

УПРАВЛІННЯ ФІНАНСАМИ ТА ДІЯЛЬНІСТЮ БАНКІВСЬКИХ УСТАНОВ

УДК 336.22

Власюк Н. І.,

к.е.н., доц., доцент кафедри фінансів, кредиту та страхування, Львівський торговельно-економічний університет, м. Львів

РЕФОРМУВАННЯ МІСЦЕВОГО ОПОДАТКУВАННЯ В УМОВАХ ЛОКАЛІЗАЦІЇ БЮДЖЕТНОГО ПРОЦЕСУ

Анотація. Трансформаційні процеси в Україні супроводжуються здійсненням радикальної адміністративної реформи, пов'язаної також і з забезпеченням фінансової самостійності територіальних громад та, як наслідок, зростанням їх зацікавленості в ефективному використанні мобілізованих до місцевих бюджетів коштів. Успішна реалізація даного завдання сприятиме в перспективі підвищенню рівня розвитку вітчизняної економіки та добробуту громадян. Для цього потрібно створити якісно новий інститут місцевого оподаткування. Малоєфективний розвиток системи місцевих фінансів пояснюється недостатньою розробленістю теоретичних та методологічних положень, котрі б повною мірою відображали специфіку посткризового періоду, історичні та національні особливості країни, а також постійними змінами вітчизняної законодавчо-нормативної бази, яка визначає правові засади функціонування інституту місцевих податків і зборів в Україні. Метою статті є узагальнення переліку практичних рекомендацій щодо підвищення ефективності функціонування системи місцевого оподаткування як складової фіскальної політики держави.

Ключові слова: місцеві податки і збори, податкова система, фіскальний потенціал, ефективність оподаткування.

Vlasyuk N. I.,

Ph.D., Associate Professor, Associate Professor of the Department of Finance, Credit and Insurance, Lviv University of Trade and Economics, Lviv

REFORM OF LOKAL TAXATION IN TERMS OF LOCALIZATION OF BUDGET PROCESS

Abstract. The transformation processes in Ukraine are accompanied by the implementation of radical administrative reform, also associated with the provision of financial autonomy for local communities and, consequently, increasing their interest in the effective use of funds mobilized to local budgets. Successful implementation of this task in the future will help increase the level of development of the domestic economy and the welfare of citizens. To implement this, a brand new institute of local taxation should be created. Ineffective development of local finances is explained by insufficiently elaborated theoretical and methodological guidelines which would fully reflect the specifics of the post-crisis period, historical and national features of the country, and constant changes in the national legislative and regulatory framework, which defines the legal basis of the institute of local taxes and fees in Ukraine. The aim of the article is to summarize the list of practical recommendations to improve the effectiveness of the system of local taxation as a part of government fiscal policy.

Keywords: local taxes and fees, tax system, fiscal potential, efficiency of taxation.

Постановка проблеми. Проблема гострої нестачі фінансових ресурсів у органах місцевого самоврядування та нестабільність їхніх дохідних джерел останнім часом набула загальнодержавного значення. Тому важливим чинником стабілізації економічної ситуації в Україні має стати ефективне реформування системи місцевих фінансів, передусім за рахунок місцевих податків і зборів.

Перед нашою країною поставили завдання побудови такої податкової системи, в якій чинну роль відіграватиме місцеве оподаткування як важливий фактор зміцнення фінансової бази органів місцевого самоврядування. Ефективне функціонування інституту місцевих податків і зборів має стати рушійною силою для забезпечення розвитку територіальних утворень усіх рівнів.

Частину проблем у цій сфері з прийняттям Бюджетного та Податкового кодексів України вдалося вирішити, проте далеко не всі з них.

Досвід застосування місцевих податків і зборів в Україні засвідчив їх незначну роль у доходах місцевих бюджетів. Свої функції вони виконують не в повному обсязі, що створює передумови для вдосконалення всієї системи місцевого оподаткування та формування відповідної національної нормативно-правової бази відповідно до міжнародних норм і стандартів.

На регіональному рівні для стабілізації економічної ситуації необхідно підвищувати ефективність функціонування системи місцевого оподаткування з метою перетворення дотаційних територіальних утворень на фінансово самостійні та незалежні. Роль власних джерел, до складу яких входять місцеві податки, у наповненні місцевих бюджетів має неухильно зростати, щоб стати вагомим інструментом вирішення поточних проблем місцевого самоврядування.

Постановка завдання. У даний час проблема побудови ефективної системи місцевого оподаткування – одна з найбільш актуальних у процесі інтегрування української економіки в світовий ринок. Її вирішення повинно здійснюватися шляхом вивчення, аналізу і творчого осмислення як існуючої в Україні законодавчої бази, так і накопиченого у світі досвіду в сфері оподаткування. Нині трансформаційні процеси в Україні супроводжуються здійсненням радикальної адміністративної реформи, пов'язаної також і з забезпеченням фінансової самостійності територіальних громад та, як наслідок, зростанням їх зацікавленості в ефективному використанні мобілізованих до місцевих бюджетів коштів. Успішна реалізація даного завдання сприятиме в перспективі підвищенню рівня розвитку вітчизняної економіки та добробуту громадян. Для цього потрібно створити якісно новий інститут місцевого оподаткування.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблеми формування доходів місцевих бюджетів за рахунок місцевих податків та зборів досліджувалися багатьма науковцями. Зокрема, саме цій проблематиці присвячені праці В. Федосова, С. Юрія, Й. Бескида, О. Василика, І. Лук'яненко, К. Павлюк, В. Прядки, І. Луніної та ін. Проте проблеми формування доходів місцевих бюджетів за рахунок місцевого оподаткування є невирішеними і до сьогодні, і набули ще більшої актуальності.

Виклад основного матеріалу дослідження. Законодавче врегулювання системи справляння місцевих податків, яке було проведене з ухваленням Податкового кодексу та інших нормативних актів, створило початкові необхідні умови для формування самого інституту місцевого оподаткування в Україні. Проте в процесі справляння місцевих податків і зборів за роки, які минули після виходу зазначених законодавчих актів, виявилось багато

недоліків, що зумовлені невирішеністю як суто теоретичних проблем самої ідеї місцевого оподаткування (в контексті зміцнення місцевого самоврядування), так і невизначеністю багатьох технічних процедур механізму обчислення, пріоритетів у наданні пільг, урахування сум надходжень місцевих податків і зборів у процесі бюджетного планування тощо [4].

Фіскальне значення і регулюючий потенціал місцевих податків і зборів визначається їх кількісним добором та якісними характеристиками. З огляду на євроінтеграційний зовнішньополітичний курс України слід керуватися висновками Керівного комітету місцевих і регіональних органів влади Ради Європи щодо запровадження тих чи інших форм місцевого оподаткування.

Наявна бюджетна практика передбачає формування дохідної частини місцевих бюджетів в основному за рахунок загальнодержавних податків і бюджетних трансфертів (дотацій і субвенцій). Місцеві податки і збори як власне джерело бюджетів місцевого самоврядування до недавнього часу становили незначний відсоток у доходах місцевих бюджетів.

За даними Держказначейства України до загального та спеціального фондів місцевих бюджетів (з урахуванням міжбюджетних трансфертів) у 2015 році надійшло 294,4 млрд грн, що на 27,1 % (або на 67,8 млрд грн) більше за відповідний показник минулого року. Без урахування міжбюджетних трансфертів надійшло 120,5 млрд грн, що на 19,4 млрд грн більше за відповідний показник минулого року [2].

Частка місцевих податків та зборів у доходах місцевих бюджетів України неухильно зростає. Так, якщо у 2011 р. вона складала 2,9 %, то у 2015 р. – 10,1 %, тобто зросла втричі [2]. Як відомо, у 2015 р. до складу місцевих податків та зборів було введено податок на землю, частка якого склала 12,3 %. За результатами 2015 р. майже чверть доходів місцевих податків і зборів було забезпечено за рахунок місцевих податків і зборів, що, безумовно, є позитивним. Збільшення частки місцевих податків та зборів створює умови для зміцнення фінансової автономії органів місцевого самоврядування та посилення їх фінансової незалежності.

Серед основних проблем у сфері місцевого оподаткування, які нині залишаються невирішеними, варто виокремити наступні. У зв'язку з внесенням змін до Податкового кодексу України плата за землю та податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, є одним податком та стали відноситися до місцевих податків, зокрема до податку на майно. При цьому виникли деякі юридичні суперечності, а саме: ставки щодо плати за землю та пільги можна було встановлювати лише до 15 липня 2014 р., незважаючи на той факт, що тоді плата за землю не була місцевим податком. Не вирішено питання справляння податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки у випадку відсутності коштів у платників податку через низький рівень заробітної плати, пенсії, інших доходів, що є поширеним явищем [3]. Тобто не виключена ситуація, коли об'єкти житлової нерухомості можуть бути продані у примусовому порядку. Ці питання не врегульовані

законодавчо. Оскільки пільги при сплаті податку на нерухомість можуть встановлюватися органами місцевого самоврядування на власний розсуд, це суперечить єдиному підходу при встановленні податків та зборів – визначення всіх обов'язкових елементів податку на законодавчому рівні й містить корупційні ризики.

Певні проблеми існують щодо сплати вказаного податку юридичними особами. Так, у сфері нерухомості цей податок по суті є податком на основні засоби. Його запровадження стимулює бізнес продавати непотрібні площі. Крім того, надходження від цього податку дадуть змогу наповнити місцеві бюджети за рахунок оподаткування великих торговельних комплексів, розважальних центрів, які сьогодні перераховують у місцеві бюджети незначну орендну плату. При цьому необхідно враховувати, що справляння такого податку на комерційну нерухомість призведе до збільшення собівартості продукції та послуг, і, вірогідно, до збільшення ціни на них.

Адміністрування податку на нерухомість носить в Україні об'єктивний характер. У разі відсутності власника за місцезнаходженням об'єкта нерухомості він не зможе вчасно отримати повідомлення, узгодити суму чи використати пільгу та своєчасно сплатити кошти у відповідний бюджет. Об'єктивний характер обліку є незручним і для адміністратора, бо ускладнює контроль. Адміністратору важко відстежити, скільки об'єктів нерухомості є у платника та до якого з них він застосував знижку. Невирішеність таких питань призведе до загострення протиріч між платниками податку й органами фіскальної служби та до ухилень від сплати податку. Для вдосконалення механізму адміністрування податку на нерухомість необхідно перейти від обліку за об'єктом до обліку за суб'єктом податкових відносин. Для уточнення і звірки бази оподаткування доцільно запровадити декларування і вдосконалити контроль за сплатою податку на нерухомість. Надалі обов'язок щорічного декларування можна залишити лише за власниками кількох об'єктів або у випадку їх надбання (відчуження). Одним із головних питань у перспективі подальшої реалізації даного податку є перехід від об'єкта оподаткування за площею до об'єкта оподаткування за вартістю, що відповідає європейській практиці й забезпечує справедливості оподаткування. Поки що для України складно реалізувати такий підхід [4].

Крім того, на сьогодні в Україні поширена практика прийняття фіскальними органами декларацій щодо плати за землю без урахування рішень міських рад щодо зміни порядку встановлення річної орендної плати та показників грошової оцінки землі, які діють на відповідній території, що призводить до втрат бюджету, оскільки сплата коштів суб'єктами господарювання за користування земельними ділянками проводиться за заниженою вартістю (без урахування рішень міських рад). Незрозумілим є скасування пільг щодо сплати земельного податку юридичним особам, які не отримують прибутку від діяльності. Це збільшить на них податкове навантаження.

В органах місцевого самоврядування відсутні законодавчі підстави для перегляду за їх ініціативою раніше укладених договорів на оренду землі та розмір орендної плати без згоди орендаторів, що теж призводить до втрат бюджету.

Надходження до місцевих бюджетів від сплати збору за місця для паркування транспортних засобів можуть стати важливим джерелом надходжень, оскільки цей бізнес є прибутковим. Проте і тут існує низка проблем, які необхідно усунути: низький рівень дотримання правил паркування, відсутність чіткого і дієвого механізму для контролю дотримання правил, оплати та накладення штрафу за порушення правил паркування; низька дисципліна оплати; непрозорість готівкових розрахунків та контролю; відсутність зручних і доступних безготівкових способів оплати (платіжні картки, абонементи); недостатнє облаштування майданчиків платіжними терміналами тощо. Все це призводить до недоотримання коштів у бюджет. Можна зобов'язати муніципальні комунальні підприємства, що займаються паркуванням, оформити права довгострокової оренди на земельні ділянки під всіма паркувальними майданчиками поза конкурсом. Тоді бюджет міста отримає прозорі орендні платежі за ділянки під паркувальними майданчиками. При цьому нормативна оцінка різних ділянок буде регулювати вартість залежно від місцезнаходження в різних зонах. Суть цього збору породжує конфлікт інтересів: комунальні підприємства не зацікавлені в облаштуванні офіційних паркомісць, бо за таких умов виникає зобов'язання зі сплати збору незалежно від отриманих доходів [1].

На практиці часто не враховуються регіональні особливості та втрачаються певні фіскальні можливості. Невміння місцевих органів влади реалізувати прихований податковий потенціал та ефективно регулювати економічну діяльність на місцях, непрозорість в адмініструванні окремих податків призводять до використання наявних можливостей оподаткування. Внаслідок значного обсягу тіньової діяльності поза увагою фіскальних органів залишаються значні доходи громадян та бізнесу.

В цілому важливим досягненням бюджетної реформи стало зменшення ролі держави у забезпеченні регіонів коштами для розвитку й одночасне створення можливостей для самостійного пошуку джерел формування власної фінансової бази. Однак органи місцевого самоврядування не зможуть використовувати розширену дохідну базу на власний розсуд у зв'язку з розширенням делегованих державою нових повноважень.

Висновки і перспективи подальших досліджень у даному напрямі. Центральне завдання у частині вдосконалення порядку справляння місцевих податків і зборів полягає у зміцненні та стабілізації фінансів органів місцевої влади України в умовах різкого скорочення обсягів централізованого фінансування. Саме місцеві податки і збори покликані забезпечити основні надходження до бюджетів міських, сільських і селищних рад, підтримувати і

розвивати місцеву інфраструктуру, роль якої у проведенні економічної й соціальної політики держави неухильно зростає. Необхідне створення ефективної системи оподаткування, що дасть змогу гармонізувати інтереси держави та платників податків, знизити рівень податкового навантаження та майнової нерівності у суспільстві, зменшити обсяги тіньової економіки, покращити методи податкового адміністрування, на якісно новому рівні здійснити аналіз для прийняття рішень щодо реалізації податкової політики та створити умови для виконання податкового законодавства.

Важливим елементом реформування системи місцевого оподаткування є відмова від неефективних податків та зборів, які не мають ні фіскального (іноді надходження від податків не перевищують витрат на їх стягнення), ні регулюючого значення, тобто не виконують жодну зі своїх функцій [7].

Однак, реформуючи систему місцевого оподаткування, слід насамперед змінити ставлення до місцевих податків та зборів і не розглядати їх як другорядні податки в складі системи оподаткування, суттєво підвищити їхнє значення та роль у формуванні фінансових ресурсів місцевого самоврядування. Реформування місцевих податків і зборів у напрямку посилення їхнього фіскального значення повинно передбачати не лише віднесення до їхнього складу деяких загальнодержавних податків, а й розширення переліку тих місцевих податків, які є платою за певні місцеві послуги і відображають політику місцевих властей.

Розширення переліку місцевих податків і зборів повинно відбуватися 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.

За умов загрозливої екологічної ситуації в Україні корисними стануть місцеві екологічні податки, які доцільно стягувати у вигляді штрафів 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 і покращення екологічної ситуації в країні.

Отже, місцеві податки та збори повинні стати надійним інструментом регулювання економічного розвитку територій, вирішення різнопланових проблем, які виникають, та зменшення соціальної напруги у суспільстві.

ЛІТЕРАТУРА

1. Бюджетна політика в Україні в умовах ризиків сповільнення економічної динаміки: аналіт. доп. / О. О. Молдован, С. О. Біла, О. В. Шевченко, М. О. Кушнір. – К. : НІСД, 2012. – 22 с.
2. Бюджетний моніторинг: Аналіз виконання бюджету за 2015 рік / [В. В. Зубенко, І. В. Самчинська, А. Ю. Рудик та ін.] ; ІБСЕД, Проект «Зміцнення місцевої фінансової ініціативи (ЗМФІ-ІІ) впровадження», USAID. – К., 2016. – 80 с.

3. Деркач М. Кроки на шляху до забезпечення фінансової автономії місцевого самоврядування / М. Деркач // *Голос України*. – 2009. – 18.07.2009. – № 132 (4632).

4. Катасонова О. М. Актуальні проблеми формування дохідної бази місцевих бюджетів / О. М. Катасонова // *Економічний простір*. – 2011. – № 12. – С. 114-118.

5. Нагорняк Г. Проблеми податкового регулювання в Україні та шляхи їх вирішення / Г. Нагорняк, Ю. Вовк // *Галицький економічний вісник*. – 2010. – № 2 (27). – С. 140-150.

6. Свердан М. М. Формування доходів місцевих бюджетів в Україні: сучасні тенденції та можливості удосконалення / М. М. Свердан // *Вісник Чернівецького торгівельно-економічного інституту*. – 2009. – № 1. – С. 245-266.

7. Скиба Л. Доходи місцевих бюджетів у забезпеченні повноважень органів місцевого самоврядування / Л. Скиба // *Українська наука: минуле, сучасне, майбутнє*. – 2012. – № 17. – С. 128-133.

8. Ярошевич Н. Б. Шляхи збільшення доходної бази місцевих бюджетів в Україні / Н. Б. Ярошевич, О. Я. Липа // *Збірник науково-технічних праць НЛТУ України*. – 2010. – Вип. 20.10. – С. 278-282.

REFERENCES

1. Moldovan, O. O. Bila, S. O. Shevchenko, O. V. and Kushnir, M. O. (2012), *Biudzhetna polityka v Ukraini v umovakh ryzykiv spovil'nennia ekonomichnoi dynamiky*: analit. dop., NISD, K., 22 s.
2. Biudzhetnyj monitoryng: Analiz vykonannya biudzhetu za 2015 rik, V. V. Zubenko, I. V. Samchyn's'ka, A. Yu. Rudyk ta in. (2016), IBSED, Proekt «Zmitsnennia mistsevoi finansovoi initsiatyvy (ZMFI-II) vprovadzhennia», USAID, K., 80 s.
3. Derkach M. (2009), *Kroky na shliakhu do zabezpechennia finansovoi avtonomii mistsevoho samovriaduvannia*, *Holos Ukrainy*, 18.07.2009, № 132 (4632).
4. Katasonova, O. M. (2011), *Aktual'ni problemy formuvannia dokhidnoi bazy mistsevykh biudzhativ*, *Ekonomichnyj prostir*, № 12, s.114-118.
5. Nahorniak H. and Vovk Yu. (2010), *Problemy podatkovoho rehuliuвання v Ukraini ta shliakhy ikh vyrishennia*, *Halyts'kyj ekonomichnyj visnyk*, № 2 (27), s. 140-150.
6. Sverdan, M. M. (2009), *Formuvannia dokhodiv mistsevykh biudzhativ v Ukraini: suchasni tendentsii ta mozhlyvosti udoskonallennia*, *Visnyk Chernivets'koho torhiveln'o-ekonomichnoho instytutu*, № 1, s. 245-266.
7. S'kyba L. (2012), *Dokhody mistsevykh biudzhativ u zabezpechenni povnovazhen' orhaniv mistsevoho samovriaduvannia*, *Ukrains'ka nauka: mynule, suchasne, majbutnie*, № 17, s. 128-133.
8. Yaroshevykh, N. B. and Lypa, O. Ya. (2010), *Shliakhy zbil'shennia dokhidnoi bazy mistsevykh biudzhativ v Ukraini*, *Zbirnyk nauково-tekhnichnykh prats' NLTU Ukrainy*, vyp. 20.10, s. 278-282.