

Горин В.П.,
кандидат економічних наук, доцент,
доцент кафедри фінансів імені С.І. Юрія,
Тернопільський національний економічний університет

РЕЗЕРВИ ЗБІЛЬШЕННЯ ДОХОДІВ БЮДЖЕТІВ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В УМОВАХ РЕФОРМИ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

Горин В.П. Резерви збільшення доходів бюджетів територіальних громад в умовах реформи децентралізації. У статті розглянуто резерви збільшення власних доходів бюджетів територіальних громад. Охарактеризовано можливості нарощування доходів бюджетів територіальних громад від посилення контролю за незареєстрованою зайнятістю, легалізації підприємницької діяльності. Визначено фіскальні наслідки зміни підходів до оподаткування нерухомості. Детально розкрито резерви зростання доходів місцевих бюджетів від впорядкування практики передачі в оренду комунального майна. Особливу увагу приділено недолікам процедури розподілу інвестиційних субвенцій в Україні.

Ключові слова: податок на доходи фізичних осіб, комунальне майно, податок на нерухомість, доходи бюджету, територіальні громади.

Горин В.П. Резервы увеличения доходов бюджетов территориальных общин в условиях реформы децентрализации. В статье рассмотрены резервы увеличения собственных доходов бюджетов территориальных общин. Охарактеризованы возможности наращивания доходов бюджетов территориальных общин от усиления контроля незарегистрированной занятости, легализации предпринимательской деятельности. Определены фискальные последствия изменения подходов к налогообложению недвижимости. Подробно раскрыты резервы роста доходов местных бюджетов от совершенствования практики передачи в аренду коммунального имущества. Особое внимание уделено недостаткам процедуры распределения инвестиционных субвенций в Украине.

Ключевые слова: налог на доходы физических лиц, коммунальное имущество, налог на недвижимость, доходы бюджета, территориальные общины.

Horyn V.P. Reserves of increasing of local communities' budgets revenues in the decentralization reform conditions. The article reveals reserves for increasing the own revenues of local communities' budgets. The possibilities of increasing the local communities' budget revenues from strengthening control over unregistered employment, encouraging legalization of entrepreneurial activity are described. The fiscal consequences of changing the approaches to the real estate taxation are determined. Reserves of local communities' budgets revenues from the streamlining of communal property lease management are described in detail. Particular attention is paid to the disadvantages of the procedure for the distribution of investment subventions in Ukraine.

Key words: personal income tax, communal property, real estate tax, budget revenues, local communities.

Постановка проблеми. Утвердження місцевих бюджетів як ефективного інструмента управління економікою територіальних громад, фінансової основи для вирішення проблем місцевого значення та поліпшення життя людей є однією з найважливіших цілей реформи децентралізації. Побудова дієвої моделі формування та використання місцевих бюджетів вимагає теоретичного переосмислення та практичних розвідок фінансових ресурсів місцевого самоврядування, визначення їх ролі в досягненні балансу між зобов'язаннями та фінансовими можливостями держави. Тільки за умови створення міцного економічного підґрунтя та стабільності макроекономічного середовища в країні можна досягти стабільного нарощування фінансового потенціалу держави та органів місцевого самоврядування, забезпечити стійкий та тривалий приріст добробуту населення. Важливо, щоби фінансова політика уряду передбачала активне включення регіонів у процес економічних перетворень, впровадження успішних практик в усіх сферах суспільного життя. Реформа децентралізації має перед-

бачати реальне, а не декларативне підвищення рівня фінансової самостійності місцевого самоврядування, прозорості прийняття рішень, активне залучення громадськості до прийняття фінансових рішень. Попри наявність певних зрушень у цьому питанні за останні роки, невирішеними є проблеми невідповідності обсягів делегованих повноважень органів місцевого самоврядування переданим ресурсам, обмеженості бази формування власних доходів місцевих бюджетів, надмірної регламентації фінансових відносин на місцевому рівні з боку центрального уряду.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання формування та виконання місцевих бюджетів традиційно є одним з найбільш досліджуваних напрямів вітчизняної фінансової науки. Наукові праці з цієї проблематики належать таким відомим вченим, як О. Василик, В. Дем'янишин, Т. Єфименко, О. Кириленко, І. Луніна, К. Павлюк, С. Юрій, Б. Малиняк, З. Лободіна, І. Сидор. Серед зарубіжних вчених проблемні питання функціонування місцевих бюджетів

розглядали Р. Бірд, Л. Штейн, Л. Дробозіна, С. Ілмаз, Р. Масгрейв, Г. Поллак. Незважаючи на значну розробленість, вагома частина сучасних наукових досліджень має виключно теоретичний характер або присвячена аналізу динаміки мобілізації доходів місцевих бюджетів, тоді як резерви їх нарощування висвітлюються досить поверхнево. Проте успішність реформи децентралізації визначається тим, наскільки новоутворені громади можуть бути самодостатніми щодо формування власних доходів бюджету без огляду на допомогу державного бюджету. Отже, наукові дослідження, покликані вказати на наявні резерви збільшення власних доходів місцевих бюджетів, залишаються актуальними.

Формулювання цілей статті. Мета статті полягає в розкритті основних резервів нарощування власних доходів бюджетів територіальних громад в Україні в період проведення реформи децентралізації. З цією метою будуть оцінені можливості збільшення надходжень від податку на доходи фізичних осіб, оподаткування нерухомого майна, а також доходів від використання комунальної власності та з інших джерел.

Виклад основного матеріалу. Тривалий час найважливішою проблемою місцевих бюджетів був високий рівень їх дотаційності. До складу місцевих податків та зборів входили такі платежі, які априорі не могли забезпечити вагомий бюджетні доходи, а провідними джерелами наповнення місцевих бюджетів були відрахування від загальнодержавних податків та міжбюджетні трансферти. За цих обставин органи місцевого самоврядування залишались виконавцями рішень уряду та практично були позбавлені можливості приймати самостійні фінансові рішення. Бюджетна реформа 2015 року привела до підвищення самостійності органів місцевого самоврядування щодо формування та використання коштів місцевих бюджетів. Однак навіть після початку реформи частина територіальних громад продовжує відчувати значну залежність своїх фінансових можливостей від трансфертів з державного бюджету.

З огляду на структурні показники доходів місцевих бюджетів головні резерви їх нарощування криються у вдосконаленні практики справляння податку на доходи фізичних осіб. Звісно, щоби збільшити доходи бюджету від сплати податку в тривалому періоді, необхідна комплексна робота органів місцевої влади щодо стимулювання розвитку місцевої економіки, залучення інвестицій, підвищення рівня оплати праці в усіх галузях місцевої економіки. Однак до тактичних заходів, вжиття яких може збільшити доходи місцевого бюджету в короткостроковому періоді, на наш погляд, слід зараховувати протидію нелегальній праці та виплаті зарплат у «конвертах»; забезпечення реєстрації всіх суб'єктів господарювання, які провадять діяльність у територіальній громаді, як податкових агентів; розроблення системи стимулів для стимулювання реєстрації суб'єктів господарювання на території громади.

Задля протидії нелегальній зайнятості та виплаті заробітних плат у «конвертах» на рівні уряду України було передбачено низку вагомих штрафних санкцій для суб'єктів господарювання, які практикують найняття робочої сили без офіційного оформлення. На рівні громад перевіркою суб'єктів господарювання щодо виявлення фактів незадекларованої праці чи виплати зарплат у неповному обсязі мають право займатись інспектори

з праці разом з працівниками Державної служби зайнятості. Відповідно до Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України» від 6 грудня 2016 року № 1774-VIII [1] інспектори наділені широкими повноваженнями у здійсненні перевірок. Вони мають право в будь-який час проводити інспекцію об'єктів, у яких використовується наймана праця; ознайомлюватись з будь-якими документами суб'єкта господарювання, які стосуються оплати праці, оформлення трудових відносин; надсилати запити до державних органів задля отримання додаткової інформації; здійснювати опитування працівників та вимагати від керівництва підприємств усних та письмових пояснень. Перелік підстав для проведення перевірок інспектором праці передбачає звернення від цілої низки державних органів управління, скарги працюючих, профспілок тощо. Отже, інспектор з праці має широкий інструментарій для виявлення фактів приховування фонду оплати праці, відповідно, нарощування доходів місцевих бюджетів від ПДФО. Однак, попри вагомий переваги впровадження такої посади, інспекторів з праці сьогодні має тільки невелика частина територіальних громад, що зумовлює втрату ними потенційних надходжень.

Іншим резервом нарощування надходжень ПДФО до бюджетів конкретних громад є забезпечення реєстрації відокремлених підрозділів підприємств як податкових агентів. Нині звичною є практика, коли суб'єкти господарювання сплачують ПДФО за місцем знаходженням юридичної особи, а не за місцем розміщення відокремленого структурного підрозділу. Це веде до концентрації бюджетних надходжень в найбільших територіальних громадах (містах обласного значення), тоді як бюджети територіальних громад меншого рівня втрачають власні надходження. Така практика суперечить ч. 2 ст. 64 Бюджетного кодексу України, а також нормам Податкового кодексу, однак має непоодинокий характер. Органи місцевого самоврядування територіальних громад, які мають такі відокремлені підрозділи на своїй території, але не отримують від них надходжень до бюджету, через звернення до органів Державної фіскальної служби, а також позовну діяльність можуть забезпечити значне нарощування доходів бюджету від ПДФО.

Однак обмежитися тільки контрольно-адміністративними методами для збільшення надходжень місцевого бюджету від оподаткування доходів фізичних осіб недостатньо. Разом з каральними інструментами зниження рівня тінізації місцевої економіки органи місцевого самоврядування мають вживати заходів фіскального та нефіскального характеру для добровільного виведення суб'єктів господарювання з «тіні». На наш погляд, такі інструменти можуть бути вироблені в розрізі трьох груп:

- 1) фіскальні (податкові пільги, знижені ставки орендної плати на комунальне майно тощо);
- 2) маркетингові (проведення бізнес-форумів для підприємців, які працюють легально; сприяння просуванню їх продукції; проведення тренінгів з організації маркетингу, ведення бізнесу, дизайну тощо);
- 3) репутаційні (організація ради підприємців як дорадчого органу при місцевій раді; залучення підприємців до вироблення пріоритетів видатків з місцевого бюджету; оцінювання місцевих цільових програм чи проєктів в рамках конкурсу громадських ініціатив тощо).

Разом із заходами, вжиття яких може відбутись на місцевому рівні, резерви нарощування надходжень ПДФО до місцевих бюджетів потребують рішень з боку державної влади. На наш погляд, щодо соціальної справедливості є неприйнятним існування в Україні знижених ставок ПДФО на пасивні (отримані) доходи, зокрема доходи у вигляді дивідендів на акціонерний капітал, процентів по облігаціях, банківських внесків, тоді як трудові (зароблені) доходи оподатковуються за базовою ставкою податку. Отримання трудових доходів є наслідком докладання зусиль працюючого, тоді як пасивні доходи надходять як результат діяльності сторонніх осіб. На наш погляд, а також відповідно до зарубіжного досвіду, більш справедливим було б оподатковувати пасивні доходи за ставками дещо вищими за базову ставку податку, яка складає 18%. Конкретні параметри цих ставок мають бути визначені за результатами детальних обчислень. Однак завдяки підвищенню ставки на пасивні доходи місцеві бюджети можуть отримати значний обсяг додаткових надходжень.

Серед найважливіших джерел власних доходів місцевих бюджетів чільне місце належить податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки. Базою його розрахунку є площа нерухомості, натомість вартість житла чи комерційного об'єкта жодним чином не впливає на суму податкового платежу. Отже, сума податку до сплати для власника елітної нерухомості в престижному районі та власника «хрущовки» на околиці населеного пункту (за умови рівності площі) буде однаковою, що суперечить принципам справедливості оподаткування. Визначення неоподаткованої площі не вирішує цієї проблеми повністю, оскільки необ'єктивність такого підходу до розрахунку суми податку очевидна.

На наш погляд, не витримують критики аргументи про те, що використання вартості нерухомості як бази оподаткування може спричинити збільшення зловживань під час її оцінювання, адже це фактично є визнанням неспроможності органів влади належним чином організувати адміністрування податку. Більш того, в розвинутих країнах ЄС базою оподаткування податком на нерухоме майно є саме вартість об'єкта, а не його площа. Виходом з цієї проблеми може бути застосування підходу до встановлення ставок муніципального податку, який практикується у Великій Британії. За нього все нерухоме майно поділене на певні оціночні категорії залежно від його розташування, відповідно до чого розраховується базова сума податку. В Україні нерухоме майно також може бути поділене на кілька оціночних груп залежно від категорії населеного пункту, регіону, розташування об'єкта в центрі чи на околицях. Відповідно до цього мають бути встановлені граничні (мінімальні) показники вартості нерухомого майна, а ставка податку встановлюватиметься в процентах до його вартості. Таким чином, можна зменшити масштаби зловживань щодо об'єктивного оцінювання вартості нерухомості. Проте надходження від сплати податку за зміненою методикою, згідно з нашими оцінками, значно зростуть, а справедливість щодо оподаткування нерухомого майна підвищиться.

Підхід, що практикується в розвинутих зарубіжних країнах, доцільно також поширити на оподаткування спадщини. В Україні норми оподаткування спадку

є одними з найбільш ліберальних з країн Європи, оскільки до такого майна застосовується базова ставка ПДФО на рівні 18%, при цьому є значні пільги для родичів першої спорідненості. У західних країнах ставки податку на нерухоме майно зазвичай вищі, ніж ставки оподаткування доходів населення від трудової зайнятості. Наприклад, у Великобританії та Франції ставки податку на спадщину сягають 40% від його вартості, при цьому має місце неоподатковувана сума, яка час від часу переглядається. Аналогічний підхід може бути впроваджений в Україні, коли податкова пільга встановлена залежно не від ступеня спорідненості власника та спадкоємця, а від вартості об'єкта спадщини. Це дасть змогу захистити соціально вразливі категорії населення, однак залучить до оподаткування заможних громадян. При цьому важливо забезпечити об'єктивне оцінювання вартості об'єкта спадщини задля уникнення можливостей її заниження. Зробити це можна через впровадження конкурсного підходу до вибору оцінювача нерухомості, а також посилення його відповідальності за неправомірне оцінювання.

Разом зі вдосконаленням адміністрування наявних податків та зборів резерви нарощування доходів місцевих бюджетів можуть бути закладені також у зміні самого складу платежів, які зараховуються до них. При цьому новації мають як забезпечити приріст фінансового ресурсу територіальних громад, так і мотивувати органи місцевої влади до нарощування бюджетного потенціалу центрального уряду. Досягти цього можна за рахунок розширення переліку податків та зборів, надходження від яких розщеплюються між бюджетами різних рівнів, або встановлення місцевих аналогів загальнодержавних податків. Однак під час ухвалення такого рішення важливо не створити умови для дискримінації окремих регіонів, а також середовища для зловживань. Виходячи з цих міркувань, спірною вважаємо позицію З. Васильченко, яка пропонує диференціювати нормативи відрахувань від загальнодержавних податків залежно від рівня економічного розвитку регіонів (високий, низький, середній, спеціальний), що оцінюється на основі стандартів ООН [2]. Реалізація такої пропозиції не тільки невинновдано ускладнить процес адміністрування бюджетних доходів, але й створить умови для ухилення від сплати податків, посилення такого явища, як так звана податкова конкуренція між регіонами. Проте оригінальною є пропозиція С. Мельник та С. Криницькі, які вважають, що до місцевих бюджетів доречно було би зараховувати частину надходжень податку на додану вартість, адже він рівномірно розподіляється по території країни, його поступлення є менш чутливими до коливань економічної кон'юнктури, а також безпосередньо залежать від рівня економічного розвитку регіону (що є результатом роботи місцевої влади) [3, с. 19]. Практика зарахування до місцевих бюджетів частини надходжень від оподаткування доданої вартості існує в Німеччині та Австрії, тому пропозиція науковців має економічне підґрунтя. Втім, на наш погляд, розщеплення надходжень ПДВ, який вважають одним з найскладніших та кримінальніших податків, додатково ускладнить його адміністрування та буде стимулювати збільшення зловживань. Крім того, для ПДВ важко застосувати принцип зарахування за місцем походження, тому впровадження механізму розщеплення надходжень буде стимулювати

збільшення розриву в показниках бюджетного потенціалу між заможними та відсталими регіонами країни.

Резервом для наповнення місцевих бюджетів можна визначити також впорядкування практики розпорядження комунальним майном. Органи місцевої влади наділені повноваженнями передавати таке майно в оренду або на продаж. При цьому поширеними явищами є заниження ставок орендної плати та непрозора процедура вибору орендаря, що веде до значних бюджетних втрат. Так, звичною практикою для українських міст є передача комунального майна в користування з орендною платою в одну чи кілька гривень на рік, а також значний перелік пільгових категорій орендарів. Ще більш ганебною є практика передачі землі в населених пунктах в користування комунальним структурам, які в подальшому проводять її відчуження або віддають в управління комерційним підприємствам. Внаслідок цього органи місцевої влади не тільки обминають правило про конкурсний відбір орендаря, але й на законних підставах передають земельні ділянки «потрібним» компаніям. Через це місцеві бюджети втрачають значний обсяг доходів.

Основні резерви збільшення надходжень до місцевих бюджетів від оренди комунального майна залежать від вирішення таких проблем, як відсутність повної інформації про майно у власності територіальної громади, відсутність чіткого порядку передачі комунального майна в оренду, непрозора методика визначення орендної плати за комунальне майно, ймовірне заниження вартості об'єкта оренди під час його оцінювання.

Вирішити проблему відсутності повної інформації про комунальне майно може проведення його інвентаризації, на підставі чого можна сформувати реєстр об'єктів комунальної власності та земельних ділянок, які можуть бути передані в оренду чи продані на конкурсних засадах. У низці територіальних громад для підвищення ефективності контролю за рухом комунального майна впровадили відповідну геоінформаційну систему, яка передбачає цілий набір функціоналів, зокрема опції для обліку наявних об'єктів комунальної власності на електронній карті територіальної громади, аналізу та прогнозування надходжень від оренди цих об'єктів, аналізу ефективності використання землі та майна, просторового аналізу стану комунальної власності, ведення реєстру договорів оренди. У фінансово слабших територіальних громадах наслідком інвентаризації майна комунальної власності має стати розміщення відповідного реєстру на сайті територіальної громади з повним висвітленням інформації про строки оренди, розміри орендної плати та орендодавця. Такий підхід дасть змогу стримати тіньові операції із комунальним майном та зменшити зловживання в цій сфері.

Впровадження електронних сервісів для управління комунальним майном дає змогу вирішити іншу проблему, а саме низьку конкретність процедури вибору орендаря. В більшості громад відсутній затверджений Порядок передачі майна комунальної власності в оренду, нормативна база обмежена тільки положенням про визначення розміру орендної плати. Між тим прописані в такому Порядку правила проведення аукціону (конкурсу) за право оренди комунального майна дали б змогу підвищити як прозорість вибору орендаря, так і доходи бюджету від таких операцій. Суттєві можливості щодо цього відкриває електро-

нна система “Prozogo. Продажі”, яка дає змогу організувати онлайн-аукціон з визначення права на оренду комунального майна на конкурсних засадах.

Іншим проблемним моментом є поширення заниження експертної оцінки об'єктів комунальної власності в інтересах пов'язаних осіб. Внаслідок цього розміри орендної плати суттєво зменшуються. Вирішити цю проблему може впровадження конкурсної процедури вибору оцінювача майна через систему “Prozogo”, а також посилення його відповідальності за заниження реальної вартості об'єкта, який підлягає оренді. Водночас у положенні про передачу об'єктів комунальної власності в оренду доцільно передбачити норму про обов'язковість альтернативного оцінювання цього майна. В разі суттєвого відхилення показників вартості майна такі операції мають стати об'єктом уваги контролюючих органів. Це дасть змогу зменшити масштаби маніпуляцій з вартістю об'єктів, які передаються в оренду.

Проблемою, вирішення якої не лише забезпечить нарощування бюджетного потенціалу місцевого самоврядування, але й матиме вагомий соціальні наслідки, є обмеженість прав місцевої влади на введення штрафних санкцій та встановлення їх розмірів за такі девіантні дії громадян, як самовільне розмальовування будинків (графіті), засмічування недопалками, вигул собак. Тотальне поширення цих явищ є наслідком незначних розмірів штрафних санкцій за такі дії та відсутності контролю за їх вчиненням. Між тим у зарубіжних країнах такі правопорушення тягнуть накладання значних штрафних санкцій, які поповнюють місцеві бюджети. В Україні процедура введення штрафів складна, тому нерідко органи місцевої влади не мають бажання її реалізувати. У 2012 році в парламенті було зареєстровано законопроект про посилення відповідальності за забруднення будинків несанкціонованими написами та зображеннями [4]. Відповідно до положень цього документа штрафні санкції за нанесення графіті запропоновано встановити в розмірі 300–500 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян (5 100–8 500 грн.) або від 30 до 60 годин громадських робіт. Незважаючи на те, що ініціатива про посилення відповідальності громадян за девіантні дії такого характеру цілком раціональна, виникає питання про те, чому такі рішення мають прийматись на рівні законодавчого органу держави. На наш погляд, повноваження зі встановлення штрафних санкцій за порушення умов благоустрою логічно було би закріпити за органами місцевого самоврядування, які, власне, й ухвалюють правила благоустрою на території конкретної територіальної громади. В окремих громадах поряд із затвердженням таких правил було засновано інститут шерифа (контролера) з благоустрою з наданням йому повноважень щодо застосування штрафних санкцій. З огляду на успішність такої практики [5] вона може бути поширена на інші територіальні громади країни.

Проблемою формування фінансових ресурсів територіальних громад є також непрозора процедура розподілу субвенцій інвестиційного призначення. Якщо базові міжбюджетні трансферти (освітня, медична субвенції) розраховуються за чітко встановленими методиками, то питання розподілу обсягів субвенцій на соціально-економічний розвиток територій вирішується рішенням Кабінету Міністрів за зверненням депутатів.

Отже, формується середовище для політичної корупції через лобювання окремими депутатами виділення коштів на їх виборчі округи. Водночас невирішеними є проблеми відсутності об'єктивної методики для визначення потреби в бюджетних інвестиціях та доцільності їх здійснення, майже повної відсутності громадського контролю громадськості за наданням бюджетних субвенцій інвестиційного характеру. Розроблення прозорих процедур планування, оцінювання та розподілу інвестиційних субвенцій в розрізі регіонів, усунення практики лобювання депутатами виділення коштів на окремі виборчі округи дасть змогу підвищити ефективність та раціональність використання коштів бюджету, сприятиме зміцненню фінансової незалежності місцевого самоврядування.

Висновки. Підсумовуючи вищенаведене, можемо констатувати, що територіальні громади володіють значним потенціалом нарощування власних доходів міс-

цевих бюджетів. Однак його трансформація в реальні надходження до бюджетів можлива лише за умови прийняття рішень, які можуть бути неоднозначно сприйняті частиною вітчизняного політикуму, бізнес-середовища та представників органів влади. Посилення контролю за нелегальною діяльністю бізнес-структур та неофіційною зайнятістю населення, відновлення соціальної справедливості в оподаткуванні майна та спадщини, запровадження прозорих механізмів оцінювання вартості комунального майна та конкурентних процедур його передачі в оренду здатні не тільки суттєво приростити фінансову базу місцевого самоврядування, але й мати позитивне сприйняття в суспільстві. Перспективою подальших наукових досліджень у цьому ракурсі є перехід від теоретичних конструкцій до практичних розрахунків можливого ефекту та ризиків від впровадження дій, покликаних задіяти резерви мобілізації власних доходів територіальних громад.

Список використаних джерел:

1. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України: Закон України від 6 грудня 2016 року № 1774-VIII. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1774-19>.
2. Васильченко З. Доходи бюджету в системі управління економікою. Фінанси України. 2004. № 6. С. 25–32.
3. Мельник С., Криниця С. Про формування місцевих бюджетів. Економіка України. 2009. № 1. С. 17–23.
4. Габдрахімов Д. Парламенту пропонують штрафувати нелегальних гранітників. URL: <https://www.unn.com.ua/uk/news/688297-parlamentu-proponuyut-shtrafuvati-nelegalnih-granitnikov>.
5. Шериф з благоустрою працює у Широківській ОТГ. URL: <https://www.auc.org.ua/uspiky/sheryf-z-blagoustroyu-prasyuye-u-shyrovivskiy-otg>.