

Всеукраїнський центр підвищення кваліфікації державних службовців
і посадових осіб місцевого самоврядування

АСПЕКТИ ДЕРЖАВНОЇ ПОДАТКОВОЇ СЛУЖБИ

Науковий журнал 1(13)/2017
Виходить 2 рази на рік. Засновано в 2010 році

Зміст

Назаренко О.А., кандидат юридичних наук, доцент

Угода про Асоціацію між Україною та ЄС: перші результати тимчасового застосування положень про поглиблену та всеохоплюючу зону вільної торгівлі 3

Ніколенко В.Ю., головний державний ревізор-інспектор Департаменту моніторингу доходів та обліково-звітних систем ДФС України

Свешніков С.М., кандидат технічних наук, старший науковий співробітник

Європейський досвід використання податково-бюджетних інструментів у регіональному розвитку для України в умовах децентралізації влади.....14

Діденко Л.В., кандидат економічних наук, доцент

Місцеві позики як одне із джерел залучення фінансових ресурсів до місцевих органів влади.....27

Линьов К.О., кандидат наук державного управління, доцент

Особливості прийняття управлінського рішення на засадах лідерства38

Іщенко Т.М., кандидат економічних наук

Процес ідентифікації фізичної особи в інформаційному просторі як забезпечення сталого розвитку держави45

Омельченко С.В.

Основні підходи до формування податкової системи європейського зразка в Україні55

Будніков В.С.

Аналіз причин низького податкового навантаження по окремих особах — підприємцях, що обрали загальну систему оподаткування та шляхи удосконалення загальної системи оподаткування72

**Засновник, видавець і виготовлювач —
Всеукраїнський центр підвищення кваліфікації державних службовців
і посадових осіб місцевого самоврядування**

Головний редактор — **В.В. Юрченко**, директор Всеукраїнського центру підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування, кандидат економічних наук, державний радник податкової служби третього рангу, почесний працівник державної податкової служби.

Редакційна колегія:

*І.П. Сімонова — заступник головного редактора, перший заступник директора;
С.М. Свешніков — завідувач кафедри державного управління та податкової політики, кандидат технічних наук, старший науковий співробітник;
М.Є. Богоділова — завідувач кафедри податкового менеджменту;*

*Літературний редактор: В.Я. Шуть
Комп'ютерне складання: К.В. Ткаченко
Комп'ютерна верстка: Н. Ф. Ігнатова*

Над випуском працювали: В.В. Юрченко, І.П. Сімонова, С.М. Свешніков, М.Є. Богоділова, О.А. Назаренко, В.Ю. Ніколенко, К.О. Линьов, Л.В. Діденко, Т.М. Іщенко, С.В. Омельченко, В.С. Будніков, В.Я. Шуть, К.В. Ткаченко.

Передруки і переклади дозволяються лише за згодою автора та редакції. Редакція не обов'язково поділяє думку автора. Відповідальність за достовірність фактів, цитат, власних імен, географічних назв та іншої інформації несуть автори публікацій. Відповідальність за зміст рекламних оголошень несе рекламодавець.

Видання зареєстровано в Міністерстві юстиції України.

Свідоцтво КВ № 16714-5286Р від 07.05.2010.

Підписано до друку 15.05.2017 р. Формат 70x108 1/16.

Тираж 50 примірників.

Адреса редакції, видавця та виготовлювача:

03061, м. Київ, вул. Миколи Шепелева, 3а

Тел./факс (044) 455-05-72

E-mail: centre@centre-kiev.kiev.ua

Свідоцтво суб'єкта видавничої справи ДК №3702 від 04.02.2010 р.

Усі права застережено.

© «Теорія і практика підвищення кваліфікації
(Аспекти державної податкової служби)», 2017

УДК 341.24:339.5.012.42](477:4-6ЄС)(045)

Назаренко О.А.,

кандидат юридичних наук, доцент кафедри

Стаття присвячена аналізу перших наслідків тимчасового застосування положень Угоди про асоціацію між Україною та ЄС, які передбачають створення поглибленої та всеохоплюючої зони вільної торгівлі між Україною та ЄС. Наголошується, що Угода активізує торгівлю між сторонами і вже в середньостроковій перспективі за умови належної імплементації її положень матиме позитивні наслідки для України.

Ключові слова: Угода про асоціацію, асоціація, зона вільної торгівлі, поглиблена і всеохоплююча зона вільної торгівлі, тарифні квоти, генералізована система преференцій, митна територія, мито.

УГОДА ПРО АСОЦІАЦІЮ МІЖ УКРАЇНОЮ ТА ЄС: ПЕРШІ РЕЗУЛЬТАТИ ТИМЧАСОВОГО ЗАСТОСУВАННЯ ПОЛОЖЕНЬ ПРО ПОГЛИБЛЕНУ ТА ВСЕОХОПЛЮЮЧУ ЗОНУ ВІЛЬНОЇ ТОРГІВЛІ

Угода про Асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Євроатомом і їхніми державами-членами, з іншої (саме таку повну назву має Угода – прим.авт.) – це договір, який Україна уклала водночас з кількома суб'єктами міжнародних відносин – Європейським Союзом, Євроатомом (Європейським Співтовариством з атомної енергії, що засновано в 1957 р.) та їхніми 28 державами-членами [1]. Формальному підписанню Угоди передували п'ять років інтенсивних переговорів, відмова України підписати угоду на Саміті Східного партнерства в листопаді 2013 р., революція Гідності. Врешті-решт 21 березня 2014 р. була підписана політична, а 27 червня 2014 р. – економічна частина Угоди.

Для того щоб Угода набула чинності, згідно з її ст. 486, необхідно, аби сторони ратифікували або затвердили її відповідно до власних процедур і передали відповідні ратифікаційні грамоти або документи про затвердження до Гене-

рального секретаріату Ради ЄС. Угода набуде чинності в перший день другого місяця, що настане після дати здачі на зберігання останньої ратифікаційної грамоти або останнього документа про затвердження.

Угоду ратифікували Євроатом (Рішення Ради ЄС від 23 червня 2014 р.), а також 27 держав – членів ЄС (усі держави-члени ЄС, окрім Нідерландів). Україна та Європейський парламент ратифікували Угоду 16 вересня 2014 р. Від імені ЄС рішення про «ратифікацію» Угоди має ухвалити Рада ЄС (ст. 218 Договору про функціонування ЄС) після ратифікації угоди всіма державами-членами. Проект рішення розробляє і пропонує Раді ЄС Європейська Комісія.

Практика показує, що від підписання угод про асоціацію до набуття ними чинності проходить кілька років. Наприклад, остання хвиля угод про асоціацію з балканськими країнами набувала чинності в середньому протягом трьох років: угода з Албанією була підписана 12.06.2006, а набула чинності – 01.04.2009, угоди з Сербією і Чорногорією – 15.10.2007 і 01.05.2010 відповідно.

Оскільки належні процедури для набрання чинності Угоди не завершено, її положення тимчасово застосовуються і створюють для учасників певні взаємні права та обов'язки (ст. 486). Рішення про тимчасове застосування Угоди ухвалює ЄС, так само ЄС визначає положення, які підлягають тимчасовому застосуванню у відносинах між Україною і ЄС.

Між Україною та ЄС з його державами-членами продовжують діяти положення Угоди про партнерство та співробітництво 1994 р. (далі – УПС), що не охоплюються тимчасовим застосуванням Угоди про асоціацію (п. 6 ст. 486 Угоди). Після набуття чинності Угоди про асоціацію УПС повністю припиняє діяти (ст. 479 Угоди). Частина Угоди почала тимчасово застосовуватися з 01 листопада 2014 р. Положення Угоди, що регламентують створення зони вільної торгівлі – з 01 січня 2016 р. Деякі положення Угоди не охоплюються тимчасовим застосуванням.

Угода має на меті поглибити та розширити відносини України та ЄС шляхом створення режиму «асоціації» – форми взаємодії міжнародної організації (ЄС) з третьою державою (Україною) [2]. Наявність Угоди про асоціацію не робить Україну «асоційованим членом ЄС», оскільки установчі договори ЄС (Договір про Європейський Союз та Договір про функціонування ЄС – далі – ДФЄС) не передбачають подібного статусу.

Згідно зі ст. 217 ДФЄС, режим асоціації означає правовий режим відносин ЄС з третіми державами або міжнародними організаціями, що передбачає «взаємні права й обов'язки, спільні дії та особливі процедури» на основі міжнародного договору. Йдеться про партнерство, яке здійснюється через спеціально створені органи та полягає у запровадженні посиленого співробітництва сторін у різних сферах компетенції ЄС. Саме до таких угод належить Угода про асоціацію між Україною та ЄС.

Як наголосив Суд ЄС, угода про асоціацію «створює спеціальні привілейовані зв'язки з третьою державою, яка має, принаймні до певної міри, брати участь у системі Співтовариства [Союзу]» (справа 12/86 «Demirel»). Укладання угоди означає, що третя держава до певної міри долучається до реалізації завдань, для досягнення яких і був створений ЄС.

У який спосіб Угода про асоціацію сприятиме поглибленню відносин сторін, зокрема економічних? Угода передбачає створення протягом 10 років поглибленої та всеохоплюючої зони вільної торгівлі між сторонами. Під зоною вільної торгівлі (ЗВТ, FTA - free trade area) розуміють тип міжнародної (регіональної) інтеграції, у рамках якої учасники скасовують митні ставки, податки, збори та кількісні обмеження у взаємній торгівлі, але кожна сторона зберігає право самостійно та незалежно визначати режим торгівлі з третіми країнами. Поглиблена та всеохоплююча зона вільної торгівлі (ПВЗВТ, яку будуватимуть Україна та ЄС), передбачає не тільки лібералізацію торгівлі товарами, послугами, а й лібералізацію руху капіталів та, до певної міри, руху робочої сили. Відмінною рисою ПВЗВТ між Україною та ЄС є наближення секторальних законодавчих та підзаконних актів України (у сфері транспорту, енергетики, послуг, сільського господарства тощо) до відповідних стандартів ЄС. Це дозволить усунути нетарифні (технічні) бар'єри у торгівлі між Україною та ЄС і забезпечити розширений доступ українських експортерів до внутрішнього ринку ЄС, а європейських – до українського.

Економічна, секторальна та торговельна частини є найбільшими за обсягом та найскладнішими за рівнем деталізації складовими Угоди про асоціацію. З 01 січня 2016 р. Україна та ЄС тимчасово застосовують розділ IV Угоди «Торгівля та питання, пов'язані з торгівлею», що означає зниження/скасування ставок увізних мит для товарів походженням з іншої сторони. ЄС скасував

ввізні мита навіть раніше, ніж Україна, ще до початку тимчасового застосування Угоди з квітня 2014 р.

Існуючі тарифи ЄС для промислових товарів, що експортуються з України, скасовані для 94,7% товарних груп. Для незначної кількості решти товарів тарифи будуть скасовані після завершення перехідного періоду, упродовж якого ставку мита буде знижено/скасовано. Ставки ввізного мита будуть зменшуватись відповідно до графіків сторін, викладених у додатку I-A до Угоди. При цьому базова ставка означає ставку увізного мита, з якої починається зниження/скасування.

Перехідний період «0» – означає, що з моменту тимчасового застосування положень Угоди (тобто з 01 січня 2016 р.) ставку увізного мита встановлено на рівні 0%. Скасування/зниження ставок увізних мит щодо решти товарів відбувається рівними частинами впродовж встановленого періоду. Наприклад, якщо перехідний період встановлено 3 роки, то впродовж 3-х років до досягнення ставки 0% у четвертому році (тобто починаючи від 01 січня 2016 р., ставка 0% буде діяти з 01 січня 2019 р.).

Перехідний період запроваджується для мінеральних продуктів – 3 роки, продукції хімічної промисловості – до 5 років, добрив – до 7 років, виробів із дерева – до 5 років, взуття – до 5 років, деяких видів виробів із міді – 5 років, виробів з алюмінію – 7 років. Лібералізація тарифів для автомобілів і більшості вантажних транспортних засобів буде проведена лише через 7 років.

Україна запроваджує преференційний режим лише для 49,2% промислових товарів, що експортуються з ЄС. Після 7 років перехідного періоду частка експорту ЄС, до якої Україна запровадить тарифну лібералізацію, зросте до 96%. Наприклад, Україна запровадить поступову лібералізацію для деяких видів мінеральних продуктів (3 роки), органічної продукції хімічної промисловості (до 3 років), добрив (до 3 років), автомобільних гумових шин (до 5 років), шкіряних виробів (до 5 років) і текстильних товарів, наприклад, головних уборів (3 роки) [3].

ПВЗВТ передбачає спеціальні правила для автомобільної галузі України. Виробникам як легкових, так і вантажних автомобілів надано перехідний період 10 років. Крім того, Україні вдалося включити до Угоди спеціальні захисні заходи щодо легкових автомобілів.

Україна має скасувати 88,5% тарифних позицій для сільськогосподарської продукції. Щодо решти – передбачено перехідний період тривалістю до 7 років. Для 8,7% тарифів на сільськогосподарські товари протягом 5-10 років відбудеться скорочення на 20-60% (молочні продукти, яйця, цукор, олія, жири тваринного походження). Після перехідного періоду залишкові рівні тарифів збережуться. Крім того, для 2,8% тарифних позицій сільськогосподарської продукції (товарних груп, м'яса та цукру) будуть застосовуватися тарифні квоти.

ЄС скасував 82,2% усіх тарифів з 01 січня 2016 р. і тільки щодо 1,2% тариф знижується до нуля протягом перехідного періоду (до 7 років). Разом із цим ЄС буде застосовувати більше тарифних квот, ніж Україна, особливо щодо деяких видів зернових, свинини, яловичини, птиці та цукру.

Тарифна квота – це дворівневий митний тариф, пов'язаний з кількістю товару, за якого певну кількість товарів може бути імпортовано за пільговою (нижчою) ставкою мита протягом певного періоду [4]. Після заповнення обсягу тарифної квоти товар можна імпортувати без обмежень, але за вищою тарифною ставкою. Адміністрування тарифних квот здійснюється за двома принципами: «перший прийшов – перший обслуговується» та через систему імпорتنих ліцензій. Оформлення ввезення товару в межах тарифної квоти відбувається залежно від наявності невикористаного залишку відповідної квоти на момент подачі супровідних документів.

Досвід України з використання тарифних квот протягом 2014-2015 рр. свідчить про те, що Україна не змогла в повній мірі скористатись своїм потенціалом. У 2014 році Україна використала повністю тільки 6 із 36-ти ТК (натуральний мед, крупи, томатний, виноградний і яблучний соки, пшениця, кукурудза), у той час як 12 інших були використані лише частково. У 2015 році ситуація дещо покращилася, оскільки кількість використаних повністю тарифних квот зросла до 9-ти із 36-ти (до квот, які були використані в повному обсязі в 2014 році, додалися квоти на овес, цукор і птицю). Як наслідок, майже половина тарифних квот залишилася невикористаною. Серед причин, які перешкождали ефективному використанню тарифних квот, – недотримання норм безпеки харчових продуктів ЄС; недотримання стандартів СФЗ; недостатнє внутрішнє виробництво; орієнтація на інші ринки;

неконкурентність українських товарів на ринку ЄС; відсутність торговельних партнерів у ЄС [5].

Ще одне важливе питання полягає в тому, чи є тарифні квоти обмежувальними, тобто чи є імпорتنі мита понад обсяг квоти настільки високими, щоб робити експорт продукції до ЄС понад обсяги квот надто дорогим. Порівняння реальних обсягів експорту до ЄС і повністю використаних квот свідчить про те, що більшість цих квот не є обмежувальними, оскільки експорт суттєво перевищує обсяги, передбачені квотами. Єдиним очевидним винятком є цукор, обсяг експорту якого в 2015 році дорівнював обсягу, передбаченому квотою, а імпорتنі мита на обсяги, що перевищують обсяг, передбачений квотою, можуть сягати 507 євро за тонну для окремих категорій товарів. Крім того, існує група товарів (пшениця, оброблені томати, овес і птиця), щодо яких обсяг експорту лише незначно перевищує обсяги тарифних квот. Враховуючи неточність даних, експорт, як і раніше, може бути обмежений тарифними квотами. Географічна диверсифікація допомагає зробити тарифні квоти ЄС менш обтяжливими. Наприклад, пшениця та кукурудза активно експортуються до країн Азії та Африки.

Таблиця 1.

**Стан використання тарифних квот за принципом
«перший прийшов - перший обслуговується»
Україною в 2016 р. [6].**

Товарні групи	Розмір квоти, т	Використано, т	Використано, %	Залишок квоти
Баранина	1 500	0,0	0,0%	1 500,0
Мед	5 000	5 000,0	100,0%	0,0
Часник	500	49,2	9,8%	450,8
Овес	4 000	4 000,0	100,0%	0,0
Цукор	20 070	20 070,0	100,0%	0
Ячмінна крупа та борошно	6 300	6 300,0	100,0%	0
Крохмаль	10 000	1 898,0	19,0%	8 102,0
Гриби	500	0,3	0,1%	499,7
Оброблені томати	10 000	10 000,0	100,0%	0,0
Виноградний та яблучний соки	10 000	9 984,3	99,8%	15,7
Продукція з обробленого молока	2 000	0,0	0,0%	2 000,0

Таблиця 2.

Стан використання Україною тарифних квот за принципом ліцензування в 2016 р. [6]

Товарні групи	Розмір квоти, т	Використано, т	Використано, %	Залишок квоти
Яловичина	12 000	0	0,0%	12 000
Свинина	40 000	0	0,0%	40 000
Курятина	16 000	16 000	100,0%	0
Яйця	1 500	0	0,0%	1 500
Ячмінь	250 000	249 025	99,6%	975
Кукурудза	400 000	400 000	100,0%	0
Молоко, вершки, згущене молоко та йогурти	8 000	0	0,0%	8 000
Сухе молоко	1 500	450	30,0%	1 050
Вершкове масло та молочні пасти	1 500	690	46,0%	810

Встановлення безмитних тарифних квот ЄС передбачено для 36 видів товарів (яловичина, свинина, баранина, м'ясо птиці, молоко, вершки, йогурти, зернові, висівки, мед, цукор, крохмаль, гриби, часник, солод, виноградний і яблучний соки, вершкове масло, цигарки, етанол, яйця та альбуміни, інші). Причому по 4-х видах встановлено додаткові обсяги.

У свою чергу, Україна встановила тарифні квоти для 3-х видів товарів (свинина; м'ясо птиці та напівфабрикати з м'яса птиці та цукор). Узагальнений перелік тарифних квот викладено у доповненні до додатку I-A до Угоди про асоціацію.

Адміністрування тарифних квот для імпорту в Україну свинини; м'яса птиці та цукру відбуватиметься за принципом «перший прийшов – перший обслуговується». Порядок контролю за розподілом тарифної квоти затверджено наказом Мінфіну від 11.12.2014 № 1203.

Інформація про поточні залишки тарифних квот, які управляються на основі принципу «перший прийшов – перший обслуговується», доступна в режимі он-лайн у відповідному розділі на офіційному порталі Європейської Комісії.

Адміністрування тарифних квот через систему імпортних ліцензій передбачено для таких товарів, як м'ясо птиці та напівфабрикати з м'яса птиці (основна та додаткова); молоко, вершки, згущене молоко та йогурти; пшениця м'яка, пшеничне борошно та гранули; яйця та альбуміни (основна та додатко-

ва); кукурудза, кукурудзяне борошно та гранули; свинина (основна та додаткова); ячмінь, ячмінне борошно та гранули; вершкове масло та молочні пасти; яловичина; сухе молоко.

Тарифні квоти віднесено до компетенції Генерального директорату Європейської Комісії (далі – Комісія), що відповідає за сільське господарство і розвиток сільських районів. Видача ліцензій на ввезення в рамках тарифних квот здійснюється на запит імпортера держави-члена ЄС. Потенційні імпортери української продукції мають подати відповідну заявку на право здійснення імпорту (видачу ліцензії) до Генерального директорату Комісії. При цьому існують обмеження у часі, протягом якого можна зарезервувати відповідний обсяг квот. Інформація про залишки тарифних квот, які видаються через систему імпортних ліцензій, надається у разі звернення компетентного органу з відповідним запитом на адресу директорату Комісії.

Крім торговельного режиму ПВЗВТ, українські експортери також отримують можливість продавати товари в ЄС у рамках Генеральної системи преференцій (ГСП). Оскільки Україна є країною-бенефіціаром генералізованої системи преференцій ЄС, то, за даними Міністерства економіки України, це забезпечить додаткову лібералізацію доступу на ринок для 547 українських товарів у 2016 році та 424 товарів у 2017 році.

Генералізована система преференцій (ГСП) – це система тарифних преференцій ЄС відносно імпорту товарів походженням із найменш розвинених країн та країн, що розвиваються. Починаючи з 01 січня 2014 року, набув чинності новий Регламент Ради ЄС № 978/2012 від 25.10.2012, що передбачає меншу кількість країн, на які поширюється режим ГСП, додаткове зниження ввізних мит, збільшення кількості «нечутливих» товарів тощо. У рамках ГСП існує три режими преференцій:

- «загальний» (general arrangement GSP) – охоплює 6200 (66 %) тарифних ліній, які поділяються на «чутливі» (3785) та «нечутливі» (2415) категорії. Для «нечутливих» продуктів застосовується нульова ставка ввізного мита, для «чутливих» ставка ввізного мита в середньому на 3,5% нижча за ставку мита відповідно до «Режиму найбільшого сприяння» СОТ;

- «спеціальний» (special incentive arrangement for sustainable development and good governance – GSP+) – охоплює 6270 тарифних ліній. Головною відмінніс-

тю від «загального» режиму ГСП є те, що нульова ставка ввізного мита застосовується й до окремих «чутливих» продуктів, а також зняття попередньо накладених обмежень у вигляді виключень із режиму (у випадку України це колісні пари);

- «усе, крім зброї» (special arrangement for the least-developed countries – Everything But Arms (EBA)) – охоплює більше 7000 тарифних ліній, до яких застосовується нульова ставка ввізного мита, за винятком зброї та товарів військового призначення. Указаний режим застосовується до країн, що були класифіковані ООН як найменш розвинені країни.

Відповідно до додатку II до Регламенту Ради ЄС № 978/2012 від 25.10.2012 Україна входить до числа країн, на які поширюється «загальний» режим ГСП. При цьому, згідно із регламентом, торговельні преференції в рамках ГСП більше не поширюватимуться на такі країни, як Китай, Росія, Казахстан, Бразилія, Аргентина, ОАЕ, Білорусь та ін., що дає додаткові переваги українським експортерам на ринку ЄС.

Враховуючи укладення Угоди про асоціацію між Україною та ЄС, частиною якої є запровадження ПВЗВТ, режим ГСП припинить свою дію з моменту набуття чинності Угодою чи окремими її елементами [7].

Для того щоб мати вільний доступ на ринок ЄС, за Угодою про асоціацію українські товари мають відповідати правилам визначення преференційного походження. Підставою для застосування до українських товарів торговельних преференцій є наявність сертифіката походження (переміщення) товарів EUR.1, який із 01 січня 2016 року видають митні органи на безоплатній основі. Для цього визначено 162 підрозділи митниць, які максимально наближені до потенційних експортерів/виробників. Наявність сертифіката з перевезення товарів з України EUR.1 не вимагається у випадках, якщо: загальна фактурна вартість партії товарів, походженням з України, не перевищує 6 000 євро (для отримання преференцій у країнах ЄС експортер самостійно декларує походження товарів з України в декларації інвойсі, текст якої наведено в додатку IV до Угоди); експортер має статус уповноваженого (схваленого) відповідно до статті 23 Правил походження (Порядок надання та анулювання митницею статусу уповноваженого (схваленого) експортера затверджено наказом Мініфіну від 07.10.2014 № 1013); у країнах ЄС товари оподатковуються за нульовою

ставкою ввізного мита Митного тарифу (за винятком положень Правил походження щодо кумуляції та квот).

Усі товари, які імпортуються на митну територію ЄС, мають відповідати усім вимогам ЄС, спрямованим на забезпечення захисту споживачів: технічні, екологічні вимоги; вимоги у сфері санітарних та фітосанітарних заходів.

У 2016 році, після двох років падіння торгівлі через зовнішню агресію, глобальне зниження цін на сировину та потужну економічну кризу, експорт з України до ЄС почав зростати – до 3,7% (загалом до 13,5 млрд. дол.). Ці процеси слід розглядати на фоні чинного скорочення експорту з України до решти країн світу (за винятком ЄС) – на 8,9%. Експорт до Росії й надалі знижувався доволі різко – на 25,6% – переважно через заходи, що ввела Росія проти України з метою обмеження торгівлі.

Як результат, ЄС наразі є найбільшим партнером України з експорту: його частка склала 37,1% загального експорту України у 2016 році (експорт з України до Росії натомість становить лише 9,9% від загальних обсягів). Зважаючи також на показники імпорту, загальний рівень торгівлі між Україною та Євросоюзом зріс на 8,1%.

Такі зміни у торговельній структурі доводять, що ПВЗВТ чинить позитивний вплив. Активізація торгівлі призводить до збільшення робочих місць та економічного зростання. Лише за один рік тимчасового застосування положень Угоди про ПВЗВТ значна кількість імпортних тарифів для українських товарів була знижена (а у багатьох випадках навіть доведена до нуля); водночас експорт сільськогосподарських товарів з України користується безтарифними квотами, що означає можливість здійснення безмитного експорту низки сільськогосподарських продуктів до певної межі. Після перевищення цієї межі потрібно сплачувати імпортні мита для визначених сільськогосподарських продуктів. Водночас ЄС не застосовує жодних кількісних обмежень на експорт з України.

З іншого боку, збільшення торгівлі наразі залишається помірним. Більш істотна активізація у торгівлі між Євросоюзом і Україною відбуватиметься поступово. Особливо важливим є те, що український експорт отримує користь від уніфікації регламентів і стандартів України з європейськими. Така глибока інтеграція законодавства у сфері безпеки харчових продуктів і захисту прав

споживачів, а також гармонізація стандартів для промислових, сільськогосподарських і споживчих товарів відкриє ринок ЄС набагато більше, аніж зниження тарифів. Водночас це вимагає від України неабияких зусиль для якнайшвидшого просування у напрямі здійснення реформ [8].

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

1. Association Agreement between the European Union and the European Atomic Energy Community and their member states, of the one part, and Ukraine, of the other part [2014] OJ L 161/3
2. Анакіна Т.М. Асоціація як форма співробітництва Європейського Союзу з третіми державами / Анакіна Т.М. // Правова доктрина – основа формування правової системи держави: матеріали Міжнар. наук.-практ. конф., присвяч. 20-річчю Нац. акад. прав. наук України та обговоренню п'ятим. моногр. «Правова доктрина України», Харків, 20-21 листоп. 2013 р. – Х., 2013. – С. 314-317.
3. Поглиблення відносин між ЄС та Україною: Що, чому і як? Під ред. Емерсона М., Мовчан В. К., 2016. – С.37.
4. Вільна торгівля з Європейським Союзом. Тарифні квоти в рамках вільної торгівлі з ЄС. Міністерство економічного розвитку та торгівлі. К., 2016.
5. Мовчан В., Коссе І., Джуччі Р. Тарифні квоти ЄС на імпорт з України. Київ/Берлін, 2015 // [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://www.beratergruppe-ukraine.de/wordpress/wp-content/uploads/2014/06/PB_06_2015_ukr.pdf
6. Стан використання тарифних квот для імпорту країнам ЄС української агропродукції на 2016-2017 роки // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.molsouz.org.ua/novyny/588-stan-vikoristannya-tarifnikh-kvot-dlya-importu-krajnam-es-ukrajinskoji-agroproduksiji-na-2016-2017-roki.html>
7. Генералізована система преференцій ЄС // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ukraine-eu.mfa.gov.ua/ua/Ukraine+-+EU+export-import+helpdesk+/trade+arrangements/GSP>
8. Статистика року дії ПВЗВТ: Угода про асоціацію сприяє активізації торгівлі між ЄС та Україною // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://eeas.europa.eu/delegations/ukraine/21195/statystyka-roku-diyi-pvzvvt-ugoda-pro-asociaciyu-spryyaye-aktyvizaciyi-torgivli-mizh-yes-ta-uk>
9. Kovalchuk T. The Deep and Comprehensive Free Trade Area: Obstacles on the Way Forward // [Електронний ресурс] - Режим доступу: <https://voxukraine.org/2016/12/09/free-trade-area-obstacles-en/>

УДК 336.22:[336.14:352-048.74](4:477)(045)

*Ніколенко В.Ю.,**головний державний ревізор-інспектор Департаменту
моніторингу доходів та обліково-звітних систем ДФС
України**Свешніков С.М.,**кандидат технічних наук, старший науковий
співробітник*

У роботі розглянутий досвід провідних європейських країн з дво- та трирівневою бюджетною системою фінансування видатків на регіональному та місцевому рівнях. Наданий аналіз впливу останніх змін у бюджетному та податковому законодавствах України для підвищення ефективності бюджетування та зміцнення власних доходів місцевих бюджетів.

Ключові слова: фінансова децентралізація, субцентральні органи влади, місцеві бюджети, власні та закріплені податки та платежі, міжбюджетні трансферти.

ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ДОСВІД ВИКОРИСТАННЯ ПОДАТКОВО-БЮДЖЕТНИХ ІНСТРУМЕНТІВ У РЕГІОНАЛЬНОМУ РОЗВИТКУ ДЛЯ УКРАЇНИ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ

Кількісною характеристикою багаторівневої системи управління державою, що відбиває її інституційні особливості, є питома фіскальна вага субцентральних органів влади в кожній зі встановлених суспільних функцій. Чим вищі показники питомої ваги видатків та доходів субцентральних органів влади в загальній сумі видатків і доходів за даною функцією (із числа тих, що складають предмет національного інтересу, у тому числі в соціальній сфері), тим важливіше координувати дії субцентральних органів влади, які представляють інтереси відповідних територій, із діями центрального уряду, що мають відповідати вимогам виконання загальнодержавних завдань і стратегій. Крім того, ці показники характеризують простір, який є для маневру в субцентраль-

них бюджетів у разі потреби скорочення їх дефіцитів, з урахуванням тієї важливої обставини, що одні види видатків зазвичай скорочувати складніше, ніж інші, а деякі види видатків, зокрема соціальні, взагалі є проциклічними [2, 88].

Загальна тенденція в країнах «великої п'ятірки» ЄС полягала в тому, що ступінь децентралізації (від самого початку більший у країнах із трирівневою бюджетною системою – Німеччині та Іспанії, і менший у країнах із дворівневою бюджетною системою – Франції, Великобританії та Італії) впродовж багатьох років поступово зростав – але тільки до початку світової фінансово-економічної кризи, коли падіння обсягів ВВП, загострення фінансових і соціальних проблем спричинили посилення централізованого регулювання економічних процесів.

У середньому по ОЕСР видатки субцентральних органів влади складають останніми роками близько 30 відс. їх загальної суми, або трохи менше 15 відс. ВВП. Вони зазвичай вище в країнах із трирівневою, ніж дворівневою бюджетною системою.

У країнах ОЕСР центральні уряди витрачають в цілому відносно більшу частину доходів бюджетів, ніж регіональні та місцеві органи влади, на соціальний захист (наприклад, на пенсії та допомогу з безробіття), загальнодержавні послуги (на органи виконавчої і законодавчої влади, обслуговування державного боргу та ін.) й оборону. У приблизно половині країн ОЕСР видатки на соціальний захист складають найбільшу долю видатків державних (центральных) бюджетів [5, 76].

У структурі видатків субцентральних органів влади, на відміну від центральних урядів, зазвичай переважають функції освіти й охорони здоров'я, а також соціального захисту населення (хоча, як уже відзначалося, за абсолютною величиною видатки центральних урядів на соціальний захист, як правило, є більшими).

В усіх країнах ОЕСР субцентральні органи влади беруть велику участь у фінансуванні видатків на освіту, а в деяких із них (Бельгії, Естонії, Ісландії, Словаччині, Словенії, Великобританії) на такі цілі припадає більше 30 відс. видатків регіональних і місцевих бюджетів. Соціальний захист населення (вирішення проблем хвороб та інвалідності, старості, захисту сімей і дітей, безробіття, надання соціального житла, забезпечення соціальної ізоляції тощо) займає в середньому близько 16 відс. субцентральних видатків. Що стосується

фінансування видатків на охорону здоров'я, то тут спостерігається більш строката картина, оскільки в одних країнах вони є децентралізованими, а в інших – належать до переважної сфери відповідальності центрального уряду (наприклад, в Іспанії, Італії, Австрії та ін.) [2, 93].

Типовими функціями субцентральних органів влади є також житлове будівництво, охорона довкілля і рекреація [2, 96-98].

Згідно з економічною теорією децентралізації видатки субцентральних органів влади повинні в основному покриватися їх власними податковими доходами.

Значну частку доходів субцентральних органів влади у більшості країн-членів ОЕСР складають податки. Особливо велику частку власні податки і збори складають у муніципалітетах скандинавських країн. Так, наприклад, у Данії та Швеції вони складають приблизно 70 відс. загальної суми доходів муніципалітетів, у Фінляндії – 50 відс., Норвегії – 40 відсотків.

Проте ступінь їх реальної податкової автономії суттєво різняться.

Сам термін «податкова автономія» відбиває різні аспекти свободи субцентральних органів влади відносно своїх податків [6]. Його зміст розкривають такі функції, як право вводити або відмінити податки, встановлювати податкові ставки, визначати податкову базу, надавати податкові знижки або пільги для фізичних осіб і компаній. У низці країн податки не прив'язані до одного конкретного рівня уряду, але розділені між центральним урядом і субцентральними органами влади.

В ОЕСР виділяють п'ять основних категорій податкової автономії субцентральних органів влади:

- «a» – повні повноваження у сфері податкових ставок і баз;
- «b» – повноваження у сфері ставок податків;
- «c» – повноваження у сфері податкових баз;
- «d» – повноваження щодо розділення (спільного використання) податків;
- «e» – відсутність податкових повноважень;
- «f» – інші ситуації.

Податкова автономія є високою в країнах ОЕСР із трирівневою бюджетною системою ($\approx 2/3$ податкових доходів на регіональному рівні отримують органи влади, які мають податкові повноваження категорії «a»). Влада на місцях, як

правило, не має таких можливостей і формує джерела власних доходів в основному за рахунок реалізації обмежених повноважень щодо ставок податків (категорія «b»). Якщо ж звернутися до інформації, яка характеризує окремі держави, що входять до «великої п'ятірки» ЄС, то слід зазначити, що значна частина їх доходів на регіональному рівні формується за рахунок угод про розділення податків у пропорціях, погоджених із центральним урядом (категорія «d»).

При цьому важливо враховувати, що не всі податки (як і не всі видатки) добре відповідають характеру завдань, які доводиться вирішувати на субцентральних рівнях влади. Вважається правильним, щоб субцентральні органи влади спиралися на оподаткування активів із певними властивостями. Такі активи мають бути, по-перше, відносно немобільними – для того щоб уникнути їх міграції в інші юрисдикції, зумовленої податковими причинами, і, по-друге, відносно стабільними (як бази оподаткування) – для того щоб не допустити значних коливань доходів субцентральних бюджетів у періоди несприятливої макроекономічної динаміки. Крім того, податки субцентральних органів влади не повинні «експортуватися», тобто перекладатися на резидентів інших юрисдикцій і втручатися в міжнародну торгівлю [3]. У свою чергу центральні уряди зазвичай беруть на себе податки, бази яких мають високу еластичність за доходом або нерівномірно розподілені по території держави між юрисдикціями.

Зі вказаних вище причин податок на прибуток корпорацій, що має яскраво виражений проциклічний характер і легко виводиться в інші юрисдикції, зазвичай відносять до сфери ведення центрального уряду, тоді як податки на нерухомість і прибуткові податки з громадян часто передають на субцентральний рівень (останній податок має проциклічний характер, але громадяни та їх доходи зазвичай є менш мобільними, ніж бізнес та його доходи). Податки на природні ресурси і на зовнішню торгівлю, як правило, призначаються і стягуються центральними урядами. У їх веденні зазвичай перебувають і багатоступінчасті податки (ПДВ та ін.), тому що питання координації між регіонами роблять управління такими податками дуже складним завданням для субцентральних органів влади, а проблеми, що виникають у зв'язку з цим, можуть спричинити податкову конкуренцію у руйнівній формі «податкових воєн» [2, 107].

Що стосується такого джерела власних доходів субцентральних бюджетів, як збори з користувачів, під якими зазвичай розуміють плату за товари і послуги, що надаються органами влади, то наразі в європейських країнах вони складають незначну частину доходів бюджетів: наприклад, у ФРН на місцевому рівні в 2014 р. збори склали близько 3 відс., Франції – 3,4 відс., Великобританії – 3,8 відс., Італії – 3,6 відс., Іспанії – 1,7 відсотків [6].

Разом із податковими надходженнями найбільш великим джерелом фінансових ресурсів субцентральних органів влади багатьох європейських країн є субсидії (гранти), що широко використовуються для фінансування власних видатків на регіональному і місцевому рівнях, а також для реалізації завдань загальнодержавної соціально-економічної політики.

Зокрема, субсидії можуть застосовуватися для вирішення таких завдань [1, 2, 4]:

- фінансування послуг та інвестицій субцентральних органів влади;
- фінансове вирівнювання;
- коригування екстерналій.

Центральний уряд може вплинути на ситуацію шляхом надання відповідних трансфертів (субсидування послуг).

На практиці умовні (цільові¹) субсидії є звичайним способом трансферу ресурсів від центрального уряду до субнаціональних органів влади, які використовують їх для субсидування суспільних послуг і фінансового вирівнювання доходів. На регіональному рівні цільові субсидії складають близько 50%, а на місцевому – більше половини усіх сум, що виділяються. Висока їх питома вага на місцевому рівні характерна для Чехії, Ірландії, Австрії, Швейцарії, Греції, Данії, Угорщини, Італії [6].

У цілому ситуація є такою [1, 113], що нецільові (безумовні) субсидії зазвичай вважаються більш ефективним інструментом для фінансування субцентральних органів влади, ніж цільові (умовні), особливо для завдань фінансового вирівнювання, спрямованого на більш справедливий розподіл податкового потенціалу і можливостей надання суспільних послуг. Насправді, проте, вирівнювання часто базується на показниках фактичних доходів і

¹ Цільові субсидії видаються за умови, що вони можуть бути використані тільки на конкретну мету.

видатків субцентральних бюджетів. Така практика створює неправильні стимули для зниження податкових ставок і збільшення видатків і, отже, означає зайве втручання в компетенції субнаціональних органів влади щодо встановлення податків і вибору рівнів видатків згідно з принципом фінансової рівноваги.

Цільові субсидії використовують для фінансового забезпечення і контролю за наданням суспільних послуг у тих випадках, коли є необхідність тимчасового розділення ризиків і кооперації урядів при реалізації певних проектів (наприклад, інноваційних) або програм. Крім того, виділення цільових субсидій практикується для зміцнення ресурсного потенціалу субцентральних органів влади у процесах децентралізації, коли їм передаються нові повноваження, а також у періоди відновлення після криз і стихійних лих. Недавня глобальна фінансово-економічна криза 2008-2009 рр. призвела до різкого зростання використання цільових дискреційних субсидій у рамках національних програм стимулювання [2, 115], оскільки такі субсидії виявилися достатньо гнучким і швидким способом вирішення проблем у виняткових ситуаціях, що вимагають своєчасного і географічно точного реагування.

Нарешті, важливо відзначити, що субсидії (гранти) в ОЕСР видають й отримують усі рівні субцентральної влади. Регіони зазвичай отримують субсидії з центрального бюджету (але інколи вони також отримують кошти від місцевих адміністрацій, якщо останні беруть участь, наприклад, у програмах фінансового вирівнювання), а місцеві адміністрації – від центрального і регіонального урядів [2, 113-114].

Згідно з теорією суспільних фінансів джерелом фінансування інвестицій у розвиток регіонального і місцевого господарства повинні виступати довгострокові позики субцентральних органів влади (разом із капітальними субсидіями), а не їх поточні податкові надходження. Обмеження запозичень цілями фінансування інвестицій (чистих) іноді навіть називають «золотим правилом» суспільних фінансів [7, 14].

Можливості субцентральних органів влади робити запозичення визначаються конституційними, історичними, інституційними та іншими особливостями окремих країн. Зазвичай вважається: вони повинні бути обмеженими у зв'язку з тим, що:

- обслуговування боргів впливає на збалансованість бюджетів усіх рівнів, особливо сильно в несприятливі періоди зростання премій за ризик інвесторів;
- субцентральним органам влади складніше зменшувати борги, оскільки вони мають менше простору для фінансових маневрів, у тому числі внаслідок політичної обумовленості значної частини видатків;
- наскільки субцентральні борги експліцитно або імпліцитно гарантуються державою, настільки регіональні і місцеві уряди мають стимули здійснювати надмірно ризиковані запозичення.

Тому в багатьох країнах використовують спеціальні правила, що накладають обмеження на субцентральні позики (потрібна попередня згода вищого органу, вводяться заборони для позик на певні цілі, встановлюються кількісні обмеження тощо). А в деяких країнах позики субцентральним органам влади заборонені взагалі [7, 16-17].

Проте в періоди криз обмежувальні правила щодо запозичень можуть послаблюватися для того, щоб полегшити вирішення поточних фінансових проблем на місцях у той час, коли власні джерела доходів скорочуються.

Показником, що характеризує фінансову стійкість субцентральних органів влади, є коефіцієнт співвідношення боргів до доходів, який показує кількість років накопичення доходів, необхідних для повернення боргів. У країнах ОЕСР у середньому цей коефіцієнт на регіональному рівні складає близько одного року, а на місцевому (муніципальному) – близько половини року. При цьому в період стійкого економічного зростання в ЄС (2000-2007 рр.) він знижувався у низці країн (Франції, Великобританії, Нідерландах, Чехії, Словаччині та ін.), а з початку світової фінансово-економічної кризи RDR мав тенденцію до збільшення у більшості країн-членів ОЕСР, і, як очікується, вона продовжиться найближчими роками [1, 121].

Хоча в Україні більша, ніж у середньому по країнах ОЕСР, частка субцентральних податкових надходжень у загальному обсязі податкових доходів, вітчизняна система податкових повноважень має низький рівень реальної податкової автономії на відміну від багатьох країн ОЕСР. Зокрема, у місцевої влади в Україні немає прав впроваджувати або скасовувати податки, а встановлювати податкові ставки та пільги для місцевих податків вони можуть тільки в чітко визначених Податкових кодексах України межах (єдиний по-

даток, податок на майно, крім транспортного податку, збір за місця для паркування транспортних засобів, туристичний збір), ставки для місцевого транспортного податку визначені положеннями Податкового кодексу України, поділ закріплених податків встановлено законодавчо на тривалий період.

Отже, Концепцією реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, прийнятою у 2014 році, визначено шляхи залучення фінансових ресурсів:

- формування податкової бази, достатньої для забезпечення виконання органами місцевого самоврядування власних повноважень (встановлення податків та зборів, пов'язаних із територією відповідної адміністративно-територіальної одиниці, та надання органам місцевого самоврядування права регулювати ставки та пільги місцевих податків і зборів);

- закріплення за місцевими бюджетами частини коштів, що надходять від сплати податку на прибуток новостворених юридичних осіб, протягом п'яти років від дати інвестування в юридичну особу;

- надання органам місцевого самоврядування доступу до залучення кредитних ресурсів для інвестиційного розвитку шляхом спрощення процедур погодження запозичень і місцевих гарантій та збалансування їх зі способами державного контролю, спрямованого на запобігання банкрутству об'єктів права комунальної власності;

- надання трансфертів із державного бюджету безпосередньо кожному місцевому бюджету.

Таким чином, для виконання власних, переданих та делегованих державними органами влади функцій і повноважень на регіональний (обласний) та місцевий рівні, органи влади і самоврядування мають у своєму розпорядженні власні доходи, позики та міжбюджетні трансферти (кошти, що виділяються з бюджетів інших рівнів).

Через нестачу власних коштів у розпорядження субцентральних органів влади також надходять закріплені доходи, що передаються обласним та місцевим бюджетам, – це загальнодержавні податки і збори, що традиційно формують дохідну частину місцевих бюджетів. Обсяг закріплених доходів безпосередньо впливає на величину наданих за рахунок коштів державного бюджету міжбюджетних трансфертів.

Найбільш важливим із закріплених джерел формування місцевих бюджетів є бюджетоутворюючий **податок на доходи фізичних осіб** (ПДФО). До місцевих бюджетів у теперішній час надходить до 60 відс. ПДФО (у бюджети міст республіканського та обласного значення, об'єднаних територіальних громад, районні бюджети), куди раніше згідно із законодавством надходило 100 відс. цього податку. Відповідно до запроваджених норм додатково у місцеві бюджети зараховується [8]:

10 відс. податку на прибуток підприємств;

50 відс. рентної плати за спеціальне використання лісових та водних ресурсів;

25 відс. рентної плати за користування надрами для видобування корисних копалин загальнодержавного значення (крім рентної плати за користування надрами для видобування нафти, природного газу та газового конденсату);

100 відс. акцизного податку з реалізації через роздрібну мережу підакцизних товарів (продукції).

Значну роль у наповненні власних доходів місцевих бюджетів відіграє **єдиний податок**, частка якого в доходах місцевих бюджетів зросла з 2,5 відс. (у 2008 році) до 10,1 відс. (у 2016 році). В абсолютному виразі надходження єдиного податку збільшились у 9 разів та становили у 2016 році 17,2 млрд. грн. проти 1,9 млрд. грн. у 2008 році (рис. 1).

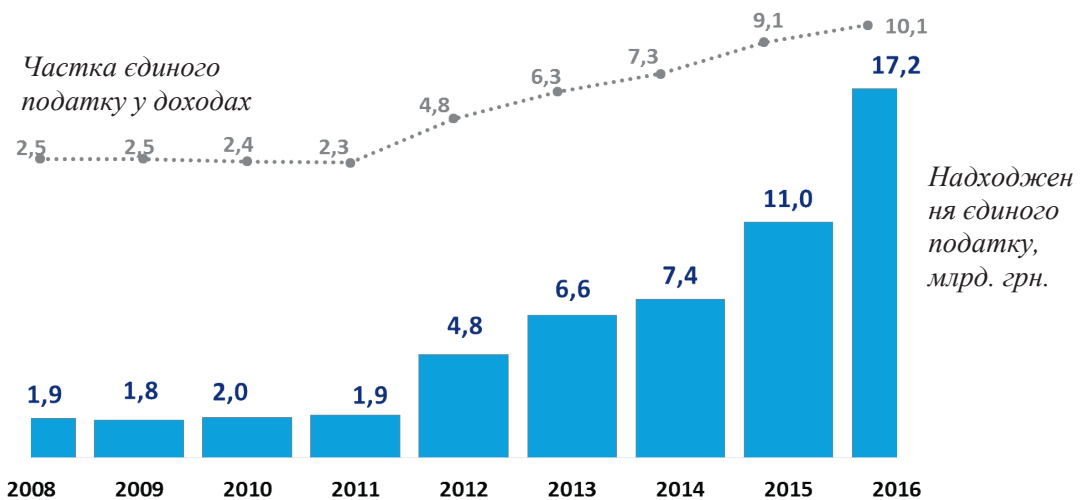


Рис. 1. Динаміка надходжень єдиного податку до місцевих бюджетів у 2008-2016 рр.

У 2015 році цей податок зазнав значних змін, зокрема Законом України від 28 грудня 2014 року № 71 «Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо податкової реформи»:

- скорочено кількість груп платників єдиного податку з шести до трьох, з одночасним запровадженням четвертої групи платників єдиного податку за рахунок включення до складу такого податку платників фіксованого сільсько-господарського податку;

- підвищено до 300 тис. грн. (у 2 рази) максимальний поріг доходу, що дозволяє обирати першу групу єдиного податку;

- зменшено майже в 2 рази відсоткові ставки єдиного податку (із 3(5) відс. до 2 відс. – у разі сплати ПДВ; із 5(7) відс. до 4 відс. – без сплати ПДВ).

У 2016 році Законом України від 24 грудня 2015 року № 909 «Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо забезпечення збалансованості бюджетних надходжень у 2016 році» до спрощеної системи оподаткування внесено зміни щодо зменшення для платників третьої групи річного обсягу доходу з 20 млн. грн. до 5 млн. грн., збільшення ставок для платників третьої групи: із 2 відс. до 3 відс. (для платників ПДВ) та із 4 відс. до 5 відс. (для неплатників ПДВ), а також підвищення в 1,8 раза ставок єдиного податку для четвертої групи платників (сільгоспспідприємств).

Зміни запроваджено з метою зниження податкового навантаження на малий та середній бізнес відповідно до нової економічної політики уряду України.

Податок на майно складає 14,9 відс. власних доходів місцевих бюджетів, фактичні надходження у 2016 році становили 25 млрд. грн., у тому числі 23,3 млрд. грн. плати за землю.

Податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, та транспортний податок є також складовими податку на майно.

Податок на нерухоме майно введено ще у 2013 році з метою обліку об'єктів нерухомості та збільшення частки власних доходів місцевих органів влади. Надходження цього податку у 2016 році порівняно з 2015 роком зросли майже у 2 рази та становили 1,4 млрд. грн. проти 745,7 млн. гривень.

У 2015 році місцевим органам влади було надано права встановлювати ставки податку на нерухоме майно для об'єктів житлової та нежитлової нерухомості в розмірі до 2 відс. мінімальної зарплати за 1 м² площі об'єкта оподаткування та пільги з цього податку фізичним особам, виходячи з їх майнового стану та рівня доходів, у тому числі через встановлення неоподаткованої площі таких об'єктів, а також релігійним організаціям. Крім того, було встановлено однаковий підхід до оподаткування нерухомого майна шляхом запровадження оподаткування комерційної (нежитлової) нерухомості (будівлі підприємств та склади, готелі, ресторани та бари, туристичні бази, торговельні центри, магазини, СТО, їдальні, бази та склади підприємств тощо). У 2016 році граничну ставку податку було збільшено з 2 відс. до 3 відс. розміру мінімальної заробітної плати за 1 м² загальної площі житлової та нежитлової нерухомості, а також встановлено додаткову ставку податку в розмірі 25 тис. грн. для таких об'єктів нерухомості, як квартири площею понад 300 м² та будинки – понад 500 м². У 2017 році у зв'язку із підвищенням розміру мінімальної заробітної плати до 3200 грн. граничну ставку зменшено до 1,5 відсотка.

Транспортний податок було запроваджено у 2015 році у вигляді податку на розкішні автомобілі. Об'єктом оподаткування тоді було визначено легкові автомобілі з об'ємом циліндрів двигуна понад 3 тис. см³, які використовувалися до 5-ти років, за ставкою 25 тис. грн. на рік. У 2016 році оподаткування цим податком зазнало змін, зокрема об'єктом оподаткування було визначено автомобілі вартістю понад 750 мінімальних заробітних плат (у 2016 році – 1,03 млн. грн.) та віком до 5-ти років. Надходження цього податку у 2016 році становили 246,9 млн. гривень.

Збільшується частка надходжень **акцизного податку** з реалізації через роздрібну торговельну мережу пива, алкогольних напоїв, тютюнових виробів та пального. Зазначений податок було запроваджено у 2015 році. Його надходження у 2016 році становили 11,6 млрд. грн., що в 1,5 раза більше надходжень 2015 року.

Чотири вищезазначені податки (ПДФО, єдиний податок, податок на майно та акцизний податок із реалізації СГ роздрібною торгівлею підакцизних товарів) становлять близько 80 відс. загальних надходжень до місцевих бюджетів.

У цілому завдяки зазначеним змінам у податковому законодавстві доходи місцевих бюджетів у 2015 та 2016 роках зросли на 20 та 42 відс. відповідно. Поряд із цим, достатньо ефективна трансфертна політика уряду в 2016 році призвела до зменшення частки дотацій із державного бюджету до місцевих бюджетів із 59,1 до 53,4 відсотка всіх їх доходів (дані в середньому по Україні).

На 2017 рік у законодавстві також передбачено зміни, спрямовані на зміцнення власних доходів місцевих бюджетів за основними платежами.

Зокрема, із метою поліпшення адміністрування та детінізації **податку на доходи фізичних осіб** удвічі підвищено рівень мінімальної заробітної плати. Відповідно до статті 7 Закону України «Про Державний бюджет України на 2017 рік» її розмір з 01.01.2017 становить 3200 гривень. При цьому прожитковий мінімум для однієї працездатної особи встановлено у розмірі від 1600 грн (із 01.01.2017) до 1762 грн (із 01.12.2017).

Стосовно **плати за землю** встановлено ставку податку за земельні ділянки, нормативну грошову оцінку яких проведено у розмірі не більше 3 відс. від їх нормативної грошової оцінки, для земель загального користування – не більше 1 відс. від їх нормативної грошової оцінки, а для сільськогосподарських угідь – не менше 0,3 відс. та не більше 1 відс. від їх нормативної грошової оцінки. Землі національних та державних дендрологічних парків виведено з прямої дії пільги зі сплати земельного податку для закладів науки, тобто встановлення пільг для таких категорій земель передається до місцевих рад.

Також встановлено, що для пасовищ у населених пунктах, яким надано статус гірських, орендна плата за землю не може перевищувати розміру земельного податку.

Встановлено ставки єдиного податку для платників I групи у відсотках до розміру прожиткового мінімуму для працездатних осіб на 01 січня податкового (звітного) року (за попередньою редакцією – до розміру мінімальної заробітної плати), для платників II групи залишено чинну прив'язку до розміру мінімальної заробітної плати, встановленої законом на 01 січня податкового (звітного) року, для платників III групи – у відсотках до доходу. Підвищено на 15 відс. ставки єдиного податку для платників IV групи (для формування ресурсу Аграрного фонду, який спрямовуватиметься на підтримку сільгоспвиробників); 14 відс. єдиного податку, сплаченого платниками цієї групи, буде

зараховуватись до спеціального фонду державного бюджету. Також запроваджено застосування РРО для платників єдиного податку, які здійснюють реалізацію технічно складних побутових товарів, що підлягають гарантійному ремонту.

Скасовано **акцизний податок із роздрібного продажу пального**, у зв'язку з цим збільшено загальні ставки акцизного податку на пальне, який сплачується виробниками та імпортерами пального, та передбачено зарахування 13,44 відс. його надходжень до місцевих бюджетів.

Об'єктом оподаткування **транспортним податком** у 2017 році визначено легкові автомобілі, із року випуску яких минуло не більше 5 років (включно) та середньоринкова вартість яких становить понад 375 розмірів мінімальної заробітної плати, встановленої законом на 01 січня податкового (звітного) року (1,2 млн. грн.).

Реалізація зазначеного у 2017 році дозволить забезпечити збільшення власних доходів місцевих бюджетів не менш ніж у 1,5 рази при можливості подальшого зменшення частки міжбюджетних трансфертів із державного бюджету для збалансування та вирівнювання фінансової спроможності територій.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

1. Bergvall, D. (2006). Intergovernmental transfers and Decentralised public Spending / Daniel Bergvall, Claire Charbit, Dirk-Jan Kraan, Olaf Merk // OECD Journal on Budgeting, Vol. 5, No. 4, pp. 111-158
2. Campos, J.M.P. (2012). Financial resources, expenditures and debt of sub-central governments / José María Piñero Campos, Camila Vammalle // Institutional and Financial Relations across Levels of Government, OECD Fiscal Federalism Studies, OECD Publishing, pp. 87-126.
3. McLure, C. (1999). The Tax Assignment Problem: Conceptual and Administrative Considerations in Achieving Subnational Fiscal Autonomy / Charles E. McLure, Jr. – Chiang Mai, Thailand: The National Economic and Social Development Board of the Royal Thai Government and the World Bank, 61 pp.
4. Oates, W. (1999). An essay on fiscal federalism / W. Oates // Journal of Economic Literature, vol. 37, pp. 1120-1149
5. OECD, (2015). Government at a Glance 2015, OECD Publishing, Paris, 209 pp.
6. Oecd.org. (2016). OECD Fiscal Decentralisation Database – OECD. [online] Available at: http://www.oecd.org/tax/federalism/oecdiscaldecentralisationdatabase.htm#A_1 [Accessed 1 Aug. 2016]
7. Sutherland, D. (2005). Fiscal rules for sub-central governments: design and impact / Douglas Sutherland, Robert Price, Isabelle Joumard. – OECDNetwork on Fiscal Relations Across Levels of Government, WorkingPapers No. 1, OECD Publishing, 76 pp.
8. Новації у формуванні місцевих бюджетів у контексті змін до бюджетного та податкового кодексів / В.Ю. Ніколенко, С.М. Свешніков, В.В. Юрченко, В.І. Крижановський // Теорія і практика підвищення кваліфікації (Аспекти державної податкової служби). Науковий журнал 1(9)/2015. – С. 17.

УДК 336.581.2:352](477)(045)

Діденко Л.В.,

кандидат економічних наук, доцент

Визначено сутність та етапи еволюції місцевих запозичень як джерела фінансової автономії органів місцевого самоврядування. Доведено доцільність застосування зарубіжного досвіду місцевих запозичень у вітчизняній практиці. Виявлено напрями удосконалення правової та регулятивної основи побудови системи місцевих запозичень в Україні. Проаналізовано ефективність системи і процесів здійснення місцевих запозичень та розроблено шляхи їх вдосконалення. Виявлено напрями підвищення ефективності інформаційної системи та системи регулювання місцевих запозичень в Україні. Визначено шляхи підвищення кредитоспроможності органів місцевого самоврядування. Обґрунтовано напрями мінімізації ризиків здійснення місцевих запозичень. Сформовано систему та обґрунтовано механізм інвестиційно-позикових фондів для обслуговування місцевих запозичень територіальних громад [3]

Ключові слова: андерайтер, біржа, депозитарно-клірингова система, дефолт, емісія цінних паперів, мінімізація ризиків, місцеві запозичення, облігація, рейтинг кредитоспроможності, страхові компанії.

МІСЦЕВІ ПОЗИКИ ЯК ОДНЕ ІЗ ДЖЕРЕЛ ЗАЛУЧЕННЯ ФІНАНСОВИХ РЕСУРСІВ ДО МІСЦЕВИХ ОРГАНІВ ВЛАДИ

Постановка проблеми. Одним із напрямів подолання недостатності фінансових ресурсів, зменшення дефіциту бюджетів, реалізації міських інвестиційних програм, послаблення залежності міст від центральних органів влади є місцеві запозичення у формі позики або випуску облігацій внутрішніх місцевих позик. Використання залучених коштів – це реальна можливість збільшити доходи суб'єкта, що їх здійснює, і вирішити ті завдання, реалізація яких не може бути

забезпечена в даний момент за рахунок власних доходів бюджету. На сучасному етапі розвитку українських територіальних громад така форма залучення фінансових ресурсів використовується недостатньо та неефективно порівняно з розвинутими індустріальними країнами та потребує вдосконалення [7].

Метою даної статті є визначення напрямів та заходів з удосконалення системи місцевих запозичень в Україні.

Аналіз наукового доробку. Дослідженню різноманітних аспектів організації та функціонування ринку місцевих запозичень присвячено чимало публікацій вітчизняних науковців, зокрема: М. Бурмаки, С. Варфоломєєва, О. Василика, І. Заверухи, О. Іваницької, О. Кириленко, В. Кравченка, Г. Коляди, І. Луніної, М. Лапішко, В. Падалки, І. Туболец, В. Удовиченка. Окремі аспекти розвитку ринку місцевих запозичень вивчали російські вчені, зокрема: К. Безсмертна, Н. Волкова, І. Костіков, Д. Лащук, Є. Намсараєва, Є. Ніколаєнко, В. Рябцев, С. Філь.

Виклад основного матеріалу. Місцеві запозичення є одним з основних інструментів фінансування програм і проектів, що спрямовані на покращення соціально-економічного становища територіальної громади, виявлено та класифіковано основні форми таких запозичень, сфери застосування, функції, завдання та основні форми їх забезпечення (рис. 1). На сучасному етапі місцеві запозичення є важливим фактором забезпечення збалансованого розвитку територій та економік країн світу в цілому.

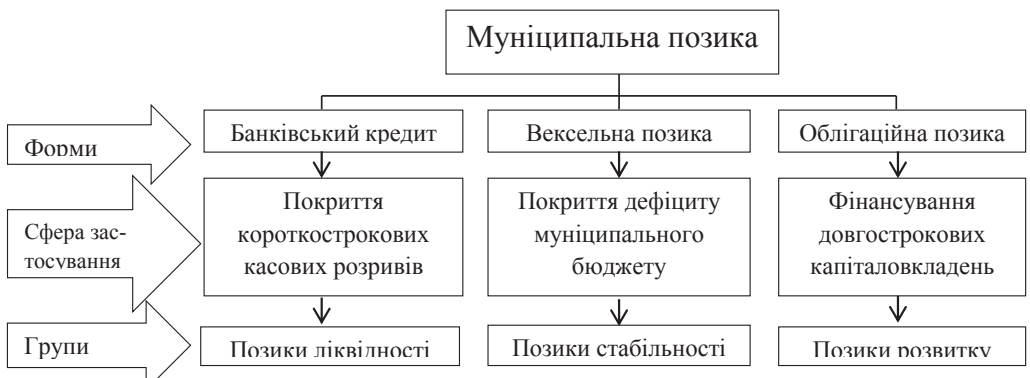


Рис. 1. Форми, групи та сфери застосування місцевих запозичень.

Виявлено, що дана еволюція розвитку системи місцевих запозичень відбувалася під впливом таких факторів, як запровадження інституту місцевого самоврядування, надання фінансової автономії органам місцевого самоврядування, збільшення проблем, вирішення яких було покладено на місцевий уряд, дефіцит місцевих фінансових ресурсів для вирішення даних проблем. З'ясовано, що в кожній окремій країні процеси формування системи місцевих запозичень через історичні та інші причини проявилися по-різному. Найбільший розвиток муніципальні облигації отримали в США через наявність податкових пільг, тоді як Західна Європа більше використовує банківське кредитування [2].

Специфіка ринку муніципальних запозичень тієї чи іншої держави, у першу чергу, зумовлена конституційним ладом країни, який законодавчо визначає характер розмежування повноважень між бюджетами різних рівнів і можливостей регіонального та муніципального рівнів влади проводити самостійну економічну політику. Побудова ефективної системи місцевих запозичень в Україні вимагає детального вивчення зарубіжного досвіду і застосування найбільш успішних практик при розробці нормативно-правової бази; створенні системи державного регулювання муніципальних запозичень; формуванні інфраструктури ринків муніципальних запозичень, таких як рейтингові агентства, кредитні бюро, фінансові та юридичні консультанти, андеррайтери, кваліфіковані лід-менеджери, біржі, страхові компанії, фінансові посередники та інші; створенні системи інститутів та інструментів мінімізації ризиків, що виникають при здійсненні місцевих запозичень. З'ясовано, що вітчизняній науці необхідно звернути увагу на детальне вивчення та розробку теорії, методології, принципів, правової бази функціонування системи місцевих запозичень, враховуючи особливості нашої країни.

Досліджено правову та регулятивну основу побудови системи місцевих запозичень в Україні. З'ясовано, що в країні розроблено ряд нормативно-правових документів, які регулюють питання, пов'язані зі здійсненням місцевих запозичень: Конституція України, Закони України «Про цінні папери і фондову біржу», «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про інститути спільного інвестування», Бюджетний кодекс України, постанови КМУ «Про затвердження Порядку здійснення запозичень до місцевих бюджетів», «Про

затвердження Порядку отримання короткотермінових позичок на покриття тимчасових касових розривів, що виникають під час виконання загального фонду місцевого бюджету», Рішення НКЦПФР «Про затвердження Положення про порядок випуску облігацій внутрішніх місцевих позик» та інші [1].

Нормативно-правова база у галузі місцевих запозичень порівняно з попередніми етапами розвитку суттєво вдосконалена, але відзначено, що чинна законодавча база потребує певних змін та доповнень у напрямі регламентації випуску муніципальних облігацій як регіональних цінних паперів, а також системи їх емісії; розробки питання забезпечення місцевих позик та механізму гарантій повернення коштів інвесторів. З'ясовано, що для підвищення ефективності здійснення місцевих позик із метою соціально-економічного розвитку регіону необхідно розробити відповідні механізми та здійснити зміни у правовому забезпеченні, які давали б можливість диверсифікації джерел погашення зобов'язань за внутрішніми місцевими позиками відповідно до напрямів використання позикових коштів; надати можливість здійснення внутрішніх позик об'єднаннями міст для фінансування проектів регіонального значення; розглянути можливості введення пільг з оподаткування доходів від місцевих облігацій.

Досліджено проект Закону України «Про місцеві запозичення та гарантії», метою прийняття якого є вдосконалення нормативно-правової бази, що регулює правовідносини, пов'язані зі здійсненням запозичень до місцевих бюджетів, та щодо надання гарантій за рахунок коштів місцевих бюджетів. Виявлено, що даний законопроект становить єдиний комплексний нормативно-правовий акт, який чітко та послідовно врегульовує різні аспекти місцевих запозичень і гарантій, дає чіткі визначення основним поняттям, посилює роль територіальної громади у прийнятті рішень щодо здійснення місцевих запозичень, визначає право деномінувати зовнішнє запозичення в іноземній валюті. З'ясовано, що певні положення даного законопроекту потребують вдосконалень. Це стосується процедури погодження місцевих позик у Міністерстві фінансів, прописання механізмів врегулювання дефолтів та дозволу випуску муніципальних позик групою міст із метою виконання спільних проектів для регіонального розвитку [4].

Сучасний стан системи місцевих запозичень в Україні свідчить про ефективність її функціонування на дуже низькому рівні: існує тенденція до зниження обсягів місцевих запозичень, вони мають епізодичний характер і здійснюються окремими великими містами в Україні; місцеві запозичення мають дуже низьку питому вагу в доходах місцевих бюджетів; висока вартість та ризики, пов'язані з місцевими позиками; відсутність кредитних рейтингів у більшості органів місцевого самоврядування; низький попит на облігаційні цінні папери з боку фізичних осіб та низки фінансових інститутів. Основні проблеми функціонування системи місцевих запозичень можна класифікувати за такими факторами:

- нормативно-правові,
- ринкові,
- організаційно-управлінські,
- інформаційно-комунікаційні,
- фінансово-економічні,
- особистісно-психологічні.

Процес здійснення місцевих запозичень в Україні відбувається в декілька етапів, які умовно можна поділити на підготовчий, організаційний та етап реалізації. Для підвищення ефективності здійснення місцевих запозичень даний процес повинен відповідати таким принципам: прозорості й гласності, неупередженості під час виборів виконавців проектів, забезпеченості рівних умов для усіх претендентів – учасників конкурсу; дієвості та ефективності позики; чіткого визначення джерел погашення боргу; збалансування часу тривалості позики та періоду активного використання об'єкту, який фінансується; використання місцевих позик для виконання тільки прибуткових та/або соціально важливих для територіальної громади проектів. Залучення коштів шляхом випуску облігацій місцевої позики є досить тривалим процесом, якому в обов'язковому порядку повинен передувати своєрідний аудит фінансового стану територій, визначення їхнього кредитного рейтингу одним із уповноважених на це агентств. В Україні на сьогодні існує лише одне рейтингове агентство, що свідчить про відсутність такої практики в країні.

Етап випуску місцевої облігаційної позики, такої як отримання в Міністерстві фінансів України висновку щодо відповідності проекту рішення про здій-

снення місцевих запозичень вимогам бюджетного законодавства, є недоцільним, оскільки є тривалим і може стати джерелом створення корупційних схем, а отже, потребує певного вдосконалення. Дана норма може бути обов'язковою лише для тих емітентів, які вперше виходять на ринок цінних паперів, або тих, хто припускав невиконання зобов'язань у минулих періодах [5].

Порядок випуску місцевих облігацій передбачає збір великої кількості інформації, повнота та якість якої залежить від професійності спеціалістів, що здійснюють підготовку даних документів. Відповідно це зумовлює необхідність створення при місцевих радах окремого підрозділу, який би займався плануванням, підготовкою та реалізацією проектів, пов'язаних із місцевими запозиченнями. Враховуючи незначний досвід вітчизняних муніципалітетів у здійсненні місцевих запозичень, кількість спеціалістів у цій галузі в країні недостатня. Практика процесу випуску муніципальних запозичень в Україні показує, що робота з населенням щодо вивчення його думки стосовно необхідності фінансування та напрямів інвестування практично не проводиться, що призводить до зниження ефективності процесів здійснення місцевих запозичень.

Для підвищення ефективності здійснення місцевих запозичень необхідно дотримуватися наступних організаційно-методичних принципів: взаємодія всіх зацікавлених сторін у процесі вирішення проблем; формування на регіональному рівні програми конкретних інвестиційних проектів, що реально сприяли б соціально-економічному розвитку територіальної громади; ефективний муніципальний менеджмент; створення системи моніторингу та контролю за муніципальними запозиченнями [2].

Побудова ефективної системи регулювання місцевих запозичень передбачає вирішення таких завдань, як створення ефективного ринку, захисту інтересів усіх учасників даного ринку, доступність та відкритість інформації, контроль за рівнем ризику цінних паперів та підвищення їх привабливості. Виконання зазначених завдань можливе за створення ефективної нормативно-правової бази на національному та місцевому рівнях, підготовки відповідних спеціалістів, контролю за діяльністю ринку муніципальних цінних паперів, у зв'язку з чим виділено основні види санкцій, які можна застосовувати на ринку місцевих запозичень: адміністративні, економіч-

ні, призупинення дії ліцензії, анулювання ліцензії, заборона на випуск цінних паперів.

Доцільним є закріплення поняття місцевих запозичень у статутах територіальних громад як одній із форм отримання доходів місцевого бюджету, а саме: визначення поняття місцевого запозичення, шляхів здійснення та порядку прийняття рішення щодо місцевого запозичення з умовою обов'язкового включення до даного процесу населення через місцевий референдум або опитування.

Для більш ефективного функціонування системи регулювання ринку місцевих запозичень державні органи управління можна доповнити недержавними організаціями, такими як «Асоціація учасників ринку місцевих запозичень», до складу якої можуть бути увійти представники великих інвестиційних компаній, банків, страхових компаній та інших фінансових організацій, що спеціалізуються в галузі місцевих запозичень, а також представники громадськості; «Асоціація емітентів місцевих цінних паперів» та «Асоціація юристів та бухгалтерів». Така система органів регулювання ринку місцевих запозичень дозволить розвивати інфраструктуру, захищати інтереси інвесторів, запобігати фактам шахрайства, забезпечить більш повне розкриття інформації та інше [6].

Для підвищення попиту на місцеві цінні папери серед потенційних інвесторів необхідно проводити маркетингові дослідження з метою виявлення території розміщення цінних паперів; потенційного інвестора; фінансового стану та переваг потенційних інвесторів; обсягів потенційного попиту на місцеві цінні папери. З цією метою потрібно організувати роботу з опитування населення та юридичних осіб, обробляти статистичну та довідкову інформацію, розробити систему зв'язків із громадськістю. Функції встановлення зв'язків із потенційними інвесторами, формування позитивного іміджу міста та сприятливої громадської думки про місцеві цінні папери, забезпечення комунікації із засобами масової інформації можуть бути покладені на прес-службу місцевої ради.

Враховуючи значимість місцевих запозичень для соціально-економічного розвитку українських територіальних громад, інформаційна робота повинна проводитися не тільки на місцевому рівні, але й на загальнонаціональному, із

метою підвищення рівня обізнаності міст у питаннях муніципального запозичення. У зв'язку з цим вважаємо за доцільне покласти на Міністерство фінансів України, як державний орган, що здійснює реєстрацію муніципальних цінних паперів, обов'язки щодо розкриття інформації про емісію даних цінних паперів та їх стану на загальноукраїнському ринку; заснувати спеціальне видання з метою опублікування відповідних документів, які пов'язані з випуском та обігом місцевих цінних паперів; сприяти формуванню центрів розкриття інформації про місцеві запозичення на базі організацій, що займаються питаннями фінансового забезпечення муніципального управління та професійних учасників ринку цінних паперів; сприяти створенню центрів кредитної інформації; створити загальнодоступну базу даних про емісію муніципальних цінних паперів та стану їх ринку в глобальній мережі Інтернет.

Виявлено та згруповано фактори, що здійснюють значний вплив на стан розвитку системи місцевих запозичень в Україні, із метою дослідження можливостей та проблем, пов'язаних із місцевими запозиченнями, перспектив використання позик органами самоврядування, рівня їх конкурентоспроможності. До таких факторів віднесено: бюджетні, ринкові, майнові та соціальні. Кожен із зазначених факторів здатний як підвищувати, так і знижувати кредитоспроможність органів місцевого самоврядування, тому вивчення та аналіз цих факторів повинні стати невід'ємною частиною системної роботи щодо випуску та реалізації місцевих цінних паперів [3].

Для підвищення конкурентоспроможності міста необхідно розробити ефективну бюджетну політику, ключовими елементами якої є: чіткі прописані цілі місцевої бюджетної політики; визначення бюджетних сум, перехідних залишків, резервних коштів та розподіл між різними частинами бюджету; реалізація кращих практик щодо планування муніципальних інвестицій і бюджетного управління, відкритість до залучення громадськості для вирішення місцевих проблем, встановлення принципів моніторингу виконання бюджету. Необхідною є розробка стратегічного плану інвестування, який повинен відображати цілі й цінності громадян і повинен бути адаптованим до фінансових можливостей місцевого бюджету. Необхідно підвищувати здатність органу місцевого самоврядування виконувати свої постійні обов'язки, а також створювати умови для зростання економічного та соціального потенціалу міста.

Процес здійснення місцевих запозичень супроводжується низкою ризиків, серед яких можна виділити наступні: ризик фінансового ринку, ризик інфляції, ризик ліквідності, ризик зміни законодавства, кредитний ризик, ринковий, політичні ризики, юридичний та операційний ризики. Мінімізація зазначених ризиків забезпечується в процесі їх управління: виявлення основних видів ризиків, визначення джерел та обсягів інформації, необхідної для оцінки рівня ризику; розробка критеріїв для оцінки ймовірності настання небажаних подій та побудови шкали ризику; розробка або вибір програми страхування ризиків; ретроспективний аналіз результатів управління ризиком.

Основні методи мінімізації ризику місцевих зобов'язань, такі як рейтингування емітенту і конкретної емісії, для чого застосовуються кредитні рейтинги, що встановлюються на підставі аналізу кредитоспроможності міст-емітента. В Україні існує проблемна ситуація із формування оціночно-інформаційної системи ринку облігаційних позик, оскільки у державі функціонує лише одна рейтингова компанія, що має відповідний висновок Світового банку. Ще одним способом оцінки кредитного ризику є імітаційне моделювання, яке дозволяє дослідити багатокomпонентні системи, залежні від великої кількості випадкових факторів, таких як муніципальні запозичення. Аналіз чутливості запозичень до ринкових факторів становить чисельну оцінку змін вартості боргового портфеля або його частини при зміні таких показників, як ринкові процентні ставки, обмінні курси гривні до іноземної валюти [1]. Вивчені такі методи зниження ризиків по облігаціях, як страхування ризиків третьою стороною; застосування гарантій та застав, створення спеціальних страхових фондів. З'ясовано, що для мінімізації ризиків місцевих запозичень необхідно здійснювати позики інвестиційної спрямованості, а не просто випуск таких позик, які не вирішують проблему стабілізації бюджету та фінансового стану території, а покращують фінансовий стан тільки на короткий термін часу. З цією метою запропоновано створити інвестиційно-позиковий механізм, який забезпечить спрямування позикових коштів на фінансування інвестиційних проектів і зробить можливим випуск декількох видів облігаційних позик одночасно, постійно залучати грошові засоби на внутрішніх та зовнішніх фінансових ринках; контролювати цільове використання та зворотність позичених засобів; створити стійкий рівень

муніципальних цінних паперів та інше. Це можливо досягти за допомогою системи інвестиційно-позикових фондів із метою створення жорсткого контролю за рухом позичених коштів та використанням запозичених засобів з інвестиційними цілями, до яких можемо віднести акумуляційний фонд, куди спрямовуються грошові засоби від інвесторів; фонд покриття, який створюється для забезпечення перетоку засобів із даного фонду до інвесторів у порядку погашення облігацій та виплати відсотків; операційний фонд, створений для забезпечення поточних витрат на функціонування системи; інвестиційний фонд, який створюється для забезпечення фінансування інвестиційних проєктів; резервний фонд, до якого направляється не менше 5% від суми позикових засобів, та заставний фонд, який утворюється із заставного майна [4].

Висновки. Обґрунтовано, що місцеві запозичення є одним із найбільш ефективних фінансових інструментів, що використовуються органами місцевого самоврядування для залучення додаткових фінансових ресурсів, які спрямовуються на реалізацію соціальних та економічних програм. Визначено, що для подальшого розвитку системи місцевих запозичень в Україні доцільно вивчити та застосувати зарубіжний досвід при формуванні нормативно-правової бази функціонування системи місцевих запозичень. Доведено, що чинна законодавча база в Україні є неповною і фрагментарною, розрізненою у декількох різногалузевих нормативно-правових актах та потребує певного вдосконалення. З'ясовано, що ефективність функціонування системи місцевих запозичень в Україні дуже низька. Виявлено, що підвищення ефективності системи місцевих запозичень в Україні передбачає удосконалення процесів її формування в напрямі покращення взаємодії всіх зацікавлених сторін. Обґрунтовано необхідність підвищення інформаційної обізнаності українських територіальних громад із питань місцевих запозичень. Виявлено, що для підвищення кредитного рейтингу органам місцевого самоврядування необхідно розробити таку політику, що дозволить збільшувати обсяги доходів, на які можна впливати на місцевому рівні. Запропоновано для мінімізації ризиків місцевих запозичень створити постійно діючий інвестиційно-позиковий механізм.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

1. Малець А.В. (Петриків А.В.). Законодавче забезпечення контролю муніципальних запозичень / А.В. Малець // Економіка та держава. – 2010. – №2. – С. 124-127.
2. Малець А.В. (Петриків А.В.). Муніципальні запозичення як джерело фінансової автономії органів місцевого самоврядування / А.В. Малець // Інвестиції: практика та досвід. – 2015. – №4. – С. 106-107.
3. Малець А.В. (Петриків А.В.). Характеристика ризиків місцевих запозичень / А.В. Малець // Інвестиції: практика та досвід. – 2016. – №3. – С. 108-111.
4. Рубенок Т.М. Кредитні механізми зміцнення дохідної бази місцевих бюджетів України [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://www.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/Nvbdfa/2010_1/1%2818%29_2012_articles/1%2818%29_2012_RubenokGrushytska.pdf – Назва з екрану.
5. Кульчицька Н.Є. Передумови та перспективи розвитку ринку місцевих запозичень в Україні [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://www.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Arprer/2016_6_2/22.pdf – Назва з екрану.
6. Кириленко О.П. Місцеві фінанси [Текст]: навч. посібник / О.П. Кириленко. – К. : Знання, 2011. – 677 с.

УДК 351.077.6:316.46](045)

Линьов К.О.,

кандидат наук з державного управління, доцент

У статті розглядається проблематика прийняття управлінського рішення в умовах запровадження у практику державного управління лідерської парадигми. Аналізується специфіка управлінського рішення, підкреслюється, що процес прийняття управлінського рішення – це одночасно мистецтво керівника, використання ним досягнень науки та власного досвіду практичної діяльності. Наводиться порівняльна характеристика управління на основі парадигми менеджменту та парадигми лідерства; характеристика та умови праці організації бюрократичного та лідерського типу в процесі прийняття управлінського рішення. Автор приходить до висновку, що прийняття управлінського рішення на засадах лідерства призводить до прояву творчості та інноваційності працівників, запускає трансформаційні процеси як на рівні особистості, так і на рівні організації.

Ключові слова: *управлінське рішення; лідерство; керівник.*

Особливості прийняття управлінського рішення на засадах лідерства

Основним завданням, що стоїть перед сучасним керівником – державним службовцем, є розробка й прийняття ефективних управлінських рішень в умовах складної, швидкоплинної та великою мірою невизначеної реальності. Під управлінським рішенням ми будемо розуміти усвідомлений вибір цілеспрямованої дії з перетворення соціальної дійсності, виражений в управлінському акті відповідно до компетенції керівника та в межах наданих йому повноважень [1, 24]; сукупність взаємопов'язаних, цілеспрямованих та логічно послідовних дій, які забезпечують реалізацію управлінських завдань [2]. Специфіка управлінського рішення відображена на нижченаведеному рисунку (див. рис. 1).

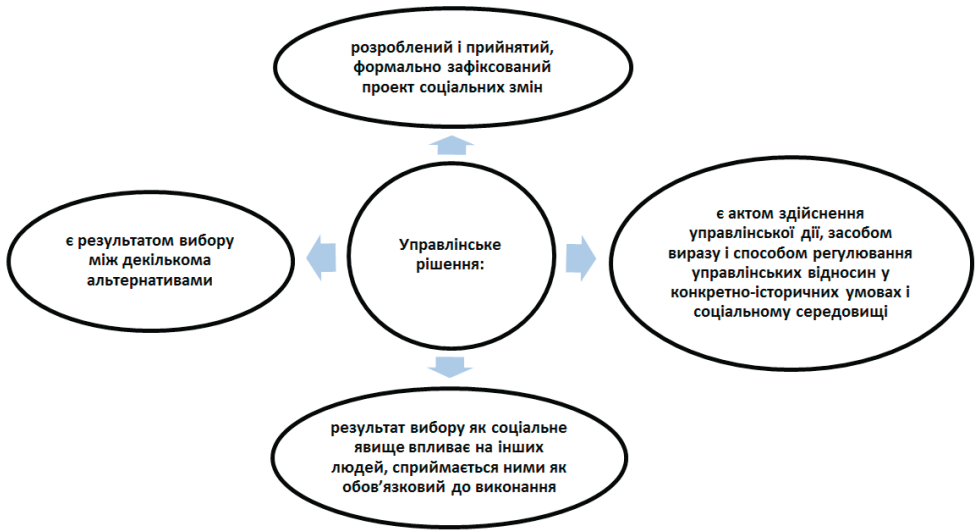


Рис. 1. Специфіка управлінського рішення.
Рисунок складений на основі джерела [3, 8-24]

Прийняття управлінського рішення – це одночасно мистецтво керівника, використання ним досягнень науки та власного досвіду практичної діяльності (див. рис. 1.2.).



Рис. 1.2. Сутнісна характеристика процесу прийняття управлінського рішення.

На особу, яка ухвалює управлінське рішення, завжди впливають її досвід, цінності, особливості виховання, соціальні установки тощо. Поведінка людини далеко не завжди підкоряється законам логіки. Тому і способи розробки та прийняття рішень можуть бути як формалізованими і високо науковими, так і спонтанними. Саме тому, ухвалюючи управлінське рішення, керівник може:

- формувати раціональні рішення, засновані на попередньому аналізі зібраної інформації;
- обирати на основі суджень та думок інших людей, досвіду, який сформувався на основі минулих аналогічних ситуацій;
- спиратися на власну інтуїцію.

Ефективний процес прийняття управлінського рішення базується на балансі трьох елементів: логіки, інтуїції та досвіду. Прийняття управлінського рішення носить організуючий характер і повинне враховувати вимоги до організації процесу прийняття управлінського рішення:

- формулювання проблеми, розробка та вибір рішення відбувається на тому рівні ієрархії управління, де є для цього інформація;
- прийняття управлінського рішення передбачає використання ієрархії, цільових міжфункціональних груп, специфічних правил та процедур, планів, горизонтальних зв'язків;
- прийняття рішення повинно відображати інтереси та можливості тих рівнів управління, на які буде покладено його виконання або зацікавлених у його реалізації;
- прийняті рішення повинні враховувати національні особливості працівників, які реалізують ці рішення; при підготовці осіб, які приймають рішення, слід враховувати специфіку системи управління в організації, особливості національної культури управління, менталітет народу країни, де ці рішення приймаються та реалізуються.

Таким чином, вимальовується відмінність у методах і способах прийняття управлінського рішення залежно від використання різних парадигм управління (див. таблицю 1).

Таблиця 1.

Порівняльна характеристика управління на основі двох парадигм.

Таблиця складена на основі джерела [4, 55-56]

Управління на основі парадигми менеджменту	Управління на основі парадигми лідерства
Ієрархічне та фіксоване	Горизонтальне та розподілене
Сфокусоване на ролях та посадах	Сфокусоване на таланті та спроможності
Локалізоване в одній організації	Задіяна мережа організацій
Акцент на проблемі	Акцент на рішенні
Розвиток умінь	Розвиток компетентностей
Контроль та ефективність	Потенціал та взаємостосунки
Сфокусоване на організації	Сфокусоване на навчанні
Пов'язане з винагородою	Пов'язане з професійним зростанням

Керівник – державний службовець перебуває під впливом наступних чинників:

- зміна законодавства;
- зміна потреб та очікувань замовника та споживача державних послуг;
- великий обсяг інформаційних потоків;
- швидкоплинність процесів у соціумі;
- посилення рівня невизначеності;
- збільшення ціни помилки керівника;
- ускладнення операційного середовища тощо.

Усе це диктує потребу в лідерстві, яке:

- долає структурні, культурні та особистісні бар'єри;
- створює потенціал в організаціях та громадах;
- підтримує зміни та процеси самоорганізації;
- генерує розвиток взаємостосунків та соціального капіталу;
- розвиває професійну майстерність кожного працівника.

Феномен лідерства проявляється у взаємодії керівника-лідера зі співробітниками у процесі спільної діяльності. Лідерство має чітко виражений процес-

но орієнтований характер. Від моделей лідерства з одним складником – «керівник-лідер», ми переходимо до формули з трьома складниками «лідер – послідовники – процес управління». Саме в рамках цього трикутника пропонується ідентифікувати сутність та зміст поняття «лідерство», створювати програми підготовки та підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, спрямованих як на формування їхніх компетентностей, стилів поведінки, так і на відпрацювання командної взаємодії у колективі.

Упровадження лідерської парадигми управління у діяльність органів державного управління та місцевого самоврядування привносить у сучасних умовах низку переваг, що відображені у таблиці 2.

Таблиця 2.

Характеристика та умови праці організацій бюрократичного та лідерського типу в процесі прийняття управлінського рішення.

Таблиця складена на основі джерела [1, 26]

Бюрократична організація	Лідерська організація
Характеристика	
<ul style="list-style-type: none"> • «жорсткі правила» роботи; • вузька спеціалізація; • визначені права та обов'язки; • визначеність структури та рівнів ієрархії; • об'єктивна система винагороди на основі кількісної оцінки результатів праці; • формальний та офіційний характер взаємостосунків у колективі 	<ul style="list-style-type: none"> • незначна кількість формальних правил та норм; • широка спеціалізація, творчий підхід; • амбіційна відповідальність; • невизначеність ієрархії влади та повноважень; • суб'єктивна система винагород; • неформальні ділові стосунки, які носять особистісний характер
Умови праці	
<ul style="list-style-type: none"> • нескладне та стійке зовнішнє оточення; • прості та стабільні цілі; • прості та зрозумілі завдання, здатні до структуризації; • кількісна вимірність результатів праці; • визнання підлеглими влади керівництва; прості способи мотивації, засновані на матеріальному стимулюванні 	<ul style="list-style-type: none"> • складне та нестабільне зовнішнє оточення з високим рівнем невизначеності; • різноманітність та динамічність цілей та завдань; відсутність чітких меж у завданнях конкретних виконавців; • неможливість або складність кількісної оцінки результатів праці; • необхідність завойовувати авторитет; • система мотивації персоналу базується на задоволенні потреб високих рівнів

Таким чином:

- Лідерство вважається результатом динаміки міжособистісних стосунків, а не діяльністю однієї особи.
- Міжособистісні стосунки ґрунтуються на довірі й відкритості.
- Керівний склад організації не просто ставить завдання, а дає можливість працівникам діяти на власний розсуд у межах наданих повноважень.
- Рамки лідерства розширюються та створюють загальнокомандну культуру.
- Лідерство не започатковують у наказовому порядку, а розвивають.
- Головним критерієм при визначенні лідерів у групах є кваліфікація і досвід, а не формальна посада.
- Лідерство не зосереджується на конкретних посадах чи ролях, воно динамічне і переходить від однієї особи до іншої, внаслідок чого «владна дистанція» чи відмінність між «лідерами» і «послідовниками» зменшується [5, 22-23].

Прийняття управлінського рішення на засадах лідерства передбачає усвідомлення власних схильностей та упередженостей керівника у прийнятті рішення. Він повинен прислухатися до різних поглядів; перемагати спокусу застосувати методи вирішення вчорашніх проблем для подолання сьогоднішніх; усвідомлювати, що навіть найліпше рішення може призвести до нової проблеми. Якщо керівник ухвалює рішення, яке зачіпає інтереси інших, то потрібно пояснити причини, що спонукали його до вибору того чи іншого варіанту.

Керівник повинен заохочувати критику, збирати довкола себе людей, здатних висловити альтернативні пропозиції. Лідерство, як правило, починається з керівника, а закінчується досягненнями кожного члена колективу. Керівник-лідер забезпечує співробітникам можливість вирішувати проблеми, обговорювати різні ідеї, мати власну думку, брати на себе відповідальність за прийняті рішення, вчитися на помилках, ризикувати. Прийняття управлінського рішення на засадах лідерства призводить до прояву творчості та інноваційності, запускає трансформаційні процеси як на рівні особистості, так і на рівні організації.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

1. Михненко П.А. Секреты эффективных бизнес-решений. Настольная книга для руководителей / П.А. Михненко. – М. : НТ Пресс, 2007. – 288 с.
2. Управленческое решение // https://ru.wikipedia.org/wiki/Управленческое_решение
3. Теорія і практика прийняття управлінських рішень: навч. посіб. / Крупник А.С., Линьов К.О., Нужний Є.М., Рудик О.М. – К. : Вид. дім «ПРОСТІР», 2007. – 156 с.
4. Harris A. Distributed Leadership: Matters, Perspectives, Practicalities, and Potential. – Corvin, 2014. – 182 p.
5. Єфімова С.М., Королюк С.В. Лідерство та інклюзивна освіта: навчальний курс та методичний посібник / За заг. ред. Колупаєвої А.А. – К. : ТОВ «Видавничий дім «Плеяди», 2011. – 164 с.

УДК 336.225.3-047.27(045)

*Ищенко Т.М.,**кандидат економічних наук*

У статті висвітлено основні моменти та виявлено недоліки в процесі обліку платників податків у частині формування, коректності обліку фізичних осіб та використання інформаційного фонду Державного реєстру фізичних осіб (ДРФО). З'ясовано та узагальнено проблемні питання, які виникають у процесі присвоєння реєстраційного номера облікової картки платника податків, видачі довідки про реєстрацію фізичних осіб у ДРФО, а також проблеми ідентифікації фізичних осіб при обробці повідомлень та запитів державних установ та організацій.

Доведено, що неякісний облік фізичних осіб призводить до неможливості забезпечити вірогідність даних ДРФО, а відтак – до порушення цілісності інформаційних систем держави.

***Ключові слова:** інформаційний простір, Державний реєстр фізичних осіб, реєстраційний номер облікової картки платника податків, масово-роз'яснювальна робота.*

ПРОЦЕС ІДЕНТИФІКАЦІЇ ФІЗИЧНОЇ ОСОБИ В ІНФОРМАЦІЙНОМУ ПРОСТОРІ ЯК ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СТАЛОГО РОЗВИТКУ ДЕРЖАВИ

У сьогоdnішніх умовах, коли законодавство України вдосконалюється, зазнає значних змін, коли політика держави спрямована на партнерські відносини з платниками податків [1; 3; 6], законодавчим та виконавчим органам слід звернути особливу увагу на взяття фізичних осіб на облік, на проблеми, які виникають при цьому, на вдосконалення взаємозв'язків між органами контролю та реєстрації, на роль масово-роз'яснювальної роботи серед фізичних осіб.

Із запровадженням реєстраційних номерів розпочалася розбудова єдиного інформаційного простору щодо персоніфікованого обліку громадян, номери стали базовими у створюваних системах Єдиної державної автоматизованої паспортної служби; Пенсійного фонду; соціального страхування; при нарахуванні житлових субсидій та соціальної допомоги; при видачі закордонних паспортів; при реєстрації дипломів, атестатів і свідоцтв про середню освіту; при укладенні цивільно-правових угод, предметом яких є об'єкти оподаткування; відкриття рахунків в установах банків. Не обійтися без реєстраційного номера, якщо громадянин бажає подати декларацію про доходи; скласти будь-який фінансовий документ тощо.

Державний реєстр фізичних осіб – платників податків та інших обов'язкових платежів (далі – Державний реєстр) – це автоматизований банк даних, створений для забезпечення єдиного державного обліку фізичних осіб, які зобов'язані сплачувати податки, збори, інші обов'язкові платежі до бюджетів та внески до державних цільових фондів у порядку і на умовах, що визначаються законодавчими актами України.

Завдяки створенню інформаційного фонду Державного реєстру відбувається співпраця між органами контролю та забезпечуються умови інформаційної взаємодії з іншими державними органами. Ідентифікація та облік фізичних осіб є наріжним каменем для ведення інших державних інформаційних систем, що використовують інформацію про фізичну особу [10, 3].

Складовою частиною Державного реєстру є окремий реєстр Державного реєстру, до якого вноситься інформація про фізичних осіб – громадян України, які через свої релігійні переконання відмовляються від прийняття реєстраційного номера облікової картки платника податків (далі – РНОКПП) та повідомили про це відповідний орган контролю, мають позначку в паспорті про наявність права здійснювати будь-які платежі за серією та номером паспорта (рис. 1).

До Державного реєстру вноситься інформація про осіб, які є [1]:

- громадянами України;
- іноземцями та особами без громадянства, які постійно проживають в Україні;

(найменування органу контролю державної податкової служби)

**Має право здійснювати будь-які платежі
за серією та номером паспорта**

Дата взяття на облік _____

(підпис)

(дата)

МП

Рис.1. Форма відмітки про наявність права здійснювати будь-які платежі за серією та номером паспорта, що вноситься до паспорта громадянина України.

- іноземцями та особами без громадянства, які не мають постійного місця проживання в Україні, але відповідно до законодавства зобов'язані сплачувати податки в Україні або є засновниками юридичних осіб, створених на території України.

Так, відповідно до вимог Податкового кодексу України (далі – ПКУ) та Положення про реєстрацію фізичних осіб у Державному реєстрі фізичних осіб – платників податків [2], усі платники податків підлягають взяттю на облік у відповідних органах контролю. Зокрема, фізичні особи – платники податків та зборів реєструються в органах контролю шляхом включення відомостей про них до Державного реєстру у порядку, визначеному ПКУ.

Фізична особа незалежно від віку (як резидент, так і нерезидент), для якої раніше не формувалася облікова картка платника податків та яка не включена до Державного реєстру, зобов'язана особисто або через законного представника чи уповноважену особу подати відповідному органу контролю (територіальному органу ДФС) Облікову картку фізичної особи – платника податків за формою 1 ДР [2], яка є водночас заявою для реєстрації в Державному реєстрі, та пред'явити документ, що посвідчує особу, який містить необхідні для реєстрації реквізити, а саме: прізвище, ім'я, по батькові (за наявності), дату народження, місце народження, місце проживання, громадянство. Зазвичай, фізична особа подає облікову картку до органу контролю за своїм місцем проживання, в інших випадках, за власним бажанням, до органу контролю за міс-

цем отримання доходів або за місцезнаходженням іншого об'єкта оподаткування. Фізична особа, яка не має постійного місця проживання в Україні, подає облікову картку до органу контролю за місцем отримання доходів або за місцезнаходженням іншого об'єкта оподаткування.

Облікові картки фізичних осіб віком до шістнадцяти років або неповнолітніх осіб, які ще не отримали паспорта, подаються одним із батьків (усиновителем, опікуном, піклувальником) за наявності свідоцтва про народження дитини та документа, що посвідчує особу одного з батьків (усиновителя, опікуна, піклувальника). Якщо свідоцтво про народження дитини видане не українською мовою, необхідно подати засвідчений в установленому законодавством порядку переклад такого свідоцтва українською мовою (після пред'явлення повертається) та його копію. Облікові картки фізичних осіб, які визнані недієздатними або обмежено дієздатними, подаються особами, які призначені опікунами (піклувальниками), за наявності документа, що посвідчує особу, яка визнана недієздатною, та документа, який посвідчує особу опікуна (піклувальника), і рішення про встановлення опіки (піклування).

Як наслідок, за зверненням фізичної особи, її законного представника або уповноваженої особи орган контролю видає документ, що засвідчує реєстрацію у Державному реєстрі (крім осіб, які через свої релігійні переконання відмовляються від прийняття РНОКПП та повідомили про це відповідний орган контролю, мають позначку в паспорті). У такому документі зазначається РНОКПП – десятизначний номер із Державного реєстру фізичних осіб – платників податків.

РНОКПП або серія та номер паспорта (через релігійні переконання) використовуються органами державної влади та органами місцевого самоврядування, юридичними особами незалежно від організаційно-правових форм, включаючи установи Національного банку України, банки та інші фінансові установи, біржі; особами, які провадять незалежну професійну діяльність, фізичними особами – підприємцями, а також фізичними особами в усіх документах, які містять інформацію про об'єкти оподаткування фізичних осіб або про сплату податків. Обов'язкове використання РНОКПП необхідне фізичній особі, якщо вона є засновником юридичної особи, а також при оформленні податкового кредиту.

Також необхідно зазначити, що фізичні особи зобов'язані надавати органам контролю відомості про зміну даних протягом місяця від дня виникнення таких змін. У разі змін у реєстраційних даних фізичної особи чи виявлення помилок, порушень або неточностей щодо внесення прізвища, імені, по батькові, дати чи місця народження, місця проживання тощо, допущених при реєстрації фізичної особи у Державному реєстрі, виправлення даних здійснюється шляхом внесення змін до Державного реєстру на підставі заяви фізичної особи про зміну даних. Після виправлення помилок РНОКПП не змінюється. Цим забезпечується актуальність інформації у Державному реєстрі.

Питання забезпечення повноти та коректності інформаційної системи Державного реєстру також включають закриття реєстраційних номерів осіб, які відмовились від реєстрації в Державному реєстрі за релігійними переконаннями і номерів осіб, які померли. Основні джерела формування Державного реєстру фізичних осіб подано на рис. 2.



Рис. 2. Джерела формування Державного реєстру фізичних осіб.

Джерело: сформовано автором за даними [1; 2; 5].

Через Державний реєстр забезпечується організація нормативно-довідкової інформації для взаємодії органів контролю з іншими державними органами на основі таких даних:

- РНОКПП, що надаються фізичним особам – платникам податків та інших обов'язкових платежів і зберігаються за ними протягом усього їх життя;
- загальні відомості про фізичних осіб – платників податків та інших обов'язкових платежів;
- інформація про сплату фізичними особами податків та інших обов'язкових платежів.

На прохання фізичної особи до паспорта громадянина України можуть бути внесені (сьома, восьма або дев'ята сторінки) дані про РНОКПП з Державного реєстру (рис. 3). Але на сьогодні дана інформація несе лише інформаційний характер, і фізичній особі все одно необхідно в державних установах і банках України пред'являти картку платника податків, отриману в органах державної фіскальної служби.

(код органу контролю)	(найменування органу контролю)
Реєстраційний номер облікової картки платника податків	
(підпис)	(дата)

Рис. 3. Форма даних про реєстраційний номер облікової картки платника податків, що вноситься до паспорта громадянина України.

Відповідно до Порядку оформлення, видачі, обміну, пересилання, вилучення, повернення державі, визнання недійсним та знищення паспорта громадянина України [4] з 01 листопада 2016 року запроваджено оформлення, обмін паспорта громадянина України з безконтактним електронним носієм, до якого, зокрема, вноситься інформація про РНОКПП (з Державного реєстру фі-

зичних осіб – платників податків або повідомлення про відмову від прийняття РНОКПП).

Однією з проблем забезпечення вірогідності даних Державного реєстру є неможливість своєчасного оновлення інформації при зміні реєстраційних даних громадян. У зв'язку з тим, що ця інформація оновлюється лише в разі звернення громадянина за отриманням картки про присвоєння РНОКПП, а фізична особа, отримавши картку, може вже ніколи не звернутися до податкової інспекції, а за цей час неодноразово змінити реєстраційні дані. Особливо гостро ця проблема відчувається при проведенні річного декларування доходів громадян, коли інформація про доходи з Центральної бази даних ДРФО надходить до місця проживання за адресою, вказаною в базах ДРФО, а фізична особа звертається до податкової інспекції за фактичним місцем проживання. І хоча п.70.7 ст. 70 ПКУ передбачено, що фізичні особи «зобов'язані подавати контролюючим органам відомості про зміну даних...», зовсім небагато громадян надає таку інформацію і переважно не звертається до органу контролю доти, доки їм не буде потрібна картка з присвоєння номеру або оригінал картки був втрачений чи зіпсований [9, 8].

Подана типова ситуація вимагає звернути увагу на дослідження фахівців [10, 12], які пропонують запровадити пластикову форму видачі картки фізичної особи – платника податків. Пластикові форми картки, на їх думку, спонукатиме громадян до більш дбайливого ставлення до неї, зберігати її в належному стані, у результаті чого зменшиться кількість видачі дублікатів карток.

Як зазначають фахівці [7, 11], актуальним досі залишається питання щодо внесення позначки до паспорта громадянина України з безконтактним електронним носієм. Відповідно до чинного законодавства, подання заявником копії Повідомлення або копії заяви про внесення змін до Державного реєстру щодо фізичних осіб, які обліковуються за серією та номером паспорта, засвідченої печаткою відповідного територіального органу ДФС, є підставою для проставлення слова «ВІДМОВА» у відповідному полі паспорта під час його оформлення. Також при оформленні РНОКПП на основі паспорта громадянина України з безконтактним електронним носієм, фізичній особі необхідно пред'явити витяг з Єдиного демографічного реєстру щодо реєстрації місця проживання, тому що в працівників ДФС

відсутній електронний пристрій для зчитування інформації, яка міститься в паспорті [7, 14].

Тому доцільно було б доопрацювати дане питання для поліпшення рівня обслуговування громадян та зменшення кількості документів, що вимагаються органами контролю для оформлення РНОКПП.

Також слід відзначити проблему наявності декількох реєстраційних номерів у однієї фізичної особи. Практично неможливо простежити кількість присвоєних реєстраційних номерів громадянину в різних районах. Потрібно відзначити, що повторне присвоєння реєстраційних номерів може виникнути у зв'язку зі втратою картки фізичної особи – платника податків та повторної видачі картки через зміну реєстраційних даних (прізвища, імені, по батькові, місця реєстрації тощо) [9, 9].

Діючи в рамках законодавства України та виконуючи доручення Президента України щодо забезпечення вдосконалення порядку надання адміністративних послуг, підвищення їх якості, створення сприятливих і доступних умов для реалізації фізичними та юридичними особами прав на одержання таких послуг, деякі фахівці [8, 7-8] пропонують проводити формування та ведення Державного реєстру на основі пред'явлення відповідному органу контролю документа, що посвідчує особу, який містить необхідні для реєстрації реквізити, а саме: прізвище, ім'я, по батькові (за наявності), дату народження, місце народження, місце проживання, громадянство. У даному випадку пропонується письмовий варіант Облікової картки платника податків за формою 1ДР анулювати, а саме пред'явлення оригіналу документа становитиме усну згоду для реєстрації в Державному реєстрі. Відповідно, як компроміс громадянам можна запропонувати надавати типовий бланк-попередження про їхні права та обов'язки, на котрому вони повинні проставляти свої прізвище, ім'я, по батькові, дату заповнення та свій підпис. Аналогічно пропонується діяти і при поданні громадянами змін до Державного реєстру.

Узагальнюючи наведені вище міркування, можна сформулювати основні заходи, здійснення яких має забезпечити оперативне та якісне обслуговування фізичних осіб, що реєструються або подають зміни до Державного реєстру, а саме:

- законодавчо доопрацювати нормативні документи щодо інформаційної взаємодії між Єдиним державним демографічним реєстром та Державним реєстром фізичних осіб – платників податків у розрізі питань, що

виникають під час оформлення паспорта громадянина України у формі картки;

- внести зміни до Положення про реєстрацію фізичних осіб у Державному реєстрі фізичних осіб – платників податків у частині, що стосується обліку іноземних громадян в окремому Державному реєстрі за серією та номером паспорта, та розробити механізм внесення позначки про наявність права здійснювати будь-які платежі за серією та номером паспорта, яка засвідчує відмову від реєстраційного номера облікової картки платника податків в Україні, до їхніх паспортів;
- у зв'язку з можливістю внесення реєстраційного номера облікової картки у відповідне поле паспорта громадянина України у формі картки, необхідно законодавчо врегулювати питання, що стосується використання даної інформації в державних установах і банках України, щоб уникнути необхідності пред'являти картку платника податків, отриману в органах державної фіскальної служби.

Усунення деяких недоліків у чинному законодавстві з питань обліку фізичних осіб – платників податків в Державному реєстрі поліпшить рівень обслуговування громадян та сприятиме позитивному ставленню фізичних осіб до державних органів.

Крім цього, необхідно провести масово-роз'яснювальну роботу (телебачення, листівки, брошури тощо), із метою інформування населення про обов'язок звернутися до органу контролю при зміні реєстраційних даних фізичної особи протягом місяця від дня таких змін. Адже при зміні прізвища, імені, паспортних даних, місця реєстрації є ризик ідентифікації однієї особи як двох осіб. Як наслідок, дані про доходи та сплачені податки, внески у Пенсійний фонд тощо можуть реєструватися як дані про різних платників податків, що з часом може призвести до негативних наслідків для фізичної особи.

Відповідно вчасне проведення змін у Державному реєстрі дозволить запобігти наданню застарілої та неправильної інформації у разі запитів правоохоронних та інших органів, Пенсійного фонду до податкових інспекцій, оскільки використання реєстраційного номеру облікової картки платника податку давно вийшло за межі компетенції Державної фіскальної служби України, а відтак стало нормою у багатьох сферах життя фізичної особи.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

1. Податковий кодекс України від 02 грудня 2010 р. № 2755-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2755-17>
2. Положення про реєстрацію фізичних осіб у Державному реєстрі фізичних осіб – платників податків: наказ Міністерства доходів і зборів України від 10.12.2013 № 779 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/z2211-13>.
3. Про додаткові заходи щодо забезпечення відкритості у діяльності органів державної влади: Указ Президента України від 01 серпня 2002 р. № 683 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/683/2002>
4. Про затвердження зразка бланка, технічного опису та Порядку оформлення, видачі, обміну, пересилання, вилучення, повернення державі, визнання недійсним та знищення паспорта громадянина України: постанова Кабінету Міністрів України від 25 березня 2015 року № 302 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/152-2014-п>.
5. Про затвердження Порядку передачі відділами реєстрації актів громадянського стану державним податковим органам інформації про громадян, які померли: наказ Державної податкової адміністрації України, Міністерства юстиції України від 22 грудня 1997 року № 462/83/5 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z0617-97>
6. Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020»: Указ Президента України від 12 січня 2015 р. № 5/2015 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>.
7. Антонюк Т.М. Облік фізичних осіб – платників податків у ДРФО на прикладі ДПП у Дарницькому районі ГУ ДФС у м. Києві // Випускна робота головного державного інспектора відділу реєстрації та обліку платників управління обслуговування платників ДПП у Дарницькому районі ГУ ДФС у м. Києві. – Козин – 2017 – 27 с.
8. Курус М.І. Облік фізичних осіб-платників податків у ДРФО на прикладі Турківського відділення Самбірської ОДПП ГУ ДФС у Львівській області // Випускна робота головного державного інспектора Турківського відділення Самбірської ОДПП ГУ ДФС у Львівській області. – Козин – 2017 – 11 с.
9. Самохвалов С.Н. Облік фізичних осіб – платників податків у ДРФО на прикладі ГУ/ДПП // Випускна робота головного державного інспектора Новобузького відділення Баштанської ОДПП ГУ ДФС у Миколаївській області – Козин – 2017 – 14 с.
10. Штиленко М.П. Облік фізичних осіб-платників податків у ДРФО на прикладі Компаніївського відділення Новоукраїнської ОДПП ГУ ДФС у Кіровоградській області // Випускна робота головного державного ревізора-інспектора Компаніївського відділення Новоукраїнської ОДПП ГУ ДФС у Кіровоградській області. – Козин – 2017 – 17 с.

УДК 336.221.4(4:477)(045)

*Омельченко С.В.,**головний державний інспектор**відділу моніторингу доходів та обліково-звітних систем**Вишгородської ОДПІ ГУ ДФС у Київській області*

У роботі розглянуті основні тенденції в системі оподаткування провідних європейських країн: Франції, Нідерландів, Швеції, а також Латвії, досвід яких був би корисним для використання в Україні. Запропонована необхідність переходу на єдиний податковий рахунок, що сприяє доступу до інформації, скороченню бюрократичних процедур та витрат, пов'язаних зі сплатою податків.

Ключові слова: європейський досвід, податкова система, організаційна структура, моделі адміністрування, облік платежів, єдиний податковий рахунок.

*Свешніков С.М., завідувач кафедри**державного управління та податкової політики*

ОСНОВНІ ПІДХОДИ ДО ФОРМУВАННЯ ПОДАТКОВОЇ СИСТЕМИ ЄВРОПЕЙСЬКОГО ЗРАЗКА В УКРАЇНІ

Зараз у нашій країні відбуваються глибокі економічні зміни, зумовлені поверненням України в русло загальних економічних процесів світового розвитку. Йде докорінна перебудова колишнього механізму управління економікою, його заміна ринковими методами господарювання, і на їх фоні розглянуте в роботі питання викликає особливу цікавість і набуває значної важливості.

У даній роботі розглянуті проблеми, вирішення яких має важливе значення для сучасної економіки України. Чинна сьогодні в Україні податкова система не задовольняє ні державу, ні платників податків. Ціла низка прорахунків і перекосів, що були допущені при її створенні, призвела до того, що податки не виконують повноцінно ні фіскальної, ні регульовальної функції. Сфера матеріального виробництва практично задушена податками, тому зменшуються

оподатковувані обіги, а також скорочуються податкові надходження до бюджету.

Метою даної роботи є аналіз особливостей податкових систем деяких європейських країн, що стане прикладом для формування вітчизняної податкової системи.

Предметом дослідження є об'єктивно зумовлені фінансові відносини, що встановлюються в державах із юридичними і фізичними особами з приводу мобілізації коштів.

РОЗДІЛ 1. Принципи побудови податкових систем європейських країн світу

Історія розвитку системи оподаткування свідчить про те, що податки можуть бути не лише джерелом наповнення бюджетів різних рівнів, а й інструментом регулювання тих чи інших соціально-економічних процесів – перерозподілу доходів між членами суспільства, стимулювання окремих видів господарської діяльності та обмеження розвитку інших тощо.

Кожна конкретна податкова система є відображенням податкової політики, що проводиться державою.

У XVIII ст. видатним шотландським економістом Адамом Смітом зроблена спроба створити наукову теорію оподаткування. Він сформулював основні принципи оподаткування, що актуальні й до теперішнього часу:

- принцип справедливості (усі повинні в міру можливостей брати участь в утриманні уряду);
- принцип визначеності (податок, сплачуваний кожною особою, має бути точно визначеним, а не довільним. Термін сплати, спосіб платежу та його сума мають бути ясними і зрозумілими для платника);
- принцип зручності (для платників);
- принцип економії (мінімізація податків).

Кожна країна іде різними економічними шляхами (передусім ринковим або командно-адміністративним), має свої особливості у розвитку економіки, у динаміці розвитку економічних процесів, що впливає і на розвиток окремих складових загальної економічної системи, а також на податкову систему держави, яка належить до фінансової системи і повинна постійно пристосовуватись до змін у суспільстві.

У розвинених країнах податкові збори становлять від 25 до 50 % загального валового внутрішнього продукту країни. Наприклад, більшу питому вагу податкові платежі мають у країнах скандинавської групи: Швеції, Данії, Бельгії, Нідерландах, Фінляндії.

1.1. Податкова система Франції

Податкова система Франції цікава тим, що саме в цій країні було розроблено і в 1954 р. запроваджено податок на додану вартість. На сьогодні податкова система Франції стабільна у незмінності переліку податків і зборів, правил їх справляння, проте ставки податків щороку переглядаються з урахуванням економічної ситуації та напряму економіко-соціальної політики держави. Характеризуючи податкову систему Франції, варто було б виділити її соціальну спрямованість, перевагу непрямих податків, особливу роль прибуткового податку, врахування територіальних аспектів, гнучкість системи у поєднанні з жорсткістю, широку систему пільг і знижок, відкритість для міжнародних податкових угод.

Податок на додану вартість. Існує чотири види ставок ПДВ: 18,6% – нормальна ставка на всі види товарів і послуг; 33,33% – гранична ставка на предмети розкоші, автомобілі, алкоголь, тютюн; 7% – пільгова ставка на товари культурного повсякденного вжитку (книги); 5,5% – на товари і послуги першої необхідності (продукти харчування, за винятком алкоголю і шоколаду, медикаменти, житло, транспорт). Зараз спостерігається тенденція до зниження ставок і переходу до двох ставок – 18,6% і 5,5%.

Законодавством Франції передбачено звільнення від сплати ПДВ шляхом його відшкодування при експортних операціях і в результаті застосування різних ставок при покупці і продажу. Крім того, від сплати ПДВ звільняються такі види діяльності: медицина і медичне обслуговування; освіта; діяльність суспільного і благодійного характеру; страхування та гральний бізнес.

Розрахунок ПДВ здійснюється самими підприємствами, а у разі спрощеного обліку – податковою службою. Малі підприємства (з товарообігом менш як 3 млн. євро і менш як 0,9 млн. євро в сфері послуг) можуть заповнювати декларацію протягом року розрахунково.

Слід зазначити, що у Франції при такій гнучкості ПДВ забезпечує 45% усіх податкових надходжень, а це говорить про його ефективність.

Податок на акціонерні товариства. Частка податку на прибуток акціонерних товариств у загальній сумі податкових надходжень становить 10% і має тенденцію до зниження, що пов'язано з постійним зменшенням розміру ставки. Цей податок справляється лише з акціонерних товариств. Дохід юридичних осіб, що не є акціонерними товариствами, оподатковується за правилами оподаткування фізичних осіб.

Акціонерні товариства оподатковуються незалежно від виду власності. Об'єктом оподаткування є чистий дохід з усіх видів діяльності. Ставка становить 39% суми оподатковуваного доходу і 42%, якщо цей дохід спрямовано на виплату дивідендів, а не на розвиток.

Для новостворених акціонерних товариств існують визначені пільги протягом п'яти років. Залежно від часу існування підприємства пільги застосовуються: для акціонерних товариств, що працюють до двох років, у розмірі 100%, 3 роки – 75%, 4 – 50%, 5 – 25%, 6 років і більше – 0%. Збиткові підприємства сплачують податок, виходячи з обсягу товарообігу: податок у розмірі 4000 євро при обігу менше ніж 1 млн. євро, 6000 євро при обігу від 1 до 2 млн. євро, 8500 євро при обігу від 2 до 5 млн. євро, 11 500 євро при обігу 5-10 млн. євро, 17 000 євро при обігу понад 10 млн. євро.

Прибутковий податок з фізичних осіб. Даний податок становить 20% податкових доходів бюджету, це пов'язано з історичними особливостями і з тим, що уряд використовує прибутковий податок для здійснення своєї соціальної політики: в умовах нерозвинутості суспільних фондів споживання прибутковий податок є інструментом стимулювання сім'ї, надання допомоги малозабезпеченим. На прибутковий податок покладено функції стимулювання вкладів населення у заощадження, нерухомість, придбання акцій. Усе це створює складну систему розрахування податку і застосування численних пільг і вирахувань. Так, із 25 млн. платників фактично сплачує податок лише 15 млн., або 52%. Потенційні платники – усі фізичні особи, а також підприємства і кооперативи, що не є акціонерними товариствами. Податок обчислюється за єдиною прогресивною шкалою з огляду на економічні, соціальні умови, сімейне становище і вік кожного платника. Ставки прогресії – від 0 до 56,8% залежно від доходів. Щороку шкала уточнюється, що дає змогу враховувати інфляційні процеси.

Прибутковий податок повинні сплачувати всі мешканці Франції з доходів, отриманих у країні та за кордоном з урахуванням угод. Принципова особливість – оподаткуванню підлягає дохід не фізичної особи, а сім'ї. Доходи платника податків поділяються на сім категорій: плата за роботу за наймом; земельні доходи (від надання в оренду землі та будівель); доходи від обігового капіталу (дивіденди і відсотки); доходи від перепродажу будинків; цінних паперів; доходи від промислової і торговельної діяльності підприємств, що не є акціонерними товариствами; некомерційні доходи (доходи осіб вільних професій); сільськогосподарські доходи.

Для кожної із семи категорій своя методика розрахунку. Загальним правилом обчислення для визначення чистого доходу є те, що утримуються всі виробничі витрати, що забезпечували доходи.

Пільгове оподаткування включає:

Стимулювання зростання вкладів у науку. Передбачаються податкові кредити у розмірі 50% щорічного приросту вкладів у наукові дослідження. При зниженні вкладів податок зростає на 50% суми зменшення.

Оподаткування доходів від перепродажу майна. Базою оподаткування є різниця між продажною і покупною ціною. Існують дві ставки оподаткування доходів від перепродажу майна: 42%, якщо операцію з продажу здійснено протягом двох років володіння, і 15%, якщо операцію з продажу здійснено після двох років володіння.

Витрати на професійну підготовку. Від оподаткування звільняються 25% суми приросту витрат на професійну підготовку. Підприємство може повністю звільнитися від оподаткування витрат на підготовку кадрів у районах із високим рівнем безробіття.

Стимулювання експорту. Прямий механізм пільг відсутній, оскільки це суперечило б вимогам ГАТТ. Існують пільги для фірм, що створюють філії за кордоном.

Боротьба з ухиленням від сплати податків. У Франції при боротьбі з ухиленнями від сплати податків податкові центри володіють інформацією з банківських баз даних: до них надходить інформація про кожен відкритий рахунок, великий переказ грошей, що формально може стати приводом для детальнішої перевірки декларації, заповненої самим платником податків.

Крім того, податкові центри користуються окремими базами даних щодо земельного оподаткування, щодо податків на житло, а також базами даних щодо наявності коней для перегонів, яхт, літаків. Податкові центри володіють також інформацією про покупки автомобіля, нерухомості і навіть про декларації, що заповнює платник податків при прийомі на роботу. Податкові органи активно співпрацюють й обмінюються інформацією з митницею, поліцією і такими компаніями, як «Франс-Телеком», «Електрисіте де Франс» та «Газ де Франс».

Такий обсяг інформації дає змогу в будь-який момент, не встаючи з робочого місця, перевірити правдивість декларації про доходи, поданої платником податків, який відтепер не може таємно від податкового відомства відкрити банківські рахунки, наприклад, у Парижі, Ліллі та Марселі.

У середньому француз – платник податків зі 100 зароблених євро 44,8 сплачує у вигляді податків до державної скарбниці (для порівняння: 40 – у Німеччині і 35 – у Великій Британії). Мінімальна гарантована зарплата становить 902 євро на місяць (1100 дол.). Офіційний робочий тиждень – 39 годин. Оплачувана відпустка – 5 тижнів. Усім громадянам, що досягли 25-річного віку, чий дохід становить менше ніж 303 євро на місяць, виплачується допомога з інтеграції.

Нововведенням останніх років став не просто обмін інформацією між податковим відомством і поліцією, а й спільні операції. Майже п'ятдесят податкових інспекторів, які мають одночасно посвідчення співробітника поліції і працівника податкових органів, розташувалися у кабінетах відділень кримінальної поліції.

Найчастіше до «контрольних тенет», розставлених податковими інспекторами, потрапляють пересічні платники податків. Досьє звичайного службовця перевіряється приблизно раз на 8 років, нотаріуса – на 28 років, перукаря – на 40 років, лікаря – на 50 років, а селянина – на 134 роки. Привілейованими особами займається особлива служба – Національна дирекція перевірки податкової ситуації. Своя градація й у підприємств – кожному, як кажуть, свій контролер. Малі фірми (до 5 млн. євро обігу) перевіряються відносно швидко – досить і трьох місяців. Великими багатонаціональними компаніями займається Дирекція національної міжнародної перевірки, де працює близько 250 осіб. Такі підприємства перевіряються ґрунтовно раз на 6-7 років. Причому тривалість перевірки може сягати одного року.

Відповідальність за несплату податків. Податкові органи не розцінюють як злочин порушення, що не перевищують 5% прибуткового податку. І все-таки заборгованість потрібно сплатити з відсотками – 0,75% на місяць.

Щодо ухилення від сплати податків, то воно досить жорстко карається згідно із законодавством Франції. За несвоєчасне подання декларації до податкового відомства накладається штраф у розмірі 10% податкової суми. У разі, якщо термін несвоєчасного подання перевищує місяць, штраф становитиме 40%, якщо ж декларацію не подано і після повторного нагадування, сума штрафу збільшиться ще вдвічі. Теоретично може загрожувати навіть таке покарання, як позбавлення прав водія терміном до 3 років.

1.2. Податки в Нідерландах

Відповідно до звіту Світового банку «Ведення бізнесу», податкова система Нідерландів посідає одне з перших місць у рейтингу сплати податків.

У системі ПМА Нідерландів СФІР/СЕР виконує функції, аналогічні до тих, що здійснює податкова міліція органів Державної фіскальної служби України, проте повноваження СФІР/СЕР є значно ширшими.

Так, на відміну від податкової міліції ДФС України, крім боротьби зі злочинністю у сфері оподаткування, СФІР/СЕР розкриває усі економічні, фінансові та митні злочини, бере участь у комісійних розкриттях за клопотанням окремих міністерств (закордонних справ, економіки, юстиції, громадського здоров'я, зайнятості та спорту), а також спільно з окремими фінансовими органами контролю. Останнім часом СФІР/СЕР практикує комп'ютерні викриття, що є її відповіддю на поширення злочинності із застосуванням комп'ютерних технологій. При цьому використовуються відповідні засоби, зокрема Інтернет. Спеціальна група фахівців займається зняттям інформації з цифрових носіїв для її можливого використання як доказів.

Повна модель організації адміністрування податків і зборів у ПМА Нідерландів складається з чотирьох етапів:

- обслуговування платників податків (робота телефонних консультаційних ліній, допомога у складанні звітності). Щороку ПМА Нідерландів обробляє майже 7 млн. декларацій про доходи громадян, здійснює особистий прийом приблизно 18 млн. осіб, розсилає понад 100 млн. письмових індивідуальних

відповідей, роз'яснень та повідомлень (так званих «блакитних конвертів»), справляє 100 млрд. євро податків та зборів;

- загальний аудит (автоматизований процес);
- спеціальний аудит (діяльність спеціалізованих підрозділів із вивчення сумнівних декларацій тощо);
- виявлення, розкриття та розслідування злочинів (здійснює СФІР/СЕР).

Особливість побудови системи правоохоронних органів Нідерландів полягає в тому, що, крім звичайної поліції та спецслужб, у чотирьох відомствах – Податковій та Митній Адміністрації Міністерства фінансів (СФІР/СЕР), Міністерстві сільського господарства (АЮ), Міністерстві соціального забезпечення (3100) та Міністерстві захисту навколишнього середовища і будівництва (VBOМ) є підрозділи з правами поліції.

Відповідно до чинного законодавства Нідерландів і повноважень, наданих ПМА Міністерством фінансів Нідерландів, СФІР/СЕР виконує такі функції виявлення і розслідування злочинів:

- у сфері оподаткування (податок на прибуток, корпоративний податок і ПДВ);
- щодо порушення митних правил (надання фальсифікованих відомостей щодо вартості товару, контрабанда, підробка сертифіката про походження товару тощо);
- щодо нефіскальних митних порушень (незаконне ввезення небезпечних тварин, операції з наркотичними речовинами тощо);
- фінансово-економічні шахрайства (у сфері обігу цінних паперів, банкрутства);
- функціонування окремих галузей економіки та інспектування обігу стратегічних товарів (діяльності підприємств військово-промислового комплексу, транспортних організацій);
- сумнівні фінансово-економічні операції (торгівля дорогими товарами, коштовностями, антикваріатом, незвичайним товаром);
- дотримання тарифів у сфері медичного обслуговування;
- надання міжнародної допомоги в кримінальних справах;
- надання міжнародної допомоги за запитами податкових органів інших держав про інвестування та банківські вклади.

Щодо кримінальної відповідальності за ухилення від оподаткування, то згідно із законодавством Нідерландів вона настає у разі, коли сума несплачених податків фізичною особою становить 5,5 тис. євро, а юридичною – 11,5 тис. євро. Кримінальним законодавством Нідерландів склад злочину – ухилення від оподаткування – визнається лише в умисних діях винної особи. При несплаті податків внаслідок необережних дій, що в Україні кваліфікується як недбалість, складу злочину не виникає.

Ефективність примусового стягнення несплачених платежів у Королівстві Нідерланди є високою, оскільки, на відміну від порядку, що діє в Україні, ПМА наділено правом примусового стягнення майна з платників-боржників чи реалізації їх майна. Зазначений етап є останнім, і рішення на ньому приймають лише представники СФІР/СЕР.

Щодо бухгалтерського обліку в Нідерландах, то термін зберігання на підприємствах бухгалтерської документації становить не три, як в Україні, а сім років. Порушення таких вимог карається штрафом чи позбавленням волі.

Вивчаючи досвід діяльності СФІР/СЕР, слід визнати високий рівень довіри та поваги громадян до СФІР/СЕР.

1.3. Податки Швеції

Облік платників у Швеції ведеться з VIII ст. Водночас головне те, що вичерпна інформація про всіх без винятку платників податків від селянина до короля зберігається в архівах.

Шведи визнають, що розмір податків у них є дещо вищим, ніж у багатьох інших європейських країнах, проте глибоко переконані, що їх необхідно сплачувати. Сумлінне ставлення до сплати податків вони пояснюють просто: «Ми добре знаємо, за що платимо». Насамперед – це серйозний соціальний пакет, наприклад, пенсіонери мають змогу їздити безкоштовно на муніципальних таксі.

Такий «соціальний рай» можливий саме завдяки високій податковій культурі шведів. У Швеції мінімізувати податки чи ухилятися від їх сплати не престижно. Тому шведські колеги досягли добровільної сплати понад 98,5% податків. Запорукою цього успіху є копітка робота Податкового агентства з платниками податків як із клієнтами. У кожному платнику з позитивною податковою історією вони вбачають партнера і діють максимально прозоро.

Працює Контактний центр Податкового агентства Швеції. Головними напрямками його роботи є задоволення попиту на безпосереднє обслуговування платників податків і постійне підвищення пропозиції послуг, а метою – суспільство, у якому кожен бажає зробити свій справедливий внесок.

Послуги Контактного центру – це передусім відповіді на запитання щодо податку на доходи, податку на додану вартість, податку на майно, інвентаризації власності тощо. Вони надаються на безоплатній основі, як і надсилання форм звітності, брошур, сертифікатів та інформації про платника. Слід зауважити, що консультації ведуться англійською та декількома іншими мовами. Контактний центр не надає відповідей на запитання, що наразі розглядаються, але рішення ще не прийняті. Крім того, відповіді платнику податків надаються тими самими каналами зв'язку, якими надійшли звернення.

У Контактному центрі не проводиться запис платників податків на особисту зустріч (прийом) до представників Податкового агентства. Тут використовується й автоматичний голосовий відповідач, і рухомий рядок для термінових повідомлень операторами... Це дає змогу операторові побачити й вирішити, яка кваліфікація потрібна для відповіді на те чи інше запитання. Крім цього, видно, скільки часу очікує платник податку на відповідь. Оскільки за статистикою близько 70% запитань є звичайними чи типовими, то на них оператор повинен витратити одну, максимум дві хвилини, тоді він зможе відповісти на 75 дзвінків-запитань щодня.

Щодо відповідей на складні запитання, то шведи вирішили це просто і раціонально. Як правило, на постійному зв'язку з Контактним центром перебувають кращі фахівці Податкового агентства. Здебільшого це юристи того регіону, де розташовується Контактний центр.

Досвід роботи Контактного центру свідчить про те, що збільшився попит на послуги з надання інформації платникам податків, стали частішими звернення фізичних осіб – представників малого та середнього бізнесу, а також є тенденція до ускладнення запитань, а отже, виникає потреба у залученні до роботи більшої кількості досвідчених податківців.

1.4. Служба державних доходів Латвії

Службу державних доходів Латвії (далі – СДД) було створено 28 листопада 1993 року як єдиний орган адміністрування податків та митниці. СДД – конкурентоспроможна державна установа Європейського Союзу в сфері управління податковою та митною системами, що орієнтована на клієнта та сприяє чесній комерційній діяльності, забезпечуючи вищий рівень безпеки на зовнішньому кордоні Європейського Союзу.

СДД складається з департаменту податкового контролю, митного департаменту, управління фінансової поліції та підпорядковується міністру фінансів.

Головні напрями стратегії розвитку СДД:

- забезпечення виконання податкових та митних зобов'язань кожним членом суспільства. З метою надання платникам податків можливості вибору зручного та прийняттого виду комунікації, у містах та районах створено центри обслуговування клієнтів;

- створення сприятливих умов щодо чесної комерційної діяльності. Для досягнення цієї мети СДД планує посилити заходи щодо стимулювання виконання добровільних податкових та митних зобов'язань, збільшити ефективність стягнення податкової заборгованості;

- забезпечення ефективного управління внутрішніми процесами СДД. Для оптимізації внутрішніх процесів, що безпосередньо впливають на зовнішні чинники, необхідно ввести процес управління ризиками, який включає систему управління якістю.

Організаційна структура СДД:

1 рівень	центральна адміністрація СДД здійснює функції стратегічного планування, оперативного управління та розробляє відповідні методики
2 рівень	регіональні установи СДД здійснюють функції адміністрування податків та митниці: планування, аналіз, податковий контроль та нагляд
3 рівень	відділення регіональних установ СДД забезпечують надання послуг платникам податків

На даний час створена та працює система електронного декларування (СЕД), забезпечена можливість подання електронним шляхом 71 виду декларацій та звітів, що складає 95% від загального обсягу звітності. З метою підвищення зацікавленості платників податків щодо використання СЕД було прийнято зміни до закону щодо збільшення терміну подання декларацій в елек-

тронному вигляді на 5 діб. Розпочато роботу щодо розробки Електронного профілю платника податків.

На виконання вимог ЄС впроваджується система аналізу ризиків у відборі платників податків щодо проведення аудиту. Створено сховище даних, введено в дію комп'ютеризовану систему аналізу ризиків ESKORT, що дозволяє ідентифікувати найбільш ризикованих платників податків. Система присуджує бали ризиків кожному платникові податків відповідно до розроблених критеріїв та створює загальний перелік платників податків відповідно до присуджених балів. Кількість груп та методи їх створення визначають працівники центрального апарату СДД.

Для відображення «ланцюга» операцій платників податків використовується інструмент, що надає можливість СДД наочно відобразити інформацію щодо взаємних операцій платників податків. Інформаційна система дозволяє узагальнювати інформацію, систематизувати послідовність дій аудитора.

РОЗДІЛ 2. Шляхи вдосконалення податкової системи України

Чинна в Україні система податкових платежів передбачає, що платник податків має перераховувати кошти по кожному з належних йому до сплати податків окремими платіжними документами на відповідні рахунки, відкриті в обласному управлінні Державної казначейської служби України у розрізі районів (для платежів державного бюджету), місцевих бюджетів (для місцевих платежів) та кодів бюджетної класифікації за доходами.

За зазначеними податками і зборами органи державної фіскальної служби контролюють більше 200 кодів бюджетної класифікації за доходами.

В Україні в органах Державної казначейської служби для зарахування/повернення коштів, сплачених платниками на погашення податкових зобов'язань, відкрито близько 1 млн. рахунків. Кількість карток особових рахунків платників податків, відкритих у ДФС районного рівня для обліку податкових зобов'язань та платежів, – більше 8 млн. (кожному платникові відкривається стільки карток особових рахунків, на скільки рахунків він має сплачувати податки).

Велика кількість рахунків призводить до досить значної кількості помилок платників податків при заповненні платіжних доручень на сплату та, як наслі-

док, – до зарахування коштів не на ті рахунки. При цьому в картці особового рахунка по податку, на рахунок якого помилково зараховано кошти, рахується переплата, а у картці особового рахунка по податку, на рахунок якого помилково не зараховано кошти, рахується борг, що тягне за собою нарахування пені та штрафних санкцій.

У більшості випадків платник податків дізнається про таку помилку, отримавши податкову вимогу ДФС про виникнення податкового боргу, після чого звертається до органу податкової служби із заявою перерахувати помилково сплачені кошти на правильний рахунок.

Отже, чинна система податкових платежів призводить до витрачання значних ресурсів органами Державної казначейської служби України, ДФС України та платниками податків.

Найкращий досвід країн світу свідчить, що добровільність сплати податкових зобов'язань платниками податків у значній мірі залежить від простоти та необтяжливості процедури сплати платежів. Досягнути цього можливо шляхом зміни системи податкових платежів на таку, що передбачає сплату коштів усіма платниками за визначеними податками на один рахунок та наявність тільки однієї картки особового рахунка для ведення обліку всіх податкових зобов'язань та платежів платника податків. Сукупність таких карток за усіма платниками податків ще називають єдиним податковим рахунком. За такої системи при сплаті податків платники вказують у платіжному документі лише номер рахунка (єдиний для всіх податків та всіх платників) та свій ідентифікаційний номер. За ідентифікаційним номером у картці особового рахунка відображається інформація про суму коштів, сплачену платником податків на єдиний рахунок, та відповідно до законодавчо визначеної черговості здійснюється погашення податкових зобов'язань платника, які обліковуються у його картці.

За фактично погашеними податковими зобов'язаннями визначаються коди бюджетної класифікації податків, на сплату яких надійшли кошти, та бюджети, що мають їх отримати. Таким чином, структура єдиного податкового рахунка дозволяє підсумовувати суми коштів, належні кожному органу державного управління за певний бюджетний період у розрізі податків/зборів. Це сприяє тому, що кожний уповноважений орган у будь-який момент може

отримати інформацію про загальні суми, перераховані на його користь, а також про податкові зобов'язання за відповідними податками для прогнозування надходжень. Це, звичайно, дуже важлива інформація для бюджету.

Розподіл отриманих платежів здійснюється інформаційною системою в автоматичному режимі, а втручання спеціалістів потрібне тільки в окремих випадках.

За останні роки багато європейських країн почало застосовувати подібну систему податкових платежів. Така система існує у Швеції. На думку платників податків, це найважливіше досягнення податкової служби, завдяки якому покращилися взаємовідносини з нею, скоротилися бюрократичні процедури та витрати, пов'язані зі сплатою податків.

У Великобританії до недавнього часу існувала система податкових платежів, що передбачала наявність двох рахунків для сплати податків, на один із яких сплачувались прямі податки, а на другий – непрямі, та відповідно двох податкових рахунків. На сьогоднішній день відбувається об'єднання цих рахунків.

Федеральна державна фінансова служба Бельгії займається впровадженням єдиного податкового рахунка, що охоплюватиме всі податки, котрі встановлені та стягуються Федеральною державною фінансовою службою Бельгії, та міститиме автоматизований «міст», завдяки якому державна скарбниця Бельгії матиме доступ до інформації про здійснений розподіл коштів, отриманих на єдиний рахунок для сплати податків.

Світовий досвід свідчить про значне зростання довіри до податкової служби з боку платників податків та про підвищення добровільності їх сплати після запровадження єдиного податкового рахунка. Однією зі стратегічних цілей ДФС України є підвищення добровільності сплати податків. Отже, можна припустити, що відповідні зміни в українській системі податкових платежів також матимуть значний позитивний ефект.

ВИСНОВКИ

Підсумовуючи результати аналізу формування податкових систем у провідних європейських країнах та визначаючи їх значення для України, можна дійти основного висновку, що проблема вдосконалення податкових

систем постала не лише перед країнами з перехідною економікою, а й перед розвинутими державами. Вона об'єктивна й визначається необхідністю державного втручання в процес формування виробничих відносин і зміни тенденцій економічного розвитку.

Те, що податкові системи країн склалися під впливом різних економічних, політичних та соціальних умов, пояснює їхню недосконалість. Це, у свою чергу, зумовлює ту обставину, що в країнах ведеться постійний пошук оптимальних варіантів у галузі оподаткування.

На думку багатьох економістів Західної Європи, податкова система оптимальна, якщо наслідують такі принципи: а) витрати держави на утримання податкової системи та витрати платника, пов'язані з процедурою сплати, повинні бути максимально низькими; б) податковий тягар не можна доводити до такого рівня, коли він починає зменшувати економічну активність платника; в) оподаткування не повинне бути перешкодою ні для внутрішньої раціональної організації виробництва, ні для його зовнішньої раціональної орієнтації на структуру попиту споживачів; г) процес отримання податків треба організувати таким чином, аби він більшою мірою завдяки накопиченню фінансових ресурсів сприяв реалізації політики кон'юнктури та зайнятості; д) цей процес повинен впливати на розподіл доходів у напрямку забезпечення більшої справедливості; е) при визначенні податкової платоспроможності приватних осіб слід вимагати надання лише мінімуму даних, що стосуються особистого життя громадян.

Наведений перелік переконує, що ці загальні вимоги значною мірою повторюють фундаментальні принципи, які мають бути основою для побудови податкової системи будь-якої цивілізованої держави. Тому основним напрямом підвищення ефективності податкових систем як основи для їх вдосконалення може бути активніше втілення фундаментальних принципів оподаткування, що є надбанням багатьох поколінь учених і практиків. І хоча ці заходи специфічні щодо окремих країн, які вирізняються прихильністю до тієї чи іншої економічної теорії та власною інтерпретацією положень, у цілому вони спрямовані на досягнення справедливості й ефективності оподаткування. На сьогодні в країнах із розвинутою ринковою економікою податкова система дійсно повинна впливати на стабілізацію

економічного циклу, стимулювання економічного зростання, обмеження інфляції та безробіття.

Для країни з перехідною економікою реалізація фундаментальних принципів при побудові податкової системи – надзвичайно складне завдання. Важко втілювати навіть ті завдання, що постали на початкових етапах переходу до ринкових умов господарювання: усунення фіскального ухилу, надання цільової функції кожному з податків та пов'язаної з цим форми контролю платника за використанням сплаченого ним податку.

Аналіз принципів проведення податкових реформ у розвинутих країнах дає змогу сформулювати певні висновки, що є важливими для постсоціалістичних країн:

Успішними бувають тільки ті податкові реформи, які передбачають зміни в системі оподаткування, що відповідають умовам і потребам соціально-економічного розвитку країни.

Результативність податкової реформи залежить від того, у якій фазі економічного циклу вона проводиться. Найкращою є фаза економічного піднесення.

3. Реакція економічних суб'єктів на зниження рівня податків не є швидкою й однозначною.

4. Вплив податкових реформ на економічне зростання проявляється в довгостроковій перспективі. У короткостроковому періоді, особливо в країнах із високим рівнем державного втручання в економіку, можливі негативні ефекти скорочення податків внаслідок зменшення надходжень до бюджету й ускладнення фінансування державних видатків або зростання бюджетного дефіциту.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

1. Конституція України.
2. Указ Президента України «Про Стратегію сталого розвитку «Україна-2020».
3. Бюджетний кодекс України, із змінами і доповненнями.
4. Податковий кодекс України, 02 грудня 2010 року №2755-VI, із змінами.
5. Господарський кодекс України.
6. Закон України «Про збір та облік єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування», із змінами.
7. Постанова Кабінету Міністрів України від 21 травня 2014 року № 236 «Про Державну фіскальну службу України».
8. Наказ ДФС України від 11.11.2014 № 262 «Про організацію діяльності Державної фіскальної служби України із прогнозування та забезпечення надходжень платежів», із змінами.
9. Наказ Державної фіскальної служби України від 12.11.2014 № 265 «Про функціональні повноваження структурних підрозділів Державної фіскальної служби України», із змінами.
10. Закон України від 21.12.2016 №1801-VIII «Про Державний бюджет України на 2017 рік».
11. Закон України від 20.12.2016 №1791-VIII «Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо забезпечення збалансованості бюджетних надходжень у 2017 році».
12. Закон України від 21.12.2016 №1791-VIII «Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо покращення інвестиційного клімату в Україні».
13. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні».
14. Закон України від 28 грудня 2014 року № 71 «Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо податкової реформи».
15. Наказ ДФС від 14.12.2016 №1017 «Про формування звітів щодо податкових та митних пільг».
16. Наказ Державної фіскальної служби України від 06.05.2016 №412 «Про затвердження Положення про Департамент моніторингу доходів та обліково-звітних систем Державної фіскальної служби України».
17. Постанова Кабінету Міністрів України від 30 березня 2016 р. № 247 «Деякі питання територіальних органів Державної фіскальної служби».
18. Зарубежный опыт налогообложения / В.Кодацкий // Підприємництво, господарство і право . – 2005 . – №10.
19. Хасси У.М., Любик Д.С. Мировое налогообложение. Основы мирового налогового кодекса: Пер. с англ. – Кембридж: Гарвард. ун-т, 2012.
20. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 06.02.08 № 262-р «Про заходи щодо удосконалення системи адміністрування податку на додану вартість».
21. Наказ Міністерства фінансів України від 23.09.2014 № 966 «Про затвердження форм та Порядку заповнення і подання податкової звітності з податку на додану вартість».
22. Електронний ресурс: <http://sfs.gov.ua/media-tsentr/novini/175911.html>

УДК 336.221.021(477.62)

Будніков В.С.,**головний державний ревізор-інспектор управління податків
і зборів з фізичних осіб ГУ ДФС у Донецькій області**

У роботі визначені основні фактори, що зумовлюють ухилення від оподаткування та низьке податкове навантаження по фізичних особах-підприємцях, які обрали загальну систему оподаткування. Запропоновані напрями удосконалення загальної системи оподаткування за принципом гармонізації інтересів основних економічних агентів – держави та суб'єктів господарювання.

Ключові слова: *фізичні особи-підприємці, загальна система оподаткування, податкове навантаження, економічне стимулювання, податкова звітність.*

**Свешніков С.М., завідувач кафедри
державного управління та
податкової політики**

АНАЛІЗ ПРИЧИН НИЗЬКОГО ПОДАТКОВОГО НАВАНТАЖЕННЯ ПО ОКРЕМИХ ОСОБАХ-ПІДПРИЄМЦЯХ, ЯКІ ОБРАЛИ ЗАГАЛЬНУ СИСТЕМУ ОПОДАТКУВАННЯ, ТА ШЛЯХИ УДОСКОНАЛЕННЯ ЗАГАЛЬНОЇ СИСТЕМИ ОПОДАТКУВАННЯ

Низьке податкове навантаження по окремих фізичних особах-підприємцях збільшує розміри «тіньової економіки», ухилення від оподаткування, при якому велика частина доходів не декларується. Така ситуація може призвести до поступового зниження доходів бюджету або навіть до їхнього різкого падіння.

Одним із центральних завдань роботи є виявлення причин, що зумовлюють низьке податкове навантаження по окремих фізичних особах-підприємцях, які обрали загальну систему оподаткування.

Актуальність обраної теми полягає в необхідності виявлення причин, що зумовлюють низьке податкове навантаження, яке є проявом ухилення від оподаткування.

Метою роботи є виявлення та дослідження причин, що зумовлюють низьке податкове навантаження, та пошук напрямів удосконалення загальної системи оподаткування.

Завданнями дослідження є:

- Виявлення загальнодержавних факторів, що зумовлюють ухилення від оподаткування та низьке податкове навантаження по окремих фізичних особах-підприємцях, які обрали загальну систему оподаткування;
- Встановлення найпоширеніших прийомів ухилення від оподаткування, що зумовлюють низьке податкове навантаження по окремих фізичних особах-підприємцях, які обрали загальну систему оподаткування;
- пошук напрямів удосконалення загальної системи оподаткування.

Предметом дослідження є практична робота управління податків і зборів з фізичних осіб ГУ ДФС у Донецькій області.

РОЗДІЛ 1. Загальнодержавні фактори, що зумовлюють ухилення від оподаткування та низьке податкове навантаження по підприємцях, які обрали загальну систему оподаткування

Державна податкова політика повинна керуватися наступними принципами: стабільність, обов'язковість, соціальна справедливість, економічна ефективність, рівність, гнучкість, ефективність адміністрування.

На сучасному етапі розвитку України, на жаль, ще не всі вищеперелічені принципи є фактичними, а не декларативними, що призводить до пошуків фізичними особами-підприємцями, які обрали загальну систему оподаткування, шляхів легального і нелегального ухилення від оподаткування.

Так, після внесення змін до Закону № 2464-VI (щодо сплати ЄСВ при відсутності доходів), по Донецькій області згідно зі звітом за формою № 1-ОПЗ спостерігається тенденція до зменшення кількості основних платників податків, які здійснюють діяльність. Впродовж 2016 р. спостерігаються невеликі коливання кількості платників (середній показник 117,8 тис. в діапазоні 117,3-118,3 тис.), а з грудня різке їх зменшення з 118,3 тис. до 111,4 тис. (Додаток 1).

Враховуючи наявність слабких сторін податкової політики, зробимо аналіз основних показників звітності та податкового навантаження по фізичних особах-підприємцях, які обрали загальну систему оподаткування (додаток 2).

Проведений аналіз вказує на те, що загальне навантаження у 2014 р. дорівнювало 0,44% та мало тенденцію до збільшення, у 2015 р. склало 0,51% (темп зростання 1,16). У подальшому 2016 року навантаження зросло до 0,78% (темп зростання 1,53). Відповідно і сума податку збільшувалася з 8,02 млн. грн. до 9,59 млн. грн. (темп зростання 1,19) та в 2016 р. до 12,51 млн. грн. (темп зростання 1,3).

Однак слід врахувати, що на збільшення зазначених показників мало вплив не покращення економічного потенціалу платників. Так ми бачимо, що дохід в середньому на одного платника мав такі темпи зростання – 1,1 та 0,99 відповідно, при цьому темп зростання податку в середньому на 1 платника мав такі показники: 1,26 та 1,51. Якщо темп зростання середнього доходу та податку 1,1 \approx 1,26 (2015 р. до 2014 р.), то 0,99 \neq 1,51 (2016 р. до 2015 р.). Враховуючи вищеведене, можливо зробити висновок, що на зростання податку і навантаження по окремих платниках та в цілому по Донецькій області вплинуло збільшення ставки податку з 15 до 18 відсотків.

Проте слід зауважити, що загальний задекларований дохід при незмінній ставці податку 15% впродовж 2014 та 2015 рр. мав тенденцію до збільшення (темп росту 1,04), а разом зі збільшенням ставки до 18% темп зростання не тільки впав, а взагалі став від'ємним та становив 0,85.

Зробивши аналіз, ми бачимо, що втрати майже 0,3 млн. грн. доходу збігаються зі втратою більш ніж однієї тисячі економічно активних платників (кількість наданих додатків 5, Ф4 та Ф2 по роках: 2014 р. – 7,9 тис., 2015 р. – 7,45 тис., 2016 р. – 6,43 тис.).

Враховуючи, що сума середнього доходу на 1 платника у 2015 та 2016 рр. майже однакова (\approx 0,25 млн. грн.), можна зробити висновок, що ухилення від оподаткування з метою зменшення податкового навантаження по окремих фізичних особах-підприємцях, які обрали загальну систему оподаткування, відбувається за рахунок відмови від загальної системи оподаткування за рахунок припинення підприємницької діяльності. Враховуючи зростаючий рівень безробіття в Україні, припинення підприємницької діяльності економічно активними суб'єктами може свідчити про його уведення в «тінь».

Таким чином, втрати доходу та податку у 2016 році з 1 тисячі підприємців, які припинили свою діяльність та, можливо, перейшли в «тінь», становлять:

255,2 млн. грн. та 2,0 млн. грн. відповідно. Втрати 2017 року з наявною тенденцією (дивись додаток 1) можуть становити ще більший розмір.

Аналіз темпів зростання (зниження) показників графічно відображений у додатку 3.

Вирішення двоєдиного завдання полягає у наступному:

Виведення бізнесу із «тіньового» сектору економіки не тільки збільшенням відповідальності (зростання розміру штрафів), а й скороченням податкового тягара шляхом зменшення ставок, надання податкових пільг та податкових канікул.

Податкова політика України має бути спрямована на зростання економічної активності СПД. Цього можна досягнути шляхом стимулювання інноваційної активності суб'єктів господарювання. Для цього необхідно застосовувати податкові пільги у разі купівлі СПД передової технології; пільги СПД, які вкладають кошти в модернізацію виробництва, освоєння випуску нових товарів, а також у заходи щодо раціонального використання енергії; пільгове оподаткування інноваційної діяльності.

Таким чином, стимулювання економічної активності та модернізації виробництва призведе до збільшення прибутку СПД, що в свою чергу при застосуванні оптимальних ставок податків призведе до збільшення відрахувань до бюджету завдяки відмові підприємців від легального і нелегального ухилення від оподаткування.

РОЗДІЛ 2. Найпоширеніші прийоми ухилення від оподаткування, що зумовлюють низьке податкове навантаження по підприємцях, які обрали загальну систему оподаткування.

Аналіз найпоширеніших порушень податкового законодавства, які були виявлені в ході контрольної-перевірочної роботи, дозволяє визначити такі прийоми ухилення від оподаткування:

- заниження загального доходу;
- неналежне застосування реєстраторів розрахункових операцій;
- включення документально не підтверджених витрат;
- включення витрат, не пов'язаних із господарською діяльністю;
- включення витрат, безпосередньо не пов'язаних з отриманням доходів;

- неналежне виконання функцій податкового агента.

Визначені шляхи мінімізації платежів, що віддзеркалюються у низькому податковому навантаженні по окремих фізичних особах-підприємцях, які обрали загальну систему оподаткування, вказують на необхідність як удосконалення загальної системи оподаткування, так й адміністрування податків по фізичних особах-підприємцях, які обрали загальну систему оподаткування.

З метою удосконалення адміністрування податків по фізичних особах-підприємцях, які обрали загальну систему оподаткування, необхідно посилити аналітичну роботу:

- аналіз економічної та політичної ситуації в країні, регіоні та конкретному населеному пункті;
- аналіз показників податкової звітності (по окремих платниках, по окремих видах діяльності та галузях народного господарства, по окремих населених пунктах) та виявлення тенденцій коливань податкового навантаження, зіставлення виявлених коливань зі змінами економічної та політичної ситуації, зі змінами в законодавстві;
- вивчення та аналіз шляхів мінімізації податків, пов'язаних із легальним (у межах недосконалості законодавства) і нелегальним (порушення законодавства) ухиленням від оподаткування;
- вивчення історії платників: коли розпочата діяльність, види діяльності, місце здійснення діяльності, аналіз структури доходів (у т.ч. не пов'язаних із підприємницькою діяльністю), аналіз майна, аналіз динаміки доходів.

Налагоджена аналітична робота дасть можливість упередження зниження податкового навантаження по окремих фізичних особах-підприємцях, які обрали загальну систему оподаткування.

РОЗДІЛ 3. Напрями удосконалення загальної системи оподаткування.

Очевидним є той факт, що фіскальні новації, які суперечать економічним інтересам платників податків, приречені на невдачу, тому ключовим моментом формування податкової політики стає принцип гармонізації економічних інтересів основних економічних агентів – держави та суб'єктів господарювання. Цей принцип і має бути концептуальним для подальшого розвитку державної фіскальної служби, базуючись на стимулюванні добровільності вико-

нання платниками своїх податкових зобов'язань із розумінням того, що «сплата податків – це рух до цивілізації».

Загальна система оподаткування повинна забезпечуватись стабільністю (незмінність законодавства), економічною обґрунтованістю (встановлення податків та зборів відповідно до фінансових можливостей платників), передбачуваністю (зміни до податкового законодавства мають прийматись відкрито з урахуванням соціально-економічної обґрунтованості), стимулюванням (зацікавленість в економічній активності).

Для стимулювання економічної активності підприємців необхідно застосувати податкові пільги, що нададуть змогу покращення діяльності підприємців у час економічної кризи.

Так, пільги можуть бути встановлені у разі купівлі СПД передової технології; пільги СПД, які вкладають кошти в модернізацію виробництва, освоєння випуску нових товарів, а також у заходи щодо раціонального використання енергії; пільгове оподаткування підприємців, які здійснюють інноваційну діяльність.

Зазначені пільги нададуть можливість у подальшому розширити базу оподаткування та завдяки оптимальним ставкам податків отримати збільшення надходжень до бюджету.

Разом із тим, необхідно посилити відповідальність осіб за підприємницьку діяльність без державної реєстрації.

ВИСНОВКИ

Платники податків завжди мають на меті зменшити податкове навантаження та перевести вивільнені грошові потоки на розвиток економічної діяльності. Держава повинна розуміти ці намагання та дотримуватись основних принципів стимулювати підприємців економічно розвиватися. Завдяки саме економічному розвитку підприємницької діяльності, а не підвищенню ставок податків необхідно збільшувати об'єкт оподаткування та надходження до бюджету. На жаль, тенденції 2015-2017 років свідчать про посилення фіскальної функції держави. У відповідь підприємці припиняють свою діяльність і, ймовірно, переходять до «тіньової економіки». З метою виведення підприємців із «тіні» необхідне, з одного боку, посилити відповідальність осіб за підприєм-

ницьку діяльність без державної реєстрації та аналітичну роботу працівників ДФС щодо цих явищ, а з іншого боку – вживати на рівні держави рішучих заходів щодо стимулювання економічної діяльності підприємців.

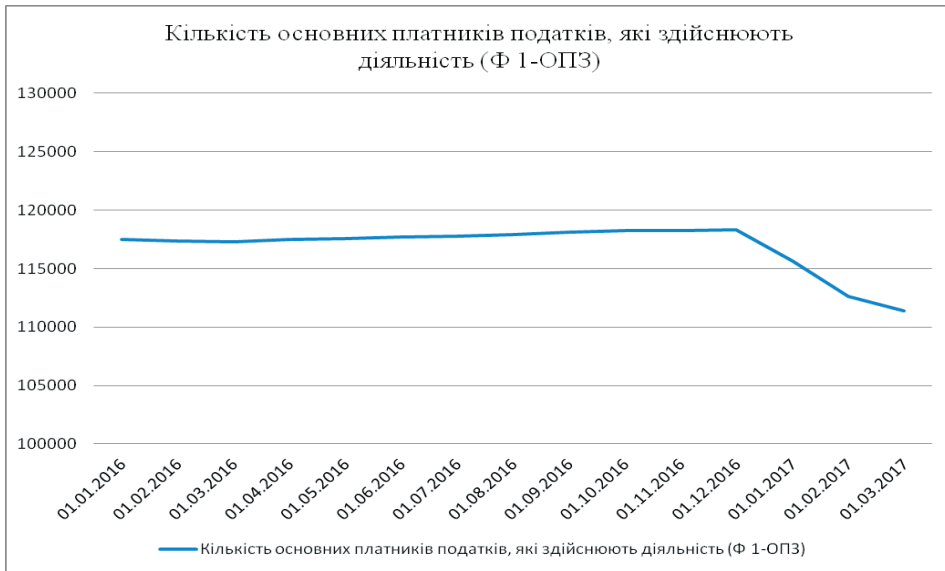
При формуванні податкової політики треба враховувати, що згідно з теорією А. Лафера зростання податкових ставок лише до визначеної межі стимулює збільшення податкових надходжень, після чого їхнє зростання вповільнюється, а далі спостерігається або поступове зниження доходів бюджету, або їхнє різке падіння. Таким чином, коли податкова ставка досягає визначеного рівня – втрачаються стимули до прояву підприємницької ініціативи і розширення виробництва, зменшуються доходи і, як наслідок, платники податків переходять із «легального» у «тіньовий» сектор економіки.

Так, збільшення ставки ПДФО з 2016 року з 15% до 18% підвищило надходження податку до бюджету та підняло податкове навантаження на СПД, але разом з тим призвело до зниження задекларованих доходів та позначилося тенденцією до припинення підприємницької діяльності. Зміни по сплаті ЄСВ у 2017 р. лише збільшили темпи припинення підприємницької діяльності.

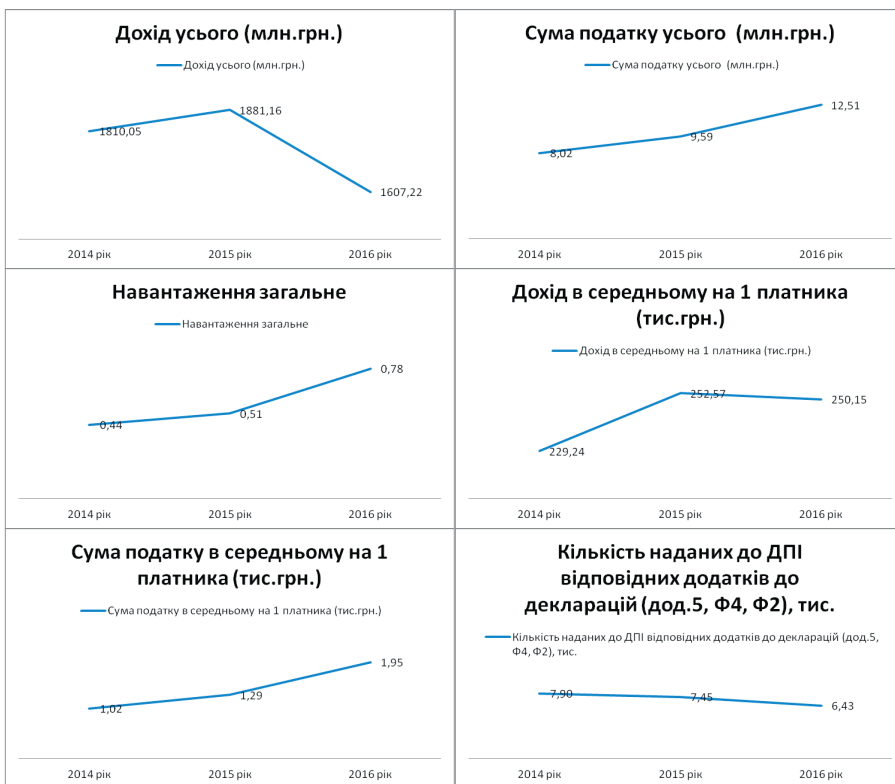
СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

1. Конституція України: Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України, 28 черв. 1996 р.// Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30.
2. Податковий кодекс України від 2 грудня 2010 р. № 2755-VI.
3. Крисоватий А.І., Кізіма А.Я. Податковий менеджмент: Навчальний посібник. – Тернопіль: Карт-бланш, 2004. – 304 с.
4. Рева Т.М. Податковий менеджмент: Навчальний посібник: Вид. 2-ге, перероб. та доп. – Київ : Центр навчальної літератури, 2005 – 304 с.
5. Рульєв В.А. Менеджмент: Навч. посіб. / В.А. Рульєв, С.О. Гуткевич. – К. : Центр учбової літератури, 2011. – 312 с.
6. Федоренко В.Г. Менеджмент: підручник / Федоренко В.Г. – 3-тє вид., переробл. і доповн. – К. : Алерта, 2015. – 492 с.
7. Ярема Б.П., Маринець В.П. Податковий менеджмент: Навчальний посібник. – Львів : «Магнолія 2006», 2016. – 348 с.

ДОДАТОК 1



ДОДАТОК 2



ДОДАТОК 3

Аналіз темпів зростання основних показників, що впливають на податкове навантаження (2014, 2015 та 2016 рр.)

