

ПОДАТКОВИЙ МЕНЕДЖМЕНТ У ЗАКРІПЛЕННІ ФІНАНСОВОЇ САМОСТІЙНОСТІ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Проаналізовано напрямки податкового менеджменту в контексті бюджетної децентралізації. Метою статті є дослідження податкового менеджменту у системі формування місцевих бюджетів в умовах децентралізації фінансових ресурсів. А також аналіз чинного інструментарію податкового менеджменту на місцевому рівні. Незважаючи на велику кількість досліджень, питання податкового менеджменту у закріпленні фінансової самостійності місцевих бюджетів є мало дослідженим і для цього, щоб досягти фінансової самостійності місцевих громад, необхідне прийняття нових нормативно-правових актів щодо децентралізації фінансових ресурсів з врахуванням податкового потенціалу кожної територіальної громади. В умовах нестачі фінансових ресурсів настає проблема в оптимальному перерозподілі повноважень між центральними та місцевими органами влади. Запропоновано нові механізми розв'язання існуючих проблем на прикладі місцевого бюджету міста Ужгород з метою сприяння процесу бюджетної децентралізації. Основною ідеєю під час проведення реформи бюджетного процесу повинні бути прийняті відповідні зміни до бюджетного законодавства, що мають змінювати механізми бюджетного фінансування та вирівнювання місцевих бюджетів. Автор дійшов до наступних висновків, що прогресивний вектор зростання добробуту цілком і повністю залежить від виваженої концепції регіональної економічної політики. В статті актуалізується увага на важливості врахування податкового потенціалу території. Охарактеризовано напрями зміцнення фінансової самостійності місцевого самоврядування.

Ключові слова: податковий менеджмент; бюджетна децентралізація; місцевий бюджет; місцеві податки і збори; органи місцевого самоврядування.

Постановка проблеми. Зростання рівня соціально-економічного розвитку місцевого самоврядування, підвищення рівня життя населення є неможливим без створення цілісної концепції регіональної економічної політики, яка б враховувала сучасні зміни у податковому механізмі, адекватні новим умовам політики державних видатків і міжбюджетних відносин. Без цього неможливо здійснити прогресивні зрушення в економічній і соціальній сферах, забезпечити зростання якості життя як на місцевому рівні, так і у державі в цілому [4].

Для того, щоб громада була здатною забезпечити виконання своїх завдань, вона повинна володіти відповідним обсягом фінансових ресурсів, які необхідні для покриття власних витрат. Принцип фінансової самостійності є ключовим при формуванні бюджетів органів місцевого самоврядування. А оскільки громада є територіальною основою для створення та діяльності органів місцевого самоврядування, то при її формуванні доцільно враховувати податковий потенціал. Ймовірно, що формування фінансово самодостатніх адміністративно-територіальних одиниць потребує змін не тільки у податковому та бюджетному законодавстві, але й у територіальних розмірах громад, районів та регіонів [2].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Теоретико-методологічними проблемами формування та використання фінансових ресурсів місцевих бюджетів у вітчизняній фінансовій науці присвячені праці вчених – економістів С.Буковинського, О.Василика, А.Даниленка, О.Кириленко, В.Кравченка, І.Луїної, І.Лютого, В.Опаріна, К.Павлюк, О.Романенко, В.Федосова, І.Чугунова, С.Юрія та ін. Однак незважаючи на велику кількість досліджень, питання формування місцевих бюджетів в умовах децентралізації фінансових ресурсів є малодослідженим та потребують проведення подальших досліджень у зв'язку з внесенням змін до податкового та бюджетного законодавства. В умовах нестачі фінансового ресурсу проблема оптимального перерозподілу повноважень та бюджетних коштів між центральними та місцевими органами влади та місцевого самоврядування потребує проведення детального аналізу у контексті підвищення ефективності бюджетної системи [6, с. 221].

Метою статті є дослідження податкового менеджменту у системі формування місцевих бюджетів в умовах децентралізації фінансових ресурсів .

Викладення основного матеріалу. З метою підвищення фінансової самостійності місцевих бюджетів продовжено процес проведення бюджетної децентралізації. Саме для цього внесено зміни до Бюджетного та Податкового кодексів, а в подальшому планується внесення змін до Конституції України (щодо повноважень органів державної влади та місцевого самоврядування) та ще до цілого ряду законів [7].

Метою бюджетної децентралізації не може бути лише збільшення частки доходів місцевих бюджетів у зведеному бюджеті або краще утримання наявної мережі бюджетних установ. Лише підвищення якості конкретного переліку послуг для конкретного громадянина може забезпечити правильний напрям перетворень. Інші цілі для бюджетної децентралізації можуть призвести до неефективного використання державних коштів і погіршення ситуації.

Основними завданнями, які будуть реалізовані в рамках бюджетної децентралізації є: перегляд та визначення переліку власних та делегованих повноважень; розширення фінансової бази органів місцевого самоврядування; перехід до системи цільових трансфертів, спрямованих на компенсацію видатків органів місцевого самоврядування в результаті реалізації ними делегованих функцій; запровадження розрахунку на основі формули перерозподілу національних податків, закріплених за місцевими бюджетами; запровадження максимального рівня прозорості використання бюджетних коштів органами місцевого самоврядування.

Децентралізація бюджетних фінансових ресурсів передбачає:

- зміну системи оподаткування, при якій змінюються питоми надходження на користь місцевих бюджетів;
- зміну трансфертної політики, яка не зможе будуватись на радянському принципі «від кожного по можливостям – кожному по необхідності»;
- надання органами місцевого самоврядування більших повноважень в напрямку розробки та реалізації різноманітних програм соціально – економічного розвитку [1].

Проведення бюджетної децентралізації в Україні у формі збільшення повноважень та фінансової бази органів місцевого самоврядування триває вже довгий час та кожного року декларується в основних напрямках бюджетної політики, а фактично відбувається процес підвищення рівня бюджетної централізації. Удосконалення податкового менеджменту з метою формування стабільної дохідної бази місцевих бюджетів, розмежування повноважень між центром і регіонами, обґрунтування рівня регіональних видатків має важливе значення.

В Україні існують значні фіскальні вертикальні і горизонтальні дисбаланси в структурі бюджетів. Видаткова частина місцевих бюджетів значно перевищує дохідну. Протягом 2011–2015 років частка місцевих податків у консолідованому бюджеті скоротилася з 25,6 % до 22,2 %, а частка видатків, навпаки, зростає – із 40,2 % до 42,7 %. Дослідження податкового менеджменту на місцевому рівні дозволило визначити істотну різницю у податкоспроможності (табл. 1).

Таблиця 1

*Динаміка доходів місцевих бюджетів
(без міжбюджетних трансфертів), млн. грн.*

Регіон	2013	2014	2015	Середнє	Темп росту 2014/2012, %
1	2	3	4	5	6
Україна	100813,8	105171,1	101101,1	102362,0	100,3
області					
Вінницька	2616,9	2825,0	3111,3	2851,1	118,9
Волинська	1400,9	1452,2	1590,3	1481,1	113,5
Дніпропетровська	9775,8	10137,4	11030,3	10314,5	112,8
Донецька	11587,0	12455,1	9651,9	11231,3	83,3
Житомирська	2055,4	2171,6	2358,5	2195,2	114,7
Закарпатська	1369,8	1461,0	1580,1	1470,3	115,4
Запорізька	4277,2	4452,1	4652,4	4460,6	108,8
Івано-Франківська	1927,0	1929,5	2028,8	1961,8	105,3
Київська	4311,6	4716,0	4833,6	4620,4	112,1
Кіровоградська	1769,6	1886,0	2042,2	1899,3	115,4
Луганська	4602,0	4456,7	3306,1	4121,6	71,8
Львівська	4287,2	4455,4	4840,2	4527,6	112,9
Миколаївська	2276,3	2289,0	2415,4	2326,9	106,1
Одеська	4959,8	5209,6	5607,5	5259,0	113,1
Полтавська	3994,6	3867,9	3911,4	3924,6	97,9
Рівненська	1740,4	1789,2	1876,4	1802,0	107,8
Сумська	2175,1	2223,3	2290,1	2229,5	105,3
Тернопільська	1265,0	1360,5	1403,4	1343,0	110,9
Харківська	6175,6	6439,1	6568,0	6394,2	106,4
Херсонська	1646,7	1700,6	1827,4	1724,9	111,0
Хмельницька	2023,6	2232,1	2334,9	2196,9	115,4
Черкаська	2468,0	2498,0	2582,2	2516,1	104,6
Чернівецька	1164,4	1284,9	1244,8	1231,4	106,9
Чернігівська	1765,5	1823,6	1992,0	1860,4	112,8

Усі регіони України демонстрували зростання податкових надходжень, найбільший приріст (близько 20 %) забезпечили Харківська, Рівненська, Львівська області. Незначне скорочення доходів продемонстрував бюджет Полтавської області (на 2,1 %). Найбільші надходження до бюджету забезпечує м. Київ (13367,5 млн. грн.).

Згідно з Європейською хартією місцевого самоврядування частина фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування формується за рахунок місцевих податків та зборів, розмір яких вони мають повноваження встановлювати в межах закону [3].

Починаючи з 2013 року фіскальною службою здійснюється адміністрування податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки. Для фізичних осіб – власників об'єктів житлової нерухомості база оподаткування обчислюється органом державної податкової служби, на підставі даних Державного реєстру речових прав на нерухоме майно, що безоплатно надаються органами державної реєстрації прав на нерухоме майно. Місцевим бюджетам, зокрема районним, з державного бюджету передано плату за надання інших адміністративних послуг та державне мито. Надходження до загального фонду розширено за рахунок передачі із спеціального фонду екологічного податку, єдиного податку та податку на нерухоме майно, що раніше були джерелами формування бюджету розвитку. Внесені зміни дають можливість місцевим бюджетам використовувати кошти на різні цілі, а не лише на видатки капітального характеру.

Відповідно до Бюджетного кодексу, відбулись значні зміни до підходів у формуванні видаткових повноважень, що делегуються виключно на рівень міста обласного значення, районний рівень та рівень територіальних громад, що будуть об'єднані.

Починаючи з 2015 року місцеві бюджети отримують такі нові види трансфертів: освітня субвенція, субвенція на підготовку робітничих кадрів та медична субвенція.

Якщо проаналізувати перші результати бюджетної децентралізації на місцевому рівні, то сільських рад можуть забезпечити себе самостійно. Але це не повинно стати причиною відмови від об'єднання територіальних громад. Оскільки об'єднані громади, бюджети яких будуть прирівняні до бюджетів міст обласного значення і районів, і, крім зазначених податків, одержуватимуть ще й 60 % податку з доходів фізичних осіб та інші доходи. Крім того, об'єднання громад дозволить оптимізувати видатки на утримання апарату управління, а головне – значно покращить якість надання адміністративних та соціальних послуг населенню. Завдяки запровадженню нової моделі фінансового забезпечення місцеві бюджети отримають додатковий ресурс до загального фонду в сумі понад 22 млрд грн. А загалом, враховуючи сальдо міжбюджетних трансфертів, – понад 40 млрд грн. у поточному році [7].

Крім позитивних зрушень за наслідками проведення бюджетної децентралізації на сьогодні існує ряд проблемних питань, які виникли в ході практичного застосування нових норм бюджетного законодавства, що потребують вирішення на законодавчому рівні.

На думку деяких експертів децентралізація бюджетного процесу (зокрема, через вилучення у обласних державних адміністрацій повноважень щодо розробки бюджетів областей, передача окремих установ соціально-культурної сфери на фінансування з місцевих бюджетів, а також впровадження нової системи вирівнювання) у вітчизняних умовах може призвести до розбалансування всієї системи бюджетної утворення в Україні, оскільки залишається високо імовірним закладання в місцеві бюджети заздалегідь нереальних витрат [7].

У результаті зміни системи вирівнювання змінено механізм фінансування делегованих повноважень установ охорони здоров'я та освіти. В умовах попередньої системи вирівнювання, видатки на фінансування комунальних установ охорони здоров'я та освіти були віднесені до видатків, які враховуються при визначенні обсягу міжбюджетного трансферту місцевим бюджетам з державного бюджету (1-й кошик), оскільки ці повноваження є делегованими державою. На даний час фінансовий ресурс на зазначені видатки передбачається у вигляді галузевих субвенцій, які мають чітко зазначену ціль: медична, освітня, на підготовку кадрів, що забезпечує виключення випадків перерозподілу зазначених коштів на інші видатки. Таким чином, місцеві органи отримали конкретні цільові кошти, які не можуть змінювати, тоді як попередня система вирівнювання дозволяла такий перерозподіл.

Разом з тим, механізм розрахунків обсягу коштів на зазначені цілі залишився таким, як і раніше, тобто проводиться за тими ж формулами, в яких нормативи бюджетної забезпеченості визначаються виходячи з фінансових можливостей державного бюджету, а не за галузевими соціальними стандартами, яких до цього часу державою не розроблено. Таким чином, Міністерство фінансів України визначає обсяг видатків з державного бюджету на виконання делегованих повноважень, а органи місцевого самоврядування не можуть впливати на обсяг виділених державою коштів.

Варто зазначити, що органи місцевого самоврядування мають право за рахунок власних коштів збільшувати видатки на фінансування соціальної сфери за наявності ресурсу, якого може не вистачати. Зазначену проблему може вирішити тільки запровадження в галузі освіти – соціальних стандартів, а в галузі охорони здоров'я – страхової медицини.

Централізованим залишається також контроль з боку держави за рухом коштів місцевих органів, які знаходяться на рахунках в Держказначействі. Так, операції щодо виконання платіжних доручень будуть виконуватись протягом п'яти операційних днів тільки за умови виконання доходів зведеного бюджету України, тобто при всій самостійності для місцевих бюджетів продовжує мати місце ризик неможливості використання власних надходжень [7].

Частиною 5 статті 43 та частиною 2 статті 73 Бюджетного кодексу України пропонується у випадку розміщення коштів бюджету розвитку місцевого бюджету та власних надходжень бюджетних установ на депозитах або на рахунках в інших банках, не надавати бюджетам короткотермінові позички на покриття тимчасових касових розривів. Отримання короткотермінових позичок передбачається в діючих умовах, коли строки платежів податків до місцевих бюджетів згідно з Податковим кодексом України не збігаються з строками основних виплат з місцевих бюджетів, зокрема строків виплати заробітної плати,

питома вага якої сягає 80–85 % усіх видатків бюджету, і виникає касовий розрив виконання бюджетів. У цьому випадку місцевий бюджет отримував короткотермінову позичку з органу державного казначейства у межах 1/12 річної суми доходів загального фонду. Практично всі місцеві бюджети користуються цими позичками разово або постійно.

Парадоксальність ситуації полягає в тому, що кошти, які пропонується дозволити розміщувати не в казначействі – кошти бюджету розвитку і більшість власних надходжень установ (благодійні внески та кошти за дорученням) – не можуть бути направлені на захищені статті (у першу чергу на заробітну плату та енергоносії) [8]. Беручи до уваги рішучі та дієві інструменти децентралізації в Україні, податковий менеджмент варто зосередити у таких напрямках: – окреслення цілей податкового планування, керуючись стратегічними пріоритетами; – інваріантність розвитку місцевого господарського комплексу та оцінка податкостроможності платників; – перспективне прогнозування податкових надходжень.

Висновки. На сучасному етапі становлення економіки зроблено значний крок вперед в проведенні реформи міжбюджетних відносин, прийняті відповідні зміни до законодавства, змінено механізми бюджетного фінансування та вирівнювання. За результатами дослідження встановлено, що місцеві ради та громади виявилися не готовими до змін, особливо це стосується процесу об'єднання громад та встановлення ставок податків і розподілу коштів в умовах нової системи вирівнювання.

Проведено аналіз сучасного стану формування місцевих бюджетів України в умовах децентралізації фінансових ресурсів та відповідність внесеним змінам до бюджетного та податкового законодавства, спрямованого на збільшення доходів місцевих бюджетів.

На основі запропонованого методу формування місцевих бюджетів з урахуванням децентралізації дійшли висновку, що стабілізування економіки держави відбудеться раніше прогнозованого 2019 року.

Варто зазначити, що за умови вирішення законодавчих, організаційних та соціальних проблем місцеві бюджети, у майбутньому зможуть мати достатній обсяг коштів на виконання делегованих повноважень, а громадяни України отримають нарешті підвищення якості надання медичних, освітніх, соціальних та інших послуг.

Список використаної літератури:

1. Габя І.М. «Децентралізація» – деякі плюси і мінуси / І.М.Габя // РайонІнфо. – 2014. – № 1. – С. 5.
2. Данилишин Б.М. Децентралізація управління в Україні: з чого почати? / Б.М. Данилишин // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://kontrakty.ua/article/82116>.
3. Європейська хартія місцевого самоврядування : рішення Ради Європи ; Хартія від 15.10.1985 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/994_036.
4. Ігнатенко М.В. Економічні регулятори ефективного розвитку промислових підприємств : автореф. дис. ... канд. екон. наук : 08.00.05 / М.В. Ігнатенко ; Ужгород. нац. ун-т. – Ужгород, 2008. – 20 с.
5. Прокопенко В.Ю. Оподаткування нерухомості – інструмент наповнення муніципальних бюджетів та регулювання місцевих ринків нерухомості / В.Ю. Прокопенко.
6. Проць Н.В. Формування податкових надходжень місцевих бюджетів в контексті бюджетної децентралізації / Н.В. Проць // Фінансовий простір. – 2015. – № 1. – С. 221–227.
7. Юрченко К. Які ризики децентралізації? / К.Юрченко, Г.Гудзь // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://blog.liga.net/user/kyurchenko/article/17090.aspx>.
8. Децентралізація: все ще в пошуках рецептів року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://gazeta.dt.ua/economics_of_regions/decentralizaciya-vse-sche-v-poshukah-receptiv_.html.

References:

1. Gaba, I.M. (2014), «*Decentralizacija*» – *dejaki pljusy i minusy*, RajonInfo. Vol. 1, S. 5.
2. Danylyshyn, B.M., «*Decentralizacija upravlinnja v Ukraini: z chogo pochaty?*», available at: <http://kontrakty.ua/article/82116>
3. «*Jevropejs'ka hartija miscevoogo samovrjaduvannja*», «*rishennja Rady Jevropy*», Hartija vid 15.10.1985 available at: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/994_036
4. Ignatenko, M.V. (2008), «*Ekonomichni reguljatory efektyvnogo rozvytku promyslovyh pidpryjemstv*», *Author's abstract*, Uzhgorod, 20 s.
5. Prokopenko, V.Ju., «*Opodatkuvannja neruhomosti – instrument napovnennja municypal'nyh bjudzhetiv ta reguljuvannja miscevyh rynkiv neruhomosti*».
6. Proc', N.V. (2015), «*Formuvannja podatkovykh nadhodzen' miscevyh bjudzhetiv v konteksti bjudzhetnoi' decentralizacii*», *Finansovyj prostir*, Vol. 1, S. 221–227.
7. Jurchenko, K. and Gudz', G. «*Jaki ryzyky decentralizacii?*», available at: <http://blog.liga.net/user/kyurchenko/article/17090.aspx>
8. «*Decentralizacija: vse shhe v poshukah receptiv roku*», available at: http://gazeta.dt.ua/economics_of_regions/decentralizaciya-vse-sche-v-poshukah-receptiv_.html

БАДИДА Марія Петрівна – кандидат економічних наук, професор кафедри фінансів Ужгородського торгово-економічного інституту КНТЕУ.

Наукові інтереси:

– податковий менеджмент.

Стаття надійшла до редакції 08.02.2017.