К.В. Курносова

ШЛЯХИ СТАБІЛІЗАЦІЇ ВЛАСНОЇ ДОХІДНОЇ БАЗИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Одна з обов'язкових складових демократичного суспільства – це наявність інституту місцевого самоврядування. Місцеві органи влади є найближчою до громадян владною інстанцією. Саме на місцевому рівні відбувається надання багатьох "суспільних" благ першої необхідності. Тому створення дієздатної системи децентралізованої влади є необхідною умовою розбудови України як демократичної держави.

Ратифікація у 1996 р. Європейської хартії місцевого самоврядування підтвердила обраний українським урядом курс на децентралізацію влади. "Україна має стати державою самоврядних громад" – таким бачить результат реформи нинішній уряд.

У контексті інституційних реформ особливої ваги набуває проблема забезпеченості місцевого самоврядування необхідною фінансовою базою для здійснення його повноважень. Адже "право та реальна здатність" місцевої влади вирішувати питання місцевого значення напряму залежить від того, який обсяг ресурсів матиме вона у своєму розпорядженні. При цьому визначну роль у забезпеченні функціонування місцевого самоврядування повинні відігравати власні надходження, оскільки саме вони гарантують реальну незалежність децентралізованої влади від влади загальнодержавної.

Різні аспекти фінансової децентралізації та місцевих фінансів досліджувалися багатьма українськими вченими. Значний внесок у розробку цієї проблеми зробили В.І. Кравченко, І.О. Луніна, Д.В. Полозенко, К.В. Павлюк та ін. Однак слід зауважити, що в основному дослідження стосувались обґрунтування теоретичної сутності місцевих фінансів, формування та вдосконалення міжбюджетних відносин. Не заперечуючи великого наукового та практичного значення згаданих розробок, вважаємо, що необхідно додатково зосередити увагу на проблемах формування власної дохідної бази місцевого самоврядування.

Отже, метою статті є розгляд та узагальнення існуючого досвіду формування власної дохідної бази місцевого самоврядування та пошук шляхів її вдосконалення.

Вітчизняні спеціалісти до категорії власних доходів місцевого самоврядування відносять доходи, що формуються на території, підвідомчій органу місцевої влади згідно з його рішеннями. Подібний підхід до визначення власних доходів застосовується і зарубіжними вченими. Вони вважають основною ознакою власних джерел територіальне походження доходів. Додатковими ознаками виступають: можливість впливу муніципальної влади на розмір певного виду доходів; повнота зарахування останніх до місцевого бюджету.

Виходячи з вищевказаних ознак до категорії власних можна віднести такі види доходів:

1) доходи від місцевих податків і зборів;

2) неподаткові надходження.

При цьому найважливішим джерелом власних доходів мають бути місцеві податки і збори. Саме вони повинні забезпечити фіскальні передумови самостійності місцевих бюджетів у частині їх доходів.

Місцеві податки – це обов'язкові платежі, що можуть установлюватися як вищим, так і місцевими органами влади, але вводяться винятково за рішенням останніх на підвідомчій їм території і в повному обсязі зараховуються до місцевого бюджету. Відповідність податкового платежу цим ознакам дає підстави для прирахування його до місцевого.

Економічна сутність місцевих податків полягає в тому, що вони є джерелом для формування фондів фінансових ресурсів, що необхідні для забезпечення виконання функцій органів державної влади на місцях.

При визначенні переліку і порядку стягування місцевих податків насамперед необхідно врахувати те, що місцеві податки і збори повинні відповідати вимогам до податків узагалі, тобто тим керівним ідеям, що визначають, як саме необхідно будувати податкову систему, щоб вона якнайкраще забезпечувала реалізацію покладених на неї функцій: фіскальної, регламентуючої, регулюючої й інформативної. До них, зокрема, можна віднести такі принципи:

1) нейтральність – податки по можливості не повинні перешкоджати ефективному розподілу ресурсів;

2) справедливість – податки мають враховувати можливості громадян їх сплачувати і ті вигоди, що вони одержать від реалізації державних програм;

3) гнучкість – податкова система має бути здатна швидко (якщо не автоматично) адаптуватися до зміни господарських умов;

4) адміністративна простота – необхідно намагатися використовувати податки, що є простими і недорогими в управлінні;

5) політична відповідальність – податкова система повинна максимально чітко відбивати волевиявлення громадян.

Оскільки місцеві податки – це платежі особливого виду, то доцільно виділити і деякі специфічні ознаки місцевого оподаткування.

Особливої уваги заслуговує, на наш погляд, концепція В.В. Рибака, в якій синтезувавши й узагальнивши вищезгадані принципи місцевого оподаткування він виділив три найбільш загальні: принцип податкової автономії, що встановлює кількісні вимоги до місцевих податків, принцип відповідності місцевих податків завданням територіальних громад і принцип заробленого на території доходу, які накладають обмеження якісного характеру. Розглянемо їх докладніше.

Принцип податкової автономії випливає з ідеї субсидіарності, що визначає основні положення розподілу повноважень між центральними і місцевими органами влади. Субсидіарність – це вимога наблизити процес прийняття рішень до громадянина. З цього приводу в Європейській хартії місцевого самоврядування сказаної так: "Державні повноваження, як правило, повинні переважно здійснюватися органами влади, що найбільш близькі до громадянина. Надання повноважень іншому органу влади має здійснюватися з урахуванням обсягу і характеру поставленого завдання, а також вимог ефективності й економії." Зрозуміло, що реалізація власних повноважень повинна спиратися і на фінансування за рахунок власних кош-

тів (а делегованих – за рахунок коштів, спеціально виділених відповідним органом). Тільки у такий спосіб забезпечуватиметься вільне волевиявлення територіальних громад у межах їхньої компетенції. Крім того, зауважує В.В. Рибак, лише за цієї умови буде досягнута ефективність як наслідок взаємозалежності доходів і витрат. Пояснення цього твердження ґрунтується на так званому Олсонівському принципі "фіскальної рівноваги". Суть його в тім, що кожен рівень влади має приймати рішення відразу по двох напрямках: по-перше, стосовно доходів, що самі по собі, як фактори зв'язані з небажаним тиском на економічні інтереси виборців, мають тенденцію до необмеженого скорочення; по-друге, щодо витрат, які незалежно від джерел покриття мають тенденцію до необмеженого росту.

За таких умов дуже важливо, щоб рішення щодо обсягу витрат приймалися на тому рівні влади, що забезпечує їхнє фінансування. У противному випадку "дешеві" гроші, що приходять "зверху", будуть створювати органам місцевого самоврядування стимули до "роздування" витрат і зрештою призведуть до неефективного розподілу ресурсів.

Таким чином, місцеві органи влади повинні якнайменше залежати від фінансування з боку вищих органів влади, оскільки податки, що стягуються ними самими, є не тільки своєрідними показниками розміру їхніх можливостей, а і більш надійною базою для планування та здійснення заходів щодо територіального розвитку.

На жаль, через розмаїтість умов у різних країнах і регіонах не існує універсальних рекомендацій по впровадженню в життя принципу субсидіарності. Але, виходячи з європейського досвіду, вважається, що доцільно було б виконувати хоча б дві умови:

1) місцеві податки і збори мають покривати не менш половини місцевих витрат;

2) місцеві органи влади повинні мати право самостійно встановлювати ставки одного чи двох головних податків і тим самим приводити свою програму дій у відповідність з бажаннями і можливостями платників сплачувати місцеві податки і збори.

Принцип відповідності базується на тому, що існує велика різниця між завданнями центрального уряду і місцевих органів влади. Якщо перше вирішує такі глобальні проблеми, як національна безпека, законність і порядок, науково-технічний прогрес тощо, то завдання на місцях є більш "приземленими". Це, наприклад, питання водо- і енергопостачання, дошкільна і початкова освіта, місцеве соціальне обслуговування.

Тобто ми бачимо, що витрати органів місцевого самоврядування, відповідно до наведених завдань, можна більшою мірою, чим загальнодержавні, назвати умовно-постійними, котрі мало залежать від коливань господарської кон'юнктури, а також, що рішення стосовно динамічних стабілізаційних проблем, як правило, не входять до компетенції місцевих органів. До того ж, варто відзначити, що в розпорядженні місцевих органів влади немає такої кількості інструментів для узгодження обсягів доходів і витрат, як у центрального уряду, який може, наприклад, застосовувати зовнішні і внутрішні позики і т. ін. Саме тому статус місцевих повинен на-

даватися насамперед тим податкам, база яких мало залежить від коливань господарської кон'юнктури.

З огляду на принцип заробленого доходу, фіскальна система вважається побудованою більш раціонально, якщо до числа місцевих податків відносяться ті, які в більшому ступені, ніж інші, пов'язані з заробленими на території доходами (а не отриманими внаслідок різних стартових умов чи інших причин). Це означає, що в ролі місцевих доцільно використовувати податки з негативною еластичністю бази оподаткування, тобто об'єкт, що важко вивести з-під оподаткування, у тому числі й шляхом переміщення в просторі. Інакше досягти відповідності між заробленими доходами і надходженнями до місцевого бюджету буде важко.

Стосовно витрат слід зазначити, що найкращими будуть такі податки на витрати, надходження від яких прив'язані до місць їхнього здійснення.

Як бачимо, останні два принципи оподаткування певною мірою суперечать один одному, оскільки згідно з принципом відповідності місцеві податки не повинні залежати від коливань кон'юнктури, однак, відповідно до принципу заробленого доходу вони мають залежати від доходу, що, у свою чергу, піддається впливу господарської кон'юнктури. Тому стає очевидним, що побудова ідеального місцевого податку є неможливою навіть теоретично, чим і пояснюється така розмаїтість місцевих податків у різних країнах.

Основними законодавчими актами, що регламентують справляння місцевих податків і зборів на території України, є Закон України "Про систему оподаткування" та Декрет Кабінету Міністрів України "Про місцеві податки і збори" зі змінами та доповненнями. Відповідно до цих документів коло місцевих податків в Україні обмежується двома податками (комунальний податок і податок з реклами) та дванадцятьма зборами. До них, зокрема, належать: комунальний податок; податок на рекламу; збір за припаркування автотранспорту; ринковий збір; збір за видачу ордера на квартиру; збір із власників собак; курортний збір; збір за участь у бігах на іподромі; збір за виграш на бігах; збір з осіб, які беруть участь у грі на тоталізаторі та іподромі; збір за право використання місцевої символіки; збір за право проведення кіно- і телезйомок; збір за право проведення місцевих аукціонів, конкурсного розпродажу і лотерей; збір за видачу дозволу на розміщення об'єктів торгівлі.

Ще одним законодавчим обмеженням є встановлений в частині 3 ст. 15 Закону України "Про систему оподаткування" поділ місцевих податків і зборів на обов'язкові та необов'язкові до введення на певній території. Так, обов'язковими для встановлення сільськими, селищними та міськими радами за наявності об'єктів оподаткування або умов, з якими пов'язане запровадження цих податків і зборів, є : комунальний податок; збір за припаркування автотранспорту; ринковий збір; збір за видачу ордера на квартиру; збір за видачу дозволу на розміщення об'єктів торгівлі і сфери послуг; збір з власників собак. Інші обумовлені законодавством місцеві податки і збори встановлюються місцевими органами влади на власний розсуд за наявності відповідних об'єктів оподаткування.

Отже, на сьогодні чинна система місцевого оподаткування здебільшого базується на платежах, що мають одноразовий характер, тому не можуть бути

надійним та стабільним джерелом коштів місцевих бюджетів. З цієї причини роль місцевих податків у наповненні регіональних бюджетів незначна.

Слід також взяти до уваги, що стосовно місцевих податків і зборів міста знаходяться у більш вигідному становищі, ніж села та селища міського типу, адже більшість встановлених законом податків і зборів розрахована саме на великі промислові міста, оскільки в інших населених пунктах просто немає відповідних об'єктів оподаткування. Це видається особливо несправедливим, якщо згадати, що частка сільських та селищних бюджетів становить у бюджетній системі України більше 90 %.

Таким чином, можна зробити висновок, що чинна на сьогодні система місцевого оподаткування не може вважатися джерелом стабільних власних надходжень.

Найсуттєвішими вадами системи місцевого оподаткування в Україні є:

1) незначна фіскальна роль місцевих податків і зборів і, як наслідок, низька їх питома вага у доходах місцевих бюджетів та ВВП;

2) невеликий перелік місцевих податків і зборів у порівнянні з іншими країнами;

3) відсутність прав у органів місцевого самоврядування самостійно запроваджувати на своїй території власні місцеві податки і збори;

4) відсутність взаємозалежності між рівнем суспільних послуг, які надаються на певній території, і податковими зусиллями населення;

5) незацікавленість місцевої влади у додатковому залученні коштів від справляння місцевих податків і зборів.

Зважаючи на ті завдання, що сьогодні поставлені перед органами місцевої влади, зокрема у контексті адміністративно-територіальної реформи, слід наголосити на необхідності невідкладних заходів щодо реформування системи місцевого оподаткування.

Виділяють два взаємопов'язані підходи до вирішення цієї проблеми: перегляд переліку місцевих податків і зборів та розширення податкових повноважень органів місцевої влади.

Що стосується першого підходу, то, на нашу думку, слід робити ставки на загальновідомі та випробувані часом податки, зокрема ті, що використовуються у країнах Європи (податок на нерухомість, місцеві податки на доходи фізичних осіб, місцеві акцизи тощо). Активне використання європейського досвіду є дуже важливим з огляду на ті зміни, які вже сталися у відносинах власності, соціальній структурі та доходах населення України. Як засвідчують факти, вже майже половина основних фондів в Україні перебуває у недержавному секторі економіки. Сформувалися верстви населення з високими доходами, котрі володіють значними обсягами нерухомості. Усе це створює об'єктивні умови для оновлення системи місцевого оподаткування.

Доцільним видається формування в Україні так званої змішаної системи оподаткування. Виходячи з принципу податкової автономії органи місцевого самоврядування повинні мати у своєму розпорядженні один-два вагомі місцеві податки, ставки та базу яких вони зможуть регулювати самостійно. Як правило, цю роль виконують майнові податки, зокрема податок на не-

рухомість (земельні ділянки, будівлі та споруди). На користь введення цього податку як місцевого говорять такі обставини:

1) все більша частина нерухомого майна переходить у приватну власність, важливо й те, що право приватної власності є конституційно закріпленим;

2) податок на нерухомість добре узгоджується з принципами місцевого оподаткування та широко використовується у багатьох країнах, а отже перевірений практикою;

3) в Україні вже достатньо сформований ринок нерухомості, що істотно полегшує оцінювання майна з позиції його оподаткування, позитивним фактором є й те, що за останні роки фінансова ситуація в державі більш-менш стабілізувалася, інфляція стала більш передбачуваною, а отже коливання цін на майно можуть бути спрогнозовані з більшим ступенем ймовірності;

4) так як об'єкти оподаткування майновим податком досить важко вивести з-під оподаткування, то такий податок повною мірою відповідає принципу соціальної справедливості, що є особливо важливим у сьогоднішніх умовах загального ухиляння від оподаткування, зокрема прибуткового.

Перспективи введення цього податку на нерухомість видавалися досить серйозними три роки тому. Проте відповідний проект закону досі знаходиться на стадії розгляду. Дана ситуація зумовлена багатьма факторами як політичного, так і економічного характеру. До того ж, сам законопроект має багато недоліків, наприклад, система пільг, зазначених у ньому, дає змогу вивести з-під оподаткування близько 95 % нерухомості. Звичайно, такий проект не знайде підтримки у представників місцевого самоврядування.

Крім того, до цього часу існують суто технічні труднощі із запровадженням вказаного податку, зокрема:

1) відсутня чітка система стандартизованого електронного обліку не тільки будівель, а й землі;

2) немає чіткої методології проведення інвентаризації, що відповідала б європейським стандартам.

Іншим аспектом запровадження змішаної системи оподаткування є розширення податкових повноважень органів місцевого самоврядування, надання їм права податкової ініціативи. Це в жодному разі не означає, що місцевій владі необхідно надати необмежені можливості щодо запровадження на підвідомчій території власних податків та зборів. Основні принципи встановлення та регламентації податків мають бути закріплені централізовано. А вже на місцях податки будуть встановлюватися в рамках загальних вимог з урахуванням регіональних особливостей.

Таким чином, усі місцеві податки і збори можна буде поділити на дві групи:

1) платежі, регламентовані центральною владою;

2) платежі, що встановлюються органами місцевої влади самостійно.

При цьому до першої групи доцільно віднести ті один-два вагомих місцевих податки, що становитимуть більшу частину податкових надходжень (податок на нерухомість тощо). Та все ж таки в законодавстві, яке регламентуватиме основні положення стосовно цих податків, як-то: платники, об'єкт оподаткування, ліміти ставок, порядок оподаткування тощо, необхідно передбачити й

право органів місцевого самоврядування самостійно вибирати ставки в межах, встановлених законом, а також надавати податкові пільги.

До другої групи повинні входити переважно місцеві збори та мита, тобто ті різноманітні та здебільшого невеликі платежі населення, що мають цільовий характер (наприклад, збір за припаркування автотранспорту, курортний збір тощо). При цьому не варто у загальнодержавному законодавстві встановлювати вичерпний перелік місцевих зборів, адже в кожній місцевості є свої, особливі об'єкти оподаткування. Проте доцільно запровадити механізм державного контролю за рішеннями, що приймаються органами місцевої влади і стосуються запровадження місцевих податків і зборів.

Отже, на підставі викладеного вище можна зробити такі висновки:

1. З ратифікацією Європейської хартії місцевого самоврядування Україна взяла курс на зміцнення позицій місцевого самоврядування, а значить, на розширення дохідної бази органів місцевої влади. У цій ситуації особливої ваги набуває проблема побудови ефективної системи місцевого оподаткування.

2. Місцеві податки і збори, хоч і мають ту саму природу, що й загальнодержавні, проте відрізняються від них тим, що встановлюються лише місцевими органами влади, до компетенції яких належить також визначення їхніх ставок, порядку уплати та надання пільг.

3. У науковій літературі визначаються різні підходи до побудови системи місцевого оподаткування, проте можна виділити три найбільш загальні принципи: принцип податкової автономії, принцип відповідності та принцип заробленого доходу.

4. Проведений аналіз бази оподаткування місцевими податками і зборами свідчить, що сьогодні місцеве оподаткування відіграє допоміжну роль відносно загальнодержавного, стосуючись тих об'єктів, які не представляють інтересу для державного фіску.

З огляду на викладене вище, можна визначити головні напрями діяльності у сфері оподаткування місцевими податками і зборами на перспективу:

1. Забезпечити в процесі адміністративної реформи, що здійснюється в Україні, реалізацію основних принципів податкової політики, спрямованої на створення міцної фінансово-економічної бази;

2. Створити стабільну законодавчу базу оподаткування з метою збільшення податкових надходжень до місцевих бюджетів за рахунок удосконалення системи оподаткування, зокрема впровадження науково обґрунтованих, випробуваних на практиці місцевих податків і зборів, системи податкових пільг, які б не лише забезпечували оптимальні фінансові надходження, а й стимулювали розвиток виробництва, підприємництва, активний пошук ефективних форм і методів вирішення завдань соціально-економічного розвитку, підвищення добробуту населення. Дуже важливо закріпити у Податковому кодексі право органів місцевого самоврядування самостійно впроваджувати деякі податки і збори.

Література

1. *Закон* України "Про систему оподаткування" від 02.18.1997 № 1251-XII.

2. *Закон* України "Про місцеве самоврядування в Україні" від 21.05.1997 № 280/97-ВР.

3. *Декрет* Кабінету Міністрів України “Про місцеві податки і збори” від 05.20.1993 № 56-93.

4. *Кравченко В.І.* Місцеві фінанси України. – К.: Товариство “Знання”, 1999. – 487 с.

5. *Луніна І.О* Податкові повноваження місцевих органів влади // Економіст. – 2001. – № 2. – С. 37.

6. *Місцеві* податки і збори: шляхи їх удосконалення в Україні // Вісник податкової служби України. –2000. – № 45. – С. 11.

7. *Рыбак В.В.* Рыночная трансформация системы доходов местного самоуправления: теория и практика – Донецк: ИЭП НАН Украины, 2000. – 279 с.

8. *Циммерманн Хорст*. Муниципальные финансы. – М.: ДИС, 2003. – 352 с.