

УДК 336.22:352

Письменний В. В.

Тернопільський національний економічний університет

ОСОБЛИВОСТІ ВПРОВАДЖЕННЯ «ВЛАСНИХ» ПОДАТКІВ І ЗБОРІВ ЗА ІНІЦІАТИВИ МІСЦЕВОЇ ВЛАДИ

Обґрунтовано необхідність впровадження «власних» податків і зборів, які мають стати основою парадигми формування доходів місцевих бюджетів. Вироблено критерії, які їм відповідають в частині вузької та унікальної бази оподаткування, оподаткування об'єктів, прив'язаних до певної місцевості, забезпечення малого розходження податкового навантаження на різних територіях, уникнення високих витрат на податкове адміністрування. Запропоновано переформатувати стару фіскальну ідеологію на основі позитивно-емоційного ставлення до процесу «власного» оподаткування.

Ключові слова: доходи місцевих бюджетів, місцеве оподаткування, «власні» податки та збори.

Постановка проблеми. З усього переліку податкових джерел, звідки місцева влада черпає необхідні їй фінансові ресурси для виконання функцій і завдань, найбільш ефективно це робити через призму місцевого оподаткування. Для цього вона володіє широким спектром повноважень, які зводяться до можливості самостійно впроваджувати, визначати порядок обчислення та механізм сплати місцевих податків і зборів. В умовах деконцентрації державної влади право податкової ініціативи має бути технічно розширене й пов'язуватися з відповідальністю у сфері прийняття рішень щодо надання суспільних благ і послуг. Найліпше, коли впровадження податкових платежів та їх витрачання будуть відділені від центру.

Причиною широких податкових повноважень органів влади на місцях є намагання врахувати особливості економічного та соціального розвитку територій, що в централізованій системі державного управління є непростим завданням. Надання їм більшої компетенції та відповідальності у сфері формування податкових надходжень має заперечливі аргументи через те, що впровадження додатково до закріплених на законодавчому рівні так званих «власних» податків і зборів може створити передумови до податкового сепаратизму. Побоювання матимуть місце з огляду на нерозвиненість політичних інститутів і небажання змінювати парадигму формування доходів місцевих бюджетів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Серед вітчизняних бібліографічних джерел, у яких вивчалися питання місцевого оподаткування, необхідно виділити публікації В.Л. Андрущенка, З.С. Варналія, В.В. Зайчикової, О.П. Кириленко, В.І. Кравченка, А.І. Крисоватого, В.М. Мельника, Л.Л. Тарангул та ін. Їхні наукові доробки мають глибокий, проте неспеціалізований характер, у них майже не знаходить відображення питання ролі «власного» оподаткування у фінансовому забезпеченні місцевого самоврядування. Поза увагою залишаються проблеми тих платежів, які в державах із розвинутою ринковою економікою і демократичними орієнтирами розвитку є основою фіска на місцевому рівні.

Мета статті полягає в обґрунтуванні критеріїв впровадження «власних» податків і зборів та виробленні на їх основі нової парадигми формування доходів місцевих бюджетів.

Виклад основного матеріалу дослідження. «Власні» податкові платежі зоналіпше підходять, аби стати основою системи місцевого оподаткування, вони, як і місцеві податки та збори, враховують такі критерії. По-перше, витрати органів фіскальної служби на податкове адміністрування повинні бути якомога меншими, а їх стягнення – не впливати на заощадження платників податків.

По-друге, порядок обчислення та механізм сплати не мають зачіпати соціальну поведінку населення, переміщення бази оподаткування до інших територій. По-третє, для формування відповідності між обсягом надходжень і видатками місцевих бюджетів на забезпечення суспільного добробуту органи влади повинні відповідно корегувати елементи оподаткування.

Ці платежі є специфічною формою відносин, і якщо на початковому етапі (поряд із місцевими податками та зборами) можуть розглядатися як факультативне джерело бюджетних доходів, то згодом – їх замінити. Відповідно до інших переконань вони справляються за будь-які надані блага або дії органів влади, які можуть бути інтерпретовані як «плата за послуги». До особливостей необхідно віднести зв'язок із місцевістю та здатність бути технічно використаними в територіальному масштабі [1, с. 79]. В ідеальному варіанті ними є платежі, які впроваджуються за ініціативою представницьких органів місцевого самоврядування, ці ж органи визначають їхні елементи та здійснюють адміністрування.

Подані на рис. 1 критерії впровадження «власних» податкових платежів певною мірою нагадують вимоги до місцевих податків і зборів, апробовані у вітчизняній практиці й чим визначили нинішній стан місцевого оподаткування. Ними вдалося частково позбутися в Україні від неефективних податкових платежів, витрати на адміністрування яких перевищували надходження до місцевих бюджетів, сформувати гнучку систему податкових ставок, прив'язану до мінімальної заробітної плати, забезпечити більш-менш рівномірний розподіл податкового навантаження, зокрема щодо оподаткування немобільної бази оподаткування. Але для того щоб система місцевого оподаткування набула змін, її двадцять років ескортували спроби та помилки.

Дивним видавалося утримання в переліку місцевих податків і зборів таких платежів, як збір з осіб, які беруть участь у грі на тоталізаторі на іподромі (у 2007 р. надходження становили 0,01 млн. грн., у 2009 р. – 0,0003 млн. грн.), збір за участь у бігах на іподромі (з 2007 р. не надходив узагалі), збір за виграш на бігах на іподромі (у 2007 р. – 0,0003 млн. грн.). Брак розвинутої мережі іподромів призвів до того, що витрати на податкове адміністрування перевищували їх надходження. Те ж саме стосувалося зборів за видачу ордеру на квартиру, за право проведення кіно- і телезйомок, за право на проведення місцевих аукціонів, конкурсного розпродажу та лотерей, але проблеми були в елементах оподаткування.

Зокрема, всі податкові платежі прив'язувалися до неоподаткованого мінімуму доходів грома-

дьян, який упродовж функціонування старої системи місцевого оподаткування дорівнював 17 грн. (причому податкові ставки могли становити тільки частину або якийсь відсоток від цієї суми). Сформувавши в Україні гнучку систему податкових ставок, прив'язану до мінімальної заробітної плати, вдалося не одразу після прийняття Податкового кодексу, вони ще не один рік «притиралися» з порядком обчислення та механізмом сплати. Цей крок був економічно виправданий і його можна було застосувати до нині скасованих місцевих податків та зборів, які добре гармоніювали через оподаткування нерухомої бази оподаткування.

«Власні» податкові платежі мають стати основою парадигми формування доходів місцевих бюджетів. Якщо відійти від спірного питання лобювання політичних рішень, вони комбінуються з демократичними відносинами, за яких органи влади на місцях самостійно, зважаючи на природно-кліматичні, географічні, соціально-демографічні, економічні й інші чинники, зможуть запроваджувати податки та визначати елементи оподаткування. Критерієм має стати вузька та унікальна база оподаткування як фізичний, вартісний або інший характерний вираз об'єкта оподаткування, до якого застосовуються податкові ставки і який використовується для визначення податкових зобов'язань (рис. 1).

У цьому сенсі місцеві ради можуть оподатковувати збір ягід і грибів у лісах місцевого значення, видобуток мешканцями корисних копалин, призначених для власного використання, заняття торгівлею за межами ринків, використання місцевої символіки в комерційних цілях тощо. Але найбільш ефективним буде оподаткування об'єктів, які мають прив'язку до певної місцевості (придатними для цього мали би бути податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, і плата за землю). Для цього органи влади мають розробити положення, які обґрунтували б економічну необхідність того чи іншого платежу та результати запровадження, визначили основні елементи оподаткування, порядок обчислення й механізм сплати.

Ще одним критерієм для «власних» податків і зборів є встановлення гнучких податкових ставок, прив'язаних до мінімальної заробітної плати (рис. 1). Це означає, що законодавчо визначена величина податкових нарахувань на одиницю вимірювання податкової бази з часом буде змінюватися. Звичайно, це матиме негативний вплив на економічну діяльність платників податків, які називатимуть такі податкові ставки неприпустимими та доведуть, що ця ініціатива створює деструктив в організації податкових відносин на місцях. За допомогою гнучких податкових ставок органи влади зможуть швидко й ефективно змінювати пріоритети своєї фінансової політики, привертати її до кон'юнктури.

Хоча побутує інша думка: краще запровадити елементи конкуренції з надання суспільних благ і послуг, аніж здійснювати регулювання податкових ставок [2, с. 21]. Тут неважливі кількість податків, розміри податкових ставок і можливість

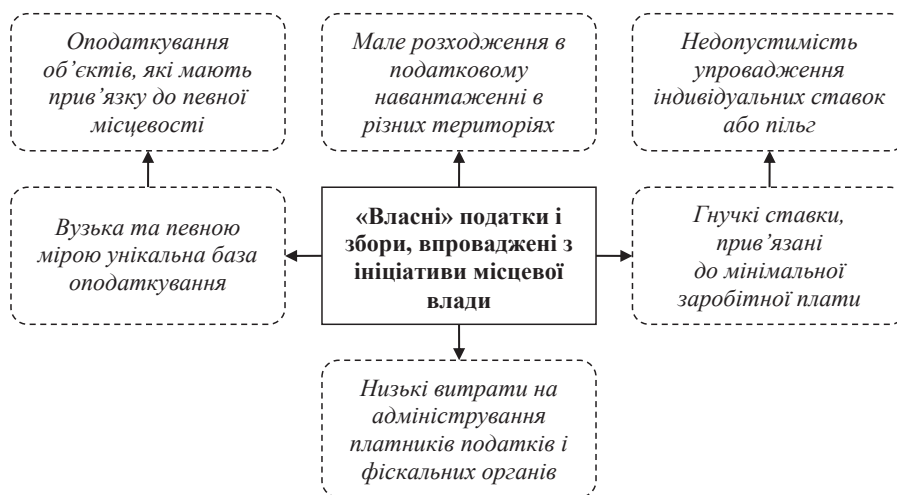


Рис. 1. Критерії запровадження «власних» податків і зборів з ініціативи місцевої влади

використання податкових пільг. Податкові платежі розглядаються тою частиною багатства, яку громадяни віддають для задоволення колективних потреб і можуть бути забезпечені тільки шляхом оподаткування. Насправді, ми не погоджуємося з таким твердженням хоча б тому, що зіставлення суспільних благ і послуг з їх оплатою буде ідеалізованим. Територіям із високим податковим навантаженням важко конкурувати з тими, котрі за рахунок низьких ставок податків приваблюють інвесторів, ресурси та капітал.

Навіть якщо податкові ставки не будуть гнучкими, місцевим радам має заборонятися застосовувати індивідуальні податкові ставки, як і пільги зі сплати «власних» податкових платежів (рис. 1). Ця вимога повинна не допустити надмірний вплив «людського чинника» в роботі місцевої влади, що часто трапляється. Зокрема, у нинішньому податку на прибуток підприємств комунальної власності місцева влада оподатковує прибуток за нульовою ставкою, аргументуючи це підтриманням комунального сектору економіки. Для всього спектру «власних» податків і зборів коло платників податків, до яких можуть застосовуватися індивідуальні податкові ставки, розшириться з числа «своїх» підприємств.

Мале розходження в загальному обсязі податкового навантаження в різних територіях – критерій, який дає змогу уникнути міграції платників податків (рис. 1). Але він не стосується оподаткування нерухомої бази оподаткування, не схильної до міжтериторіального переміщення (тут можна провести деяку аналогію з податком на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, та платою за землю). Натомість високі податкові ставки в одних місцях можуть призвести до закриття бізнесу або його переведення до інших. В умовах поганої економічної кон'юнктури запровадження додаткових податкових платежів буде виправдане, коли місцевій владі потрібно терміново сформувати достатню ресурсну базу для виконання функцій і завдань.

Все-таки головна вимога до «власних» податків і зборів – можливість місцевої влади самостійно, з огляду на природно-кліматичні, географічні, соціально-демографічні, економічні й інші чинники, запроваджувати податки та визначати елементи оподаткування (табл. 1). Тут для них відкривається повна свобода дій. В умовах демо-

кратії держава повинна підтримати їх у розвитку права податкової ініціативи, не боячись роздмухування податкового сепаратизму, а крапки над «і» поставлять самі громадяни-виборці. У разі високого податкового навантаження вони або покинуть територіальну громаду, або залишаться в ній, коли отримують рівноцінні суспільні блага та послуги за сплачені податки.

Ця рівноцінність є лише символічною, практично досягнути її неможливо й не потрібно. Податки необхідно розглядати як загальні складники процесу обміну «послуги – оплата» між органами влади на місцях, з одного боку, й отримувачами суспільних благ і послуг, тобто пересічними платниками податків, – з іншого. Вони є покладеним на населення обов'язком вносити в бюджет грошові внески без прямого обміну на певні блага й послуги, але гарантованою умовою бути забезпеченими благами і послугами суспільного характеру, котрі споживаються або використовуються колективно, а не як порядок індивідуального присвоєння [3, с. 14]. Але приймаючи рішення щодо їх запровадження, органи влади прагнуть задовольнити свої інтереси.

Як у кожному окремому випадку переконати сплачувати додаткові податкові платежі? Платники податків не сприймають базові принципи оподаткування в парадигмі «податки – основа суспільного добробуту». Більшість із них не розуміє, для чого їх примушують це робити, позбавляючи частини зароблених коштів, впливаючи на майно або змінюючи споживання товарів і послуг. В Україні ухилення від оподаткування практично не впливає на ділову репутацію, а кількість покарань за податкові злочини є надто малою. На жаль, суспільство побічно підтримує тих, хто

не сплачує встановлені законом податки. Саме у цьому контексті питання формування податкової культури є винятково актуальними.

«Власні» податки та збори можна ефективно сформувати за рахунок оподаткування збору ягід і грибів у лісах місцевого значення, видобутку корисних копалин, призначених для власного використання, заняття торгівлею за межами ринків, використання місцевої символіки в комерційних цілях тощо. Одним із таких платежів може стати збір за упорядкування території, який справлятиметься власниками магазинів, аптек і перукарень (табл. 1). При цьому вони матимуть вибір: заплатити двірнику заробітну плату на рівні мінімального розміру або сплатити збір, наприклад, у розрахунок 10% мінімальної заробітної плати. В іншому разі прийдеться заплатити штраф за недотримання чистоти на прилеглої території.

Впроваджувати ці платежі можна за розміщення реклами з власників білбордів і сітілайтів (сума платежу закладатиметься у ціну оренди й залежатиме від розміщення об'єкта реклами: у центральній частині міста або «спальних» районах за ставками 3–20% мінімальної заробітної плати), за проведення розважальних заходів, що буде враховано у цінах на квитки на концерти або спектаклі артистів, котрі приїжджають на гастролі в населений пункт (його справляння не має призвести до суттєвого скорочення кількості відвідувачів культурно-масових заходів, адже сума платежу не буде перевищувати 5% вартості квитка). Цей перелік можна продовжувати, враховуючи різні чинники.

«Ідеальних» податків немає, тому до цього дня податкова творчість не припиняється. Вони намагаються створити за своєю подобою таку

Таблиця 1

Види «власних» податків і зборів, їх елементи оподаткування з огляду на природно-кліматичні, географічні, соціально-демографічні, економічні та інші чинники

Податкові платежі	Причини впровадження	Об'єкт оподаткування	Платники
Збір за збирання біологічних ресурсів лісового фонду	Наявність обмежених біологічних ресурсів на певній території	Біологічні ресурси лісового фонду (ягоди, гриби тощо)	Фізичні особи, які здійснюють збирання ягід і грибів у лісах місцевого значення
Збір за видобування корисних копалин, призначених для власного використання	Наявність обмежених природних ресурсів на певній території	Викопні корисні копалини (вугілля, торф, глина, пісок, гравій, вапняк тощо)	Фізичні особи, які здійснюють видобування корисних копалин
Збір за зайняття території населеного пункту	Використання фізичними особами – суб'єктами малого бізнесу і юридичними особами території та ресурсів населеного пункту	Площа території населеного пункту, зайнятої піском, глиною, щебенем, органічними добривами, вугіллям, дровами тощо	Фізичні та юридичні особи, які для власних потреб або у своїй діяльності використовують територію населеного пункту
Збір за використання місцевої символіки в комерційних цілях	Використання місцевої символіки з метою отримання прибутку	Дохід, отриманий від продажу товарів із використанням місцевої символіки без ПДВ	Фізичні особи – суб'єкти малого бізнесу та юридичні особи, які використовують місцеву символіку в комерційних цілях
Податок на заняття торгівлею за межами ринків	Недотримання встановлених правил торгівлі у населеному пункті	Площа місць для заняття торгівлею	Фізичні та юридичні особи, які здійснюють торгівлю за межами ринків
Збір за розміщення зовнішньої реклами	Отримання прибутку за рахунок конкурентних переваг	Площа рекламних щитів, зайнятих рекламою	Фізичні особи – суб'єкти малого бізнесу та юридичні особи – власники рекламних щитів
Податок на незаслужений приріст вартості нерухомості	Збільшення вартості нерухомості, що не залежить від зусиль власника	Різниця у вартості нерухомості на час придбання і продажу	Фізичні та юридичні особи – власники нерухомості
Збір за проведення гастрольних заходів	Отримання надмірного прибутку	Вартість квитка на концерти або спектаклі артистів, які приїжджають на гастролі в населений пункт	Фізичні особи, які відвідують розважальні заходи
Збір за впорядкування території	Контроль над дотриманням чистоти території, прилеглої до торговельних та інших закладів	Площа території, прилеглої до торговельних та інших закладів	Фізичні особи – суб'єкти малого бізнесу та юридичні особи

архітектуру податкових відносин, яка давала б змогу мобілізувати до бюджету обсяг коштів, достатній для фінансування суспільних благ і послуг, не пригнічуючи розвиток економіки. До того ж упровадження «власних» податків і зборів з ініціативи місцевої влади буде викликом для платників податків, піднімаючи питання ухилення й уникнення від оподаткування. Однією з причин податкової злочинності є етично-психологічний стан, що характеризується заперечливим ставленням до податкової системи, а разом із цим правовий нігілізм породжує недотримання законодавства, яке регламентує податкові відносини.

Рівень податкової культури українців має зростати, зрештою, від нього залежить функціонування «власних» податкових платежів. Особливо гостро це питання стоїть сьогодні, коли система місцевого оподаткування не відповідає реальним потребам суспільства, має деструктивний характер, державний і приватний сектори економіки не здатні забезпечити достатні та стабільні податкові надходження. Завдання всіх інститутів влади повинні полягати в організації такого механізму податкових відносин на місцях, за якого кожен громадянин, сплачуючи податки, відчував би рух коштів через усі ланки бюджетної системи, а «власні» податки і збори мають зайняти в ньому особливе місце.

Висновки. Для системи доходів місцевих бюджетів України «власні» податкові платежі не є чимось новим на кшталт «винаходу велосипедного колеса». Підходи до їх формування були запозичені з принципів функціонування інституту місцевих податків і зборів, самооподаткування та цільових фондів, утворених місцевими радами. Вони є симбіозом, природним етапом еволюції ресурсної бази органів влади на місцях

та вершиною розвитку демократичних перетворень. Для впровадження цих платежів потрібні лише політична воля, уникнення дискусії в законодавстві та єдиний підхід, що базується на чітких вироблених критеріях.

Ці критерії мають стосуватися вузької й унікальної бази оподаткування (тут важливо, щоб елементи оподаткування «власних» податків і зборів не дублювали нині чинних податкових платежів); оподаткування об'єктів, прив'язаних до певної місцевості (за прикладом широкого спектра податків у підсистемі оподаткування нерухомості); забезпечення малого розходження податкового навантаження в різних територіях (щоб податкова конкуренція не вплинула на переміщення податників податків, як і щодо критерію застосування гнучких податкових ставок та недопущення впровадження індивідуальних податкових ставок і пільг); уникнення високих витрат на податкове адміністрування (надходження податків повинне бути більшим за витрати на їх справляння).

Фіскальна функція місцевого оподаткування досі залишається основною та спрямована на збільшення дохідної частини бюджетів за будь-яких причин і без компромісів. Наслідком цього стало те, що платники податків не відчують довіру до системи мобілізації та розподілу бюджетних коштів. Високі податки впливають на економічну поведінку громадян, змінюють їхні морально-етичні норми й ідеали, змушують пристосовуватися до жорстких умов фіскалу. Необхідно переформатувати стару фіскальну ідеологію на основі принципів сумління, свідомості й обов'язку, а побудова нового образу відносин між державою та суспільством повинна базуватися на позитивно-емоційному ставленні до процесу «власного» оподаткування.

Список використаних джерел:

1. Сиринов М.А. Местные финансы. Москва: Гос. изд-во, 1926. 216 с.
2. Холматов М., Борунова Л. Особенности системы местных налогов и сборов: международный опыт, существующая практика и возможности ее адаптации для Республики Таджикистан. Душанбе, 2014. 43 с.
3. Андрущенко В.Л., Варналій З.С., Прокопенко І.А., Тучак Т.В. Податкові системи зарубіжних держав: навч. посіб. Київ: Кондор-Видавництво, 2012. 222 с.

Письменный В. В.

Тернопольский национальный экономический университет

ОСОБЕННОСТИ ВВЕДЕНИЯ «СОБСТВЕННЫХ» НАЛОГОВ И СБОРОВ ПО ИНИЦИАТИВЕ МЕСТНЫХ ВЛАСТЕЙ

Резюме

Обоснована необходимость введения «собственных» налогов и сборов, которые должны стать основой парадигмы формирования доходов местных бюджетов. Выработаны критерии, которые им соответствуют в части узкой и уникальной налоговой базы, налогообложения объектов, привязанных к определенной местности, обеспечения малого различия налоговой нагрузки на различных территориях, избегания высоких затрат на налоговое администрирование. Предложено переформатировать старую фискальную идеологию на основе позитивно-эмоционального отношения к процессу «собственного» налогообложения.

Ключевые слова: доходы местных бюджетов, местное налогообложение, «собственные» налоги и сборы.

Pysmennyi V. V.

Ternopil National Economic University

FEATURES OF INTRODUCTION OF “OWN” TAXES AND FEES FROM THE LOCAL AUTHORITY INITIATIVES

Summary

The necessity of introducing “own” taxes and fees, which should become the basis of the paradigm of local budgets revenues, is substantiated. The criteria of it introducing should apply the narrow and unique tax base, the taxation of objects tied to a certain territory, the provision of a small difference in tax burden in different territories and the avoidance of high costs for tax administration. It is proposed to reformat the old fiscal ideology on the basis of a positive-emotional attitude to the process of “own” taxation.

Keywords: local budget revenues, local taxation, “own” taxes and fees.