

## ПРОБЛЕМИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ФІНАНСОВОЇ НЕЗАЛЕЖНОСТІ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

***Анотація.** Посилення фінансової незалежності територіальних громад в контексті дотримання умов ефективності бюджетної децентралізації є однією з найважливіших проблем сьогодення. Передача значного обсягу видаткових повноважень на місцевий рівень вимагає створення адекватної фінансової бази для їх повноцінної реалізації. Основна увага при цьому має приділятися проблемі формування фіскально ефективної системи місцевого оподаткування, оскільки саме місцеві податки і збори за європейськими стандартами мають бути основою доходної бази місцевих бюджетів. Метою дослідження є розгляд та узагальнення існуючого досвіду формування власної доходної бази місцевого самоврядування та пошук шляхів її удосконалення.*

*У статті проаналізовано діючі підходи до визначення складу системи власних доходів місцевого самоврядування, визначено роль системи місцевого оподаткування в її формуванні, проаналізовано етапи становлення та розвитку системи місцевих податків і зборів в Україні, визначено основні недоліки її функціонування на сучасному етапі. Встановлено, що незважаючи на значне реформування системи місцевого оподаткування, його не можна вважати ефективним інструментом формування власної доходної бази місцевого самоврядування.*

*Досліджено основні моделі організації системи місцевого оподаткування з урахуванням досвіду країн Європейського союзу. Розглянуто доцільність надання права податкової ініціативи органам місцевої влади з метою розширення доходної бази місцевих бюджетів.*

*Визначено напрями подальшого реформування системи місцевого оподаткування як основи доходної бази територіальних громад.*

***Ключові слова:** власна доходна база місцевого самоврядування, місцеві бюджети, модель місцевого оподаткування, забезпечення фінансовими ресурсами, доходи.*

**Постановка проблеми.** У контексті інституційних реформ особливої ваги набуває проблема забезпеченості місцевого самоврядування необхідною фінансовою базою для здійснення його повноважень. Адже «право та реальна здатність» місцевої влади вирішувати питання місцевого значення напряму залежить від того, який обсяг ресурсів вона матиме у своєму розпорядженні. При цьому визначну роль повинні відігравати власні надходження, оскільки саме вони гарантують реальну незалежність децентралізованої влади від влади загальнодержавної.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Різні аспекти фінансової децентралізації та місцевих фінансів досліджувались багатьма українськими вченими. Значний внесок у розробку вказаних проблем зробили О. П. Кириленко [2], І. О. Луніна [4], К. В. Павлюк [8] та інші.

**Невирішені частини проблеми.** Слід зауважити, що в основному дослідження більшості українських вчених та спеціалістів стосувались теоретичної сутності місцевих фінансів, формування та вдосконалення міжбюджетних відносин. Не заперечуючи великого наукового та практичного значення даних розробок, вважаємо, що необхідно додатково зосередити увагу на проблемах формування власної доходної бази місцевого самоврядування.

**Метою дослідження** є розгляд та узагальнення існуючого досвіду формування власної доходної бази місцевого самоврядування та пошук шляхів її удосконалення.

**Основні результати дослідження.** Вітчизняні спеціалісти до категорії власних доходів місцевого самоврядування відносять доходи, що формуються на території місцевої влади згідно з його рішеннями. Подібний підхід до визначення власних доходів використовується й зарубіжними вченими. Вони вважають основною ознакою власних джерел територіальне походження доходів. Додатковими ознаками виступають: можливість впливу муніципальної влади на розмір певного виду доходів; повнота зарахування останніх до місцевого бюджету.

Виходячи з вищевказаних ознак до категорії власних можна віднести:

- 1) доходи від місцевого оподаткування;
- 2) неподаткові надходження.

При цьому найважливішим джерелом доходів мають бути саме надходження від місцевого оподаткування.

Система місцевого оподаткування в Україні пройшла досить тривалий шлях розвитку, який можна умовно розділити на три етапи: 1993-2011 роки, 2011-2014 роки, 2015 р. по теперішній час.

Відправним моментом правового становлення системи місцевих податків і зборів можна вважати прийняття Декрету Кабінету Міністрів України «Про місцеві податки і збори» №56-93 від 20 травня 1993 року. Цей нормативний акт закріпив правові основи держави щодо здійснення її незалежної податкової політики. Ним було встановлено шістнадцять місцевих податків і зборів, серед яких: комунальний податок, податок на рекламу, готельний збір, ринковий збір, збір за видачу ордеру на квартиру, збір з власників собак, збір за видачу дозволу на розміщення об'єктів торгівлі і сфери послуг, збір за використання місцевої символіки, куротний збір, збір за право проведення кіно- і телезйомок, збір за проїзд територією прикордонних областей автотранспорту, що прямує за кордон, збір за право проведення аукціонів, конкурсного розпродажу та лотерей, збір за участь у бігах, збір за виграш на бігах, збір з осіб, що беруть участь у грі на тоталізаторі, збір за паркування автотранспорту. У декреті також визначено повноваження органів місцевого самоврядування щодо встановлення місцевих податків і зборів та надання пільг по них, а також максимальні ставки місцевих податків і зборів.

Також слід звернути увагу на такий документ, як Закон «Про доповнення Декрету Кабінету Міністрів України «Про місцеві податки і збори» від 17 червня 1993 року №3293-ХІІ. Згідно до нього було встановлено ще один місцевий податок – податок з продажу імпортованих товарів. Цей податок відзначається як один з найбільш ефективних. Лише за один квартал 1997 року його надходження до місцевих бюджетів становили загальну суму у 2,4 млн гривень. Проте у 1997 році його було скасовано.

В подальшому розвитку податкової системи України значну роль відіграло прийняття Закону України «Про бюджетну систему України» №253/95 від 29 червня 1995 року, яким установлені та окреслені пріоритети центральних та місцевих органів державної влади у формуванні відповідних бюджетів, визначена роль і частка надходжень коштів до них за рахунок загальнодержавних та місцевих податків.

Наступним, і, на думку фахівців, фундаментальним нормативно-правовим актом, що завершив формування податкової системи України, в тому числі місцевих податків і зборів, є Закон України «Про систему оподаткування», №77/97 від 18 лютого 1997 року. Саме цим законом було дане визначення податку як обов'язкового внеску до бюджету відповідного рівня або державного цільового фонду, здійснюваного платником у порядку та на умовах, встановлених законодавством України про оподаткування.

Також даним законом було впроваджено у життя положення статті 67 Конституції України про обов'язок кожного громадянина сплачувати податки. Законом визначено об'єкти оподаткування, платники податків, їх права та обов'язки, правові гарантії та загальний принцип відповідальності платників податків за порушення податкового законодавства.

Щодо місцевих податків і зборів, то їх перелік було вміщено у статті 15; до категорії місцевих віднесено два податки та чотирнадцять зборів.

Прийняття Податкового кодексу України істотно вплинуло на фінансовий ресурс місцевого самоврядування. Розпочата податкова реформа в 2011 році істотно вплинула не лише на кількість нормативно-правових документів, що регламентують справляння місцевих податків та зборів, але і значно скоротила їх перелік.

Кількість місцевих податків і зборів скоротилась, причому деякі з них повністю скасовано, інші дещо модифікувались. Так, раніше скасований готельний збір повернувся у вигляді туристичного збору, збір за паркування автотранспорту перетворився на збір за місце для паркування транспортних засобів. Разом з тим комунальний податок та податок з реклами були повністю скасовані, як і багато інших зборів (ринковий, за використання місцевої символіки тощо). На особливу увагу заслуговує переведення єдиного податку з рангу загальнодержавних до місцевих, а також спрямування його на формування спеціального фонду місцевих бюджетів.

Серед позитивних надбань Податкового кодексу можна виділити наступні:

- 1) скасування низки фіскально неефективних податкових платежів;
- 2) спрощення системи адміністрування місцевих податків;
- 3) впорядкування повноважень органів місцевого самоврядування в частині встановлення та адміністрування місцевих податків і зборів в сторону обмеження довільного трактування цими органами порядку адміністрування місцевих податків і зборів;
- 4) врегулювання взаємодії органів місцевого самоврядування з контролюючими органами;
- 5) запровадження податку на нерухомість, який у більшості європейських країн вважається одним з найбільш ефективних місцевих податків;
- 6) надання єдиному податку статусу місцевого, що дозволить збільшити фінансову незалежність місцевих бюджетів. [5]

Проте, слід відмітити й негативні наслідки прийняття Податкового кодексу.

Як свідчать результати наукових досліджень, при його розробці не було дотримано основних принципів побудови місцевої фіскальної політики, визначених у рекомендаціях Ради Європи щодо виконання Європейської хартії місцевого самоврядування, що зокрема, передбачають:

- 1) віднесення до місцевих тих податків та зборів, що є локалізованими, прив'язаними до конкретної території, сплати яких важко уникнути;
- 2) наділення органів місцевого самоврядування правом встановлювати розміри ставок в певних, але суттєвих межах, достатніх для забезпечення фінансування місцевих програм;
- 3) визначення пільг та звільнень щодо місцевих податків та зборів виключно рішеннями представницьких органів місцевого самоврядування, а не законом;
- 4) повсюдність бази оподаткування для більшості адміністративно-територіальних одиниць відповідного рівня. [6]

Скасування ринкового збору та збору за право використання місцевої символіки призвело до значних втрат доходів місцевих бюджетів.

Недосконалою також визнано систему справляння податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, оскільки базою його оподаткування визначено лише житлову нерухомість. При цьому з-під оподаткування вилучено житло площею до 120 кв.м., тобто майже вся нерухомість цієї категорії. Крім того, оподаткування нерухомості без врахування ринкової вартості житла не відповідає принципам справедливості оподаткування. Отже, запроваджений податок не міг бути визнаним значним фінансовим ресурсом для місцевого самоврядування [7].

Віднесення плати за землю до загальнодержавних податків також було необґрунтованим, оскільки за своєю суттю вона відноситься до податків місцевих. Так, у Бюджетному кодексі цей вид доходів у повному обсязі було віднесено до доходів бюджетів місцевого самоврядування, які не беруться для розрахунку між бюджетних трансфертів, тобто власних доходів. Крім того, орендна плата як складова частина плати за землю, практично повністю відповідає ознакам місцевих податків та зборів. Відсутність у органів місцевого самоврядування можливості впливати на визначення пільг та ставки земельного податку створювало дисбаланс динамічного нарощування номінальних надходжень орендної плати за повільнішого зростання надходжень земельного податку, а отже не сприяє розвитку ринку землі та зростання надходжень до місцевих бюджетів [11].

В більшості країн ЄС, органи місцевого самоврядування розглядають земельний податок як найбільш ефективний з огляду на можливість розширення бази оподаткування та впливу на ставки, важливість його ролі як регулюючого та стимулюючого податку.

Визначення платниками збору за місця для паркування транспортних засобів тільки суб'єктів господарювання фактично перетворювало цей збір на концесію частини території (земельної ділянки) місцевої ради, що обмежує широке впровадження в Україні поширених у світі технічних пристроїв для паркування (паркоматів) та несе значні корупційні загрози. В країнах ЄС платниками зазначеного збору є власники транспортних засобів, що сплачують

його саме за право паркування, а справляння збору покладено на відповідні підприємницькі структури.

Отже, прийняття Податкового кодексу призвело до втрати місцевими бюджетами біля 17,6 млрд. грн. надходжень [12].

З 1 січня 2015 року в Україні розпочато новий етап розвитку системи місцевого оподаткування. Відповідно до змін, внесених до Податкового кодексу, до місцевих податків належать податок на майно та єдиний податок, до місцевих зборів – збір за місця для паркування транспортних засобів, туристичний збір. Податок на майно складається з податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, транспортного податку та плати за землю [9].

Законом №71 від 28.12.2014 р. скасовано збір за провадження деяких видів підприємницької діяльності, фіксований сільськогосподарський податок трансформовано в єдиний податок (виділено в окрему четверту групу), введено третю групу платників єдиного податку – юридичних осіб взамін четвертої та шостої груп.

Найбільш відчутні зміни відбулись у сфері оподаткування нерухомості: до складу місцевих включено плату за землю, введено фактично новий вид податку – транспортний податок, платниками якого є фізичні та юридичні особи, зокрема і нерезиденти, які мають зареєстровані в Україні власні легкові автомобілі віком до 5 років, і що мають об'єм двигуна понад 3000 куб. см. Такий податок, на думку урядовців, є різновидом податку на розкіш. Проте, слід зауважити, що дедалі більше авто преміум-класу мають двигуни меншого обсягу, крім того, даний податок стосуватиметься лише 17300 автомобілів з понад 1,3 мільйона авто, зареєстрованих в Україні, що ставить під сумнів фіскальну ефективність даного нововведення.

Зменшено розмір житлової площі, що не підлягає обкладенню податком на нерухомість до 60 кв. м. для квартир та 120 кв. м. для будинків.

До сфери оподаткування податком на нерухоме майно включено також нежитлову нерухомість, що значно розширює базу оподаткування. Недоліком у даному випадку можна вважати перелік об'єктів нерухомості, що підлягають обкладенню податком, оскільки нежитлова нерухомість включає не тільки будівлі офісів, магазинів та складських приміщень, а й гаражі, літні кухні та інші підсобні приміщення, оподаткування яких може створити додатковий тягар на соціально незахищені верстви населення.

Отже, незважаючи на значне реформування системи місцевого оподаткування, його не можна вважати ефективним інструментом формування власної дохідної бази місцевого самоврядування. Зважаючи на проголошений в Україні принцип самостійності місцевих бюджетів та поглиблення процесів фіскальної децентралізації, така ситуація потребує докорінної зміни.

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. Це право ще відомо під назвою «податкова ініціатива».

В свій час, відомий російський вчений в області місцевого оподаткування В.Л. Лебедєв вважав це за одну з головних складових теорії місцевого оподаткування: «головна задача теорії місцевого оподаткування – це встановити по можливості точні основи для розмежування фінансової влади, здійснити тут принцип *sum cuique*, причому так, щоб це не приводило до свавілля а випливало б логічно з внутрішнього характеру кожного з цих необхідних суспільних союзів» [3].

Аналіз існуючих систем місцевого оподаткування дає можливість виділити такі моделі, в залежності від компетенції органів місцевого самоврядування по запровадженню та стягненню місцевих податків і зборів.

Першу умовно можна назвати «повна автономія». Місцеві органи влади мають право на свій розсуд вводити податки та збори. Причому їх перелік законодавчо не визначається. 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. В чис-

тому вигляді на практиці дана модель не використовується, оскільки їй притаманні кілька серйозних недоліків:

- 1) можливість оподаткування одних і тих же об'єктів;
- 2) небезпека виникнення регіональних відмінностей у рівні податків, 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 полягає у тому, що місцеві органи влади можуть запроваджувати податки і збори у відповідності до переліку, який визначається центральною владою. Можна виділити декілька різновидів даної моделі:

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

Надання місцевим органам влади права самостійно визначати ставки податків без обмеження їх верхнього рівня в деяких спеціалістів викликає заперечення. Головний їх аргумент полягає в тому, що в цьому випадку платнику буде дуже важко орієнтуватися в існуючих ставках оподаткування в різних регіонах, що суттєво буде впливати на його діяльність, особливо в частині її податкового планування. Звичайно це є недоліком даної системи. Але поряд з цим вона має і свої переваги. Про це, наприклад, переконливо свідчить досвід США. Деякі ставки податків там для кожного рівня встановлені законодавством, але деякі встановлюються самими муніципалітетами або штатами. Зокрема, це ставки податків на нерухомість, податку з продаж. Рівень цих податків суттєво впливає на ділову активність в місті, індивідуальне і ділове будівництво. Але при цьому «ринковий автомат» вирівнює ставки даних податків на різних територіях в умовах стабільної економіки. І що дуже важливо, в умовах нестабільної економіки (що характерно для України) та при виникненні спеціальних цілей місцеве самоуправління та уряди штатів можуть гнучко змінювати податкову політику. Тобто, в цьому випадку місцеві податки можуть використовуватися місцевими органами влади в якості вагомого регулюючого інструменту.

У випадку існування законодавчого встановленого переліку, центральною владою може регламентуватися обов'язковість введення місцевих податків та зборів, відповідно до затвердженого переліку. В такому випадку можливі три варіанти:

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

Третя модель полягає в тому, що 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 найбільш ефективною, на нашу думку, неможливо. Це пояснюється тим, що ефективність буде залежати насамперед 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 визначають муніципалітети [13].

У деяких країнах застосовують інші моделі. Так місцеві органи влади Норвегії та Бельгії мають право самостійно встановлювати місцеві податки і збори. Центральна влада обмежує тільки їх граничні ставки. У Швеції перелік податків визначається парламентом, але їх ставки визначають муніципалітети [13].

Цікавою є модель побудови місцевого оподаткування в Іспанії. Дана країна складається з сімнадцяти регіональних структур та двох територій з особливим статусом. Відносно до рівня податкової компетенції вони поділяються на три групи:

1) країни Басків та Наварри мають самі широкі права у питаннях оподаткування. Вони мають право самостійно встановлювати різні види податків, які повинні надходити не тільки у регіональний, але й у місцевий бюджет;

2) група регіонів (у тому числі Каталонія), мають право регулювати ставки податків;

3) регіони, які не мають ніяких прав.

В Україні компетенція органів місцевого самоврядування полягає у праві самостійно встановлювати і визначати порядок сплати місцевих податків і зборів, у відповідності 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 на надавати відстрочку по сплаті місцевих податків і зборів.

Слід зазначити, що проблема визначення межі компетенції органів місцевого самоврядування знайшла своє відображення і в деяких міжнародних документах. Зокрема, у Європейській Хартії про місцеве самоврядування, яка ратифікована Україною після вступу до Ради Європи. У пункті 3 статті 9 зазначено, що хоча б частина фінансових засобів органів місцевого самоврядування має надходити за рахунок місцевих податків чи зборів, ставки яких ці органи визначають у межах закону. [1] 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 них, є найголовнішим обов'язком місцевих виборних представників. Вважається загальноприйнятим, що межі повноважень місцевих властей стягувати податки встановлюються законами центральних або регіональних органів влади. Але вони не можуть перешкоджати ефективному функціонуванню місцевої фінансової системи.

Таким чином, в хартії вказується на те, що як правило, місцеві органи влади мають право на свій розсуд встановлювати податки чи збори, але ж таке право багато в чому регламентується державним законодавством.

Таким чином, міжнародні стандарти місцевих фінансів наголошують тільки на необхідності існування місцевих податків і зборів, а не наданні права органам місцевого самоврядування встановлювати їх на свій розсуд.

Реформування системи місцевого оподаткування в Україні потребує визначити яка з приведених моделей оподаткування є найбільш ефективною 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» [2]. 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 його думку, 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 ні свій розсуд податки і збори, та проти його існування. Прихильники висувають такі аргументи:

- 1) місцеві органи влади краще знають економічне становище свого регіону, тому вони можуть вибрати найбільш ефективні податки і збори;
- 2) місцеві органи влади будуть зацікавлені у ефективності таких податків і зборів;
- 3) за допомогою даних податків органи місцевого самоврядування можуть регулювати соціально-економічне становище регіону, створювати сприятливий інвестиційний клімат, тощо;
- 4) це буде збільшувати рівень фінансової автономії місцевих органів влади [10].

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 [8]. В Україні на нашу думку доцільно використовувати модель оподаткування при якій поряд із законодавчо визначеним переліком місцеві органи влади будуть мати право на свій розсуд вводити податки і збори. Але поряд із наданням органам місцевого самоврядування такого права потрібно у законодавчому порядку передбачити вимоги до даних податків і зборів, та механізм їх запровадження.

Вимоги до місцевих податків і зборів, що запроваджуються понад законодавчо встановленого переліку, повинні полягати у наступному:

- 1) вони не повинні дублювати існуючі загальнодержавні податки;
- 2) повинні вводитися в дію мінімум через шість місяців з моменту прийняття відповідного рішення;
- 3) дані податки повинні мати цільове призначення;
- 4) по можливості відповідати вигоді, яку мають жителі від послуг, що надаються органами місцевого самоврядування;

Для запобігання неконтрольованого зростання кількості місцевих податків і зборів та збільшення податкового тиску на платників, в законодавчому порядку потрібно 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 можна ввести норму, згідно якої місцеві органи влади мають право вводити свої податки і збори тільки в тому випадку, коли запроваджені всі податки і збори, що визначені встановленим переліком, при наявності об'єктів оподаткування, або умов, з якими пов'язане 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, це можна досягти лише за умови, що податки будуть відповідати загальноприйнятим принципам запровадження. Головним тут повинен бути принцип економічної ефективності, згідно якого надходження від податку повинні перевищувати витрати на його стягнення.

На думку деяких авторів при визначенні переліку місцевих податків і зборів слід враховувати кілька моментів:

1) важливість завдань, які мають бути досягнуті за допомогою оподаткування на місцевому рівні;

2) місцеві податки повинні відповідати принципам економічної ефективності і справедливості;

3) місцевими можуть бути тільки ті податки і збори, витрати на адміністрування яких нижчі на місцевому рівні, ніж на загальнодержавному, а також ті, надходження від яких перевищують вищезгадані витрати;

4) місцеві податки можуть бути ефективними тільки тоді, коли база оподаткування є низько мобільною, тобто при встановленні податку неможливе переміщення об'єкту оподаткування з регіону в регіон;

Дані чотири критерії можна віднести до принципів місцевого оподаткування. Якщо перші три не викликають сумніву, то щодо останнього, на нашу думку, потрібно зробити деякі зауваження.

Наявність низькомобільної бази оподаткування призводить до суттєвого зменшення можливості уникнення від оподаткування, що забезпечує стабільні надходження від податків і зборів. Але це не може бути необхідною умовою запровадження місцевих податків. В разі, якщо база оподаткування буде мобільною і легко переміщуватися із регіону в регіон, то це призведе до її концентрації в тому регіоні, де режим оподаткування буде більш привабливим порівняно з іншими. Тобто, в цьому випадку місцеві податки і збори більш ефективно будуть виконувати регулюючу функцію, і за їх допомогою місцеві органи влади матимуть можливість створювати сприятливий інвестиційний клімат в своєму регіоні.

**Висновки.** Таким чином, в Україні необхідно створити модель місцевого оподаткування, при якій буде існувати законодавчо визначений перелік місцевих податків і зборів, та органи місцевого самоврядування матимуть право вводити на свій розсуд місцеві податки і збори понад встановленого переліку.

### Література:

1. Європейська Хартія про місцеве самоврядування.– Страсбург, Рада Європи, від. вид. і док.– травень, 1990. (Надруковано у Франції).– 10 с.
2. Кириленко О. П. Дохідна база місцевих бюджетів в умовах реформування бюджетної та податкової системи / О. П. Кириленко // Методологічні проблеми фінансової теорії та практики в умовах проведення системних реформ : матеріали наук. конф. проф.-викл. складу. – Тернопіль : Вектор, 2011. – С. 6-10.
3. Лебедев В. А. Местные налоги. Опыт исследования теории и практикместного обложения. – СПб. : Типолиитография А. М. Вольфа, 1886. – 583 с.
4. Луніна І. О. Формування місцевих бюджетів на основі принципу еквівалентності: шлях до ефективної бюджетної системи України / І. О. Луніна // Фінанси України. – 2010. – №9. – С. 14-19.
5. Новосельська Л.І. Переваги та недоліки Податкового кодексу України / Новосельська Л.І., Козанкевич В. А. // Науковий вісник НЛТУ України. – 2011. – Вип. 21.5 – С. 269-272.
6. Олійник О. В. Податковий кодекс України: оцінка змін в оподаткуванні / Олійник О. В., Юшко С. В. // Вісник ХНАУ. – 2011. – С. 3-15.
7. Офіційний сайт асоціації міст України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.auc.org.ua>.
8. Павлюк К. В. Формування доходів місцевих бюджетів / К. В. Павлюк // Фінанси України. – 2006. – №4. – С. 24-37
9. Податковий кодекс України : Закон України від 02 грудня 2010 року № 2755-VI (зі змінами і доповненнями) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws>.
10. Рыбак В. В. Рыночная трансформация системы доходов местного самоуправления: теория и практика / Рыбак В. В. – Донецк : ИЭП НАН Украины, 2000 – 279 с.
11. Сошка Н. В. Суперечності та перспективи розвитку системи місцевого оподаткування в Україні / Н. В. Сошка [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.economy.nauka.com.ua/?op=1&z=783>
12. Ярошевич Н. Б. Шляхи збільшення дохідної бази місцевих бюджетів України / Н. Б. Ярошевич, Н. Я. Липа [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.nbu.gov.ua/portal/chem\\_biol/nvntlu/20\\_10/278\\_Jaro.pdf](http://www.nbu.gov.ua/portal/chem_biol/nvntlu/20_10/278_Jaro.pdf).
13. Swianiewicz P. Foundations of Fiscal Decentralization: Benchmarking Guide for Countries in Transition / Local Government and Public Service Reform Initiative, Open Society Institute. – Budapest : Arktisz Studio, 2003. – 58 p.

### References

1. Jevropejs'ka Hartija pro misceve samovrjaduvannja.– Strasburg, Rada Jevropy, vid. vyd. i dok.– traven', 1990. (Nadrukovano u Francii').– 10 s.



2. Kyrylenko O. P. Dohidna baza miscevyh bjudzhetiv v umovah reformuvannya bjudzhetnoi' ta podatkovoi' systemy / O. P. Kyrylenko // Metodologichni problemy finansovoi' teorii' ta praktyky v umovah provedennja systemnyh reform : materialy nauk. konf. prof.-vykl. skladu. – Ternopil' : Vektor, 2011. – S. 6-10.
3. Lebedev V. A. Mestnye nalogy. Oпыt yssledovanya teoryy y praktykymestnogo oblozhenya. – SPb.: Typolytografya A. M. Vol'fa, 1886. – 583 s.
4. Lunina I.O. Formuvannya miscevyh bjudzhetiv na osnovi pryncypu ekvivalentnosti: shljah do efektyvnoi' bjudzhetnoi' systemy Ukrainy / I.O. Lunina // Finansy Ukrainy. – 2010. – №9. – S. 14-19.
5. Novosel's'ka L.I., Kozankevych V.A. Perevagy ta nedoliky Podatkovogo kodeksu Ukrainy // Naukovyj visnyk NLTU Ukrainy. – 2011. – Vyp. 21.5 – s. 269-272.
6. Olijnyk O. V. Podatkovyj kodeks Ukrainy: ocinka zmin v opodatkuvanni / Olijnyk O. V., Jushko S. V. // Visnyk HNAU. – 2011. – S. 3–15.
7. Oficijnyj sayt asociacij' mist Ukrainy [Elektronnyj resurs] // Rezhym dostupu: <http://www.auc.org.ua>
8. Pavljuk K.V. Formuvannya dohodiv miscevyh bjudzhetiv / K.V. Pavljuk // Finansy Ukrainy. – 2006. – №4. – S. 24-37
9. Podatkovyj kodeks Ukrainy: Zakon Ukrainy vid 02 grudnja 2010 roku № 2755-VI (zi zminamy i dopovnennjamy).
10. Rybak V.V. Рыночная трансформация системы доходов местного самоуправления: теория и практика – Doneck: YЭP NAN Украины, 2000 – 279 s.
11. Soshka N. V. Superechnosti ta perspektyvy rozvytku systemy misceвого opodatkuvannya v Ukraini/ N. V. Soshka// [Elektronnyj resurs] – Rezhym dostupu: <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=783>
12. Jaroshevych N. B. Shljahy zbil'shennja dohidnoi' bazy miscevyh bjudzhetiv Ukrainy / N. B. Jaroshevych, N. Ja. Lypa [Elektronnyj resurs] // Rezhym dostupu : [http://www.nbu.gov.ua/portal/chem\\_biol/nvnltu/20\\_10/278\\_Jaro.pdf](http://www.nbu.gov.ua/portal/chem_biol/nvnltu/20_10/278_Jaro.pdf)
13. Swianiewicz P. Foundations of Fiscal Decentralization: Benchmarking Guide for Countries in Transition / Local Government and Public Service Reform Initiative, Open Society Institute. – Budapest: Arktisz Studio, 2003. – 58 p.

Гарькавенко К. В.

## ПРОБЛЕМЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ФИНАНСОВОЙ НЕЗАВИСИМОСТИ ТЕРРИТОРИАЛЬНЫХ ОБЩИН

***Аннотация.** Усиление финансовой независимости территориальных общин в контексте соблюдения условий эффективности бюджетной децентрализации является одной из важнейших проблем современности. Передача значительного объема расходных полномочий на местный уровень требует создания адекватной финансовой базы для их полноценной реализации. Основное внимание при этом должно уделяться проблеме формирования фискально эффективной системы местного налогообложения, поскольку именно местные налоги и сборы по европейским стандартам должны быть основой доходной базы местных бюджетов. Целью исследования является рассмотрение и обобщение существующего опыта формирования собственной доходной базы местного самоуправления и поиск путей ее совершенствования.*

*В статье проанализированы действующие подходы к определению состава системы собственных доходов местного самоуправления, определена роль системы местного налогообложения в формировании, проанализированы этапы становления и развития системы местных налогов и сборов в Украине, определены основные недостатки ее функционирования на современном этапе. Установлено, что несмотря на значительное реформирование системы местного налогообложения, его нельзя считать эффективным инструментом формирования собственной доходной базы местного самоуправления.*

*Исследованы основные модели организации системы местного налогообложения с учетом опыта стран Европейского союза. Рассмотрена целесообразность предоставления права налоговой инициативы органам местной власти с целью расширения доходной базы местных бюджетов.*

*Определены направления дальнейшего реформирования системы местного налогообложения как основы доходной базы территориальных общин.*

*Ключевые слова:* собственная доходная база местного самоуправления, местные бюджеты, модель местного налогообложения, обеспечения финансовыми ресурсами, доходы.

Garkavenko K.V

## PROBLEMS OF THE FINANCIAL AUTONOMY OF LOCAL COMMUNITIES

***Abstract.** Strengthening of the financial autonomy of local communities in the context of fiscal decentralization terms of efficiency is one of the most important challenges. The transfer of a significant amount of expenditure responsibilities to the local level requires an adequate financial base for their full implementation. The main attention*

*is paid to the problem of forming a fiscally efficient system of local taxation, since local taxes and fees should be the basis of the revenue base of local budgets by European standards. The purpose of the study is to examine and summarize the existing experience of forming the own revenue base of local governments and search the possible ways for its improvement.*

*The current approaches to determination of the system of own revenues of local government, the role of local taxation in its formation, the stages of formation and development of local taxation in Ukraine are examined in the article. It was established that despite a significant reform of local taxation, it can not be regarded as an effective tool for the own revenue basis of local governments.*

*The basic model of the system of local taxation based on the experience of the European Union was considered. We consider the expediency of the right to tax initiatives local authorities to expand the revenue base of local budgets.*

*The directions of further reform of local taxation as a basis the revenue base of local communities has been distinguished.*

*Keywords: own revenue base of local governments, local governments, the model of local taxation, financial resources, and revenues.*

***Стаття надійшла до редакції 26.02.2015 р.***