

Курносова К. В.,

аспірантка Науково-дослідного фінансового інституту
при Міністерстві фінансів України

НАПРЯМИ РЕФОРМУВАННЯ ДОХІДНОЇ БАЗИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Прагнення України до членства в Європейському Союзі вимагає інтенсифікації інтеграційних процесів як на загальнодержавному, так і на регіональному рівні. У Стратегії інтеграції України до Європейського Союзу зазначено, що основна вага інтеграційних процесів має бути перенесена “з центральних органів виконавчої влади на регіони, до органів місцевого самоврядування, територіальних громад”¹. Таким чином, підтверджено роль місцевого самоврядування як самостійного рівня влади в країні.

З огляду на це, особливої актуальності набуває проблема зміцнення власної дохідної бази місцевої влади, оскільки проведення відносно самостійної політики передбачає наявність відповідної фінансової автономії.

Проблемам формування дохідної бази місцевого самоврядування присвячено роботи багатьох вітчизняних дослідників, зокрема В. І. Кравченка, І. О. Луніної, О. П. Кириленко, О. О. Сунцової та ін. Не заперечуючи великого наукового та практичного значення згаданих розробок, вважаємо, що необхідно додатково зосередити увагу на проблемах розвитку системи власних доходів субнаціональної влади.

Метою статті є розкриття сутності поняття “власна дохідна база місцевого самоврядування” та напрямів її вдосконалення.

У вітчизняній науковій літературі доходи органів місцевого самоврядування зазвичай розглядаються через призму місцевого бюджету як головного інституту місцевих фінансів.

Даний підхід зумовлено тим, що доходи місцевих бюджетів мають вирішальне значення для забезпечення фінансової самостійності місцевого самоврядування, оскільки інші складові фінансової бази місцевого самоврядування залишаються недостатньо розвиненими².

Головним критерієм належності певного виду надходжень до групи власних є здатність органів місцевого самоврядування впливати на їх обсяги³.

В. І. Кравченко наводить таке визначення: “Власні доходи – це доходи, що формуються на території, підвідомчій відповідному місцевому органу влади і згідно з його рішеннями”. До категорії власних він відносить доходи від місцевих податків і зборів, платежів, що встановлюються місцевими органами влади, доходи комунальних підприємств, доходи від майна, що належить місцевій владі, тощо⁴.

¹ Стратегія інтеграції України до Європейського Союзу, затверджена Указом Президента України від 11.06.1998 № 615/98.

² Місцеві фінанси: Підручник/ За ред. О. П. Кириленко. – К.: Знання, 2006.

³ Кравченко В. І. Місцеві фінанси України. – К.: Знання, 1999. – С. 6.

⁴ Кравченко В. І. Місцеві фінанси України. – К.: Знання, 1999. – С. 123.

У вітчизняному законодавстві поняття “власні доходи місцевого самоврядування” не визначено. Натомість у Бюджетному кодексі виділено категорію “власні доходи місцевих бюджетів”. До неї належать: насамперед, місцеві податки і збори, плата за землю (у пропорції: 100 % – для міст Київ та Севастополь, 75 % – для міст республіканського (АРК) й обласного значення; 60 % – для міст районного значення, селищ, сіл), податок з власників транспортних засобів, податок на прибуток підприємств комунальної форми власності, плата за відчуження майна, що перебуває у комунальній власності, у тому числі земельних ділянок несільськогосподарського призначення, фіксований сільськогосподарський податок, плата за використання природних ресурсів тощо.

Слід відмітити, що поділ податкових доходів на власні й закріплені, запропонований у Бюджетному кодексі, є досить умовним. Органи місцевого самоврядування не отримали реальних важелів для контролювання принаймні частини власної податкової бази. При наданні пільги платникам податків у рамках закріплених доходів кодекс “карає” бюджет відповідної юрисдикції, в усякому разі на рівні міст обласного значення, зменшенням обсягу дотації вирівнювання. Повноваження місцевих рад щодо умовно “власних” податків є дуже обмеженими. У сфері місцевих податків і зборів ці повноваження полягають у можливості встановлювати ставку податку чи суму збору в межах максимуму, визначеного відповідним Декретом Кабінету Міністрів України від 20.05.1993 р., та звільняти від сплати деяких податків. Розмір плати за землю може лише невеликою мірою коригуватися місцевою владою. Більш того, щорічним законом про держбюджет встановлюються численні пільги зі сплати земельного податку (зокрема, підрозділам Збройних сил України), які не відшкодовуються центральною владою. Решта ж податкових доходів, що входять до переліку власних доходів, є насправді загальнодержавними податками, доходи від яких перераховуються територіальним громадам. Проте слід зазначити, що стосовно цих податків місцева влада не має жодних повноважень, якщо не враховувати контроль за їхнім стягненням.

Таким чином, можна зробити висновок, що поняття власної дохідної бази місцевого самоврядування в українському законодавстві потребує удосконалення та уточнення. Проте зробити це досить складно, оскільки, як вже відмічалось, сутність, обсяги та структура доходів місцевої влади є похідною від здійснюваних нею функцій. Процес же розподілу владних повноважень між центральною та місцевою владою триває й досі.

У дослідженнях зарубіжних вчених визначено такі критерії власних доходів:

- 1) доходи, що надаються місцевим органам влади без попередніх умов, у повному обсязі та на необмежений термін;
- 2) власні доходи, пов’язані з місцевою економічною базою, тобто місцеве економічне зростання призводить до збільшення власних доходів місцевого бюджету;

- 3) місцевим органам влади надано певні повноваження у прийнятті рішень відносно цих категорій доходів (наприклад, право встановлення податкових ставок тощо)⁵.

Виходячи з викладеного, можна запропонувати таке визначення власних доходів. Власні доходи місцевого самоврядування – це податкові, неподаткові та інші надходження, як правило, на безповоротній основі, що акумулюються органами місцевої влади на підвідомчій території відповідно до прийнятих ними рішень, призначені для фінансування виконання власних повноважень органів місцевого самоврядування.

Ширшим поняттям є власна дохідна база місцевого самоврядування, що визначається як сукупність фінансових ресурсів, які можуть бути мобілізовані органами управління територіальної громади для виконання наданих законом повноважень, реалізації функцій та завдань.

Обсяги та стабільність власної дохідної бази місцевого самоврядування обумовлюють не тільки межі економічного простору для діяльності відповідних органів, а й незалежність держави в цілому, потенційні можливості її економічного розвитку, рівень демократичних прав і свобод громадян⁶.

З огляду на це, одним з найважливіших аспектів проблеми фінансової бази органів місцевого самоврядування є визначення показника, який давав би змогу оцінити рівень фінансової незалежності органів місцевого самоврядування. На думку дослідників, він може бути оцінений за показником частки доходів місцевих бюджетів у перерозподілі валового внутрішнього продукту⁷. Динаміку частки доходів місцевих бюджетів у ВВП наведено на рисунку.

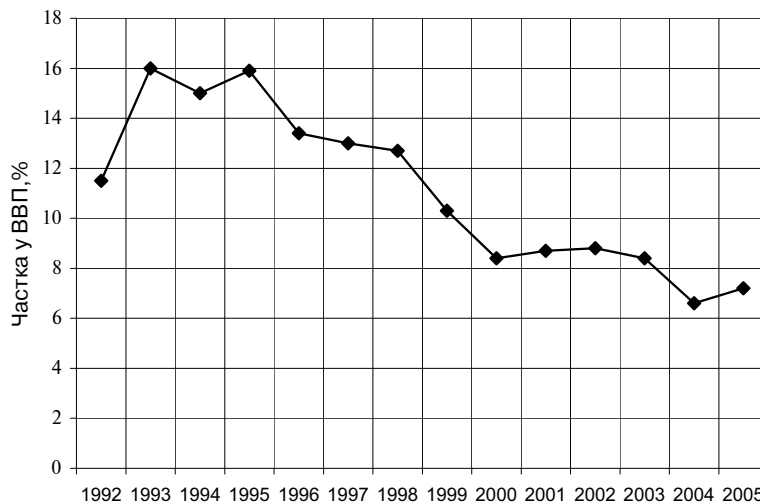


Рисунок. Динаміка частки місцевих бюджетів у ВВП

⁵ Кравченко В. І. Місцеві фінанси України. – К.: Знання, 1999. – С. 9.

⁶ Павлюк К. В. Бюджет і бюджетний процес в умовах транзитивної економіки України: монографія. – К.: НДФІ, 2006. – С. 255.

⁷ Павлюк К. В. Бюджет і бюджетний процес в умовах транзитивної економіки України: монографія. – К.: НДФІ, 2006. – С. 22.

Як свідчать дані рисунка, частка власних доходів місцевих бюджетів у ВВП має тенденцію до зниження. Отже, можна зробити висновок про гальмування процесів фінансової децентралізації.

Слід зазначити, що проблема поглиблення рівня фінансової децентралізації є актуальною не тільки для країн з перехідною економікою, а й для ряду розвинених країн, зокрема Великобританії⁸. При цьому головним шляхом вирішення цієї проблеми вважають реформування системи місцевого оподаткування.

Одним із головних принципів побудови системи місцевого оподаткування є визначення та законодавче встановлення прав органів місцевого самоврядування щодо запровадження та стягнення місцевих податків і зборів. Аналіз існуючих систем місцевого оподаткування дає можливість виокремити такі моделі залежно від компетенції органів місцевого самоврядування щодо запровадження та стягнення місцевих податків і зборів.

Першу умовно можна назвати “повна автономія”. Вона передбачає, що місцеві органи влади мають право на свій розсуд вводити податки та збори. Причому їх перелік законодавчо не закріплено. Перевага такої моделі полягає в тому, що місцеві органи влади можуть гнучко реагувати на соціально-економічні зміни і краще пристосовувати джерела своїх доходів до витрат. У чистому вигляді на практиці дана модель не використовується, оскільки їй притаманно кілька серйозних недоліків:

- 1) можливість оподаткування одних і тих же об’єктів;
- 2) небезпека виникнення регіональних відмінностей у рівні податків, а отже, небажаних переміщень виробничих факторів і міграції населення;
- 3) можливість появи великої кількості різних, не узгоджених між собою податків, що призводить до неможливості формування раціональної податкової системи (за таких умов одні види доходів можуть оподатковуватися високими податками, тоді як інші – зовсім “випадати” з оподаткування);
- 4) неможливість проведення єдиної економічної та фінансової політики.

Друга модель передбачає, що місцеві органи влади можуть запроваджувати податки і збори у відповідності з переліком, який визначається центральною владою. Можна виділити декілька різновидів цієї моделі:

- 1) у законодавчому порядку повністю регламентуються всі питання щодо стягнення місцевих податків і зборів;
- 2) у переліку вказується база оподаткування та граничні ставки, усе інше визначається місцевою владою;
- 3) у законодавчому порядку визначається лише перелік податків і зборів, які можуть встановлюватися місцевою владою. База оподаткування, ставки податків, термін сплати тощо визначаються органами місцевого самоврядування.

Надання місцевим органам влади права самостійно встановлювати ставки податків без обмеження їх верхнього рівня в деяких спеціалістів викликає заперечення. На їхнє переконання в цьому випадку платнику буде

⁸ D. Carswell. Paying for localism. – London: ASI (Research) ltd, 2004.

дуже важко орієнтуватися в існуючих ставках оподаткування в різних регіонах, що суттєво впливатиме на його діяльність, особливо в частині її податкового планування. Звичайно, це є недоліком такої системи. Але поряд з цим вона має і свої переваги. Про це, наприклад, переконливо свідчить досвід США, де окремі ставки податків для кожного рівня встановлені законодавством, а деякі визначаються самими муніципалітетами або штатами. Зокрема, це ставки податків на нерухомість, податку з продажу. Рівень даних податків суттєво позначається на діловій активності в місті, індивідуальному і діловому будівництві. Але при цьому “ринковий автомат” вирівнює ставки даних податків на різних територіях за умов стабільної економіки. І що дуже важливо, за умов нестабільної економіки (що характерно для України) та при виникненні спеціальних потреб місцеве самоуправління та уряди штатів можуть гнучко змінювати податкову політику. Тобто в цьому випадку місцеві податки можуть використовуватися місцевими органами влади як вагомий регулюючий інструмент.

За наявності законодавчо встановленого переліку центральною владою може регламентуватися обов’язковість введення місцевих податків та зборів у відповідності із затвердженим переліком. У такому разі можливі три варіанти:

- 1) усі податки і збори, відповідно до переліку, запроваджуються місцевими органами влади виключно на їх розсуд;
- 2) згідно з переліком всі податки та збори є обов’язковими для запровадження органами місцевого самоврядування;
- 3) податки і збори поділяються на обов’язкові та ті, що запроваджуються на розсуд органів місцевого самоврядування. Саме така модель є чинною в Україні.

Відповідно до третьої моделі центральна влада визначає перелік місцевих податків і зборів (обов’язкових чи необов’язкових для запровадження, або включаючи і ті, і інші), але при цьому місцеві органи влади мають право запроваджувати свої податки і збори, що відсутні у переліку.

Визначити яка з даних моделей є найефективнішою, на нашу думку, неможливо. Це пояснюється тим, що ефективність залежатиме передусім від країни, де вона використовується, від загального розвитку економіки, від її історичних традицій та національних особливостей. Багато в чому це залежить і від територіального устрою країни. Як правило, в унітарних країнах органи місцевого самоврядування мають мало прав щодо встановлення та стягнення місцевих податків і зборів. У федеративних країнах основне коло питань місцевого самоврядування перебуває в компетенції суб’єктів федерації. Види місцевих податків встановлюються органами влади штатів у США, кантонів — у Швейцарії, владними структурами провінції Квебек — у Канаді. Ставки місцевих податків у цих країнах встановлюють муніципалітети.

У деяких країнах застосовують інші моделі. Так, місцеві органи влади Норвегії та Бельгії мають право самостійно визначати місцеві податки і збори. Центральна влада обмежує лише їх граничні ставки. У Швеції перелік податків встановлюється парламентом, але їх ставки визначають муніципалітети.

В Україні компетенція органів місцевого самоврядування полягає у праві самостійно встановлювати і визначати порядок сплати місцевих по-

датків і зборів, відповідно до переліку і в межах законодавчо визначених граничних розмірів ставок. Також органи місцевого самоврядування можуть вводити пільгові податкові ставки, повністю скасовувати окремі місцеві податки і збори чи звільняти від їх сплати окремі категорії платників та надавати відстрочку зі сплати місцевих податків і зборів.

Згідно із Законом України “Про систему оподаткування” в редакції від 18.02.1997 № 77/97, з дванадцяти податків і зборів, які визначені як місцеві, шість є обов’язковими для встановлення сільськими, селищними та міськими радами за наявності об’єктів оподаткування чи умов, з якими пов’язане стягнення цих податків і зборів. Запровадження окремих видів місцевих податків і зборів (збір за видачу ордера на квартиру, збір з власників собак та збір за припаркування автотранспорту) суттєво не збільшує обсягів дохідної частини місцевих бюджетів, також контроль за правильністю нарахування та своєчасністю сплати займає досить багато часу у виконавчих та контрольних органів. Тому норма щодо обов’язковості введення певних місцевих податків і зборів, окрім їх неефективності, обмежує можливості органів місцевого самоврядування впливати на процес розвитку тих чи інших видів послуг населенню та спричиняє збільшення податкового тягаря.

Слід відмітити, що проблема визначення межі компетенції органів місцевого самоврядування знайшла своє відображення і в деяких міжнародних документах. Зокрема, у пункті 3 ст. 9 Європейської хартії місцевого самоврядування, ратифікованій Україною після вступу до Ради Європи, зазначено, що хоча б частина фінансових засобів органів місцевого самоврядування має надходити за рахунок місцевих податків чи зборів, ставки яких ці органи визначають у рамках закону⁹. Отже, хартія вказує: частина фінансових ресурсів формується за рахунок місцевих податків чи зборів, тобто тих податків і зборів, що встановлюються цими органами самостійно. Вона не встановлює обсягу цієї частки, враховуючи різні умови кожної країни. Крім того, згідно з цим пунктом, органи місцевого самоврядування мають право в межах закону самостійно визначати ставки місцевих податків і зборів.

У пояснювальному коментарі до хартії стосовно цього пункту зазначається: здійснення політичного вибору між послугами, що надаються, і витратами на них, які сплачує місцевий платник податків чи користувач, є найголовнішим обов’язком місцевих виборних представників. Вважається загальноприйнятим, що повноваження місцевої влади стягувати податки встановлюються законами центральних або регіональних органів влади. Але вони не повинні перешкоджати ефективному функціонуванню місцевої фінансової системи.

Хартія констатує: “Як правило, місцеві органи влади мають право на свій розсуд встановлювати податки чи збори, але ж таке право багато в чому регламентується державним законодавством”¹⁰.

⁹ Принципи Європейської хартії місцевого самоврядування: Навч. посіб. / М. Пітцик, В. Кравченко, Є. Менько та ін. – К., 2000. – 136 с.

¹⁰ Там само (п. 9).

Наступним міжнародним документом, де висвітлена ця проблема, є Всесвітня декларація місцевого самоврядування, яка була ухвалена у вересні 1985 р. Всесвітньою асоціацією місцевого самоврядування та Інтернаціональною спілкою місцевих влад (ІСМВ). Стаття 8 Декларації “Кошти місцевих органів влади” окреслює основні засади побудови фінансів місцевих органів влади і складається з 7 пунктів. У пункті 3 зазначається: “Розумна частина фінансових ресурсів має надходити від місцевих податків, платежів і зборів, рівень яких ці органи зобов’язані встановлювати самі.”¹¹ Тобто, по суті, дане положення повторює положення попереднього документа.

Таким чином, міжнародні принципи місцевих фінансів декларують необхідність запровадження місцевих податків і зборів.

Реформування системи місцевого оподаткування в Україні вимагає визначити, яка з наведених моделей оподаткування є найефективнішою для використання в сучасних умовах. Найбільше суперечок тут викликає питання про право місцевих органів влади запроваджувати на свій розсуд місцеві податки і збори. З приводу цього існує багато думок та публікацій. Деякі автори вважають за доцільне надати місцевим органам влади таке право, інші виступають проти цього. Так, на думку О. П. Кириленко: “Система місцевих фінансів не може бути незалежною, якщо органи місцевого самоврядування не будуть мати податкової автономії, якщо з усієї сукупності об’єктів оподаткування не виділятимуть окремі об’єкти для місцевого оподаткування”¹². Вона пропонує надати право органам місцевого самоврядування запроваджувати власні податки і збори та самостійно встановлювати ставки оподаткування (при контролі загальнодержавних органів за загальним рівнем оподаткування). При цьому, на погляд автора, проблема надання такого права зводиться до відповіді на питання: чи довіряє держава місцевій владі.

Існує багато аргументів на користь надання органам місцевого самоврядування права запроваджувати на свій розсуд податки і збори. Серед них, зокрема, такі:

- 1) місцеві органи влади краще обізнані з економічним становищем свого регіону, тому вони можуть вибрати найбільш ефективні податки і збори;
- 2) органи місцевого самоврядування будуть зацікавлені в ефективності таких податків і зборів;
- 3) за допомогою вказаних податків органи місцевого самоврядування можуть регулювати соціально-економічне становище регіону, створювати сприятливий інвестиційний клімат тощо;
- 4) зазначене право збільшуватиме рівень фінансової автономії місцевих органів влади.

¹¹ Всесвітня декларація місцевого самоврядування // Місцеве та регіональне самоврядування України. – 1994. – Вип. 1–2 (6–7). – С. 65–69.

¹² Кириленко О. П. Фінансова незалежність органів місцевого самоврядування // Фінанси України. – 2001. – №1. – С. 39.

Противники надання права місцевим органам влади вводити податки і збори акцентують свою увагу на тому, що це може призвести до таких наслідків:

- 1) збільшення податкового тиску на платників;
- 2) неконтрольоване зростання кількості податків і зборів;
- 3) зменшення зацікавленості місцевих органів влади у стягненні загальнодержавних податків і зборів.

В Україні, на нашу думку, доцільно використовувати модель оподаткування, за якої поряд із законодавчо визначеним переліком місцеві органи влади матимуть право на свій розсуд вводити податки і збори. Але одночасно із наданням органам місцевого самоврядування такого права потрібно у законодавчому порядку передбачити вимоги до цих податків і зборів та механізм їх запровадження.

З метою введення місцевих податків і зборів, що запроваджуються поза законодавчо встановленим переліком, необхідно передбачити:

- 1) набуття їхньої чинності мінімум через шість місяців з моменту ухвалення відповідного рішення;
- 2) усунення дублювання існуючих загальнодержавних податків;
- 3) цільове призначення даних податків;
- 4) відповідність, по можливості, вигоді, яку мають жителі від послуг, що надаються органами місцевого самоврядування;

Для запобігання неконтрольованому зростанню кількості місцевих податків і зборів та збільшенню податкового тиску на платників у законодавчому порядку слід передбачити показник рівня податкового навантаження. Він може, наприклад, визначатися у відсотках до прибутку, що підлягає оподаткуванню податком на прибуток.

Окрім цього, потрібно запровадити обов'язкову реєстрацію таких податків і зборів у центральних органах влади, наприклад, у Міністерстві фінансів України. Також доцільно ввести норму, згідно з якою місцеві органи влади мають право вводити свої податки і збори тільки в тому випадку, коли запроваджено всі податки і збори, визначені встановленим переліком, за наявності об'єктів оподаткування або умов, з якими пов'язано запровадження цих податків і зборів. Але в цьому випадку законодавчо встановлений перелік повинен містити податки і збори, використання яких матиме найбільшу ефективність. На нашу думку, цього можна досягти лише за умови відповідності податків загальноприйнятим принципам запровадження. Головним тут повинен бути принцип економічної ефективності, згідно з яким надходження від податку мають перевищувати витрати на його стягнення.

Отже, в Україні необхідно створити модель місцевого оподаткування, за якої існуватиме законодавчо визначений перелік місцевих податків і зборів, поряд з яким органи місцевого самоврядування матимуть право вводити місцеві податки і збори на свій розсуд понад встановлений перелік.