

e-mail: shvalyuk.v@gmail.com

Швалюк В.В., головний державний інспектор відділу фінансування,
бухгалтерського обліку та звітності Головного управління ДФС
у Тернопільській обл.

ВДОСКОНАЛЕННЯ ПРОЦЕСУ МОБІЛІЗАЦІЇ ПОДАТКОВИХ НАДХОДЖЕНЬ ДО МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ

Shwaluk V.V., *State Government Inspector of Department of Finance,
Accounting and Reporting of the Main Department of DFS in Ternopil region*

IMPROVEMENT OF PROCESS OF MOBILIZATION OF TAX REVENUES TO LOCAL BUDGETS

Нагальною потребою сьогодення є зміцнення фінансових ресурсів бюджетів органів місцевого самоврядування. Місцевим бюджетам як основній фінансовій базі органів місцевого самоврядування належить особливе місце в бюджетній системі України, адже вони відіграють важливу роль у соціально-економічному розвитку території, адже саме за рахунок коштів зазначених бюджетів здійснюється фінансування закладів освіти, культури, охорони здоров'я населення, засобів масової інформації та різноманітних молодіжних програм, видатків на впорядкування населених пунктів. Питання оптимального формування доходів місцевих бюджетів набувають особливої актуальності в умовах запровадження нових норм бюджетного та податкового законодавства, які спрямовані на сприяння більш ефективного використання можливостей щодо наповнення місцевих бюджетів, розширення і зміцненню їх дохідної бази та підвищення фінансового забезпечення виконання власних і делегованих повноважень органами місцевого самоврядування. Більшість податків і зборів хоча і сплачується на регіональному рівні, але акумулюються на державному рівні, та завдяки перерозподільним процесам у вигляді дотацій та субвенцій частина з них повертається до місцевих бюджетів. Важливе місце у цьому процесі займає дослідження напрямів вдосконалення процесу мобілізації податкових надходжень як важливої складової доходів місцевих бюджетів.

Проблематиці формування дохідної частини місцевих бюджетів, в тому числі їх податкової складової, значну увагу в своїх працях приділили такі відомі вітчизняні науковці: М. Бутко, В. Дем'янишин, О. Кириленко,

А. Крисоватий, І. Луніна, С. Мельник, О. Піхоцька, І. Польська, С. Слухай, Л. Тарангул, С. Юрій та ін.

В умовах реформування бюджетного та податкового законодавства, проблема формування доходів місцевих бюджетів і виявлення резервів їх збільшення набувають особливої актуальності. Попри досягнутий за роки незалежності України прогрес в питанні забезпечення місцевих бюджетів достатніми фінансовими ресурсами, у багатьох адміністративно-територіальних одиницях вони все ще залишаються недостатніми. Нестабільність дохідної бази місцевих бюджетів, відсутність ефективного механізму міжрегіонального перерозподілу державних доходів, значні відмінності в рівні економічного розвитку регіонів, умовах життя в них потенційно ведуть до соціальних конфліктів і політичної нестабільності [5, с. 116].

Незважаючи на прийняття та введення в дію змін до Податкового кодексу, система акумулювання надходжень до місцевих бюджетів продовжує характеризуватися низьким рівнем частки власних доходів. У зв'язку з цим реальні фінансові можливості місцевих органів влади значно обмежені, що є негативним фактором демократичних перетворень в Україні.

Поки місцеві бюджети будуть формуватись переважно за рахунок загальнодержавних податків і зборів, немає об'єктивних підстав відокремлювати місцеві доходи від державних, розглядаючи їх як незалежні одне від одного поняття. Реалії сьогодення свідчать, що доходи місцевих бюджетів є однією із складових державних доходів. Такому висновку передують як економічні, так і правові підстави, а саме:

– види місцевих доходів, порядок формування доходної частини місцевого бюджету та її склад визначаються державою в Бюджетному кодексі України;

– доходи місцевого бюджету складають переважно надходження від загальнодержавних податків і зборів. Місцеві бюджети ж не мають власної фінансової бази, яка б дозволила органам місцевого самоврядування самостійно, без залучення загальнодержавних податків і зборів вирішувати в інтересах територіальної громади питання місцевого значення, адже безпосередньо держава бере участь у формуванні доходів бюджетів місцевого самоврядування і фінансово підтримує їх;

– місцеві податки і збори встановлюються виключно законом. Органи місцевого самоврядування відповідно до Конституції України можуть

встановити на своїй території тільки той податок чи збір, який вже до цього було встановлено законом;

– місцеві податки і збори є складовою податкової системи України і їх справляння здійснюється відповідно до загальних принципів оподаткування, єдиних для всієї системи оподаткування;

– органи місцевого самоврядування не наділені владними повноваженнями щодо контролю за сплатою податків, інших обов'язкових платежів та не є органами стягнення цих платежів, адже сплата місцевих податків і зборів забезпечується застосуванням примусової сили держави в особі уповноважених державою органів.

Для досягнення збалансованості бюджету, підвищення ефективності управління місцевими фінансами та збільшення частки податкових надходжень у місцевих бюджетах, необхідне не тільки чітке законодавче закріплення бюджетних повноважень і відповідальності влади різних рівнів при формуванні доходів, а й надання органам місцевої влади вагомих повноважень щодо самостійного встановлення місцевих податків, ставок, бази оподаткування та строків сплати до місцевих бюджетів, незалежно від центральних органів влади. Органи місцевого самоврядування повинні мати право самостійно запроваджувати на своїй території власні місцеві податки та збори, враховуючи специфіку території та наявні там потенційні об'єкти оподаткування [1].

Висловлюються різні пропозиції щодо вдосконалення процесу формування дохідної бази місцевих бюджетів. На думку М. Бутко і К. Білокура, стратегія держави у сфері фінансів вимагає змін з тим, щоб вони були орієнтовані на регіон, адже ринкова економіка вимагає суттєвого збільшення використання фінансових ресурсів на території їх створення [2, с. 29]. Це твердження фактично підтримують інші автори, які вважають за необхідне спрямовувати до місцевих бюджетів відрахування від тих податків і платежів, які надходять до державного бюджету з відповідної території у вигляді певного відсотка відрахувань від загальнодержавних податків, або зафіксувати стабільні частки різних рівнів влади (центральної, регіональної, місцевої) у розподілі загальнодержавних податків.

С. Слухай та Н. Здерка вважають, що податок з доходів фізичних осіб не має всіх характеристик, які б робили його придатним для ролі місцевого податку, однак на практиці часто виявляється, що закріплені за місцевою владою джерела доходу є недостатніми для фінансового забезпечення

їхнього функціонування, отже з метою покриття вертикального дисбалансу держава може передавати частину або всі надходження від цього податку до місцевих бюджетів [6, с. 18].

С. Мельник і С. Криниця пропонують зараховувати до місцевих бюджетів податок на додану вартість, оскільки він, на думку авторів, рівномірно розподіляється по території країни, є менш чутливим до коливань кон'юнктури, а його надходження прямо пов'язане з рівнем розвитку та результатами економічної діяльності в регіонах [3, с. 19].

Віддаючи належне науковим напрацюванням щодо цієї проблематики, зазначимо, що у цій сфері не знайшлося достатнього науково-теоретичного та методичного вирішення проблеми визначення оптимального механізму формування власної дохідної бази місцевих бюджетів, який базується на основі фіскальної автономії, якісного прогнозування доходів місцевих бюджетів, підвищення зацікавленості місцевих органів влади у нарощуванні власної дохідної бази.

З прийняттям змін до Податкового кодексу було скорочено перелік місцевих податків і зборів, але це відбулося за рахунок скасування податків та зборів із надто низькою або взагалі відсутньою фіскальною віддачею. Згідно Податкового кодексу, до складу місцевих податків і зборів передано податки, що належали до загальнодержавних, але згідно із Бюджетним кодексом та законами України про Державний бюджет на відповідні роки зараховувалися до суми доходів місцевих бюджетів (єдиний податок, збір за провадження деяких видів підприємницької діяльності). Податковий кодекс фактично відновив сплату готельного збору (скасованого з 01.01.2004 р.), об'єднавши його з курортним збором, та запровадивши справляння туристичного збору.

Важливим елементом місцевих податків і зборів, на нашу думку, повинен стати земельний податок, який відповідно до Бюджетного кодексу зараховується до доходів місцевих бюджетів.

З огляду на те, що чинна система місцевого оподаткування не забезпечує фінансової незалежності місцевого самоврядування, вітчизняна система місцевого оподаткування потребує подальшого реформування. Вважаємо, що найсуттєвішими вадами місцевого оподаткування, які потребують вирішення є:

– незначна фіскальна роль місцевих податків і зборів і, як наслідок низька їх питома вага в доходах місцевих бюджетів;

- відсутність самостійних прав у органів місцевого самоврядування щодо запровадження на своїй території власних податків і зборів;
- незацікавленість місцевих органів влади у додатковому залученні коштів від справляння місцевих податків і зборів;
- відсутність взаємозалежності між рівнем суспільних послуг, які надаються на певній території із податковими зусиллями населення;
- нерозвиненість податків, які відображають політику місцевих органів влади (екологічні податки, плата за певні послуги).

Реформуючи систему місцевого оподаткування, насамперед треба змінити ставлення до місцевих податків і зборів і не розглядати їх як другорядні в складі системи оподаткування, суттєво збільшити їхнє значення та роль у формуванні фінансових ресурсів місцевих бюджетів. А це можливо лише, якщо здійснити перегляд складу місцевих податків і зборів [4, с. 7].

Місцеві податки та збори повинні стати надійним інструментом регулювання економічного розвитку територій. Зокрема розширення переліку місцевих податків і зборів може проходити за рахунок запровадження податків із цільовим використанням одержаних коштів. Наприклад, збори на прибирання та освітлення вулиць, за збирання сміття, впорядкування парків, зон відпочинку, кладовищ тощо [7, с. 82].

За умов загрозливої екологічної ситуації в Україні корисними стануть місцеві екологічні податки, які доцільно стягувати за забруднення повітря, водоймищ, лісів та інших природних ресурсів, захоронення й утилізацію шкідливих відходів. Такі податки можуть стати дієвим інструментом у справі збереження та охорони довкілля та покращення екологічної ситуації в країні.

З метою збільшення доходної частини місцевих бюджетів пропонуємо:

- розширити права органів місцевого самоврядування у сфері місцевого оподаткування щодо права встановлювати місцеві податки та збори, а також їхні ставки, та надавати пільги згідно з переліком і в межах граничних розмірів, визначених чинним законодавством;
- необхідно замінити систему справляння податку на доходи фізичних осіб між окремими місцевими бюджетами, оскільки діюча система передбачає надходження цього податку до місцевих бюджетів за місцем роботи платника податку. Це свідчить про те, що до місцевих бюджетів не

надходить податок від тих громадян, основне місце роботи яких знаходиться за межами території стягнення цього податку;

– запровадити місцеві податки із чітким цільовим спрямуванням (збори на прибирання та освітлення вулиць, за збирання сміття, впорядкування парків, зон відпочинку, кладовищ), які б позитивно сприймалися населенням за рахунок прозорості і очевидної доцільності сплати таких податків.

Таким чином, в процесі реформування системи оподаткування в Україні необхідно докорінно змінити ставлення до місцевих податків та зборів, переглянути їх роль та значення у формуванні дохідної частини місцевих бюджетів. Органи місцевого самоврядування повинні мати право запроваджувати на своїй території власні податки і збори, а центральний уряд має лише контролювати загальний рівень податкового навантаження.

Вирішення цілого комплексу проблем стосовно формування фінансових ресурсів місцевих органів влади значною мірою визначило б розширення економічної та фінансової самостійності регіонів, тому що від того, наскільки фінансово мобільними є адміністративно-територіальні одиниці настільки стальною є держава в цілому.

Література:

1. Кириленко О.П. Органи місцевого самоврядування повинні мати право самостійно визначати ставки місцевих податків і зборів [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ukurier.gov.ua/uk/articles/olga-kirilenko-organi-miscevogo-samovryaduvannya-p/>.
2. Бутко М.П. Фінансові ресурси регіону в умовах ринкової трансформації / М.П. Бутко, К.О. Білокур // Фінанси України. – 2008. – №10. – С. 29–30
3. Мельник С.В. Про формування місцевих бюджетів / С.В. Мельник, С.М. Криниця // Економіка України. – 2009. – №1. – С. 17–23.
4. Піхоцька О.М. Місцеві податки і збори у забезпеченні фінансової самостійності органів місцевого самоврядування / О.М. Піхоцька // Фінанси України. – 2003. – №5. – С. 5–10.
5. Польська І.Е. Збільшення податкових надходжень як один із шляхів розвитку фінансової бази місцевих бюджетів / І.Е. Польська // Економічний простір. – 2009. – №23. – С. 116–124.
6. Слухай С.В. Формування доходів місцевих бюджетів в контексті трансформації податкової системи / С.В. Слухай, Н.Я. Здерка // Фінанси України. – 2006. – №5. – С. 12–21.
7. Сидор І.П. Власні і закріплені доходи місцевих бюджетів: проблеми формування та резерви зростання / І.П. Сидор // Вісник ТНЕУ. – 2014. – №3. – С. 75–87.