

УДК 336.02

Каницур І.Г.

ОСНОВНІ ТЕНДЕНЦІЇ ФОРМУВАННЯ ПОДАТКОВОГО МЕХАНІЗМУ ЯК ПЕРЕДУМОВИ РОЗВ'ЯЗАННЯ СОЦІАЛЬНИХ ПРОБЛЕМ (РЕГІОНАЛЬНИЙ АСПЕКТ)

У статті досліджено тенденції формування податкового механізму в Україні в регіональному аспекті, проаналізовано надходження та видатки місцевих бюджетів як базової ланки в забезпеченні фінансування соціальних стандартів держави, наведено причини проблеми недофінансування соціальної сфери та шляхи їх вирішення.

Ключові слова: *податковий механізм, місцеві бюджети, соціально-економічний розвиток, соціальна сфера, доходи, видатки.*

Постановка проблеми. Однією з основних передумов досягнення мети зміцнення фінансового потенціалу держави є максимальне наповнення державного та місцевих бюджетів, що значною мірою залежить від стану вітчизняної економіки загалом і її регіонів, від виявлення і приведення в дію невикористаних резервів, матеріальних, фінансових та інших ресурсів, а також не в останню чергу, від досконалості податкової системи, ефективності діяльності органів податкової служби держави на основі вдосконалення законодавчої бази щодо адміністрування податків, упровадження у практику досягнень сучасної науки, врахування вітчизняного та зарубіжного досвіду [11, с. 187].

Ефективне фінансове забезпечення є необхідною передумовою повноцінного розвитку економічної та соціальної сфери регіонів і держави в цілому. Дотримання вимог економічних систем регіонів щодо повноти та регулярності надходження фінансових ресурсів до економічних суб'єктів і подальшого їх перерозподілу є однією з ключових проблем економічної політики на державному та регіональному рівнях. Однак нерівномірність територіального розміщення природних ресурсів, рівнів розвитку і ступеня використання економічного потенціалу регіонів обумовлюють відмінності у їх фінансовій базі [5, с. 156].

Дослідженню податкового регулювання економічних процесів присвячували свої праці науковці минулого та багато сучасних авторів. Теоретичну основу дослідження податкової системи та механізмів податкового регулювання сучасної економіки становлять праці класиків світової економічної думки: А. Сміта, Дж. С. Міля, Д. Рікардо, Дж. М. Кейнса, П. Семюелсона та ін. Проблеми розвитку податкового механізму стали предметом досліджень багатьох науковців Л. Абалкіна, В. Андрущенко, О. Барановського, С. Буковинського, О. Василика, Т. Вахненко, В. Вишневіського, А. Гальчинського, В. Геєця, А. Гриценка, А. Даниленка, Л. Данилової, А. Ілларіонова, Б. Кваснюка, І. Лукінова, С. Львовичкіна, П. Мельника, Д. Полозенка, І. Розпутенка, І. Сала, С. Слухая, А. Соколовської, В. Суторміної, Л. Шаблістої, К. Швабія, С. Юрія та інших.

Однак регіональному аспекту дослідження тенденцій формування податкового механізму приділяється недостатньо уваги. Слід відмітити, що значна кількість питань формування податкового механізму, особливо на регіональному рівні, залишається не висвітленими і потребує дослідження, оскільки, саме активізація економіки регіонів є запорукою соціально-економічного розвитку держави.

Мета статті. Метою статті є дослідження тенденцій формування податкового механізму, а саме в регіональному розрізі.

Виклад основного матеріалу. Серед фінансових важелів одним з найвпливовіших є податковий, який виконує подвійну функцію – забезпечення формування джерел наповнення бюджету – з одного боку, та регулювання і стимулювання соціально-економічного розвитку – з іншого [5, с. 156].

Соціально-економічні процеси розвитку регіонів, зокрема формування їх податкового потенціалу, відбуваються відповідно загальним тенденціям державного розвитку з урахуванням регіональних особливостей [11, с. 207].

Місцевим бюджетам належить особливе місце в бюджетній системі держави. Важлива роль належить місцевим бюджетам і в соціально-економічному розвитку регіонів. Саме з місцевих бюджетів здійснюється фінансування закладів освіти, охорони здоров'я, виділяються кошти на соціальний захист населення та ін.

Соціально-економічний розвиток територій значною мірою залежить від формування місцевих бюджетів, тому однією з актуальних проблем, від вирішення якої залежить стабільність розвитку економіки України та її регіонів, є створення ефективного механізму їх формування.

Місцеві бюджети – базова ланка в забезпеченні фінансування соціальних стандартів держави, оскільки близько 70% їх видатків становлять видатки на соціальну сферу. Переважання частки місцевих бюджетів у видатках над їх часткою у надходженнях породжує потребу в наданні центральним урядом міжбюджетних трансфертів.

За період 2005 – 2011 років частка місцевих бюджетів у доходах зведеного бюджету України знизилася від 32,3 % до 24,6 %, а у ВВП збільшилася – від 8,3 % у 2005 р. до 9,3 % у 2011 р. Відбулися певні зміни у формуванні структури доходів місцевих бюджетів – зменшилася частка податкових надходжень (від 68,8 % до 56,7 % відповідно), натомість збільшилася частка офіційних трансфертів (від 31,2 % у 2005 році до 43,3 % у 2011 році), що свідчить про зниження стійкості доходної бази місцевих бюджетів в Україні та зниження рівня фінансової самостійності місцевих бюджетів. Чільне місце серед податкових надходжень посідає податок на доходи фізичних осіб, обсяги якого мають стійку тенденцію до зростання і становлять 60 % від загальних. У структурі податкових надходжень в Україні частка місцевих податків і зборів у 2011 році не перевищувала 2,2 %, що є одним із негативних аспектів розвитку власної дохідної бази місцевих бюджетів. Джерелами неподаткових надходжень місцевих бюджетів України є власні надходження бюджетних установ і організацій, державне мито, платежі за оренду майна цілісних майнових комплексів. Однак, їх розміри не

забезпечують достатнього розвитку власної дохідної бази органів місцевого самоврядування.

За підсумками 2009 року до загального та спеціального фондів місцевих бюджетів (без урахування міжбюджетних трансфертів) фактично надійшло 71035,7 млн. грн., або 91,6 % річного розрахункового показника Міністерства фінансів та 90,7 % виконання показників, затверджених місцевими радами на рік з урахуванням змін. З них до загального фонду місцевих бюджетів (без урахування міжбюджетних трансфертів) надійшло 59631,5 млн. грн., або 97,9 % річного розрахункового показника Міністерства фінансів та 90,6 % виконання показників, затверджених місцевими радами на рік з урахуванням відповідних змін. Розрахункові показники Міністерства фінансів за загальним фондом виконані 485 місцевими бюджетами.

Відповідно до спеціального фонду місцевих бюджетів (без урахування міжбюджетних трансфертів) надійшло 11404,2 млн. грн., або 91,3 % показників, затверджених місцевими радами на рік з урахуванням змін.

Надходження з найбільш вагомого джерела доходів місцевих бюджетів – податку з доходів фізичних осіб, питома вага якого в структурі загального фонду місцевих бюджетів дорівнює 74,6 %, у 2009 році становили 44485,3 млн. грн., або 99,1 % виконання річного розрахункового показника Міністерства фінансів.

Місцеві бюджети у 2009 році скористалися правом, наданим ст. 51 Закону України „Про Державний бюджет України на 2009 рік” (зі змінами та доповненнями), а саме отримання з єдиного казначейського рахунку короткотермінових та безвідсоткових позичок з терміном погашення до 12 календарних місяців.

Так, за даними Державного казначейства України, місцевим бюджетам за 2009 рік було надано 28492 короткотермінові позички загальним обсягом 20749,7 млн. грн., які станом на 01.01.2010 були повністю погашені.

Місцевим бюджетам Вінницької, Волинської, Дніпропетровської, Донецької, Житомирської, Запорізької, Івано-Франківської, Київської, Кіровоградської, Луганської, Львівської, Одеської, Полтавської, Рівненської, Сумської, Харківської, Хмельницької, Черкаської, Чернігівської областей та м. Києва за рахунок коштів єдиного казначейського рахунку було надано 166 безвідсоткових позичок загальним обсягом 1657,0 млн. грн., які станом на 01.01.2010 погашені на суму 8,0 млн. гривень.

Видатки місцевих бюджетів загального фонду (без урахування коштів, що передаються до державного бюджету) за 2009 рік виконані в сумі 110235,3 млн. грн., або 94,8 % плану затвердженого місцевими радами на рік з урахуванням змін. Відповідно спеціальний фонд профінансовано в сумі 18435,7 млн. грн., або 81,9 % плану затвердженого місцевими радами на рік з урахуванням змін.

У розрізі тимчасової функціональної класифікації за 2009 рік порівняно з аналогічним показником 2008 року відбулося зростання показників видатків загального фонду місцевих бюджетів за всіма основними функціями, зокрема:

- державне управління – на 1,0 %, або на 61,7 млн. грн.;
- освіта – на 9,8 %, або на 3512,5 млн. грн.;

- охорона здоров'я – на 10,9 %, або на 2661,5 млн. грн.;
- соціальний захист та соціальне забезпечення – на 4,7 %, або на 1014,9 млн. грн.;
- культура і мистецтво – на 10,8 %, або на 465,3 млн. грн.;
- фізична культура і спорт – на 0,1 %, або на 1,5 млн. гривень.

Найбільшу питому вагу у видатках загального фонду місцевих бюджетів (без урахування коштів, що передаються до державного бюджету) мають видатки на освіту, обсяг яких за 2009 рік становив 39205,6 млн. грн., або 35,6 % [7].

За підсумками 2010 року до загального та спеціального фондів місцевих бюджетів (без урахування міжбюджетних трансфертів) надійшло 80,5 млрд. грн., або 108,2 % річного розрахункового показника Міністерства фінансів та 96,4 % до показників, затверджених місцевими радами на рік з урахуванням змін, що свідчить про недостатньо обґрунтоване планування бюджетів місцевими органами влади.

У 2010 році забезпечено виконання запланованого обсягу доходів загального фонду місцевих бюджетів (без урахування трансфертів), які надійшли в сумі 67,6 млрд. грн., що становить 100,7 % до розрахункового показника Мінфіну на 2010 рік, тоді як у 2009 році доходи загального фонду місцевих бюджетів не виконано на 2,1 % від запланованого Мінфіном обсягу, або на 1,3 млрд. гривень.

Ріст надходжень до загального фонду місцевих бюджетів проти 2009 року склав 8,0 млрд. грн., або 13,4 %.

Заходи Уряду України щодо ліквідації наслідків світової фінансової кризи та підтримка базових галузей економіки дозволили забезпечити приріст надходжень до загального фонду місцевих бюджетів по всіх регіонах України. При чому, найбільше зростання надходжень загального фонду проти 2009 року зафіксовано в індустріально розвинутих та економічно активних регіонах, зокрема в Донецькій області - +1,1 млрд. грн., Дніпропетровській області та АР Крим – +0,7 млрд. грн. в кожній, Запорізькій, Харківській та Одеській областях – +0,4 млрд. грн. в кожній.

Доходів, що враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів, надійшло 57,6 млрд. грн., або 101,2 % до розрахункового показника Мінфіну на рік. Ріст надходжень проти 2009 року становить 7,3 млрд. грн., або 14,5 % при запланованих Мінфіном 13,2 %.

При цьому, якщо у 2009 році із 691 місцевого бюджету не виконали план 132 бюджети на суму 2,6 млрд. грн., то у 2010 році – 100 бюджетів на суму 1,9 млрд. грн., з яких м. Київ на 1,3 млрд. гривень.

Виконання запланованого обсягу доходів загального фонду місцевих бюджетів вдалося досягнути за рахунок двох основних бюджетоутворюючих податків – податку з доходів фізичних осіб (отримано в сумі 51,0 млрд. грн.) та плати за землю (отримано в сумі 9,5 млрд. гривень). Ріст надходжень проти 2009 року по податку з доходів фізичних осіб склав 6,5 млрд. грн., або 14,7 % та по оплаті за землю – 1,2 млрд. грн., або 14,1 %.

Аналізуючи стан виконання дохідної частини місцевих бюджетів, необхідно відзначити роль органів місцевої влади та місцевого самоврядування, які забезпечили приріст надходжень по доходах, що не враховуються під час визначення обсягів міжбюджетних трансфертів, проти 2009 року, в цілому на 0,7 млрд. грн., або 7,6 % та по доходам спеціального фонду місцевих бюджетів на 1,5 млрд. грн., або 12,9 %.

У 2010 році місцеві бюджети виконано з дефіцитом у загальному обсязі 0,4 млрд. гривень.

За спеціальним фондом місцеві бюджети виконано з профіцитом у загальному обсязі в сумі 0,8 млрд. гривень.

Видатки загального фонду місцевих бюджетів (без урахування коштів, що передаються до державного бюджету) профінансовані в сумі 134,7 млрд. грн., що на 24,5 млрд. грн., або на 22,2 % більше ніж у 2009 році.

У розрізі функціональної класифікації у 2010 році, порівняно з 2009 роком, видатки загального фонду місцевих бюджетів зросли за всіма основними функціями, зокрема по:

- освіті – на 7,5 млрд. грн., або на 19,2 % (у 2009 році приріст до 2008 року склав 3,5 млрд. грн., або 9,8 %);

- охороні здоров'я – на 6,3 млрд. грн., або на 23,3 % (у 2009 році приріст до 2008 року склав 2,7 млрд. грн., або 10,9 %);

- соціальному захисту та соціальному забезпеченню (в тому числі за рахунок трансфертів із державного бюджету) – на 7,3 млрд. грн., або на 32,3 % (у 2009 році приріст до 2008 року склав 1,0 млрд. грн., або 4,7 %);

- культурі і мистецтву – на 1,1 млрд. грн., або на 23,8 % (у 2009 році приріст до 2008 року склав 0,5 млрд. грн., або 10,8 %);

- фізичній культурі і спорту – на 0,2 млрд. грн., або на 19,9 % (у 2009 році приріст до 2008 року склав 1,5 млн. грн., або 0,1 %).

Забезпечено зростання видатків по статтям, які захищені місцевими бюджетами, зокрема, у 2010 році спрямовано більше на:

- заробітну плату з нарахуваннями – на 19,0 %;

- продукти харчування – на 19,0 %;

- медикаменти та перев'язувальні матеріали – на 14,5 %;

- комунальні послуги та енергоносії – на 25,5 %.

Обмежений обсяг коштів для здійснення власних повноважень місцевого самоврядування не дозволяє забезпечити надання населенню якісних і в повному обсязі послуг житлово-комунального, дорожнього, транспортного господарства, розвитку економічної діяльності, здійснення охорони природного середовища тощо.

Доходи загального фонду місцевих бюджетів, формування яких здійснюється на місцевому рівні, і які є основним джерелом забезпечення видатків, пов'язаних з виконанням самоврядних повноважень місцевої влади (ЖКГ, житлове будівництво, утримання транспортної мережі тощо) у загальній структурі доходів місцевих бюджетів займають лише 5,5 %. Решту доходів, що формуються на місцевому рівні, складають доходи спеціального фонду (8,8 %), які мають бути використані за певним призначенням.

Серед власних доходів місцевих бюджетів, які визначені джерелом фінансування самоврядних повноважень місцевих рад, значним за обсягом (понад 38 % від загального обсягу) є плата за землю, якої загалом у 2010 р. зібрано в сумі 9539,9 млн. грн. (при плані на рік 10292,6 млн. грн.).

Суттєвою (29 %) серед власних доходів місцевих бюджетів є питома вага власних надходжень (плата за послуги, інші джерела власних надходжень) бюджетних установ (установи освіти, охорони здоров'я, фізкультури та спорту тощо). При плані 3788,2 млн. грн. на рік фактично у 2010 р. бюджетними установами до спеціального фонду залучено 6630,4 млн. грн.

Статтею 69 Бюджетного кодексу України власні надходження бюджетних установ віднесено до доходів, що не враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів однак згідно із законодавством України, зазначені кошти отримуються в основному бюджетними установами освіти, охорони здоров'я, соціального захисту, які фінансуються за рахунок централізовано сформованих коштів. Тобто фактично установи, утримання яких забезпечується за рахунок доходів, сформованих централізовано, «заробляють» додатково на своє утримання значні обсяги фінансових ресурсів.

Такі доходи, як податок з власників транспортних засобів, плата з забруднення навколишнього середовища, кошти від відчуження майна, що перебуває в комунальній власності, мають визначене законодавством цільове спрямування і не можуть бути використані на інші видатки.

Отже, для виконання власних повноважень місцеві бюджети мали досить обмежений «власний» ресурс. Це місцеві податки та збори, надходження сум відсотків за користування тимчасово вільними бюджетними коштами, податок на промисел, плата за оренду майнових комплексів та майна, що перебувають у комунальній власності, фіксований сільськогосподарський податок, платежі за спеціальне використання природних ресурсів місцевого значення та податок на прибуток підприємств комунальної власності. Зазначені доходи разом (7545 млн. грн.) не перевищують чверті загальної суми доходів, що формуються на місцевому рівні, та 7 % усіх закріплених та власних доходів, що отримуються місцевими бюджетами.

Щодо місцевих податків та зборів, то їх роль у формуванні власних доходів місцевих бюджетів суттєво зменшилась. Їх питома вага в загальному обсязі доходної частини місцевих бюджетів ледве перевищує 0,5 %.

У 2010 р. загалом до місцевих бюджетів залучено 819,4 млн. грн. місцевих податків та зборів. План їх надходження не виконано. Недоотримано близько 22 млн. грн. На душу населення за рік в Україні зібрано в середньому 17 грн. 83 коп. місцевих податків.

Отже, аналіз виконання доходної частини місцевих бюджетів засвідчив, що у 2010 р.:

1. Недоотримання фінансових ресурсів у результаті невиконання планових показників негативно впливає на виконання місцевих бюджетів, в цілому, погіршує рівень та якість соціальних послуг, що надаються населенню, не дозволяє забезпечити якісне та в повному обсязі виконання власних повноважень органів місцевого самоврядування.

2. Спостерігається стійка тенденція збільшення залежності органів місцевого самоврядування від рішень центральних органів влади щодо формування та виконання доходної частини місцевих бюджетів. Фінансовий ресурс, який розраховується та розподіляється на рівні держави, складає майже 86 % до загального обсягу надходжень місцевих бюджетів.

3. Частка податків і зборів, які спрямовуються на забезпечення виконання власних повноважень місцевого самоврядування, поступово знижується, а їх адміністрування, зокрема, місцевих податків і зборів, вимагає значних затрат. В результаті не забезпечується належним чином фінансування видатків, пов'язаних з виконанням самоврядних повноважень місцевої влади (ЖКГ, житлове будівництво, утримання транспортної сфери тощо).

У першому півріччі 2011 р. функціонування сфери бюджету в більшості регіонів України характеризувалося низкою позитивних тенденцій, зокрема нарощенням доходів місцевих бюджетів (без трансфертів), зростання яких спостерігалось у 26 регіонах (у I півріччі 2010 р. – у всіх регіонах). Приріст варіював від 6,4 % у Закарпатській до 31,1 % у Полтавській областях. Причому у всіх 26 регіонах приріст доходів місцевих бюджетів перевищував відповідний показник попереднього року. Єдиним регіоном, у якому було зафіксовано зменшення доходів місцевих бюджетів (без трансфертів), є м. Київ (доходи зменшились на 28,5 % проти зростання на 2,5 % за підсумками I півріччя 2010 р.) [8].

За підсумками 2011 року до загального та спеціального фондів місцевих бюджетів (без урахування міжбюджетних трансфертів) надійшло 86655,3 млн. грн., або 107,0 % річного розрахункового показника Міністерства фінансів та 101,4 % показників, затверджених місцевими радами на рік з урахуванням змін.

У 2011 році забезпечено виконання запланованого обсягу доходів загального фонду місцевих бюджетів (без урахування трансфертів), які надійшли в сумі 71391,2 млн. грн., що становить 102,4 % розрахункового показника Мінфіну на 2011 рік, тоді як у 2010 році доходи загального фонду місцевих бюджетів виконано на 100,7 % запланованого Мінфіном обсягу.

Ріст надходжень до загального фонду місцевих бюджетів проти 2010 року становив 3745,9 млн. грн., або 5,5 %.

Приріст надходжень до загального фонду місцевих бюджетів забезпечено по всіх регіонах України. Причому найбільше зростання надходжень загального фонду проти 2010 року зафіксовано в індустріально розвинутих та економічно активних регіонах, зокрема в Дніпропетровській області – +1230,9 млн. грн., Донецькій – +1197,2 млн. грн., Полтавській – +570,4 млн. грн., Харківській – +564,5 млн. грн., Запорізькій – +474,8 млн. грн. та АР Крим – +458,0 млн. гривень.

Доходів, що враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів, надійшло 57834,1 млн. грн., або 104,1 % розрахункового показника Мінфіну на рік. Ріст надходжень проти 2010 року в співставних умовах становить 9 096,2 млн. грн., або 18,7 % при запланованих Мінфіном 14,0 %.

У 2011 році із 692 місцевих бюджетів не виконали план 160 бюджетів на суму 1 027,2 млн. грн., з яких м. Київ – на 646,0 млн. гривень.

Виконання запланованого обсягу доходів загального фонду місцевих бюджетів вдалося досягнути за рахунок двох основних бюджетоутворюючих податків – податку з доходів фізичних осіб (отримано в сумі 54065,1 млн. грн.) та плати за землю (отримано в сумі 10700,9 млн. гривень). Ріст надходжень з податку на доходи фізичних осіб до місцевих бюджетів проти 2010 року (у співставних умовах) становив 8145,4 млн. грн., або 17,7 % та з плати за землю – 1161,0 млн. грн., або 12,2 %.

Із метою забезпечення збалансованості місцевих бюджетів і своєчасного фінансування соціальних виплат та оплати енергоносіїв протягом року Державною казначейською службою за рахунок коштів єдиного казначейського рахунку в обов'язковому порядку покривались тимчасові касові розриви місцевих бюджетів. Так, у 2011 році було надано 25,8 тис. позик на покриття тимчасових касових розривів місцевих бюджетів на загальну суму 24007,1 млн. гривень.

У 2011 році місцеві бюджети виконано з профіцитом у загальному обсязі 499,7 млн. гривень (проти дефіциту у 2010 році – 419,4 млн. гривень).

Усі зведені місцеві бюджети виконані за загальним фондом з профіцитом у загальному обсязі 8704,3 млн. гривень, окрім м. Києва, обсяг дефіциту якого становив 435,5 млн. грн. проти 1072,3 млн. грн. у 2010 році.

За спеціальним фондом місцеві бюджети виконано з дефіцитом у загальному обсязі 8204,7 млн. гривень. Основним джерелом фінансування дефіциту спеціального фонду місцевих бюджетів були кошти, передані із загального фонду бюджету до бюджету розвитку (спеціального фонду) в обсязі 9308,9 млн. гривень.

Видатки загального фонду місцевих бюджетів (без урахування коштів трансфертів, що передаються між рівнями місцевих бюджетів) профінансовані у сумі 152371,2 млн. грн., що на 12353,6 млн. грн., або на 8,8 % більше, ніж у 2010 році.

У розрізі тимчасової класифікації видатків та кредитування місцевих бюджетів у 2011 році, порівняно з 2010 роком, видатки загального фонду місцевих бюджетів зросли за всіма основними напрямками, зокрема по:

- освіті – на 5813,5 млн. грн., або на 12,4 % (у 2010 році приріст до 2009 року становив 7542,2 млн. грн., або 19,2 %);

- охороні здоров'я – на 1179,7 млн. грн., або на 3,5 % (у 2010 році приріст до 2009 року становив 6309,9 млн. грн., або 23,3 %);

- соціальному захисті та соціальному забезпеченні (в тому числі за рахунок трансфертів із державного бюджету) – на 9667,2 млн. грн., або на 32,5 % (у 2010 році приріст до 2009 року становив 7259,2 млн. грн., або 32,3 %);

- культурі і мистецтві – на 239,9 млн. грн., або на 4,1 % (у 2010 році приріст до 2009 року становив 1134,5 млн. грн., або 23,8 %);

- фізичній культурі і спорті – на 29,8 млн. грн., або на 2,1 % (у 2010 році приріст до 2009 року становив 234,2 млн. грн., або 19,9 %).

Забезпечено зростання видатків по статтях, які захищені місцевими бюджетами, зокрема у 2011 році спрямовано більше на:

- заробітну плату з нарахуваннями – на 11,2 %;
- продукти харчування – на 8,0 %;
- медикаменти та перев'язувальні матеріали – на 3,1 %;
- оплату комунальних послуг та енергоносіїв – на 15,4 %.

Одним із вагомих кроків стало прийняття у 2010 році нового Бюджетного кодексу України, яким у частині місцевих бюджетів передбачено ряд норм, спрямованих на збільшення фінансової самодостатності місцевих бюджетів. У результаті в 2011 році місцеві бюджети отримали додатковий ресурс в обсязі 7256,4 млн. грн., у т.ч. за рахунок:

- передачі доходів державного бюджету до доходів місцевих бюджетів, що враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів, – 2120,1 млн. грн.;
- розширення джерел власних надходжень – 3148,4 млн. грн. (плата за землю – 2535,1 млн. грн., фіксований податок на доходи фізичних осіб – 177,7 млн. грн., збір за провадження деяких видів підприємницької діяльності – 395,4 млн. грн., адміністративні штрафи та інші санкції 40,2 млн. грн.);
- розширення джерел надходжень до бюджету розвитку шляхом зарахування єдиного податку – 1987,9 млн. гривень.

Бюджетно-податкова реформа 2010-2011 рр. була одним із факторів, що спричинила нарощення доходів місцевих бюджетів. Однак результативність останньої водночас не можна оцінювати однозначно. В Україні і досі залишились невирішеними системні проблеми, які впливають на стабільний регіональний розвиток.

По-перше, зменшення фіскального потенціалу місцевих податків та зборів, неповне використання можливостей оподаткування.

Перелік місцевих податків і зборів в Україні реформовано. Із 2 податків та 12 зборів виключили економічно недоцільні та замінили їх: передали загальнодержавний податок – єдиний податок, ввели податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, збір за провадження деяких видів підприємницької діяльності, збір за місця для паркування транспортних засобів, туристичний збір. У бюджетів місцевого самоврядування забрали такі джерела надходжень, як податок з реклами та ринковий збір, що складали до 90 % у структурі місцевих податків та зборів.

Такі зміни призвели до зменшення надходжень загалом до місцевих бюджетів на 16,0 % (до 154,7 млн. грн.) і до ще більшого зменшення їх частки у структурі доходів місцевих бюджетів – з 1,3 до 1,0 %, відповідно в січні-березні 2011 року (порівняно із січнем-березнем 2010 р.). Прогнозується, що обсяги місцевих податків і зборів зростуть лише після введення в дію з 01.07.2012 р. податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки. За оцінками експертів Асоціації міст України, такі надходження становитимуть 170 млн. грн. на рік.

Недовикористання наявних можливостей оподаткування спричинене невмінням місцевих органів влади реалізовувати прихований податковий потенціал та ефективно регулювати економічну діяльність на місцях,

непрозорістю в адмініструванні окремих податків. Персональні доходи громадян, підприємницька діяльність незареєстрованих суб'єктів господарювання малого та середнього бізнесу залишаються поза увагою фіскальних органів внаслідок значного обсягу тіньової діяльності та зайнятості. Зокрема йдеться про втрати бюджету від недоотриманих можливостей оподаткування від об'єктів, що знаходиться в тіньовому секторі економіки.

По-друге, зростаюча залежність місцевих бюджетів від державного бюджету.

Спостерігається щорічне збільшення частки трансфертів (відповідно 42,0 %, 44,6 %, 47,1 %, 52,0 % у доходах місцевих бюджетів у січні-березні 2008-2011 рр. відповідно) і відповідне падіння частки власних доходів громад. У самих трансфертах частка дотацій вирівнювання дещо зменшилась (із 57,8 до 52,5 %), частка субвенцій із соціального захисту населення зросла із 41,9 до 42,7 %. Натомість обсяги дотації вирівнювання зросли на 20,9 %, а обсяги коштів, що передаються до державного бюджету, навпаки, вперше в післякризовий період зменшились на 61,9 %. Тому можна сказати, що застосовуваний принцип покриття нестачі фінансових ресурсів у регіонах трансфертами із державного бюджету є дестимулюючим для активізації внутрішнього потенціалу розвитку регіону.

По-третє, значними залишаються відмінності між рівнями доходів та видатками місцевих бюджетів на одну особу в різних регіонах України.

За період, що аналізується, доходи місцевих бюджетів збільшились на 11,8 %, видатки – на 28,5 %. У розрахунку на одну особу найвищі доходи спостерігались у м. Києві (844,7 грн.) та Дніпропетровській (563,7 грн.) областях, а також у м. Севастополі, Донецькій області, АР Крим та Запорізькій області; найнижчі – у Чернівецькій області (212,6 грн.), а в середньому по Україні доходи становили – 370,8 грн.

Видатки у розрахунку на одну особу становлять 833,3 грн., найвищі у м. Києві (928,4) та Рівненській (830,3) областях, а найменші – у Луганській області (743,0); у середньому по Україні – 833,3 грн. Отже, варіація по доходах складає 3,97 рази, по видатках – 1,25 рази (у минулому періоді варіації складали відповідно 6,1 та 1,29 рази). Значне перевищення видатків над доходами свідчить про неспроможність громад і регіонів самотійно без трансфертів фінансувати власні потреби.

В умовах жорсткого дефіциту фінансових ресурсів правильне визначення обсягів і напрямів використання міжбюджетних трансфертів, що передаються з державного бюджету України місцевим бюджетам, має надзвичайно важливе значення. Не менш важливим є також ефективне використання цих коштів на виконання покладених на місцеві органи влади повноважень, якість і повнота яких значною мірою залежить від обсягів фінансових ресурсів, які можуть бути спрямовані на їх забезпечення [12, с.103].

За 2011 рік із Державного бюджету України до місцевих бюджетів було перераховано трансфертів на загальну суму 95,3 млрд. грн., що дало змогу забезпечити виплату в повному обсязі заробітної плати працівникам установ бюджетної сфери, які утримуються з місцевих бюджетів, а також значно

збільшити обсяг коштів, спрямованих на здійснення заходів щодо соціально-економічного розвитку регіоні (в загальному обсязі 4,9 млрд. грн.).

Зокрема кошти субвенції на реалізацію пріоритетів розвитку регіонів у сумі 1,0 млрд. грн. були спрямовані за майже 400 об'єктами, кошти субвенції на окремі заходи соціально-економічного розвитку в обсязі 0,5 млрд. грн. – за майже 170 об'єктами.

У 2011 році забезпечено щомісячне дострокове перерахування дотації вирівнювання.

Крім того місцеві бюджети у 2011 році отримали у повному обсязі до розпису додаткову дотацію на вирівнювання фінансової забезпеченості у сумі 2,4 млрд. грн., що у 4,4 рази більше ніж у 2010 році [9].

У першому півріччі 2012 року основним джерелом доходів місцевих бюджетів залишалися трансферти з державного бюджету. Порівняно з відповідним періодом минулого року, питома вага трансфертів у доходах місцевих бюджетів зменшилася та становила 51,6 %. При цьому частка дотацій у доходах місцевих бюджетів зростає до 27,3 %, а субвенцій – зменшилася на 24,3 %.

Найбільш залежними від трансфертів з державного бюджету були у першому півріччі 2012 року п'ять регіонів, питома вага трансфертів у доходах місцевих бюджетів яких перевищила 70,0 %, ще у восьми регіонах вона становила від 60,0 до 70,0 %. Зазначене свідчить про значну централізацію фінансових ресурсів на державному рівні та залежність місцевих бюджетів від отримання трансфертів із державного бюджету. Загалом у першому півріччі 2012 року передбачалося перерахувати з державного бюджету місцевим бюджетам трансфертів на суму 51 млрд. 119,5 млн. грн., з яких станом на 01 липня 2012 року надано 49 млрд. 552,4 млн. грн., або 96,9 % плану на січень – червень і 44,1 % затверджених на рік. Зокрема із загального фонду державного бюджету місцевим бюджетам перераховано 48 млрд. 446,4 млн. грн., або 98,2 % плану (49 млрд. 357,7 млн. грн.), зі спеціального фонду – 1 млрд. 106,0 млн. грн., або 62,8 % (1 млрд. 761,8 млн. гривень).

Порівняно з першим півріччям 2011 року місцеві бюджети отримали трансфертів з державного бюджету на 6 млрд. 742,4 млн., або на 15,7 % більше.

Доходи місцевих бюджетів становили 96 млрд. 38,2 млн. грн., або 46,6 % обсягу, затвердженого відповідними радами (206 млрд. 183,6 млн. грн.), і зросли, порівняно із січнем – червнем минулого року, на 13 млрд. 441,5 млн. грн., або 16,3 %.

Власні та закріплені доходи місцевих бюджетів збільшилися, порівняно з аналогічним періодом минулого року, на 6 млрд. 699,2 млн. грн., або 16,3 % і становили 46 млрд. 485,8 млн. грн., або 48,4 % плану, їх частка в загальному обсязі доходів збільшилася до 48,4 %. Зростання відбулося переважно за рахунок надходжень податку на доходи фізичних осіб, які збільшилися на 3 млрд. 636,2 млн. грн., або 14,5 %; єдиного податку – на 950,2 млн. грн., або 97,8 %; плати за землю – на 806,2 млн. грн., або 15,8 %; власних надходжень бюджетних установ – на 539,4 млн. грн., або 15,3 %; екологічного податку – на 404,6 млн. грн., або в 2,1 рази.

Видатки місцевих бюджетів проведені в загальній сумі 99 млрд. 54,7 млн. грн., або 47,9 % річних обсягів, затверджених відповідними радами (206 млрд. 841,4 млн. грн.), що на 15 млрд. 725,7 млн. грн., або 18,9 %, більше ніж за відповідний період минулого року. Частка видатків місцевих бюджетів у зведеному бюджеті збільшилася до 45,4 %.

Видатки загального фонду місцевих бюджетів проведені в сумі 89 млрд. 845,1 млн. грн., або 50,4 % плану. Порівняно з відповідним періодом минулого року, їх обсяги зросли на 14 млрд. 494,1 млн. грн., або 19,2 %. На поточні видатки спрямовано 89 млрд. 842,9 млн. грн., або майже 100,0 % загального фонду місцевих бюджетів, з них на захищені статті – 82 млрд. 667,1 млн. грн., або 92,0 %. На капітальні видатки спрямовано всього 2,2 млн. грн., що менше ніж в аналогічному періоді минулого року на 3,5 млн. грн., або 61,0 %.

За функціональною структурою найбільше видатків загального фонду спрямовано на освіту – 35 млрд. 574,6 млн. грн., що, порівняно із січнем – червнем минулого року, більше на 6 млрд. 739,7 млн. грн., або 23,4 %; соціальний захист і соціальне забезпечення – 23 млрд. 770,8 млн. грн., що більше на 3 млрд. 930,5 млн. грн., або 19,8 %; охорону здоров'я – 19 млрд. 426,7 млн. грн., що більше на 3 млрд. 215,2 млн. грн., або 19,8 %.

Видатки спеціального фонду місцевих бюджетів проведені в сумі 9 млрд. 209,6 млн. грн., або 32,4 % плану, затвердженого відповідними радами на рік (28 млрд. 436,0 млн. гривень). Порівняно з відповідним періодом минулого року їх обсяг зріс на 1 млрд. 231,9 млн. грн., або 15,4 %. Найбільше коштів використано на економічну діяльність – 3 млрд. 4,3 млн. грн., або 32,6 %, освіту – 2 млрд. 106,2 млн. грн., або 22,9 %, і охорону здоров'я – 1 млрд. 618,6 млн. грн., або 17,6 % видатків спеціального фонду [3].

Перерозподіляючи кошти між галузями і регіонами, держава вносить необхідні корективи до відтворювальних пропорцій, згладжуючи нерівномірності їх розвитку та забезпечуючи фінансування стратегічних секторів економічної та соціальної сфери [4].

Бюджетна система України не повною мірою відповідає потребам регіонів і можливостям забезпечення видатків на соціальну сферу.

Проблема організації фінансування соціальної сфери також полягає в нестачі власних коштів місцевих бюджетів. Видатки на соціальні потреби не повинні бути видатками місцевого значення, оскільки місцеві органи не можуть впливати на рішення про їх надання чи ненадання. Нині у видатках місцевих бюджетів більше половини з них спрямовуються на виконання державних функцій, таких як надання послуг у сфері освіти, охорони здоров'я, культури, мистецтва, фізичної культури та спорту. Причому місцеві бюджети не отримують кошти, необхідні для утримання об'єктів соціальної інфраструктури [10, с. 127].

Основні причини проблеми недофінансування соціальної сфери полягають в тому, що вичерпалися традиційні джерела фінансування соціальної сфери з державного бюджету, відсутня достатня нормативна база.

Для зміцнення фінансової бази органів місцевого самоврядування та надання їм досить широких повноважень необхідно зосередити увагу на

досягненні реальної бюджетної самостійності та фінансової децентралізації. Для вирішення цих проблем потрібно зміцнити фінансову складову органів місцевого самоврядування, удосконалити систему регулювання міжбюджетних відносин, посилити інвестиційну складову місцевих бюджетів. Визначення напрямку перетворення та удосконалення системи формування місцевих бюджетів буде сприяти зміцненню дохідної бази і забезпечувати виконання соціальних завдань розвитку регіонів України.

Висновки. Аналізуючи вищевикладене, можна зробити такі висновки:

1. Пріоритетне значення у створенні ефективного податкового механізму в регіональному аспекті має вдосконалення податкової політики з метою формування стабільної дохідної бази місцевих бюджетів.

2. Вдосконалення податкового механізму полягає в підвищенні ролі регіонального та місцевого оподаткування; досягненні бюджетної самостійності регіонів.

3. Ефективним важелем впливу на зміцнення дохідної бази бюджетів може стати закріплення за регіонами окремих видів податків чи неподаткових платежів, які постійно б надходили до відповідного місцевого бюджету і тим самим забезпечували фінансовими ресурсами соціальну сферу.

Список використаних джерел:

1. Бюджетний кодекс України: Закон України від 08.07.2010 № 2456-VI // zakon.rada.gov.ua/go/2456-17
2. Податковий кодекс України: Закон України від 02.12.2010 № 2755-VI // zakon.rada.gov.ua/go/2755-17
3. Висновок щодо виконання Державного бюджету України за перше півріччя 2012 року: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.ac-rada.gov.ua/.../DBU_6mis_2012.p...
4. Головацкий В.А. Финансово-кредитное регулирование реального сектора экономики / В.А. Головацкий // Социально-экономические проблемы развития России и процессы глобализации: потенциал возможного, 2007: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ibl.ru/konf/061207/22.html>
5. Данилишин Б.М., Клиновий Д.В., Пепа Т.В. Развитие продуктивных сил і регіональна економіка: Навчальний посібник / За наук. ред. Б.М. Данилишина. – Ніжин: ТОВ «Видавництво «Аспект-Поліграф», 2007. – 688 с.
6. Звіт рахункової палати за 2011/. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.ac-rada.gov.ua/doccatalog/document/16740480/Zvit_2011.pdf
7. Інформація Міністерства фінансів України про виконання місцевих бюджетів України за 2009 рік/. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.minfin.gov.ua/control/.../article?...
8. Інформація Міністерства фінансів України про виконання місцевих бюджетів України за 2010 рік: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: w1.c1.rada.gov.ua/pls/.../webproc34?...

9. Інформація Міністерства фінансів України щодо виконання Державного бюджету України за 2011 рік: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.minfin.gov.ua/control/uk/publish/printable_article?art_id=330818
10. Меленюк В.О. Теоретичні основи державної соціальної політики в Україні / В.О. Меленюк // Держава та регіони. Серія: Державне управління. – 2009. - № 1. – С. 126-132.
11. Податкова політика України: стан, проблеми та перспективи: монографія / П.В. Мельник, Л.Л. Тарангул, З.С. Варналій [та ін.]: за ред. З.С. Варналія. – К.: Знання України, 2008. – 675 с.
12. Стефанюк І. Б. Взаємовідносини державного і місцевих бюджетів України у 2010 р. / І. Б. Стефанюк // Регіональна економіка. - 2011. - № 2. – С. 103-114.

Подано до редакції 26 червня 2013 року

Канцур И.Г.

Тенденции формирования налогового механизма (региональный аспект)

В статье исследованы тенденции формирования налогового механизма в Украине в региональном аспекте, проанализированы поступления и расходы местных бюджетов как базового звена в обеспечении финансирования социальной сферы государства, приведены причины проблемы недофинансирования социальной сферы и пути их решения.

Ключевые слова: *налоговый механизм, местные бюджеты, социально-экономическое развитие, социальная сфера, доходы, расходы.*

Kantsur I.G.

Trends of mechanism of tax (regional aspect)

The article examines trends shaping tax mechanism in Ukraine in regional terms, analyzes revenues and expenditures of local budgets as a base level of funding to provide social standards of the state, are causes of the problem underfunding of social services and solutions.

Key words: *tax mechanism, local budgets, socio-economic development, social sector, revenues, expenditures.*

Канцур Інна Григорівна – старший викладач кафедри менеджменту Національного університету ДПС України.