

Combined into nine groups, they cover the time component, socio-economic, regulatory, socio-psychological, organizational, opportunistic, technical, moral-psychological and behavioral.

Among the behavioral factors that directly affect the formation of deviant behavior in taxpayers, it should be noted the halo effect, the advantage of overconfidence over doubt, the law of small numbers, forecasting based on representativeness and avoiding losses. Each of the stated factors contributes to a false idea of the taxpayer about his own abilities and the depth of economic knowledge, creates the illusion of a minimal probability of an unfavorable outcome and is supported by the fear of losses.

Key words: *taxpayer, behavioral finance, tax evasion, perspective theory, deviant behavior.*

УДК. 336.132.1

DOI 10.31395/2415-8240-2020-97-2-108-115

ПРОБЛЕМИ ФОРМУВАННЯ ДОХІДНОЇ СКЛАДОВОЇ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ У МЕЖАХ АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ РЕФОРМИ В УКРАЇНІ

О. Т. Прокопчук, кандидат економічних наук

Ю. В. Улянич, кандидат економічних наук

С. А. Пташник, кандидат економічних наук

Уманський національний університет садівництва

Реформувати місцеву автономію та місцеву організаційну владу повноцінно розпочато в Україні з 2015 року. Децентралізація — одна з найбільших змін в процесі європейської інтеграції, спрямованих на формування реального місцевого автономного управління, починаючи із базового рівня — об'єднаних громад. Новостворена громада об'єднаних територій повинна мати можливість забезпечувати існуючу владу та надавати державні послуги на належному рівні. Основний рівень соціально-економічної стабільності в адміністративному регіоні значною мірою залежить від відповідності та балансу між отриманими фінансовими ресурсами та повноваженнями.. Очікується, що запровадження ринку сільськогосподарської землі може спричинити значні зміни в структурі податків об'єднаних громад окремих регіонів. На статус і тенденції формування і розвитку місцевих бюджетів впливають певні положення нормативної бази. В даний час дохідна частина бюджету місцевих органів влади занадто покладається на державні програми та гранти, що ускладнює роботу місцевих громад в процесі самостійного стимулювання їх економічного розвитку.

Ключові слова: *бюджет, децентралізація, місцеві бюджети, місцеві податки, ринок землі, об'єднані територіальні громади.*

Постановка проблеми. Децентралізація є однією з найважливіших змін у процесі європейської інтеграції, спрямованої на формування реального

місцевого самоврядування, починаючи із базового рівня — об'єднаних громад. Основний рівень соціально-економічної стабільності в адміністративному регіоні значною мірою залежить від відповідності та балансу між отриманими фінансовими ресурсами та повноваженнями. На статус і тенденції формування і розвитку місцевих бюджетів впливають певні положення нормативної бази. В даний час дохідна частина бюджету місцевих органів влади занадто покладається на державні програми та гранти, що ускладнює роботу місцевих громад в процесі самостійного стимулювання їх економічного розвитку.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Серед науковців, які працюють над питаннями фіскальної децентралізації та розвитку місцевого бюджету, варто виділити досягнення таких науковців: П.Бардан, Ю.Ганущак, Я.Казюк, А.Кирико, О. Кириленко, А. Крисоватий, О. Рока-Сангlesh, М. Саттон, Ю. Сибірянська, О. Солонтай, А. Ткачук, Р. Фішман, М. Шнайдер. Однак ці дослідження в основному пов'язані із загальними принципами та правилами функціонування місцевих бюджетів в умовах реформи, але досі немає ретельних досліджень, які б базувалися на наочних прикладах із практики діяльності об'єднаних територіальних громад і забезпечили б ефективні інструменти та методи збільшення фінансових можливостей.

Методика досліджень. Теоретико-методологічною основою проведеного дослідження були праці вітчизняних і зарубіжних науковців, провідних вчених та практиків які працюють над питаннями фіскальної децентралізації та розвитку місцевого бюджету. В процесі дослідження використовувались загальнотеоретичні методи. При дослідженні найпопулярніших інтернет послуг страхових компаній України використано метод аналізу. За допомогою абстрактно-логічного методу — обґрунтовано і викладено висновки та пропозиції стосовно ефективних інструментів та методів збільшення фінансових можливостей.

Результати дослідження. Адміністративно-територіальна реформа триває вже шість років. У поточному 2020 році робота з децентралізації повинна бути завершена і передбачатиме створення нової системи управління на місцях. Очікується побудова трирівневої системи адміністративно-територіального устрою.

Очікується чергова серйозна зміна у 2021 році, буде впровадження ринку земель сільськогосподарського призначення. В структурі експорту товарів України за підсумками 2019 року продукція агропереробної та харчової промисловості становила 44,2 % [1]. Тому аграрний сектор є ключем до ВВП та формування капіталу на Українській території. Це особливо впливає на фінансові ресурси органів місцевого самоврядування.

У той же час місцеві фінанси опосередковано залежать від сучасних глобальних економічних викликів. Фінансова криза, пандемія коронавірусу та провести карантин негативний вплив на українську економіку. Податкова відпустка, часткове призупинення виробництва, зменшення зарплат та неоплачувані відпустки також вплинули на наповненість місцевих бюджетів, втрачаючи доходи від податкових недонадходжень.

У структурі доходів місцевих бюджетів найбільшу питому вагу займає **податок на доходи фізичних осіб** — 59,8 % від загальної суми доходів загального фонду місцевих бюджетів (або 119,3 млрд грн) (рис. 1). У порівнянні з січнем–вереснем 2018 року, надходження податку зросли на 21,2 млрд грн, або на 21,6 %.

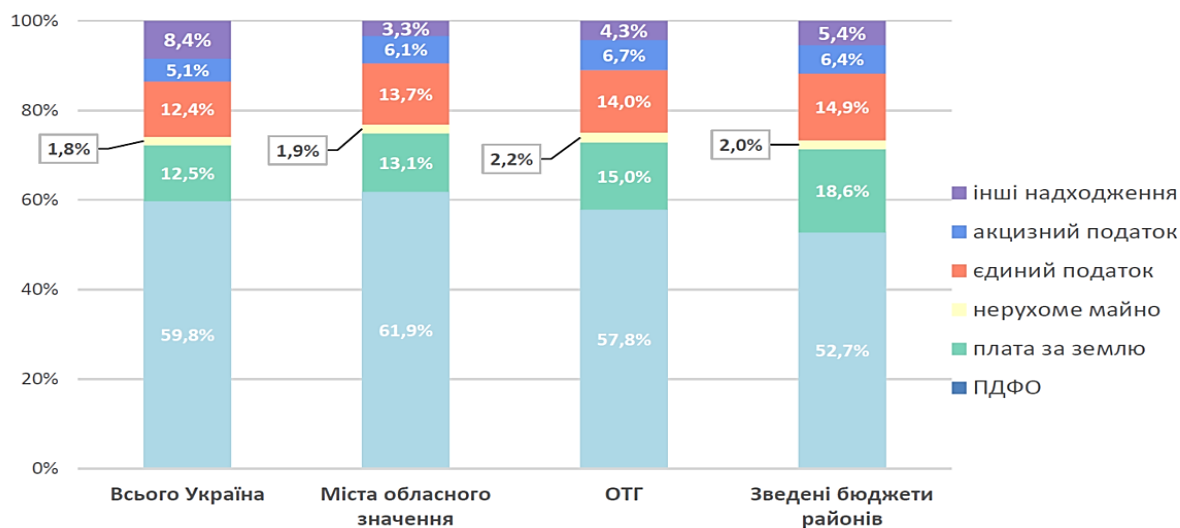


Рис. 1. Структура надходжень доходів загального фонду місцевих бюджетів без трансферів, %

Основними чинниками, що вплинули на зростання надходжень ПДФО, є збільшення розміру мінімальної заробітної плати (+12,1 % до 2018 року) та зростання середньомісячної заробітної плати на 19,4 % (до 10260 грн), порівняно з відповідним періодом 2018 року).

Другим за сумою джерелом доходів місцевих бюджетів є плата за землю, що відноситься до податку на майно, який є місцевим податком. У структурі доходів загального фонду місцевих бюджетів плата за землю займає 12,5 % (рис. 1). У звітному періоді до місцевих бюджетів сплачено 25 млрд грн плати за землю (а саме земельного податку і орендної плати), що на 22,2 % (або на 4,5 млрд грн) більше надходжень аналогічного періоду 2018 року. Поряд з іншими чинниками, на зростання надходжень від плати за землю вплинуло скасування з початку 2019 року пільгового оподаткування земельних ділянок, наданих для залізниць (за розрахунками, у 2019 році ПАТ «Укрзалізниця» має сплатити до місцевих бюджетів 4,2 млрд грн плати за землю, порівняно з 1,2 млрд грн, сплачених упродовж 2018 року).

Значна частка у структурі місцевих бюджетів належить надходженням єдиного податку. У аналізованому періоді вона становить 12,4 % доходів загального фонду місцевих бюджетів (рис. 1). Обсяг надходжень єдиного податку за 9 місяців 2019 року склав 24,7 млрд грн, що на 22,0% (або на 4,5 млрд грн) більше за надходження аналогічного періоду минулого року. Слід зазначити, що фізичними особами-підприємцями перераховано до місцевих бюджетів 18,2 млрд грн єдиного податку (або 73,8 % від його загального

обсягу), юридичними особами сплачено 3,7 млрд грн (14,9 %), сільськогосподарськими товаровиробниками — 2,8 млрд грн (11,3 %).

Щодо надходжень акцизного податку, то протягом 9 місяців 2019 року місцеві бюджети отримали 10,2 млрд грн акцизного податку, у тому числі:

- 5,6 млрд грн — у вигляді відрахувань з державного бюджету частини акцизного податку з виробленого в Україні та ввезеного на митну територію України пального (13,4 %), що на 210,3 млн грн менше, ніж за аналогічний період 2018 року;

- 4,6 млрд грн — з реалізації суб'єктами господарювання роздрібною торгівлі алкогольних напоїв та тютюнових виробів, що лише на 3,9 % або на 173,5 млн грн більше, ніж за аналогічний період 2018 року.

Тенденції надходжень та соціально-економічна ситуація дають підстави для висновку, що за підсумками 2019 року сума надходжень до загального фонду місцевих бюджетів становитиме в межах 278-282 млрд грн (у т. ч. до бюджетів ОТГ — 39-40 млрд грн).

Законами України № 533-IX від 17 березня 2020 р. “Про внесення змін до Податкового кодексу України та інших законів України щодо підтримки платників податків на період здійснення заходів, спрямованих на запобігання виникненню і поширенню коронавірусної хвороби (COVID-19)” [4] та №533-IX від 13 квітня 2020 “Про внесення змін до Закону України “Про Державний бюджет України на 2020 рік” [5] суб'єктів господарювання звільнено від сплати окремих місцевих податків, зменшено обсяг трансфертів і розмір видатків на низку програм, запроваджено обмежувальні заходи щодо діяльності окремих видів бізнесу, що ставить під серйозну загрозу можливість відновлення ділової активності на території громад після завершення карантину.

При цьому стаття 103 Бюджетного кодексу України зазначає [6], що надання державою податкових пільг, які зменшують доходи місцевих бюджетів, має супроводжуватися наданням коштів з державного бюджету на компенсацію цих втрат. Водночас, Законом № 553 Верховна Рада скасувала таку норму на період 2020 бюджетного року. Відтак, можна дійти висновку, що втрати місцевого самоврядування не будуть компенсованими.

Також, відповідно до прогнозу Міністерства розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України, замість очікуваного зростання економіки на 3,2 %, в 2020 р. ВВП України впаде на 4,2 %. Наступного 2021 р. економіка має відновитися і зрости на 2,4 %. Також, негативним є прогноз щодо інфляції — у 2020 р. вона зросте до 7 %, замість планових 6,3 %, однак вже наступного року очікується її зниження до 5,9 % [7].

Таким чином, наразі місцеві бюджети є доволі залежними від рішень законодавчої гілки влади, що суперечить ідеї децентралізації і Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні.

У той же час ми вважаємо, що в порівнянні з великими містами сільські райони більш сприйнятливі до криз і матимуть мінімальні втрати. Більшість податкових надходжень для більшості бюджетів об'єднаних громад складають

податок на доходи фізичних осіб платника податку, який вираховується з доходу платника податку — зарплата. Якщо в місті велика кількість промислових підприємств, малих та середніх підприємств, то основним джерелом оподаткування в сільських районах є оподаткування податку на доходи фізичних осіб з доходу, отриманого від надання в оренду земельних часток (паїв).

У найближчі кілька років залежність невеликих сільських об'єднаних територіальних громад від земель сільськогосподарського призначення, як основного ресурсу, що генерує значні податкові надходження на території, зокрема й податку на доходи фізичних осіб, очікувано забезпечить певну економічну стабільність і мінімізує втрати місцевих бюджетів, що стануть наслідком спаду виробництва та зменшення ділової активності через карантин та світову економічну кризу. Водночас необхідно вжити профілактичних заходів та знайти альтернативні джерела доходу, які дозволять запобігти великим втратам у місцевих бюджетах сільських ОТГ після запровадження ринку землі сільськогосподарського призначення.

Висновки. Таким чином, у процесі дослідження розкрито тенденції формування дохідної частини місцевих бюджетів та обґрунтовано шляхи підвищення фінансової спроможності органів місцевого самоврядування в контексті реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади.

Зокрема, аргументовано, що ефективність проведення адміністративно-територіальної реформи в Україні значною мірою залежить від упорядкування та удосконалення системи місцевих фінансів. Успішна зміна парадигми дохідної частини місцевих бюджетів дасть змогу забезпечити функціонування фінансово спроможних органів місцевого самоврядування на базовому рівні адміністративно-територіального устрою. Водночас доведено, що окрему увагу потрібно приділити пошуку додаткових надходжень до місцевих бюджетів, які компенсували б очікувані втрати з податку на доходи фізичних осіб з паїв. Необхідне також здійснення заходів із вдосконалення процесу адміністрування та забезпечення належного виконання фіскальної функції місцевих податків і зборів. Зокрема, існує об'єктивна необхідність дослідження можливості передачі адміністрування окремих місцевих податків та надання доступу до відповідних реєстрів (у випадку податку на майно) органам місцевого самоврядування, що дасть змогу забезпечити належні обсяги надходження місцевих податків до відповідних бюджетів та частково вирішить питання виникнення податкового боргу.

Література

1. Офіційний сайт Міністерства розвитку економіки, торгівлі та сільськогосподарства України. URL: <https://www.me.gov.ua/Documents/List?lang=uk-UA&id=e3c3c882-4b68-4f23-8e25-388526eb71c3&tag=TendantsiiEksportuInfografika-eksport>

2. Черкаська обласна державна адміністрація. Офіційний портал. URL : <https://ck-oda.gov.ua/plany-zahody/>

3. Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні”: за станом на серпень 2020 р. Київ : Парлам. вид-во., 1997. № 24.

4. Закон України № 533-IX від 17 березня 2020 року “Про внесення змін до Податкового кодексу України та інших законів України щодо підтримки платників податків на період здійснення заходів, спрямованих на запобігання виникненню і поширенню коронавірусної хвороби (Covid-19)”. Голос України. 2020. № 51.

5. Закон України №533-IX від 13 квітня 2020 “Про внесення змін до Закону України “Про Державний бюджет України на 2020 рік”. Голос України. 2020. № 68.

6. Бюджетний кодекс України: станом на 18 квітня 2020 р. Голос України. 2010. № 143.

7. Міністерство розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України “Україна у 2020-2021 роках: наслідки пандемії. Консенсус-прогноз”. URL : <https://me.gov.ua/Documents/List?lang=uk-UA&tag=Konsensus-prognoz>.

8. Європейська хартія місцевого самоврядування.

9. Податковий кодекс України: станом на серпень 2020 р. Голос України. 2010. № 229–230.

References

1. Official site of the Ministry of development of economy, trade and agriculture of Ukraine. Available at: <https://www.me.gov.ua/Documents/List?lang=uk-UA&id=e3c3c882-4b68-4f23-8e25-388526eb71c3&tag=TendentsiiEksportuInfografika-eksport->

2. Cherkaska oblasna derzhavna administratsiia. Ofitsiyni portal. Available at: <https://ck-oda.gov.ua/plany-zahody/>

3. On local self-government in Ukraine. Law of Ukraine: on 02 april 2020. Zakon Ukrainy. Kyiv: Parlam. vyd-vo, 24 (in Ukrainian)

4. Pro vnesennia zmin do Podatkovoho kodeksu Ukrainy ta inshykh zakoniv Ukrainy shchodo pidtrymky platnykiv podatkov na period zdiisnennia zakhodiv, spriamovanykh na zapobihannia vynyknenniu i poshyrenniu koronavirusnoi khvoroby (Covid-19). Zakon Ukrainy № 533-IKh vid 17 bereznia 2020 roku. Holos Ukrainy – Voice of Ukraine, 51 (in Ukrainian).

5. On amendments to the Law of Ukraine “On the State Budget of Ukraine for 2020”. (2020, April, 13). Voice of Ukraine, 68 (in Ukrainian).

6. Budget Code of Ukraine: on 18 april 2020. Holos Voice of Ukraine, 143 (in Ukrainian).

7. Ministry of economic development, trade and agriculture of Ukraine “Ukraine in 2020–2021: the consequences of the pandemic. Consensusforecast”. Available at: <https://me.gov.ua/Documents/List?lang=uk-UA&tag=Konsensus-prognoz>.

8. European Charter of local self-government (in Ukrainian).

9. Tax Code of Ukraine: on 02 april 2020. Voice of Ukraine, 229–230 (in Ukrainian).

Аннотация

Прокопчук Е.Т., Улянич Ю.В., Пташник С.А.

Проблемы формирования доходной составляющей местных бюджетов в пределах административно-территориальной реформы в Украине

Реформировать местную автономию и местную организационную власть полноценно начато в Украине с 2015 года. Децентрализация — одна из самых больших изменений в процессе европейской интеграции, направленных на формирование реального местного автономного управления, начиная с базового уровня — объединенных общин. Вновь община объединенных территорий должна иметь возможность обеспечивать существующую власть и оказывать государственные услуги на должном уровне. Основной уровень социально-экономической стабильности в административном регионе во многом зависит от соответствия и баланса между полученными финансовыми ресурсами и полномочиями. Ожидается, что введение рынка сельскохозяйственной земли может повлечь значительные изменения в структуре налогов объединенных общин отдельных регионов. На статус и тенденции формирования и развития местных бюджетов влияют определенные положения нормативной базы. В настоящее время доходная часть бюджета местных органов власти слишком полагается на государственные программы и гранты, затрудняет работу местных общин в процессе самостоятельного стимулирования их экономического развития.

В то же время доказано, что особое внимание нужно уделить поиску дополнительных поступлений в местные бюджеты, которые компенсировали бы ожидаемые потери по налогу на доходы физических лиц с паяв. Необходимо также осуществление мер по совершенствованию процесса администрирования и обеспечения надлежащего выполнения фискальной функции местных налогов и сборов. В частности, существует объективная необходимость исследования возможности передачи администрирования отдельных местных налогов и предоставления доступа в соответствующие реестры (в случае налога на имущество) органам местного самоуправления, что позволит обеспечить надлежащие объемы поступления местных налогов в соответствующие бюджеты и частично решит вопрос возникновения налогового долга.

Ключевые слова: *бюджет, децентрализация, местные бюджеты, местные налоги, рынок земли, объединенные территориальные общины.*

Annotation

Prokopchuk O., Ulyanych Y., Ptashnyk S.

Problems of formation of the income component of local budgets within the administrative-territorial reform in Ukraine

Reform of local autonomy and local organizational power has been fully initiated in Ukraine since 2015. Decentralization is one of the biggest changes in the process of European integration, aimed at forming a real local autonomous government, starting from the basic level — united communities. The newly formed community of the united territories must be able to provide the existing government and provide public services at the appropriate level. The main level of socio-economic stability in the administrative region largely depends on the correspondence and balance between the received financial resources and powers. It is expected that the introduction of the agricultural land market may lead to significant changes in the tax structure of integrated communities. The status and trends of formation and development of local budgets are influenced by certain provisions of the regulatory framework. Currently, the revenue side of the local government budget relies too much on government programs and grants, which complicates the work of local communities in the process of self-stimulating their economic development.

At the same time, it is proved that special attention should be paid to the search for additional revenues to local budgets, which would compensate for the expected losses from the personal income tax on shares. It is also necessary to take measures to improve the administration process and ensure the proper implementation of the fiscal function of local taxes and fees. In particular, there is an objective need to study the possibility of transferring the administration of certain local taxes and providing access to relevant registers (in the case of property tax) to local governments, which will ensure adequate local tax revenues to relevant budgets and partially address the tax debt.

Key words: *budget, decentralization, local budgets, local taxes, land market, united territorial communities.*