

УДК 336.22

Карлін М.І., д.е.н., професор
СНУ імені Лесі Українки

МІСЦЕВІ ПЛАТЕЖІ У БЮДЖЕТНІЙ СИСТЕМІ УКРАЇНИ

Для вирішення проблем децентралізації фінансових ресурсів України необхідно значно розширити структуру місцевих платежів в Україні. Цій проблематиці присвячена дана стаття. Крім місцевих податків і зборів, до місцевих платежів слід віднести й відрахування від загальнодержавних податків, а також включити в склад місцевих платежів такі нові складові, як: доходи від спонсорів і меценатів; добровільно-примусові внески громадян на утримання закладів освіти й охорони здоров'я; добровільні внески громадян на проведення АТО тощо.

Ключові слова: територіальна громада, місцеві платежі, відрахування від загальнодержавних податків, місцеві податки, місцеві збори, податок на нерухомість, спонсорство, меценатство, добровільні внески громадян, самооподаткування, Україна, Волинь, США, Польща, Угорщина, Естонія.

Карлин М.И.

МЕСТНЫЕ ПЛАТЕЖИ В БЮДЖЕТНОЙ СИСТЕМЕ УКРАИНЫ

Для решения проблем децентрализации финансовых ресурсов Украины необходимо значительно расширить структуру местных платежей в Украине. Этой проблематике посвящена данная статья. Кроме местных налогов и сборов, к местным платежам следует отнести и отчисления от общегосударственных налогов, а также включить в состав местных платежей такие новые составляющие, как: доходы от спонсоров и меценатов; добровольно-принудительные взносы граждан на содержание учреждений образования и здравоохранения; добровольные взносы граждан на проведение АТО и тому подобное.

Ключевые слова: территориальная община, местные платежи, отчисления от общегосударственных налогов, местные налоги, местные сборы, налог на недвижимость, спонсорство, меценатство, добровольные взносы граждан, самообложение, Украина, Волинь, США, Польша, Венгрия, Эстония.

Karlin M.

THE LOCAL PAYMENTS IN THE BUDGET SYSTEM OF UKRAINE

To solve the problem of the decentralization of financial resources of Ukraine the structure of the local payments in Ukraine should be expanded. This article is devoted to this issue. Except local taxes and fees, deductions from the state taxes should be included to the local payments as well as such new components: income from sponsorship and philanthropy, voluntary-compulsory contributions of local communities residents to the development of local education and health care, voluntary contributions of the citizens to conduct counterterrorist operation etc.

Key words: local community, local payments, deductions from the state taxes, local taxes, local fees, property tax, sponsorship, philanthropy, voluntary contributions of the citizens, self-taxation, Ukraine, Volyn region, USA, European Union, Poland, Hungary, Estonia.

Постановка проблеми у загальному вигляді і її зв'язок з важливими науковими та практичними завданнями. В умовах кризового стану бюджетної системи України в 2014-2015 роках та значних державних втрат на антитерористичну операцію (далі - АТО), не тільки державний, а й місцеві бюджети відчувають суттєву нестачу коштів на виконання своїх функцій. Це змушує теоретиків та практиків шукати додаткові джерела наповнення як державного, так і місцевих бюджетів. Для цього, на наш погляд, треба реформувати існуючу структуру місцевих податків та зборів, сформувавши на їх базі нову (розширену) структуру місцевих платежів, яка не буде залежати від змін політичної ситуації в країні.

Аналіз останніх досліджень, у яких започатковано вирішення проблеми. Різні аспекти визначення структури місцевих платежів в Україні були розкриті в своїх працях такими українськими вченими, як: О. Василик, І. Волохова, М. Гапонюк, З. Герасимчук, М. Долішній, І. Вахович, В. Зайчикова, О. Кириленко, В. Кравченко, М.

Козоріз, А. Кузнецова, І. Луніна, І. Лютий, В. Небрат, Ю. Пасічник, В. Пилипів, О. Попова, С. Слухай, А. Соколовська, О. Сунцова, І. Сторонянська, Л. Тарангул, В. Федосов Н., Фролова та іншими. Разом з тим, до сьогодні не сформована оптимальна система місцевих платежів в Україні, що негативно впливає на доходи і витрати місцевих бюджетів, породжуючи, в тому числі, відцентрові тенденції в Україні. Поки не з'ясована й суть поняття «територіальна громада», її функції і права, її компетенції в оподаткуванні.

Важливим завданням дослідників місцевих фінансів є з'ясування шляхів перебудови системи місцевих платежів в Україні в умовах децентралізації та обґрунтування оптимальної структури місцевих платежів у нашій державі з урахуванням вивчення досвіду розвинутих країн з цього питання.

Цілі статті. Метою даної статті є обґрунтування нової структури місцевих платежів в Україні, щоб добитися реальної децентралізації. Завданнями роботи є виявлення нових форм місцевих платежів, які застосовуються в розвинутих країнах і могли б бути використанні в Україні. Важливо також знайти оптимальний механізм перерозподілу загальнодержавних податків між центром і регіонами, щоб зупинить відцентрові тенденції в Україні.

Виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтування отриманих наукових результатів результатів. За розрахунками експертів в 2003-2013 рр. частка власних доходів місцевих бюджетів зменшилася з 11 до 8,6%, що вимагає нових підходів до їх формування[1, с.18].

У ході становлення вчення про місцеві податки та збори (які в сумі і складають, на наш погляд, місцеві платежі), до уваги практично завжди бралися потреби тієї чи іншої територіальної громади. Це, на наш погляд, є одним із головних підходів до реформування системи місцевих платежів громади в сучасних умовах. Проблемою є й те, що поки не сформульовано змісту даного поняття. На наш погляд, територіальну громаду в Україні слід розглядати як юридичну особу публічного права, як це робиться в ЄС.

Другим підходом при реформуванні системи місцевих платежів повинно бути врахування рівня платоспроможності територіальних громад, оскільки в Україні більше половини бюджетів місцевих громад є високо дотаційними, причому чим менше громада, тим менші її фінансові можливості, особливо в контексті бюджету розвитку, якого в 2015 р. у багатьох з них просто не буде.

У більшості територіальних громад із кількістю жителів до 500 осіб не утворено виконавчих органів відповідних сільських рад, немає бюджетних установ, комунальних підприємств тощо. Можливості реалізації самоврядування у таких громадах обмежені [2]. Тому треба надати максимальні права територіальним громадам у використанні їх майна, насамперед, землі

Більшість сільських громад дотаційні, і лише 5% їх можна вважати самодостатніми, як зазначив голова Всеукраїнської асоціації сільських та селищних рад М.Фурсенко у 2014 р. [2]. Вкрай обмеживши компетенцію сільських рад щодо розпорядження локальними ресурсами, зокрема землями — лише в межах населеного пункту, та джерелами наповнення сільського бюджету, іншого стану справ чекати не доводиться. За таких умов місцеве самоврядування практично втратило первісну суть і значення свого функціонування — розпоряджатися всіма наявними на локальній території ресурсами на користь громади. На наш погляд, це є основною споживацьких настроїв у багатьох керівників територіальних громад в Україні, насамперед у дотаційних регіонах нашої країни.

Третім підходом до реформування системи місцевих платежів в Україні повинна стати незалежність місцевих громад у запровадженні певних місцевих платежів (передусім податку на нерухомість). В цьому плані заслуговує на увагу досвід США [3, с. 43-44], де місцеві органи самоврядування при визначенні податку на нерухомість

насамперед беруть до уваги місцеві потреби та місцеві можливості. Розглянемо це на прикладі міст в США.

Обрані громадами комісари спочатку визначають потреби міста. При цьому також оцінюються надходження податку з продажу товарів. Потім здійснюється оцінка приватної і корпоративної власності. І після цього влада міста надсилає мешканцям повідомлення, в якому вказується величина податків, включаючи податок на приватну власність (на нерухомість).

Характерно, що переоцінка чи збільшення вартості не може перевищувати три відсотки на рік. Громадяни мають право оскаржувати оцінку вартості приватної власності. Все це важливо враховувати в Україні при удосконаленні податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки.

Доходи американського міста можуть збільшуватися, якщо місцеве населення вважатиме за необхідне збільшити податок на нерухомість, щоб реалізувати конкретний проект.

Також слід звернути увагу на те, що в США однаково ставляться до своїх та іноземних громадян чи компаній, які бажають реалізувати інвестиційний проект. І все вирішується на місцевому рівні. І саме місцева громада, у даному випадку — рада міста, дає згоду на реалізацію інвестиційного проекту, купівлю інвестором фабрики чи заводу.

Новими підходами до побудови комплексної системи місцевих платежів повинні стати їх стабільність та самостійність введення місцевими громадами, чого поки не вдається досягнути в Україні оскільки рівень централізації бюджетних доходів зріс в 2015 р. до 82%.

Досвід багатьох країн ЄС членом якого хоче стати й Україна, показує, що місцеві громади самостійно вирішують, які нові місцеві платежі запроваджувати. Це дозволяє їм краще задовольняти потреби жителів конкретних місцевих громад. В цьому плані заслуговує на увагу досвід Польщі, однієї з найбільш розвинутих країн з нових країн-членів ЄС, в якій системно підійшли до формування місцевих платежів [4, с. 108-109], насамперед до податку на нерухомість.

Податок на нерухомість в Польщі підпадає під дію Акта про місцеві податки та збори. Законодавча основа оцінка суми податку також включає резолюції ради гміни. Податок на нерухомість зобов'язані сплачувати: фізичні, юридичні особи та підприємства без статусу юридичної особи. Він з 2005 р. дає до 40% надходжень до місцевих бюджетів.

Відповідно до зазначеного Акта об'єктом оподаткування є одиниця майна, приватна власність або безстроковий документ на нерухомість, а також майно чи приватна власність об'єктів будівництва, які безпосередньо не пов'язані з землею. База оподаткування житлової одиниці – її корисна площа (у квадратних метрах); для будівлі - це вартість, яка становить основу для розрахунку амортизації і фіксованих доходів економічної особи; для землі – її площа. Суми ставок податку у сфері статутної компетенції встановлюються для окремого податкового року радою гміни шляхом прийняття відповідної резолюції. Для фізичних осіб оцінка проводиться згідно рішення відповідних податкових органів, для юридичних – шляхом самооцінки.

При реформуванні системи місцевого оподаткування в Україні в нагоді може стати й досвід Угорщини [4, с. 108-109], де передусім майновий податок має свої особливості.

З податків майнового типу в Угорщині підприємці обкладаються податком із споруд і податком з будівельних ділянок. Основа визначення податку із споруд - корисна площа будівлі або її оборотна вартість, розмір податку - 900 Фт/м² або 1,5% оборотної вартості. Податок з будівельної ділянки визначається за нормою 200 Фт/м² або 1,5% оборотної вартості.

Основа визначення комунального податку в Угорщині - кількість зареєстрованих штатних одиниць, розмір - 2000 Фт/ люд.

Місцеві податки в Угорщині визначаються місцевими органами самоврядування з урахуванням встановлених законодавством лімітів. Досвід показує, що більшість населених пунктів користується промисловим податком, інші податки стягуються відносно рідко.

Згідно Податкового кодексу України (розділ XII), до місцевих податків тепер відносяться два податки: 1) податок на нерухоме майно; 2) єдиний податок та три збори: 1) збір за місця для паркування транспортних засобів; 2) збір за провадження деяких видів підприємницької діяльності; 3) туристичний збір [5, с. 475]. Перші три податки з 1.01.2011 р. є обов'язковими для впровадження всіма місцевими радами. Рішення про запровадження двох зборів (за місця для паркування транспортних засобів та туристичного збору) приймається місцевою радою самостійно. У той же час будь-які інші види місцевих податків і зборів в Україні заборонено запроваджувати, що, на наш погляд, суперечить принципу самостійності при побудові системи місцевих платежів та породжує утриманські настрої на місцях.

В умовах необ'явленої війни Росії проти України важливим місцевим податком (збором) повинен стати податок (збір) з ігор. Після відміни цього податку місцеві органи влади стали втрачати, за оцінками експертів, до 1,5 мільярда гривень в рік. Тому було б доцільним повернути цей податок в доходи місцевих бюджетів, використавши досвід Польщі з цього питання, де держава дозволяє ігровій бізнес, одночасно жорстко контролюючи його.

Діяльність в галузі ігор та взаємних парі у Польщі дозволяється лише згідно з умовами, зазначеними в Акті про азартні ігри та взаємні парі. Каталог ігор та парі міститься в статуті; умови гри викладено у відповідних положеннях. Азартними є ігри з метою виграшу грошей або призів, результат яких залежить від випадку; серед них: жеребкування, лото, лотереї, цифрові ігри, ігри у казино, карти тощо.

Про нестабільність системи місцевих платежів в Україні свідчать й нові зміни в податковому законодавстві, які вступили в дію з 1.01.2015 р. (відповідно до Закону України «Про внесення змін у Податковий кодекс та деякі закони України» (відносно податкової реформи)). Згідно цього закону змінюється оподаткування нерухомості: тепер не обкладаються даним податком квартири площею тільки до 60 кв. м та будинки до 120 кв. м. (раніше це площа була більшою). Крім того, вводиться акцизний податок з роздрібного продажу пива, алкогольних напоїв, тютюнових виробів та палива в розмірі 5% від реалізацій, який буде зараховуватися до місцевих бюджетів. Поряд з позитивами, вказані зміни викликають й багато питань, особливо щодо податку на нерухомість, який посилить податковий тиск, насамперед на середній клас.

Аналіз досвіду використання місцевих платежів в країнах ЄС та в Україні в останні роки говорить про необхідність доповнення системи цих платежів в Україні новими платежами. На наш погляд, до них слід віднести наступні: доходи від самооподаткування; доходи від меценатства; доходи від спонсорства; одинвідсотковий прибутковий податок на користь соціальних закладів окремої територіальної громади (в тому числі церков); добровільно-примусові внески жителів громад на розвиток місцевої освіти; внески для проведення АТО (насамперед на фінансування батальйонів територіальної оборони та учасників добровольчих батальйонів, які є вихідцями з тієї чи іншої територіальної громади), а також відрахування від загальнодержавних податків, які йдуть до місцевих бюджетів.

В останні роки, враховуючи нестачу коштів на розвиток місцевих громад, жителі окремих з них починають запроваджувати самооподаткування доходів фізичних та юридичних осіб. На сходах жителів невеликих сіл і селищ вирішуються питання про частковий ремонт доріг, водогонів, каналізації, бюджетних установ, розташованих на даній території, будівництва та утримання церков.

Новим елементом системи місцевих платежів в Україні повинні стати доходи від меценатства, які можуть насамперед покращити фінансовий стан частини бюджетних установ місцевого рівня. Про це говорить, наприклад, допомога фонду «Новий Луцьк»

(фонду І. Палиці) таким організаціям м. Луцька на суму більше тридцяти мільйонів гривень. Але місцеві органи влади та держава повинні створити більш сприятливі умови для меценатства на місцевому рівні (насамперед, податкові).

До нових елементів системи місцевих платежів в Україні доцільно включити і кошти від спонсорства, оскільки спонсорам вигідно вкладати кошти в розвиток насамперед місцевої соціальної інфраструктури, яка належним чином може вплинути на стан робочої сили тих регіонів, де розташовані підприємства спонсорів. Тому важливо розвивати і стимулювати корпоративно – соціальне партнерство й на рівні місцевих громад, насамперед за допомогою податкових пільг.

За роки незалежності в Україні склалася система добровільно-примусових внесків жителів місцевих громад на користь місцевої освіти (дитячих ясел, садків, шкіл) та закладів охорони здоров'я (фельдшерсько – акушерських пунктів, поліклінік, лікарень місцевого рівня), які ми розглядаємо як новий місцевий платіж. Важливо унормувати ці платежі та запровадити механізм їх дійсно добровільної сплати. Для цього необхідно зробити максимально доступною інформацію про формування та використання таких коштів, насамперед через Інтернет, оскільки у масштабах України їх суми сягають мільярдів гривень. Подібне зараз запроваджуються в школах Києва. В цьому плані заслуговує на увагу досвід «електронного урядування» в Естонії, де практично подолана корупція при використанні бюджетних коштів.

Кардинальним вирішенням проблеми існування добровільно-примусових внесків в дошкільних та шкільних закладах могло б стати введення одновідсоткового податку від суми ПДФО для тих батьків (опікунів), діти яких відвідують дитячі дошкільні заклади та школи комунальної чи державної власності. Враховуючи розмір середньої зарплати в Україні на кінець 2014 – початок 2015 р., щомісячний платіж складав би близько 35 гривень. Для дітей з малозабезпечених та багатодітних сімей доцільно було ввести пільги.

Військові дії на Донбасі призвели до появи й такої нової форми місцевих платежів, як допомога воякам АТО, насамперед добровольцям та мобілізованим з конкретних місцевих громад. Виявилося, що громадяни і юридичні особи згодні надавати допомогу на добровільній основі і в різних формах передусім своїм рідним, знайомим, землякам, які воюють в зоні АТО, або отримали там поранення. Причиною цього є, крім всього іншого, можливість жорсткого контролю за наданими коштами. Важливо простимулювати цю тенденцію у відповідних законодавчих документах. Поки ж на дану тенденцію неналежно звертається увага новою владою України.

Дуже складною проблемою є визначення частки загальнодержавних податків, яку доцільно закріпити за місцевими бюджетами (особливо це стосується ПДВ). На наш погляд, ця частка повинна бути пропорційною до суми відповідного загальнодержавного податку, зібраного на території даної громади. Щодо ПДВ, то його доцільно було «прив'язати» до частки населення окремого регіону в населенні всієї України, оскільки за рахунок ПДВ фінансуються основні витрати бюджету країни.

При запропонованому нами підході до розподілу ПДВ його відшкодування повинно також здійснюватися самими регіонами, що стимулюватиме їх до розвитку інноваційних і експортно-орієнтованих виробництв та обмежуватиме експортерів у їх бажанні отримати незаконне відшкодування ПДВ. Разом з тим, відшкодуванні ПДВ експортерам сировини треба поступово зменшувати відсоток відшкодування (хоча б на 1% в рік), щоб змусити виробників максимально переробляти сировину для потреб населення України.

Розподіл податку на прибуток підприємств треба здійснювати за принципом 50% на 50%: половина повинна залишатися в регіонах, а друга половина повинна направлятися до Державного бюджету України. Але при цьому 50% належних регіону дотацій, субвенцій та субсидій повинно фінансуватися за рахунок регіонального бюджету. Це дозволить оптимізувати механізм надання і використання міжбюджетних трансфертів в регіонах та зменшити відцентрові тенденції в Україні [6, с. 123].

Вказаний підхід може стати основою повернення окупованої частини Донбасу в склад України та виконання Мінських угод.

Важливо також ввести податок на нерухомість за мінімально можливими ставками (але на її вартість, а не на загальну площу, як це зроблено в Податковому Кодексі України), поступово підвищуючи його протягом тривалого періоду часу. Головне сьогодні – не отримання значних надходжень до місцевих бюджетів від податку на нерухомість, як про це наголошується у багатьох публікаціях, а встановлення реальних власників цієї нерухомості, щоб частина з них (хто володіє значною нерухомістю) не отримувала ті чи інші соціальні пільги, що веде до недотримання принципу соціальної справедливості.

Важливою умовою боротьби з несплатою податків як до державного так і до місцевого бюджету повинно стати посилення відповідальності за виведення коштів в офшори.

Офіційно в Україні сьогодні визнано 37 офшорних зон, хоча планувалося внести в новий список Кабінету Міністрів близько 70 таких зон. При цьому 90% різних потоків капіталу так чи інакше проходить через Республіку Кіпр, що до цього переліку не входить. За підрахунками експертів, з огляду на прямі інвестиції з України в офшорні зони і придбання товарів через них тільки у 2011 р. через такі центри пройшло 44 млрд дол. США.

Висновки. Нестабільність структури місцевих платежів в Україні пов'язана з відсутністю системного підходу до їх визначення. При оптимізації структури місцевих платежів в Україні потрібно дотримуватися наступних підходів: 1) врахування потреб конкретної місцевої громади; 2) врахування рівня платоспроможності територіальних громад в Україні; 3) дотримання стабільності місцевих платежів; 4) самостійність місцевих громад при запровадженні певних місцевих платежів.

Структура місцевих платежів в Україні в сучасних умовах повинна включати наступні складові: 1) місцеві податки, в тому числі відрядження від загальнодержавних податків, які йдуть до місцевих бюджетів і які збираються на території відповідної громади, а також податок з ігор; 2) місцеві збори; 3) інші місцеві платежі. До останніх слід віднести такі: доходи від самооподаткування жителів окремих громад; доходи від меценатів; доходи від спонсорства; одинвідсотковий прибутковий податок на користь соціальних закладів (в тому числі церков) окремої територіальної громади; добровільно-примусові внески жителів громад на розвиток місцевої освіти та охорони здоров'я (при умові перетворення їх на дійсно добровільні); добровільні внески громадян та юридичних осіб на проведення АТО.

Аналіз досвіду реформування системи місцевих платежів у постсоціалістичних країнах – членах ЄС дозволяє стверджувати, що для України в цьому питанні найбільш підходить досвід Польщі, в якій до системи місцевих платежів включають, крім класичних місцевих податків і зборів, й частину від загальнодержавних податків.

Список використаних джерел:

1. Волохова І.С. Місцеві фінанси України в умовах децентралізації/І.С. Волохова //Автореф. дис. д.е.н. – Одеса: ОНЕУ, 2015. – 37 с.
2. Попова О. Реформуємо місцеве самоврядування /О.Попова// Дзеркало тижня: - 2015.- 7 лютого – с. 4
3. Карлін М.І. Фінансові системи країн Америки: Навч. посібник / М.І. Карлін. - Тернопіль: Богдан, 2011. – 496 с.
4. Карлін М.І. Фінансові системи країн Центрально – Східної Європи: Навчальний посібник / М.І. Карлін, І.О. Балак. – Луцьк: Надстир'я, 2012. – 500 с.
5. Бюджетна система: Підручник / за наук ред.. В.М. Федосова, С.І. Юрія. – К.: Центр учбов. літератури; Тернопіль: Екон. думка, 2012. – 871 с.
6. Карлін М.І. Критерії та напрями удосконалення розподілу податкових доходів між регіонами країни/М.І. Карлін//Регіональна економіка. – 2014. - №2. – с. 116-124
7. Карлін М.І. Світові офшорні центри: Навчальний посібник // М.І. Карлін. – К: Кондор-Видавництво, 2015. – 424 с.