

УДК 336.22

Карпухно И.А., к.э.н., доцент

Донецкий национальный университет

Исакиду Э.В.

ОСОБЕННОСТИ ФИСКАЛЬНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ НА УРОВНЕ МЕСТНЫХ ОРГАНОВ ВЛАСТИ

В статье рассмотрены особенности системы фискального регулирования на местном уровне в связи с законодательными изменениями в Налоговом и Бюджетном кодексах Украины. Сделан анализ состояния и изменений структуры местных налогов и сборов в условиях происходящей трансформации фискального регулирования в Украине. Охарактеризованы особенности систем местного налогообложения в странах Европы. Рассмотрены принципы и направления развития преобразованной системы налогообложения Украины.

Ключевые слова: местные налоги, местные сборы, местные бюджеты, налогообложение, структура налогов, фискальное регулирование.

Karpukhno I.A., Isakidu E.V.

THE FEATURES OF FISCAL POLICY IN THE LOCAL LEVEL

The article describes the features of the system of local taxation in Ukraine in connection with legislative changes and amendments to the tax and budget codes and the features of local taxation systems in Europe. The analysis of the status and changes in the structure of local taxes and fees under the ongoing transformation of fiscal policy is carried out. The current system of local self-government in Ukraine does not answer the requirements of modern society and local self-government does not execute its main function, which is to create and to support favourable vital environment for the representatives of modern society. The local self-government is not provided with sufficient financial resources. In accordance with this situation the question of reforming the budget and tax system becomes more acute. Tax Code of Ukraine has changed the scope of local taxation: the structure of local taxes and local dues has been changed; market collection and communal tax have been cancelled. These changes are of ambiguous character: on the one hand, they do not solve the problem of increase of its own profits of territorial communities; on the other hand, the change of status of some payments will allow to provide local budgets with stable sources of profits for financing of its own plenary powers. The main and effective means of increase of financial basis of local self-government is strengthening the role of local taxes.

Keywords: local taxes, local dues, local budgets, taxations, structure of local taxes, fiscal policy.

Карпухно І.О., Ісакиду Е.В.

ОСОБЛИВОСТІ ФІСКАЛЬНОГО РЕГУЛЮВАННЯ НА РІВНІ МІСЦЕВИХ ОРГАНІВ ВЛАДИ

У статті розглянуті особливості системи фискального регулювання на місцевому рівні у зв'язку із законодавчими змінами в Податковому і Бюджетному кодексах України. Зроблений аналіз стану і змін структури місцевих податків і зборів в умовах трансформації фискального регулювання в Україні. Охарактеризовані особливості систем місцевого оподаткування в країнах Європи. Розглянуті принципи і напрями розвитку перетвореної системи оподаткування України.

Ключові слова: місцеві податки, місцеві збори, місцеві бюджети, оподаткування, структура податків, фискальне регулювання.

Постановка проблемы в общем виде и ее связь с важными научными и практическими заданиями. Со времен развития независимого украинского государства актуальным является вопрос реформирования бюджетной и налоговой системы. В последнее время проблема обеспечения органов местного самоуправления достаточными финансовыми ресурсами приобрела значительное практическое и теоретическое значение. Действующая в Украине система финансового обеспечения функционирования местного самоуправления не отвечает требованиям современного общества. Функционирование местного самоуправления не направлено на реализацию его главного предназначения - создание и поддержки благоприятной жизненной среды, необходимой для всестороннего развития человека,

предоставления жителям территориальных общин качественных и доступных общественных услуг на основе постоянного развития дееспособного общества.

С целью обеспечения взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления в решении вопросов реализации государственной региональной политики, совершенствования модели местной власти, преодоления межрегиональных диспропорций был издан Указ Президента Украины «О совете регионов» [1], на основании которого было утверждено соответствующее положение. В сентябре 2010 г. для выполнения этого Указа Президента Украины было предоставлено Распоряжение Кабинета Министров Украины «Об углублении взаимодействия местных органов исполнительной власти и ассоциаций органов местного самоуправления» [2].

Однако расширение функций и полномочий органов местного самоуправления, которое происходило в течение последних лет, не сопровождается адекватным увеличением объемов финансовых ресурсов, которые поступают в их распоряжение.

Анализ последних исследований, в которых основано решение проблемы. Роль местного налогообложения в формировании доходов территориальных обществ в Украине находится в центре внимания таких украинских экономистов, как Бадида М. П., Бартчук Ю. А., Билянский О. М., Бикадорова Н. О., Городецка Т. Е., Дем'янчук О. И., Дулик Т. О., Корниенко Т. Н., Луцик А. И., Мельник П. В., Николаев В. П., Николаева О. М., Огородник М. М., Олійник Н. И., Покатаев П. С., Покатаева О. В., Теремецкий В. И.

Целью работы является исследование особенностей фискального регулирования на уровне местных органов власти и трансформации местного налогообложения в свете законодательных изменений бюджетно-налоговой политики Украины.

Изложение основного материала исследования с полным обоснованием полученных научных результатов. Прежде чем рассматривать особенности фискального регулирования на местном уровне, следует уточнить определение фискального регулирования на уровне местных органов власти. В целом, фискальная политика – регулирование экономики с помощью налогообложения и государственных расходов [3, С.22], [4]. Джигалов С.О. определяет фискальную политику на региональном уровне как систему мер государственных и местных органов власти, направленных на усовершенствование бюджетно-налоговых отношений на местном уровне, с целью обеспечения сбалансированности местных бюджетов по доходам и расходам [5]. Поскольку государственное регулирование социально-экономического развития территориально-административных единиц осуществляется с помощью фискального регулирования; распределение и перераспределение ВВП, формирование и использование бюджетных ресурсов происходит под влиянием как государственных, так и местных органов власти, то по нашему мнению, фискальное регулирование на уровне местных органов власти можно определить как систему регуляторных мер государственных и местных органов власти посредством налогообложения и государственных расходов.

Рассмотрим трансформацию местного налогообложения в свете законодательных изменений бюджетно-налоговой политики Украины. В соответствии с Бюджетным кодексом Украины доходы городских бюджетов Украины делятся на две корзины: первая корзина - налоги и сборы (обязательные платежи), которые закреплены на постоянной основе за городским бюджетом и учитываются при определении объема безоплатной и безвозвратной передачи средств из Государственного бюджета городскому и наоборот (межбюджетных трансфертов); вторая корзина - собственные, определенные Бюджетным кодексом Украины поступления, которые не учитываются при определении объема межбюджетных трансфертов. Собственные доходы, в частности в виде поступлений от местных налогов и сборов, остаются незначительными в доходах местных бюджетов.

Бюджетным кодексом Украины в новой редакции было предусмотрено расширение состава доходов первой корзины, однако, только местным бюджетам г. Киева, г. Севастополя, АР Крым и областным бюджетам. Соответственно, для других местных бюджетов за счет перераспределения источников поступлений средств и возможности зачисления платы за землю в полном объеме (ранее существовал порядок пропорционального распределения данного источника между бюджетами разных уровней) увеличена доходная база второй

корзины, бюджета развития. Также было уменьшено значение критерия численности населения городов при осуществлении внешних заимствований, усовершенствована методика расчета расходных потребностей, механизм регуляции межбюджетных отношений.

Налоговым кодексом Украины были внесены изменения в сферу местного налогообложения. Изменена структура местных налогов и сборов: к их составу добавлен единый налог с обновленным механизмом начисления и оплаты, внедрено взимание налога на недвижимое имущество, отличающееся от земельного участка, туристический сбор, сбор за места для парковки транспортных средств, сбор для осуществления некоторых видов предпринимательской деятельности (Рис.1).

Местные налоги	Местные сборы
1. налог на недвижимое имущество, отличное от земельного участка; 2. единый налог	1. сбор за осуществление некоторых видов предпринимательской деятельности; 2. сбор за места для парковки транспортных средств; 3. туристический сбор

Рис. 1 Виды местных налогов и сборов

В контексте изменений бюджетно-налоговой политики Украины существуют различные точки зрения относительно усовершенствования местного налогообложения территориальных общин. В частности, некоторые исследователи считают [7; С.81], [2; С.127], [6; С.128], что взывание налога на рекламу нарушало принцип равенства плательщиков. Ведь рекламные агентства по результатам своей деятельности, кроме отмеченного налога, также являются плательщиками: при общей системе налогообложения - налога на прибыль предприятий и НДС, а при упрощенной - единого налога и в зависимости от избранной группы плательщиков еще и НДС. Также следует учесть, что налог из рекламы включался в цену рекламных услуг, чем увеличивал базу налогообложения при начислении НДС. Отмена данного налога способствовала как снижению стоимости услуг рекламных агентств, так и уменьшению на них налоговой нагрузки. При этом потери местных бюджетов незначительны, например, в Полтавской области они составили лишь 0,2-0,3% второй корзины [12]. Отмена рыночного сбора и коммунального налога была вызвана, главным образом, устойчивой тенденцией к снижению их доли в формировании объема бюджетных ресурсов территориальных общин. Например, часть рыночного сбора в доходах второй корзины местных бюджетов Полтавской области за 2006-2010 гг. уменьшилась в 2 раза с 9,1% до 4,9%; коммунального налога за этот период - в 2,4 раза с 3,9% в 1,6% [12].

Местные советы устанавливают налог на недвижимое имущество, отличное от земельного участка, единый налог и сбор за осуществление некоторых видов предпринимательской деятельности. Местные советы в пределах полномочий, определенных Налоговым Кодексом, решают вопросы по установлению сбора за места для парковки транспортных средств, туристического сбора. Установка местных налогов и сборов, не предусмотренных Налоговым Кодексом, запрещается.

Зачисление местных налогов и сборов в соответствующие местные бюджеты осуществляется в соответствии с Бюджетным кодексом Украины. Следует отметить, что местные налоги и сборы в Украине ни при предыдущей системе налогообложения, ни при кардинальных изменениях, введенных Налоговым кодексом, не выполняют роль мощного источника формирования доходов местных бюджетов. С одной стороны, изменение статуса налоговых поступлений, которые, согласно действующему законодательству, в полном объеме причисляются ко второй корзине или специальному фонду местных бюджетов (плата за землю, платежи за специальное использование природных ресурсов местного значения, сбор за первую регистрацию транспортного средства), не решает проблему увеличения собственных доходов территориальных общин. Причиной этого является то, что правовое регулирование местного налогообложения в Украине осуществляется на двух уровнях: на

общегосударственном - установление местных налогов и сборов и контроль относительно их уплаты; на местном - лишь их регламентирование и производство.

С другой стороны, изменение статуса платежей за специальное использование природных ресурсов (кроме соответствующих платежей местного значения) и экологического налога, которые согласно действующему законодательству лишь частично поступают в местные бюджеты, позволит наделить вышеупомянутые стабильным источником доходов для финансирования собственных полномочий представительских органов.

Различные точки зрения ученых и практиков в сфере местного налогообложения существуют относительно предложенного механизма производства налога на недвижимое имущество, отличающееся от земельного участка, который является потенциальным источником формирования собственных доходов местных бюджетов. Так, формирование налоговых систем каждого уровня может осуществляться как путем введения собственных налогов, так и посредством разделения совместных налогов. Например, в ФРГ согласно законодательству не допускается параллельное взимание одинаковых налогов на уровне федерации и общин, то есть на местах могут взиматься только те налоги, которые не имеют аналогов в федеральном бюджете. В ряде стран местные налоги начисляются как надбавка к налогам центрального правительства. Они устанавливаются в определенном проценте к государственным налогам, собираемым на территории местных органов власти. Таким образом в Италии в местные бюджеты попадает часть сборов по поземельному и сельскохозяйственному налогам. В США, ФРГ и Франции на местные органы власти возложен сбор подоходного налога (с физических лиц и с компаний) и НДС (в ФРГ и Франции), при этом при передаче собранной суммы в государственный бюджет определенный процент финансовых средств остается на местном уровне и используется для решения местных проблем [6].

По опыту зарубежных стран, налог на недвижимость, во-первых, обеспечивает относительно стабильные и весомые поступления в бюджет. В частности, Германия получает 1,1% общих бюджетных ресурсов страны благодаря отмеченному налогу, Швейцария - 0,46% Российская Федерация — 9%. Непосредственно в местные бюджеты налог на недвижимость обеспечивает: до 95% поступлений средств в Нидерландах, 81% в Канаде, 52% во Франции, от 10% до 70% в США [11, С. 165].

Во-вторых, этот налог является простым и прозрачным в администрировании. Достаточно легко установить его плательщика, которым является или владелец недвижимости, или его арендатор. Кроме того, можно четко определить объект налогообложения, характерными чертами которого являются постоянное местонахождение и длительность существования.

В-третьих, налог на недвижимость выполняет не только фискальную, но и социальную функцию. Благодаря системе льгот в странах с развитой экономикой он исполняет роль налога на состоятельных граждан.

В Украине, в соответствии с нормами Налогового кодекса, объектом налогообложения является лишь жилищная недвижимость, а базой налогообложения - ее жилая площадь. Ставка налога устанавливается за 1 кв. метр жилой площади для квартир, жилая площадь которых не превышает 240 кв. метров и жилых домов, площадью до 500 кв. метров - 1 размер минимальной заработной платы на 1 января отчетного года; для квартир и жилых домов, жилая площадь которых превышает вышеупомянутые размеры - 2,7%. Большинство населения Украины не ощутит на себе введения налога на недвижимость, поскольку облагаться налогом будут лишь отдельные четырех- и больше комнатные помещения. По подсчетам специалистов, прогнозируемые годовые поступления налога на недвижимость составят около 400-600 млн. грн., что позволит сформировать около 0,6% доходов местных бюджетов Украины (без межбюджетных трансфертов) или 2,2% их собственных средств [11, С. 170].

Одним из условий эффективной реализации новаций принятого Налогового кодекса Украины является реформирование налогового контроля. На этом этапе развития налоговых

взаимоотношений критической оценки требует возможность перехода к системе управления налоговыми рисками. Выявление отдельных признаков налогового риска не гарантирует его соответствующего устранения через осуществление контрольно-проверочных мероприятий, на что есть целый ряд объективных причин. Поэтому целесообразным видится перенесение акцентов в деятельности органов налоговой службы на осуществление документальных внеплановых проверок. Приоритетным является развитие электронного аудита, который представляет собой комплекс мероприятий контроля налогового органа и функционирует через проработку специальным программным обеспечением информации о хозяйственной деятельности субъекта хозяйствования. Особого внимания заслуживают вопросы внедрения дополнительных процедур в администрировании налогов, которые касаются внедрения непрямых методов определения налоговых обязательств, контроля за использованием налоговых льгот и альтернативных систем налогообложения. Однако, необходимым условием таких новшеств остается обеспечение защиты прав налогоплательщиков и сохранение баланса интересов в налоговых взаимоотношениях.

Трансформация системы фискального регулирования на региональном уровне в Украине должна происходить с учетом интересов регионов, их экономических, культурных, исторических особенностей.

Выводы. Таким образом, анализ современного состояния местных бюджетов и исследование их структуры позволяет сделать следующие выводы:

1) фискальное регулирование на уровне местных органов власти – это система регуляторных мер государственных и местных органов власти посредством налогообложения и государственных расходов; 2) построению системы фискального регулирования на региональном уровне не уделяется достаточно внимания. Нехватка финансовых ресурсов у органов местной власти, чрезмерная централизация бюджетных средств свидетельствуют об актуальности рассмотрения проблемы формирования фискального регулирования на местном уровне. Действующая система фискального регулирования в Украине не учитывает в достаточной мере потребности и интересы регионов, их культурные, исторические и хозяйственные особенности, которые оказывают большое влияние на структуру бюджетных расходов; 3) действующая в Украине система финансового обеспечения функционирования местного самоуправления не отвечает современным требованиям. Налоги занимают особое место как инструмент фискального регулирования. Однако, местные налоги и сборы в Украине не выполняют своей роли достаточного источника для формирования доходов местных бюджетов, не выполняют ни своей фискальной, ни регулирующей функций; 4) в современных условиях основным и наиболее действенным средством увеличения финансовой основы местного самоуправления является усиление роли местных налогов.

Список использованных источников:

1. Указ Президента України № 533/2010 «Про раду регіонів» [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=533%2F2010>
2. Розпорядження Кабінету Міністрів України №1797-р від 06.09.2010 «Про поглиблення взаємодії місцевих органів виконавчої влади та асоціацій органів місцевого самоврядування» [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1797-2010-%D1%80>
3. Чаусовский А.М. Экономическая политика / А.М. Чаусовский. – Донецк: КИТИС, 2000. – 130с.
4. Современная рыночная экономика. Государственное регулирование экономических процессов / Общ. ред. Кушлин В.И., Чичканов В.П. – М.: Изд-во РАНС, 2004. – 744с.
5. Джигалов С. О. Система оподаткування та її вплив на соціально-економічний розвиток і фінансове забезпечення регіону: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. екон. наук : спец. 08.04.01 «Фінанси, грошовий обіг і кредит» / С.О. Джигалов. - Ірпінь, 2007. — 20 с.
6. Коротун В.І. Податковий контроль в умовах трансформації національної податкової системи / Коротун В.І., Сунцова О.О. // Вісник ДонНУЕТ. - 2012. - №3 (55). - С. 360-365.
7. Городецька Т. С. Проблеми та шляхи реформування системи місцевого оподаткування в Україні / Т. С. Городецька // Вісник економіки транспорту і промисловості. - 2010. - № 31. - С. 79-82.
8. Податковий кодекс України від 12.05.2011 [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2755-17>
9. Єгарміна В.Д. Податковий контроль: теоретичні засади і практика застосування / В.Д. Єгарміна // Зб. наук. пр. Нац. ун-ту Держ. подат. служби України. – 2011. – №1. – С. 166-176.
10. Інформація про виконання місцевих бюджетів України за 2012-2013 роки [Электронный ресурс]. - Режим доступа: http://www.minfin.gov.ua/control/uk/publish/archive/main?cat_id=77643
11. Ніколаєв В. П. Податок на нерухомість у відтворенні житлового фонду в Україні / Ніколаєв В. П. // Науковий вісник Національного університету ДПС України. – 2011. – № 1. – С. 164-170.
12. Офіційний веб-сайт Головного управління статистики у Полтавській області [Электронный ресурс]. - Режим доступа:

<http://www.poltavastat.gov.ua>

13. Ніколаєва О. М. Місцеві податки і збори в світлі прийняття Податкового кодексу України / Ніколаєва О. М. // Науковий вісник: фінанси, банки, інвестиції. – 2012. – № 3. – С. 41-45.
14. Яворська Т.В. Податок на нерухомість як ефективне джерело наповнення місцевих бюджетів / Яворська Т.В. // Актуальні проблеми економіки. - 2013. - № 8 (146). - С. 109-114.
15. Покатаєва О.В. Роль місцевих податків і зборів у формуванні дохідної частини місцевих бюджетів в Україні / Покатаєва О.В., Покатаєв П.С. // Держава та регіони. - 2012. - № 2. - С. 206-212.