозалежності між рівнем суспільних послуг, які надаються на певній території із податковими зусиллями населення;
- 5) нерозвиненість податків, які відображають політику місцевих властей (екологічні податки, плата за певні послуги місцевих органів влади).

Реформуючи систему місцевого оподаткування, треба насамперед змінити ставлення до місцевих податків і зборів і не розглядати їх як другорядні податки в складі системи оподаткування, суттєво підняти їхнє значення та роль у формуванні фінансових ресурсів місцевого самоврядування. А це можливо лише, якщо здійснити перегляд складу місцевих податків і зборів [5, с.7].

Місцеві податки та збори повинні стати надійним інструментом регулювання економічного розвитку територій, вирішення різнопланових проблем, які виникають, зменшення соціальної напруги. Зокрема до переліку місцевих податків і зборів треба додати такі, що з огляду на світовий досвід найпридатніші для місцевого оподаткування. Це податок на доходи фізичних осіб, плату за землю та податок на прибуток суб'єктів господарювання. Надходження від цих податків дадуть змогу встановити залежність між обсягами місцевих бюджетів і результатами господарювання підприємств, кількістю створених робочих місць, рівнем оплати праці працівників. Таке становище змусить органи місцевого самоврядування активніше вирішувати проблеми зайнятості, створювати сприятливі умови для розвитку підприємництва, зокрема середнього та малого бізнесу, адже успішне вирішення цих питань безпосередньо впливатиме на розміри доходів місцевих бюджетів.

Розширення переліку місцевих податків і зборів може проходити також за рахунок запровадження податків із цільовим використанням одержаних коштів. Наприклад, збори на прибирання та освітлення вулиць, за збирання сміття, впорядкування парків, зон відпочинку, кладовищ тощо.

За умов загрозливої екологічної ситуації в Україні корисними стануть місцеві екологічні податки, які доцільно стягувати у вигляді штрафів за забруднення повітря, водоймищ, лісів та інших природних ресурсів, захоронення й утилізацію шкідливих відходів. Такі податки можуть стати дієвим інструментом у справі збереження та охорони довкілля та покращення екологічної ситуації в країні.

Вирішення питання зміцнення фінансової основи територіальних громад можливе шляхом внесення змін до чинного податкового законодавства, що визначає механізм

справляння податкових надходжень до бюджетів різних рівнів. З метою збільшення доходної частини місцевих бюджетів пропонуємо:

1) розширити повноваження органів місцевої влади. Збільшення витрат на дотації та субвенції місцевим бюджетам пов'язане із значною диференціацією умов і рівня розвитку економіки регіонів, а отже – і можливостей акумулювання податків. Оскільки економічні умови не можуть змінюватись скрізь одночасно і однаковою мірою, то вирішення завдань щодо забезпечення певного мінімуму видатків місцевих бюджетів і надалі вимагатиме централізації у державному бюджеті чималих коштів.

Отже, виникає суперечність між двома концепціями: передання значної частини відповідних повноважень органам місцевого самоврядування базового рівня та розширення податкових гарантій для місцевих бюджетів, з одного боку, та з іншого – забезпечення єдиного мінімуму бюджетних коштів у розрахунку на душу населення незалежно від місця його проживання.

Вирішення цієї суперечності можна досягти тільки в тому випадку, коли розміри територіальних громад відповідають обов'язкам, покладеним на відповідні органи місцевого самоврядування [3, с. 40].

2) розширити права органів місцевого самоврядування у сфері місцевого оподаткування щодо права встановлювати місцеві податки та збори, а також їхні ставки, та надавати пільги згідно з переліком і в межах граничних розмірів, визначених законодавством України;

3) необхідно замінити систему справляння податку на доходи фізичних осіб між окремими місцевими бюджетами, оскільки діюча система передбачає надходження цього податку до місцевих бюджетів за місцем роботи платника податку. Це свідчить про те, що до місцевих бюджетів не надходить податок від тих громадян, основне місце роботи яких знаходиться за межами території стягнення цього податку;

4) запровадити місцеві податки із чітким цільовим спрямуванням (збори на прибирання та освітлення вулиць, за збирання сміття, впорядкування парків, зон відпочинку, кладовищ), які б позитивно сприймалися населенням держави за рахунок прозорості і очевидної доцільності сплати таких податків;

5) вдосконалити механізм адміністрування податку на нерухомість як одного із найперспективнішого у фіскальному значенні місцевих податків.

Висновки та подальші дослідження. Таким чином, в процесі реформування системи оподаткування в Україні необхідно докорінно змінити ставлення до місцевих податків та зборів, переглянути їх роль та значення у формуванні доходної частини місцевих бюджетів. Органи місцевого самоврядування повинні мати право запроваджувати на своїй території власні податки і збори, а центральний уряд має лише контролювати загальний рівень податкового навантаження. Це можна пояснити тим, що на локальному рівні є завжди особливі об'єкти оподаткування, які можуть суттєво поповнити доходи місцевих бюджетів, а отже, підвищити спроможність місцевих органів влади для розв'язання економічних і соціальних проблем регіону.

Вирішення цілого комплексу проблем стосовно формування фінансових ресурсів місцевих органів влади значною мірою визначило б розширення економічної та фінансової самостійності регіонів, тому що від того, наскільки фінансово мобільними є адміністративно-територіальні одиниці на стільки стальною є держава в цілому.

В подальших дослідженнях слід обрати вивчення можливості впливу результатів наповнення доходної частини місцевих бюджетів за рахунок податкових надходжень та їх вплив на процеси економічної динаміки на регіональному та національному рівнях.

Література

1. Бутко М.П. Фінансові ресурси регіону в умовах ринкової трансформації / М.П. Бутко, К.О. Білокур // Фінанси України. – 2008. – № 10. – С. 29-30.
2. Мельник С.В. Про формування місцевих бюджетів / С.В. Мельник, С.М. Криниця // Економіка України. – 2009. – № 1. – С. 17-23.

3. Міхійенко Т. В. Формування доходів місцевих бюджетів: теоретичні аспекти / Т.В. Міхійенко // Актуальні проблеми економіки. – 2006. – №12. – С. 39-44.
4. Павлюк К.В. Місцеві бюджети та міжбюджетні відносини / К.В. Павлюк // Фінанси України. – 2007. – № 6. – С. 25-32.
5. Піхоцька О.М. Місцеві податки і збори у забезпеченні фінансової самостійності органів місцевого самоврядування / О.М. Піхоцька // Фінанси України. – 2003. – № 5. – С. 5-10.
6. Польська І.Е. Збільшення податкових надходжень як один із шляхів розвитку фінансової бази місцевих бюджетів / І.Е. Польська // Економічний простір. – 2009. – № 23. – С. 116-124.
7. Попович І.І. Удосконалення механізму формування фінансових ресурсів місцевих органів влади з урахуванням сучасного стану економіки України / І.І. Попович // Збірник наукових праць Національного університету державної податкової служби України. – 2010. – № 1. – С. 243-249.
8. Семенець Р.М. Роль місцевих податків та зборів у формуванні доходів місцевих бюджетів в умовах сьогодення / Р.М. Семенець // Форум права. – 2011. – № 4. – С. 668-673.
9. Слухай С.В. Формування доходів місцевих бюджетів в контексті трансформації податкової системи / С.В. Слухай, Н.Я. Здерка // Фінанси України. – 2006. – № 5. – С. 12-21.
10. Цимбалюк І.О. Місцеві надходження місцевих бюджетів / І.О. Цимбалюк, Н.В. Вишнеvsька // Наукові записки. Серія «Економіка». – 2011. – Випуск 16. – С. 92-97.

References

1. Butko, M. and Bilokur, K.O. (2008), "Financial resources of region are in the conditions of market transformation", pp. 29-30.
2. Melnik, S. and Krynytsia, S.M. (2009), "About forming of local budgets", pp. 17-23.
3. Mikhienko, T. (2006), "Forming of incomes of local budgets : theoretical aspects", pp. 39-44.
4. Pavliuk, K. (2007), "Local budgets and interbudgetary relations", pp. 25-32.
5. Pikhotska, O. (2003), "Local taxes and collections are in providing of financial independence of organs of local self-government", pp. 5-10.
6. Polska, I. (2009), "The increase of tax revenues as one of ways of development of capital base of local budgets", pp. 116-124.
7. Popovich, I. (2010), "An improvement of mechanism of forming of financial resources of local authorities is taking into account the modern state of economy of Ukraine", pp. 243-249.
8. Semenets, R. (2011), "A role of local taxes and collections is in forming of incomes of local budgets in the conditions of present time", pp. 668-673.
9. Slukhai, S. and Zderka N. (2006), "Forming of incomes of local budgets is in the context of transformation of the tax system", pp. 12-21.
10. Tsimbaliuk, I. and Vyshnevskya, N.V. (2011), "Local revenues of local budgets", pp. 92-97.