
РЕГІОНАЛЬНЕ УПРАВЛІННЯ ТА МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

УДК 352.07

Д. Т. Бікулов

доктор наук з державного управління, доцент,
завідувач кафедри бізнес-адміністрування
і менеджменту зовнішньоекономічної діяльності
Запорізького національного університету

ФІНАНСОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РОЗВИТКУ МІСЦЕВИХ ГРОМАД: ФІСКАЛЬНИЙ АСПЕКТ

У статті описуються шляхи та напрями збільшення фінансового забезпечення місцевих громад через механізми збільшення бази оподаткування. Описується механізм, що передбачає поступове зростання доходної бази місцевих бюджетів через збільшення податку на доходи фізичних осіб, яке буде забезпечуватись через відповідне створення нових робочих місць, інвестиційну діяльність підприємств. Інвестиційна діяльність підприємств може бути активізована у результаті змін в адмініструванні податку на прибуток підприємств, зміни підходу до його оподаткування. У статті наводяться показники, які стосуються адміністрування податку на прибуток. Як пропозиція до удосконалення приводиться практика стягнення податку, яка застосовується естонським урядом, за якою прибуток підприємств оподатковується диференційовано – та частина прибутку, яка спрямовується на відновлення основних фондів не підлягає оподаткуванню. Передбачається, що диференційоване оподаткування податку на прибуток змінить політику компаній від ухиляння від сплати податку на прибуток шляхом застосування «оптимізаційних» схем до активізації інвестиційної діяльності підприємств.

Ключові слова: фінанси, регіональний аспект, фіскальна політика, місцеві бюджети, податок на прибуток, податок на доходи фізичних осіб.

Постановка проблеми. Фіскальна діяльність у сфері діяльності органів місцевого самоврядування охоплює функції уповноважених органів державного управління, пов'язані із різного роду фінансовими стягненнями, метою яких є формування та поповнення державної казни – ресурсу, який виступає як засіб, що забезпечує виконання державних функцій: регулювання, організації, координації та забезпечення.

Повноваження на здійснення фіскальної діяльності делеговане відповідним органам держави, оскільки саме законодавчий орган держави – Верховна Рада України, – за Конституцією, вирішує скіль-

ки, коли та в який спосіб має сплачувати об'єкт оподаткування – підприємство або індивід, – встановлюючи ставки податків та зборів, шляхом прийняття відповідних нормативних актів.

Проблемним питанням постає те, що ключовими платниками податків є підприємства, які, окрім суто об'єктної функції платника податків, ще й є податковими агентами, тобто сплачують податки за громадян – робітників, які отримують заробітну платню та мають сплачувати відповідні стягнення з неї.

У результаті складається ситуація, в якій:

– місцева територіальна громада та її керівництво усунені від практичних питань, які стосуються виконання фіскаль-

них функцій та фінансовий ресурс громади залежить від ефективної роботи центрального органу виконавчої влади;

- джерела доходів місцевих бюджетів знаходяться на території органів місцевого самоврядування, тобто органи місцевого самоврядування можуть збільшувати таку базу;

- розвиток підприємництва, ділова активність, зовнішньоекономічна діяльність сприяють розширенню доходної бази місцевих бюджетів.

Мета статті – сформувані позиції органів місцевого самоврядування у питаннях, що стосуються місцевих податків та зборів, а також віднайти додаткові джерела фінансування місцевих проблем та посилення позиції органів місцевого самоврядування як у відносинах із громадою, так і з центральними органами виконавчої влади.

Виклад основного матеріалу. Ст. 64 Бюджетного Кодексу України встановлює, що до доходів, що закріплюються за бюджетами місцевого самоврядування та враховуються під час визначення обсягів міжбюджетних трансфертів, належать такі податки і збори (обов'язкові платежі):

- податок із доходів фізичних осіб у визначеній частині;
- частина державного мита;
- плата за ліцензії та адміністративні послуги;
- плата за державну реєстрацію підприємців та патенти;
- штрафи, які накладаються місцевими органами;
- частина єдиного податку суб'єктів підприємницької діяльності.

Також Кодексом встановлюється поняття «бюджет розвитку», тобто кошти від відчуження майна, та земельних ділянок комунальної власності, частина прибутку комунальних підприємств, запозичення зі встановлених законом джерел, зокрема, інших бюджетів та їх складників, цільові субвенції тощо. Цей бюджет є складовою частиною спеціального фонду бюджету.

В умовах розподілу повноважень між органами державної влади та місцевого самоврядування фіскальна функція, тобто стягнення податків та зборів переважно виконується спеціально уповноваженими

фіскальними органами, тобто податковими інспекціями, підрозділами митної служби.

Для органів місцевого самоврядування існує доволі вузька сфера здійснення стягнень, наприклад надання адміністративних послуг, тобто вирішення адміністративних проблем клієнта, які, до речі породжує чинна система державного регулювання відповідної сфери діяльності.

Існує зворотна лінійна залежність між зростанням кількості регуляторних процедур та кількістю підприємців, які їх отримують. Адміністративні послуги у цьому сенсі є компромісним виходом із положення. Стягнення відповідної плати за адміністративну послугу являє собою фактичну плату за дозвіл [1].

Відповідно до Положення «Про державну фіскальну службу» Державна фіскальна служба України є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується Кабінетом Міністрів України через Міністра фінансів і який реалізує державну податкову політику, державну політику у сфері державної митної справи, державну політику з адміністрування єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування, державну політику у сфері боротьби із правопорушеннями під час застосування податкового, митного законодавства, а також законодавства з питань сплати підприємцями єдиного внеску [2]. Державна фіскальна служба об'єднує всі вхідні та вихідні фінансові потоки, які спрямовуються через казначейську систему.

Наявність єдиного органу, що здійснює стягнення, є поширеною світовою практикою, адже підхід, за яким кожен орган, що уповноважений здійснювати фіскальну функцію та отримує певну частину, є хибним та призводить до трансформації державної структури у підприємницьку, тобто зміщує цілі організації. Ця практика існувала у 1990-ті рр. в Україні, коли підрозділи митної служби отримували митний збір на власний розвиток та податкові інспекції використовували частку податків на власний розвиток.

Адміністративні послуги, які надають органи місцевого самоврядування, можуть розглядатись як безпосереднє джерело доходів місцевих бюджетів. Стягнення плати

за адміністративну послугу не є фіскальною функцією, оскільки клієнт може відмовитись від неї. Але відмова у такому разі перешкоджає розвитку ділової активності, що є прямим фактором впливу на базу місцевих податків. Система місцевого самоврядування у логіці джерел наповнення місцевого бюджету є більш прогресивною, аніж чинна фіскальна система України загалом. Як відомо, основним джерелом формування Державного бюджету є податок на додану вартість, а донорами – підприємства. Підприємства є більш зручними платниками, вони підлягають контролю, перевіркам та зацікавлені у співпраці з фіскальними органами. Окрім того, ПДВ є податком, який фактично стягується з кінцевого споживача, тобто у чистому вигляді це – податок на споживання.

Економічна криза, яка відбулась у 2008 р., була спровокована, зокрема, надлишковим споживанням. Громадяни, які тривалий час перебували у споживчих обмеженнях, отримали можливість забезпечувати свої нормальні потреби, що виходили за межі суто фізіологічних, тобто придбати житло, авто, побутову техніку.

Певна група громадян, що накопичила певну суму готівки, має бажання отримувати пасивні доходи від оренди нерухомості, яка постійно зростала в ціні. У такий спосіб зростала інвестиційна привабливість нерухомості, адже збігались дві цілі інвестора: рентний дохід від його використання та зростання в ціні самого об'єкта. Банки, до управління якими увійшли іноземні банківські групи, отримали капітал, який був запозичений в іноземних банків за значно меншу ціну, але більше, ніж під звичайні «місцеві» проекти. Утворився феномен «надспоживання», адже продуктивність праці в Україні була та залишається порівняно низькою. У результаті підприємці, які отримували дохід від «надспоживання», втратили його. Ключову роль в економіці України почали відігравати корпорації, які пов'язані з банками та мали доступ до капіталу. Джерелом такого капіталу залишився Національний банк, який активно забезпечував рефінансування певної кількості банків та позики, які витрачались на підтримку поточної ліквідності.

При цьому місцевий рівень джерел бюджетних доходів залишається у неналежному стані:

- підприємства скорочують персонал, що означає зменшення доходів від податку на доходи фізичних осіб;
- підприємці скасовують діяльність, оскільки механізм «надспоживання» не працює;
- кількість клієнтів та адміністративних послуг скорочується відповідно до попиту;
- оренда об'єктів та земельних ділянок втрачає сенс та цікавість для підприємців;
- кредитування місцевих бюджетів та випуск ними цінних паперів стають неречливими.

Необхідно відзначити, що рівень та кількість дотацій та субвенцій місцевим бюджетам із центрального значно виріс, що загалом створило прийнятну картину для функціонування місцевих громад: вирішувались проблеми першочергової важливості, але розвиток місцевих громад залишався під питанням.

Розвиток громади перебуває у залежності від низки факторів:

- наявність ресурсів, які забезпечуватимуть створення засобів для такого розвитку;
- наявність плану розвитку;
- наявність суб'єктів, які являтимуть собою рушійну силу розвитку.

Ресурсами для розвитку місцевої громади є гроші, які акумулюються в місцевому бюджеті, а також кошти на рахунках підприємств, які мають принципове значення для соціально-економічного стану територіальної громади. Інвестиційні проекти, які реалізують такі підприємства, є засобами виробництва, робочими місцями, які займають робітники, що будуть платниками податку на доходи фізичних осіб. Чим більшими є інвестиції, тим більшою питома вага доданої вартості, яка утворюється у виробничому процесі, тим більшими будуть доходи фізичних осіб-працівників та нарахування відповідних стягнень.

Важливим фактором для розвитку місцевої громади є наявність банку, який:

- акумулюватиме кошти місцевих підприємств;
- кредитуватиме місцеві проекти;
- емітуватиме цінні папери та здійснюватиме політику позик.

Такий банк певною контролюватиме ресурси місцевої громади, оскільки за будь-яких обставин працюватиме із заставним майном місцевих позичальників і в його розпорядженні знаходитимуться майно, земельні ділянки, які створюватимуть ресурс для майбутнього розвитку.

План розвитку являтиме собою певну програму, стратегію розвитку місцевої громади, яка базується на реалізації місцевих інтересів та політики держави. Проблемою програмно-цільового підходу, який застосовується до цього часу, є невідповідність наявних ресурсів цілям та завданням та розсередженість завдань, пов'язана зі значною кількістю виконавців.

На даному етапі України ключовим співучасником програм регіонального розвитку та рушійною силою для розвитку територій у сучасних умовах є підприємства та підприємці, які діють на території відповідної громади. Підприємства ж налаштовані на оптимізацію податків, тобто сплату в якнайменшому обсязі, що є цілком нормальним підходом та відповідною практикою.

Зокрема, в умовах застосування європейської моделі оподаткування, де базою для оподаткування слугує фінансовий результат, тобто бухгалтерський прибуток до його розподілу, вкрай важким є адміністрування такого податку. Підприємства штучно завищують видатки, таким чином база оподаткування стає нижчою, навіть від'ємною.

За даними І. Таптунової, експерта Європейського інформаційно-дослідницького центру, у першому кварталі 2016 р. загалом було сплачено 13,8 млрд грн., з яких 11,3 млрд грн. (80%) сплатили 1 086 платників або 0,4%. У 2016 р. у консолідований бюджет України, який складається з Державного бюджету (разом із місцевими бюджетами), через податок на прибуток надійшло 60,2 млрд грн., що дорівнює лише 2,5% ВВП, або 9% всіх податкових надходжень (650 млрд грн.) [3].

Прибуток підприємств є найбільш важливим елементом та джерелом фінансування їх розвитку. Механізм такого фінансування простий: підприємство використовує амортизаційні відрахування та чистий прибуток як кошти для відновлення основних фондів. Тому заниження

прибутку однією з причин повільного відновлення майна підприємств, яке здійснюється в межах амортизаційних відрахувань. Відновлення матеріальної бази підприємств є найбільш важливою умовою регіонального розвитку, адже, розвиваючи засоби виробництва, підприємство створює можливості для підвищення продуктивності праці, збільшення прибутку та заробітної платні робітників. Робітники сплачують податок на доходи фізичних осіб, соціальний внесок, тим самим забезпечують розширення доходної бази бюджетів, які використовують кошти з метою виконання своїх функцій.

За ситуацією, що склалась, основне навантаження зі сплати податку на прибуток покладається на 0,4% платників податків, які сплачують 90% надходжень з цього податку у 2016 р.

При цьому близько 8 тис. платників, які є збитковими (сума накопичених збитків становить 1 трильйон 68 млрд грн.), за 1-й квартал 2016 року вивели з України 13,6 млрд грн.

З такою динамікою протягом 2016 р. збитковими платниками буде виплачено пасивних доходів близько 53,8 млрд грн. Загалом усіх пасивних доходів усіма платниками (включаючи прибутковий і малий бізнес) протягом 2016 р. буде виплачено на рівні 3 млрд дол. США, при тому, що середньорічний розмір нелегального відтоку з України розглядається як 11,7 млрд дол. США [3].

Висновки та пропозиції. Вищезазначені кошти є потенційним ресурсом для розвитку основних фондів підприємств та розширення їх ресурсної бази. Механізм, який сприятиме залученню таких коштів до регіональної економіки, буде перегляд підходів до оподаткування прибутку. Доцільним було б застосування естонської моделі, за якої оподаткування прибутку здійснюється диференційовано, тобто кошти, які спрямовуються на відновлення основних фондів та виплату дивідендів, не оподатковуються податком на прибуток [4].

Загальний висновок статті полягає у тому, що початковим елементом механізму, що активує джерела регіонального розвитку, є податок на прибуток підприємств, який має бути реінвестований в основні

фонди підприємства шляхом диференціювання його бази. Таким чином, частина бухгалтерського прибутку, що спрямовується на внутрішні інвестиції, не оподатковується, а та, що спрямовується на споживання, оподатковується у звичайному режимі. Таким чином створюються засоби виробництва та опосередковано збільшується база оподаткування фізичних осіб.

Список використаної літератури:

1. Бюджетний кодекс України, Верховна Рада України; Кодекс України, Закон, Ко-

декс від 08.07.2010 р. № 2456-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>.

2. Про Державну фіскальну службу України, Кабінет Міністрів України; Постанова, Положення від 21.05.2014 р. № 236 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/236-2014-п>.

3. Таптунова І. Трансформація податку на прибуток підприємств у податок на виведений капітал [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://euinfocenter.rada.gov.ua/uploads/documents/28909.pdf>.

Бикулов Д. Т. Финансовое обеспечение развития местных общин: фискальный аспект

В статье описываются пути и направления увеличения финансового обеспечения местных общин через механизмы увеличения базы налогообложения. Описывается механизм, предусматривающий постепенный рост доходной базы местных бюджетов за счет увеличения налога на доходы физических лиц, который будет обеспечиваться путем соответствующего создания новых рабочих мест, инвестиционной деятельности предприятий. Инвестиционная деятельность предприятий может быть активизирована в результате изменений в администрировании налога на прибыль предприятий, изменения подхода к налогообложению. В статье приводятся показатели, касающиеся администрирования налога на прибыль. В качестве предложения к совершенствованию приводится практика взывания налога, применяемая эстонским правительством, по которой прибыль предприятий облагается дифференцированно – та часть прибыли, которая направляется на обновление основных фондов, не подлежит налогообложению. Предполагается, что дифференцированное налогообложение налога на прибыль изменит политику компаний от уклонения от уплаты налога на прибыль путем применения «оптимизационных» схем к активизации инвестиционной деятельности предприятий.

Ключевые слова: финансы, региональный аспект, фискальная политика, местные бюджеты, налог на прибыль, налог на доходы физических лиц.

Bikulov D. Financial support of local communes: fiscal aspect

This article describes the ways of increasing the financial provision of local communities through the mechanisms of increasing the tax base. The mechanism describes a gradual increase in the revenue base of local budgets due to an increase in the personal income tax, which will be secured through appropriate creation of new jobs, investment activity of enterprises. Investment activity of enterprises can be activated as a result of changes in the administration of corporate income tax, changes in the approach to its taxation. The article presents indicators related to the administration of income tax. As a suggestion for improvement, the practice of tax collection applied by the Estonian government, according to which the corporate profits are taxed in a differentiated manner, is brought about – and part of the profit, which is directed to the restoration of fixed assets, is not subject to taxation. It is assumed that differentiated taxation of income tax will change the company's policy of evasion from the payment of income tax through the use of "optimization" schemes to intensify investment activities of enterprises.

Key words: finances, regional aspect, fiscal policy, local budgets, income tax, personal income tax.