

УДК 336.132.11(045)=161

Шляхи вдосконалення формування фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування

Кожаліна Н.П.

аспірант кафедри міжнародних економічних відносин
Університету митної справи та фінансів

У статті досліджено шляхи вдосконалення формування фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування в умовах проведення відповідної реформи системи оподаткування та адміністративної реформи. Проведено порівняльний аналіз надходжень місцевих податків та зборів на сучасному етапі з урахуванням відповідних змін, внесених Податковим кодексом України. Висвітлено основні напрями зміцнення фінансових ресурсів у результаті проведення відповідного реформування системи оподаткування та створення нової інституційної моделі функціонування органів місцевого самоврядування. Розроблено власну інституційну модель місцевих органів влади – об'єднаної територіальної громади. Визначено шляхи надходжень додаткових фінансових ресурсів до місцевих бюджетів.

Ключові слова: місцеві бюджети, система оподаткування, органи місцевого самоврядування, місцеві фінанси.

Kozhalina N.P. ПУТИ УСОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ФОРМИРОВАНИЯ ФИНАНСОВЫХ РЕСУРСОВ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

В статье исследованы пути улучшения формирования финансовых ресурсов местных органов власти в условиях проведения соответствующей реформы системы налогообложения и административной реформы. Проведен сравнительный анализ поступлений местных налогов и сборов на современном этапе с учетом соответствующих изменений, внесенных Налоговым кодексом Украины. Освещены основные этапы укрепления финансовых ресурсов в результате проведения соответствующей реформы налогообложения и создания новой институциональной модели функционирования органов местного самоуправления. Разработана собственная институциональная модель местных органов власти – объединенной территориальной общины. Определены пути поступления дополнительных финансовых средств в местные бюджеты.

Ключевые слова: местные бюджеты, система налогообложения, органы местного самоуправления, местные финансы.

Kozhalina N.P. THE WAYS OF IMPROVING THE FORMATION OF FINANCIAL RESOURCES OF LOCAL SELF-GOVERNMENT BODIES

The article searches the ways of improving the formation of financial resources of local self-government bodies in conditions of carrying out the appropriate reform of the tax system and administrative reform. A comparative analysis setting out of local taxes and fees has been carried out at the present stage, taking into account the relevant changes introduced by the Tax Code of Ukraine. The main directions of strengthening of financial resources because of proper reformation of tax system and creation of a new institutional model of functioning of local self-government bodies are highlighted. Own institutional model of local authorities – a united territorial community. The ways to receive of additional financial resources to local budgets were determined.

Keywords: the local budgets, taxation, local government, local finance.

Постановка проблеми у загальному вигляді. Із часів набуття Україною незалежності було розпочато процес формування та розвитку відповідної фінансової системи держави з однією із ключових ланок – місцевими фінансами. Досить тривалий час цьому питанню не приділялось належної уваги, тому саме у своєму розвитку та формуванні місцеві фінанси пройшли досить складний та тривалий шлях. Основу місцевих фінансів становлять місцеві бюджети, за допомогою яких органи місцевого самоврядування мають змогу забезпечити відповідний соці-

ально-економічний розвиток регіону та рівень життя населення. Забезпечення відповідного формування та розвитку місцевих фінансів можливе лише в результаті проведення відповідного реформування системи оподаткування та створення нової інституційної моделі функціонування органів місцевого самоврядування, яка би сприяла їх ефективному функціонуванню та підвищила рівень самостійності і відповідальності щодо формування, розподілу та використання місцевих фінансів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблеми формування фінансових ресурсів

органів місцевого самоврядування та шляхів їх удосконалення розглядалися у працях таких науковців, як Л. Баранник, О. Васи́лика, О. Кириленко, В. Кравченко, Л. Лисяк, І. Луніна, В. Мамонова, О. Музика, В. Опарін, Ю. Пасічник, А. Соколовська, О. Сунцова, Л. Шевченко, С. Юрій та ін. Однак, незважаючи на значну кількість наукових досліджень із цього питання, на наш погляд, потребують подальшого вивчення шляхи удосконалення формування місцевих фінансів у результаті проведення відповідних реформ в оподаткуванні та адміністративної реформи органів місцевого самоврядування. Потребують уточнення окремі теоретичні та практичні аспекти.

Формулювання цілей статті (постановка завдання). Мета статті полягає у проведенні аналізу сучасного стану формування місцевих фінансів, визначенні шляхів удосконалення механізму формування місцевих бюджетів за рахунок проведення відповідних реформ у системі місцевого оподаткування та побудови нової інституційної моделі функціонування органів місцевого самоврядування.

Методологічною та інформаційною основою статті є законодавчі акти України, наукові праці, Internet-ресурси, нормативно-правові акти щодо оподаткування. Під час проведення дослідження використано методи порівняльного аналізу, відносних величин, графічний метод та узагальнення вимог чинного податкового законодавства стосовно формування місцевих бюджетів.

Виклад основного матеріалу дослідження. Розбудова в Україні економіки ринкового типу потребує ефективної фінансової системи, складником якої є місцеві бюджети. За економічним змістом місцеві бюджети відображають сукупність розподільчих і перерозподільчих відносин щодо формування та використання територіального централізованого фонду грошових коштів у законодавчо визначеному форматі [4].

Місцеві бюджети як одна із ланок фінансової системи держави являють собою відповідні фінансові ресурси органів місцевого самоврядування, за допомогою яких вони виконують свої власні та делеговані повноваження. Тому саме від збільшення розміру надходжень до місцевих бюджетів залежить підвищення відповідного соціально-економічного розвитку регіону.

На думку Л. Лисяк, «органи місцевого самоврядування міських (міст районного значення), сільських та селищних рад в межах прийнятих законів, загальних правил відпо-

відно до законодавства України мають ефективно виконувати власні та покладені на них повноваження» [5].

Усі місцеві бюджети є самостійними, що забезпечується закріпленням за ними відповідних джерел доходів бюджету, правом місцевих органів влади визначати напрями використання бюджетних коштів відповідно до законодавства України, правом відповідних місцевих рад самостійно і незалежно одне від одного розглядати та затверджувати відповідні місцеві бюджети [8].

Доходну частину надходжень місцевих бюджетів згідно зі ст. 9 Бюджетного кодексу України [1] становлять податкові та неподаткові надходження, доходи від операцій з капіталом, офіційні трансферти. Найбільшу питому вагу в структурі доходів місцевих бюджетів (без урахування офіційних трансфертів) становлять податкові надходження, до яких належать надходження від місцевих податків та зборів.

Введення в дію Податкового кодексу України [9] значною мірою змінило склад місцевих податків та зборів, скоротилася їх кількість, змінився порядок адміністрування та їх бюджетного розмежування. Позитивним фактором у проведенні податкової реформи було введення податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, який діє в більшості європейських країн світу. Але запровадження цього податку не дало очікуваних результатів збільшення надходжень до місцевих бюджетів, про що свідчать показники таблиці 1. Цей податок має незначну питому вагу у структурі надходжень місцевих податків та зборів і становить менше 1%. Одним із факторів неефективності запровадження цього податку, на нашу думку, є відсутність Єдиного реєстру майнових прав на нерухоме майно в Україні, що ускладнює механізм його адміністрування.

Для проведення подальшого дослідження формування місцевих бюджетів в умовах реформування оподаткування проведемо аналіз структури надходжень місцевих податків та зборів за 2012-2016 роки.

Найбільшу питому вагу у структурі місцевих податків та зборів займають надходження від єдиного податку, які кожного року збільшуються (від 79,0% у 2012 році до 98,1% у 2016 році). Варто зазначити, що зростання відповідних надходжень цього податку відбувається в період нестабільного розвитку економіки та різних кризових явищ. У сучасних умовах розвитку ринкової економіки цей податок спла-

чують більшість юридичних та фізичних осіб, які здійснюють підприємницьку діяльність. Це пов'язано із простотою ведення обліку, розрахунку та сплати цього виду податку.

Єдиний податок справляється з юридичних та фізичних осіб відповідно, особливістю цього податку та податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, є те, що починаючи з 2015 року вони надходять до загального фонду місцевих бюджетів, тоді як раніше вони зараховувались до спеціального фонду.

Починаючи з 2015 року до місцевих бюджетів почав надходити акцизний податок на роздрібний продаж підакцизних товарів, який сприяв збільшенню надходжень до місцевих бюджетів. Із 2017 року передбачено також зарахування акцизного податку з виробленого та ввезеного пального у розмірі 13,44% до місцевих бюджетів територіальних громад.

Всі ці фактори мали позитивний вплив на реформування системи місцевого оподаткування в Україні. Але, незважаючи на позитивні аспекти проведення реформування системи місцевого оподаткування в Україні, існують, на нашу думку, певні проблемні питання. Одним із них є несвоєчасне проведення нормативної грошової оцінки земель сільськогосподарського та несільськогосподарського призначення громадами. Відповідно до чинного законодавства повинен щорічно застосовуватися коефіцієнт індексації нормативної грошової оцінки земель, який визначається, виходячи зі значення індексу споживчих цін за попередній рік. Це забезпечує збільшення розміру надходжень від плати за землю з урахуванням усіх інфляційних процесів, що відбуваються в країні. Також органам місцевого самоврядування необхідно проводити нормативну грошову оцінку земель громади не рідше одного разу на 5-7 років за земельними ділянками у межах населених пунктів та землями сільськогосподарського призначення за межами населених пунктів, а також один раз

на 7-10 років – за землями несільськогосподарського призначення, розташованими за межами населених пунктів. Своєчасне проведення грошової оцінки земель сприятиме збільшенню надходжень від плати за землю до місцевих бюджетів та забезпечить стабільне джерело надходження.

Важливим фінансовим ресурсом надходжень до місцевих бюджетів є відповідні надходження за ПДФО в результаті своєчасної виплати заробітної плати, відсутності заборгованостей та виплат у «конвертах».

Доцільним буде також скасування поділу загального фонду на I та II кошики та утворення єдиного кошика доходів загального фонду, що значно спростило процедуру використання коштів місцевих бюджетів. Ці всі фактори є важливим податковим потенціалом формування фінансів органів місцевого самоврядування в Україні.

Одночасно із проведенням податкових реформ актуальним є питання проведення адміністративних реформ в умовах проведення бюджетної децентралізації та об'єднання громад. Побудова нової інституційної моделі місцевого самоврядування, збільшення розміру доходної частини місцевих бюджетів, підвищення рівня зацікавленості органів місцевого самоврядування у збільшенні розмірів доходів місцевих бюджетів, застосування сучасних та ефективних методів бюджетного планування є головними шляхами вдосконалення формування фінансів органів місцевого самоврядування.

У сучасних умовах інститути місцевої влади перебувають у стадії реформування та перетворення, що викликано відповідними законодавчими змінами. Створення нової інституційної моделі необхідне для забезпечення самостійності, збільшення рівня відповідальності, розширення кола повноважень органів місцевого самоврядування, особливо під час проведення децентралізації

Таблиця 1

Структура надходжень місцевих податків та зборів за 2012-2016 роки

Назва податку та збору	2012	2013	2014	2015	2016
збір за місця для паркування транспортних засобів	2,5	1,0	0,9	0,8	0,7
туристичний збір	1,0	1,0	0,6	0,4	0,4
збір за впровадження деяких видів підприємницької діяльності	17,5	10,0	7,5	0,3	-
єдиний податок	79,0	87,7	90,7	98,0	98,1
податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки	-	0,3	0,3	0,5	0,8
всього	100	100	100	100	100

*джерело складено автором за даними [2; 6; 7]

та створення об'єднаних територіальних громад. Узагальнюючи вищесказане, побудуємо власну інституційну модель місцевих органів влади – об'єднаної територіальної громади.

Під час побудови моделі використаємо такі основні принципи:

- місцеві органи влади повинні функціонувати та здійснювати свою діяльність у межах чинного законодавства України;

- діяльність повинна бути прозорою та відкритою і базуватися на принципах народовладдя;

- забезпечення використання власного податкового потенціалу громади, максимальне скорочення малоефективних видатків місцевих бюджетів;

- зменшення розмірів міжбюджетних трансфертів та пошук додаткових джерел надходжень до місцевих бюджетів;

- залучення до оподаткування всіх потенційних платників податків та зборів;

- надання публічних послуг громадянам окремої територіально-адміністративної одиниці на високому рівні;

- впровадження світового досвіду формування органів місцевого самоврядування, залучення населення громади до прийняття відповідних рішень щодо соціально-економічного розвитку регіону;

- забезпеченість громади необхідним кадровим потенціалом.

Важливим елементом моделі є місцеві фінанси громади, які займають окрему ланку у фінансовій системі держави; за допомогою них відбувається формування фінансових ресурсів місцевих органів влади з метою забезпечення відповідного рівня життя населення окремої територіальної одиниці.



Рис. 1. Інституційна модель органів управління об'єднаної територіальної громади

*Побудовано автором на підставі [3]

У запропонованій моделі до них належать:

- надходження від податків, зборів та обов'язкових платежів;
- рухоме та нерухоме майно громади;
- неподаткові надходження;
- інші види доходів.

Під час формування інституційної моделі місцевих органів влади об'єднаної територіальної громади варто врахувати територіальний поділ. Як свідчить практика проведення бюджетної децентралізації, у середньому об'єднуються від 2 до 7 громад. Тобто новостворені громади можуть суттєво відрізнятися за своєю територією.

Важливим також є фінансовий аспект. У результаті об'єднання громада стає власником та господарем території громади, і саме забезпечення фінансової незалежності є ключовим аспектом створення громад.

Тож розглянемо запропоновану модель управління об'єднаною територіальною громадою (рис. 1).

Після об'єднання значно змінюється порядок формування доходів громади. До місцевих бюджетів об'єднаних територіальних громад починає надходити податок на доходи фізичних осіб у розмірі 60%, раніше він був складником районного бюджету і до місцевих бюджетів громад не надходив.

Також бюджети об'єднаних громад зможуть брати участь у горизонтальному вирівнюванні податкоспроможності шляхом отримання базової дотації. Відповідно до ст. 99 Бюджетного кодексу України «під час здійснення вирівнювання враховується значення індексу податкоспроможності відповідного бюджету. Якщо значення індексу:

- в межах 0,9-1,1 – вирівнювання не здійснюється;

- менше 0,9 – надається базова дотація відповідному бюджету в обсязі 80 відсотків суми, необхідної для досягнення значення такого індексу забезпеченості відповідного бюджету 0,9;

- більше 1,1 – передається реверсна дотація з відповідного бюджету в обсязі 50 відсотків суми, що перевищує значення такого індексу 1,1» [1].

Проведення відповідних податкових та адміністративних реформ сприятиме зміцненню місцевих бюджетів, закріпленню стабільних джерел надходжень та наданню відповідної самостійності у формуванні, розподілі та використанні фінансів органами місцевого самоврядування.

Висновки з цього дослідження. Узагальнюючи результати нашого дослідження, ми дійшли висновку, що проведенні відповідні реформи в системі місцевого оподаткування за останні роки були досить ефективними, але на сучасному етапі залишаються певні аспекти, які потребують подальшого вирішення. Насамперед це своєчасне проведення грошової оцінки земель, яке сприятиме збільшенню надходжень від плати за землю, своєчасні надходження за ПДФО, запровадження нових місцевих податків та зборів із чітким механізмом їх адміністрування. Вважаємо, що запропонована інституційна модель місцевих органів влади об'єднаної територіальної громади може бути використана у процесі діяльності органів місцевого самоврядування, що сприятиме їх самостійності та відповідному розвитку регіону. Ці шляхи вдосконалення формування фінансів місцевих органів влади сприятимуть зміцненню місцевих бюджетів за рахунок проведення відповідних реформ та підвищенню рівня життя населення конкретної адміністративно-територіальної одиниці.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Бюджетний кодекс України № 2456-VI від 08.07.2010 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2456-17/page13>
2. Виконання доходів місцевих бюджетів [Електронний ресурс] / Міністерство фінансів України. – Режим доступу: <http://www.minfin.gov.ua/news/view/vykonannia-dokhodiv-mistsevykh-biudzhativ-zarik?category=bjudzhet>
3. Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 05.02. 2015р. № 157-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/157-19/page2>
4. Кириленко О.П. Місцеві фінанси / О.П. Кириленко: підруч. – К.: Знання, 2006. – 677 с.
5. Лисяк Л.В. Напрями підвищення ефективного використання коштів місцевих бюджетів України / Л.В. Лисяк, К.М. Роменська // Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Серія Економіка. – 2014. – № 156. – С. 100-104.
6. Місцеві бюджети [Електронний ресурс] / Міністерство фінансів України. – Режим доступу: <http://minfin.gov.ua/news/bjudzhet/local-budg>

7. Офіційний сайт Державної казначейської служби України [Електронний ресурс] / Державна казначейська служба України. – Режим доступу: <http://www.treasury.gov.ua/main/uk/doccatalog/list?currDir>
8. Особливості формування та виконання місцевих бюджетів в умовах зміни податкового та бюджетного законодавства [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.iepd.kiev.ua/?p=4102>
9. Податковий кодекс України № 2755-VI від 02.12.2010 р. (зі змінами та доповненнями) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://sfs.gov.ua/nk>