

УДК 336.225.2:352

**Томнюк Т. Л.,**

*кандидат економічних наук, доцент кафедри фінансів Чернівецького торговельно-економічного інституту Київського національного торговельно-економічного університету*

## **ВПЛИВ ЗАГАЛЬНОДЕРЖАВНИХ ПОДАТКІВ І ПОДАТКОВИХ ПЛАТЕЖІВ НА СОЦІАЛЬНО- ЕКОНОМІЧНИЙ РОЗВИТОК І ФІНАНСОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ТЕРИТОРІЙ**

*У статті проведено огляд змін бюджетно-податкової політики щодо формування податкових надходжень місцевих бюджетів за рахунок загальнодержавних податків. Окреслено проблеми фінансового забезпечення розвитку територій України, спричинені наявним механізмом формування фінансових ресурсів місцевих бюджетів та адміністрування податків, визначено підходи до їх вирішення.*

**Ключові слова:** фінансові ресурси місцевих бюджетів, загальнодержавні податки, податкові надходження.

*В статье проведен обзор изменений бюджетно-налоговой политики относительно формирования налоговых поступлений местных бюджетов за счет общегосударственных налогов. Очерчены проблемы финансового обеспечения развития территорий Украины, вызванные существующим механизмом формирования финансовых ресурсов местных бюджетов и администрирования налогов, определены подходы к их решению.*

**Ключевые слова:** финансовые ресурсы местных бюджетов, общегосударственные налоги, налоговые поступления.

*In the article the review of changes is conducted budgetary-tax politicians in relation to forming of tax receipts of local budgets due to national taxes. Outlined problems of the financial providing of development of territories of Ukraine, caused the existent mechanism of forming of financial resources of local budgets and administration of taxes, certainly going near their decision.*

**Keywords:** financial resources of local budgets, national taxes, tax receipts.

**Постановка проблеми.** Проблеми соціально-економічного розвитку регіонів та напрями їх розв'язання – актуальні питання як серед науковців, так і політичної еліти країни. З 1 січня 2006 р. набрав чин-

ності Закон України “Про стимулювання розвитку регіонів”, на підставі закону в липні 2006 року уряд затвердив Державну стратегію регіонального розвитку до 2015 року. “Державна регіональна політика має бути спрямована на створення умов для підвищення конкурентоспроможності регіонів як основи їхнього динамічного розвитку та усунення значних міжрегіональних диспропорцій” – важлива теза, прописана у стратегії. Рівень економічного та соціального розвитку регіону визначається якістю життя населення, що характеризується рівнем доходів, розвитком виробничої та соціальної інфраструктури (освіти, охорони здоров’я, об’єктів соціально-культурного призначення), екологією та благоустроєм.

Для України характерна низька конкурентоспроможність регіонів, яка зумовлена незадовільним станом виробничої та соціальної інфраструктури, низьким рівнем пристосування робочої сили до сучасних умов, недостатньою підтримкою розвитку підприємництва, відсутністю інноваційної спроможності підприємств, деградацією навколишнього природного середовища, неефективним використанням наявних ресурсів, низьким рівнем інноваційно-інвестиційної активності тощо. Ефективність функціонування зазначених складових соціально-економічного розвитку територій залежить від фінансової спроможності регіональної влади. Без бюджетної самостійності місцевих органів влади з її численними складовими й урахування податкового потенціалу кожного регіону побудова й розвиток ефективної та дієвої бюджетної системи України може відкладатися на невизначений час.

**Аналіз останніх досліджень та публікацій.** Питанню пошуку шляхів підвищення фінансової спроможності територій присвячено чимало праць вітчизняних та зарубіжних науковців, зокрема Р. Аграноффа, О. Василика, В. Дем’янишина, Т. Єфименко, О. Кириленко, І. Луніної, Р. Масгрейва, А. Шаха та ін. Однак, враховуючи трансформації, спричинені прийняттям Податкового кодексу та нової редакції Бюджетного кодексу, питання пошуку шляхів підвищення ефективності формування дохідної частини місцевих бюджетів і надалі залишається відкритим.

**Мета і завдання дослідження.** Метою статті є дослідження впливу законодавчих змін механізму формування доходів місцевих бюджетів за рахунок загальнодержавних податків і податкових платежів на формування податкових надходжень місцевих бюджетів та визначення векторів удосконалення бюджетної та податкової політики в контексті забезпечення якісних зрушень соціально-економічного розвитку територій.

**Виклад основного матеріалу.** Проблема фінансового забезпечення розвитку територій властива фактично усім країнам. Її суть полягає у

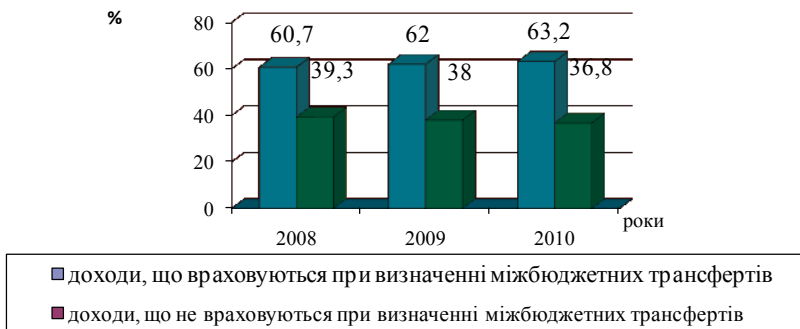
тому, що адміністративно-територіальні одиниці, на які розділена кожна держава, мають різну податкову базу і фінансовий потенціал, що є наслідком нерівномірності територіального розміщення природно-ресурсного потенціалу та виробничих сил. Світовий досвід ілюструє загальну закономірність, згідно з якою формування дохідної бази місцевої влади та місцевого самоврядування загалом визначається рівнем децентралізації влади в країні. З посиленням останньої, як правило, зміщуються акценти між податковими надходженнями до місцевих бюджетів та трансфертами з центрального бюджету на користь перших. Податкові надходження у країнах з високим рівнем децентралізації та автономії місцевої влади відіграють дедалі більшу роль у плані бюджетоутворення.

В Україні найбільша проблема у податково-бюджетній сфері – це гіперцентралізація: 80% всіх бюджетних ресурсів надходить до центрального державного бюджету, і тільки 20% залишається у місцевих бюджетах. Для порівняння: в економіці Радянського союзу це співвідношення було приблизно 50/50 [1]. Враховуючи актуальність питання підвищення рівня конкурентоспроможності регіонів, можна дійти висновку: для більш повного та ефективного задоволення потреб суспільства в кожному регіоні для України назріла необхідність забезпечення справжньої, а не декларативної фінансової децентралізації.

Нова редакція Бюджетного кодексу України [2] передбачає трансформацію формування фінансових ресурсів місцевих бюджетів за рахунок передачі їм частини загальнодержавних доходів, зокрема, передбачено передачу місцевим бюджетам окремих джерел доходів державного бюджету за ліцензії та сертифікати, державну реєстрацію, 50% збору за спеціальне використання лісових ресурсів державного значення, 50% збору за спеціальне водокористування, 50% платежів за користування надрами загальнодержавного значення, 35% екологічного податку (крім податку, що справляється за утворення радіоактивних відходів (включаючи вже накопичені) та тимчасове зберігання радіоактивних відходів їх виробниками понад установлені особливими умовами ліцензії термін). Розширено джерела формування доходів, які не враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів, що зумовить збільшення ресурсу місцевих бюджетів на виконання власних повноважень. До таких доходів у повному обсязі зараховуватимуться плата за землю, плата за торговий патент на здійснення деяких видів підприємницької діяльності (за винятком плати за придбання торгових патентів пунктами продажу нафтопродуктів автозаправними станціями, заправними пунктами), що справляється виконавчими органами відповідних місцевих рад; фіксований податок на доходи фізичних осіб від підприємницької діяльності; надходження адміністративних штрафів.

За оцінками Міністерства фінансів України додатковий ресурс, який отримують місцеві бюджети у 2011 р., становить близько 23 млрд. грн. (36% сукупних доходів місцевих бюджетів в 2009 році за вирахуванням трансфертів). Проте цими ресурсами територіальні общини не зможуть повною мірою розпорядитися на власний розсуд, оскільки навантаження на місцеві бюджети буде посилено, до них будуть передані додаткові витрати, здійснення яких раніше проводилося на центральному рівні (окремі програми соціального захисту та підтримка позашкільної освіти).

Аналіз складу доходів зазначених кошків свідчить: більш вагомі доходи, – зокрема податок на доходи фізичних осіб, – включено до доходів, що враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів. Натомість частка доходів, що не враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів у дохідній частині місцевих бюджетів є досить незначною (в місцевих бюджетах Чернівецької області 36,8–39,3% у 2008–2010 роках), а отже, обмежено й кошти, якими бюджети можуть вільно розпоряджатися (рис. 1). За рахунок доходів, які не враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів, здійснюються видатки на реалізацію програм місцевого значення на соціальний захист і соціальне забезпечення, розвиток житлово-комунального господарства й благоустрій населених пунктів.



**Рис. 1. Співвідношення між доходами, що враховуються та не враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів бюджету Чернівецької області за 2008–2010 роки**

Таким чином, сьогоденний стан місцевих бюджетів України характеризується низькою часткою дохідних джерел, які не враховуються при розрахунку обсягів трансфертів і якими місцеві органи влади можуть розпоряджатися самостійно, виходячи з пріоритетів розвитку

адміністративно-територіальної одиниці. Отже, з метою забезпечення фінансовими ресурсами органи місцевої влади для підвищення рівня конкурентоспроможності регіону слід розширити дохідну базу місцевих бюджетів шляхом перерозподілу доходів між державним та місцевими бюджетами, перегляду складу доходів, що враховуються та не враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів.

В Україні основним видом податкових доходів місцевих бюджетів є податок на доходи фізичних осіб. Податок на доходи фізичних осіб (до 1 січня 2011 р. – податок з доходів фізичних осіб) є стабільним і вагомим джерелом фінансових ресурсів місцевих органів влади в Україні, яке забезпечує більшу частину доходів місцевих бюджетів (не враховуючи трансферти, що передаються з державного бюджету). За своєю природою цей податок є місцевим, оскільки він повністю зараховується до місцевих бюджетів і на місцевому рівні вертається платникові податку у вигляді приватних та суспільних благ. Вагомість надходжень податку в місцеві бюджети дозволяє місцевим органам влади реалізовувати делеговані й власні повноваження.

Залежність надходжень податку від величини доходів фізичних осіб є безумовною. Податковим кодексом здійснено спробу стимулювання нарощення обсягів виплачуваної заробітної плати найманим працівникам. Так, пунктом 154. 6 статті 154 Кодексу встановлено на період з 1 квітня 2011 року до 1 січня 2016 року застосування ставки 0% до прибутку малих підприємств при відповідності окремих показників визначеним умовам, однією з яких є: нарахована за кожний місяць звітного періоду заробітна плата (дохід) працівників, які перебувають з платником податку у трудових відносинах, має бути не меншою, ніж дві мінімальні заробітні плати [3]. Проте з метою отримання пільги юридичні особи можуть вдатися до заниження показника осіб, що офіційно працюють, а отже, проблема легального підвищення рівня доходів працівників та, відповідно, нарощування доходів місцевих бюджетів від оподаткування доходів фізичних осіб залишиться не вирішеною. Блокує підвищення офіційної заробітної плати працівників (яка зазвичай обмежується у приватних структурах мінімальною заробітною платою – за даними Кабінету Міністрів України, близько третина працюючих сплачує страхові внески із зарплати не вище мінімального її розміру [4]) і надзвичайно високі ставки єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування (сукупний внесок найманого працівника та роботодавця 39,9–53,3% [5]).

Щодо адміністрування внесків на соціальне страхування в економічно розвинутих країнах, зазначимо: у більшості розглядуваних країн внесок або розподіляється в рівних частинах між роботодавцем та найманим працівником, або ж частина внеску, що домінує, сплачу-

ється за рахунок найманого працівника [6]. Отже, в контексті питання, яке розглядається в порядку сплати страхових внесків необхідно переглянути співвідношення страхових платежів роботодавця і робітника в бік збільшення частки останнього. Це призведе до поліпшення положення роботодавця, вивільнить частину його грошового потоку для розвитку виробництва і стимулюватиме зацікавленість робітника у легалізації всього заробітку.

Ще одним потенційним та досить вагомим джерелом доходів місцевих бюджетів є податок на доходи фізичних осіб, що отримані внаслідок розміщення коштів на депозитних рахунках. Отже, зволікання із набуттям чинності зазначеної законодавчої норми зумовлює втрати додаткових ресурсів місцевих бюджетів.

Другим за значимістю видом податкових доходів місцевих бюджетів є плата за землю – загальнодержавний податок, який справляється у формі земельного податку та орендної плати за земельні ділянки державної та комунальної власності з метою фінансування заходів щодо раціонального використання й охорони земель, підвищення родючості ґрунтів, ведення земельного кадастру. У редакції Бюджетного кодексу 2001 р. за місцевими бюджетами було закріплено лише частину плати: міст обласного значення спрямовувалося 75% плати за землю, а до бюджетів сіл, селищ та міст районного значення – тільки 60%. Тепер плата за землю повністю належить до бюджетів місцевого самоврядування, в обласному та районних бюджетах вказані надходження відсутні. Отже, у контексті впроваджених змін цей податок наближено, по суті, до місцевого, а це підвищить зацікавленість місцевої влади в ефективному використанні земельних ресурсів. Проте органи місцевого самоврядування не наділені повноваженнями щодо надання пільг та регулювання ставок плати на землю. Надання такого права дозволило б вирішити низку проблем, адже низькі ставки спонукають місцеву владу практично встановити мораторій на продаж землі, яка має комерційну цінність. Значно вигідніше здавати її в оренду. Про це свідчить і статистика: за даними ДПА в Чернівецькій області у 2010 р. 39,4% становила плата за землю, 60,6% – орендна плата.

Величина надходжень податку з власників транспортних засобів та інших самохідних машин і механізмів у місцеві бюджети України за 2005-2009 рр. у 1,4–1,9 раза перевищувала надходження місцевих податків. Податковим кодексом в Україні під приводом заміни акцизом на паливо податок з власників транспортних засобів та інших самохідних машин і механізмів скасовано, що є свідченням подальшої централізації фінансів. Адже податок із власників транспортних засобів був одним з обов'язкових платежів, які не враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів, а у новій редакції Бюджетно-

го кодексу визначено спрямування акцизного податку до державного бюджету. З позицій справедливості оподаткування висловимо думку про доцільність вказаної заміни податків, адже при оподаткуванні транспортного засобу податок справлявся, не враховуючи частоти користування цим засобом на рік (наприклад, для виїзду автомобілем 1-2 рази на рік власник транспорту сплачував податок на рівні з щоденним власником-користувачем). Віднесення до складу акцизу на пальне плати на ремонт автомобільних доріг є справедливішим, адже хто більше споживає пального, той більше користується дорогами, а отже, повинен нести вище податкове навантаження.

Проте зі скасуванням податку з власників транспортних засобів місцеву владу позбавлено ресурсу на будівництво, реконструкцію та утримання вулиць і доріг. На поточний ремонт доріг передбачено спрямування надходження від збору за першу реєстрацію транспортного засобу, надходження якого, за даними Мінфіну, в 2011 році очікуються в 5 разів меншими, ніж видатки на ці цілі в 2009 році [7]. У результаті скасування податку з власників транспортних засобів та інших самохідних машин і механізмів витрати на ремонт і утримання доріг у 2011 р. у Чернівцях у міському бюджеті передбачено в обсязі близько 17 млн. грн., тобто удвічі менше, ніж у 2010 році (у 2010 р. ці витрати становили 36,2 млн. грн.) [8]. Разом з тим обсяг дорожнього фонду бюджету Чернівців в 2011 році зменшився у порівнянні з 2010 роки в 4,7 раза – з 15 млн. 150 тис. грн. до 3,2 млн. грн. [9].

Отже, підтримання у належному стані доріг та розвиток транспортної інфраструктури регіонів вимагає розробки та впровадження механізму компенсації місцевим бюджетам втрат від скасування податку з власників транспортних засобів та інших самохідних машин і механізмів. Тільки за цієї умови трансформації у сфері оподаткування транспортних засобів будуть ефективними в цілому для суспільства.

**Висновки.** Таким чином, позитивних ефектів розвитку регіонів України буде досягнуто за умови реалізації таких заходів бюджетно-податкової політики:

Розширення дохідної бази місцевих бюджетів шляхом перегляду складу доходів, що враховуються та не враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів.

Стимулювання легалізації заробітної плати (що призведе до збільшення бази оподаткування податком на доходи фізичних осіб) шляхом перегляду співвідношення єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування для роботодавця і найманого працівника в бік збільшення частки останнього.

Наділення органів місцевого самоврядування повноваженнями щодо надання пільг та регулювання ставок плати на землю.

Впровадження механізму компенсації місцевим бюджетам втрат від скасування податку з власників транспортних засобів та інших самохідних машин і механізмів.

### **Література:**

1. Новий проект Податкового кодексу: позитиви і негативи [Електронний ресурс] / Центр політичного консалтингу. – Режим доступу : <http://www.homopoliticus.org/about/team/oleg-kilimnik/articles/1887/>.

2. Бюджетний кодекс України [Електронний ресурс]: Кодекс від 08.07.10 р. № 2456-VI. – Режим доступу : [http://search.ligazakon.ua/l\\_doc2.nsf/link1/T102456.html](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/T102456.html).

3. Податковий кодекс України [Електронний ресурс]: Кодекс від 02.12.2010 р. № 2755-VI. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2181-14>.

4. Про схвалення Концепції подальшого проведення пенсійної реформи [Електронний ресурс]: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 14 жовтня 2009 р. № 1224-р / Офіційний сайт Міністерства праці та соціальної політики України. – Режим доступу : [http://search.ligazakon.ua/l\\_doc2.nsf/link1/KR091224.html](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/KR091224.html).

5. Про збір та облік єдиного внеску на загальнообов’язкове державне соціальне страхування [Електронний ресурс]: Закон України. – Режим доступу : <http://www.zakon.rada.gov.ua>.

6. Огляд світового досвіду запровадження пенсійних реформ [Електронний ресурс] / Пенсійний фонд України, Міністерство праці та соціальної політики України. – 15. 10. 2008. – Режим доступу : [http://www.pfu.gov.ua/pfu/control/uk/publish/article?art\\_id=94986&cat\\_id=99092](http://www.pfu.gov.ua/pfu/control/uk/publish/article?art_id=94986&cat_id=99092).

7. Репортаж з розширеного засідання правління асоціації міст України [Електронний ресурс] / Асоціація міст України. – 03.03.2011. – Режим доступу : <http://www.auc.org.ua/news/reportazh-z-rozshirenogo-zasidannya-pravlinnya-asotsiatsii-mist-ukraini>.

8. На ремонт і утримання доріг у Чернівцях цього року заплановано понад 17 мільйонів гривень [Електронний ресурс] / Інформаційний портал Чернівецької області. – 2011-01-05. – Режим доступу : <http://www.press.cv.ua/hotNews/8870>.

9. Чернівецька міська рада просить компенсувати місту відміну дорожнього збору [Електронний ресурс] / Інформаційний портал Чернівецької області. – 2011-01-03. – <http://www.press.cv.ua/hotNews/8865>.