

Острович Сергій Ернестович,
здобувач Київського міжнародного університету

Місцеві податки і збори як фінансова основа місцевого самоврядування (вітчизняний і зарубіжний досвід)

Статтю присвячено окремим питанням місцевих податків і зборів. Розглядається зарубіжний досвід організації місцевого оподаткування. Досліджується сучасний стан правового регулювання місцевих податків і зборів в Україні.

Ключові слова: податки, збори, місцеве оподаткування, бюджет.

Доходна частина місцевих бюджетів формується за рахунок джерел фінансових ресурсів. Світова практика свідчить, що певна частина у фінансовій основі місцевого самоврядування обов'язково відводиться місцевим податкам і зборам. Зрозуміло, що в умовах різкого скорочення обсягів централізованого фінансування гостро постає питання наповнення доходної частини місцевих бюджетів. Найбільш оптимальним рішенням цієї проблеми, як вказує Ю.В. Скакун, є розширення кола повноважень місцевої влади та реформування системи місцевого оподаткування. Саме прагнення досягти цієї мети привело до того, що на протязі останніх років неодноразово робилися спроби змінити нормативну базу, яка регламентує місцеве оподаткування [1, с. 205].

Питання місцевого оподаткування вже висвітлювалися у працях В. М. Кофлана, В. І. Кравченка, П. В. Мельника, О. А. Музики-Стефанчук, Ю. В. Скакуна та інших вчених-юристів і економістів. Проте триваючі в Україні бюджетна і податкова реформа вимагають постійного звернення до позитивного досвіду зарубіжних держав з метою його адаптування та використання.

У формуванні доходної частини місцевих бюджетів особливе значення мають місцеві податки і збори, які належать до власних доходів, що не враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів. Для України частка цих доходів у загальному обсязі доходів місцевих бюджетів є не такою вже й значною. Характерними є слабкість доходної бази місцевих бюджетів, а також наявність суттєвих проблем внаслідок недосконалості законодавства у сфері місцевого оподаткування. Система місцевих податків і зборів, будучи складовою частиною податкової системи України, має оцінюватися як самостійне джерело доходів місцевих бюджетів [2, с. 163].

Місцеві податки і збори мають низку загальних ознак, а саме: 1) використання надходжень від цих платежів для фінансування місцевих потреб у межах території, підвідомчої відповідним органам місцевого самовряду-

вання; 2) зарахування їх до місцевих бюджетів; 3) віднесення організації, запровадження та стягування цих платежів до компетенції органів місцевого самоврядування та податкових органів; 4) збір і використання платежів як складової частини доходів місцевих бюджетів перебуває також під контролем органів місцевого самоврядування; 5) наявність у органів місцевого самоврядування ширшої компетенції у правовому регулюванні місцевих податків і зборів порівняно з податковими платежами інших рівнів [3, с. 372].

Нині існують суттєві недоліки в адмініструванні місцевих податків і зборів, зокрема такі: відсутність ефективного правового поля, що відповідає б сучасним умовам господарювання (йдеться про досі не прийнятий Закон України «Про місцеві податки і збори»); незацікавленість місцевої влади у додатковому залученні коштів від справляння місцевих податків і зборів; насамперед це пов'язано з особливостями визначення обсягів надання міжбюджетних трансфертів; другорядність місцевих податків і зборів порівняно із загальнодержавними; відсутність екологічного оподаткування, податку на нерухомість як суто місцевого податку; нерозвиненість самооподаткування як альтернативної форми надходжень до місцевих бюджетів, що пов'язано з непоінформованістю та недовірою населення до цього виду фінансування разових цільових заходів соціально-побутового характеру [2, с. 165].

Взагалі, процес створення правової бази для регулювання відносин у сфері місцевих податків і зборів в Україні триває вже майже двадцять років. Реально цей процес розпочався із прийняттям Закону «Про систему оподаткування» у 1991 р., а у травні 1993 р. — Декрету Кабінету Міністрів України «Про місцеві податки і збори». Чимало дискусій викликав Указ Президента України від 25 травня 1999 р. «Про місцеві податки і збори», який було відхилено постановою Верховної Ради України (Постанова Верховної Ради України «Про проект Закону України про місцеві податки і збори» від 17 червня 1999 р. № 754-XIV).

Далі почався тривалий етап розроблення спеціального закону. Важливою подією стало розпорядження Кабінету Міністрів України від 19 лютого 2007 р. № 56-р, яким була схвалена Концепція реформування податкової системи. Положення Концепції детально розглядалися вченими, практиками, аналізувалися на предмет доцільності запровадження ти чи інших податків і зборів. Проте всі ці дискусії привели не до реформування системи місцевих податків і зборів, а до схвалення Стратегії реформування податкової системи (розпорядження Кабінету Міністрів України від 23 грудня 2009 р. № 1612-р). У 2008 р. Верховна Рада України у першому читанні прийняла проект закону «Про місцеві податки і збори» (реєстраційний номер № 3235 від 22 грудня 2008 р.). 19 травня 2009 р. цей проект розглядався у другому читанні і його направлено на доопрацювання та повторний розгляд у другому читанні. Можливо, цей законопроект

став поштовхом до прийняття Стратегії. Проте дії нормотворців є непослідовними. Спочатку приймається Концепція, розрахована на багато років, і ще до закінчення строку на «півдороги» вона вже втрачає чинність і починає спочатку діяти вже нова Стратегія. Такими темпами і діями порушуються принципи оподаткування, як-то стабільність та інші. До того ж незрозуміло, задля чого кошти витрачаються на впровадження у життя певних планів, щоб до їх реалізації все починити знову.

Аналіз теоретичних розробок з даної тематики дає змогу зробити висновок про те, що проведені дослідження з вироблення концептуальних підходів до реформування податкової системи України підтверджують необхідність посилення ролі місцевих податків і зборів у формуванні доходної частини місцевих бюджетів [5, с. 111].

Основним завданням місцевих податків є створення стабільних доходних джерел місцевих бюджетів, які в повному обсязі надходять в розпорядження відповідних територій. Врахування зарубіжного досвіду при формуванні власної правової бази, яка регулює бюджетні відносини на місцевому рівні в Україні, є не просто корисним, але й необхідним [6, с. 121].

Частина вчених вважає, що найреальнішим джерелом фінансового забезпечення на сьогодні є введення процентних відрахувань від фіскально значимих податків, зокрема податку на прибуток підприємств. Зменшене в такий спосіб навантаження на трансферти має сприяти відновленню властивої їм функції міжбюджетного вирівнювання і виведення їх за межі доходного потенціалу місцевих бюджетів, що фактично можна спостерігати нині [7, с. 71].

Ґрунтуючись на досвіді зарубіжних країн, С. В. Мірчук пропонує виділити такі напрями реформування інституту місцевих податків і зборів в Україні [2, с. 165–166; 8, с. 32–34]: збільшення впливу органів місцевого самоврядування на наповнення місцевих бюджетів шляхом надання самостійних прав у місцевому оподаткуванні (на жаль, ніхто ніколи не уточнює, як саме має надаватися така «самостійність», які її межі. — С. О.); розвиток інституту місцевих податків і зборів у напрямі, який відображатиме політику органів місцевого самоврядування в галузі зайнятості, соціального захисту населення, охорони навколишнього природного середовища (щороку в ЗМІ наголошується на тому, що в державі бюджети є соціальними, але реально навіть збільшення видатків не означає соціально спрямованість бюджету. — С. О.); розширення переліку місцевих податків і зборів за рахунок запровадження: а) зборів із цільовим використанням одержаних коштів (наприклад, зборів на прибирання та освітлення вулиць, за збирання сміття, впорядкування парків, зон відпочинку); б) податків на цінні папери (на емісію акцій та облігацій), біржові операції, грошові капітали, приріст капіталу — це є значною базою оподаткування, що забезпечить стабільні надходження до місцевих бюджетів, які можна буде спрямувати на підтримку малого підприємництва на місцевому рівні;

в) податку з осіб, які володіють двома квартирами (надходження від цього податку можна буде спрямувати на надання пільгових кредитів на житло для молоді або на ремонт застарілого житлового фонду); г) податку на право розміщення офісів у центральній частині міста, що стане своєрідною платою за вигідні умови розташування суб'єкта господарювання, які дають можливість отримувати додаткові доходи; г) місцевих акцизів (наприклад на тютюнові та алкогольні вироби); д) додаткових місцевих податків на доходи громадян (що стане важелем перерозподілу доходів між різними верствами населення на місцевому рівні); е) потрібно ввести в дію податок на нерухомість як місцевий податок шляхом внесення відповідних змін до Закону України «Про систему оподаткування» та низки інших нормативно-правових документів — це дасть змогу збільшити роль місцевих податків у наповнюваності місцевих бюджетів, при цьому частка місцевих податків у дохідній частині бюджету зросте до 50 %; запровадження дієвого контролю за сплатою місцевих податків і зборів, їх правильним обчисленням та своєчасним нарахуванням шляхом закріплення функції з здійснення цього за відповідними контролюючими органами. На нашу думку, надто велике збільшення кількості місцевих податків і зборів не піде на користь територіальним громадам, оскільки, як свідчить податкова практика, значне податкове навантаження з часом призводить до переходу потенційних платників податків «у тінь» і, відповідно, бюджет не дотримує колосальні кошти.

Питома вага податкових надходжень у структурі доходів місцевих бюджетів окремих європейських країн характеризується даними, наведеними в табл. 2 [9, с. 61; 10].

ТАБЛ. 2. ПИТОМА ВАГА ПОДАТКОВИХ НАДХОДЖЕНЬ У СТРУКТУРІ ДОХОДІВ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ ОКРЕМИХ ЄВРОПЕЙСЬКИХ КРАЇН, %

Країна	2004	2005	2006
Данія	51,2	51,5	50,9
Австрія	55,6	54,2	55,3
Бельгія	32,9	32,3	33,1
Італія	44,1	43,6	44,4
Латвія	54,9	54,4	55,6
Литва	40,3	34,7	35,3
Люксембург	33,8	33,4	31,4
Німеччина	39,3	39,6	42,0
Польща	32,7	32,7	32,4
Словенія	33,5	33,8	34,1
Фінляндія	48,1	47,3	47,1
Чехія	43,3	50,3	48,2

У зарубіжних країнах прийнято розрізняти **дві групи місцевих податків**: 1) *власні податки* (місцеві податки у прямому значенні), які запроваджуються і стягуються у межах даної адміністративної одиниці й повністю надходять до місцевих бюджетів; 2) *загальні податки*, які перед-

бачаються в державному бюджеті на користь місцевих органів. Ставки цих податків встановлюються державою та не можуть бути змінені на місцевому рівні. Прикладами є: прибутковий податок у Німеччині, надходження від якого розподіляються між федерацією, землями та громадами; відрахування від прибуткового податку в США; відрахування від прибуткового податку і ПДВ у Франції [4, с. 200; 6, с. 122–123]. Також існує поділ місцевих податків на *прямі* (включають, наприклад, податок на прибуток (доходи) юридичних і фізичних осіб, земельний податок) та *непрямі* (включають податок з продажу, акцизи на паливо, тютюн, алкогольні напої тощо). Також існує досить різноманітна *група* так званих *інших податків* (податкові збори з видовищ, власників собак, зайняття торгівлею тощо), яка, зазвичай, не має істотного фінансового значення в місцевих бюджетах країн Заходу [6, с. 121–122].

Світова практика свідчить, що заплановані доходи і видатки місцевого бюджету мають відображати пріоритети соціально-економічної політики та оцінюватися, виходячи з аналізу основних факторів економічної взаємодії бюджетної системи з підприємствами і населенням. До основних чинників взаємодії можна віднести величину податкового тягаря, розмір трансфертних виплат, надання пільгових режимів оподаткування, розвиток інфраструктури, стабільність і раціональність нормативно-правового регулювання економічної діяльності.

Зміцнення фінансової основи місцевого самоврядування та підтримка органів місцевого самоврядування в умовах світової кризи — одне із завдань вдосконалення податкових відносин на місцевому рівні у найближчі декілька років. У зв'язку з цим податкова політика, як і в попередні роки, має бути спрямована на вирівнювання бюджетної забезпеченості та підтримання збалансованості місцевих бюджетів. Удосконалювати форми фінансової підтримки слід з урахуванням дотримання балансу державних і місцевих видаткових зобов'язань, а також зарубіжного досвіду.

1. Скакун Ю. В. Законодавчі шляхи удосконалення місцевої податкової системи України // Ученые записки Таврического национального университета им. В. И. Вернадского. Серия «Юридические науки». — 2009. — Т. 22 (61). — № 2. — С. 204–208.
2. Мірчук С. В. Місцеві податки і збори як джерело наповнення бюджету міста Луцька // Науковий вісник Волинського національного університету імені Лесі Українки. — 2008. — № 7. — С. 163–166.
3. *Фінансове право: Учебник* / Отв. ред. Н. И. Химичева. 2-е изд., перераб. и доп. — М.: Юристъ, 1999. — 600 с.
4. Анимица Е. Г., Тертышный А. Т. Основы местного самоуправления. — М.: ИНФРА-М, 2000. — 208 с.
5. Семухин И. Ю. Экономико-правовые аспекты формирования финансовой базы местных бюджетов // Ученые записки Таврического национального университета им. В. И. Вернадского. Серия «Юридические науки». — 2007. — Т. 20 (59). — № 1. — С. 109–114.
6. Музика-Стефанчук О. А. Фінансово-правова основа місцевого самоврядування в зарубіжних країнах: Навч. посіб. — К.: Правова єдність, 2009. — 224 с.
7. Колісник О. Асиметрія територіального розвитку і міжбюджетні відносини: вплив на стан бюджетної безпеки України // Світ фінансів. — 2008. — № 3 (16). — С. 64–72.
8. Іваненко В. О. Місце та роль місцевих податків і зборів у забезпеченні місцевого самоврядування // Фінанси України. — 2005. — № 4. — С. 32–34.

9. *Макогон В. Д.* Формування місцевих бюджетів у зарубіжних країнах. // Наукові праці Науково-дослідного фінансового інституту. — 2008. — Вип. 1 (42). — С. 56–67.
10. *Основні* соціально-економічні та фінансово-бюджетні показники країн світу: Статистичний збірник / Наук. ред. В. Парнюк та ін. — К.: Міністерство фінансів України, 2007. — 123 с.