

УДК 352.07

УДОСКОНАЛЕННЯ РЕСУРСНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ: ПОДАТКОВІ АСПЕКТИ

Мирослав ТРЕЦОВ,

кандидат економічних наук,

здобувач наукового ступеня доктора наук з державного управління кафедри економіки та регіональної економічної політики

Дніпропетровського регіонального інституту державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України

АНОТАЦІЯ

У статті досліджуються особливості управління ресурсним забезпеченням місцевих бюджетів у податковій сфері. Розглядаються окремі аспекти фіскального впливу органів місцевого самоврядування на ресурсну базу місцевих бюджетів в умовах децентралізації. Сформульовано принципи «ідеального податку», на основі яких повинно здійснюватися управління податками на місцевому рівні. Розкрито методологію управління фіскальними ризиками в ресурсному забезпеченні місцевих бюджетів із відповідним переліком методів та інструментів. Запропоновані заходи щодо вдосконалення адміністрування податку на доходи фізичних осіб і податку на нерухоме майно, зокрема, шляхом зміни методики розрахунку бази оподаткування. Обгрунтовано, що в разі здійснення локального бюджетного вибору важливо збалансувати інтереси членів територіальних громад, політичних і громадських організацій та органів місцевого самоврядування, територіальна громада, членів територіальних громад, політичних і громадських організацій та органів місцевого самоврядування, територіальна громада, податки, фіскальні ризики, податок на доходи фізичних осіб, податок на нерухоме майно.

Ключові слова: місцеві бюджети, ресурсне забезпечення, органи місцевого самоврядування, територіальна громада, податки, фіскальні ризики, податок на доходи фізичних осіб, податок на нерухоме майно.

IMPROVING LOCAL BUDGETS RESOURCING: TAXATION ASPECTS

Myroslav TRESHCHOV,

PhD in Economics, Doctorate Candidate, Economy and Regional Policy Department
of Dnipropetrovsk regional institute of public administration
of the National Academy for Public Administration under the President of Ukraine

SUMMARY

In the article the features of local budgets resourcing management in the tax sphere are investigated. Some aspects of the fiscal impact of local self-governments on the resource base of local budgets under decentralization are considered. The principles of the "perfect tax" are formulated. These principles are the basis of tax administration at the local level. The methodology of fiscal risks management in the local budgets resourcing is disclosed. The appropriate list of methods and tools is determined. Measures to improve the administration of personal income tax and real estate tax are proposed, in particular by changing the methodology for calculating the tax base. It is grounded that in realizing the local budget choice it is important to balance the interests of members of territorial communities, political and public organizations and local self-governments.

Key words: local budgets, resource support, local self-governments, territorial community, taxes, fiscal risks, personal income tax, real estate tax.

Постановка проблеми. Із впровадженням реформи місцевого самоврядування на засадах децентралізації влади в Україні, спрямованої на посилення фінансової незалежності місцевих бюджетів, фіскальна складова в управлінні ресурсним забезпеченням місцевих бюджетів потребує посилення уваги, оновлення її теоретичного та практичного підґрунтя. Із реалізацією заходів щодо бюджетної децентралізації підвищилася роль органів місцевого самоврядування в забезпеченні місцевої фіскальної політики з метою стабілізації локальної економічної активності в короткостроковій перспективі й сприяння економічному зростанню в довгостроковій перспективі.

Актуальність теми дослідження. Податкова система України орієнтована здебільшого на фіскальну функцію без надання належної уваги регулюючій, що негативно впливає на економічну активність, а отже, і на сповільнення темпів економічного зростання, що свідчить про необхідність змін у податковому регулюванні. Напрямок змін повинен відбуватися з дотриманням принципів економічної ефективності, адміністративної простоти, гнучкості, політичної відповідальності та справедливості, що забез-

печить збільшення надходжень до бюджетів усіх рівнів, зокрема і внаслідок виведення економіки з тіні [6, с. 130]. До стратегічних завдань реформування податкової системи України належать такі напрями, як: гармонізація податкового законодавства із законодавством ЄС; забезпечення рівних умов конкуренції в економіці України; зменшення глибини соціальної нерівності [6, с. 134–135]; оптимізація пропорцій у процесі розподілу і перерозподілу ВВП; визначення оптимального співвідношення між ліберальними ринковими та державними методами податкового регулювання економіки; формування нового інституціонального середовища оподаткування [3]; розробка незалежних макроекономічних і бюджетних прогнозів, у тому числі, оцінювання вартості нових політичних ініціатив; визначення оптимальних варіантів бюджетно-податкової політики [11, с. 15]. Формування елементів оптимальної податкової політики виступає одним з основних чинників покращення результатів структурної перебудови місцевої економіки та покращення ресурсного забезпечення місцевих бюджетів.

Стан дослідження. «Ресурсне забезпечення місцевих бюджетів» як окрема теоретична категорія досі окремо

не розглядалася як в галузі державного управління, так і економіки. Вже більше 10 років в українському науковому просторі досліджується питання управління місцевими бюджетами. До того ж одні вчені вивчають це питання як складову системи місцевих фінансів, зокрема, такі вітчизняні економісти, як: В. Базилевич, О. Василук, О. Кириленко, О. Кравченко, П. Круци, О. Сунцова, В. Федосов, С. Юрій та ін. Їхні основні дослідження припадають на період 2000–2010 рр., тобто до початку децентралізаційних процесів із прийняттям Бюджетного кодексу України в новій редакції та Податкового кодексу України. Значна увага ними приділяється ролі Державної казначейської служби України та її територіальних підрозділів в ефективності управління бюджетними коштами. Водночас у деякій мірі збільшується роль органів місцевого самоврядування в цьому процесі та пошук джерел наповнення бюджетів.

Інша група вчених – Л. Кондусова, І. Нескородєва, І. Алексєнко, О. Жихор, А. Пелехатий – розглядала у своїх напрацюваннях управління фінансовими ресурсами місцевих бюджетів як найбільш ліквідний вид ресурсу. Фінансові ресурси є фактично кінцевим результатом управління, що залишає поза увагою такі стратегічно важливі об'єкти управління, як ресурсний потенціал території та ресурси у множині їх видів.

Т. Крушельницька, Ю. Ганущак, С. Лекарь, І. Луніна, Ц. Огонь, Л. Олійник, В. Суторміна, В. Андрущенко, Л. Трофімова, Г. Білецька, М. Кармаліта, М. Куд, В. Ільяшенко, П. Мельник, З. Варналій та ін. акцентують увагу на податкових надходженнях місцевих бюджетів. Погоджуючись із науковцями щодо важливості цього виду бюджетних ресурсу, зазначаємо, що поза увагою залишаються інші джерела доходів (неподаткові, від операцій з капіталом, цільові фонди, трансферти з державного бюджету та місцевих бюджетів інших рівнів), що в умовах децентралізації суттєво звужує погляд органів місцевого самоврядування на ресурсний потенціал території та можливості покращення ресурсного забезпечення місцевих бюджетів.

Метою статті та завданням статті є розкриття основних напрямків удосконалення ресурсного забезпечення місцевих бюджетів у податковій сфері.

Виклад основного матеріалу. Процес формування доходів місцевих бюджетів теоретично можна розподілити на два етапи: етап локального бюджетного вибору та етап практичної його реалізації [4]. На етапі локального бюджетного вибору проводиться аналіз можливостей та перспектив діяльності суб'єктів учасників суспільного вибору (індивідів, громадських організацій, партій) та прийнятих рішень, а також проводиться аналіз і оцінка альтернатив-об'єктів, з яких робиться вибір.

Критеріями оптимальності податкової політики є забезпечення акумулювання достатніх фінансових ресурсів з одного боку, забезпечення зростання доходів суб'єктів економічної діяльності (доходів домогосподарств та розміру прибутків підприємств), що є чинником розширення бази оподаткування – з другого, укріплення ринкових механізмів саморегуляції та зменшення державного впливу на розвиток економічної системи – з третього [1, с. 149].

Група вітчизняних науковців (Г. Білецька, М. Кармаліта, М. Куд, В. Ільяшенко, Л. Трофімова та ін.) зазначають, що аби досягти максимального рівня ефективності податкової політики, необхідно, насамперед: запровадити довіру суспільства та платників податків (тобто переконалами громадян у тому, що сплата податків є конституційним та громадським обов'язком, турботою про пенсіонерів та наступні покоління, ознакою цивілізованості суспільства); створити високопрофесійну автоматизовану податкову службу; досягнути вдосконалення і прийняття прозорих

та зрозумілих нормативно-правових актів, які відповідають вимогам ЄС, і процедур податкового адміністрування; запровадити механізм постійного скорочення податкового тягаря; підвищити податкову культуру платників податків; удосконалити кадрову політику та систему оплати праці працівників податкових органів; автоматизувати всі процеси адміністрування податків; створити єдину, високопрофесійну, етичну команду [2, с. 143].

Своєю чергою, Т. Крушельницька доцільно порушує питання податково-бюджетної консолідації. На перший погляд, розгляд консолідації здається амбівалентним на тлі впровадження бюджетної децентралізації, але консолідація фінансових інтересів і фіскальних прав та повноважень держави в цілому, місцевих владних органів і територіальних громад (особливо в частині міжбюджетних відносин) сприятиме гармонізації відносин місцевої влади і громадян (у сфері податкових відносин, у тому числі шляхом надання податкам відплатного характеру) і забезпечить потужний податковий потік [7, с. 132]. У контексті зміцнення фінансово-економічної самостійності територіальних громад науковець пропонує розглядати податки не лише у фіскальному аспекті (бухгалтерсько: «наповнити бюджет за всяку ціну»), а ще і як доходи бюджету, що є головним джерелом побудови суспільства добробуту, основою зародження і формування збалансованих суспільно-економічних відносин нового зразка [7, с. 133].

Враховуючи досвід найбільш розвинених країн світу, доцільно надати місцевому самоврядуванню в Україні вищу бюджетну самостійність, а особливо – податковій сфері. Податкова самостійність сприяє підвищенню рівня відповідальності органів місцевого самоврядування за ухвалені управлінські рішення, адже зростання податкового навантаження призводить не лише до збільшення видаткової частини місцевих бюджетів, а й до необхідності обґрунтовувати доцільність та ефективність реалізації тих чи інших бюджетних програм за рахунок додаткового залучення ресурсів до бюджету. Крім того, незаперечним є факт, що для органів місцевого самоврядування простіше обґрунтувати встановлення певних податків у конкретних розмірах, які необхідні на фінансування потреб чи проєктів територіальних громад. У свою чергу, мешканцям багатого простіше контролювати дії органів місцевого самоврядування, ніж центральних органів влади.

Правила і процедури, за якими повинно відбуватися прийняття фіскальних рішень, характеризують повноваження органів місцевого самоврядування у сфері не лише оподаткування, а й залучення інших джерел до дохідної частини місцевих бюджетів, в тому числі трансфертів з державного бюджету та інших бюджетів місцевого самоврядування, кредитування бюджету. Фактично органи місцевого самоврядування мають визначити рівень оподаткування членів територіальних громад та суб'єктів господарювання відповідно до обраного переліку та якості надання мешканцям публічних послуг.

Умовою оптимальності вибору фіскальної політики органами місцевого самоврядування є надання їм широкіх повноважень у сфері мобілізації доходів до місцевих бюджетів. Під час здійснення локального бюджетного вибору важливо збалансувати інтереси мешканців територіальних громад в одержанні публічних послуг, політичних і громадських організацій щодо реалізації їх локальних цілей, платників податків щодо рівня оподаткування та органів місцевого самоврядування щодо виконання ними адміністративно-управлінських функцій. Місцева фіскальна політика має сприяти не лише задоволенню потреб населення, а й забезпечувати розвиток підприємницького середовища, збільшувати прибутки господарюючих суб'єктів, покращувати рівень добробуту найманих

До заходів щодо удосконалення адміністрування податок на доходи фізичних осіб в Україні відносимо такі:

- зміна системи розрахунку бази оподаткування шляхом зменшення обсягу отриманих доходів на обсяг видатків, які здійснено з метою одержання доходів;
- запровадження загальнообов'язкового декларування доходів громадянами;
- сплата податку за місцем реєстрації (проживання) громадянами, а не суб'єктами господарювання – працедавцями за своєю юридичною адресою;
- зарахування податку на доходи фізичних осіб з земельної ділянки за земельні частки (паї) за розташуванням бюджету за податковою адресою орендаря (за В. Мамонова [10, с. 69]);

– закріплення на законодавчому рівні права органів місцевого самоврядування самостійно визначати ставки податку на своїй території;

– внести зміни до порядку розрахунку і компенсації нестачі доходів місцевих бюджетів у частині мінімізації практики вилучення коштів місцевих бюджетів до дохідної частини державного бюджету;

– дозволити, як пропонує Т. Крушельницька [8, с. 35], платникам податків (на загальних підставах) використовувати прибуток, що залишається у його розпорядженні (після сплати податку на прибуток), для забезпечення економічного стимулювання суб'єктів підприємницької діяльності до законної діяльності й запобігання незаконному обігу коштів. Ці кошти можуть бути використані для заохочення персоналу, мотивації підприємницької діяльності й інших потреб у формі, що самостійно обрана підприємством.

Інший перспективний податок в ресурсній базі місцевих бюджетів – податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки. До основних завдань, які повинні бути досягнуті під час оподаткування нерухомості, належать:

– забезпечення надходження належного фінансового ресурсу до дохідної частини місцевих бюджетів на стабільній основі, що задовольнить потребу територіальних громад в коштах на виконання заходів, спрямованих на соціально-економічний розвиток територій;

– посилення ролі майнового оподаткування в реалізації фіскальної політики, оподаткування «тіньових» доходів;

– поліпшення рівня ефективності використання нерухомого майна, «формування» його ефективного власника;

– створення передумов стабільного, ефективного і довгострокового володіння нерухомим майном, усунення спекулятивного обороту нерухомості.

Варто відмовитись від застосування інвентаризаційної вартості нерухомого майна для цілей оподаткування, що здійснюється за методиками оцінки, які встановлені бюро технічної інвентаризації, оскільки вона не відображає ринкової вартості об'єктів оподаткування та вже зараз слугує підтурбом для мінімізації податкових зобов'язань в разі відчуження нерухомості, зокрема, з податку на доходи фізичних осіб, державного мита та по внесках до Пенсійного фонду. Методики інвентаризаційної оцінки в умовах розвитку ринкових відносин, коли на вартість об'єктів будівель та споруд переважно справляє вплив місце їх розташування, а не технічні характеристики, себе просто дискредитували. А інвентаризаційна вартість в разі відзняється від ринкової вартості.

Ринкова вартість нерухомості або її частина (альтернативний податок) прийнята за базу оподаткування в найбільш розвинених постіндустріальних країнах, зокрема в США, Канаді, Японії. Високий рівень якості адміністрування податку на нерухомість в цих країнах досягнуто за рахунок розробки та використання фіскального кадастру нерухомо-

сті, в якому об'єднано інформацію про земельні ділянки і розташовані на них об'єкти нерухомості, а також упровадження автоматизованої системи масової оцінки нерухомості для справедливої та ефективної оцінки групи об'єктів нерухомого майна, що належить до визначеної юрисдикції, для обчислення податку на нерухомість [5].

Використання масової оцінки нерухомості дозволяє зробити оподаткування нерухомості максимально справедливим з точки зору об'єктивного розподілу податкового навантаження в умовах перманентних змін на ринку нерухомості та в економіці країни. При цьому органи місцевого самоврядування під час складання проекту бюджету на наступний рік мають змогу встановити саме таку податкову ставку, яка необхідна для забезпечення потреб територіальної громади в коштах на здійснення відповідних видатків.

Важливим видом непрямих податків є специфічні акцизи, які регулюють кількісні параметри споживання визначеного кола товарів. Водночас регулююча роль акцизу належно не проявляється в Україні: підвищене оподаткування окремих видів товарів зумовило зростання тіньового обороту, ухиленню від оподаткування і, що найголовніше, – появу великої маси неякісної, підробленої продукції. Тут потрібні виважені заходи протекціоністського типу: жорсткий контроль за виробництвом та імпортом підказкових товарів, встановлення державної монополії на виготовлення окремих із них, підвищення відповідальності за ухиленню від оподаткування [9, с. 337].

Висновки. Зрештою, як свідчить українська практика, увагу слід приділити не виключно питанням адміністрування обов'язкових платежів, а роботі на перспективу – створення належної ресурсної бази, зокрема, шляхом моніторингу ринку і залучення інвестицій, розвитку підприємництва, створення сприятливого фіскального середовища, спрощення дозволивих процедур, розвитку місцевої інфраструктури, зокрема доріг, мереж водо-, тепло-, газо-, електропостачання і водовідведення, інформаційних мереж, об'єктів соціального та культурного призначення, вирішення питань забудови територій (виділення земельних ділянок, надання дозволів на будівництво, прийняття в експлуатацію будівель).

Лише за умови проведення рівноважної фіскальної політики можна забезпечити досягнення цілей соціально-економічного і культурного розвитку території. При цьому ефективність формування дохідної частини місцевих бюджетів залежить від таких ключових факторів, як галузева структура і рівень прибутковості регіональних економічних комплексів, ефективність використання земельних, трудових, фінансових та інших ресурсів території, стан промислової та соціальної інфраструктури.

Список використаної літератури:

1. Башнянин Г.І. Податкові інструменти регулювання та оптимізації структурних зрушень в інвестиційній діяльності / Г.І. Башнянин, О. Свинцов, Н. Скірка, П. Гаврилко // Науковий вісник НЛТУ України. – 2012. – Вип. 22.12. – С. 147–153.
2. Гармонізація податкового законодавства : українські реалії : [Монографія] / [Білецька Г.М., Кармаліта М.В., Куд.М.О. та ін.]. – К.: Алерга, 2012. – 222 с.
3. Дем'янишин В.Г. Формування і реалізація бюджетної доктрини України: автореф. дис. ... д-ра екон. наук : спец. 08.00.08 / В.Г. Дем'янишин ; Терноп. нац. екон. ун-т. – Т., 2010. – 36 с.
4. Дмитровська В.С. Теоретичні засади формування доходів місцевих бюджетів / В. Дмитровська // Фінанси та статистика. – 2013. – № 1 (63). – С. 349–353.
5. Эккерт Дж. Организация оценки и налогообложения недвижимности / Дж. Эккерт. – М.: РОО Академия оценки Стар Интер, 1997. – Т. 1. – 382 с.

6. Крайник О.П. Сучасний стан та перспективи удосконалення системи оподаткування в Україні / О.П. Крайник, Н. Процак // Ефективність державного управління. – 2013. – Вип. 36. – С. 129–136.
7. Крушельницька Т.А. Передумови створення фінансової основи самодостатніх територіальних громад / Т.А. Крушельницька // Аспекти публічного управління. – № 4/18. – 2015. – С. 129–140.
8. Крушельницька Т. Трансформація підходів до формування місцевих бюджетів в Україні в умовах прогнозованої економічної невизначеності / Т. Крушельницька // Збірник наукових праць Черкаського державного технологічного університету. Серія : «Економічні науки». – 2014. – Вип. 36 (2.1). – С. 31–37.
9. Лазур С.П. Реформування податкової системи в парадигмі сталого розвитку / С.П. Лазур // Ефективність державного управління. – 2013. – Вип. 34. – С. 333–339.
10. Мамонова В.В. Збалансування місцевих бюджетів в умовах фінансової децентралізації / В.В. Мамонова, О. Василюк // Актуальні проблеми державного управління. – № 1 (49). – 2016. – С. 68–73.

11. Уманський І.І. Стійкість державних фінансів в умовах євроінтеграційних процесів / І.І. Уманський // Фінанси України. – 2015. – № 1. – С. 9–28.

ДОВІДКА ПРО АВТОРА

Трещов Мирослав Миколайович – кандидат економічних наук, здобувач наукового ступеня доктора наук з державного управління кафедри економіки та регіональної економічної політики Дніпропетровського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України;

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Treshov Myroslav Mykolayovych – PhD in Economics, Doctorate Candidate, Economy and Regional Policy Department of Dnipropetrovsk regional institute of public administration of the National Academy for Public Administration under the President of Ukraine;

m_treshov@i.ua