

UDC 347.73:[336.14:332]

MUSHENOK Victor,
PhD in Law, Associate Professor
Kyiv National University of Trade and Economics

LEGAL REGULATION REVENUES LOCAL BUDGETS

The article analyzes the main elements of a modern system of local taxation in Ukraine and the ways of improving the legal regulation of modern filling the budgets of local communities are suggested by means of improving the budgetary mechanism of local taxes and fees, redistribution of budget allotment of some national taxes or their parts.

Keywords: state and local revenues, local government, local budget, national and local taxes and fees, financial and legal regulation.

Мушенюк В. Правовое регулирование доходов местных бюджетов. Проанализированы основные элементы современной системы местного налогообложения в Украине и предложены пути совершенствования правового регулирования современного наполнения средствами бюджетов территориальных общин с помощью совершенствования бюджетного механизма местных налогов и сборов, перераспределения бюджетного назначения отдельных общегосударственных налогов или их частей.

Ключевые слова: государственные и местные доходы, органы местного самоуправления, местный бюджет, государственные и местные налоги и сборы, финансово-правовое регулирование.

Background. Nowadays, the political vector of our country is strengthening the role of local government through decentralization and the establishment of all necessary legal, social, economic, political and other conditions for the operation and the development of united communities. Analyzing the historical experience of social development, it should be noted that the efficiency of power can be achieved only if there is interdependence of these, in our opinion, main social components as the current law to establish accountability and ensure its holding by means of state coercion, as well as provision of financial and economic capacity.

Analysis of resent researches and publications. So far, the analysis of legal regulation of filling the budgets of different levels through tax and other financial mechanisms implemented in a large number of scientific articles and monographs. Scientific and theoretical basis for relevant studies are the works of famous domestic experts in finance – L. K. Voronova, A. P. Hetmanets, V. I. Kurylo, V. V. Mushenok, M. P. Kucheriavenko, O. A. Muzyka-Stefanchyk, A. A. Nechay, O. P. Orlyuk, M. O. Perepelytsya,

© Mushenok V., 2017

I. B. Zaveruha [1–10] and others. However, initiated in Ukraine the reform of local government in the establishment of united local communities requires from the representatives of legal science new research in terms of building an efficient mechanism of fiscal ensure of these communities.

The **aim** of this study is a comprehensive analysis of the current tax regulatory framework in terms of formation mechanisms of the financial capacity of local governments in the process of reform in the modern trend of decentralization and association.

According to this goal it is necessary to highlight the priority of topical research tasks shortcomings of the mechanism of local budgets of our state in part:

- the existence of differences in the regulatory and legislative framework that regulates the formation and use of financial resources of local budgets which are used by the government due to the challenges in the new fiscal year;
- excessive centralization of local budgets and the lack of a clear division of competence in specific tasks between the central authorities and the regional and local authorities;
- unstable sources of local revenues and the lack of an effective mechanism of inter-state redistribution of income.

Materials and methods. In writing the article used acts of tax laws for the period of Ukraine's independence, including the rules of the Tax Code of Ukraine, which regulate the system of local taxation. To ensure the reliability of research results apply such methods of scientific knowledge as a historical and legal, system analysis and formal-legal.

Results. First of all, pay attention to the fact that the European Charter of Local Self-Government states that local authorities should have the necessary amount of own sources to carry out the powers. In budget system of our state such own sources primarily may include the national and local taxes, fees and charges as well as non-tax revenues and intergovernmental transfers.

The issue of improvement the process of formation the local budgets and search for reserves of their increasing is extremely important during the building process of independence of our country, because over the years there is a negative trend to reduce the share of own source revenues in the structure of local revenues and, consequently, increasing the number of subsidized budgets. Lack of stable own revenues significantly limits the impact of local government on socio-economic development of their areas. Expanding and optimizing sources of local budgets is an extremely important task, the solution of which will increase the level of financial independence and stability of united local communities and qualitative performance of their tasks and functions.

We consider that one of the priority and important tasks of modern policy of decentralization of power is the reform of budget-tax system of local self-government bodies. As in the past and at present, the functioning of local self-government bodies in most local communities does not ensure the

creation and maintenance of an enabling environment for the comprehensive development of human being, its fulfillment and protection of its rights. While keeping the modern mechanism of formation of the revenues of local budgets, the vast majority of united communities, because of the extremely weak material and financial base, will be incapable to perform the main his authority, declared the European Charter of local self-government and are defined as the capacity of the local authorities in the framework of the law to implement the regulation and management of a substantial share of public affairs under their own responsibility, in the interests of the local population [11].

In order to overcome these problems in Ukraine the reform of local government is declared and its main trends are identified in the Concept of reforming the local self-government and territorial organization of power in Ukraine, which aim is to determine trends, mechanisms and timing of the formation the effective local self-government and territorial organization of power to create and maintain full living environment for citizens, establishment of institutions of direct democracy, satisfying the interests of citizens in all spheres of life in the territory, reconciling the interests of the state and local communities [12].

In our opinion, the domestic scholars in the field of law, economics, finance, government mandated the elements of the overall strategy and identified the specific proposals on the possibilities of increasing the forming part of the budgets of local communities. Scholars note that the strategy of the state requires changes in finance, which should be focused on the region, because the market economy requires a significant increasing in the use of financial resources in the territory of their creation [4, p. 184]. Accumulating similar positions of other scientists, we'll form the overall modest proposal for referral to local budgets deductions from those taxes, fees and boards that come to the state budget with the corresponding territory in the form of a percentage deductions from state taxes, or fixing of stable particles for different levels of government (central, regional, local) in the distribution of state taxes.

While researching the issues of legal regulation ensuring budgetary resources of united local communities it is impossible to avoid, in our opinion, radical and premature, however interesting positions of individual scientists. In particular, C. Melnyk and C. Krynytsia offer to enroll to the local budgets of the value added tax, which is evenly distributed on the territory of the country, is less sensitive to fluctuations in market conditions and its receipts is directly related to the level of development and the results of the economic activity in the regions. V. Novikov offers: enter special targeted tax to finance the objects of social sphere enterprises transferred to local councils (with the appropriate reducing other taxes); accumulate in local budgets at least 50 % of the rent for the using of mineral resources, as well as funds from privatization of state and municipal property. K. V. Pavliuk draws attention to the need to establish the relationship between budgetary costs and the results of economic activity of the region, that is, to build the revenue

of local budgets depending on the volume created on the corresponding territory of financial resources [13, p. 129–130].

Analysis of socio-economic, organizational and managerial realities in the system of local government shows that the main cause improper situation is the lack of effective funding sources of local communities. Therefore, first of all, system of local taxes, fees and boards should be reformed as major excipients of local budgets are tax payments. Before you give your own suggestions of improving the legal framework of the tax system, in our opinion, it will be appropriate to analyze the tax payments credited to local budgets over the past two decades.

In the early development of the tax system of our country a system of local government revenues (local budgets), which consisted of such species, was formed:

1. Taxes and charges formed and fixed at the state level:

- taxes, installation and collection of which are carried out exclusively at the national level, and the funds are well received by the local budgets (land tax, income tax);
- taxes formed as deductions from state taxes (the share of VAT, income tax, excise tax) and are only regulated on the state level.

2. Taxes and fees were collected on the state level, and were formed on the local self-government – local taxes and dues (municipal tax and tax on advertising, as well as in different periods of about 18 local fees, among which the most effective in terms of filling the budget, were: the market fee, charge for issuing a permission for placing an object of trade, etc.).

3. Local untaxed earnings which filled up the local budgets (fines, license fees).

The system filling the funds of local budgets formed in such way has had a number of significant shortcomings. In particular, local fees defined by the law of Ukraine «On the taxation system» [14] have been ineffective as mechanisms for the filling of budgets (fee for the issuance of a warrant for an apartment, a fee for the right to host film and TV recordings from) and enough about their expenditures during administration (collection of dog owners). In addition, the circle of taxpayers accepted in bodies of self-government provisions of charging certain types of local taxes and fees have not been clearly defined, the objects of taxation have changed, the limit rate payment have not been stipulated as mandatory taxes and fees, economic, social, demographic development of certain regions of the state have been ignored etc. The existence of these deficiencies and violations pointed out on the urgent need to improve the regulation of the local tax system both at the national level and locally.

Starting from 2011, the system of local taxation was reorganized by adopting the tax code and amendments to the list of local taxes and fees [15]. Innovations in the mechanism of local taxation have led to both positive and negative changes in this part of the revenues of local budgets.

Along with the above mentioned low-performing Assembly, the local taxes and fees, which accounted for 90 % of the income of such budgets

(municipal tax, fee collection, market authorization for the placement of objects of trade) [16] were abolished, and the new taxes and fees (tax on real property, other than land, flat tax, fee for conducting certain types of entrepreneurial activity fee for parking of vehicles and tourist tax) [17] proceeds from which various reasons today may not provide the financial needs of local authorities were implemented.

Starting from 01.01.2015, according to the article 10 of the tax code of Ukraine, local taxes include a tax on property and a flat tax and local fees – charges for parking vehicles; tourist tax. Local councils establish a tax on property in the part of the vehicle tax and land tax on real property, other than lot of land. Establishment of local taxes and fees not stipulated by the tax code of Ukraine is forbidden. Enrollment of local taxes and charges made to the relevant local budget [15].

The sources of general fund revenues of local budgets and the budgets of local communities combined, created by law and future plan of community areas [5] are defined in the Budget Code of Ukraine as a legal act that defines the legal basis of the budget system of Ukraine, its principles, basics of the budget process and intergovernmental relations and responsibility for violations of budget legislation and regulates relations arising in the process of drafting, review, approval, execution of budgets defined (article 64). For this analysis, describe the tax revenues that are not local taxes, but fully or partially are transferred to the following budget:

- 60 percent tax on personal income, paid in the relevant territory (except the territory of Kyiv);
- 40 percent tax on personal income, paid in the city of Kyiv and credited to the budget of Kyiv;
- 50 percent of the rent for special use forest resources of the wood harvested in the order of felling, payable to the municipal budgets of Kyiv;
- 50 percent of the rent for special use of water is included in the municipal budgets of Kyiv users of water in place of a fence;
- 25 percent of the rent for the use of subsoil for mining of national importance, payable to the municipal budgets of Kyiv;
- charges for use of other natural resources is included in the municipal budgets of Kyiv;
- excise tax on implementation entities retailers of excisable goods, payable to the combined budgets of local communities, municipal budgets;
- 10 percent corporate income tax, which is included in the budget of Kyiv;
- income tax and financial institutions municipal property;
- rental fee: for subsoil use for mining of local importance; for use of subsoil for purposes is not related to mining; for special use of water of water objects of local importance; for special use forest resources [17].

Given a list of local taxes, fees and boards, as well as national, which partially or fully credited to the local budget, clearly shows their failure to solve all tasks of economic, organized and managerial nature, being put by united local communities. Although it should be noted that the revenues of local budgets of Ukraine in 2013, compared to the previous and following years, some growth in the share of tax revenues was recorded, however, the most significant in terms of the source of the revenue part of local budgets is the tax on income of individuals, which, in particular, has provided 61,4 % of total revenues of local budgets [18].

Despite some growth in tax revenues of local budgets in the Ukraine, the share of local taxes and fees in these income amounts to 7 % (the main factor in the increase in the share of revenue growth is a single tax) [16]. That is, the proportion of revenue remains negligible in comparison with that local taxes foreign countries make up about 46 % of profitable base of local authorities in Germany, 48 % in Switzerland, 45 % in Australia, 44 38 % in Italy, % in Norway, 35 % in Japan, 66 % in the United States, 37 % in the UK [19].

The submitted facts actualize the need to reform the budget formed element of the local taxes that have become the most significant source of revenue in the local budgets, similar to the practice of developed democratic countries. In the short term the united local budgets of local communities must have certain, at least a minimum degree of economic and financial strength.

So, the system of local taxation as one of the main sources of formation of the financial basis of local self-government is not covered by the necessary changes, in particular, in creating the appropriate material, financial and organizational conditions for complete self-government and delegated authority by use the funds received from payment of local taxes and fees. The concept of the reform of local self-government and territorial government organizations only offered: providing right of such bodies to regulate the rates of local taxes and fees, and also declared the right to set benefits only the body of the local self-government, the budget of which credited such payments.

Conclusion. In our opinion, only such changes will not lead to increase the financial base of local budgets to the required level of expenditures, and the strategy of reforming the current system in the country today, local taxes and fees in the first place, should comply with the principles of the European Charter. In particular, the serious problem is that embodied in the tax code of Ukraine, local taxes and fees and rates do not take into account the real possibilities of taxpayers, and therefore do not perform the enabling functions. Such shortcomings affect the observance of the principles of unity, completeness, authenticity, openness, clarity of the budget structure of local communities and the country as a whole.

Because the local budget is the main instrument by which local authorities can affect the local activity, create the conditions for economic and social rise of the territory of its jurisdiction, then the main profitable

source, which is the basis of the formation of the financial resources of local budgets in Ukraine should be is a tax on the income of natural persons. Also local self-government bodies within its competence should have the right to introduce preferential tax rates fully cancel individual local taxes and charges or dismiss their paying certain categories of taxpayers and delay in the payment of local taxes and fees.

In our opinion, the radical improvement of the system of local taxation, which is part of the tax system of the state and at the same time necessary financial feature of local government and self-government is possible provided overcome a number of systemic deficiencies, including by:

- negligible fiscal role of local taxes and fees and as a result – their low share in the revenues of local budgets;
- lack of an effective legal framework, which would correspond to the current economic conditions;
- lack of the rights of local governments to implement on its territory of its own taxes and fees;
- inferiority of local taxes and fees compared with the general;
- a short list of local taxes and fees compared with other countries.

To solve the problems in the formation of local budgets in Ukraine one should propose their solutions are:

- to improve the existing normative-legislative framework with the goal of more effective regulation of the process of formation and use of financial resources in local budgets combined territorial communities;
- to make a gradual transition for decentralization of the management of local budgets which will give an opportunity for local finance to become more independent institute;
- to reform of local taxation in the transfer of some of the taxes from the category of national local (a tax on the income of natural persons) and install a more fair distribution of interregional share of taxes.

Thus, the successful development the process of formation the local finance as an effective tool in guiding the work of the united local communities in Ukraine is possible only under the condition of the general administrative and financial reforms.

REFERENCES

1. Voronova L. K. Finansove pravo. Kyi'v : Venturi, 2005. 383 s.
2. Get'manec' O. P. Pravovi pytannja kontrolju miscevyh finansovyh resursiv. Visn. Kam'janec'-Podil'. nac. un-tu im. Ivana Ogijenka. Ekonomichni nauky. 2002. Vyp. 6. S. 266–269.
3. Zaveruha I. B. Pravove reguljuvannja derzhavnogo borгу Ukrai'ny. Pravo Ukrai'ny. 1999. № 3. S. 26–30.
4. Kurylo V. I. Vyznachennja ponjattja «podatkovyj ryzыk» u podatkovomu zakonodavstvi Ukrai'ny. Nauk. visn. Nac. un-tu bioresursiv i pryrodokorystuvannja Ukrai'ny. 2015. Vyp. 213. Ch. 1 S. 181–187. Serija. Pravo.
5. Kurylo V. I., Goculjak Je. M., Mushenok V. V. Provadzhennja u spravah pro administratyvnu vidpovidal'nist' za nevykonannja podatkovogo obov'jazku ; za red. V. I. Kuryla. Nizhyn : NDU im. M. Gogolja, 2015. 169 s.

6. Kucherjavenko M. P. Finansove pravo. X. : Pravo, 2013. 400 s.
7. Muzyka-Stefanchuk O. A. Bjudzhetne pravo ta bjudzhetnyj zakon: problemy perekladu zarubizhnogo zakonodavstva. Finansove pravo. 2014. № 1. S. 40–42.
8. Nechaj A. A. Predmet finansovogo prava na suchasnomu etapi. Pidprijemnyctvo, gospodarstvo i pravo. 2004. № 5. S. 62–64.
9. Orlyuk O. P. Bankivs'ka systema Ukrainy. Pravovi zasady organizacii. Kyi'v : Jurinkom Inter, 2003. 239 c.
10. Perepelycja M. O. Klasyfikacija sub'ektiv finansovogo prava: zagal'ni kryterii'. Visn. Hmel'nyc'. in-tu regional'nogo upravlinnja i prava. 2004. № 4. S.163–167.
11. Jevropejs'ka hartija misceвого samovrjaduvannja vid 15.10.1985. Oficij. visn. Ukrainy. 2015. № 24. S. 71–78.
12. Pro zatverdzhennja koncepcii' dlja reformuvannja misceвого samovrjaduvannja ta terytorial'noi' organizacii' vlady v Ukraini : Rozporjadzhennja Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 01.04.2014. № 333-r. URL : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/333-2014>.
13. Naumenko A. M. Naprtjamy pidvyshhennja dohidnosti miscevyh bjudzhetiv. Derzhava ta regiony. 2009. № 5. С. 127–133.
14. Pro systemu opodatkuwannja : Zakon Ukrainy vid 25.06.1991. № 1251-XII. URL : <http://zakon4.rada.gov.ua.1251-12>.
15. Podatkovyj kodeks Ukrainy vid 02.12.2010. № 2755-VI. URL : <http://zakon4.rada.gov.ua>.
16. Derzhavna fiskal'na sluzhba Ukrainy. URL : http://sfs.gov.ua/modernizatsiya-dps-ukraini/povidomlenia_/2010-povidomlenia /59484. Html.
17. Bjudzhetnyj kodeks Ukrainy vid 08.07.2010 № 2456-VI. URL : <http://zakon0.rada.gov.ua>.
18. Monitoryng bjudzhetu: Analiz vykonannja bjudzhetu na 2013 rik. URL : <http://www.ibser.org.ua/File/Monitor>.
19. Ekonomichnyj dyskurs : mizhnar. zb. nauk. prac'. Vyp.3 ; vidpov. red. N. V. Semenishena. Ternopil' : Krok, 2014. 363 s.

Стаття надійшла до редакції 06.03.2017.

Мушенко В. Правове регулювання доходів місцевих бюджетів.

Постановка проблеми. Політичним вектором нашої держави є посилення ролі місцевого самоврядування шляхом децентралізації та створення всіх необхідних правових, соціальних, економічних, політичних та інших умов для функціонування і розвитку об'єднаних територіальних громад. Ефективність влади може бути досягнута за умови наявності норм права, які забезпечуватимуть фінансово-економічну спроможність місцевої громади.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Аналіз правового регулювання наповнення коштами бюджетів за допомогою системи оподаткування здійснено такими провідними фахівцями у галузі фінансового права, як Є. О. Алісов, Л. К. Воронова, І. Б. Заверуха, В. І. Курило, М. П. Кучерявенко, О. А. Лукашев, О. А. Муzyка-Стефанчук, А. А. Нечай, О. П. Орлюк та ін. Однак реформування системи місцевого самоврядування вимагає ефективно діючого механізму фінансово-бюджетного забезпечення місцевих громад.

Мета статті – дослідження сучасної податкової нормативно-правової бази на предмет сформованості механізмів забезпечення фінансової спроможності системи місцевого самоврядування.

Матеріали та методи. При написанні статті використано акти податкового законодавства за період незалежності України, в тому числі норми Податкового кодексу України, які регулюють систему місцевого оподаткування. Для забезпечення достовірності результатів досліджень застосовано такі методи наукового пізнання, як історико-правовий, системного аналізу, формально-юридичний тощо.

Результати досліджень. *Вирішення питання вдосконалення процесу формування доходів місцевих бюджетів та пошук резервів їх збільшення є надзвичайно актуальним протягом усього процесу розбудови незалежності нашої держави, оскільки впродовж цих років спостерігається негативна тенденція до зменшення частки власних джерел надходження коштів у структурі доходів місцевих бюджетів та, відповідно, збільшення кількості дотаційних бюджетів. Недостатність власних стабільних доходів значно обмежує вплив місцевих органів влади на соціально-економічний розвиток власних територій. Розширення та оптимізація джерел наповнення місцевих бюджетів – надзвичайно актуальне завдання, вирішення якого сприятиме підвищенню рівня фінансової незалежності та стабільності об'єднаних територіальних громад і якісному виконанню покладених на них завдань та функцій.*

Вітчизняні науковці обґрунтували елементи загальної стратегії та розробили окремі пропозиції щодо можливостей підвищення формування дохідної частини бюджетів територіальних громад та визначили, що стратегія держави вимагає змін у сфері фінансів, які повинні бути орієнтовані на регіон, адже ринкова економіка вимагає суттєвого збільшення використання фінансових ресурсів на території їх створення. За результатами аналізу позицій інших науковців сформульовано загальну помірковану пропозицію щодо спрямування до місцевих бюджетів відрахування від тих податків, зборів і плат, які надходять до державного бюджету з відповідної території у вигляді певного відсотка відрахувань від загальнодержавних податків, або фіксації стабільних часток для різних рівнів влади (центральної, регіональної, місцевої) при розподілі загальнодержавних податків.

Незважаючи на реформування податкової системи та прийняття Податкового кодексу, в Україні відбувається досить повільне зростання податкових надходжень місцевих бюджетів, а основним чинником збільшення цієї частки є зростання надходжень єдиного податку. Частка доходів від місцевих податків і зборів залишається незначною порівняно з аналогічними показниками зарубіжних країн. Здійснені дослідження актуалізують потребу реформування бюджетоформуючої складової місцевих податків, які повинні стати найвагомішим джерелом доходів у місцевих бюджетах, подібно до практики розвинених зарубіжних країн. Пропонується внесення змін до чинного законодавства з метою зміцнення економічного і фінансового забезпечення місцевих бюджетів об'єднаних територіальних громад.

Висновки. *Для збільшення фінансової бази місцевих бюджетів необхідне реформування нинішньої системи місцевих податків і зборів відповідно до принципів Європейської хартії. Діюча система місцевого оподаткування не враховує реальні можливості платників податків, а самі податки не виконують стимулюючу функцію. Такі недоліки впливають на дотримання принципів єдності, повноти, достовірності, відкритості структури бюджету місцевих громад.*

Проблеми формування місцевих бюджетів в Україні слід вирішувати шляхом: удосконалення існуючої нормативно-законодавчої бази з метою більш ефективного регулювання процесу формування та використання фінансових ресурсів у місцевих бюджетах об'єднаних територіальних громад; здійснення переходу до децентралізації управління місцевих бюджетів, що надасть можливість місцевим фінансам стати більш незалежним інститутом; реформи місцевого оподаткування щодо передання деяких податків (податку на доходи фізичних осіб) з категорії загальнодержавних до місцевих та встановлення більш справедливого розподілу міжрегіональної частки податків; надання органам місцевого самоврядування, в межах своєї компетенції, права запроваджувати пільгові податкові ставки, повністю скасувати окремі місцеві податки і збори або звільняти від їх сплати певні категорії платників податків чи надати відстрочку у сплаті місцевих податків і зборів.

Ключові слова: державні та місцеві доходи, органи місцевого самоврядування, місцевий бюджет, державні та місцеві податки і збори, фінансово-правове регулювання.