

Оксана Квасниця

к.е.н., доцент, доцент кафедри фінансів ім. С. І. Юрія,
Західноукраїнський національний університет, м. Тернопіль

Дарія Андросюк

студентка гр. ФФм-21,
Західноукраїнський національний університет, м. Тернопіль

Тарас Мудрий

аспірант кафедри фінансів ім. С. І. Юрія,
Західноукраїнський національний університет, м. Тернопіль

ПЕРСПЕКТИВИ ЗМІЦНЕННЯ ФІНАНСОВОЇ НЕЗАЛЕЖНОСТІ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Однією із найуспішніших реформ останнього десятиліття в Україні стала реформа місцевого самоврядування, покликана зміцнити роль органів місцевої влади у забезпеченні соціально-економічного розвитку територіальних громад, вирішенні важливих проблем місцевого значення, сприяння підвищенню якості життя громадян. Розширення повноважень органів місцевого самоврядування, що стало визначальним моментом цієї реформи, супроводжувалось зміцненням їхніх доходів за рахунок вдосконалення міжбюджетних відносин, перерозподілу тих фіскальних платежів, які наповнюють бюджети відразу кількох рівнів бюджетної системи, а також внесення коректив у склад місцевих податків і зборів. Завдяки цьому органи місцевого самоврядування розширили свою фінансову незалежність від уряду, формуючи значний обсяг бюджетних ресурсів за рахунок власних дохідних джерел.

Зміцнення фінансової незалежності місцевого самоврядування має не тільки економічний ефект, що полягає у розширенні фінансових можливостей місцевої влади реалізовувати важливі для громади проекти та вирішувати проблеми, але й управлінські та суспільні наслідки. Як зазначає К. Павлюк, це дає можливість «суттєво посилити відповідальність органів місцевої влади за вирішення завдань життєзабезпечення та розвитку територій, ...впливати на стратегію розвитку місцевої економіки» [9, с. 114-117]. За висновками П. Свяневіча, зміцнення фінансової незалежності місцевого самоврядування «неминуче спричиняє до урізноманітнення варіантів рішень, що ухвалюються органами місцевої влади, сприяє застосуванню новаторських підходів й розповсюдженню передового досвіду» [1, с. 1-2]. Незважаючи на можливі застереження, що посилення рівня фінансової незалежності місцевого самоврядування поглиблює міжрегіональні відмінності та диспропорції територіального розвитку, «органи місцевої влади мають володіти правом самостійно визначати обсяг і структуру всіх доходів та витрат, які за своєю сутністю підходять для місцевого рівня влади» [8, с. 42]. Таким чином, зміцнення фінансової незалежності місцевого самоврядування веде до утвердження демократичних засад урядування, розширення залученості громади до реалізації завдань публічної влади, вирішення проблем місцевого розвитку.

Важливою умовою реальності фінансової незалежності місцевої влади є те, щоб збільшення її фінансових можливостей відбувалось передусім за рахунок нарощування власних доходів, а не шляхом збільшення фінансової підтримки з боку центрального уряду. Для стимулювання громад до об'єднання, на початку реформи децентралізації уряд надавав об'єднаним громадам трансферти для їх розвитку, реалізації проєктів місцевого значення. Однак, в сучасних умовах воєнного часу програми інвестиційних трансфертів в більшості були згорнуті, а перед місцевим самоврядуванням постало питання залучення альтернативних джерел коштів для збереження видатків розвитку. Відтак, важливим є задіяння внутрішніх резервів для нарощування власної ресурсної бази місцевих бюджетів, що найбільше відповідає ідеї про фінансову незалежність самоврядування на рівні громад.

Зважаючи на провідну роль податкових надходжень у визначенні рівня фінансової незалежності місцевого самоврядування, у вдосконаленні податкової складової формування бюджетних ресурсів, на наш погляд, закладені головні можливості збільшення власних доходів місцевих бюджетів. Найперше, слід звернути увагу на вирішення проблемних моментів функціонування місцевих податків та зборів, які найбільше формують параметри фінансової незалежності місцевого самоврядування. Ці проблеми з погляду можливостей місцевої влади впливати на їхнє вирішення доцільно розмежовувати на тактичні й стратегічні. Тактичними є проблеми, що виникають внаслідок недоліків або недопрацювань місцевої влади, зокрема щодо належного обліку податкової бази формування місцевих податків і зборів, визначення інших елементів. Стратегічні проблеми неможливо вирішити рішеннями місцевих рад, вони потребують втручання з боку державних органів представницької та виконавчої влади.

Хоча найважливішим серед місцевих податків за фіскальним значенням є єдиний податок, завдяки податковим новаціям останніх років резерви зростання обсягів його сплати до місцевих бюджетів в експертному середовищі пов'язують не із вдосконаленням його законодавчого забезпечення, а з розвитком бізнесу та збільшенням кількості платників. Введення з початку 2022 року норми щодо обов'язкового використання РРО та ПРРО усіма платниками єдиного податку II та III груп практично нейтралізувало можливості використання схеми дрібнення господарського обороту підприємств, щоб не перевищити поріг застосування спрощеної системи оподаткування, звузило до мінімуму обсяги приховування доходів. За оцінками фахівців Інституту соціально-економічної трансформації, на теперішній час обсяги бюджетних втрат від тих, хто все ще використовує схеми дрібнення господарського обороту для зменшення податкових зобов'язань не перевищують 2,5-3,0 млрд грн у рік [7]. Зважаючи на це, рекомендації вчених більшою мірою спрямовані на покращення умов функціонування платників єдиного податку, зручності ведення обліку і визначення податкових зобов'язань, ніж на пошук способів мінімізувати випадки ухилення від його сплати.

Серед пропозицій, які можуть сприяти збільшенню надходжень єдиного податку до місцевих бюджетів доцільно визначити: стимулювання громадян сумлінно слідкувати, чи проведена покупка через РРО та брати фіскальний чек,

який фіксує дохід платника єдиного податку; сконцентрувати увагу податкових органів на ретельному аналізі діяльності лише ризикових категорій платників єдиного податку, визначених на підставі прискіпливого оцінювання масштабів діяльності та виробничого потенціалу; жорстка протидія нелегальному обігу товарів і послуг без оформлення документів та сплати податків, що викривляє підприємницьке середовище та ставить офіційних підприємців у неконкурентне становище.

Потребує вирішення проблема зловживань податкових органів при проведенні податкових перевірок, що особливо актуально для платників єдиного податку, які окремо сплачують податок на додану вартість. Дослідження Ради бізнес-омбудсмена показують, що понад 2/3 підприємців відзначають проблеми із втручанням податкових органів у бізнес, найчастіше із блокуванням накладних з податку на додану вартість, що завдає їм значних збитків. «Податкові перевірки ділова спільнота сприймає як фіскально-каральний інструмент держави» [3], а в практиці взаємодії податкових органів та бізнесу тотально домінує упереджене ставлення до платників податків як до потенційних порушників закону. Як свідчать дані бізнес-омбудсмена, виявлення порушень є ідеєю-фікс податкових органів, які намагаються їх знайти за будь-яку ціну. «У 2020 році складанням актів закінчувалися 53,2% позапланових документальних перевірок, у 2023 році – 75,1%; для фактичних та планових перевірок цей показник сягав 90%» [2]. Але обсяги донарахувань за результатами податкових перевірок складають всього 0,25% доходів зведеного бюджету, понад 1/2 актів платники податків успішно оскаржують у судах, але витрачають при цьому значні кошти на судові розгляди. Відмова від такої репресивної практики взаємин між податковими органами та бізнесом дасть можливість не тільки зекономити значні бюджетні кошти, але й покращить бізнес-середовище, що в підсумку обернеться додатковими доходами бюджетів усіх рівнів.

Більш вагомі резерви збільшення власних доходів місцевих бюджетів закладені у податку на майно. Найбільші дискусії на сьогодні серед науковців та практиків викликає застосування кількісного підходу при визначенні податкової бази для розрахунку сум податкових зобов'язань з податку на нерухомість. Як слушно зазначають В. Дем'янишин та В. Горин, «якщо базою оподаткування виступає площа нерухомості, а не її вартість, тоді місце розташування об'єкта нерухомості та його ціна ніяк не впливають на суму податку, що суперечить економічній логіці та порушує принцип справедливості оподаткування. Очевидно, що перспективи господарського використання об'єкта нерухомого майна у центрі крупного населеного пункту та на його околиці, або у невеликому центрі територіальної громади абсолютно різні, як відрізняються і потенційні доходи від такого використання» [6]. Зважаючи на це, податок на нерухомість в його формі, що існує на даний час, має чітко виражену дискримінаційну та регресивну дію стосовно громадян з низькими доходами та є лояльним до заможних прошарків суспільства. Саме перехід до вартісного методу визначення бази оподаткування дасть можливість усунути ці негативні моменти податку на нерухоме майно та, водночас, матиме значний ефект у розумінні збільшення надходжень від його

сплати. Можливим ризиком від такого кроку можуть стати маніпуляції з вартістю об'єктів нерухомого майна для зниження податкових зобов'язань, але вони можуть бути вирішені шляхом впровадження індикативних цін та принципів, які закладені у механізм трансфертного ціноутворення.

Вагомим бар'єром для переходу до вартісного методу при оподаткуванні нерухомості є те, що відповідні зміни не можуть бути ухвалені на рівні органів місцевого самоврядування і потребують внесення змін до законодавства. Однак, до компетенції місцевого самоврядування належить вжиття заходів для того, щоб належним чином обліковувати базу оподаткування шляхом проведення інвентаризації нерухомого майна у громаді, ведення реєстрів платників податку на нерухомість та ін. Зокрема, інвентаризація нерухомого майна у громаді може мати наслідком виявлення майнових об'єктів, які не мають власників, що дає право органу місцевого самоврядування розпочати процедуру переведення цього майна у статус комунального із подальшим використанням на благо громади.

Проблемним моментом функціонування цього податку є також можливість ухилення від його сплати шляхом неоформлення документів на право володіння нерухомістю або відстрочення введення в експлуатацію будівлі. Непоодинокими є випадки, коли громадяни не мають належно оформлених правоустановчих документів на житлову нерухомість, особливо це стосується сільських громад. Це виключає їх з числа платників податку на нерухомість. Поряд з цим, все більшого поширення в Україні набуває інша схема уникнення від податку, яка передбачає збереження нерухомості у статусі довгобуду. Об'єкти незавершеного будівництва не можуть виступати об'єктом оподаткування, що веде до втрати бюджетних доходів. Ситуацію погіршує те, що зазвичай схему використовують заможні громадяни або компанії, які таким чином виводять з-під оподаткування елітну житлову нерухомість, роками не сплачуючи податок. Якщо уникнення від сплати податку на нерухомість з боку власників сільських хат, що не мають належної документації є результатом недостатньої поінформованості, що можна вирішити шляхом проведення роз'яснювальної роботи про можливі ризики збереження житла у такому статусі (втрата права на житло через його незаконне переоформлення та ін.), то такі дії з боку власників елітної нерухомості є свідомими та вимагають іншої форми реагування. На наш погляд, це потребує внесення змін до законодавства щодо обмеження строків перебування майнових об'єктів у статусі недобудов (з визначенням рівнем готовності об'єкта, наприклад, більше 90%), після закінчення яких об'єкт з погляду норм оподаткування буде розглядатись як завершений із поширенням на нього усіх правил розрахунку сум податкового зобов'язання.

У пошуку резервів збільшення власних доходів місцевих бюджетів не слід ігнорувати також можливості нарощування неподаткових надходжень. Зокрема, значні перспективи щодо цього має розвиток практики застосування штрафних санкцій за різного роду порушення, такі як недотримання правил благоустрою, прояви девіантної антисоціальної поведінки у громадських місцях та ін. Проте, можливості органів місцевого самоврядування у цій сфері доволі обмежені, адже розміри штрафних санкцій визначаються на рівні законодавства. Для більшості

випадків порушення суспільних норм поведінки, протиправних дій передбачені доволі «поблажливі» розміри штрафних санкцій, що з одного боку, не спонукає громадян дотримуватись правил правопорядку, а з іншого боку, місцеві бюджети недоотримують власні доходи. Причиною цього є прив'язування розміру санкцій до неоподатковуваного мінімуму, який не змінювався з часу його введення у 1996 році. У цьому році неоподатковуваний мінімум становив 17 грн, або 113% від рівня мінімальної заробітної плати. З того часу мінімальний стандарт оплати праці зріс до 8 тис. грн, а розміри неоподатковуваного мінімуму не змінились. Відповідно, розміри штрафних санкцій за порушення правил благоустрою у населених пунктах складають від 340 до 1360 грн для громадян, від 850 до 1700 грн – для посадових осіб та підприємців. Очевидно, що такі розміри штрафних санкцій не можуть суттєво вплинути на бажання дотримуватись норм поведінки у суспільстві. Підвищення розмірів штрафних санкцій до параметрів, які були на час введення неоподатковуваного мінімуму доходів не тільки дисциплінуватиме мешканців громад, але й дасть можливість суттєво поповнити місцевий бюджет.

Список використаних джерел:

1. Swianiewicz P. Foundations of Fiscal Decentralization: Benchmarking Guide for Countries in Transition / Local Government and Public Service Reform Initiative, Open Society Institute. Budapest: Arktisz Studio, 2003. 58 p.
2. Винокуров Я. Ручний контроль та презумпція вини. Що з Податковою і чому влада не хоче її реформувати? Економічна правда. URL: <https://www.epravda.com.ua/publications/2024/05/15/713673/>
3. Гордієць І. Підходи до податкових перевірок потребують оновлення. URL: <https://lifebuh.com.ua/organizatsijni-pytannya/2024/06/06/20116/>
4. Горин В. П., Була П. В., Чорноус В. С. Податкова політика України в умовах воєнного часу: реалії, безпекові виклики та перспективи подолання. *Інвестиції: практика та досвід*. 2024. № 18. URL: <http://dspace.wunu.edu.ua/handle/316497/52087>
5. Горин В. П., Савчук С. В. Резерви нарощування фінансових ресурсів територіальних громад в умовах воєнного стану. *Агросвіт*. 2023. № 13-14. С. 11-20. URL: <http://dspace.wunu.edu.ua/handle/316497/48273>
6. Дем'янишин В., Горин В. Податок на майно як інструмент фінансового регулювання суспільного добробуту. *Світ фінансів*. 2020. Вип. 3. С. 40-50. URL: <http://dspace.wunu.edu.ua/jspui/handle/316497/40891>
7. Дубровський В., Черкашин В., Гетман О. Порівняльний аналіз фіскального ефекту від застосування інструментів ухилення/уникнення оподаткування в Україні. Аналітична доповідь. К.: Економічна експертна платформа; Інститут соціально-економічної трансформації, 2023. 53 с. URL: <https://iset-ua.org/images/Shemi-2023-final5.pdf>
8. Лучка А. Оптимальні межі фінансової незалежності місцевого самоврядування: в пошуках компромісу. *Світ фінансів*. 2006. Вип. 4. С. 38-44.
9. Павлюк К. В. Фінансові ресурси держави: Монографія. К.: НІОС, 1997. 176 с.