

Богач Юлія Григорівна
студентка гр. ФФМ-21, ФФО, ЗУНУ, м. Тернопіль
Науковий керівник: к. е. н., доцент Коломийчук Н. М.

ПРІОРИТЕТИ ВДОСКОНАЛЕННЯ БЮДЖЕТНОЇ ПОЛІТИКИ ФОРМУВАННЯ ДОХОДІВ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ

Одним із ключових завдань реформи децентралізації є зміцнення ролі місцевих бюджетів як дієвого інструменту впливу на соціально-економічний розвиток територіальних громад, вирішення місцевих проблем та підвищення рівня життя населення. Проведення ефективної бюджетної політики органів місцевої влади у розрізі усіх її складових вимагає наповнення новим змістом теоретичних засад функціонування місцевих бюджетів в умовах децентралізації та утвердження ринкових умов господарювання, забезпечення збалансування інтересів усіх сторін суспільного діалогу при виробленні практичних рішень щодо формування і використання бюджетних ресурсів.

Забезпечення стабільного розвитку територіальних громад передусім потребує зміцнення фінансової основи діяльності органів місцевої влади. При цьому важливо, щоб нарощування ресурсів місцевого самоврядування було досягнуте не за рахунок збільшення масштабів перерозподілу міжбюджетних трансфертів та підвищення фінансової залежності місцевих бюджетів. В основу такого зростання має бути покладене задіяння внутрішніх резервів збільшення власних доходів місцевих бюджетів, що наповнюватиме поняття фінансової самостійності місцевого самоврядування реальним змістом. Попри значні успіхи у царині формування власних доходів місцевих бюджетів, проблема нестачі бюджетних ресурсів на місцевому рівні не втрачає актуальності, як і питання обмеженості можливостей органів місцевого самоврядування у реалізації власної бюджетної політики у сфері доходів бюджету.

Проведений аналіз засвідчив, що провідним джерелом доходів місцевих бюджетів від оподаткування є ПДФО, тому основні зусилля щодо підвищення ефективності бюджетної політики у царині бюджетних доходів мають бути спрямованими на вдосконалення його адміністрування та залучення резервів нарощування його сплати. У науковій літературі представлені значний масив публікацій, які містять рекомендації щодо вдосконалення оподаткування практики доходів населення в Україні. Вони стосуються повернення до прогресії ставок податку залежно від розміру оподатковуваного доходу, чи вирівнювання податкового навантаження на трудові та інші доходи, підвищення ефективності застосування соціальної податкової пільги та ін. Незважаючи на раціональність значної частини таких пропозицій, вони належать до компетенції центральних органів влади, а тому їх реалізація зусиллями органу місцевої влади неможлива. Між тим, органи місцевого самоврядування можуть вживати заходів для того, щоб вплинути на ефективність адміністрування податку, розширення бази його застосування, що матиме позитивний вплив на доходи місцевого бюджету.

Окреслюючи резерви нарощування надходжень від ПДФО, які можуть бути об'єктом уваги з боку органів місцевої влади, то їх доцільно розмежувати на стратегічні й тактичні. Стратегічний резерв збільшення надходжень ПДФО передбачає реалізацію комплексу заходів щодо сприяння розвитку місцевої економіки, збільшенню рівня оплати праці, залучення інвестицій, розвиток фінансового інвестування та ін. Завдяки цьому можна досягти стійкого росту реальних доходів населення, а отже збільшення бази оподаткування. Натомість, тактичні резерви зростання фіскальної віддачі ПДФО для місцевих бюджетів пов'язані із сприянням діяльності контролюючих органів, які слідкують за дотриманням законодавства про працю та протидіють поширеним у вітчизняній економіці явищам неофіційної трудової діяльності, виплати заробітної плати у «конверті» чи роботи за схемами цивільно-правових договорів з метою зниження фіскальних зобов'язань.

Наведені рекомендації щодо залучення резервів зростання надходжень від ПДФО, за підходом С. Тажетдинова, мають інтенсивний характер. На його думку, інтенсивний підхід спостерігається тоді, коли збільшення податкових надходжень досягнуте за рахунок стимулювання розвитку місцевого бізнесу, підвищення бізнес-активності у територіальній громаді. Натомість, іншим способом досягти фіскального ефекту є «переманювання» до громади суб'єктів господарювання з інших громад та регіонів країни, що забезпечує екстенсивне (механічне) розширення кількості платників податків, а отже збільшення обсягу доходів місцевого бюджету [3, с. 20]. У першому випадку, як вважає вчений, органи влади мають забезпечити зменшення бюрократичних бар'єрів для започаткування бізнесу, розвиток транспортної та ринкової інфраструктури. Для створення умов до застосування екстенсивного способу нарощування податкових надходжень необхідним є створення більш сприятливого ділового клімату, ніж в громадах-суперниках, в тому числі через надання податкових пільг, більш зрозумілих правил функціонування бізнес-структур. Разом з тим, такий підхід до розширення бази оподаткування потенційно конфліктний, оскільки може генерувати напруженість між суміжними територіальними громадами, а також потребує ретельного обґрунтування щодо його економічної доцільності за схемою «вигоди – витрати» (потенційний приріст надходжень порівняно із обсягом бюджетних витрат від надання податкових преференцій).

Заслуговує на увагу ініціатива Асоціації міст України щодо перегляду норм щодо пропорцій розщеплення надходжень ПДФО між бюджетами різного рівня. За цими пропозиціями, визначеними проектами законів України від 15.02.2021 р. № 5066 «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо подальшого зміцнення фінансової спроможності громад» та від 04.03.2021 р. №5066-1 «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо збільшення відсотку зарахування податку на доходи фізичних осіб до бюджетів місцевого самоврядування» [1] підвищення питомої ваги зарахування ПДФО до бюджетів територіальних громад з 60% до 65% дасть можливість додатково мобілізувати до місцевих бюджетів у 2022 році 11,1 млрд грн. за оцінками фахівців Асоціації міст України, це дасть можливість

фінансового забезпечити приріст видатків, який місцеві бюджети отримали від передачі на місця повноважень щодо утримання закладів професійно-технічної освіти, фінансування соціальних гарантій та ін. Зважаючи на це, зусилля органів місцевого самоврядування мають полягати у всебічному лобюванні цієї ініціативи через представників територіальних громад у парламенті та органах державної виконавчої влади.

Нарощування бюджетних доходів органів місцевої влади потребує також підвищення фіскальної віддачі від місцевих податків та зборів, зокрема податку на майно. Проблеми функціонування цього податку можна розмежувати на такі, які піддаються впливу з точки зору органів місцевої влади й такі, що належать виключно до компетенції органів державної влади. Щодо проблем справляння податку на нерухоме майно, які піддаються впливу з боку органів місцевої влади, то вони полягають у недоліках обліку бази оподаткування. На сьогодні підставою для нарахування та сплати податку на нерухоме майно є наявність відповідних документів, які підтверджують право власності на об'єкт. Однак, у багатьох територіальних громадах з переважаючим сільським населенням значна частина власників об'єктів нерухомості не має актуалізованих документів на них, а тому з технічних причин не входять до кола платників податку. Проведення інвентаризації такої нерухомості, стимулювання її власників щодо належного оформлення документів може сприяти розширенню бази оподаткування податком на нерухоме майно. Для цього важливо проводити інформаційно-роз'яснювальну роботу щодо донесення до власників нерухомості ризиків відсутності актуалізованих документів на право власності та показувати зумовлені ними можливі втрати порівняно із обсягами податкового зобов'язання з податку на нерухомість. Крім цього, результатом інвентаризації нерухомості може стати виявлення «нічийних» об'єктів, які після проходження певної процедури можуть бути переведені у комунальну власність та стати джерелом генерування додаткових доходів бюджету.

Поряд із реалізацією заходів щодо вдосконалення політики формування податкових надходжень місцевих бюджетів, бюджетна політика органів місцевої влади щодо зміцнення дохідної бази власної діяльності має охоплювати також зусилля щодо нарощування неподаткових надходжень. Пропозиції щодо змін до складу податків та внесення новацій у їхні елементи мають до певної міри концептуальний характер, оскільки за винятком місцевих податків та зборів не належать до компетенції місцевого самоврядування. Натомість, збільшення доходів бюджету від використання комунального майна може бути досягнуте за рахунок дій власне органу місцевого самоврядування.

До повноважень місцевих органів влади належить право на передачу об'єктів комунальної власності в оренду, а також його продаж. Проте, умови та процедурні аспекти такої діяльності недостатньо регламентовані у правовому полі, що створює умови для поширення корупційних дій та зловживань щодо використання комунальної власності. Для багатьох територіальних громад характерні такі явища, як винятково ліберальні умови

передачі комунального майна в оренду, відчутність об'єктивних процедур відбору орендарів, а також широкий перелік тих установ та організацій, які мають певні преференції при виставленні об'єктів комунальної власності на здачу в оренду чи продаж. При цьому нерідко можна спостерігати конфлікт інтересів в операціях, пов'язаних передачею комунального майна в оренду, коли воно на пільгових умовах або безкоштовно передається у користування наближеним до владних інституцій комерційним структурам і є джерелом їхнього збагачення. Більш того, такі схеми передачі комунального майна у комерційне користування нерідко є першим кроком до його подальшої приватизації за тіньовими схемами. Для прикладу, в окремих територіальних громадах тримали застосування схеми, коли об'єкти комунальної власності невдовзі після їхньої передачі у користування створеним комунальним підприємствам відчужуються або відаються в суборенду іншим структурам, однак за реальну ринкову плату. Таким чином, місцевий бюджет втрачає значні обсяги доходів, які привласнюються наближеними до органів влади особами чи структурами.

Однією із бюджетовтратних реалій сьогодення є використання тіньових схем приватизації землі, яка належить територіальній громаді. Використання так званих «гаражних» («студентських») схем, коли орган місцевого самоврядування передає кільком фізичним особам – мешканцям територіальній громаді за їх зверненням земельні ділянки для будівництва гаражів чи ведення особистого підсобного господарства, однак у подальшому ці ділянки об'єднуються та проводиться зміна цільового призначення землі на житлове будівництво, за оцінками експертів, спричиняє втрати доходів місцевих бюджетів, які співмірні з їх інвестиційними бюджетами.

Вирішити проблему бюджетних втрат від застосування непрозорих схем використання комунального майна може запровадження у ці відносини принципу максимальної транспарентності. Зокрема, слід у правовому порядку передбачити використання виключно конкурентних процедур передачі комунального майна в оренду шляхом проведення відкритих конкурсів. При цьому важливо, щоб інформація про їхнє проведення була максимально доступною та поширювалась через усіх можливі канали комунікації. Іншим варіантом забезпечення високого рівня транспарентності конкурсних процедур передачі комунального майна в оренду є створення відповідної вкладки на веб-ресурсі органу місцевого самоврядування, де сконцентрована інформація про об'єкти, які уже передані в оренду, умови та строки закінчення оренди за цими договорами, а також об'єкти, які вакантні із зазначенням дати та умов проведення конкурсу за право взяття їх в оренду. Прецеденти створення таких сервісів окремими територіальними громадами є, тому варто масштабувати цей досвід по всій Україні.

Окремим моментом проведення конкурсних процедур передачі в оренду комунального майна має стати запровадження запобіжників, які унеможливають заниження розмірів орендної плати у випадку, коли учасниками конкурсу будуть структури, кінцевим бенефіціаром яких є одна особа. Таким чином, конкурс перетворюється на своєрідну «виставу»,

переможці якої наперед відомі. Для уникнення цього доцільно передбачити, що розміри орендної плати мають визначатись за процедурою, яка прописана у законодавстві щодо операцій трансфертного ціноутворення. Тобто, в основу визначення розмірів орендної плати мають бути покладені ринкові ціни на оренду нерухомого майна, які спостерігаються у даному населеному пункті чи в територіальній громаді. У випадку відсутності таких прикладів, необхідно орієнтуватись на вартість оренди у подібних територіальних громадах. Для певності, усі пропоновані новації можуть бути закріплені у відповідному Положенні про процедуру передачі об'єктів комунальної власності в оренду або їх продаж, прийнятому місцевою радою. Завдяки цим новаціям, на наш погляд, можна буде радикально зменшити масштаби зловживань з використанням комунальної власності та збільшити доходи місцевих бюджетів.

Важливою проблемою, яка знижує нахождение місцевих бюджетів є також відсутність повної інформації про належну органам місцевого самоврядування землю та комунальну власність. У багатьох територіальних громадах ніколи не проводилась інвентаризація комунальної власності чи землі, що може стати об'єктом відносин оренди або продажу, а також приносити дохід у вигляді плати за землю. Однак, за оцінками експертів земельного ринку, площа не облікованих земельних ресурсів, які перебувають у господарському обігу, однак виведені з під оподаткування, сягають 5 млн га. Із загального земельного банку нашої країни, придатного для господарювання, на рівні 41 млн га лише 26 млн га відображені у податковій звітності. Таким чином, понад третину загальної площі земель господарського використання в Україні виведені з-під оподаткування [2]. Таким чином, тільки проведення тотальної інвентаризації земельних ресурсів з метою подальшого оподаткування може збільшити надходження від земельного оподаткування більш, ніж на третину. В умовах запровадження ринку землі ці землі можуть бути оцінені та на умовах відкритих конкурсних процедур продані за ринковими цінами, що забезпечить надходження додаткових доходів за групою доходів від операцій з капіталом.

Окремої уваги потребує також практика використання лісових ресурсів. У часи планової економіки в Україні функціонувала ціла мережа радгоспів, тобто підприємств аграрної галузі, які перебували у державній власності. З переходом до ринку ці підприємства в більшості збанкрутували, тоді як лісові масиви, які перебували у їхньому користуванні (полезахисні лісосмуги) стали «нічийними». Ці лісові насадження виведені з офіційного господарського використання та не приносять жодної користі для територіальних громад. Більш того, у багатьох громадах ці лісові масиви використовуються комерційними структурами для отримання доходів, оминаючи сплату податкових зобов'язань. Проведення інвентаризації таких лісових ресурсів, введення їх до господарського обороту (через створення комунальних підприємств для їх експлуатації чи передачі на конкурсних умовах в управління) може забезпечити додатковий ресурс до місцевого бюджету, створити додаткові робочі місця. Додатковий ефект від таких заходів може

полягати у забезпеченні благоустрою цих територій, які без господарського використання можуть «здичавіти», а також поліпшенні стану довкілля.

Перспективним напрямом політики щодо формування доходів місцевого бюджету є активізація проектної діяльності, що передбачає залучення коштів суб'єктів господарювання, донорських організацій до реалізації важливих для територіальної громади проектів розвитку. На теперішній час в Україні діють низка програм фінансової підтримки розвитку територіальних громад, однак тільки невеликий сегмент органів місцевого самоврядування провадить реальну роботу щодо участі у цих програмах і залучення фінансових ресурсів. Основна причина такої ситуації полягає у відсутності у працівників апарату органів місцевого самоврядування необхідних знань та компетенцій, потрібних для розробки проектів розвитку та підготовки проектної документації для участі у конкурсах. Відповідно, більшість громад обмежуються участю у програмах надання субвенцій з Державного фонду регіонального розвитку та субвенцій на соціально-економічний розвиток окремих територій, де умови участі доволі формальні. Однак, в перспективі варто зосередити увагу на підвищенні рівня кваліфікації працівників апарату місцевих рад з підготовки проектів розвитку, які можуть брати участь у вітчизняних та міжнародних донорських програмах, що потенційно може стати вагомим резервом нарощування доходів місцевих бюджетів.

Список використаних джерел:

1. Зміцнення фінансової спроможності громад – пріоритет розвитку місцевих фінансів. URL: <https://auc.org.ua/novyna/zmicnennya-finansovoyi-spromozhnosti-gromad-priorytet-rozvytku-miscevyh-finansiv>.

2. Ландшафтний парк «Трахтемирів» – мішень для рейдерів землі, чи звичайний конфлікт інтересів? URL: <http://nikorupciji.org/2018/08/31/landshaftnyj-park-trahtemyriv-mishen-dlya-rejderiv-zemli-chy-zvyhajnyj-konflikt-interesiv/>.

3. Тажетдинов С. Р. Об увеличении доходов региональных бюджетов. *Финансы*. 2007. № 3. С. 19-21.