

Модифікація податкових відносин в контексті розбудови регіональної економіки

В даній статті досліджено особливості модифікації податкових відносин в контексті розбудови регіональної економіки, визначено напрямки удосконалення системи оподаткування на державному і регіональному рівнях у контексті активізації соціально-економічного розвитку регіонів.

податок, податкові відносини, модифікація, регіон, податкова база, стабілізація, фінансові ресурси, органи місцевого самоврядування, місцевий бюджет, державний бюджет

Розбудова економіки України, і зокрема Черкаської області, позначена зростанням ролі фінансів місцевих органів влади у вирішенні проблем соціально-економічного розвитку регіонів. Забезпечення дієздатної фінансової системи передбачає вирішення численних завдань: розширення бюджетних повноважень органів місцевої влади, збалансованість бюджетів усіх рівнів за доходами та видатками, зростання власної дохідної бази місцевих бюджетів за рахунок власних джерел, зниження частки трансфертів у доходах місцевих бюджетів. Органи місцевого самоврядування Черкащини значною мірою залежать від фінансової допомоги з боку держави, що дозволяє розглянути питання вдосконалення процесів нарощування податкового потенціалу, як важливого джерела доходів місцевих бюджетів, для фінансового забезпечення та стимулювання розвитку внутрішньообласних регіонів.

У ряді робіт, зокрема у працях В.І. Кравченка [1], О.П. Кириленко [2], І.О. Луніної [3], П.В. Мельника [4], Л.Л. Тарангул [5], І.Я. Чугунова [6], Л.І. Шаблюстої [7] та інших, визначено загальні напрями удосконалення системи оподаткування. Але, по-перше, не всі напрями пов'язані з активізацією соціально-економічного розвитку регіонів, по-друге, вони у кращому випадку розглянуті на рівні областей – тобто практично відсутні роботи з аналізу розвитку та розробки напрямів удосконалення системи оподаткування на внутрішньообласному рівні.

Метою даної статті є дослідження особливостей модифікації податкових відносин в контексті розбудови регіональної економіки та визначення основних напрямів удосконалення системи оподаткування на державному і регіональному рівнях у контексті активізації соціально-економічного розвитку регіонів.

Важливість дослідження цього аспекту податкової діяльності зумовлена:

а) загостренням на цьому рівні певних проблем, пов'язаних з такою діяльністю – підвищенням фінансової стабільності економіки регіонів, покращанням наповнення дохідної частини місцевих бюджетів тощо;

б) високим рівнем територіальної диференціації податкової діяльності та рівня соціально-економічного розвитку регіонів у містах та адміністративних районах.

На основі проведених досліджень визначені напрями вдосконалення системи оподаткування у контексті активізації соціально-економічного розвитку регіонів.

Найважливішими з них є:

а) стабілізація податкових надходжень;

б) вирівнювання податкового навантаження на економіку регіонів;

- в) підвищення фінансової самостійності регіонів;
- г) раціональне використання видатків місцевих бюджетів;
- д) розширення податкової бази та підвищення податкоспроможності регіонів та ін.

Стабілізація податкових надходжень є одним із найголовніших критеріїв діяльності системи оподаткування. Важливою рисою системи оподаткування в Черкаській області протягом 1996-2006 рр. є значні коливання обсягів податкових надходжень (навіть ураховуючи певний вплив на щорічні обсяги податкових надходжень інфляційних процесів). У зв'язку з цим досить неоднозначним є розвиток компонентної структури податків. З одного боку, вона є досить динамічною. Частка окремих видів податкових надходжень коливається у значних межах. З іншого – у компонентній структурі податкових надходжень Черкаської області є певні риси стабільності. Зокрема, у цілому зберігається провідна роль групи з трьох видів податків: податку на прибуток підприємств, податку з доходів фізичних осіб та ПДВ. Другим проявом стабільності цієї структури є збереження співвідношення між загальнодержавними та місцевими податками і зборами.

Стабілізація податкових надходжень пов'язана з дією багатьох чинників, серед яких насамперед необхідно виділити, на нашу думку, проблему виконання плану податкових надходжень. Виконання плану доходів місцевих бюджетів порівняно з податковими надходженнями більш нестабільне, особливо у групі міст (така нестабільність властива половині з них) [1].

У контексті стабілізації податкових надходжень серед інших організаційних заходів щодо вдосконалення системи оподаткування необхідно виділити активізацію контрольно-перевірочної роботи; вжиття комплексу заходів щодо скорочення податкового боргу; попередження та руйнування злочинних схем та ухилень від оподаткування тощо. У зв'язку з цим особливої ваги набуває застосування сучасних економіко-математичних методів прогнозування податкових надходжень, зокрема розрахунок податкових ризиків. Властиві платникові податків ризики безпосередньо залежать від об'єктивних і суб'єктивних факторів, які впливають на діяльність платника зовні (обставини географічного, економічного, демографічного, політичного характеру, належність до певної галузі), а також внутрішніх обставин і подій. Визначення податкових ризиків являє собою узагальнення результатів контролю та створення єдиної бази даних податкових ризиків – тобто систематизацію недоліків і порушень нормативно-правових актів суб'єктами господарювання у процесі господарської діяльності, схем ухилень від оподаткування, загальних ознак, що можуть вказувати на наявність таких порушень, які на даний час відомі податківцям. Порядок створення, супроводження та затвердження податкових ризиків та інші документи затверджено наказом Державної податкової адміністрації України від 23 червня 2003 р. „Про впорядкування роботи з податковими ризиками”. Особливо важливе значення розрахунок податкових ризиків повинен мати в роботі податкових інспекцій периферійних районів Черкаської області, невеликих селищ тощо, які часто працюють в умовах недостатніх технічних і людських ресурсів.

Аналіз територіальних особливостей податкових надходжень в області свідчить про актуальність проблеми вирівнювання податкового навантаження на економіку регіонів. Проведене дослідження показало, що коефіцієнт варіації рівня податкового навантаження у областях України становив 0,757, а у адміністративних районах і містах Черкаської області – 1,936. Подібні територіальні диспропорції викликають й інші проблеми функціонування фінансового механізму розвитку регіонів. За показником

обсягу податкових надходжень на одного жителя, ці коливання є значними. У 2005 році на одного жителя міст цей показник становив 1 329,7 грн., у той час як для районів він склав 420,3 грн. (менше третини від рівня міст) при середньо обласному значенні 678,4 грн.

Значними територіальними відмінностями характеризуються не тільки об'єктивно неоднорідні „виробничі” податки (податок на прибуток підприємств, ПДВ), а й податки з фізичних осіб. Подібна територіальна диференціація податкового навантаження зумовлена не тільки відмінностями у інтенсивності економічної діяльності у регіонах, а й унаслідок значного обсягу податкових пільг. В умовах неефективності пільгового оподаткування, зловживання яким призводить до вимушеного збільшення податкового навантаження, логічним кроком Уряду стало рішення різко знизити у 2005 році кількість і масштаби податкових пільг. Це є не тільки важливим резервом збільшення податкових надходжень у регіонах, але й повинно зменшити територіальні диспропорції у рівні податкового тиску на економіку регіонів.

Іншим важливим кроком Уряду є рішення зменшити ставки оподаткування для окремих податків. Зокрема, різко зменшилися ввізне мито на велику групу непродовольчих товарів, в перспективі й на інші товари; планується знизити ставку з ПДВ з 20 % до 17 % тощо.

Серед інших організаційних заходів з оптимізації податкового навантаження важливе місце займає проведення моніторингу податкового навантаження суб'єктів підприємницької діяльності – фізичних осіб.

У контексті підвищення рівня соціально-економічного розвитку регіонів важливим завданням системи оподаткування є підвищення фінансової стійкості регіонів. Ця категорія є однією з підвалин сучасної державної регіональної політики, яка орієнтується на максимальну фінансову самостійність регіонів у вирішенні проблем соціально-економічного розвитку.

У більшості робіт рівень фінансової стійкості регіонів визначається через аналіз співвідношення обсягів власних закріплених джерел доходів місцевих бюджетів та обсягів офіційних трансфертів. За дослідженнями Л.Л. Тарангул та на думку російських учених, фінансово стійким вважається регіон, у якого частка внутрішніх джерел фінансування становить не менше 80 % [5].

З цих позицій 33,2 % по Черкаській області свідчить про високу її залежність від зовнішніх джерел. Ще нижчим є рівень фінансової стійкості адміністративних районів і міст.

Якщо частка власних закріплених доходів по містах Черкаської області наближається до позитивного порога фінансової стійкості, то у адміністративних районах вона становить лише 18,8 %. Тривожною є динаміка фінансової стійкості регіонів: якщо у 2002 р. частка власних закріплених доходів становила 41,1 %, у 2003 р. вона зменшилася до 39,4 % і далі до 32,1 % в 2004 р. Протягом 2005 року приріст становив лише 1,1 %.

Взагалі концентрація та структура дохідних джерел у розрізі окремих видів місцевих бюджетів має значні відмінності. В районних бюджетах зосереджено більше половини всіх дохідних джерел області, інша частина цих дохідних джерел приблизно порівну сконцентрована у обласному та міських бюджетах.

У сучасних умовах господарювання основними напрямками удосконалення системи оподаткування у контексті підвищення фінансової стійкості регіонів є:

а) удосконалення структури дохідних джерел місцевих бюджетів, зокрема, підвищення ролі місцевих податків і зборів, розширення переліку загальнодержавних

податків, закріплених за місцевими бюджетами;

б) зниження податкового тиску на виробників, що повинно певною мірою компенсуватися розширенням бази оподаткування та упорядкуванням практики надання податкових пільг;

в) комплексне доопрацювання системи формульних розрахунків при визначенні міжбюджетних трансфертів і системи податкових пільг у напрямі стимулювання регіонів до їхнього подальшого соціально-економічного розвитку;

г) підвищення частки власних закріплених доходів у структурі бюджетів внутрішньообласних регіонів;

д) удосконалення механізму формування і виконання бюджету розвитку місцевих бюджетів, фінансові ресурси якого спрямовуються на розбудову місцевої соціальної та виробничої інфраструктури, культурні програми тощо.

На нашу думку, існує ще один важливий аспект фінансової стійкості регіонів – фінансова стійкість підприємств. Підприємства, більшість з яких роздержавлено, мають досить слабкий зв'язок із розподілом і витратами бюджетних ресурсів через місцеві бюджети, водночас ефективність їхньої діяльності зрештою й визначає основні показники соціально-економічного розвитку регіонів. Зокрема, обсяги фінансування інвестиційної діяльності – одного з найважливіших факторів активізації соціально-економічних процесів у регіонах, – за рахунок коштів місцевих бюджетів становили у 2005 р. у Черкаській області лише 77,8 млн. грн., або 6,5 % від загального обсягу інвестицій в основний капітал [8]. Водночас перше місце серед інших джерел фінансування інвестиційної діяльності впевнено займають власні кошти підприємств та організацій (56,6 %). Тобто можна говорити про певну самостійність даного аспекту оцінки фінансової стійкості регіонів, яка доповнює традиційний підхід.

Однією з важливих проблем соціально-економічного розвитку регіонів є раціональне використання коштів на забезпечення видатків місцевих бюджетів. Проведене дослідження показало, що діючий порядок формування та виконання місцевих бюджетів ще не став дієвою силою в активізації соціально-економічного розвитку регіонів. Дані таблиці 1 свідчать про слабкий взаємозв'язок між обсягами та структурою видатків місцевих бюджетів і розвитком соціальної сфери регіонів – головного напрямку бюджетного процесу на місцевому рівні. Більшість показників коефіцієнту кореляції або незначні, або взагалі від'ємні, що свідчить про низьку ефективність бюджетного процесу в регіонах.

Єдина проблема, яку було вирішено за останні роки – це певне вирівнювання питомих витрат місцевих бюджетів на 1 жителя. Реформування бюджетної сфери та прийняття Бюджетного кодексу дозволило не тільки вирівняти рівень витрат місцевих бюджетів, але й певною мірою підвищити фінансову стійкість регіонів. За 2001-2005 рр. бюджети адміністративних районів зросли на 229,3 % проти 67,2 % у містах (при середньому по області показнику 163,6 %). Результатом цього є мінімізація територіальних відмінностей у рівнях витрат місцевих бюджетів у розрахунку на 1 жителя, що відповідає одному з головних принципів розвитку системи оподаткування – принципу соціальної справедливості.

Важливо зазначити, що вдосконалення системи оподаткування значною мірою залежить від зусиль органів місцевої влади з мобілізації податкових доходів. Без підвищення можливостей місцевих органів влади щодо наповнення податкового кошика подальший розвиток системи оподаткування (а зрештою виконання важливих соціально-економічних програм держави та регіонів) є неможливим. Реалії сучасної економічної ситуації в Україні такі, що подальше збільшення податкового тиску на

господарство та регіони є неефективним.

За таких умов стратегічним напрямом державного регулювання стосовно регіонів є збільшення податкових надходжень до місцевих бюджетів, однак не за рахунок підвищення податкового навантаження, а шляхом розширення бази оподаткування.

Необхідно зазначити, що реалізація даного механізму розширення бази оподаткування, як одного з напрямів вдосконалення системи оподаткування, сприятиме активізації соціально-економічного розвитку регіонів двоюко:

1) через зростання обсягів податкових та інших надходжень до місцевих бюджетів (а через їхні видатки забезпечить виконання соціальних та інших програм);

2) через безпосереднє стимулювання соціально-економічного розвитку регіонів, як механізму розширеного відтворення бази оподаткування та підвищення податкоспроможності регіонів, галузей, підприємств. Тобто повинен спрацьовувати ефект мультиплікатора. Суспільно справедлива, економічно виправдана і, головне, перспективна державна податкова політика, і, зокрема, регіональна податкова політика, повинна розвиватися у напрямі посилення взаємозв'язку своїх фінансової, регулюючої та стимулюючої функцій.

Таблиця 1 – Взаємозв'язок структури та обсягів видатків місцевих бюджетів і рівня соціального розвитку регіонів Черкаської області (за величиною територіальних індексів)

Регіони	Приріст населення	Забезпечення житлом	Забезпечення лікарями	Середня зарплата	Частка мало-забезпечених	Коефіцієнт злочинності	Рівень соціального розвитку
Структура видатків							
Соціальний захист	0,014	– 0,421	0,303	0,153	– 0,347	0,166	0,157
Житлово-комунальне господарство	0,004	– 0,263	0,851	0,195	– 0,325	0,293	0,334
Освіта	0,295	0,218	– 0,230	0,179	0,057	– 0,374	0,164
Культура	– 0,219	0,065	– 0,020	0,013	0,279	0,157	– 0,343
Охорона здоров'я	– 0,168	0,042	– 0,046	– 0,490	– 0,344	– 0,069	– 0,090
Державне управління	0,053	– 0,126	0,053	0,514	0,292	0,296	– 0,047
Інші	– 0,320	0,564	– 0,196	– 0,198	0,213	0,216	– 0,396
Видатки на 1 жителя							
Соціальний захист	– 0,001	– 0,404	0,361	0,117	– 0,386	0,156	0,177
Житлово-комунальне господарство	– 0,006	– 0,263	0,854	0,179	– 0,308	0,291	0,317
Освіта	0,253	– 0,158	– 0,186	0,032	– 0,162	– 0,448	0,215
Культура	– 0,245	0,170	– 0,037	– 0,102	0,104	– 0,070	– 0,277
Охорона здоров'я	– 0,165	0,002	0,028	– 0,433	– 0,343	– 0,030	– 0,072
Державне управління	0,055	– 0,048	0,063	0,557	0,138	0,219	0,031
Інші	– 0,267	0,669	– 0,169	– 0,285	0,305	0,116	– 0,347
Всього	– 0,044	0,084	0,136	– 0,196	– 0,351	– 0,199	0,133

**Розраховано за матеріалами Черкаського фінансового управління та за матеріалами Головного управління статистики у Черкаській області.*

Важливим резервом розширення бази оподаткування є також вдосконалення податкового законодавства, зокрема у напрямі зниження ставок податків з одночасною обов'язковою сплатою податків усіма суб'єктами господарювання в Україні.

Ці напрями не тільки сприяють розширенню бази оподаткування, а також є основними шляхами підвищення рівня соціально-економічного розвитку регіонів.

На сучасному етапі формування і реалізації політики регіонального розвитку в Україні, підвищення ролі та відповідальності місцевих органів влади (місцевих державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування, територіальних громад) за економічне зростання підвідомчих територій одним із пріоритетів їх діяльності є забезпечення ефективним ресурсним потенціалом для виконання власних і делегованих повноважень.

Цим забезпечуватиметься принцип самостійності місцевих органів влади, збалансованості місцевих бюджетів за доходами та видатками, а також знижуватиметься частка трансфертів у доходах бюджетів, надання яких на сьогодні є безсистемним, непрозорим, таким, що не відповідає науково-обґрунтованим нормам та не сприяє зацікавленості органів місцевої влади у мобілізації надходжень до місцевих бюджетів за рахунок власних джерел.

Система забезпечення фінансовими ресурсами Черкаської області, як і інших регіонів України, характеризується значною їхньою залежністю від встановлених законом про державний бюджет на відповідний рік нормативів відрахувань від загальнодержавних податків і зборів та обсягів запланованих трансфертів. Сьогоднішня практика формування доходів області свідчить про необґрунтовано низький рівень власних і закріплених законом джерел наповнення дохідної частини місцевих бюджетів усіх рівнів. Тому, для забезпечення фінансовими ресурсами органів місцевого самоврядування необхідним є:

- підвищення фіскальної ефективності податків за рахунок розширення податкової бази, покращення їхнього адміністрування;
- підвищення регулюючого потенціалу податкової системи на основі запровадження інноваційно-інвестиційних преференцій;
- поетапне зниження податкового навантаження на платників;
- проведення збалансованої регіональної бюджетно-податкової політики на середньострокову перспективу;
- скасування неефективних податків і зборів;
- підвищення ролі місцевих податків і зборів у структурі всіх доходів місцевих бюджетів;
- запровадження податку на нерухоме майно;
- удосконалення податкового законодавства.

Бюджетним кодексом України закладені основні принципи побудови бюджетної системи України, основним серед яких є принцип достовірності [3]. Він полягає у необхідності формування бюджету кожної окремої ланки бюджетної системи на основі реальних показників, науково-обґрунтованих нормативів з метою збалансування бюджетів за доходами та видатками. При цьому важливим фактором забезпечення виконання цього принципу є обов'язкове врахування інтересів держави через державний бюджет України та інтересів громадян через місцеві бюджети. Збалансування державних та місцевих інтересів повинно бути головною метою реформування бюджетно-податкової політики на середньострокову перспективу. У результаті її неефективності складається ситуація, коли органи місцевого самоврядування позбавлені можливості самостійно вирішувати власні проблеми: одні –

через залежність від дотацій, інші – через вилучення коштів до державного бюджету.

Таким чином, однією з головних проблем у контексті ресурсного забезпечення територіально-адміністративних одиниць є закріплення надходжень від податків і зборів за бюджетами відповідного рівня та їхнє щорічне регулювання шляхом прийняття закону про державний бюджет на відповідний рік.

Виходячи з того, що на законодавчому рівні існує невизначеність напрямів спрямування надходжень від загальнодержавних податків, то у процесі розробки та затвердження державного бюджету України постійно змінюються підходи до розподілу надходжень із зазначених джерел між державним і місцевими бюджетами. Це призводить до незацікавленості органів місцевого самоврядування у справлянні тих чи інших загальнодержавних податків.

Але проблема наповнення місцевих бюджетів полягає не тільки в тому, що немає чітко визначених і закріплених законом джерел наповнення таких бюджетів, але й у спроможності бюджетів базового рівня забезпечити необхідні видатки за рахунок надходжень, що збираються на території відповідної громади. У першу чергу це стосується бюджетів сіл і селищ, які становлять основну частину від загальної кількості місцевих бюджетів області. Практично всі бюджети базового рівня є дотаційними та такими, що неспроможні забезпечити власні видатки самостійно [4].

Отже бюджетно-податкова-політика на сьогодні не відповідає потребам органів місцевої влади в підвищенні свого ресурсного потенціалу та забезпеченні фінансової стійкості місцевих бюджетів. Це підтверджується проведенням дослідженням. Більшість регіонів внутріобласного рівня Черкаської області – дотаційні.

З метою вдосконалення регіональної бюджетно-податкової політики необхідно вирішити такі завдання:

- 1) сформувати ресурсний потенціал регіону за рахунок власних джерел надходжень місцевих бюджетів достатніх, для виконання функцій органами місцевої влади;
- 2) запровадити механізми, що стимулюватимуть органи місцевої влади до мобілізації доходів бюджетів усіх рівнів, а також в нарощуванні податкової бази;
- 3) розробити заходи, що сприятимуть розширенню бази оподаткування за рахунок нових джерел надходжень та закріпленню вагомих податків і зборів на тривалій основі за місцевими бюджетами;
- 4) урахувати особливості природних, соціальних і економічних умов територіально-адміністративних одиниць, визначаючи нормативів відрахувань від загальнодержавних податків.

Розглядаючи шляхи забезпечення місцевих бюджетів базового рівня власними фінансовими ресурсами, необхідно відокремити реальні та потенційні можливості таких бюджетів в залежності від типу адміністративно-територіальної одиниці. Окремо потрібно розглядати фінансову спроможність та пов'язану з цим самостійність бюджетів сіл, селищ та міст.

Переважає більшість міст та селищ мають більшу чисельність населення порівняно із селами, а також значну виробничу базу, промислові підприємства, підприємства з переробки та виробництва сільськогосподарської продукції, більш-менш розвинене комунальне господарство. Наявність певної виробничої бази є основою для наповнення дохідної частини бюджетів міст та селищ за рахунок сплати підприємствами податків, зборів та інших обов'язкових платежів. Реальними податковими джерелами забезпечення бюджетів міст та селищ є надходження від розподільчих загальнодержавних податків.

Отже, з метою створення рівних умов для регіонів у забезпеченні їх доходами і зниження рівня їхньої дотаційності необхідно диференціювати нормативи відрахувань до місцевих бюджетів від ПДВ і податку на прибуток, їхній розрахунок потрібно проводити з урахуванням чисельності населення в регіоні; на основі звітних даних за минулий рік визначати середній щодо місцевих бюджетів у цілому по країні розмір надходжень ПДВ і податку на прибуток на одного жителя. Виходячи з чисельності населення кожної області і середнього розміру податків на одну особу, визначається необхідна для кожного регіону сума регульованих податків. Нормативи відрахувань до місцевих бюджетів розраховуються як відношення одержаної суми податків до їхнього контингенту по області.

Базою для формування дохідної частини місцевих бюджетів повинні бути податкові надходження. Для створення сталих джерел формування дохідної бази місцевих бюджетів необхідно створити сучасну податкову систему з оптимальним визначенням стимулюючих та регулюючих функцій податків у державі.

Список літератури

- 5 Кравченко В. Місцеві фінанси України: Навч. посібн. – К.: Знання, 1999. – 488 с.
- 6 Кириленко О.П. Місцеві бюджети України (історія, теорія, практика). – К.: НІОС, 2000. – 384 с.
- 7 Луніна І.О. Умови стабілізації податкових надходжень та стратегія розвитку бюджетно-податкової політики. Реформування міжбюджетних відносин та розвиток регіонів // Економіка України: стратегія і політика довгострокового розвитку / За ред. В.М. Гейця. – К.: Ін-т економ. прогноз., Фенікс, 2003. – С. 495–525.
- 8 Мельник П.В. Розвиток податкової системи в перехідній економіці. – Ірпінь: Академія ДПС України, 2001. – 362 с.
- 9 Тарангул Л.Л. Оподаткування та регіональний розвиток (теорія і практика): Монографія. – Ірпінь: Академія ДПС України, 2003. – 286 с.
- 10 Шаблиста Л.М. Податки як засіб структурної перебудови економіки / Інститут економіки НАН України. – К., 2000. – 217 с.
- 11 Чугунов І.Я. Вплив бюджету на економічний розвиток адміністративно-територіальних одиниць // Фінанси України. – 2002. – № 12. – С. 42–50.
- 12 Черкаська область у 2006 році: Статистичний щорічник. – Черкаси: Головне управління статистики у Черкаській області, 2007. – 746 с.

В данной статье исследованы особенности модификации налоговых отношений в контексте перестройки региональной экономики, определенно направления усовершенствования системы налогообложения на государственном и региональном уровнях в контексте активизации социально-экономического развития регионов.

In this article the features of modification of relations of taxes are explored in the context of alteration of regional economy, certainly directions of improvement of the system of taxation at state and regional levels in the context of activation of socio-economic development of regions.