

РОЗДІЛ 5

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС; ФІНАНСОВЕ ПРАВО; ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО

УДК 336.322:1

МІСЦЕВІ ПОДАТКИ І ЗБОРИ ЯК ФІНАНСОВА ОСНОВА ПРОЦЕСУ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

LOCAL TAXES AND FEES AS THE FINANCIAL BASIS OF DECENTRALIZATION

Ковальчук І.В.,
к.ю.н., доцент

Білоцерківський національний аграрний університет

У статті висвітлюється сучасний стан формування місцевих бюджетів територій в умовах децентралізації з урахуванням внесених змін до бюджетного та податкового законодавства та супутніх нормативно-правових актів, проведено оцінку дохідної частини бюджету місцевої ради. На основі проведеного дослідження визначено проблеми та шляхи покращення фінансового стану територій. Сформульовано основні напрями покращення подальшої бюджетної децентралізації для розвитку територій.

Ключові слова: бюджетна децентралізація, місцевий бюджет, доходи місцевої ради, джерела формування доходів, територіальна громада.

В статье рассмотрено современное состояние формирования местных бюджетов территорий в условиях децентрализации с учетом внесенных изменений в бюджетное и налоговое законодательство и сопутствующие нормативно-правовые акты, проведена оценка доходной части бюджета местного совета. На основе проведенного исследования определены проблемы и пути улучшения финансового состояния территорий. Сформулированы основные направления улучшения дальнейшей бюджетной децентрализации для развития территорий.

Ключевые слова: бюджетная децентрализация, местный бюджет, доходы местного совета, источники формирования доходов, территориальная община.

The article highlights the current state of local budgets in areas under decentralization considering changes to the budget and tax legislation and normative legal acts, the estimation of budget revenues of the local council. Based on the research the problems and ways to improve the financial condition of areas. The main directions formulated of improvement further fiscal decentralization.

The theoretical aspects of decentralization of state administration are investigated in the article. The problems of development of budgetary decentralization of state administration in Ukraine are also lighted up. The financial providing of this process is appraised. The analysis of the existent normative-legal adjusting of this process is carried out. The further ways of development of budgetary and financial autonomy of local self-government are offered.

Advantages and threats of decentralizing reform are defined on the basis of theoretical vision of fiscal federalism in different state structures. The author assessed basic central government documents in which the strategy and tactic of development. In practice, this means transference of financing powers from central to local government. Such process needs to be conducted with respective changes of financial flows directions and establishing effective forming and distributive tools. Decentralization reform also provides for the official consolidation of local authorities which meets lots of resistance from communities. The analysis of financial autonomy of local budgets shows that the prior part of local public revenues continues to form by intergovernmental fiscal transfers.

Key words: fiscal decentralization, local budget revenues of the council, sources of income, local community.

Останнє десятиріччя характеризується розширенням функцій та завдань, що покладаються на органи місцевого самоврядування, успішне вирішення яких неможливе без економічної основи, складовим елементом якої є доходи місцевих бюджетів, що виступають надійною та стабільною основою фінансової бази місцевої влади. Здатність місцевого самоврядування забезпечити ефективне функціонування територіальних громад та вирішувати питання їх соціально-економічного розвитку потребує належного фінансового забезпечення та дотримання принципу децентралізації влади.

Разом з тим нинішня модель бюджетних відносин в Україні, навіть після її реформування у 2015 році характеризується надмірною централізацією податкових надходжень, асиметрією між зобов'язаннями та доходами органів місцевого самоврядування. Тому питання оптимального розмежування податкових надходжень між державним та місцевими бюджетами набувають особливої актуальності в умовах проголошеного державою курсу на бюджетну децентралізацію.

Проблеми щодо формування доходів місцевих бюджетів досліджувались у працях багатьох вітчизняних вчених, серед яких на особливу увагу заслуговують фунда-

ментальні дослідження В. Дем'янишина, М. Данилишин, О. Кириленко, В. Кравченка, А. Крисоватого, О. Музики-Стефанчук, В. Письменого, В. Федосова, Г. Старостенко, Л. Тарангул, І. Ускова, С. Юрія та ін. Однак, не зважаючи на наявність великої кількості досліджень у цій сфері, практичні аспекти формування податкових надходжень місцевих бюджетів потребують подальших досліджень, що пов'язане з необхідністю реформування податкової системи.

Метою статті є з'ясування сутності і ролі податкових надходжень у формуванні доходів місцевих бюджетів в умовах бюджетної децентралізації та вивчення шляхів удосконалення акумулювання фінансових ресурсів у місцеві бюджети в Україні.

Основним завданням місцевих податків є створення стабільних доходних джерел місцевих бюджетів, які в повному обсязі надходять у розпорядження відповідних територій.

В Україні місцеве оподаткування перебуває на початковому етапі розвитку. Не будучи пристосованим до ринкових умов господарювання, воно не забезпечує достатнього обсягу надходжень місцевих податків і зборів. Його сучасний стан не відповідає принципам економічної

ефективності, соціальної справедливості, адміністративної простоти, стабільності та гнучкості. Іншими словами, місцеві податки і збори відіграють допоміжну роль щодо загальнодержавних податкових платежів. Натомість місцеве оподаткування має стати регулятором економічних процесів, у його межах необхідно забезпечити реалізацію всіх основних вимог, властивих загальносвітовій податковій політиці [1, с. 4-5].

Під час реалізації бюджетної політики на місцевому рівні передбачено здійснення подальших кроків в напрямі проведення реформи місцевого самоврядування, децентралізації управління бюджетними коштами та підвищення рівня самостійності органів місцевого самоврядування.

Грунтуючись на досвіді зарубіжних країн деякі вчені [2, с. 163-166] пропонують виділити такі напрями реформування інституту місцевих податків і зборів в Україні:

1) збільшення впливу органів місцевого самоврядування на наповнення місцевих бюджетів шляхом надання самостійних прав у місцевому оподаткуванні;

2) розвиток інституту місцевих податків і зборів у напрямі, який відображатиме політику органів місцевого самоврядування в галузі зайнятості, соціального захисту населення, охорони навколишнього природного середовища;

3) розширення переліку місцевих податків і зборів за рахунок запровадження:

3.1) зборів із цільовим використанням одержаних коштів (наприклад, зборів на прибирання та освітлення вулиць, за збирання сміття, впорядкування парків, зон відпочинку);

3.2) 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;

3.3) 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);

3.4) 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;

3.5) місцевих акцизів (наприклад на тютюнові та алкогольні вироби);

3.6) додаткових місцевих податків на доходи громадян (що стане важелем перерозподілу доходів між різними верствами населення на місцевому рівні);

3.7) потрібно ввести в дію податок на нерухомість як місцевий податок;

4) запровадження дієвого контролю за сплатою місцевих податків і зборів, їх правильним обчисленням та своєчасним нарахуванням шляхом закріплення функції зі здійснення цього за відповідними контролюючими органами [3, с. 107-112].

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 отримує колосальні кошти.

У зв'язку із прийняттям Податкового кодексу України значно скоротилася кількість місцевих податків і зборів – з 14 до 5. Проте слід зауважити, що скасування комунального податку, ринкового збору та податку з реклами негативно вплинуло на доходи місцевих бюджетів. Новим законодавством ліквідовано податки, які складали основу надходжень від місцевого оподаткування, а введено податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, єдиний податок та три збори: збір за впровадження деяких видів підприємницької діяльності, збір за місця для парку-

вання транспортних засобів, туристичний збір. Включення до їх складу єдиного податку спричинило підвищення питомої ваги місцевих податків і зборів у структурі доходів місцевих бюджетів. Відтак, найвагомим серед місцевих податків і зборів став єдиний податок [4, с. 221-227].

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 розмір податкового тягаря, розмір трансфертних виплат, надання пільгових режимів оподаткування, розвиток інфраструктури, стабільність і раціональність нормативно-правового регулювання економічної діяльності [5, с. 200-202].

Важливим показником рівня бюджетної і податкової автономії місцевих органів щодо управління розвитком територій є рівень фінансово-бюджетної децентралізації.

Уряд України відзначив, що головним його здобутком у 2015 році стала бюджетна децентралізація, яка дозволить збільшити бюджети місцевих громад і залишити ту податкову базу, на якій формувались місцеві бюджети у минулому році. Усі податки матимуть цільове призначення.

Урядовці пояснюють, що в результаті ухвалених рішень розмір єдиного соціального внеску для громадян зменшено. Це, в свою чергу, дозволить роботодавцям збільшити розмір заробітної плати для робітників та вивести її з тіні. Водночас, розмір податку на доходи фізичних осіб збільшено до 18 %. За їх словами, це дозволить місцевим бюджетам залучити ще більший ресурс від податку на доходи фізичних осіб.

Об'єднані територіальні громади тепер мають прямі бюджетні відносини з Державним казначейством і залишають у себе 60% податків. Це створює більше можливостей для наповнення їх бюджетів.

31 січня 2016 року 159 об'єднаних громад отримали прямі бюджетні розрахунки. В наступному році в Державний фонд регіонального розвитку закладено 3 млрд. грн., які місцеві громади зможуть використати на реалізацію своїх проектів. 1 млрд. грн. направлять на підтримку об'єднаних громад, створення центрів надання послуг [6].

Разом з тим, досить значною та аргументованою є критика урядових заходів щодо забезпечення процесів децентралізації. Адже в Україні сьогодні процеси фінансово-бюджетної децентралізації хоча й набули незворотного характеру, але не мають системності і все ще не сприяють стимулюванню місцевих органів до пошуку джерел активізації власних економічних ресурсів.

Імітація проведення бюджетної децентралізації в Україні у формі збільшення повноважень та фінансової бази місцевих громад триває вже більше десяти років, та з року в рік декларується в Основних напрямках бюджетної політики, а фактично підвищується рівень бюджетної централізації.

Урядовий закон про бюджетну децентралізацію запроваджує альтернативні шляхи збільшення податкових надходжень до місцевих бюджетів, зокрема, Уряд передає місцевим бюджетам: 10% податку на прибуток підприємств; 100% державного мита; 80% екологічного податку (при цьому 55% будуть направлятися в обласні бюджети, а 25 % – до районних бюджетів і бюджетів міст обласного значення); акцизний податок від реалізації через роздрібні мережі пива, алкогольних напоїв, тютюнових виробів, нафтопродуктів, біодизеля і скрапленого газу; 25% плати за надра; місцеві збори (податок на нерухомість з включення до оподаткування комерційного (нежитлового) майна, єдиний податок); податок на майно («розкішні» автомобілі); податок на прибуток комунальних підприємств, інші податки. 75% податку на доходи фізичних осіб (60% податку отримують бюджети міст обласного значення та районів; 15 % – обласні бюджети); 40 % – бюджет м. Києва.

За рахунок змін у розмежуванні між бюджетами податку на доходи фізичних осіб та зарахування його частини (60% по бюджету м. Києва та 25% по інших бюджетах) до державного бюджету місцеві бюджети України у 2015 році втратили 25,7 млрд. грн цього податку.

При цьому, втративши стабільне джерело надходжень, місцеві бюджети отримують натомість доходи, надходження яких є менш прогнозованими та залежними від дій органів місцевого самоврядування. За рахунок передачі частини платежів з державного бюджету місцеві бюджети отримують 6,2 млрд. грн, від запровадження акцизного податку з кінцевого продажу підакцизних товарів – 5,9 млрд. грн, за рахунок розширення бази оподаткування податком на нерухоме майно – 2,1 млрд. грн. Таким чином, не компенсується з державного бюджету втрата 11,5 млрд. грн податку на доходи фізичних осіб, або 44,7% від його обсягу, що буде надходити до державного бюджету. Найбільші втрати доходних джерел відбудуться у бюджеті м. Києва, обласних та інших бюджетах зі значними обсягами надходжень податку [4, с. 221-227].

У перспективі основним джерелом наповнення місцевих бюджетів повинен стати податок на нерухомість. Його базу розширюють за рахунок залучення в оподаткування комерційного майна. Проте порядок його нарахування та справляння не відповідає практиці розвинутих країн світу, де розмір податку залежить від вартості об'єкта нерухомості, а не від житлової площі, як визначено чинним законодавством України. Тому необхідно внести відповідні поправки до Податкового кодексу України.

Крім того, викликає сумніви можливість значних надходжень для місцевих потреб від запровадження податку на нерухомість для сільської місцевості. Оскільки, в умовах економічної кризи та стрімкого зuboжіння селян такі ініціативи заздалегідь приречені на провал [7]. Разом з тим, органи місцевого самоврядування повинні мати право самостійно запроваджувати на своїй території власні місцеві податки та збори, враховуючи специфіку території та наявні там потенційні об'єкти оподаткування [8].

11 грудня 2015 року Уряд вніс до парламенту низку законопроектів, які суттєво вплинуть на якість бюджетного забезпечення територіальних громад у 2016 році – Закон України «Про державний бюджет України на 2016 рік», та законопроекти «Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо стабілізації фінансового стану держави та удосконалення окремих положень соціальної політики» (№ 3628), «Про внесення змін до Бюджетного кодексу щодо узгодження норм Бюджетного кодексу із змінами до галузевого та податкового законодавства» (№ 3629), «Про створення конкурентних умов в оподаткуванні та стимулювання економічної діяльності в Україні» (№ 3630), «Про внесення змін до деяких законодавчих актів у зв'язку з прийняттям закону «Про створення конкурентних умов в оподаткуванні та стимулювання економічної діяльності в Україні» (№ 3631). Ці законопроекти у разі їх прийняття парламентом суттєво можуть ускладнити процес децентралізації через передачу органам місцевого самоврядування функцій, що потребують значного фінансування без передачі жодних фінансових ресурсів.

Так, наприклад, у відповідності до прийнятого Закону України «Про Державний бюджет України на 2016 рік» обсяги цільових субвенцій з державного бюджету місцевим бюджетам не забезпечують мінімальну потребу в коштах навіть на виплату зарплати у сфері освіти та медицини. Обсяг недофінансування становить 10,6 млрд. грн: за освітньою

субвенцією – 3,1 млрд. грн, за медичною – 7,5 млрд. грн. Органи місцевого самоврядування будуть змушені відволікати власні ресурси для забезпечення належного фінансування делегованих повноважень у цих сферах.

Ще однією проблемою є передача до бюджетів міст обласного значення та м. Києва видатків на підготовку фахівців та робітничих кадрів у професійно-технічних закладах державної форми власності. Передавання таких видатків здійснюється без надання відповідних ресурсів на їх фінансування. Додаткове навантаження на місцеві бюджети становитиме 5,8 млрд. грн. Ці зміни суперечать ст. 142 Конституції України: «Витрати органів місцевого самоврядування, що виникли внаслідок рішень органів державної влади, компенсуються державою». Такі законодавчі пропозиції руйнують базові засади реформи місцевого самоврядування, адже порушується принцип субсидіарності [9].

Крім того, обурення депутатів місцевих рад викликає віднесення до повноважень місцевих бюджетів компенсаційних виплат за пільговий проїзд та пільги з послуг зв'язку. Раніше ці видатки фінансувалися за рахунок субвенцій з державного бюджету місцевим бюджетам. Своєю чергою, урядовим проектом № 3628, який іде в пакеті до держбюджету-2016, передбачено перекладення на органи місцевого самоврядування обов'язку держави фінансувати низку соціальних пільг, визначених 16 законами. Такими чином, держава не монетизує пільги і не скасовує їх, а просто перекладає їх фінансування на місцеві бюджети без надання необхідних коштів.

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.

Дослідження практики формування податкових надходжень місцевих бюджетів доводять, що нині місцеві органи влади не володіють достатніми фінансовими ресурсами для організації управління економікою і соціальною сферою території. Основним бюджетотворюючим податком є податок на доходи фізичних осіб, який протягом останніх років становив більше 60% доходів місцевих бюджетів без урахування міжбюджетних трансфертів та плата за землю [4, с. 221-227].

Бюджетна децентралізація спрямована на розширення доходних джерел, бази адміністрування та надання права органам місцевої влади самостійно регулювати розміри податків та зборів.

Проте, на нашу думку, законодавчі нововведення не забезпечать обіцяну Урядом бюджетну децентралізацію, оскільки із передачею додаткових джерел доходів, за громадами закріплюється величезний обсяг нових видатків, зокрема їм передається майже вся освіта, медицина, культура, дорожнє та житлово-комунальне господарство.

Водночас збільшуються частки відрахувань в центр платежів, які переважно залишалися на місцях: податку на доходи фізичних осіб, рентної плати за користування надрами. Тому питання бюджетної децентралізації в Україні залишається відкритим.

ЛІТЕРАТУРА

1. Письменний В. В. Місцеве оподаткування в умовах реформування податкової системи України: Монографія / В. В. Письменний. – Тернопіль: Видавничо-поліграфічний центр «Економічна думка». – 2011. – 196 с.
2. Мірчук С. В. Місцеві податки і збори як джерело наповнення бюджету міста Луцька / С. В. Мірчук // Науковий вісник Волинського національного університету імені Лесі Українки. – 2008. – № 7. – С. 163–166.

3. Острович С. Е. Місцеві податки і збори як фінансова основа місцевого самоврядування (вітчизняний і зарубіжний досвід) / С. Е. Острович // Українсько-грецький міжнародний науковий юридичний журнал «Порівняльно правові дослідження». – 2009. – № 2. – С. 107–112.
4. Праць Н. В. Формування податкових надходжень місцевих бюджетів в контексті бюджетної децентралізації / Н. В. Праць // FINANCIAL SPACE. – 2015. – № 1 (17). – С. 221–227.
5. Музика-Стефанчук О. А. Фінансово-правова основа місцевого самоврядування в зарубіжних країнах : Навчальний посібник / О. А. Музика-Стефанчук. – К. : Правова єдність. – 2009. – 224 с.
6. Зубко Г. 2016 рік стане роком ефективного використання податків на розвиток громад / Г. Зубко [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.kmu.gov.ua/control/publish/article?art_id=248748746
7. Радчук О. Чи бути в Бюджеті-2015 децентралізації? / О. Радчук [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.slovodilo.ua/articles/6675/2014-12-30/byt-li-v-byudzhete-2015-decentralizacii.html>.
8. Кириленко О. П. Органи місцевого самоврядування повинні мати право самостійно визначати ставки місцевих податків і зборів / О. П. Кириленко [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ukurier.gov.ua/uk/articles/olga-kirilenko-organimiscevogosamovryaduvannya-p/>.
9. Слобожан О. Бюджет-2016. Тут похована децентралізація / О. Слобожан [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.epravda.com.ua/columns/2015/12/16/572561/>

УДК 352

ГАРМОНІЗАЦІЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ АЗАРТНИХ ІГОР В УКРАЇНІ ТА ЄС

HARMONISATION OF THE LEGAL REGULATION OF GAMBLING IN UKRAINE AND EU

Мулявка Д.Г.,

к.ю.н., доцент,

виконуючий обов'язки начальника

кафедри організації оперативно-розшукової діяльності

Національний університет державної податкової служби України

У статті розглянуті основні аспекти регулювання сфери грального бізнесу в Україні на основі реформи законодавства, а також запропоновані найбільш вірогідні шляхи врегулювання конфліктних питань в цій сфері. На думку автора, гральний бізнес є специфічним видом підприємницької діяльності в Україні. Азартні ігри потребують цивілізованого державного регулювання, яке, при збереженні прибутковості сфери азартних ігор, здійснюватиме дієвий захист гравців, контролюватиме їх можливі втрати та зводитиме їх до мінімально можливих величин. Тому пропонується прийняття спеціального законопроекту, який сприятиме розвитку сфери азартних ігор у правовому руслі.

Ключові слова: азартні ігри, гравці, азартний бізнес, сфера азартних ігор.

В статье рассмотрены основные аспекты регулирования сферы игорного бизнеса в Украине на основе реформы законодательства, а также предложены наиболее вероятные пути урегулирования конфликтных вопросов в этой сфере. По мнению автора, игровой бизнес является специфическим видом предпринимательской деятельности в Украине.

Азартные игры требуют цивилизованного государственного регулирования, которое, при сохранении прибыльности сферы азартных игр, осуществляло бы эффективную защиту игроков, контролировало его возможные потери и возводило их в минимально возможные величины. Поэтому предлагается принятие специального законопроекта, который будет способствовать развитию сферы азартных игр в правовом русле.

Ключевые слова: азартные игры, игроки, азартный бизнес, сфера азартных игр.

The article describes the main aspects of the regulation of gambling business in Ukraine based reform legislation and proposed the most likely solution to the conflict issues in this area. The author believes that gambling is a specific type of business activity in Ukraine. Gambling require a civilized state regulation, which, while maintaining profitability gambling, will perform effectively protecting players will control their possible losses and will bring them to the lowest possible values and obtain additional source of revenue in the budget. Therefore, it is proposed to pass a special bill will contribute to the development of gambling in a legal way.

With the development of Ukraine as a European state, there is a need to harmonize regulation of many areas of public life, including in the field of gambling. Currently result of legal uncertainty in this area is the lack of state control, causing the criminalization and shadowing gambling shortfall in the state budget of Ukraine gambling revenue in taxes and other payments.

Gambling is based on a combination of two interrelated problems – the acquisition of wealth and meeting their needs, are the desire to reach a certain state of stress. Recognizing the real situation in the Ukrainian economy, the introduction of an effective system of state regulation of gambling in Ukraine meets the necessary prerequisites for the creation of additional revenues to the State Budget of Ukraine.

Key words: gambling, players, gambling business, sphere of gambling.

Із розвитком України як європейської держави постає необхідність гармонізації правового регулювання багатьох сфер суспільного життя, включаючи сферу азартних ігор. Наразі наслідком правової невизначеності у даній сфері є відсутність державного контролю, що спричиняє криміналізацію та тінізацію грального бізнесу, недоотримання державним бюджетом України доходу від азартних ігор у вигляді податків та інших платежів.

Виручка (gross gambling yield – валовий дохід від грального бізнесу) США як найбільша в світі у 2014 році досягла неймовірної цифри – 142,6 млрд. дол., Японії – трохи

менше 30 млрд. дол., Макау (Китай) – 13 млрд. дол., Сінгапуру – 8,9 млрд. дол., Південної Кореї – 7,9 млрд. дол. ЄС займає перше місце в світі за обсягом ВВП, випереджаючи США і Китай. Високий рівень економічного розвитку забезпечують в тому числі надходження від європейського грального бізнесу, які стабільно становлять чверть світового доходу грального бізнесу (86,5 млрд. євро у 2014 році). Країни ЄС, Великобританія, Іспанія, Німеччина, Італія та Франція – ключові країни, на частку яких припадає близько 75% від загального обороту європейського грального ринку. У Європі за 2014 рік валовий дохід Данії від грального