

УДК 339.9:336.225.2:352(477)

**Б. В. ПІДЦЕРКОВНИЙ**

м. Луцьк

bohdan211@ukr.net

## ПОДАТКОВА АВТОНОМІЯ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ: СУТНІСТЬ ТА СТАН В УКРАЇНІ

*У статті визначено сутність поняття «податкова автономія органів місцевого самоврядування». Охарактеризовано податкові повноваження органів місцевого самоврядування та правила закріплення тих чи інших податків за ними. Визначено основні елементи діючих місцевих податків і зборів та тенденції податкової автономії органів місцевого самоврядування.*

*Ключові слова: податкова автономія органів місцевого самоврядування, місцеві податки, податкова реформа.*

В умовах здійснення децентралізації влади важливе значення має забезпечення органів місцевого самоврядування (далі – ОМС) необхідними фінансовими ресурсами. Іншими словами, ОМС повинні володіти достатніми засобами для виконання покладених на них повноважень, тому що без формування фінансово самодостатніх територіальних громад будь-яка реформа місцевого самоврядування втрачає сенс.

Сьогодні в Україні лише незначна частина фінансових ресурсів залишається на місцях, а решта розподіляється в центрі через складний і непрозорий механізм дотацій і субвенцій. Внаслідок цього ОМС не здатні ефективно виконувати власні і делеговані повноваження, зростає напруження в окремих регіонах. Свідченням останнього є останні події на сході країни.

Основа фінансових ресурсів ОМС як в Україні, так і в західних країнах формують податки і збори. Тому закономірно, що питання перенесення податкових платежів на місцевий рівень, закріплення за місцевими бюджетами тих чи інших загальнодержавних податків завжди були дискусійними і до сих пір стоять на порядку денному. Крім того, важливим є не лише обсяг податкових платежів, які мобілізуються до місцевих бюджетів, але й право безпосередньо впливати на їх формування.

Проблема податкової автономії ОМС постає слабо висвітленою у працях українських вчених. Зокрема, недостатньо дослідженою залишається сама категорія «податкова автономія ОМС» та підходи до її оцінки. Питання податкової автономії ОМС окремо не розглядається, а зазвичай досліджується у контексті реформування місцевого самоврядування,

фінансової децентралізації, фінансової автономії ОМС. Утім, вагомий внесок у вивчення окремих аспектів податкової автономії ОМС зробили такі вчені: Ю. І. Ганущак, Б. М. Данилишин, Я. А. Жаліло, М. І. Карлін, О. П. Кириленко, М. В. Корнеєв, А. І. Крисоватий, І. О. Луніна, Р. Масгрейв, О. О. Молдован, Ю. М. Скотляний та інші.

Метою роботи є висвітлення теоретичних засад дослідження податкової автономії органів місцевого самоврядування.

Відповідно до поставленої мети передбачено виконання таких завдань:

- 1) розкрити сутність поняття «податкова автономія ОМС»;
- 2) охарактеризувати податкові повноваження ОМС та правила закріплення тих чи інших податків за ними;
- 3) описати стан і тенденції податкової автономії ОМС в Україні.

За визначенням Універсального словника української мови під терміном «автономія» розуміють: 1) самоврядування певної частини держави, здійснюване в межах, передбачених загальнодержавним законом; 2) право установи, підприємства, організації самостійно вирішувати певні питання [4]. Відповідно, податкова автономія – це самоврядування у сфері податків.

Відмітимо, що у чинному законодавстві визначення «податкова автономія» немає. Утім, у п. 2 ст. 9 Європейській хартії місцевого самоврядування зазначено: «Принаймні частина фінансових ресурсів місцевих властей формується за рахунок місцевих податків та зборів, розмір яких вони мають повноваження встановлювати в межах закону». У п. 4 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР

передбачено, що ОМС функціонують на основі правової, організаційної та матеріально-фінансової самостійності в межах повноважень, визначених цим та іншими законами. Главою 11 Бюджетного кодексу України до доходів місцевих бюджетів включають як місцеві, так і загальнодержавні податки та збори.

Що стосується праць вітчизняних учених, то повноцінного трактування терміну «податкова автономія» ми не знайшли. Натомість є велика кількість подібних визначень: «фінансова незалежність», «фінансова самодостатність», «фіскальна децентралізація децентралізація», «фінансове забезпечення» тощо.

У дослідженнях зарубіжних науковців увагу варто звернути на працю фахівців ОЕСР «Фінансова автономія органів місцевого самоврядування: оновлення». Автори цього дослідження вважають, що термін «податкова автономія» включає різноманітні аспекти органів місцевого самоврядування мати свої податки. Він охоплює такі риси як право ОМС вводити чи скасовувати податок, визначати базу оподаткування, надавати податкові пільги або звільнення від оподаткування [9].

Враховуючи вищевикладене, ми вважаємо, що *податкова автономія – це наявність в ОМС адекватних фінансових ресурсів, які формуються за рахунок податкових надходжень; право ОМС вводити чи скасовувати податки, встановлювати податкові ставки, визначати податкову базу, надавати пільги або звільнення від сплати податків для фізичних та юридичних осіб; реальна здатність ОМС розпоряджатися податковими надходженнями відповідно до пріоритетів місцевого економічного розвитку.*

Податкова автономія формується у процесі фінансової децентралізації, яка є фундаментом, основою стабільного регіонального розвитку країни. Сутність останньої полягає в передачі повноважень та відповідальності від центральних до регіональних органів та ОМС задля забезпечення можливості територіальних громад самостійно вирішувати питання місцевого значення [8, 51].

Іншими словами, податкова автономія – це певний стан, результат, який характеризує формування, наявність, стан податкових надходжень ОМС. Фінансова децентралізація – це процес передачі фінансових ресурсів на місцевий рівень.

Слід зазначити, що податкова автономія ОМС неможлива без надання їм прав щодо визначення видів податкових доходів місцевих бюджетів та баз оподаткування, встановлення податкових ставок та податкових пільг.

Про досить широкі повноваження ОМС щодо певного податку можна говорити у тому разі, коли ці органи наділені правом вводити або скасовувати такий податок, включаючи права щодо зміни усіх елементів податку. Якщо місцеві органи влади мають право встановлювати ставку податку (або змінювати її у визначених межах), то можна говорити про те, що вони наділені обмеженими податковими повноваженнями.

При цьому повинні існувати мінімальне та максимальне обмеження податкової ставки. Мінімальне обмеження на рівень податкової ставки дозволяє попередити руйнівні наслідки податкової конкуренції, пов'язані, зокрема, з тим, що багатші регіони можуть знижувати ставки з метою залучення нових підприємців. Максимальне – дозволяє попередити перекладання податкового тягаря на мешканців інших регіонів, пов'язане зі споживанням певних товарів або послуг.

Разом з тим, місцеві органи влади можуть мати право на отримання до місцевого бюджету певної частки загальнодержавних податків. Формування місцевих бюджетів за рахунок частки загальнодержавних податків може відбуватися у різних формах, які обумовлюють різний вплив ОМС на податкові доходи. Місцева влада може мати право на:

- а) встановлення додаткових ставок до певних загальнодержавних податків;
- б) отримання певного відсотку доходів від податків, зібраних на відповідній території, або на законодавчо визначену частку загальнонаціональних податкових надходжень [5, 26–28].

Якої-небудь уніфікованих норм які податки лишати на місцевому рівні, а які розподіляти між бюджетами, в тому числі місцевими, не існує. Вибір місцевих податків повинен підпорядковуватися конкретним критеріям. За висновками Керівного комітету місцевих і регіональних органів влади Ради Європи найважливішими підходами щодо добору місцевих податків є наступні:

- достатні обсяги надходжень і справедливий розподіл коштів. Місцеві податки необхідні для того, аби місцеві органи влади мали змогу надавати послуги, рівень яких у

населення асоціюється з розміром сплачених податків;

- невеликі адміністративні та виконавські витрати. Суттєвого зниження адміністративних витрат можна досягти за допомогою використання єдиного фіскального апарату, спільних форм і баз оподаткування при справлянні загальнодержавних і місцевих податків;
- рівень впливу. Місцеві податки не повинні впливати на соціальну поведінку громадян і сприяти переміщенню податкових баз;
- рівень ефективності витрат. Місцеве оподаткування повинно сприяти тому, щоб видатки ОМС залишалися на доцільному рівні, тобто збільшення видатків необхідне лише тоді, коли переваги від такого збільшення стануть вищими, ніж вартість самих витрат [6, 145–146].

У той же час, актуальним лишається дотримання принципів місцевого оподаткування, виділених ще І.Х. Озеровим:

- участь всього населення, яке користується доходами територіальної громади, у формуванні його фінансової бази;
- можливість введення надбавок до прибуткового податку;
- самооподаткування як найважливіший принцип формування фінансових джерел найнижчої ланки ОМС;

- розвиток короткострокового і довгострокового кредитування через механізм взаємного фінансування муніципалітетів [1, 97].

В Україні з 2011 по 2014 рік існувало два місцеві податки та три збори. Однак, 28–29 грудня 2014 року відбулася податкова реформа, внаслідок якої місцеві податки і збори були суттєво змінені. Станом на сьогодні функціонують такі місцеві податки і збори (таблиця 1): єдиний податок, податок на майно, збір за місця для паркування транспортних засобів та туристичний збір. Останні два збори є факультативними. Тобто, влада на місцях сама вирішує встановлювати їх чи ні.

Зауважимо, що, на нашу думку, податкова реформа була зумовлена вкрай низьким рівнем податкової автономії ОМС. Для підтвердження цієї тези розрахуємо три найбільш поширені показники податкової автономії (таблиця 2), до яких належать такі:

- 1) Показник питомої ваги доходів місцевих бюджетів від місцевих податків і зборів. Характеризує частину доходів цих бюджетів, які формуються за раху-

Таблиця 1

Місцеві податки і збори в Україні

Назва податкового платежу	Платники	База оподаткування	Ставка оподаткування
1	2	3	4
<b>Єдиний податок</b>			
I група	Фізичні особи-підприємці (далі - ФОПи), які не використовують працю найманих осіб і обсяг доходу яких не перевищує 3 млн грн.	Мінімальна заробітна плата (далі - МЗП)	До 10% МЗП
II група	ФОПи, кількість працівників в яких не перевищує 10 осіб, а обсяг доходу 15 млн грн.	МЗП	До 20% МЗП
III група	ФОПи та юридичні особи, обсяг доходу яких не перевищує 20 млн грн.	Дохід	2% доходу – разі сплати ПДВ; 4% доходу – у разі включення ПДВ до складу єдиного податку
IV група	Сільськогосподарські товаровиробники, у яких частка сільськогосподарського товаровиробництва за попередній звітний рік не менше 75%	Нормативна грошова оцінка одного гектара сільськогосподарських угідь з урахуванням коефіцієнта індексації	Залежить від категорії земель та їх розташування: від 0,27% до 3% бази оподаткування
<b>Податок на майно</b>			
Податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки	Фізичні та юридичні особи, в тому числі нерезиденти, які є власниками об'єктів житлової та/або нежитлової нерухомості	Загальна площа об'єкта житлової та нежитлової нерухомості, в тому числі його часток	Встановлюється ОМС у розмірі не вище 2% МЗП станом на 1 січня звітного року за 1 кв. метр бази оподаткування

Продовження табл. 1

1	2	3	3
Плата за землю	Власники земельних ділянок, земельних часток (паїв) та землекористувачі	Нормативна грошова оцінка земельних ділянок з урахуванням коефіцієнта індексації	Встановлюється залежно від проведення нормативної грошової оцінки земель та/або їх розташування. Встановлюється договором (орендна плата)
Транспортний податок	Фізичні та юридичні особи, в тому числі нерезиденти, які мають зареєстровані в Україні власні легкові автомобілі, що є об'єктами оподаткування відповідно до пп. 267.2.1 ПКУ	Легковий автомобіль, що є об'єктом оподаткування (легкові автомобілі, які використовувалися до 5 років і мають об'єм циліндрів двигуна понад 3000 куб. см.)	Встановлюється з розрахунку на календарний рік у розмірі 25 тис. грн. за кожен легковий автомобіль, що є об'єктом оподаткування
Збір за місця для паркування транспортних засобів	Юридичні особи та фізичні особи - підприємці, які згідно з рішенням ОМС організують та провадять діяльність із забезпечення паркування транспортних засобів на майданчиках для платного паркування та спеціально відведених автостоянках	Площа земельної ділянки, відведена для паркування, а також площа комунальних гаражів, стоянок, паркінгів (будівель, споруд, їх частин), які побудовані за рахунок коштів місцевого бюджету	Від 0,03% до 0,15% МЗП, установлені законом на 1 січня звітного року. Встановлюються за кожний день провадження даної діяльності у гривнях за 1 кв. метр площі відповідної земельної ділянки
Туристичний збір	Особи, які отримують послуги з тимчасового проживання (ночівлі) із зобов'язанням залишити місце перебування в зазначений строк	Вартість усього періоду проживання (ночівлі) в місцях, визначених пп. 268.5.1 ПКУ, за вирахуванням ПДВ	Встановлюється у розмірі від 0,5 до 1 відсотка до бази справляння

нок податків і зборів, що встановлюються ОМС. Розраховується шляхом ділення надходжень від місцевих податків і зборів на загальні доходи місцевих бюджетів [3, 60].

- 2) Частка місцевих податків і зборів по відношенню до ВВП. Розраховується шляхом ділення надходжень від місцевих податків і зборів до ВВП країни [9].
- 3) Частка податкових надходжень ОМС по відношенню до сукупних податкових надходжень.

Податкові надходження ОМС включають доходи місцевих бюджетів від місцевих податків і зборів, а також загальнодержавних податків і зборів, закріплених за місцевими бюджетами. Сукупні податкові надходження розраховуються як сума надходжень від загальнодержавних та місцевих податків і зборів та обов'язкових соціальних внесків. У нашому

випадку сукупні податкові надходження спрощено розраховуємо як суму податкових доходів зведеного бюджету та власних доходів пенсійного фонду.

Як помітно з таблиці 2, рівень податкової автономії ОМС в Україні в цілому зростає, але ОМС мали безпосередній вплив на формування лише 3,5% власних доходів. Це свідчить про неефективність прийнятих в 2010 р. Податкового і Бюджетного кодексів, централізований розподіл фінансових ресурсів у межах країни. А зниження частки податкових надходжень ОМС по відношенню до сукупних податкових надходжень говорить ще й про посилення централізації влади в країні.

Таким чином, податкова реформа 28-29 січня була вимушеним заходом, спрямованим на посилення податкової автономії ОМС.

Таблиця 2

## Показники податкової автономії ОМС в Україні\*, %

№ з/п	Назва показника	Рік				
		2010	2011	2012	2013	2014
1	Показник питомої ваги доходів місцевих бюджетів від місцевих податків і зборів	0,52	1,41	2,42	3,31	3,48
2	Частка місцевих податків і зборів по відношенню до ВВП	0,07	0,19	0,39	0,50	0,51
3	Частка податкових надходжень ОМС по відношенню до	18,57	15,43	16,57	17,51	16,37

\* розраховано на основі даних Інституту бюджету та соціально-економічних досліджень [2].

Так, віднесення плати за землю до місцевих податків, розширення бази оподаткування податком на нерухомість, запровадження роздрібного акцизу на окремі товари в теорії повинні призвести збільшення фінансової самостійності ОМС. Однак, поточна соціально-економічна ситуація в країні, зважаючи на високий загальний рівень податкового навантаження, може спричинити протилежний ефект.

На основі дослідження були зроблені наступні висновки:

1. Податкова автономія – це наявність в ОМС адекватних фінансових ресурсів, які формуються за рахунок податкових надходжень; право ОМС вводити чи скасовувати податки, встановлювати податкові ставки, визначати податкову базу, надавати пільги або звільнення від сплати податків для фізичних та юридичних осіб; реальна здатність ОМС розпоряджатися податковими надходженнями відповідно до пріоритетів місцевого економічного розвитку.
2. Податкова автономія формується в процесі фінансової децентралізації. Вибір податків, які слід лишати на місцевому рівні, повинен підпорядковуватися науковим принципам та критеріям.
3. Рівень податкової автономії ОМС в Україні у 2010–2014 рр. був низьким. У грудні 2014 р. в Україні була проведена податкова реформа, яка в теорії має сприяти його підвищенню рівня податкової автономії ОМС.

Враховуючи вищевикладене, у майбутньому необхідним є здійснення характеристики податкової реформи 28–29 грудня на підставі конкретних числових даних та проведення комплексної оцінки податкової автономії ОМС в Україні; визначення доцільних

та ефективних напрямів підвищення податкової автономії ОМС.

### Список використаних джерел

1. Залогов Н. А. Российские ученые о местных финансах во второй половине XIX — начале XX вв. / Н. А. Залогов // Финансы. — 2010. — №1. — С. 70—73.
2. Квартальний аналіз виконання бюджету [Електронний ресурс]: Дослідження та матеріали // Бюджетний моніторинг. — Квартальний моніторинг. — Режим доступу: <http://www.ibser.org.ua/news/558/>.
3. Кравченко В. І. Місцеві фінанси України [Текст]: навч. посібник / В. І. Кравченко / Науково-дослідний фінансовий ін-т. — К.: Знання, 1999. — 487 с. — (Вища освіта XXI століття).
4. Куньч З. Й. Універсальний словник української мови. — Тернопіль: Навчальна книга «Богдан», 2007. — 848 с.
5. Луніна І. О. Диверсифікація доходів місцевих бюджетів [Текст] / [І. О. Луніна, О. П. Кириленко, А. В. Лучка та ін.]; за ред. д-ра екон. наук І. О. Луніної / НАН України; Інститут екон. та прогнозув. — К., 2010. — 320 с.
6. Петленко Ю. В. Місцеві фінанси [Текст]: опорний конспект лекцій для студ. спец. 7.050104 Фінанси (усіх форм навч.) / Ю. В. Петленко, О. Д. Рожко. — К.: Кондор, 2003. — 282 с.
7. Податковий кодекс України [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2755-17/print1424863378281298>.
8. Регіональний вимір соціально-економічного розвитку і засади нової регіональної політики / заг. керівн. С. О. Біла. — К.: НІСД, 2013. — 82 с.
9. Blöchliger H., Rabesona J. The Fiscal Autonomy of Sub-central Governments [Електронний ресурс] / OECD Working Papers on Fiscal Federalism. — Режим доступу: <http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/taxation/fiscal-autonomy-of-sub-central>.
10. Taxation trends in the European Union. 2014 edition [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [http://ec.europa.eu/taxation\\_customs/resources/documents/taxation/gen\\_info/economic\\_analysis/tax\\_structures/2014/report.pdf](http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/taxation/gen_info/economic_analysis/tax_structures/2014/report.pdf).

**В. ПИДТІСЕРКОВНИЙ**

*Lutsk*

### TAX AUTONOMY OF SUB-CENTRAL GOVERNMENTS: THE ESSENCE AND STATE IN UKRAINE

*In this paper we defined the essence of the concept «tax autonomy of sub-central governments». Described the tax authorities of sub-central governments and the rules of fixing certain taxes on them. Defined the basic elements of local taxes and fees operating after the tax reform and trends of tax autonomy of sub-central governments.*

*Key words: tax autonomy of sub-central governments, local taxes, tax reform.*

**В. В. ПОДЦЕРКОВНИЙ**

*г. Луцк*

### НАЛОГОВАЯ АВТОНОМИЯ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ: СУЩНОСТЬ И СОСТОЯНИЕ В УКРАИНЕ

*В статье определены сущность понятия «налоговая автономия органов местного самоуправления». Охарактеризованы налоговые полномочия органов местного самоуправления и правила закрепления тех или иных налогов за ними. Определены основные элементы действующих местных налогов и сборов, а также тенденции налоговой автономии органов местного самоуправления.*

*Ключевые слова: налоговая автономия органов местного самоуправления, местные налоги, налоговая реформа.*

Стаття надійшла до редколегії 21.04.2015