Зайчикова В. В.,
кандидат економічних наук,
старший науковий співробітник,
учений секретар – в. о. завідувача
відділу місцевих фінансів
Науково-дослідного фінансового інституту
при Міністерстві фінансів України

ПЕРСПЕКТИВИ ЗМІЦНЕННЯ ВЛАСНИХ ДОХОДІВ БЮДЖЕТІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ УКРАЇНИ

В умовах проведення адміністративно-територіальної реформи та фінансової децентралізації в Україні особливої актуальності набуває пошук шляхів зміцнення власних доходів бюджетів місцевого самоврядування. Це зумовлено необхідністю створення інституційних та правових засад соціально-економічного розвитку, забезпечення місцевих бюджетів реальними фінансовими ресурсами з метою ефективного виконання повноважень органів місцевого самоврядування.

Проблеми надходжень до місцевих бюджетів України розглядалися в наукових працях таких вітчизняних вчених, як В. І. Кравченко, А. М. Соколовська, І. О. Луніна, В. М. Федосов, В. М. Опарін, С. В. Слухай, О. Д. Василик, К. В. Павлюк, О. П. Кириленко. Однак слід зазначити, що правові аспекти забезпечення виконання повноважень органів місцевого самоврядування за рахунок власних доходів у ході бюджетного процесу 2007 р. та наступних років залишаються недостатньо науково обґрунтованими.

Метою статті є визначення концептуальних підходів до фінансового забезпечення місцевого самоврядування з урахуванням зарубіжного досвіду. Особливо важливе значення на етапі реформування системи державного управління в Україні має наукова аргументація теоретичних основ державної регіональної політики, аналіз передумов проведення адміністративно-територіальної реформи, розкриття форм та методів розширення дохідних повноважень органів місцевого самоврядування, а також інституційних заходів з реформування місцевих фінансів та визначення організаційно-правових засад державної підтримки розвитку місцевого самоврядування.

З урахуванням положень програмних документів Уряду України щодо необхідності “створення правових, економічних та організаційних умов для ефективної реалізації завдань і функцій місцевого самоврядування”[1], а також зважаючи на перспективи європейської інтеграції України, доцільно звернути увагу на зміни в національному законодавстві у галузі місцевого самоврядування.

Питання місцевих фінансів і місцевого оподаткування входять до переліку сфер законодавчої, адміністративної та гуманітарної експертизи Ради Європи (за участю Венеціанської комісії) щодо країн з перехідною економікою Центральної та Східної Європи[2] (розділ ”Територіальна адміністрація”) та мають узгоджуватися з Європейською Хартією місцевого самоврядування.

Необхідність законодавчого врегулювання збільшення дохідних повноважень місцевого самоврядування обумовлена процесами децентралізації,

запровадженням у сфері державного управління принципів деконцентрації, дерегуляції та демонополізації, стимулюванням регіонального розвитку на основі закріплення нових правових норм у сфері адміністративного устрою, системі державного управління, місцевого самоврядування. З цією метою необхідно визначити принципи ефективного державного управління, надати більшу гнучкість органам місцевого самоврядування у питаннях фінансового забезпечення виконання власних повноважень.

Проблеми зміцнення дохідної бази місцевого самоврядування вирішувалися багатьма східноєвропейськими країнами, які переходили від централізованої соціалістичної економіки до децентралізованої ринкової. У процесі комплексного здійснення адміністративної, бюджетної та податкової реформ відбувся перехід від системи державних централізованих фінансів до децентралізованих суспільних (публічних) фінансів, змінилася сутність і основні функції централізованих фондів фінансових ресурсів, державного бюджету, сформовано основні елементи системи місцевих фінансів як складової суспільних фінансів.

Фінансове забезпечення місцевого самоврядування, відповідно до європейських стандартів, має на меті досягнення такого обсягу власних фінансових ресурсів, який відповідав би наданим їм конституцією або законом повноваженням. Диверсифікація джерел фінансування органів місцевого самоврядування передбачає організацію фінансування виконання органами місцевого самоврядування покладених на них функцій за допомогою таких фінансових інститутів та інструментів, як: місцеві податки і збори, муніципальні запозичення, муніципальні кредити, бюджет розвитку. Збільшення частки власних доходів органів місцевого самоврядування можливе за рахунок розширення переліку місцевих податків і зборів.

Найбільшу питому вагу в структурі доходів місцевих бюджетів України мають податкові надходження (табл. 1).

У той же час розподіл як загальної суми доходів, так і податкових надходжень між державним та місцевими бюджетами свідчить про те, що більше

Таблиця 1

Частка податкових надходжень у структурі доходів місцевих бюджетів України, %

Місцеві бюджети	2002	2003	2004
Республіканський, обласні, міст Києва і Севастополя	85,5	79,8	78,5
Міст республіканського, обласного підпорядкування	84,7	85,5	81,7
Районні	84,4	80,4	84,4
Міст районного підпорядкування	81,9	81,7	82,8
Селищні	79,6	78,7	72,3
Сільські	83,0	78,2	75,7

Джерело: Бюджет України за 2004 рік. Стат. зб. – К.: Міністерство фінансів України, 2005. – С. 26.

Таблиця 2

Розподіл доходів зведеного бюджету України між державним і місцевими бюджетами у 2002–2004 рр., %

Доходи		Державний бюджет	Місцеві бюджети
Всього доходів			
	2002	68,6	31,4
	2003	70,0	30,0
	2004	75,1	24,9
у тому числі:			
податкові надходження			
	2002	63,8	36,2
	2003	65,8	34,2
	2004	71,0	29,0

Розраховано за: Бюджет України 2004. Стат. зб. – К.: Міністерство фінансів України, 2005. – С. 41–48.

половини цих видів надходжень поступають до державного бюджету, причому в динаміці їх частка зростає (табл. 2).

Слід відмітити як позитивну тенденцію у структурі податкових надходжень за 2002–2004 рр. збільшення майже вдвічі надходжень від податків на власність, а також негативну – незначне скорочення надходжень від місцевих податків та зборів у загальному обсязі податкових надходжень місцевих бюджетів (табл. 3).

У процесі подальшого реформування податкової та бюджетної систем України, в тому числі при введенні нових місцевих податків, необхідно враховувати концептуальні підходи до реформування податкової системи в цілому.

У пропозиціях до проекту концепції податкової реформи, що розробляються на виконання п. 1 доручення Президента України від 13 вересня 2005 р. № 1-1/953 міжвідомчою комісією, зазначається необхідність узгодження бюджетної та податкової реформ, введення нових місцевих податків лише після (або в ході) адміністративної реформи.

Виокремлення питань місцевого оподаткування із загального контексту реформ може дестабілізувати фінансові засади формування державного та місцевих бюджетів у найближчий бюджетний період. Так, у 2007 р., в умовах підготовки до проведення адміністративної реформи в країні, найбільш ймовірним є запровадження у сфері державного управління принципів деконцентрації, дерегуляції та демонополізації в рамках існуючого правового поля, тобто принципів, задекларованих у пунктах 4–7 ст. 9 Європейської хартії місцевого самоврядування на основі удосконалення в бюджетному процесі 2007 р. процедур та інструментів фінансового вирівнювання:

1. Визначення принципів ефективного державного управління (у фінансовій сфері) в Бюджетній резолюції 2007 р.: деконцентрації, дерегуляції

Таблиця 3

Структура податкових надходжень місцевих бюджетів України за видами місцевих бюджетів у 2002–2004 рр., %

Податкові надходження	Бюджети міст республіканського (АРК), обласного підпорядкування			Бюджети міст районного підпорядкування			Селищні бюджети			Сільські бюджети		
	2002	2003	2004	2002	2003	2004	2002	2003	2004	2002	2003	2004
Податки на доходи, податки на прибуток, податки на збільшення ринкової вартості,	72,1	73,3	66,8	51,6	52,4	49,2	49,4	49,5	46,2	34,8	35,9	35,3
у тому числі прибутковий податок з громадян	70,9	72,3	65,9	50,7	51,6	48,9	48,9	49,1	45,6	34,7	35,8	35,2
Податки на власність	1,7	2,4	2,4	3,5	7,2	7,2	3,5	7,2	7,0	2,5	5,9	5,9
Збори за спеціальне використання природних ресурсів,	11,7	10,8	12,6	13,0	11,2	12,1	16,4	14,9	17,6	27,9	26,5	28,0
у тому числі плата за землю	11,7	10,7	12,5	12,8	11,0	11,1	15,9	14,5	15,7	27,4	25,8	25,7
Внутрішні податки на товари та послуги	3,6	2,7	5,0	7,4	4,5	5,2	5,9	4,3	4,7	4,0	3,3	3,5
Інші податки,	10,9	10,9	13,2	24,5	24,8	26,3	24,8	24,1	24,6	30,7	28,4	27,3
у тому числі місцеві податки і збори	5,1	4,4	4,7	10,5	8,8	8,3	10,3	9,0	8,3	3,9	3,7	3,1
Всього	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Джерело: Бюджет України 2004. Стат. зб. – К.: Міністерство фінансів України, 2005. – С. 6–7.

та демонополізації стосовно фінансового забезпечення місцевого самоврядування.

2. Розробка нормативів видатків місцевих бюджетів на 2007 р. на основі забезпечення більшої гнучкості місцевих органів шляхом ліквідації застарілих централізованих "радянських" нормативів і стандартів витрат, надання більшої свободи щодо способів їх забезпечення, деконцентрації процесу ухвалення рішень з цих питань.
3. Дерегуляція процесу виконання власних повноважень місцевих бюджетів шляхом виведення з формули фінансового вирівнювання нормативів розрахунку цих видатків.
4. Демонополізація сфер комунального господарства через надання прав ухвалення рішень з оптимізації мережі установ, більшої гнучкості в питаннях кількісного складу і заробітної плати їх персоналу.
5. Диверсифікація джерел фінансування інвестиційних регіональних проектів на основі уточнення процедури їх фінансового забезпечення на умовах спільного фінансування з державного та місцевих бюджетів, а також інших джерел.

Запровадження вказаних заходів не вимагає ухвалення нових законів, лише передбачає зміну діючих нормативно-правових актів (Постанови Кабінету Міністрів України, накази галузевих міністерств). Підвищенню ефективності та прозорості бюджетного процесу як на місцевому, так і на центральному рівні сприятимуть заходи з формування громадської думки, а також громадська та фахова підтримка в ході процесу прийняття рішень, запровадження належної інформаційної стратегії, яка передбачає роз'яснювальні та презентаційні заходи із застосуванням підходів, що дадуть змогу наочно показати, як максимізувати потенційні вигоди і одночасно мінімізувати ризики і можливі негативні наслідки проведення адміністративної реформи.

З метою дотримання п. 6 ст. 4 "Сфера компетенції місцевого самоврядування" Європейської хартії місцевого самоврядування, в якому йдеться про те, що "у процесі планування і прийняття рішень щодо всіх питань, які безпосередньо стосуються органів місцевого самоврядування, з останніми мають проводитися консультації, у міру можливості своєчасно і належним чином", необхідно забезпечити погодження з асоціаціями об'єднань органів місцевого самоврядування та безпосередньо у громадах обговорення питань адміністративної реформи.

Децентралізація державного управління та стимулювання регіонального розвитку в процесі адміністративної реформи має відбуватися на основі закріплення нових правових норм у сфері адміністративного устрою, державного управління, місцевого самоврядування, практичного запровадження принципів, задекларованих у пунктах 1–3, 7, 8 ст. 9 Хартії поетапно:

1. Підготовчий етап, у ході якого здійснюється ґрунтовна підготовка до утворення базової одиниці місцевого самоврядування – громади шляхом формування належної бази даних про ці адміністративно-територіальні одиниці.

2. Укрупнення базової одиниці місцевого самоврядування (громади) з паралельним перерозподілом функцій на користь органів державного управління місцевого рівня. Необхідність такого укрупнення обумовлена тим, що на цей орган державного управління місцевого рівня буде покладено виконання більшої кількості функцій.
3. Визначення функціональних повноважень базового рівня місцевого самоврядування.
4. Забезпечення свободи місцевого врядування у встановленні податкових ставок, перехід до зарахування податку з доходів фізичних осіб не за місцем роботи, а за місцем проживання громадян, запровадження майнового оподаткування.
5. Забезпечення принципу суспільної солідарності, нейтрального характеру загальних дотацій шляхом заснування інституту – Фонду фінансового вирівнювання, переходу до перерозподілу фінансових ресурсів на основі процентних співвідношень відрахувань до фонду, що стимулюватиме зростання доходів місцевих бюджетів.
6. Залучення фінансових ресурсів фондового і кредитного ринків для фінансування програм місцевого і регіонального розвитку.

Отже, на першому етапі реформування доцільно переглянути діючі норми щодо базового рівня самоврядування, питання регіонального самоврядування слід розглядати на другому–третьому етапі адміністративної реформи.

Виходячи з наведених аргументів, а також з урахуванням високого рівня централізації державного управління, передчасне ухвалення законодавчих актів з введенням, наприклад, майнових податків як місцевих суперечить всім діючим законодавчим актам у бюджетній та податковій сферах. Без здійснення адміністративної та бюджетної реформ законодавча ініціатива стосовно нової редакції проекту про місцеві податки і збори може спровокувати непередбачувані негативні наслідки, обумовлені невчасним запровадженням нових податків в умовах їх централізованого адміністрування, а також суттєво вплинути на:

– розподіл податків на загальнодержавні та місцеві;
– повноваження центральних органів державного управління з регулювання граничних розмірів ставок місцевих податків;
– законодавче регулювання порядку зарахування податків до місцевих бюджетів.

Закон України “Про систему оподаткування” від 25 червня 1991 р. № 1251-XII зі змінами визначає принципи побудови системи оподаткування в Україні, податки і збори (обов’язкові платежі) до бюджетів. Зокрема, розділом II “Види податків і зборів (обов’язкових платежів) і порядок зарахування їх до бюджетів і державних цільових фондів”, ст. 13 “Види податків і зборів (обов’язкових платежів), що справляються на території України” визначено, що в Україні справляються: загальнодержавні податки і збори (обов’язкові платежі); місцеві податки і збори (обов’язкові платежі). Ст. 14 “Загальнодержавні податки і збори (обов’язкові платежі)” передбачено, що *податок на нерухоме майно (нерухомість); плата за землю (земельний податок,*

а також орендна плата за земельні ділянки державної і комунальної власності) належать до загальнодержавних. При цьому ставки податків і зборів визначаються в межах граничних розмірів ставок, установлених законами України.

Місцеві податки і збори (обов'язкові платежі), механізм справляння та порядок їх сплати встановлюються сільськими, селищними, міськими радами відповідно до переліку і в *межах граничних розмірів ставок, установлених законами України*. При цьому податки і збори (обов'язкові платежі), зазначені у п. 2 частини першої і пунктах 2–4, 13, 14 частини другої цієї статті, є обов'язковими для встановлення сільськими, селищними та міськими радами за наявності об'єктів оподаткування або умов, з якими пов'язано запровадження цих податків і зборів. Суми податків і зборів (обов'язкових платежів), зазначених у цій статті, зараховуються до місцевих бюджетів у порядку, визначеному сільськими, селищними, міськими радами, якщо інше не встановлено законами України.

Законом України "Про місцеве самоврядування в Україні", ст. 63 "Доходи місцевих бюджетів" передбачено, що доходи місцевих бюджетів формуються за рахунок власних, визначених законом, джерел та закріплених у встановленому законом порядку загальнодержавних податків, зборів та інших обов'язкових платежів. Доходи місцевих бюджетів районних у містах рад (у разі їх створення) формуються відповідно до обсягу повноважень, що визначаються відповідними міськими радами. *Порядок зарахування доходів до місцевих бюджетів визначається законом про бюджетну систему та іншими законами*. У дохідній частині місцевого бюджету окремо виділяються доходи, необхідні для виконання власних повноважень, і доходи, необхідні для забезпечення виконання делегованих законом повноважень органів виконавчої влади.

Тобто законопроекти з питань місцевого оподаткування, які передбачають введення майнового оподаткування як місцевого, вносять суттєві зміни до бюджетного законодавства, чим порушують чинний порядок зарахування доходів до бюджетів. Отже, зміна зазначеного порядку законодавчим актом у сфері оподаткування не може бути проведена, оскільки він регулюється законодавчими актами з бюджетних питань. Чинний порядок є досить логічним як з теоретичного, так і з практичного погляду. Це обумовлено тим, що за своєю природою питання розподілу податків на загальнодержавні і місцеві є похідним від бюджетної автономії, тобто акти з питань місцевого оподаткування є вторинними по відношенню до актів з бюджетних питань.

Відповідно до п. 3 ст. 6.2.2 розділу 6 "Законодавча процедура" Регламенту Верховної Ради України (Закон України від 27.07.94 № 129а/94-ВР зі змінами) ухвалені Верховною Радою України попереднього скликання в першому чи подальшому читанні законопроекти, щодо яких не прийнято рішення про введення їх в дію, підлягають подальшому розгляду за процедурою підготовки і розгляду до другого читання. На розгляді в Комітеті з питань фінансів і банківської діяльності та Комітеті з питань бюджету знаходяться:

– Проект Закону України "Про місцеві податки і збори року" (доопрацьований) від 14.05.2002 № 0963;

– Проект Закону України "Про податок на нерухоме майно громадян" від 20.11.2003 № 3359;
– Проект Закону України "Про податок на нерухоме майно (нерухомість)" від 26.09.2005 № 3359-1;
– Проект Закону України "Про податок на майно фізичних осіб" від 27.10.2005 № 3359-2;
– Проект Закону України "Про фінансову основу місцевого самоврядування в Україні" від 15.04.2003 № 3387.

Згідно з узагальнюючими висновками Головного науково-експертного управління Верховної ради України від 27.10.2005 р., за результатами розгляду у першому читанні законопроекти щодо майнового оподаткування можуть бути взяті за основу з метою розробки єдиного проекту, що врахував би всі конструктивні пропозиції відповідно до п. 2 ст. 6.3.5: "Альтернативні законодавчі пропозиції і законопроекти розглядаються комісіями одночасно з основною законодавчою пропозицією чи законопроектом".

Отже, необхідності та підстав для скасування (втрати чинності) Декрету Кабінету Міністрів України "Про місцеві податки і збори" від 20 травня 1993 р. № 56-93 зі змінами шляхом ухвалення закону про місцеві податки і збори без узгодженої зміни адміністративного і бюджетного устрою та системних змін у податковій сфері немає.

У процесі проведення адміністративної реформи перерозподіл повноважень до рівня громади буде вимагати паралельного перерозподілу дохідних джерел. Крім того, реформа спричинить збільшення витрат на покращання якості місцевих бюджетних послуг. Тобто після визначення переліку таких перерозподілених повноважень має проводитися розрахунок перерозподілу видів дохідних джерел. У той же час для забезпечення виконання власних повноважень органів місцевого самоврядування не за рахунок трансфертів, а на основі власних доходів можливий і такий варіант, як розробка пакета законопроектів з місцевого оподаткування. Зазначений підхід передбачає два основні етапи реформування бюджетного та податкового законодавства з метою формування достатньої власної дохідної бази бюджетів місцевого самоврядування в Україні.

На першому етапі (2007–2008 рр.) пропонується змінити порядок віднесення плати за землю до доходів місцевих бюджетів, що не враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів, тобто віднесення її в повному обсязі до місцевих бюджетів з урахуванням вимог до законопроектів, які впливають на дохідну частину бюджетів, а також обмеження порядку їх внесення термінами бюджетного процесу.

Як видно з табл. 4, в останні роки відбувається нерівномірний розподіл за видами місцевих бюджетів надходжень від плати за землю, яка зосереджена переважно у великих містах, обласних та районних бюджетах.

З метою подолання нерівномірного розподілу плати за землю необхідно внести пропозиції до Основних напрямів бюджетної політики на 2007 (2008) р. щодо зміцнення дохідної бази бюджетів місцевого самоврядування в частині віднесення плати за землю в повному обсязі до доходів місцевих бюджетів, що не враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних

Таблиця 4

Розподіл плати за землю за видами місцевих бюджетів України у 2002–2004 рр., %

Місцеві бюджети	2002	2003	2004
Республіканський, обласні, міст Києва і Севастополя	29,8	32,1	31,5
Міст республіканського, обласного підпорядкування	44,8	45,0	51,1
Районні	10,9	8,9	3,3
Міст районного підпорядкування	2,7	2,5	2,4
Селищні	2,9	2,9	3,0
Сільські	8,9	8,6	8,7
Всього	100,0	100,0	100,0

Розраховано за: Бюджет України за 2004 рік. Стат. зб. – К., 2005. – С. 41–48.

трансфертів, а також внести відповідні зміни до ст. 66, 69 Бюджетного кодексу України.

Особливо важливими з погляду формування правового та програмного підґрунтя для зміцнення дохідної бази місцевого самоврядування мають стати відповідні пропозиції до Програми дій уряду, яка має бути ухвалена після формування Кабінету Міністрів України за результатами парламентських виборів 2006 р.

На другому етапі доцільно з урахуванням:

– особливостей бюджетного процесу та бюджетних процедур, чинних в Україні;
– необхідності ґрунтовної підготовки до введення нових майнових податків, визначення процедури їх адміністрування;
– внесення змін до податкового законодавства в частині особливостей справляння податку на доходи фізичних осіб;
– необхідності уточнення переліку та особливостей справляння місцевих податків та зборів

передбачити в процесі адміністративної реформи в Україні ухвалення пакета законодавчих актів щодо зміцнення власної дохідної бази місцевих бюджетів.

Внесення змін до податкового законодавства передбачає попереднє внесення змін до бюджетного законодавства на основі визначених у базових законодавчих актах про місцеве самоврядування в Україні видаткових та дохідних повноважень громад, які утворяться в процесі адміністративної реформи після розмежування вказаних повноважень між державою та місцевим самоврядуванням. Тобто послідовність кроків по децентралізації державного управління в Україні включатиме:

1) політичну децентралізацію;
2) адміністративну децентралізацію;
3) бюджетну децентралізацію;
4) податкову децентралізацію.

В умовах централізованого податкового адміністрування, а також казначейського виконання бюджетів місцевого самоврядування, відсутності

власних податкових органів у структурі виконавчих фінансових органів місцевого самоврядування здійснення адміністрування місцевих податків на майно ускладнено з організаційно-правових позицій.

Зміцнення власної дохідної бази місцевого самоврядування в Україні має регулюватися пакетом таких законопроектів:

– Про внесення змін до Закону України "Про систему оподаткування";
– Про внесення змін до Бюджетного кодексу України;
– Закон України "Про податок на нерухоме майно (нерухомість)";
– Про внесення змін до Закону України "Про податок на прибуток підприємств";
– Про внесення змін до Закону України "Про плату за землю";
– Про внесення змін до Закону України "Про податок на доходи фізичних осіб";
– Закон України "Про доходи бюджетів місцевого самоврядування".

Збільшення бази доходів другого кошика може передбачати введення податку на нерухоме майно, але не на основі оціночної вартості, як це практикується в деяких західноєвропейських і північноамериканських країнах, а за більш спрощеним підходом – на основі площі нерухомості з урахуванням коефіцієнтів її використання (для проживання/комерційне/промислове тощо) і розташування (базується на порівнянні відносної майнової вартості між містами і районами в цих містах). Запровадження цього податку тільки для фізичних осіб за умови, коли об'єктом оподаткування буде лише житловий фонд, дозволить додатково спрямувати до міських, сільських і селищних бюджетів 1,7 млрд грн.

Як свідчить досвід Польщі, запровадження такого виду податку на майно, як "за квадратний метр", підвищує рівень ВВП приблизно на 1 % або рівень загальних доходів громади на 15 % щорічно. Реалістичність введення такого податку має бути оцінена переважно за допомогою проведення аналізу наявності даних щодо власності на нерухоме майно і розміру будівель. Закон міг би визначити тільки максимальні (або максимальні і мінімальні) ставки податку, в той час як місцеві ради мають прийняти свої власні рішення щодо ставки, яка буде застосовуватися в межах цього ряду.

У Польщі податок на нерухомість є найважливішим джерелом надходжень до бюджетів найнижчого рівня (гміна). Він стягується як із забудованої нерухомості, так і з порожніх ділянок (за винятком тих, які використовуються для лісового або сільського господарства, – з них стягується окремий сільськогосподарський або лісогосподарський податок). Податок на нерухомість приносить до місцевих бюджетів більше 3 млн дол. США на рік – суму, яка складає понад 15 % загальних доходів бюджетів гміни, або 45 % доходів із власних джерел (без надходжень від субвенцій і розподілу податків). Встановлення фактичної ставки податку на нерухомість є прерогативою кожної місцевої ради у максимальних межах, закріплених національним законодавством. На додаток рада (в деяких випадках – мер) отримує повноваження надавати податкові пільги або звільняти від податків окремі категорії платників. Максимальна ставка автоматично збільшується

з кожним роком на суму ставки інфляції, яку оголошує Головне управління статистики. Ставки різняться залежно від виду нерухомості[4].

У Чеській Республіці та у Словаччині (з 2005 р. місцеві органи влади мають необмежену свободу дій у встановленні ставок місцевого оподаткування) існують цікаві приклади додаткового урізноманітнення максимальних ставок залежно від виду розташування нерухомості. Через те, що зазвичай вартість нерухомості вища у великих містах, ніж у малих периферійних громадах, максимальні ставки відображають розмір населеного пункту. До 2005 р. у Словаччині ставки коригувалися таким коефіцієнтом відповідно до кількості населення:

1,0 – для сіл з населенням менше 1 тис.;
1,4 – для сіл з населенням 1–6 тис.;
1,6 – для міст з населенням 6–10 тис.;
2,0 – для міст з населенням 10–25 тис.;
2,5 – для міст з населенням понад 25 тис.;
3,5 – для районних та курортних центрів;
4,0 – для обласних центрів;
4,5 – для столиці країни – Братислави.

Поєднання польського та словацького досвіду з цього питання може бути корисним для України. Фінансування місцевих бюджетів повинно ґрунтуватися на стабільних місцевих джерелах доходів (таких, як податок на майно та місцеві збори за послуги) і на міжбюджетних трансфертах, які в ідеальному випадку залишаються незмінними, незважаючи на коливання економічного циклу. Розкриття можливостей органів місцевого самоврядування для залучення фінансових ресурсів фондового і кредитного ринків на внутрішньому та зовнішніх ринках позитивно вплине на фінансування програм місцевого і регіонального розвитку. Розмежування повноважень між державним і місцевими бюджетами в унітарних країнах дають широкий простір центральній владі для проведення політики забезпечення єдиних стандартів бюджетних видатків у межах усієї країни, активного фінансового вирівнювання. В цих країнах центральний уряд значною мірою фінансово підтримує місцеве самоврядування. Стосунки між місцевими бюджетами і бюджетом центрального уряду в розвинутих унітарних країнах побудовані на визначених законодавством бюджетних процедурах, розроблених за погодженням з органами місцевого самоврядування та їх об'єднаннями.

---

[1] Постанова Кабінету Міністрів України від 04.02.2005 № 115; Постанова Верховної Ради України від 04.02.2005 № 2426-IV // Офіційний вісник України. – 2005. – № 6. – С. 33. – Ст. 348.

[2] List of areas of legal, administrative and human rights expertise of the Council of Europe (including the Venice Commission Section for Democratic Stability Programmes Directorate General of Human Rights and Directorate General of Legal Affairs. – adacs/docdh/2000/H(00)1.

[3] Європейська хартія місцевого самоврядування, ратифікована Законом України від 15.07.97 № 452/97-ВР // Офіційний вісник України. – 1997. – № 29. – С. 8.

[4] Financing local government reform. – K.: SuFTAR, 2006. – P. 12.