

УДК 336.027

Веріга Г. В., Луценко В. І.

ШЛЯХИ ІНТЕНСИФІКАЦІЇ ФОРМУВАННЯ ВЛАСНИХ НАДХОДЖЕНЬ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ В УМОВАХ ФІНАНСОВОЇ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ В УКРАЇНІ

Розв'язання проблем реалізації податково-бюджетної політики забезпечення місцевого розвитку в Україні має йти одночасно низкою шляхів, серед яких: балансування повноважень та ресурсного забезпечення місцевого самоврядування; зміцнення фінансової самостійності місцевих бюджетів з одночасним посиленням контролю за ефективністю бюджетних витрат; пошук нових форм взаємодії між владою, місцевим самоврядуванням та громадою в питаннях фінансування проектів місцевого розвитку.

Власні надходження місцевих бюджетів є запорукою фінансової самостійності та стабільності територіальних громад. Тому вкрай важливим є постійний моніторинг місцевих надходжень та витрат, а також пошук нових напрямів інтенсифікації власних надходжень місцевих бюджетів в умовах фінансової децентралізації.

Великий науковий внесок у дослідження проблем формування податково-бюджетної політики на засадах фінансової децентралізації зробили такі провідні вітчизняні вчені: Н. Рекова [1], О. Воронкова [2], В. Вишневський, В. Чекіна, О. Вієцька [3], Т. Косова, Е. Косова, А. Крисоватий, О. Кириленко та багато інших.

Метою статті є пошук шляхів інтенсифікації формування власних надходжень місцевих бюджетів в умовах фінансової децентралізації в Україні.

Окреслена мета не нова, проте є вкрай актуальною. Оскільки фінансова децентралізація охоплює дві взаємопов'язані проблеми – (1) розподіл відповідальності витрачання коштів на суспільні блага і джерел доходів між рівнями влади та (2) розмір свободи дій у визначенні своїх витрат та доходів, тому саме рівень збалансованості та досягнення певного консенсусу у вирішенні цих проблем визначають реальний ступінь децентралізації.

Для того, щоб встановити рівень свободи дій та рівень фінансової відповідальності місцевих органів самоврядування, треба відповісти на декілька запитань. А саме:

- які суспільні блага фінансуються з місцевих бюджетів;
- наскільки узгоджені обсяги місцевих доходів з обсягами покладених на місцеві органи самоврядування обов'язків;
- чи мають місцеві органи самоврядування вибір при розподілі бюджету за окремими статтями витрат;
- та чи можуть місцеві органи проводити моніторинг та прогнозувати обсяги податкових надходжень та інших доходів до місцевих бюджетів, щоб мати можливість варіювати при покритті зобов'язань з надання суспільних товарів та послуг.

Інтенсифікація формування власних надходжень за рахунок місцевих податків і зборів.

Аналіз теоретичних засад, зарубіжного досвіду та вітчизняного досвіду формування місцевих бюджетів показав, що найголовнішою метою будь-якої територіальної одиниці є збільшення ступеня її фінансової самостійності. За умов розвитку новітніх технологій, оцифрування економіки та глобалізації економічних процесів, ключовими і виправданими стають податки з об'єктом оподаткування всередині країни. Як правило до них відносяться місцеві податки та збори (на нерухоме майно, успадкування майна, прибутковий податок, податки з енергії тощо). Тому для забезпечення ефективного та сталого розвитку територіальних громад доцільним є формування власної фінансової бази, тобто стабільного потоку податкових надходжень [1–2].

Досвід зарубіжних країн показує, що основним джерелом власних надходжень місцевих бюджетів були і залишаються наразі місцеві податки, які можна поділити на три категорії: податки на майно, дохід та на продаж товарів і послуг. Найбільш поширеними серед місцевих податків є податки на майно з очевидними перевагами у вигляді локалізації, чіткого зв'язку вартості нерухомості та місцевої інфраструктури (близькість до центра, наявність шкіл, дитсадків, торговельних центрів, швидкого Інтернету тощо) та майже неможливості ухилення від сплати податку. Тому саме цей податок найчастіше переглядається та є суттєвим інструментом інтенсифікації формування власних надходжень до місцевих бюджетів.

Інтенсифікувати формування власних надходжень місцевих бюджетів в умовах фінансової децентралізації можливо за рахунок визначення чіткої мети місцевого оподаткування, адже від того, якою є мета оподаткування залежить податкова відповідальність та культура сплати платників податків. Якщо ж мета оподаткування не визначена, то, з одного боку, платники податків не будуть вмотивовані до сплати податків, а з іншої – можливим є визначення не в повній мірі елементів оподаткування – об'єктів та бази оподаткування.

Як і в зарубіжних країнах, одним з головних місцевих податків в Україні є податок на майно. До 2015 р. майновий податок, який в Україні сплачувався у формі плати за землю, не відносився до числа місцевих. Наразі він є місцевим і складається з податку на нерухоме майно, плати за землю, виключеної з загальнодержавних ресурсних платежів, та транспортно-го податку. Для ефективного збирання податкових платежів кожна з цих складових податку повинна мати мету, тобто чітке визначення того, для чого обкладається той чи інший об'єкт.

Так, наприклад, для більш ефективного при оподаткуванні майна, на нижчому рівні (тобто на рівні територіальної громади) доцільним є такі заходи.

По-перше, визначення мети такого оподаткування з одночасним визначенням заходів та проектів (навіть приблизно), які будуть профінансовані за рахунок податкових надходжень. Якщо метою оподаткування визначено тільки наповнення місцевого бюджету необхідними власними коштами, будуть мати місце постійне ухилення від сплати податку та зменшення будь-яким чином бази оподаткування. Проте, якщо метою оподаткування є раціональне використання нерухомості в громаді та за рахунок отриманих коштів стає можливим фінансування важливих для всієї громади завдань чи проектів, як показує практика, зростає ступінь відповідальності та культури платника податків. Для більш тісної співпраці з громадою визначення заходів та проектів повинно оновлюватися щорічно та бути прийнято представниками громади.

По-друге, необхідним є широке інформування членів територіальної громади про рішення щодо визначення цілей та завдань з місцевого розвитку, а також визначення статей витрат та проектів, що будуть профінансовані за рахунок надходжень від сплати податку на нерухоме майно.

По-третє, формування Державного реєстру речових прав на нерухоме майно необхідно завершити найближчим часом. Можливим є формування комісії з членів громади, яка перевірить наявність занесених до цього реєстру об'єктів, адже звичка ухилятися від сплати своїх коштів до бюджету глибоко засіла в українцях, навіть коли вони вже розуміють, що ці гроші підуть на користь їм чи їхнім близьким. Ухилення від сплати майнового податку частково можна уникнути, перевіряючи не тільки занесені об'єкти, а також і характеристики цих об'єктів, адже знову згадуючи «національну звичку», багато хто з платників «палаців» намагається мінімізувати свій вклад в розвиток громади;

По-четверте, заключним кроком місцевого оподаткування повинно бути оприлюднення обсягів надходжень таких податків до місцевого бюджету, надання інформації про динаміку сум надходжень, а також оприлюднення інформації про використання бюджетних коштів.

Таким чином відбуватиметься активне залучення членів громади та бізнесу до участі у розробці напрямів місцевого розвитку, формуватиметься культура сплати податків та відповідальність органів місцевого самоврядування перед громадою, що забезпечить потреби громадян у місцевих суспільних благах (якісному наданні необхідних соціальних послуг), сприятиме забезпеченню сталого розвитку відповідних територій, ефективному використанню бюджетних коштів.

Іншим варіантом інтенсифікації формування власних надходжень місцевих бюджетів за рахунок оподаткування нерухомості є встановлення більш високої ставки податку на нерухомість у густонаселених районах та на нерухомість, що не використовується, і зменшення ставки там, де нерухомість не користується попитом. З одного боку, таким чином можна простимулювати раціональне використання об'єктів нерухомості, з іншого – ні для кого не є секретом те, що саме у густонаселених районах (принаймні, це актуально для України) цифрові та інші новітні технології, що автоматично підіймають вартість нерухомості, є більш доступними для користування.

Означені пропозиції є дискусійними, тому для початку доцільним є визначення мети оподаткування нерухомості. Так, наприклад, за мету у Фінляндії було взято раціональне використання нерухомості. Було підраховано, що в країні в чотири рази більше нерухомості, ніж потрібно за попитом, при чому попит на нерухомість є у густонаселених регіонах та поступово зменшується далі від великих міст. Для більш раціонального використання навіть пропонується використовувати офісні приміщення протягом ночі [3].

Для прогнозування сум платежів від місцевих податків необхідним є визначення повної бази та об'єктів оподаткування. Тому ретельний підхід до визначення об'єктів оподаткування та бази оподаткування нерухомості – перевірка їхньої наявності та відповідних характеристик у Державному реєстрі речових прав на нерухоме майно – набуває більшого значення.

З метою спрощення системи державної реєстрації прав на майно та послідовно виконуючи окреслені завдання з децентралізації управління, з початку 2016 р. відбулася передача повноважень у сфері держреєстрації від органів Міністерства юстиції до виконавчих органів сільських, селищних, міських та районних рад; при цьому державна реєстрація проводиться незалежно від місцезнаходження нерухомого майна, тобто екстериторіально. Таким чином виявити усі об'єкти, що підлягають оподаткуванню буде легше, адже тепер така реєстрація відбуватиметься на нижчому рівні управління.

Не вирішеним питанням поки що залишається забезпечення безпеки від втручання до електронного реєстру з метою заволодіння інформацією та проведення незаконних операцій з нерухомістю. Тому на сьогодні дієвим інструментом скасування незаконних рішень у сфері державної реєстрації є адміністративне оскарження та позов до суду. Проте постійний моніторинг операцій, пов'язаних з нерухомістю, що відбуваються на території певної громади, допоможе вчасно відреагувати та зупинити не правові дії.

Частка прибуткового податку є найбільшою в податкових надходженнях до місцевих органів влади в більшості країн Центральної та Східної Європи. У деяких західних європейських країнах (наприклад, в Швейцарії та скандинавських країнах) органи місцевого самоврядування можуть додавати свої власні доплати до централізовано встановлених ставок прибуткового податку [4]. Прибутковий податок розглядається як потужний потенціал фінансової самостійності територіальних громад, тому місцеві органи самоврядування, як правило, зацікавлені у створенні нових робочих місць, наданні кращих послуг з охорони здоров'я та освіти, покращанні інфраструктури.

В Україні цей податок є загальнодержавним, проте його певна частка закріплена за місцевими бюджетами. В ході проведення реформи децентралізації при внесенні змін до Бюджетного кодексу України, було виявлено, що основною проблемою фінансової

недостатності місцевих бюджетів є позбавлення основного джерела – надходжень від податку на доходи фізичних осіб – бюджетів місцевого самоврядування нижчої ланки, тобто бюджетів сіл, селищ і міст районного значення. Чинним законодавством надходження від оподаткування доходів фізичних осіб відбувається таким чином: 25 % – до Державного бюджету; 15 % – до обласних бюджетів; 60 % – до районних бюджетів, міст обласного значення і об'єднаних територіальних громад.

При такому розподілі бюджети місцевого самоврядування на рівні села і селища залишаються майже повністю позбавленими фінансового ресурсу.

У 2016 р. було зареєстровано законопроект № 3754 «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо зарахування податку на доходи фізичних осіб до бюджетів сіл, селищ та міст районного значення», яким пропонується розширити джерела формування доходів бюджетів сіл і селищ за рахунок запровадження розподілу податку на доходи фізичних осіб, що передбачатиме зарахування 25 % вказаного податку до сільських і селищних бюджетів.

Проте в більшості країн світу прибутковий податок є місцевим і надходження від його сплати покривають видатки на місцеві суспільні послуги таким чином, щоб отриманих від держави міжбюджетних трансфертів було якомога менше. Таким чином, для підтримання положень законопроекту та поступово рухаючись в бік реалізації положень фінансової децентралізації доцільним є проведення адміністративної та роз'яснювальної роботи щодо аргументації надходжень суми прибуткового податку до бюджетів органів місцевого самоврядування сіл, селищ і міст районного значення.

Інтенсифікація формування власних надходжень за рахунок нових форм фінансування на засадах краудфандингу. За умов нестачі власних доходів місцевих бюджетів та задля активізації членів громад у суспільному житті громади й сприянні соціально-економічному місцевому зростанні одним з основних напрямів інтенсифікації формування власних надходжень місцевих бюджетів в Україні запропоновано залучення членів територіальної громади та бізнесу до фінансування суспільних товарів чи послуг шляхом впровадження нової форми фінансування на основі принципів краудфандингу.

Сучасною формою залучення приватних коштів для фінансування місцевих суспільних благ може слугувати краудфандинг. Прикладом використання принципів краудфандингу у забезпеченні виконання завдань органів місцевого самоврядування є кредитування «рівний-рівному» (Peer-to-peer lending) в Ірландії та Великій Британії. Це метод фінансування, в якому не приймають участь банківські установи, тобто позичальник (органи місцевого самоврядування) взаємодіє прямо з фізичною або юридичною особою, отримуючи вигоду більш швидким та гнучким способом. Такі електронні платформи кредитування використовуються місцевою владою для отримання інвестицій в місцеві підприємства, соціальні підприємства та благодійні організації, які потребують підтримки, або, навпаки, через ці платформи вони також можуть інвестувати свої фінансові ресурси.

У США в Сан-Франциско місцевою владою створено інноваційні зони, в яких підприємства або групи людей можуть тимчасово демонструвати інноваційні проекти, використовуючи краудфандинг як ключову частину фінансування, а в Англії створено кредитну платформу на засадах краудфандингу, яка полегшує кредитування між організаціями державного сектору. Нова форма фінансування – краудфандинг – поволі стає ефективним засобом, який дозволяє місцевим органам самоврядування справлятися зі зростаючими бюджетними обмеженнями і, безумовно, бути ближчими до членів громади.

Проте більшість проектів, що відкриваються для фінансування в зарубіжних локаціях, все ж таки наразі фінансуються на засадах краудфандингу пожертвувань на благодійність. На відміну від акціонерного фінансування або боргових запозичень, цільова сума встановлюється за участі позичальника (органів місцевої влади) та кредиторів (членів громади

та бізнесу). Жертвувати кошти може кожний – окремі особи, організації та місцева влада. Якщо цільова сума не буде зібрана в окреслений термін, гроші повертаються кредиторам і проект закривається. Як правило кредиторами виступають особи, що не є байдужими до розвитку своєї місцевості.

Нажаль, в Україні через низький рівень доходу населення широко та в повній мірі використати такий інструмент як краудфандинг для фінансування місцевих проектів на засадах безповоротності коштів навряд чи вдасться. Проте залучити таким чином членів громади до активної участі у житті та розвитку громади можливо.

Таким чином, в роботі обґрунтовується положення про те, що за умов нестачі власних доходів місцевих бюджетів та задля активізації членів громад у суспільному житті громади й сприянні соціально-економічному місцевому зростанні одним з основних напрямів інтенсифікації формування власних надходжень місцевих бюджетів в Україні може бути залучення членів територіальної громади та бізнесу до фінансування суспільних товарів чи послуг шляхом впровадження нової форми фінансування на основі принципів краудфандингу.

Така форма фінансування, на відміну від інших, наприклад, державно-приватного партнерства, має переваги: 1) співробітництво між місцевими органами влади та населенням; 2) можливість планування та реалізації короткострокових соціальних проектів.

Шляхом постійного ведення діалогу з громадою, пропонується спільне (органами місцевого самоврядування та потенційними вкладниками) визначення значимих для них соціальних проектів. Досвід зарубіжних країн показує, що такими проектами можуть бути побудова пішохідного переходу, закладка парку або газону перед школою тощо. Після оцінки можливостей залучення фінансових ресурсів від фізичних (члени громади) та юридичних (представники бізнесу) осіб на принципах краудфандингу формуватиметься фонд для фінансування певних соціальних проектів.

Через низький рівень доходів громадян та з метою стимулювання зацікавленості членів громади у місцевому розвитку й відшкодування вкладених коштів пропонується застосування податкових пільг у вигляді податкового кредиту на ПДФО (для фізичних осіб) та на податок з прибутку підприємств (для юридичних осіб) в розмірі внесених коштів вкладників. Прикладів такого застосування податкових інструментів у світі ще замало. Так, наприклад, у США при інвестуванні коштів у соціальне (доступне) житло використовується податковий кредит, зменшуючи витрати на розвиток житлового будівництва.

Сам процес фінансування побудований на засадах краудфандингу. Забудовник звертається до місцевих органів влади (Державного житлового агентства) з проектом. Це дозволяє кожному муніципалітету встановлювати свої власні пріоритети і вирішувати свої конкретні цілі житлового будівництва. Після розглядання та узгодження всіх фінансових умов проект виноситься на інтернет-платформу, де до фінансування залучаються інвестори – населення [5]. Залучення приватних інвесторів на ринок соціального житла забезпечує безліч переваг: особи, що вкладають кошти є соціально вмотивованими для надання допомоги у забезпеченні доступного житла. В той же час в [5] наводиться перелік недоліків, що виникають при наданні податкового кредиту вкладникам-інвесторам: висловлюється думка про те, що вкладниками можуть бути особи, доход яких може бути зовсім не низьким, проте як ця програма розрахована саме на населення з низьким рівнем доходу. Тому в даному випадку доцільним є все ж таки визначення цілей – стимулювання побудови соціального житла або податкова підтримка (пільги) населення з низьким рівнем доходу.

На противагу податковому інструменту, що використовується в США, в даному дослідженні пропонується застосування податкового кредиту для вкладників у соціальні проекти, які мають значимість для громади, а не для окремих її членів, тому вигода від користування такими проектами буде розподілятися на всіх членів громади.

ВИСНОВКИ

За результатами проведених досліджень можна зробити декілька висновків. По-перше, неможливо визначити шляхи інтенсифікації формування власних надходжень місцевих бюджетів при відсутності свободи дій у визначенні місцевих витрат та доходів. По-друге, необхідним є податково-бюджетний моніторинг та можливість прогнозування надходжень до місцевих бюджетів. По-третє, доцільним є визначення мети місцевого оподаткування. Так, наприклад, якщо метою оподаткування нерухомості є тільки наповнення місцевих бюджетів, то з самого початку слід було готуватися до всіляких спроб ухилення від сплати податку (наприклад, неповних даних у реєстрі); проте, якщо метою такого оподаткування було визначено раціональне використання нерухомості та отримання коштів на удосконалення та розвиток інфраструктури, місцеві органи подбали б про оприлюднення інформації про те, куди було витрачено кожен гривню з отриманих податкових надходжень. По-четверте, слід уникати широкого застосування запозичень місцевими органами влади задля уникнення надмірного тягара з погашення боргу. І останнє. Для інтенсифікації формування власних надходжень мало використовувати фінансові інструменти та методи. Необхідним є постійне ведення діалогу з громадою, в якому визначатиметься не тільки розміри необхідних коштів на розвиток території, але й спільне визначення пріоритетів такого розвитку, статей витрат на короткострокову, середньострокову та довгострокову перспективу, можливостей залучення інвестицій тощо.

Вкрай важливим є відкритість та прозорість у звітуванні щодо надходжень та витрачання місцевих коштів. Саме такі дії дозволять поступово збільшити довіру громадян, окреслити розміри та ступінь відповідальності місцевих органів влади та зменшити монополію центральних органів влади у прийнятті фінансових рішень.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

1. Рекова Н. Ю. Передумови формування власних податкових і неподаткових надходжень, а також джерел та резервів формування доходів місцевих бюджетів / Н. Ю. Рекова, В. І. Луценко // Інституціональний вектор економічного розвитку : *Institutional vector of economic development* : зб. наук. праць МІДМУ «КПУ». – Мелітополь : МІДМУ «КПУ», 2015. – Вип. 8(2). – С. 110–119.
2. Воронкова О. М. Податкове регулювання економічних процесів / О. М. Воронкова // *Фінанси України*. – 2003. – № 1. – С. 40–46.
3. Вишневецький В. П. Використання податково-бюджетних інструментів розвитку соціальної сфери регіонів в умовах неоіндустріалізації / В. П. Вишневецький, В. Д. Чекина, О. В. Вісцька // *Економіка промисловості*. – 2016. – № 3. – С. 116–138.
4. Davey K. *Fiscal Decentralisation [Electronic resource]* / K. Davey UNPAN. – Available at: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/UNTC/UNPAN017650.pdf>.
5. Pickering S. *Our House: Crowdfunding Affordable Homes With Tax Credit Investment Partnerships* / Sarah Pickering // *Crowdfunding Affordable Homes With Tax Credit Investment Partnerships*. – 2014. – P. 937–1005.