

УДК 336.226.338.1

С. В. Іванов,

д. е. н., професор кафедри фінансів і кредиту,
Дніпродзержинський державний технічний університет

О. В. Брежнева-Єрмоленко,

к. е. н., доцент кафедри фінансів і кредиту,
Дніпродзержинський державний технічний університет

Я. В. Канівець,

магістр, Дніпродзержинський державний технічний університет

ПОДАТКОВІ НАДХОДЖЕННЯ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ ЯК ОСНОВА ФІНАНСОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

S. Ivanov,

Doctor of Economics, Professor of the Department of finances and credit,
Dneprodzerzhinsk State technical university

O. Brezhnyeva-Yermolenko,

Ph.D., associate Professor of Department of of finances and credit,
Dneprodzerzhinsk State technical university

Y. Kanivets,

Master's degree, Dneprodzerzhinsk State technical university

TAX REVENUES OF LOCAL BUDGETS AS A BASIS FOR FINANCIAL SECURITY OF LOCAL GOVERNMENT

У статті розглянуто питання удосконалення формування доходів місцевих бюджетів за рахунок податкових надходжень; досліджено питання недостатності забезпечення дохідної бази місцевих бюджетів; запропоновано вирішення проблеми ухилення від сплати податків; проаналізовано динаміку надходжень місцевих податків і зборів України за останні роки, де було виявлено проблеми у формуванні доходів місцевих бюджетів; запропоновано шляхи реорганізації системи оподаткування місцевими податками та зборами і напрями підвищення ролі місцевого оподаткування; виявлено низку факторів, що негативно позначаються на результативності податкового адміністрування та методи їх усунення; встановлено, що визначення фінансовою основою здійснення органами місцевого самоврядування власних повноважень податків та зборів, які пов'язані з територією відповідної адміністративно-територіальної одиниці є головною умовою для забезпечення виконання органами місцевого самоврядування власних і делегованих повноважень.

The issues of improving the formation revenues of local budgets by taxes; investigational questions failure to ensure the revenue base of local budgets; proposed solution to the problem of tax evasion; analyzed dynamics of the revenues local taxes and fees Ukraine in recent years, where the identified problems in the revenue formation of local budgets; proposed the ways to the reorganization of the taxation system of local taxes and fees and direction of increasing role of local taxation; found factors which negatively affect on the effectiveness of tax administration, and methods of their elimination; it is set that determination of realization of local self-government of own plenary powers of taxes and collections which are related to territory of the proper administrative-territorial unit is a main condition for providing of implementation the organs of local self-government of own and delegated plenary powers organs financial basis.

Ключові слова: місцеві бюджети, доходи місцевого бюджету, податкові надходження, тіньова економіка, місцеві податки і збори, податкове адміністрування.

Key words: local budgets, local budget revenues, tax revenues, shadow economy, local taxes and fees, tax administration.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Розширення функцій і повноважень органів місцевого самоврядування України протягом останніх років не супроводжувалося адекватним збільшенням обсягів фінансових ресурсів, які надходять в їх розпорядження. Певні протиріччя між процесами формування і виконання місцевих бюджетів продовжуються. Вони полягають у тому, що чинна

практика формування місцевих бюджетів зберегла в своїй основі попередні державні функції централізованого управління економікою, тоді як для виконання місцевих бюджетів потребують розширення заходи політики децентралізації та демократизації у прийнятті рішень. У результаті на сьогодні для місцевих бюджетів різних рівнів характерним є наближення доходної частини до видаткової, що не сприяє по-

кращенню економічної ситуації та реалізації соціальних програм при переході до ринку.

Основну причину необхідно шукати в неефективності управління місцевими фінансами, оскільки малий обсяг доходів місцевих бюджетів та їх формування за рахунок міжбюджетних трансфертів — проблеми, притаманні нашій державі ще з перших років її незалежності, коли були закладені фундаментальні першооснови інституту місцевого самоврядування. Зважаючи на те, що основну частину грошових надходжень до державної скарбниці забезпечують податкові платежі, ще більшої актуальності набуває проблема фіскальної ефективності процесу оподаткування, вирішення якої є основною метою податкового адміністрування. Таким чином, актуальність дослідження сьогодні не викликає жодного сумніву.

АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ

Питання формування місцевих бюджетів є предметом гострих наукових дискусій учених-економістів із загальносвітовим ім'ям. Зокрема необхідно погодитись з непересічними поглядами вітчизняних науковців О.Д. Василика, В.М. Гейця, В.Г. Дем'янишина, В.В. Зайчикової, О.П. Кириленко, В.І. Кравченка, М.І. Кульчицького, І.О. Луніної, В.М. Опаріна, К.В. Павлюк, Ю.В. Пасічника, О.М. Піхоцької, Л.Л. Тарангул, І.Я. Чугунова, С.І. Юрія, а також сучасних західних дослідників місцевих фінансів Р. Берда, Ш. Бланкарта, Дж. Б'юкенена, Р. Масгрейва, Ю. Немеца, Д. Норта, Г. Райта, Дж. Стігліца, Х. Ціммермана, щодо підвищення рівня фінансової децентралізації, оптимізації дохідної частини місцевих бюджетів та послаблення їх залежності від трансфертів з державного бюджету.

ПОСТАНОВКА ЗАВДАННЯ

Метою статті є дослідження ролі податкових надходжень місцевих бюджетів у формуванні фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування, визначення основних податкових джерел фінансових ресурсів для забезпечення виконання органами місцевого самоврядування власних і делегованих повноважень.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

Подальше вдосконалення державної політики формування доходів місцевих бюджетів має базуватись на розширенні джерел бюджетних надходжень, створенні сприятливих умов для прискореного розвитку малого та середнього бізнесу, підвищенні ефективності використання комунальної власності територіальних громад. Головним чином, вирішення потребують проблеми формування доходів місцевих бюджетів, а саме: питання недостатності дохідної бази місцевих бюджетів для забезпечення виконання функцій, покладених на місцеве самоврядування. Податки посідають центральне місце в системі доходів бюджетів, у тому числі й місцевих. Вони є універсальною і, водночас, вихідною категорією, яка виражає риси фінансів, що функціонують у розвиненій економіці ринкового типу. Саме в умовах функціонування ринкової економіки податкові методи мобілізації доходів бюджетів є домінуючими в системі фінансових взаємозв'язків. Одним із основних факторів, що негативно позначаються на результативності податкового адміністрування, а відповідно й наповненні бюджету, протягом тривалого періоду залишається тіньова економіка, яка стала невід'ємною детермінантою суспільного життя в Україні. Тіньова економіка негативно впливає на всі його сфери — економічну, політичну, соціальну, правову, міжнародну, її розвиток являє собою реальну загрозу демократизації суспільних відносин та національній безпеці, а також веде до моральної деградації суспільства, загальної правової незахищеності та правового нігілізму.

Як зауважує В. Попович, "значна тінізація економічного обороту, недостатність державних зусиль щодо її подолання призводять до викривлення принципів громадянського суспільства, формують негативний міжнародний імідж держави, стримують надходження до країни іноземних інвестицій, не сприяють налагодженню торговельно-економічних стосунків українських підприємств із зарубіжними партнерами та стримують євроінтеграційні зусилля України" [1, с. 34].

Значну частину тіньової економіки становить ухилення від сплати податків, яке для України є однією з найгостріших проблем, що негайно потребують свого вирішення. Зменшити масштаби цього явища можна шляхом формування такої податкової системи, яка б не спонукала платників податків уникати своїх податкових зобов'язань. Визначальним чинником тут має стати удосконалення податкового механізму [2, с. 75—93], спрямованого на рівномірне зниження податкового навантаження, спрощення системи оподаткування, посилення дієвості податкового регулювання, а також на підвищення ефективності адміністрування податків. Ухилення від сплати податків нині є не тільки одним з основних каналів незаконного збагачення, а також певною відповіддю суспільства на обтяжливу й неефективну податкову систему. В свою чергу великий рівень тінізації економіки, постійне збільшення кількості зареєстрованих підприємств, їх реорганізація та переведення в офшори не дозволяють податковим органам належним чином здійснювати дієвий контроль за обчисленням та сплатою податків. На ефективність справляння місцевих податків і зборів різноцінно впливають як величина граничних розмірів їх ставок, так і кількісні параметри бази оподаткування. Крім того, значний вплив мають інституційна сфера, політичний клімат, інфляційні процеси, стабільність економічної ситуації в країні та її регіонах. Сукупність означених чинників формує середовище, де місцеві податки та збори є залежною складовою.

На сьогодні, розроблені різноманітні методики оцінки податкового потенціалу відповідних територій. Однак вони розроблялись для реалізації цілей та задач, що стоять перед органами влади у сфері регулювання міжбюджетних відносин, яка не є єдиною сферою, де можуть використовуватись показники податкового потенціалу територій. Податковий потенціал може безпосередньо використовуватись у цілях бюджетного планування, для оцінки потенційної здатності територій генерувати бюджетні доходи, для вибору напрямків оптимізації та рівномірного розподілу податкового тягаря. Однак в Україні дані напрямки використання податкового потенціалу територій не розглядаються в числі пріоритетних.

Як зазначає С.В. Слухай та О.В. Гончаренко [3], планування доходів бюджетів на основі індексу податкоспроможності не стимулює місцеві органи влади докладати більших зусиль зі збору податків тому, що в разі підвищення збирання податків на певній території в нинішньому році в майбутньому її індекс податкоспроможності зростатиме. Відповідно, на думку науковців, показник податкоспроможності регіону повинен враховувати потенційні можливості надходження доходів на певній території, а не фактичні значення податкових надходжень.

У Бюджетному кодексі України [4] не передбачено методу розрахунку прогнозних розмірів доходів податкових та неподаткових платежів. Тому на практиці кожний фінансовий орган розраховує майбутні доходи самостійно, за своєю власною методикою. Вищий орган влади має на меті не тільки зменшити доходну частину свого бюджету, а й завищити доходну частину залежних від нього нижчестоящих бюджетів для того, щоб віддати менше трансфертів. Виходячи з принципу єдності бюджетної системи України, необхідно розробити єдиний порядок розрахунку прогноз-

них показників доходів, який би забезпечив реальність проведених розрахунків.

Застосування місцевими органами влади показника податкового потенціалу дасть змогу підвищити ефективність бюджетно-податкового планування, виявити резерви зростання податкового потенціалу та сприятиме поліпшенню фінансового становища місцевих бюджетів.

Місцеві податки та збори, хоча за своєю природою та призначенням повинні бути основним фінансовим ресурсом місцевих бюджетів [5], не є суттєвим джерелом доходів бюджетів. Оскільки основним призначенням місцевих податків і зборів є створення необхідної фінансової бази для місцевого самоврядування, тому розглянемо динаміку надходжень місцевих податків і зборів України за допомогою даних, наведених на рисунку 1.

Як видно з рисунка 1, протягом 2007—2013 рр. сума надходжень від місцевих податків і зборів залишалась порівняно незмінною, в 2010 році вона склала 819,4 млн грн., у 2011 році цей показник збільшився на 1730,4 млн грн., або в 3,1 рази, і склав 2549,8 млн грн., у 2012 році цей показник збільшився на 2907,1 млн грн., і склав 5456,9 млн грн., а у 2013 році відбулось зменшення на 153,2 млн грн., і показник став 5303,7 млн грн. Наведені дані свідчать, що місцеві податки та збори не відіграють важливої фінансової ролі в наповненні місцевих бюджетів України. Крім того, обсяг надходжень місцевих податків і зборів залежить від зусиль місцевої влади, спрямованих на створення необхідних умов для підприємницької діяльності, а також діяльності місцевих податкових органів щодо мобілізації доходів.

Суттєве зростання надходжень від місцевих податків і зборів пов'язано з прийняттям Податкового кодексу України від 02.12.2010 №2755-VI (ПКУ) та зумовленими цим змінами у їх структурі. Так, незважаючи на скорочення кількості місцевих податків і зборів з 14-ти до 5-ти, зарахування до їх складу єдиного податку забезпечило суттєве збільшення обсягу [7, с. 82—84].

Проведений аналіз надходжень від місцевих податків і зборів за 2007—2013 роки показав, що місцеві податки та збори не відіграють важливої фінансової ролі в наповненні місцевих бюджетів, продемонстрував низку проблем, які не дозволяють місцевим податкам та зборам приймати головну участь у формуванні доходів місцевих бюджетів:

- 1) незначна фінансова роль місцевих податків та зборів, 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) [8, с. 46—49];

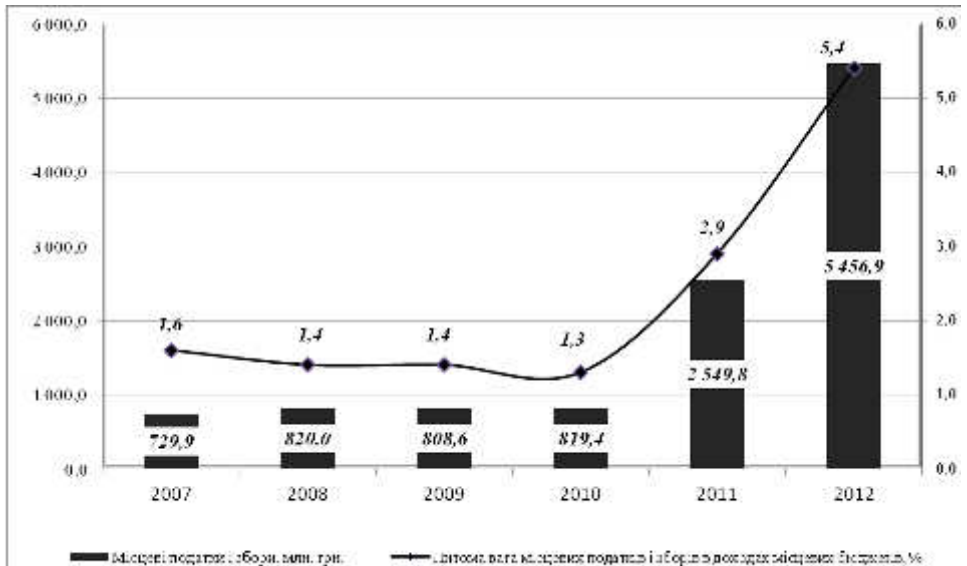


Рис. 1. Динаміка надходжень місцевих податків і зборів України за 2007—2013 рр.

Джерело: [6].

б) пряме втручання органів державної влади у діяльність органів місцевого самоврядування.

Реорганізація системи оподаткування місцевими податками та зборами повинна бути спрямована, насамперед, на забезпечення фінансової стійкості місцевого самоврядування, що є однією з найважливіших умов ефективної діяльності територіальних громад. Пріоритети повинні віддаватися наповненню сільських, селищних, міських бюджетів саме через зростання ролі місцевих податків і зборів.

Отже, за досліджуваній період податкове законодавство постійно вдосконалювалося. Проте місцеві податки і збори практично залишилися осторонь і справлялися до місцевих бюджетів за правилами, встановленими більше 12-ти років назад. Ці правила не відповідали вимогам часу, відповідно, не забезпечували надійними джерелами фінансування місцеві бюджети через відсутність ефективного механізму оподаткування (бази, ставок, чітко окреслених умов, які утворювали можливість різного трактування потрібних категорій) [9]. Тому їх справляння суб'єктами господарювання призводило до не виправданих витрат у зв'язку із обов'язковістю систематичного подання податкових звітів до органів державної податкової служби та сплати незначних сум до бюджетів.

Тому для підвищення ролі місцевого оподаткування у формуванні фінансових ресурсів регіону, доцільним є: вдосконалення механізму адміністрування податку на нерухомість (оскільки даний податок є найперспективнішим у фінансовому значенні місцевих податків); включення до складу місцевих податків і зборів податку з доходів фізичних осіб і плати за землю, які є бюджетотворюючими в доходах місцевих бюджетів; покращення податкового менеджменту у сфері місцевих податків і зборів, акцентуючи увагу на посиленні фінансового контролю.

Схвалення новим урядом Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні від 1 квітня 2014 р. за №333-р [10], має на меті отримати перші результати щодо створення належних фінансових умов для забезпечення виконання органами місцевого самоврядування власних і делегованих повноважень з дотриманням таких принципів:

— наявність ресурсів, необхідних для здійснення визначених законом повноважень органів місцевого самоврядування;

- обчислення обсягу дотації вирівнювання на основі уніфікованих стандартів надання публічних послуг;
- надання трансфертів з державного бюджету безпосередньо кожному місцевому бюджету;
- визначення фінансовою основою здійснення органами місцевого самоврядування власних повноважень податків та зборів, які пов'язані з територією відповідної адміністративно-територіальної одиниці;
- закріплення за місцевими бюджетами частини коштів, що надходять від сплати податку на прибуток новостворених юридичних осіб, протягом п'яти років від дати інвестування в юридичну особу;
- надання органам місцевого самоврядування права регулювати ставки місцевих податків і зборів;
- недопущення надання іншими органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади податкових пільг, які зменшують власні доходи місцевих бюджетів. Пільги з місцевих податків і зборів можуть встановлюватися лише тим органом місцевого самоврядування, до бюджету якого зараховуються такі податки і збори;
- надання органам місцевого самоврядування доступу до залучення кредитних ресурсів для інвестиційного розвитку шляхом спрощення процедур погодження запозичень і місцевих гарантій та збалансування їх із способами державного контролю, спрямованого на запобігання банкрутству об'єктів права комунальної власності;
- підвищення прозорості та ефективності використання бюджетних коштів шляхом запровадження програмно-цільового методу для всіх місцевих бюджетів.

ВИСНОВКИ

Механізм формування місцевих бюджетів залишається на сьогодні недостатньо ефективним і характеризується низькою часткою доходів та високою залежністю від державного бюджету. Нині за рахунок власних доходів, місцеві органи влади не спроможні самостійно фінансувати всі видатки, пов'язані з виконанням своїх функцій. Зберігається тенденція до збільшення частки дотації, незначною залишається частка місцевих податків і зборів та неподаткових надходжень. Такий стан власних доходів місцевих бюджетів адекватний тому законодавству, що діє на сьогодні в Україні, за умов якого місцеві органи влади фактично позбавлені активно розширювати власну фінансову базу. Накладення надмірного податкового тягаря на регіони призводить до скорочення активності на місцях і орієнтації виключно на надходження дотацій із державного бюджету.

Тенденція щодо подальшого розвитку місцевих бюджетів свідчить про повільну зміну ситуації на користь місцевих бюджетів. До того ж, такі зміни мають фрагментарний характер і не вирішують принципових бюджетних проблем місцевих органів влади. У законодавстві України необхідно детально переглянути структуру власних доходів місцевих бюджетів, зокрема місцевих податків і зборів та неподаткових надходжень, для збільшення їх частки в загальній структурі на всіх рівнях. При цьому податки повинні бути прозорими для платників. Податки, які забезпечують незначні за розміром доходи, і ті, які мають складність в адмініструванні, не вирішать цього завдання, тому їх доцільно відмінити або (реформувати) об'єднати в один.

Література:

1. Попович В.М. Теорія детінізації економіки: монографія / В.М. Попович. — Ірпін: Академія державної податкової служби України, 2001. — 524 с.
2. Плєскач В. Удосконалення податкового механізму на основі супроводу змін до норм податкового законодавства. законодавства / В. Плєскач // Банківська справа. — 2013. — № 7. — С. 75—93.

3. Слухай С. В. Удосконалення формування доходів місцевих бюджетів в Україні / С.В. Слухай, О.В. Гончаренко // Фінанси України. — 2007. — № 8. — С. 63—72.

4. Бюджетний Кодекс України // Відомості Верховної Ради України (ВВР). — 2010. — № 50—51. — Ст. 572 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/>

5. Корнієнко Т.Н. Місцеві податки і збори в Податковому кодексі України — шлях до зміцнення фінансової бази місцевих бюджетів / Т.Н. Корнієнко, С.А. Корнієнко // Вісник Дніпропетровської державної фінансової академії: Економічні науки. — 2011. — № 1 (25). — С. 111—115.

6. Бюджетний моніторинг: Аналіз виконання бюджету. ІБСЕД, Проект "Зміцнення місцевої фінансової ініціативи" [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.ibser.org.ua/news/558/>

7. Бартчук Ю.А. Шляхи реформування системи місцевого оподаткування в Україні / Ю.А. Бартчук // Актуальні проблеми державного управління, педагогіки та психології. — 2011. — № 1 (4). — С. 82—84.

8. Піхоцька О.М. Місцеві податки і збори у забезпеченні фінансової самостійності органів місцевого самоврядування / О.М. Піхоцька // Фінанси України. — 2008. — № 5. — С. 46—49.

9. Бондарук Т.Г. Реформування місцевого оподаткування в Україні / Т. Г. Бондарук // Актуальні проблеми економіки. — 2008. — № 6. — С. 213—221.

10. Розпорядження Кабінету Міністрів України "Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні" від 1 квітня 2014р. № 333-р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>

References:

1. Popovych, V.M. (2001), *Teoriia detinizatsii ekonomiky: Monohrafiia* [Theory of Shadow Economy: Monograph], Irpin: Akademiia derzhavnoi podatkovoi sluzhby Ukrainy.
 2. Pleskach, V. (2013), "Improving tax mechanism based on support changes to the tax legislation", *Bankiv'ska sprava*, vol. 7, pp. 75—93.
 3. Slukhaj, S.V. and Honcharenko, O.V. (2007), "Improvements to the formation of local budgets in Ukraine", *Finansy Ukrainy*, vol. 8, pp. 63—72.
 4. Budget Code of Ukraine (2010), "Bulletin of the Verkhovna Rada of Ukraine" available at: <http://zakon4.rada.gov.ua/> (Accessed 01 May 2014).
 5. Kornienko, T.N. (2011), "Local taxes and fees in the Tax Code of Ukraine — a way to strengthen the financial base of local budgets" *Bulletin of the Dnepropetrovsk State Academy of Finance: Economic*, vol. 1 (25), pp. 111—115.
 6. Institute for Budgetary and Socio-Economic Research (2014), "Budget Monitoring", available at: <http://www.ibser.org.ua/news/558/> (Accessed 15 March 2014).
 7. Bartchuk, Y.A. (2011), "Ways reform of local taxation in Ukraine" *Aktual'ni problemy derzhavnoho upravlinnia, pedahohiky ta psykhohohii*, vol. 1 (4), pp. 82—84.
 8. Pikhots'ka, O.M. (2008), "Local taxes and duties to ensure the financial autonomy of local governments", vol. 5, pp. 46—49.
 9. Bondaruk, T.H. (2008), "The reform of local taxation in Ukraine", vol. 6, pp. 213—221.
 10. The Verkhovna Rada of Ukraine (2014), Cabinet of Ministers of Ukraine "On Approval of the Concept of reforming local government and territorial organization of power in Ukraine", available at: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80> (Accessed 24 March 2014).
- Стаття надійшла до редакції 07.05.2014 р.*