

УДК 336.14:352

Синяєва Л.В.

д.е.н., доцент

Таврійський державний агротехнологічний університет

ФОРМУВАННЯ ЕФЕКТИВНОГО МЕХАНІЗМУ УПРАВЛІННЯ ПОДАТКОВИМИ ДЖЕРЕЛАМИ НАПОВНЕННЯ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ

Анотація. У статті розглянуто сучасний стан складу та структури доходів місцевих бюджетів, виявлені основні проблеми та запропоновані напрями формування ефективного механізму управління податковими джерелами наповнення місцевих бюджетів.

Ключові слова: місцеві бюджети, доходи місцевих бюджетів, податкові надходження.

Аннотация. В статье рассмотрено современное состояние состава и структуры доходов местных бюджетов, выявлены основные проблемы и предложены направления формирования эффективного механизма управления налоговыми источниками наполнения местных бюджетов.

Ключевые слова: местные бюджеты, доходы местных бюджетов, налоговые поступления.

Summary. The article considers the current state of the composition and structure of incomes of local budgets. Defined are the main sources of formation of budgets of Zaporozhye region, among which the tax to incomes of physical persons, payment for land, the single tax. Income from participation in capital, non-tax revenues do not play a significant role in the formation of revenues of local budgets, which is explained mainly by their ad hoc nature of the occurrence. Conducted a rating estimation of incomes with the purpose of optimization of their structure, based on different fiscal significance and complexity in management positions with their mobilization. Approaches to optimise the management of tax sources of filling the local budgets, which will solve the problem of lack of interest of local authorities in solving the problems of filling the local budgets, the implementation of effective transfer policies that would stimulate revenues in the budgets of local self-government.

Keywords: local budgets, income of local budgets, tax revenues.

Постановка проблеми. Фундаментом розвитку регіонів України є підвищення їх фінансово-бюджетної самостійності, успішне використання якої дасть можливість не лише запобігти фінансовій кризі, але і в значній мірі позбавити регіон від залежності використання залучених фінансових ресурсів та прискорити темпи становлення самостійних місцевих бюджетів.

У становленні самостійності місцевих бюджетів важливу роль відіграють їх доходи. Вони є одним з основних інструментів бюджетного регулювання на рівні місцевих органів влади та вирішальним фактором регіонального розвитку. Зміцнення доходної бази місцевого самоврядування й основ самостійності місцевих бюджетів, підвищення зацікавленості місцевих органів влади у нарощуванні власної доходної бази, застосування сучасних економетричних методів для розроблення адекватних моделей змін складових доходної частини місцевих бюджетів набувають особливої актуальності в сучасних умовах господарювання.

Аналіз останніх досліджень. Проблемам фінансового забезпечення соціально-економічного розвитку регіонів присвятили свої праці вітчизняні вчені: В.Г. Бодров, Т.Г. Бондарук, В.В. Зайчикова, О.П. Кириленко, В.П. Кудряшов, І.О. Луніна, Ц.Г. Огонь, К.В. Павлюк, Ю.В. Пасічник, О.О. Сунцова, В.В. Рибак, І.Я. Чугунов.

Проте, на сьогоднішній день актуальними залишаються питання формування ефективного механізму управління податковими джерелами, як основного наповнювача місцевих бюджетів.

Метою даної статті є аналіз складу та структури доходів зведеного бюджету Запорізького регіону та розробка оптимального механізму адміністрування податкових джерел наповнення місцевих бюджетів.

Виклад основного матеріалу. За бюджетною класифікацією, доходи місцевих бюджетів поділяються на: податкові надходження, неподаткові надходження, доходи від операцій з капіталом та трансферти. Структура доходів зведеного бюджету Запорізького регіону наведена у табл. 1.

Таблиця 1

Склад і структура доходів зведеного бюджету Запорізької області 2008-2012 рр., млн. грн.*

Доходи, млн. грн.	2008 рік	2009 рік	2010 рік	2011 рік	2012 рік	Відхилення	
						+,-	%
Податкові	2449,55	2371,36	2778,19	3359,61	3780,38	1330,83	154,33
у % до загальної суми	40,73	41,17	38,99	46,00	44,37	3,64	-
Неподаткові	278,81	288,74	358,53	436,39	464,32	185,51	166,54
у % до загальної суми	4,64	5,01	5,03	5,97	5,45	0,81	-
Доходи від участі в капіталі	113,48	44874,44	58137,11	42107,10	28836,38	-84,64	25,41
у % до загальної суми	1,89	0,78	0,82	0,58	0,34	-1,55	-
Трансферти	3128,68	2994,10	3864,38	3460,67	4242,31	1113,63	135,59
у % до загальної суми	52,03	51,98	54,23	47,38	49,80	-2,23	-
Цільові фонди	43,28	61,31	66,92	5,43	3,64	-39,64	8,40
у % до загальної суми	0,72	1,06	0,94	0,07	0,04	-0,68	-
Всього	6013,80	5760,38	7126,15	7304,21	8519,48	2505,69	141,67

* розраховано за даними управління фінансів Запорізької обл. держадміністрації

Протягом 2008-2012 рр. у середньому 42 % усіх доходів зведеного бюджету Запорізької області формувалося за рахунок податкових надходжень та приблизно 51% - за рахунок міжбюджетних трансфертів. Доходи від участі у капіталі, неподаткові надходження не відігравали істотної ролі у формуванні доходів місцевих бюджетів, що пояснюється в основному їх ситуативним характером виникнення.

Оскільки податкові надходження є основним джерелом поповнення місцевих бюджетів, розглянемо детальніше їх склад і структуру (табл.2).

Загалом, розмір податкових надходжень протягом 2008-2012 рр. збільшився на 910,05 млн. грн. або 37,15%. На кінець 2012 року найбільшу питому вагу (71,43%) у структурі податкових надходжень місцевих бюджетів займає податок з доходів фізичних осіб, обсяг якого протягом аналізованого періоду збільшився на 789,57 млн. грн. або 41,32 %. ПДФО традиційно посідає важливе місце серед інструментів фінансового забезпечення діяльності держав у країнах з

ринковою економікою. Причина цього полягає в тому, що структура такого податку добре узгоджується з принципом платоспроможності, а надходження від нього характеризуються значною еластичністю: збільшення бюджетних надходжень відбувається пропорційно економічному зростанню [4, с. 44].

Друге місце в податкових надходженнях місцевих бюджетів посідають збори за спеціальне використання природних ресурсів, зокрема плата за землю, надходження від якої зростають з 22,98% у 2008 році до 33,57% у 2012 році, оскільки, відповідно до нової редакції Бюджетного кодексу України, плата за землю зараховується в повному обсязі до бюджетів місцевого самоврядування, що дає можливість підвищувати родючість ґрунтів, більш раціонально використовувати земельні ресурси, займатися веденням кадастру, землевпорядкуванням, розвитком інфраструктури населених пунктів тощо.

Вилучено зі складу податкових надходжень податок з власників транспортних засобів.

Таблиця 2

**Аналіз податкових надходжень зведеного бюджету Запорізької області за
2008-2012 рр., млн. грн.***

Доходи, млн. грн.	2008 рік	2009 рік	2010 рік	2011 рік	2012 рік	Відхилення	
						+,-	%
Податок з доходів фізичних осіб	1910,80	1781,96	2088,23	2456,69	2700,37	789,57	141,32
у % до загальної суми	78,01	75,14	75,17	73,12	71,43	-6,57	-
Податок на прибуток підприємств	26,91	6,19	31,44	38,53	37,38	10,47	138,92
у % до загальної суми	1,10	0,26	1,13	1,15	0,99	-0,11	-
Податок з власників транспортних засобів	58,86	58,43	63,47	11,32	0,81	-58,06	1,37
у % до загальної суми	2,40	2,46	2,28	0,34	0,02	-2,38	-
Збір за першу реєстрацію транспортних засобів	-	-	-	2,78	7,71	7,71	-
у % до загальної суми	-	-	-	0,08	0,20	0,20	-
Збори за спеціальне використання природних ресурсів	277,39	379,76	446,29	658,23	752,78	475,39	в 2,7 р.
у % до загальної суми	0,54	0,41	0,31	3,86	19,91	8,59	-
Плата за ліцензії на певні види господарської діяльності	28,15	26,89	27,90	-	-	-28,15	0,00
у % до загальної суми	1,15	1,13	1,00	-	-	-	-
Плата за торговий патент на деякі види підприємницької діяльності	37,73	14,94	12,35	-	-	-37,73	0,00
у % до загальної суми	1,54	0,63	0,44	-	-	-	-
Місцеві податки і збори	33,07	32,12	31,69	92,27	193,74	160,66	в 5,9 р
у % до загальної суми	1,35	1,35	1,14	2,75	5,12	3,77	-
Окремі податки і збори, що зараховуються до місцевих бюджетів	-	-	-	1,12	0,05	0,05	-
у % до загальної суми	-	-	-	0,03	0,001	0,001	-
Податки не віднесені до інших категорій	-0,02	0,02	0,03	90,95	58,42	58,44	-
у % до загальної суми	-0,0008	0,0008	0,0011	2,7071	1,55	1,55	-
ФСП	8,06	7,70	8,11	7,72	7,79	-0,26	96,72
у % до загальної суми	0,33	0,32	0,29	0,23	0,21	-0,12	-
Єдиний податок	68,60	63,36	68,67	х	х	-68,60	-
у % до загальної суми	2,80	2,67	2,47	0,00	0,00	-2,80	-
Всього	2449,55	2371,36	2778,19	3359,61	3780,38	910,05	137,15

* розраховано за даними управління фінансів Запорізької обл. держадміністрації

Натомість відповідно до Закону України „Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям Податкового кодексу України” [3] в Законі України "Про джерела фінансування дорожнього господарства України" у ст. 4. зазначається: у бюджеті Автономної Республіки Крим, обласних, міських, сільських та селищних бюджетах щорічно передбачаються видатки на проведення робіт, пов'язаних з будівництвом, реконструкцією, ремонтом і утриманням автомобільних доріг. Для цих цілей у складі бюджету Автономної Республіки Крим, обласних, міських, сільських та селищних бюджетів створюються територіальні дорожні фонди, дохідна частина яких формується за рахунок збору за першу реєстрацію транспортного засобу, збору за провадження деяких видів підприємницької діяльності в частині торгівельної діяльності нафтопродуктами, скрапленням та стиснутим газом на стаціонарних, малогабаритних і пересувних автозаправних станціях, заправних пунктах, частини коштів Державного дорожнього фонду України.

Місцеві податки і збори протягом 2008-2011 років в доходах зведеного бюджету Запорізької області становили 1-2%, а за чинним законодавством вони повинні відігравати значну роль у забезпеченні місцевого самоврядування власними фінансовими ресурсами. Після прийняття Податкового кодексу [2] зазнав кардинальних змін інститут місцевого оподаткування. Тож тепер до складу місцевих податків і зборів віднесено податок на нерухоме майно (з 2012 року), єдиний податок, збір за провадження деяких видів підприємницької діяльності, збір за місця для паркування транспортних засобів, туристичний збір. Саме з цим пов'язано зростання питомої ваги місцевих податків і зборів у загальній сумі податкових надходжень до 7,66 %.

Загалом, оптимальна структура доходів є запорукою реального планування й повноти виконання доходів бюджету. Науковці неодноразово звертали увагу на недосконалість структури доходів місцевих бюджетів, зокрема в частині податкових платежів та необхідність її оптимізації. Вперше запропонували рейтингову оцінку доходів з метою оптимізації їх структури Тимчен-

ко О.М. та Сибірянська Ю.В [5, с.18]. Їх ідея ґрунтується на тому, що види доходів бюджету мають різну фіскальну значимість і ступінь складності в управлінні з позицій їх мобілізації. Особливо яскраво це проявляється стосовно податкових платежів.

З використанням рейтингової оцінки кожного джерела доходів на основі запропонованої методики визначимо оптимальну структуру доходів місцевих бюджетів Запорізької області. Всі доходи згрупували залежно від ступеня складності управління ними на осі в діапазоні від 0 до 1, тобто від умовно найскладніших до умовно найпростіших в управлінні, та від їх значення в наповненні доходної частини бюджету на іншій осі також в діапазоні від 0 до 1 залежно від частки в структурі. Таким чином, на основі проведеного аналізу і групувань з метою управління, доходи зведеного бюджету Запорізької області можна поділити на чотири групи, характеристика яких наведена в табл.3.

Підсумовуючи результати рейтингової оцінки оптимальної структури зведеного бюджету Запорізької області, доходимо до висновків, що основу доходної частини бюджету, враховуючи фактичні дані мають становити податок з доходів фізичних осіб, плата за землю, єдиний податок, оскільки вони увійшли до першої групи доходів, однак, з метою формування ефективного механізму управління податковими джерелами наповнення місцевих бюджетів необхідно враховувати підходи до оптимізації наведені в табл.4.

За результатами проведених розрахунків та аналізу пропозицій у сфері оптимізації механізму управління податковими джерелами наповнення місцевих бюджетів пропонуємо:

- залишити у складі доходів: податок з доходів фізичних осіб, плату за землю, єдиний податок, податок на прибуток підприємств, збір за місця для паркування; змінити підходи до адміністрування ФСП;

- вилучити зі складу доходів місцевих бюджетів: збір за першу реєстрацію транспортних засобів та повернути до структури доходів податок з власників транспортних засобів, який має стати якісним власним джерелом фінансування дорожнього господарства на місцевому рівні.

Таблиця 3

Характеристика структури доходів місцевих бюджетів Запорізької області відповідно до їх групування

Групування доходів	Характеристика складу
I	Найкращі з точки зору управління та значення для бюджету доходи. Не потребують значних затрат та зусиль на управління, планування, мобілізацію та контроль, а також мають істотне фіскальне значення. Бюджет, у якому більшість джерел перебувають і діапазоні $[0,5;1]$, можна вважати умовно ідеальним.
II	Забезпечують досить високі надходження до бюджету, проте управління ними складніше, ніж доходами груп I,III. Труднощі можуть виникати на певному етапі управління, планування чи мобілізації, або ж на всіх його етапах одночасно. Їх доцільно залишити в бюджеті через їх фіскальне значення при цьому потрібно приділяти їм більшу увагу на етапі контролю.
III	Прості в управлінні, але не мають істотного фіскального значення для бюджету. Якщо за певних умов їх фіскальне значення знизиться, або ж ускладниться управління ними, тобто дохід перетне певну граничну межу, такі доходи доцільно було б вилучити зі структури доходів бюджету, щоб не обтяжувати його дрібними доходами.
IV	Цю групу доцільно би було вилучити зі структури доходів бюджету, оскільки доходи, що потрапили до цієї групи, є досить затратними в управлінні, практично не мають фіскального значення для бюджету. За відсутності можливості перемістити окреме джерело в інші групи, оптимальним варіантом є вилучення їх зі структури бюджету.

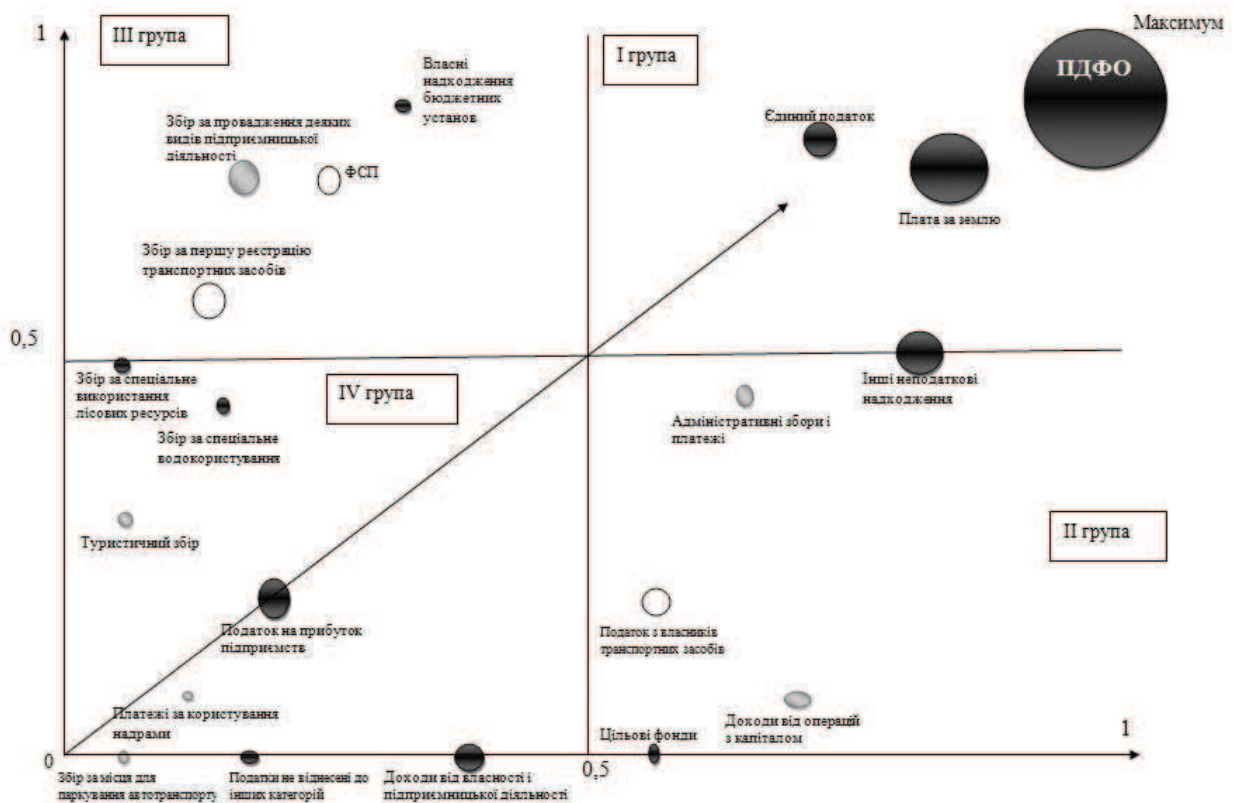


Рис.1. Розподіл доходів бюджету залежно від складності управління ними та значення для бюджетів Запорізької області

Узагальнення підходів до оптимізації механізму управління податковими джерелами наповнення місцевих бюджетів

Надходження	Напрями оптимізації
ПДФО	<ol style="list-style-type: none"> 1. Залишити у структурі доходів. 2. Збільшити нормативи відрахувань до бюджетів місцевого самоврядування до 50% (сьогодні 25%). 3. Підвищити контроль за сплатою заробітної плати в конвертах. 4. Врегулювати земельні відносини в частині сплати податку з орендної плати земельних паїв.
Плата за землею	<ol style="list-style-type: none"> 1. Залишити в структурі місцевих бюджетів. 2. Забезпечити єдині підходи при встановленні ставок орендної плати на земельну ділянку сільськогосподарського призначення. 3. Провести інвентаризацію стану розрахунку з орендарями земельних ділянок. 4. Внести відповідні зміни до договорів оренди землі в частині підвищення орендних ставок.
Єдиний податок	<ol style="list-style-type: none"> 1. Залишити у структурі доходів місцевих бюджетів. 2. Спростити процедуру ведення малого та середнього бізнесу. 3. Збільшити стимули до активізації та легалізації ведення малого та середнього бізнесу.
Податок на прибуток підприємств	<ol style="list-style-type: none"> 1. Залишити в структурі місцевих бюджетів за умови зарахування частини податку від підприємств не комунальної форми власності. 2. Спрямувати надходження від податку до бюджету розвитку.
Збір за провадження деяких видів підприємницької діяльності	Доцільно вилучити зі складу місцевих бюджетів, однак, за умови активізації та легалізації підприємницької діяльності, може бути істотним джерелом доходу.
ФСП	Доцільно вилучити зі структури доходів місцевих бюджетів з позиції низького фіскального значення для бюджетів (або переглянути механізм адміністрування).
Податок з власників транспортних засобів	Доцільно повернути до складу доходів місцевих бюджетів, оскільки він був би якісним власним джерелом фінансування дорожнього господарства на місцевому рівні
Збір за першу реєстрацію транспортних засобів	Доцільно вилучити зі складу доходів місцевих бюджетів через його незначний обсяг надходження до бюджету
Збір за місця для паркування транспортних засобів	<ol style="list-style-type: none"> 1. Залишити у структурі доходів місцевих бюджетів. 2. У разі застосування іноземного досвіду в частині адміністрування збору за місця для паркування транспортних засобів, призведе не тільки до збільшення надходжень від даного збору, а позитивно вплине на розвиток інфраструктури та малого бізнесу в регіонах

Висновки. Таким чином, запропоновані підходи до оптимізації процесу управління податковими джерелами наповнення місцевих бюджетів дозволять вирішити проблему незацікавленості місцевих органів влади у

сфері наповнення місцевих бюджетів, впровадження дієвої трансфертної політики, яка б стимулювала надходження до бюджетів місцевого самоврядування.

Список літератури.

1. Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 № 2456-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: // <http://www.rada.gov.ua>
2. Податковий кодекс України / Верховна Рада України – К.: ДП „ІВЦ ДПА України”, 2010. – 336 с.
3. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям Податкового кодексу України: закон України від 02.12.2010 № 2756-VI / Верховна Рада України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2756-17>
4. Старостенко Н.В. Методологія формування міжбюджетних трансфертів / Н. В. Старостенко // Фінанси України. – 2005. – С. 39 – 44.
5. Тимченко О. М. Оптимізація структури доходів бюджету: застосування рейтингової оцінки / О. М. Тимченко, Ю. В. Сибірянська // Фінанси України. – 2008. – № 7. – С. 17– 27.