

УДК 347.73

Скоробогач В. І., здобувач кафедри фінансового права Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

Причини та наслідки обмеження податкових повноважень місцевих органів влади в Україні

У статті автор висвітлює проблему наявності в Україні централізованого регулювання доходів місцевих бюджетів. Аналізуються шляхи вирішення питання з оптимального розподілу податкових повноважень між центральними органами державної влади та органами місцевого самоврядування. У роботі розглядається законодавча база та принципи, на основі яких повинен здійснюватися механізм збалансованого оподаткування. Також наголошується на відсутності рівноваги у сучасній податковій системі України та на необхідності підвищення рівня самостійності місцевої влади.

Ключові слова: податкові повноваження, бюджет, податкова система, оподаткування, місцеве самоврядування.

В статье автор раскрывает проблему наличия в Украине централизованного регулирования доходов местных бюджетов. Анализируются пути решения вопроса по оптимальному распределению налоговых полномочий между центральными органами государственной власти и органами местного самоуправления. В работе рассматривается законодательная база и принципы, на основе которых должен осуществляться механизм сбалансированного налогообложения. Также отмечается отсутствие равновесия в современной налоговой системе Украины и необходимости повышения уровня самостоятельности местной власти.

Ключевые слова: налоговые полномочия, бюджет, налоговая система, налогообложение, местное самоуправление.

The author reveals the existence of a problem in Ukraine centralized control of local revenues. The ways of resolving the question of the optimal allocation of tax powers between central government agencies and local authorities. This paper considers the legal framework and the principles on which to implement mechanisms balanced taxation. Also there is a lack of balance in the modern tax system of Ukraine and an increasing level of autonomy of local authorities.

Keywords: tax authority, budget, tax system, taxation, local government.

Досліджуючи розподіл податкових повноважень центральних та місцевих органів влади податкову систему України слід визначити як таку, що має тенденцію від помірної до жорсткої централізації. Дійсно, при розподілі податкових повноважень між органами різних рівнів влади переважне значення набуває механізм різних доходів; роль механізму різних податкових ставок доволі обмежена; найменшим чином застосовується механізм різних податків. Наявним фактом є майже виключна формалізованість податкових повноважень місцевих органів влади. Останні здебільшого виступають виконавцями податково-бюджетної політики центру.

Одночасно, в цих умовах дуже важко збалансувати державний бюджет, при цьому повністю виконавши його за доходами та видатками при збереженні високих соціальних стандартів і гарантій, та майже неможливо досягти самостійності місцевих бюджетів, що є однією з основ місцевих фінансів. Виникає потреба у пошуку потужних джерел надходжень до центрального бюджету країни для фінансування дефіциту. Цими джерелами стають, в тому числі, внутрішні та зовнішні запозичення. Результатом ж такої фінансової політики є збільшення державного боргу, витрати на обслуговування та погашення якого стають видатками майбутніх бюджетних періодів.

Але з метою уникнення подібних явищ потрібно спрямовувати сили не стільки

на боротьбу з їх наслідками, окресленими вище, скільки на викорення їх причин. Безумовно, однією з останніх є об'єктивна слабкість місцевого самоврядування в Україні, неможливість для місцевих органів влади через відсутність відповідних податково-бюджетних повноважень та механізмів оптимально використовувати фінансовий потенціал своїх територій. За цих обставин відбувається ніби формування замкненого кола, коли пригнічений стан місцевих фінансів викликає яскраво виражену залежність регіонів країни від отримання коштів з державного бюджету, а при збільшенні централізованого регулювання доходів місцевих бюджетів все більше погіршуються показники фінансової самодостатності територій.

Слід відмітити, що доволі схоже становище спостерігається у Російській Федерації. Як зазначає з цієї проблеми В.О.Ніколаєв [1, с.146], центральна влада, відсторонюючи регіони від реальної участі у створенні адекватного податкового поля, яке мало б бути покликаним сприяти економічній активності господарюючих суб'єктів, фактично перекладає на себе всю відповідальність за соціально-економічний розвиток територій. Звідси, коли податкове законодавство закладає основи патерналістської моделі розподілу податкових повноважень, відбувається зміцнення політики утримання з боку місцевої влади, що девальвує власну спроможність регіонів як територіальних одиниць.

Разом з тим, слід розуміти, що в Російській Федерації й досі відбувається пошук розумного компромісу між прагненням місцевих органів та органів влади регіонів домогтися фінансової самостійності та завданням запобігання фінансового сепаратизму, згубного для держави в цілому [2, с.21]. За своєю суттю це зумовлюється складним федеративним устроєм Російської Федерації, а також її історичним досвідом в сфері державного управління в цілому та податкової політики зокрема.

Саме спираючись на такий досвід російські дослідники все частіше приходять до висновків, коли "можна вважати доведеним, що для регіонів та самоврядувань потрібні закритий перелік податків та граничні межі ставок" [3, с.255], а тому є виправданими дії із посилення порядку в області управління податковою системою шляхом централізації всього обсягу повноважень із встановлення нових податків на федеральному рівні з одночасним наданням місцевим представницьким органам рамкової компетенції із введення нових податків тільки виходячи із встановлених федеральним законом вичерпних переліків місцевих податкових платежів [4, с.40]. При цьому для уникнення передумов сепаратистських настроїв окремих територій федеральна влада намагається балансувати відносно політичну самостійність регіонів за допомогою об'єднання на загальнодержавному рівні головних податково-бюджетних повноважень та недопущення їх концентрації на місцевому рівні.

Додатково природа подібної тенденції до централізації повноважень у податковій та бюджетній сферах полягає й у отождненні податків та податкових зборів саме із державою у цілому. Так, О.Ф.Скакун зазначає, що наявність податків і системи оподаткування є однією з загальних ознак держави [5, с.67]. Французький вчений П.М. Годме також позначав, що "податок — один із проявів суверенітету держави" [6, с.371]. Аналогічно і відомий дореволюційний економіст та правознавець В.О.Лебедєв вказував на об'єктивність взаємного зв'язку постійності доходів бюджету, зокрема його податкових надходжень, та державою як установою постійною і довготривалою [7, с.203]. Вчений підкреслював [8, с.362-363], що значення податків у системі державних доходів стає все більшим: чим більше об'єднуються інтереси держави з інтересами і бажаннями її народу, тим більше закріплюються податки як найбільш

природне джерело задоволення державних потреб.

Дійсно, хоча на початку розвитку оподаткування сплата податків сприймалася дуже неоднозначно — відомо, наприклад, що вільне населення Стародавньої Греції та Стародавнього Риму до сплати податків було готове залучатися лише у зв'язку з військовими потребами [9, с.28-29] — наразі майже загальнопоширеною в усіх сучасних державах світу перебуває формула: “я є платником податків, отже я є громадянином”. Власне остання і відображена в статті 67 Основного Закону України коли йдеться про обов'язок кожного сплачувати податки та збори. Причому треба підкреслити, що ознака громадянства не є виключною умовою встановлення податкового обов'язку. Останній має розповсюджуватися на всіх осіб, які так чи інакше отримують користі від суспільного життя, що його зосереджено державою як формою організації суспільства. Саме про це йдеться як у працях відомих вчених [10, с.167], так і посуті закріплено у сучасному вітчизняному податковому законодавстві [11].

Тому витоки відсутності рівноваги між рівнями податкової системи, використання при побудові національної податкової системи здебільшого механізмів різних доходів або різних податкових ставок замість механізму різних податків — у чому й полягає фактична централізація податкових повноважень — є історично складеними і пов'язаними із сутністю держави. Втім, при побудові податкової системи України, визначенні системи оподаткування, зокрема регламентації податкових повноважень центральних та місцевих органів влади необхідно виходити з двох головних тез.

По-перше, Україна є унітарною державою [12]. Одною з головних ознак унітарної держави є відсутність у її складі відокремлених територіальних утворень, що мають ознаки суверенності [13, с.112]. Зокрема адміністративно-територіальні одиниці унітарної держави, на відміну від суб'єктів федеративних держав, не володіють власною відносною політичною самостійністю [14, с.114]. Через це для України вже не є актуальним використання засобів урівноваження політичної самостійності регіонів передбаченням обмежень у їх податково-бюджетних повноваженнях. Такі обмеження в державі з унітарним устроєм не можуть виправдовуватись наявністю публічного інтересу у стримуванні тенденцій до регіонального сепаратизму та їх чинників, як це відбувається у податково-бюджетній системі федеративної держави [15, с.52]. Зазначену обставину треба чітко розуміти при аналізі причин значного розбалансування між обсягом реальних податкових повноважень центральної влади та місцевих представницьких органів, що наразі є в Україні.

По-друге, за статтею 7 Основного Закону в Україні визнається і гарантується місцеве самоврядування [12]. За частиною першою статті 142 Конституції України, фінансовою основою місцевого самоврядування є, в тому числі, доходи місцевих бюджетів [12]. В свою чергу, відповідно до частини першої статті 3 Європейської хартії місцевого самоврядування [16], під місцевим самоврядуванням розуміється право і реальна здатність органів місцевого самоврядування регламентувати значну частину державних справ і управляти нею, діючи в межах закону, під свою відповідальність і в інтересах місцевого населення [16]. Окрім іншого такою “значною частиною державних справ” є наявність реальних повноважень в сфері кругообігу місцевих фінансів, які місцева влада отримує під “свою відповідальність і в інтересах місцевого населення”.

З цього приводу дуже важливим є положення статті 9 Європейської хартії місцевого самоврядування [16]. Зокрема за ним передбачається, що місцеві власті мають право в рамках національної економічної політики на свої власні адекватні фінансові ресурси,

якими вони можуть вільно розпоряджатися в межах своїх повноважень. Такий обсяг фінансових ресурсів місцевих властей має відповідати їх функціям, що передбачені конституцією або законом. Причому особливо слід підкреслити припис пункту третього даної статті Європейської хартії місцевого самоврядування. За його вимогою принаймні частина фінансових ресурсів місцевих властей формується за рахунок місцевих податків та зборів, розмір яких вони мають повноваження встановлювати в межах закону [16]. Але на жаль як ми мали можливість переконатись вище, саме надходження від місцевих податків та зборів є чи не найменшими серед всіх дохідних джерел місцевих бюджетів.

Торкаючись питання щодо шляхів формування вітчизняних місцевих фінансів потрібно ще раз застерегти від механічного копіювання концепції фінансування місцевого самоврядування ряду федеративних держав, що не мають розвинутого ліберального політичного режиму. Так, серед дослідників цього явища в Російській Федерації лунають пропозиції, що для забезпечення всіх громадян мінімальними соціальними стандартами незалежно від їх місця проживання федеральна влада повинна володіти відповідними фінансовими можливостями. Причому стверджується [2, с.21], що в ситуації нерівномірного соціально-економічного розвитку територіальних складових держави, превалювання федерального центру є об'єктивно необхідним, що з-поміж іншого є додатковим засобом, спрямованим на виключення зловживань з боку регіональної влади своїми повноваженнями, так як фінансовий вплив ефективніше прямого адміністративного тиску.

З нашої точки зору такий підхід для визначення дохідних джерел місцевого самоврядування в Україні є неприпустимим. Окрім того, що це, фактично, є поверненням до радянських часів та заперечення потреби у самостійній місцевій владі, втілення у життя зазначених тез стало б грубим порушенням обов'язкової для України Європейської хартії місцевого самоврядування. Пунктом п'ятим статті 9 даної хартії [16] безпосередньо вказується, що захист більш слабких у фінансовому відношенні місцевих властей вимагає запровадження процедур усунення фінансових диспропорцій або аналогічних заходів з метою подолання наслідків нерівного розподілу потенційних джерел фінансування і фінансового тягара, який вони повинні нести. Причому вказані процедури або заходи мають не завдавати шкоди повноваженням, які місцеві власті можуть здійснювати в межах їхньої власної компетенції.

Відштовхуючись від цих самих основоположних принципів розбудови та організації функціонування місцевого самоврядування в наукових джерелах неодноразово підкреслюється [17, с.44], що згідно з європейськими стандартами, для забезпечення регіональної фінансової самостійності в структурі вторинних доходів місцевих бюджетів частка дотацій повинна перевищувати частку субвенцій. Свого відображення це питання набуло і в пункті сьомому статті 9 Європейської хартії місцевого самоврядування. Ним закріплюється, що у міру можливості міжбюджетні трансферти місцевим властям не призначаються для фінансування конкретних проектів [16]. Інакше кажучи, частка дотацій має бути більш значною, ніж частка субвенцій. Причому, за будь-яких умов іншою край важливою вимогою [16] Європейської хартії місцевого самоврядування є те, що, разом із наданням коштів з державного бюджету мають не скасовуватись основоположні свободи місцевих властей проводити свою політику в межах їхньої власної компетенції.

Однак і в цьому аспекті місцевих фінансів, як ми мали змогу переконатись вище, в Україні становище зовсім не є оптимальним. Як підкреслюють дослідники цього

питання, проблеми фінансового вирівнювання з метою збалансування доходів і витрат місцевих бюджетів в Україні не лише до цього часу не вирішені, але й наразі суттєво загострилися [18, с.287]. Як доречно вказує І.Б.Стефанюк [19, с.287], наявна в нашій державі надмірна централізація бюджетних ресурсів, недосконалість порядку їх розподілу, незабезпечення місцевих бюджетів в повному обсязі коштами на проведення видатків, низька ефективність управління коштами міжбюджетних трансфертів суттєво стримують повноцінне функціонування інституту місцевого самоврядування. Внаслідок цього, у кінцевому підрахунку, не забезпечується надання населенню України якісних послуг та підвищення рівня соціально-економічного розвитку регіонів.

Тому слід наголосити, що наразі важливим завданням для України є саме підвищення рівня самодостатності місцевої влади. Реальним шляхом вказаного є не тільки загальне розширення переліку власних доходів місцевих бюджетів [20], а й реформування системи місцевих податків та зборів через посилення їх фіскального значення в доходах місцевих бюджетів [18, с.289]. Це потребує розширення реальних повноважень місцевих представницьких органів в Україні як щодо існуючих місцевих податкових платежів, так і щодо запровадження нових місцевих податків та зборів, децентралізації всієї вітчизняної податкової системи. Саме таким чином має забезпечуватись створення на теренах України міцної фінансової основи місцевого самоврядування, що передбачається за Основним Законом України.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Николаев В.А. Теория и практика распределения налоговых полномочий в России: монография. – М.: Логос, 2013. – 172 с.
2. Аминов Г.А. Налог как признак государства. Автореф. дис. ... к.ю.н.: 12.00.01. – М., 2012. – 24 с.
3. Горский И.В. Проблемы фискального федерализма // Налоговая политика России: Проблемы и перспективы / Под ред. И.В. Горского. – М.: Финансы и статистика, 2003. – 288 с.
4. Березин И.Ю. Региональные и местные налоги: правовые проблемы и экономические ориентиры. – М.: Волтерс Клувер, 2006. – 640 с.
5. Скакун О.Ф. Теория держави і права (Енциклопедичний курс): Підручник – Х.: Еспада, 2006. – 776 с.
6. Годме П.М. Финансовое право. – М.: 1978.
7. Лебедев В.А. Финансовое право. Учебник. – М.: Статут (в серии «Золотые страницы финансового права России»), 2000. – Т. 2. – 460 с.
8. Лебедев В.А. Финансовое право. Лекции профессора Императорского Санкт-Петербургского университета. – СПб., 1882.
9. Пришва Н.Ю. Правові проблеми регулювання обов'язкових платежів: Дис... докт. юрид.наук: 12.00.07 – К., 2004. – 40 с.
10. Кучерявенко Н.П. Курс налогового права. В 6 т.Т.III: Учение о налоге. –Х.:Легас; Право,2005. – 600 с.
11. Податковий кодекс України від 2 грудня 2010р. № 2755-VI // Голос України від 04.12.2010. – 2010. – №229-230.
12. Конституція України від 28 червня 1996 року №254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – №30.
13. Загальна теорія держави і права / М.В. Цвік, О.В. Петришин, Л.В. Авраменко та ін.; За ред. докт. юрид. наук проф. акад. АПРн України М.В. Цвіка, докт. юрид. наук, проф. акад. АПРн України О.В. Петришина. – Х.: Право, 2011.
14. Скакун О.Ф. Теория держави і права (Енциклопедичний курс): Підручник – Х.: Еспада, 2006. – 776 с.

15. Березин М.Ю. Региональные и местные налоги: правовые проблемы и экономические ориентиры. – М.: Волтерс Клувер, 2006. – 640 с.
16. Європейська хартія місцевого самоврядування прийнята Радою Європи 15 жовтня 1985 року, ратифікована Верховною Радою України 15 липня 1997 року, набрала чинності для України 01 січня 1998 року. Закон України “Про ратифікацію Європейської хартії місцевого самоврядування” №452/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – №38.
17. Дець В.Ф. Комплексна оцінка ефективності системи між бюджетного регулювання в Україні // Економіка і підприємництво. – 2008. - № 5.
18. Непочатенко О.О., Боровик П.М., Павлійчук Л.В. Міжбюджетні трансферти як інструмент вирівнювання доходної спроможності місцевих бюджетів // Сталий розвиток економіки. – 2012. – №3.
19. Стефанюк І.Б. Взаємовідносини державного і місцевих бюджетів України у 2010 р. // Регіональна економіка. – 2011. – №2.
20. Руденко В.В., Ліщина Т.В. Оцінка ефективності трансфертної політики держави // Режим доступу: www.rusnauka.com; Марчук О. Напрями вдосконалення системи міжбюджетних відносин в Україні // Режим доступу: naub.ua.edu.ua.

УДК 343.34

Заблоцька О. Ю., к.ю.н.,
старший науковий співробітник;
Кобець М. П., науковий співробітник
ДНДІ МВС України

Загальна характеристика екстремістської діяльності: порівняльний аналіз та доцільність використання як окремого складу злочину

В статті здійснена загальна характеристика екстремістської діяльності, узагальнений міжнародний досвід щодо законодавчого закріплення поняття екстремізм та екстремістської діяльності, здійснено порівняльний аналіз та піднято питання щодо доцільності введення в Кримінальний кодекс України нового складу злочину - екстремістська діяльність.

Ключові слова: екстремізм, екстремістська діяльність, ксенофобія, антисемітизм, расова і релігійна нетерпимість, кваліфікаційна характеристика екстремізму, правова оцінка введення нового складу злочину, відповідальність за екстремістську діяльність.

В статье проведена общая характеристика экстремистской деятельности, обобщен международный опыт законодательного закрепления понятия экстремизма и экстремистской деятельности, проведен сравнительный анализ и поднят вопрос в отношении целесообразности введения в Уголовный кодекс Украины нового состава преступления - экстремистской деятельности.

Ключевые слова: экстремизм, экстремистская деятельность, ксенофобия, антисемитизм, расовая и религиозная нетерпимость, квалификационная характеристика, правовая оценка введения нового состава преступления, ответственность за экстремистскую деятельность.

General description of extremist activity is carried out in the article, international experience is generalized in relation to the legislative fixing of concept extremism and extremist activity, a comparative analysis is carried out and a question is affected in relation to expedience of introduction to the Criminal code of Ukraine of new corpus delict is extremist activity.

Key words: extremism, extremist activity, ksenofobiya, antisemitism, racial and religious intolerance, qualifying description of extremism, legal estimation of introduction of new corpus delict, responsibility, for extremist activity.