

<https://doi.org/10.36818/1562-0905-2020-4-11>

УДК 336.221.26:352/354

JEL H30, H72

Р. Я. Галамай

Шляхи підвищення ефективності справляння податків до бюджетів територіальних громад на основі податкового менеджменту

Обґрунтовано основні напрями розвитку податкової системи на основі податкового менеджменту: посилення ролі місцевих податків; налагодження результативної взаємодії органів місцевого самоврядування із суб'єктами господарювання, які функціонують на території, для збільшення надходжень до бюджету; забезпечення справедливого розподілу податкового навантаження та його зменшення з одночасним пошуком бюджетних компенсаторів; посилення податкового контролю; забезпечення ефективної інформаційно-роз'яснювальної роботи та взаємодії органів місцевого самоврядування і платників податків. Запропоновано авторське бачення податкової системи в межах нової архітектури адміністративно-територіального устрою. Обґрунтовано віднесення податку на доходи фізичних осіб до складу місцевих податків і зміну механізму зарахування податку до місцевих бюджетів. Визначено напрями збільшення акумульованих до місцевих бюджетів майнових податків. Розроблено модель форми самооподаткування населення територіальних громад як інструменту співпраці органу місцевого самоврядування та населення територіальної громади, згідно з якою забезпечується залучення жителів до акумулювання та розподілу податкового ресурсу, зокрема в частині самостійного обрання проектів для фінансування, встановлення умов і нормативів самооподаткування. Основою запропонованої моделі є акумулювання фінансових ресурсів на засадах паритетності: внесок органів місцевого самоврядування визначено на рівні, що не нижчий за суму, внесену мешканцями у фінансування обраних проектів. Обґрунтовано, що збір коштів самооподаткування мешканців об'єднаних територіальних громад має організовувати місцева влада, однак лише після проведення загальних зборів мешканців, на яких вирішуватимуться основні питання щодо суми податку, яку мають сплачувати громадяни.

Ключові слова: податки, територіальна громада, податковий менеджмент, податок на доходи фізичних осіб, самооподаткування.

Постановка проблеми. Процеси податково-бюджетної децентралізації надали нові можливості місцевому самоврядуванню: самостійне формування місцевих бюджетів, прямі міжбюджетні відносини, розширення податкової бази та ін. Здійснені кроки у сфері децентралізації наразі не вирізняються системністю. Недоліки системи формування власних доходів місцевих бюджетів зменшують можливість досягнення реальної податково-бюджетної самодостатності, а теперішня система міжбюджетних трансфертів у багатьох випадках порушує справедливість фінансового вирівнювання та не відіграє стимулюючої ролі для розвитку. Недосконалість критеріїв формування спроможних громад, політичні чи особистісні мотиви призводять до створення частини громад, які не здатні у найближчій перспективі забезпечити належний рівень надання послуг, що посилює соціально-економічну диференціацію в розвитку територій України.

Аналіз останніх досліджень. Пошук способів оптимізації оподаткування на місцевому рівні є актуальним на усіх етапах розвитку системи місцевого самоврядування в нашій державі. Проте особливо гострим воно є сьогодні, у період децентралізації. Цьому питанню присвятили свої роботи Н. О. Бикадорова [1], М. І. Карлін [2; 3], Т. В. Кошук [4; 5], М. І. Кульчицький [6], А. І. Крисоватий [4; 5], І. О. Луїна [7], В. М. Мельник [4], А. О. Пелехатий [8; 9], С. І. Юрій

© Р. Я. Галамай, 2020.

[5] та інші. Водночас питання пошуку напрямів додаткового акумулювання податкових надходжень до місцевих бюджетів в умовах сьогодення є відкритим.

Метою статті є визначення шляхів підвищення ефективності справляння податків до бюджетів територіальних громад на основі податкового менеджменту.

Основні результати дослідження. Метою податкової системи має стати розподіл фіскальних платежів між різними рівнями бюджетної системи, які б дозволили якісно надавати соціальні послуги населенню та впливати на економічний розвиток території (рис. 1). Податкова система має мати стабільний характер, тому необхідне припинення практики щорічних змін, яка ускладнює можливість планування та посилює розбалансованість місцевих бюджетів [1-2; 7].

До місцевих податків і зборів слід віднести ПДФО, надходження від якого до місцевих бюджетів становлять лівову частку усіх податкових зарахувань. Додатковим кроком для встановлення рівноваги у розподілі цього платежу та сприяння соціально-економічному розвитку територій має стати зміна чинного порядку зарахування податку до місцевих бюджетів. Необхідно, щоб кошти зараховувалися у пропорції 50% за місцем праці працівника та 50% за місцем реєстрації (або фактичного проживання) особи, що забезпечить справедливий розподіл надходжень до місцевих бюджетів.

Ще однією новацією є розподіл надходжень ПДФО між місцевими бюджетами різних рівнів: обласний бюджет – 15%, районний бюджет – 5%, бюджет ОТГ – 80%. Надходження податку до обласного та районного бюджетів має відбуватися відповідно до місця фактичної діяльності юридичної особи, яка сплачує податковий платіж. На нашу думку, спрямування надходжень від справляння ПДФО лише до місцевих бюджетів за місцем діяльності підприємств є економічно виправданим, соціально справедливим і відповідає орієнтирам запропонованої бюджетної моделі [2; 3].

Розподіл перерахунку ПДФО між різними місцевими бюджетами створить низку негативних факторів для бізнесу, зокрема постійний моніторинг податкової адреси працівників чи зростання кількості звітів органам фіскальної служби, тому бізнес-середовище не підтримує такого підходу справляння податку. Отже, доцільно розглядати інший механізм розподілу податкового платежу між бюджетами, а саме: коли підприємці утримуватимуть і перераховуватимуть ПДФО на єдиний рахунок, а подальший його розподіл між відповідними місцевими бюджетами здійснюватиме казначейство. Водночас казначейська служба повинна буде отримувати оперативну інформацію про зміну місця проживання (податкової адреси) таких фізичних осіб. Для уникнення помилок під час перерахунку податку та економії часу на визначення бюджету, до якого він має нараховуватись, необхідно створити спільну базу податкових органів і казначейської служби, де усі зміни переноситимуться автоматично, із зазначенням рахунків органів місцевого самоврядування, на які мають зараховуватися податкові кошти.

Іншим способом справляння ПДФО до місцевого бюджету за місцем проживання громадянина є самостійна декларація власних доходів у частці зарахування податку до бюджету за місцем проживання, однак негативним аспектом є те, що мешканець отримує статус податкового агента та несе відповідальність за помилково нарахований чи сплачений податок. На роботодавця ж може бути покладено лише обов'язок подання даних у контролюючі органи про здійснені працівникам виплати. Реалізація такого варіанта потребуватиме від фізосіб-платників відповідного рівня фінансової грамотності, а для фіскальних органів – збільшення обсягів роботи з контролю.

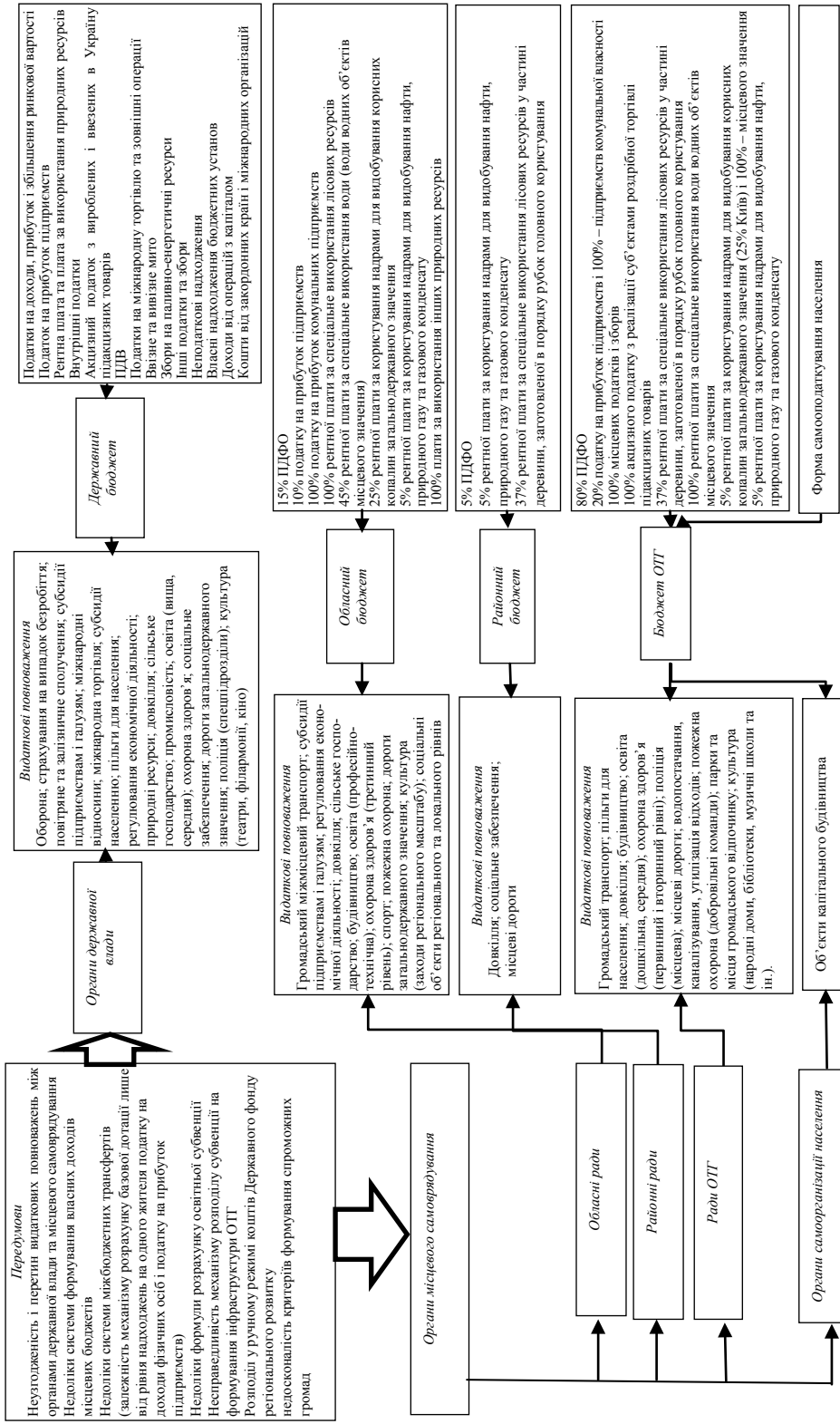


Рис. 1. Податкова система в межах нової архітектури адміністративно-територіального устрою

Джерело: розроблено автором.

Отже, якщо повністю перекласти тягар зміни механізму зарахування ПДФО до місцевих бюджетів на одну з причетних сторін (роботодавця, працівника-платника чи державні органи), то ефекту досягти буде вкрай складно.

Проте існує дві альтернативи зміни порядку зарахування ПДФО до місцевих бюджетів, за яких супутній тягар буде розподілено між усіма учасниками: 1) зараховувати ПДФО до місцевих бюджетів за місцем проживання фізособи-платника; 2) надати фізособі-платнику право вибору, до якого бюджету зараховувати суми сплаченого нею податку (за місцем праці чи місцем проживання).

Реалізація першого варіанта передбачає таке:

1) зобов'язання фізичних осіб подавати (оновлювати) роботодавцям дані про їхню податкову адресу та накладення фінансової відповідальності за несвоєчасність і недостовірність її подання. Максимально спростити цей процес можна, якщо, наприклад, податковою адресою вважатимуть ту, за якою особа проживала на 31 грудня податкового року (або на 30 червня і 31 грудня, якщо запровадити піврічне оновлення даних про податкову адресу). Це дасть змогу здійснювати перерахування податку впродовж визначеного періоду (до наступного оновлення даних працівником) до відповідного місцевого бюджету. З одного боку, така система може призвести до того, що в разі, якщо особа в межах періоду між поданням даних змінить місце проживання (податкову адресу), то бюджет громади за новою адресою недоотримуватиме надходження, а з іншого – суттєво спростить роботу щодо перерахування податку. До того ж недоотримані громадою доходи через вибуття осіб зі складу її жителів можна компенсувати завдяки прибуттю до неї інших осіб у цьому ж податковому періоді на постійне місце проживання. Для посилення дотримання вимоги щодо подання даних про свою податкову адресу доцільно встановити відповідальність фізичних осіб за неподання чи несвоєчасне подання даних;

2) зобов'язання всіх фізичних осіб, які отримують заробітну плату, вищу за мінімальну, подавати податкову декларацію. Це дасть змогу фіскальним органам посилити контроль за повнотою перерахованих до відповідних бюджетів сум податку. Найкращий для населення варіант – електронне декларування;

3) покладення обов'язку з утримання та перерахування ПДФО до місцевих бюджетів, а також подання звітності до фіскальних органів на роботодавця (але відповідальність за подання інформації про місце проживання працівників лежатиме на самих працівниках). Це потребуватиме додаткових витрат від роботодавців (пов'язаних з перерахунком податку до багатьох місцевих бюджетів), але з погляду контролю для державних фіскальних органів така система легша, аніж щомісячно контролювати сплату податку фізичними особами. Крім того, для фізичних осіб простіше, якщо ПДФО обчислюватимуть, утримуватимуть і перераховуватимуть роботодавці;

4) проведення через ЗМІ інформаційно-роз'яснювальної роботи серед населення для підвищення податкової культури.

У другому варіанті на першому місці стоїть фізична особа-платник податку та її інтереси. Адже саме вона скеровує частину свого заробітку на формування доходів місцевого бюджету, з якого пізніше фінансують надання адміністративних, освітніх та інших послуг.

Необхідність зміни системи адміністрування податку з доходів фізичних осіб у частині його зарахування до місцевих бюджетів за місцем проживання фізичної особи (або ж за її бажанням, що, на нашу думку, з позиції громадян найбільш справедливо та доречно) є очевидною. Вона дасть змогу вирівняти диспропорції в наявності джерел для економічного й соціального розвитку між усіма

територіальними громадами, а не лише великими містами. Оптимальний спосіб трансформації вбачаємо у розподілі додаткового навантаження з адміністрування між усіма суб'єктами: працівником, роботодавцем і державою.

5% сплаченого податку з доходів фізичних осіб пропонуємо спрямовувати до районного бюджету, оскільки суб'єкти господарювання знаходяться на території районів і використовують природні ресурси, що знаходяться у ньому, забруднюють навколишнє природне середовище, тому цей платіж можна використовувати для покращення як соціально-побутових умов проживання мешканців, так і об'єктів соціальної інфраструктури районного значення.

15% надходжень доцільно зараховувати до обласного бюджету, адже значна частина видаткових повноважень буде покладена на обласний рівень і завдяки цьому фіскальному платежу можна буде субсидіювати бізнес-середовище, що сприятиме стимулюванню економічної діяльності об'єднаних громад.

У перспективі основними податковими платежами до місцевих бюджетів мають стати податки на майно, а саме податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, та податок на землю. Основою податку на землю є визначення бази оподаткування та оцінювання вартості землі. На сьогодні потрібно використовувати оцінку на основі ринкової вартості земельної ділянки – оцінюється вартість ділянки, визначена на ринку нерухомості. Ринкова вартість визначена як ціна, сформована імовірними покупцем і продавцем. Варто зауважити, що таку оцінку мають проводити незалежні земельні організації, а ціна комунальних і приватних земельних ділянок в одному масиві не повинна коливатися більш як на 10%. Щодо встановлення податкових ставок для справляння плати за землю, то воно має відбуватися на місцевому рівні, оскільки податок справляється до місцевих бюджетів [4-6].

Конкретні зміни податкового та бюджетного законодавства у бік покращення фінансування місцевих бюджетів не забезпечать повного вирішення питання фінансування розвитку громад, яке є надзвичайно актуальним для громад сільської місцевості. Дефіцит місцевих бюджетів, нестабільна політична ситуація в країні чи окремих її регіонах ставлять нас в умови, коли сподіватися можна лише на внутрішні фінансові ресурси та знаходження додаткових шляхів їх залучення до місцевих бюджетів. Важливим механізмом додаткового залучення фінансових ресурсів є форма самооподаткування населення об'єднаних територіальних громад, яка дозволить підвищити рівень фінансування проєктів комунальної інфраструктури, забезпечить додаткові надходження до бюджету та залученість громадськості до бюджетних процесів, що сприятиме їхній зацікавленості в додатковому акумулюванні фінансових ресурсів і розвитку громади.

Збір коштів самооподаткування мешканців об'єднаних територіальних громад має організувати місцева влада, однак лише після проведення загальних зборів мешканців, на яких вирішуватимуться основні питання щодо суми податку, яку мають сплачувати громадяни, пільг, інфраструктурних проєктів, на які використовуватимуться фінансові ресурси, та термінів сплати. Відтак усі рішення щодо додаткового оподаткування себе приймають мешканці громади, а органи місцевого самоврядування виконують лише адміністративну функцію.

У ст. 1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» зазначено, що самооподаткування є формою залучення на добровільній основі за рішенням зборів громадян за місцем проживання коштів населення відповідної території для фінансування разових цільових заходів соціально-побутового характеру. На сьогодні діє Указ Президії Верховної Ради СРСР від 23.04.1984 р. «Про самооподаткування сільського населення», яким, зокрема, встановлено, що самооподаткування може проводитись у сільській місцевості з метою

залучення додаткових коштів для здійснення заходів із благоустрою і соціально-культурного розвитку населених пунктів на території сільських рад. Однак адміністративно-територіальна реформа заставляє нас по-іншому дивитися на цю форму самооподаткування та змінювати підходи до її управління [8; 9].

Реалізація цього завдання дозволить вирішити ще одне важливе питання. Дуже важливо, щоб процес економічного розвитку громади мав по-справжньому місцевий характер, адже у такому разі він зможе залучити людей не лише до підприємницьких проектів, а й до громадських процесів [10].

Висновки. Розвиток податкової системи та перерозподіл фіскальних платежів дозволить покращити соціально-економічне становище громад, підвищити рівень надання якості соціальних послуг і забезпечити пільгові умови для потребуючих верств населення, що надалі створить нову податкову культуру, коли громадяни та бізнес ставитимуться до податків як до механізмів покращення добробуту громад, районів, регіонів і держави загалом.

Список використаних джерел

1. Бикадорова Н. О. Податкові доходи у фінансовій децентралізації місцевого самоврядування. *Економічні науки. Серія: Облік і фінанси*: зб. наук. пр. 2010. Вип. 7(1). С. 74-83.
2. Карлін М. Використання пропорційного підходу до оподаткування в Україні: проблеми та можливі способи їх розв'язання. *Економічний часопис Східноєвропейського національного університету імені Лесі Українки*. 2016. № 1. С. 85-90.
3. Карлін М. І. Встановлення ставок основних податків в Україні на основі принципу прогресивності. *Регіональна економіка*. 2015. № 4. С. 102-107.
4. Крисоватий А. І., Мельник В. М., Кошук Т. В. Сутність та концептуальні основи формування податкової політики в умовах євроінтеграційних процесів. *Економіка України*. 2016. № 1(650). С. 35-51.
5. Юрій С. І., Крисоватий А. І., Кошук Т. В. *Сучасні тенденції розвитку європейського оподаткування та новітня парадигма податкової політики в Україні*: монографія. Тернопіль: Тернопільський національний економічний університет, 2010. 292 с.
6. Кульчицький М. І. Оцінка ефективності управління коштами місцевих бюджетів в Україні. *Бізнес Інформ*. 2015. № 11. С. 132-137.
7. Луніна І. О. Бюджетна децентралізація: цілі та напрями реформ. *Економіка України*. 2014. № 11(636). С. 61-75.
8. Пелехатий А. О. Бюджетна політика розвитку територій: методологія дослідження. *Бізнес Інформ*. 2020. № 3. С. 476-484. DOI: <https://doi.org/10.32983/2222-4459-2020-3-476-484>
9. Пелехатий А. О. Обґрунтування нової парадигми політики розвитку територій в умовах реформування публічних фінансів в Україні. *Ефективна економіка*. 2019. № 7. DOI: <https://doi.org/10.32702/2307-2105-2019.7.37>
10. Пелехатий А. О., Коломієць І. Ф. Теоретико-практичні аспекти формування об'єднаних територіальних громад в Україні. *Економіка України*. 2017. № 4(665). С. 46-55.

References

1. Bykadorova, N. O. (2010) Podatkovi dokhody u finansoviy detsentralizatsiyi mistsevoho samovryaduvannya [Tax revenues in the financial decentralization of local government]. In *Ekonomiczni nauky. Seriya: Oblik i finansy [Economic sciences. Series: Accounting and Finance]: Vol. 7(1)* (pp. 74-83). [in Ukrainian].
2. Karlin, M. (2016). Vykorystannya proporsyynoho pidkhodu do opodatkovannya v Ukraini: problemy ta mozhlivy sposoby yikh rozv'yazannya [The use of a proportional approach to taxation in Ukraine: problems and possible ways to solve them]. *Ekonomicznyy chasopys Shkhidnoyevropeys'koho natsional'noho universytetu imeni Lesi Ukrayinky – Economic Journal of the Lesia Ukrainka East European National University*, 1, 85-90. [in Ukrainian].
3. Karlin, M. I. (2015). Vstanovlennya stavok osnovnykh podatkov v Ukraini na osnovi pryntsyphu prohresyvnosti [Establishment of basic tax rates in Ukraine based on the principle of progressivity]. *Rehional'na ekonomika – Regional economy*, 4, 102-107. [in Ukrainian].
4. Krysovaty, A. I., Melnyk, V. M., & Koschuk, T. V. (2016). Sutnist' ta kontseptual'ni osnovy formuvannya podatkovoyi polityky v umovakh yevrointehratsiyynykh protsesiv [The essence and conceptual foundations of tax policy in the context of European integration processes]. *Ekonomika Ukrayiny – Ukraine economy*, 1 (650), 35-51. [in Ukrainian].
5. Yuriy, S. I., Krysovaty, A. I., & Koshchuk, T. V. (2010). Suchasni tendentsiyi rozvytku yevropeys'koho opodatkovannya ta novitnya paradyhma podatkovoyi polityky v Ukraini [Modern trends in European taxation and the latest paradigm of tax policy in Ukraine]. Ternopil: Ternopil National University of Economics. [in Ukrainian].

6. Kulchyt'skyi, M. I. (2015). Otsinka efektyvnosti upravlinnya koshtamy mistsevykh byudzhetyv v Ukraini [Estimation of efficiency of management of means of local budgets in Ukraine]. *Biznes Inform – Business Inform*, 11, 132-137. [in Ukrainian].
7. Lunina, I. O. (2014). Byudzhethna detsentralizatsiya: tsili ta napryamy reform [Budget decentralization: goals and directions of reforms]. *Ekonomika Ukrainy – Economy of Ukraine*, 11(636), 61-75. [in Ukrainian].
8. Pelekhatty, A. O. (2020). Byudzhethna polityka rozvytku terytoriyi: metodolohiya doslidzhennya [Budget policy of territorial development: research methodology]. *Biznes Inform – Business Inform*, 3, 476-484. DOI: <https://doi.org/10.32983/2222-4459-2020-3-476-484> [in Ukrainian].
9. Pelekhatty, A. O. (2019). Obhruntuvannya novoyi paradyhmy byudzhethnoyi polityky rozvytku terytoriy v umovakh reformuvannya publichnykh finansiv v Ukraini [Substantiation of a new paradigm of budgetary policy of development of territories in the conditions of reforming of public finances in Ukraine]. *Efektivna ekonomika – Efficient economy*, 7. DOI: <https://doi.org/10.32702/2307-2105-2019.7.37> [in Ukrainian].
10. Pelekhatty, A. O., & Kolomyiets, I. F. (2017). Teoretyko-praktychni aspekty formuvannya ob'yednanykh terytorial'nykh hromad v Ukraini [Theoretical and practical aspects of the formation of united territorial communities in Ukraine]. *Ekonomika Ukrainy – Economy of Ukraine*, 4(665), 46-55. [in Ukrainian].

Halama R. Ya. Ways of increasing the efficiency of tax collection to the budgets of local communities on the basis of tax management.

The processes of fiscal decentralization have provided new opportunities for local self-governments: independent formation of local budgets; direct intergovernmental relations; expansion of the tax base, etc. The steps taken in the field of decentralization are currently not systemic. The distribution of fiscal payments between different levels of the budget system is the purpose of the tax system development, which would allow to provide quality social services to the population and influence the economic development of the territory. The main directions of tax system development on the basis of tax management are substantiated as following: strengthening the role of local taxes; establishing the effective interaction of local governments with economic entities operating in the territory to increase budget revenues; ensuring the fair distribution of the tax burden and its reduction while seeking budgetary compensators; strengthening the tax control; ensuring the efficient informational and explanatory work and interaction of local self-government bodies and taxpayers. The author's vision of the tax system within the new architecture of the administrative-territorial system is offered. The inclusion of personal income tax in local taxes and change in the mechanism of crediting the tax to local budgets are substantiated. There are two alternatives to change the procedure for crediting personal income tax to local budgets, due to which the associated burden will be distributed among all participants: 1) crediting personal income tax to local budgets at the place of residence of the individual payer; 2) giving the individual payer the right to choose which budget should include the amount of tax paid (by place of work or place of residence). The directions of increasing the property taxes accumulated in local budgets are defined. The paper develops a model of the form of self-taxation of the population in territorial communities. According to the model, the residents are involved in the accumulation and distribution of tax resources. The suggested model is based on the accumulation of financial resources by a parity principle: the amount of financial contribution of local governments is determined at a level not lower than the amount contributed by residents.

Keywords: taxes, territorial community, tax management, personal income tax, self-taxation.

Галамай Роман Ярославович – аспірант кафедри обліку і аудиту факультету управління фінансами та бізнесу Львівського національного університету імені Івана Франка (e-mail: galamaj0017@gmail.com, ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0003-0120-696X>).

Halama Roman Yaroslavovych – Postgraduate of the Department of accounting and auditing of the Faculty of Financial Management and Business of the Ivan Franko National University of Lviv.

Надійшло 30.10.2020 р.