

Отримано: 02.03.2015 р.

Прорецензовано: 11.03.2015 р.

Прийнято до друку: 30.04.2015 р.

Карлін М. І. Місцеві платежі в системі публічних фінансів України / М. І. Карлін // Наукові записки Національного університету «Острозька академія». Серія «Економіка»: збірник наукових праць / ред. кол. : І. Д. Пасічник, О. І. Дем'янчук. – Острог : Видавництво Національного університету «Острозька академія», 2015. – Випуск 28. – С. 108–112.

УДК 336.22

JEL-класифікація: H71

Карлін Микола Іванович,

*доктор економічних наук, професор, завідувач кафедри фінансів та оподаткування,
Східноєвропейський національний університет імені Лесі Українки*

МІСЦЕВІ ПЛАТЕЖІ В СИСТЕМІ ПУБЛІЧНИХ ФІНАНСІВ УКРАЇНИ

У статті дається визначення публічних фінансів України, розкривається зміст і структура місцевих платежів, вказуються шляхи їх удосконалення з урахуванням досвіду зарубіжних країн. Також звертається увага на нові можливості місцевих органів влади щодо залучення інвестицій в окремі регіони України, що дозволить збільшити місцеві платежі до відповідних бюджетів.

Ключові слова: публічні фінанси, місцеві платежі, добровільно-примусові внески громадян на утримання місцевих закладів освіти та охорони здоров'я, добровільні внески громадян України на проведення антитерористичної операції, Україна, Польща, США, Мексика, Росія, Волинь.

Карлин Николай Иванович,

*доктор экономических наук, профессор, заведующий кафедрой финансов и налогообложения,
Восточноукраинский национальный университет имени Леси Украинки*

МЕСТНЫЕ ПЛАТЕЖИ В СИСТЕМЕ ПУБЛИЧНЫХ ФИНАНСОВ УКРАИНЫ

В статье дается определение публичных финансов Украины, раскрывается содержание и структура местных платежей, указываются пути их совершенствования с учетом опыта зарубежных стран. Также обращается внимание на новые возможности местных органов власти по привлечению инвестиций в отдельные регионы Украины, что позволит увеличить местные платежи в соответствующие бюджеты.

Ключевые слова: публичные финансы, местные платежи, добровольно-принудительные взносы граждан на содержание местных учреждений образования и здравоохранения, добровольные взносы граждан Украины на проведение антитерористической операции, Украина, Польша, США, Мексика, Россия, Волинь.

Mykola Karlin,

*Doctor of Economics, Professor, The Head of the Department of finance
and taxation Lesya Ukrainka Eastern European National University*

THE LOCAL PAYMENTS IN THE SYSTEM OF THE PUBLIC FINANCE OF UKRAINE

The article gives the definition of the public finance of Ukraine, determines the essence and the structure of the local payments, and indicates the ways of its improving taking into account the experience of foreign countries. The attention is drawn to the new possibility of local governments to attract investments in some regions of Ukraine, which will increase payments to the relevant local budgets.

Key words: public finance, local payments, voluntary-compulsory contributions of local communities residents to the development of local education and health care, contributions of the citizens to conduct counterterrorist operation, Ukraine, Poland, the USA, Mexico, Russia, Volyn Region.

Постановка проблеми. В умовах кризового стану публічних фінансів України в 2015 році та значних державних витрат на антитерористичну операцію (далі – АТО), не тільки державний, а й місцеві бюджети відчувають суттєву нестачу коштів на виконання своїх функцій. Це змушує теоретиків і практиків шукати додаткові джерела наповнення як державного, так і місцевих бюджетів. Для цього, на наш погляд, треба реформувати не тільки структуру публічних фінансів, але й існуючу структуру місцевих податків і зборів, сформувавши на їх базі нову (розширену) структуру місцевих платежів. Окрім того, важливо підвищити прозорість використання публічних фінансів на всіх рівнях, у тому числі на місцевому.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Різні аспекти визначення структури публічних фінансів і визначення ролі в них місцевих платежів були розкриті в своїх працях такими українськими вченими, як: О. Василик, М. Долішній, І. Вахович, В. Зайчикова, О. Кириленко, В. Кравченко, М. Козоріз, І. Луніна, І. Лютий, Ю. Пасічник, О. Попова, С. Слухай, А. Соколовська, О. Сунцова, І. Сторонянська, Л. Тарангул, В. Тропіна, В. Федосов Н., Фролова та іншими. Разом із тим, до сьогодні не з'ясована суть публічних фінансів, а також не сформована оптимальна система місцевих платежів в Україні, що нега-

тивно впливає на публічні фінанси в цілому, породжуючи, в тому числі, відцентрові тенденції в Україні.

Мета і завдання дослідження. Метою нашої статті є обґрунтування нової структури місцевих платежів в Україні, та їх місця в системі публічних фінансів нашої країни. Завданнями роботи є крім усього іншого, виявлення нових форм місцевих платежів, які застосовуються в розвинутих країнах і могли б бути використані в Україні. Важливо також знайти оптимальний механізм перерозподілу загальнодержавних податків між центром і регіонами, щоб зупинити відцентрові тенденції в Україні, які надмірно загострилися в 2014–2015 рр.

Виклад основного матеріалу. Складність визначення структури місцевих платежів в Україні полягає в тому, що у фінансовій науці поки не до кінця з'ясовані такі поняття, як «публічні фінанси» та «публічні фінанси України». На нашу думку, публічні (суспільні) фінанси охоплюють державні та місцеві фінанси, оскільки і перші й другі використовуються для задоволення публічних потреб (чи на рівні держави, чи на рівні окремих територіальних громад) [1, с. 39]. Відповідно, механізм використання державних фінансів повинен регулюватися державними органами, а місцевих фінансів – спільно органами місцевої влади та органами місцевого самоврядування [2, с. 53].

Про структуру публічних фінансів в Україні можна довідатися із Закону України «Про відкритість використання публічних коштів» (№183 – VIII), який був ухвалений Верховною радою України 11.02.2015 р. Відповідно до цього закону до публічних коштів належать: кошти Державного бюджету України та місцевих бюджетів, кредитні ресурси, надані під державні та місцеві гарантії, кошти Нацбанку та інших держбанків, державних цільових коштів, Пенсійного фонду та фондів загальнообов'язкового соціального страхування, а також кошти суб'єктів господарювання державної та комунальної власності, отримані ними від їхньої господарської діяльності.

На наш погляд, у цьому Законі України не розмежовані поняття «публічні кошти» і «публічні фінанси», хоча за структурою публічні кошти в такій інтерпретації і є публічними фінансами.

За даними дослідників, в останні роки зменшується частка власних доходів місцевих бюджетів, що робить усе більше дотаційними і залежними від центру. За розрахунками експертів в 2003-2013 рр. в Україні частка власних доходів місцевих бюджетів зменшилася з 11 до 8,6%, що вимагає нових підходів до їх формування [3, с.18].

У ході становлення вчення про місцеві податки та збори (які в сумі і складають, на наш погляд, місцеві платежі), до уваги практично завжди бралися потреби тієї чи іншої територіальної громади. Це, ми вважаємо, є одним із головних підходів до реформування системи місцевих платежів громади в сучасних умовах.

Другим підходом під час реформування системи місцевих платежів повинно бути врахування рівня платоспроможності територіальних громад, оскільки в Україні більше половини бюджетів місцевих громад є високо дотаційними.

У більшості територіальних громад України Волині із кількістю жителів до 500 осіб не утворено виконавчих органів відповідних сільських рад, немає бюджетних установ, комунальних підприємств тощо. Можливості реалізації самоврядування у таких громадах обмежені.

На Волині з 408 сільських, селищних рад і міст районного значення у 2015 р. кошти для утримання апаратів місцевих рад у повному обсязі були передбачені тільки у 245-ти. Найбільше таких рад у Ковельському, Маневицькому та Ратнівському районах.

Більшість сільських громад дотаційні, і лише 5% їх можна вважати самодостатніми, як зазначив голова Всеукраїнської асоціації сільських і селищних рад М.Фурсенко у 2014 р. [4]. Вкрай обмеживши компетенцію сільських рад щодо розпорядження локальними ресурсами, зокрема землями – лише в межах населеного пункту, та джерелами наповнення сільського бюджету, іншого стану справ чекати не доводиться.

Третім підходом до реформування системи місцевих платежів в Україні повинна стати незалежність місцевих громад у запровадженні певних місцевих платежів (передусім податку на нерухомість). У цьому плані заслуговує на увагу досвід США [5, с. 43–44], де місцеві органи самоврядування під час визначення податку на нерухомість насамперед беруть до уваги місцеві потреби та місцеві можливості.

Доходи американського міста можуть збільшуватися, якщо місцеве населення вважатиме за необхідне збільшити податок на нерухомість, щоб реалізувати конкретний проект.

Також слід звернути увагу на те, що в США однаково ставляться до своїх та іноземних громадян чи компаній, які бажають реалізувати інвестиційний проект. І все вирішується на місцевому рівні. І саме місцева громада, у цьому випадку – рада міста, дає згоду на реалізацію інвестиційного проекту, купівлю інвестором фабрики чи заводу.

Новими підходами до побудови комплексної системи місцевих платежів повинні стати їх стабільність і самостійність введення місцевими громадами, чого поки не вдається досягнути в Україні оскільки рівень централізації бюджетних доходів зріс у 2015 р. до 82%, а необхідним є рівень 50% на 50%.

Досвід багатьох країн ЄС, членом якого хоче стати й Україна, показує, що місцеві громади самостійно вирішують багато фінансових питань, у тому числі й які нові місцеві платежі запроваджувати. Це дозволяє їм краще задовольняти потреби жителів конкретних місцевих громад. У цьому плані заслуговує

на увагу досвід Польщі, однієї з найбільш розвинутих країн із нових країн-членів ЄС, у якій системно підійшли до формування місцевих платежів [6, с. 108-109], насамперед до податку на нерухомість. Цей податок у майбутньому повинен стати основним місцевим платежем в Україні.

Податок на нерухомість у Польщі підпадає під дію Акта про місцеві податки та збори. Законодавча основа оцінка суми податку також включає резолюції ради гміни. Податок на нерухомість зобов'язані сплачувати: фізичні, юридичні особи та підприємства без статусу юридичної особи. Він із 2005 р. дає до 40% надходжень до місцевих бюджетів Польщі.

Під час реформування системи місцевого оподаткування в Україні в нагоді може стати й досвід Угорщини [6, с. 108–109].

Місцеві податки в Угорщині визначаються місцевими органами самоврядування з урахуванням встановлених законодавством лімітів. Досвід показує, що більшість населених пунктів користується промисловим податком, інші податки стягуються відносно рідко.

Із податків майнового типу в Угорщині підприємці обкладаються податком із споруд і податком із будівельних ділянок. Основа визначення податку із споруд – корисна площа будівлі або її оборотна вартість, розмір податку – 900 Фт/м² або 1,5% оборотної вартості. Податок з будівельної ділянки визначається за нормою 200 Фт/м² або 1,5% оборотної вартості.

Відповідно до Податкового кодексу України (розділ XII), до місцевих податків тепер відносяться два: 1) податок на нерухоме майно; 2) єдиний податок та три збори: 1) збір за місяць для паркування транспортних засобів; 2) збір за провадження деяких видів підприємницької діяльності; 3) туристичний збір [7, с. 475]. Перші три податки з 1.01.2011 р. є обов'язковими для впровадження всіма місцевими радами. Рішення про запровадження двох зборів (за місяць для паркування транспортних засобів і туристичного збору) приймається місцевою радою самостійно. У той же час будь-які інші види місцевих податків і зборів в Україні заборонено запроваджувати, що, на наш погляд, суперечить принципу самостійності територіальних громад.

В умовах неочікуваної війни Росії проти України важливим місцевим податком (збором) повинен стати податок (збір) з ігор. Після відміни цього податку місцеві органи влади стали втрачати, за оцінками експертів, до 1,5 мільярда гривень у рік. Тому було б доцільним повернути цей податок у доходи місцевих бюджетів, використавши досвід Польщі з цього питання, де держава дозволяє ігровій бізнес, одночасно жорстко контролюючи його. За досвідом Китаю і Росії в Україні було б доцільним створити зони грального бізнесу, насамперед у прикордонних містах (Ковель, Ужгород, Львів), а також на популярних курортах (Одеса, Маріуполь, Шацькі озера).

Про нестабільність системи місцевих платежів в Україні свідчать і нові зміни в податковому законодавстві, які вступили в дію з 1.01.2015 р. (відповідно до Закону України «Про внесення змін у Податковий кодекс та деякі закони України» (відносно податкової реформи)). Згідно із цим законом змінюється оподаткування нерухомості: тепер не обкладаються таким податком квартири площею тільки до 60 кв. і будинки до 120 кв. м. (раніше це площа була більшою). Крім того, вводиться акцизний податок з роздрібного продажу пива, алкогольних напоїв, тютюнових виробів і палива в розмірі 5% від реалізацій, який буде зараховуватися до місцевих бюджетів. Поряд із позитивами, вказані зміни викликають і багато питань, особливо щодо податку на нерухомість, який посилить податковий тиск, насамперед на середній клас.

Аналіз досвіду використання місцевих платежів у країнах ЄС та в Україні в останні роки говорить про необхідність доповнення системи цих платежів в Україні новими платежами. На наш погляд, до них слід віднести наступні: доходи від самооподаткування жителів окремих громад; доходи від меценатства; доходи від спонсорства; одинвідсотковий прибутковий податок на користь соціальних закладів окремої територіальної громади (в тому числі церков); добровільно-примусові внески жителів громад на розвиток місцевої освіти; внески для проведення АТО (насамперед на фінансування батальйонів територіальної оборони та учасників добровольчих батальйонів, які є вихідцями з тієї чи іншої територіальної громади), а також відрядження від загальнодержавних податків, які йдуть до місцевих бюджетів.

В останні роки, враховуючи нестачу коштів на розвиток місцевих громад, жителі окремих із них починають запроваджувати самооподаткування доходів фізичних і юридичних осіб. На сходах жителів невеликих сіл і селищ вирішуються питання про частковий ремонт доріг, водогонів, каналізації, бюджетних установ, розташованих на цій території, будівництва та утримання церков. Важливо про стимулювати таку ініціативу співфінансуванням із боку місцевих органів влади та самоуправління. Вкрай необхідно до цього залучити кошти заробітчанами, як це робиться в Мексиці [5, с. 164–165].

Якщо більшість мексиканських асоціацій, створених до 1984 року, спрямовували на батьківщину до 5 тис. дол. на рік, то майже 20% асоціацій, створених після 1995 року, надсилають до рідного населеного пункту понад 40 тис. дол.

Існує три варіанти розміщення грошових ресурсів асоціацій. Перший варіант – один із головних членів асоціації сам їде до рідного міста і розміщує грошові ресурси. Другий – асоціація розміщує кошти у відділенні місцевого банку в рідному місті. Третій варіант – партнерство з урядовими організаціями або

неприбутковими установами на батьківщині: кошти розміщуються на певному рахунку в банку, який відкривається муніципалітетом штату для подальшого фінансування нагальних проблем.

У всіх трьох випадках розміщення коштів базується на попередній оцінці вартості проекту, яку надають представники асоціацій у рідному місті; переважно ними є цілі сім'ї, родичі яких емігрували і є членами АВРМ. У більшості випадків представники асоціацій на батьківщині складають звіти щодо цільового використання грошей.

Новим елементом системи місцевих платежів в Україні повинні стати доходи від меценатства, які можуть насамперед покращити фінансовий стан частини бюджетних установ місцевого рівня. Аналіз досвіду меценатства у дореволюційній Росії показує, що багатьох меценатів влаштували такі форми подяки від держави та місцевих органів самоврядування, як: медалі, ордени, дошки пошани меценатів в освітніх закладах, у лікарнях, релігійних закладах тощо.

До нових елементів системи місцевих платежів в Україні доцільно включити і кошти від спонсорства, оскільки спонсорам вигідно вкладати кошти в розвиток насамперед місцевої соціальної інфраструктури, яка належним чином може вплинути на стан робочої сили тих регіонів, де розташовані підприємства спонсорів. Тому важливо розвивати і стимулювати корпоративно-соціальне партнерство й на рівні місцевих громад, насамперед за допомогою податкових пільг, щодо місцевих податків і зборів, податку на нерухомість (нерухоме майно).

За роки незалежності в Україні склалася система добровільно-примусових внесків жителів місцевих громад на користь місцевої освіти (дитячих ясел, садків, шкіл) та закладів охорони здоров'я (фельдшерсько – акушерських пунктів, поліклінік, лікарень місцевого рівня), які ми розглядаємо як новий місцевий платіж. Важливо унормувати ці платежі та запровадити механізм їх добровільної сплати. Для цього необхідно зробити максимально доступною інформацію про формування та використання таких коштів, насамперед через Інтернет, оскільки у масштабах України їх суми сягають мільярдів гривень. Наші опитування жителів Волинської області показали, що у містах обласного підпорядкування вони сягають: у школах від 40 до 50 грн на місяць на школяра, а в лікарняних закладах – від 5 до 100 грн на хворого в місяць.

Військові дії на Донбасі призвели до появи й такої нової форми місцевих платежів, як допомога воякам АТО, насамперед, добровольцям і мобілізованим із конкретних місцевих громад. Виявилось, що громадяни і юридичні особи згодні надавати допомогу на добровільній основі і в різних формах передусім своїм рідним, знайомим, землякам, які воюють у зоні АТО, або отримали там поранення. Причиною цього є, крім усього іншого, можливість жорсткого контролю за наданими коштами з боку волонтерів – земляків. Важливо простимулювати цю тенденцію у відповідних законодавчих документах. Поки ж на цю тенденцію неналежно звертається увага новою владою України, хоча невелика частина волонтерів уже залучена до розподілу ресурсів Міністерства оборони України.

Дуже складною проблемою є визначення частки загальнодержавних податків, яку доцільно закріпити за місцевими бюджетами (особливо це стосується ПДВ, що майже не обговорюється в українській економічній науці). На наш погляд, ця частка повинна бути пропорційною до суми відповідного загальнодержавного податку, зібраного на території такої громади. Щодо ПДВ, то його доцільно було «прив'язати» до частки населення окремого регіону в населенні всієї України, оскільки за рахунок ПДВ фінансуються основні витрати бюджету країни.

Розподіл податку на прибуток підприємств треба здійснювати за принципом 50% на 50%: половина повинна залишатися в регіонах, а друга частина має направлятися до Державного бюджету України. Але при цьому 50% належних регіону дотацій, субвенцій і субсидій повинно фінансуватися за рахунок регіонального бюджету. Це дозволить оптимізувати механізм надання і використання міжбюджетних трансфертів у регіонах і зменшити відцентрові тенденції в Україні [8, с. 123]. Вказаний підхід може стати основою повернення окупованої частини Донбасу в склад України та виконання Мінських угод.

Важливо також увести податок на нерухомість за мінімально можливими ставками (але на її вартість, а не на загальну площу, як це зроблено в Податковому Кодексі України), поступово підвищуючи його протягом тривалого періоду часу. Головне сьогодні – не отримання значних надходжень до місцевих бюджетів від податку на нерухомість, як про це наголошується у багатьох публікаціях, а встановлення реальних власників цієї нерухомості, щоб частина з них (хто володіє значною нерухомістю) не отримувала ті чи інші соціальні пільги, що веде до недотримання принципу соціальної справедливості.

Важливою умовою боротьби з несплатою податків як до державного, так і до місцевого бюджету, повинно стати посилення відповідальності за виведення коштів в офшори, насамперед у такі, як: Беліз, Британські Віргінські острови, Панама тощо.

Офіційно в Україні сьогодні визнано 37 офшорних зон, хоча планувалося внести в новий список Кабінету Міністрів близько 70 таких зон [9, с. 16]. При цьому донедавна 90% різних потоків капіталу так чи інакше проходило через Республіку Кіпр, що до цього переліку не входить. За підрахунками експертів, з огляду на прями інвестиції з України в офшорні зони і придбання товарів через них тільки у 2011 р. через

такі центри пройшло 44 млрд дол. США. Однією з форм боротьби з цим явищем могла б стати заборона державним службовцям відкривати рахунки у банках за кордоном.

Висновки. Публічні (суспільні) фінанси України включають державні й місцеві фінанси, оскільки вони спільно використовуються громадянами як на місцевому чи державному рівні. В Україні важливо розширити права територіальних громад у встановленні й використанні місцевих платежів.

Структура місцевих платежів в Україні в сучасних умовах повинна включати наступні складові: 1) місцеві податки, у тому числі відрахування від загальнодержавних податків, які йдуть до місцевих бюджетів і які збираються на території відповідної громади, а також податок від ігор; 2) місцеві збори; 3) інші місцеві платежі. До останніх слід віднести такі: доходи від самооподаткування жителів окремих громад; доходи від меценатів; доходи від спонсорства; добровільно-примусові внески жителів громад на розвиток місцевої освіти та охорони здоров'я (за умови перетворення їх на справді добровільні); добровільні внески громадян і юридичних осіб на проведення АТО.

Аналіз досвіду реформування системи місцевих платежів у постсоціалістичних країнах – членах ЄС дозволяє стверджувати, що для України в цьому питанні найбільш підходить досвід Польщі, в якій до системи місцевих платежів включають, окрім класичних місцевих податків і зборів, й частину від загальнодержавних податків.

Література:

1. Карлін М. І. Суспільні фінанси України. За ред. М. І. Карліна. – Луцьк РВВ «Вежа» Волин. нац. ун-ту ім. Лесі Українки, 2008. – 260 с.
2. Карлін М. І. Проблеми розвитку фінансової системи України та шляхи їх вирішення : монографія / М. І. Карлін, Ю. В. Шулик, А.В. Кулай та [ін.]; За ред. д-ра екон, наук, проф. М. І. Карліна. – Луцьк : Вежа-Друк, 2014. – 364 с.
3. Волохова І. С. Місцеві фінанси України в умовах децентралізації / І. С. Волохова // Автореф. дис. д.е.н. – Одеса : ОНЕУ, 2015. – 37 с.
4. Попова О. Реформуємо місцеве самоврядування / О. Попова // Дзеркало тижня: – 2015.- 7 лютого. – С. 4.
5. Карлін М. І. Фінансові системи країн Америки: Навч. посібник / М. І. Карлін. – Тернопіль : Богдан, 2011. – 496 с.
6. Карлін М. І. Фінансові системи країн Центрально-Східної Європи: Навчальний посібник / М. І. Карлін, І. О. Балак. – Луцьк : Надтир'я, 2012. – 500 с.
7. Бюджетна система: Підручник / за наук ред. В. М. Федосова, С. І. Юрія. – К.: Центр учбов. літератури; Тернопіль: Екон. думка, 2012. – 871 с.
8. Карлін М. І. Критерії та напрями удосконалення розподілу податкових доходів між регіонами країни / М. І. Карлін // Регіональна економіка. – 2014. – №2. – С. 116-124.
9. Карлін М. І. Світові офшорні центри: Навчальний посібник // М. І. Карлін. – К. : Кондор-Видавництво, 2015. – 424 с.