

## РОЗШИРЕННЯ ПОВНОВАЖЕНЬ МІСЦЕВИХ РАД У СФЕРІ ОПОДАТКУВАННЯ В УМОВАХ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ РЕГІОНАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ

ПОПОВА Світлана Миколаївна - доктор юридичних наук, професор кафедри загальноправових дисциплін Харківського національного університету внутрішніх справ  
САВЧЕНКО Анастасія Олександрівна - викладач кафедри публічно-правових дисциплін Київського Міжнародного університету

*В статті досліджуються проблеми децентралізації влади в Україні та створення спроможних територіальних громад, розглядаються питання посилення фінансової бази місцевих бюджетів та розширення повноважень місцевих рад в сфері оподаткування.*

**Ключові слова:** регіональна політика, децентралізація влади, джерела фінансування, регіональні програми розвитку, спроможні територіальні громади, місцеві податки та збори

На думку численних фахівців з адміністративного права, радянський адміністративно-територіальний устрій України вже давно не відповідає тим соціально-політичним і ринково-економічним реформам, що відбуваються в нашій країні. А суперечності, які постійно виникали між центром та регіонами, «врегулювалися», як правило, за рахунок зміцнення вертикалі державної влади. І це значно шкодило ринковим принципам ресурсного забезпечення на місцях внаслідок посилення адміністративних важелів перерозподілу коштів та централізованого управління регіональним розвитком. Тобто в Україні спостерігалось жорстке підпорядкування місцевого самоврядування виконавчій владі.

Обмеженими були повноваження органів місцевого самоврядування і в економічній сфері. У них не було дієвих важелів впливу на стимулювання економічної активності суб'єктів господарювання. Адаже в

ресурсному плані майже половина громад на 70 відсотків залежала від держави. Все це зумовлювало слабкість фінансової бази місцевого самоврядування та хронічні проблеми дефіциту ресурсів для розв'язання як поточних, так і стратегічних завдань місцевого розвитку.

А саме гармонійний розвиток усіх без винятку регіонів є основою для зміцнення економіки нашої країни. Тому проблемам розвитку економічного потенціалу регіонів присвячені окремі праці таких вчених: Бандурка О.М., Геєць В.М., Головченко О.М., Долішній М.І., Райнін І.А., Іванов Ю.Б., Кизим М.О., Носова О.В., Пасхавер Б.Й., Пономаренко В.С. та низки інших. У той же час чимало проблем, пов'язаних із зміцненням ресурсного потенціалу регіонів у сучасних умовах, поки що залишаються нерозв'язаними і потребують додаткового дослідження та розробки заходів з їх вирішення.

Тому дану статтю присвячено розгляду питань розширення повноважень органів місцевого самоврядування у сфері оподаткування з метою зміцнення фінансової бази регіонів України.

Основні правові, економічні та організаційні принципи взаємодії територіальних громад та центральних органів влади визначає Закон України «Про засади державної регіональної політики» [1]. Відповідно до цього Закону «державна регіональна політика – це система цілей заходів, засобів та узгоджених дій центральних і місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого

го самоврядування та їх посадових осіб для забезпечення високого рівня якості життя людей на всій території України з урахуванням природних, історичних, екологічних, економічних, географічних, демографічних та інших особливостей регіонів, їх етнічної і культурної самобутності».

Метою державної регіональної політики є створення умов для динамічного, збалансованого розвитку України та її регіонів, забезпечення їх соціальної й економічної єдності, підвищення рівня життя населення, додержання гарантованих державою соціальних стандартів для кожного громадянина незалежно від його місця проживання.

Об'єктами державної регіональної політики є території регіонів, макрорегіонів та мікрорегіонів. Регіонами є територія Автономної республіки Крим, області, міста Києва і Севастополя. Макрорегіонами вважаються «частини території України у складі декількох регіонів чи їх частин, об'єднаних за спільними ознаками, яким притаманні спільні проблеми розвитку, в межах якої реалізуються спеціальні для цієї території програми регіонального розвитку». Але базовим об'єктом регіонального розвитку є мікрорегіон – «частина території регіону, що характеризується територіальною цілісністю та особливостями розвитку, в межах якої реалізуються спеціальні для цієї території проекти регіонального розвитку».

Такі ознаки, як цілісність та особливості розвитку окремого мікрорегіону, є одним з основних умов формування спроможних територіальних громад. Відповідно до спеціальної Методики [2], формування спроможних територіальних громад здійснюється з урахуванням:

- історичних, географічних, соціально-економічних, культурних особливостей розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць;
- розвитку інфраструктури цих адміністративно-територіальних одиниць;
- фінансового забезпечення відповідних адміністративно-територіальних одиниць;
- трудової міграції населення;
- доступності послуг у відповідних сферах;
- здатності органів місцевого самовряду-

вання вирішувати суспільні питання, які належать до їх компетенції, для задоволення потреб населення відповідних адміністративно-територіальних одиниць.

На основі статті 6 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [3], первинним суб'єктом місцевого самоврядування, основним носієм його функцій та повноважень є територіальна громада села, селища, міста. Такі територіальні громади можуть об'єднуватися в одну сільську, селищну, міську територіальну громаду, утворювати єдині органи місцевого самоврядування й обирати відповідно сільського, селищного, міського голову.

І саме районні, міські, селищні, сільські ради у сфері державної регіональної політики повинні забезпечувати підготовку та подання до обласних рад пропозиції щодо врахування інтересів відповідних територіальних громад під час розроблення:

- 1) проекту Державної стратегії регіонального розвитку України та плану заходів з її реалізації;
- 2) регіональних стратегій розвитку та проектів розвитку мікрорегіонів.
- 3) відповідних місцевих бюджетів (області, міста, району, селища, села).

Проект регіонального розвитку – це комплекс взаємопов'язаних заходів для розв'язання окремих проблем регіонального розвитку, який оформлюється як документ за встановленою законодавством формою, яким визначаються спільні дії учасників проекту, а також ресурси, необхідні для досягнення цілей проекту.

Механізмами фінансування державної регіональної політики є:

- міжбюджетні трансферти з державного бюджету місцевим бюджетам;
- об'єднання на договірній основі фінансових ресурсів суб'єктів регіональної політики, державних та приватних партнерів на принципах здійснення держано-приватного партнерства, міжнародних інституцій;
- капітальні видатки державного бюджету;
- державні цільові програми, у тому числі програми подолання депресивності території;
- угоди щодо регіонального розвитку;

– програми і заходи, включаючи інвестиційні програми (проекти), що реалізуються за рахунок коштів державного фонду регіонального розвитку.

Джерелами фінансування державної регіональної політики можуть бути:

- 1) кошти Державного бюджету України, зокрема державного фонду регіонального розвитку;
- 2) кошти місцевих бюджетів;
- 3) благодійні внески;
- 4) кошти міжнародних організацій;
- 5) кошти з інших джерел, не заборонених законодавством.

Фінансування регіонального розвитку за рахунок коштів державного фонду регіонального розвитку може здійснюватися на умовах інвестування, за умови надання гарантій, на безповоротній основі у вигляді грантів. Таке фінансування регіонального розвитку базується на принципах:

- 1) відповідності Державній стратегії регіонального розвитку України, відповідній регіональній стратегії розвитку та планам заходів з їх реалізації;
- 2) конкурсного відбору програм (проектів) регіонального розвитку;
- 3) ефективності використання залучених ресурсів;
- 4) спроможності об'єктів та суб'єктів, на фінансування яких залучаються кошти державного фонду регіонального розвитку, самостійно забезпечувати подальше власне фінансування або утримуватися за рахунок коштів місцевих бюджетів;
- 5) адекватної фінансової та іншої участі органів місцевого самоврядування, на території юрисдикції чи в інтересах яких реалізуються відповідні заходи, програми чи проекти;
- 6) неупередженого розподілу коштів державного фонду регіонального розвитку з урахуванням рівня соціально-економічного розвитку адміністративно-територіальних одиниць.

Окрім того, відповідно до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [4], держава здійснює фінансову підтримку добровільного об'єднання територіальних громад сіл, селищ, міст шляхом надання таким об'єднанням територі-

альних громад коштів у вигляді субвенцій на формування відповідної інфраструктури згідно з планами соціально-економічного розвитку цих об'єднаних територіальних громад. Адже метою такого добровільного об'єднання є створення саме спроможних територіальних громад, тобто таких, які здатні самостійно забезпечити належний рівень надання послуг населенню, зокрема у сфері освіти, культури, охорони здоров'я, соціального захисту, житлово-комунального господарства тощо.

Якщо раніше за все це переважно відбувалося державою, то нині, коли в країні розпочато масштабну децентралізацію влади, значну частину цих функцій передано на місця. А це означає, що основним джерелом фінансування таких послуг населенню на місцях будуть кошти місцевих бюджетів. З цією метою з 2015 року було значно розширено джерела наповнення місцевих бюджетів за рахунок передачі з держбюджету на місця деяких податків, а також запровадження нових зборів. Зокрема, у 2015 році місцева влада збирала 100 % плати за надання адміністративних послуг, 100 % державного мита, 10 % податку на прибуток підприємств. До місцевих бюджетів надходять податки з роздрібного продажу підакцизних товарів (нафтопродуктів, алкогольних напоїв, тютюнових виробів) за ставкою 5 % вартості реалізованих товарів. Також місцеві бюджети поповнилися податком на нерухомість, яким оподатковується і комерційне (нежитлове) майно, податком на автомобілі з великим об'ємом двигуна, 80 % екологічного податку та 25 % плати за надра. У цілому обсяг фінансових ресурсів місцевих бюджетів порівняно з 2014 роком збільшився на 14,7 %, а власні ресурси місцевих бюджетів зросли майже втричі [5]. І найголовніше – тепер саме місцева влада вирішує, на які потреби можна витратити ці кошти.

Але, як слушно зауважує Бандурка О.М., неможливо винайти єдину форму побудови податкової системи, яка б задовольняла усі без винятку держави, навіть на однакових рівнях їх розвитку [6, с. 19]. Тому і сьогодні у ресурсному забезпеченні місцевих бюджетів, за словами Голови Верховної Ради України В. Гройсмана, є проблеми, які потребу-

ють невідкладного вирішення [5]. Більшість з них пов'язана з фінансовим забезпеченням закладів соціально-культурної сфери (установ дошкільної освіти, навчально-виховних комплексів, палаців і будинків культури, бібліотек тощо), районних бюджетів. Тому районні ради змушували передавати майно цих установ із власності територіальних громад у спільну власність громад районів, що не передбачено чинним законодавством України. Адже така передача комунального майна може здійснюватися виключно за ініціативою та на підставі рішень відповідних міських, селищних та сільських рад. І такі дії дискредитують саму ідею реформи бюджетної децентралізації та створюють соціальну напругу в малих населених пунктах України. Такі питання додаткового фінансування місцевих бюджетів повинні бути врегульовані.

На нашу думку, зміцнення ресурсної бази місцевих бюджетів необхідно забезпечити, перш за все, за рахунок розширення номенклатури місцевих податків і зборів. Адже відповідно до статті 143 Конституції України [7], територіальні громади села, селища, міста безпосередньо або через утворені ними органи місцевого самоврядування можуть самостійно встановлювати місцеві податки та збори «відповідно до закону». Тобто Конституція України не допускає справляння податку чи збору на підставі будь-яких указів, постанов, розпоряджень тощо. Слід чітко розмежувати поняття «встановлення» та «введення» податків та зборів.

Щодо державних податків і зборів, всі вони встановлюються та реалізуються виключно на підставі відповідних законів, а от відносно місцевих податків і зборів, їх встановлення є компетенцією Верховної Ради України, тоді як вводяться вони рішенням місцевих рад.

Тому у проекті нового Податкового кодексу України треба значно розширити перелік місцевих податків і зборів, які, за наявності певної доцільності та об'єктів оподаткування, можуть вводитися в дію на територіях окремих громад для покриття дефіциту місцевих бюджетів. Адже стаття 10 діючого Податкового кодексу України передбачає лише два місцевих податка і

три місцевих збори. Це не означає, що всі ці законодавчо визначені місцеві податки та збори будуть справлятися у всіх без виключення регіонах України. Нагадаємо, колишній Закон України «Про систему оподаткування» (в ред. Закону України №77/97-ВР від 18.02.97 р. із змінами та доповненнями) встановлював, що в Україні можуть справлятися 15 місцевих податків і зборів (обов'язкових платежів). Але в той же час на території міста Харкова справлялося (за наявності об'єктів оподаткування) всього 9 з них, які були введені в дію відповідними рішеннями Харківської міської ради народних депутатів [8]. Причому, всі ставки місцевих податків та розміри зборів були ретельно прораховані фахівцями, обговорені на засіданнях профільних комісій міської ради й максимально диференційовані відповідно до видів оподаткованої діяльності осіб, які нею займаються, та навіть місць розташування об'єктів оподаткування. Все це давало змогу забезпечувати надійну фінансово-бюджетну підтримку різнобічної діяльності такого великого мегаполісу, як місто Харків.

Територіальні громади України знаходяться в різних природних, екологічних, економічних географічних, демографічних умовах, які постійно змінюються, мають різний рівень забезпеченості закладами сфери освіти, культури, охорони здоров'я, соціального захисту, структури житлово-комунального господарства, розгалуженість інфраструктури відповідної адміністративної одиниці тощо. Більше того, іноді ці фактори змінюються без належного врахування громадської думки. Наприклад, у серпні 2015 року Кабінет Міністрів України [9] спеціальним розпорядженням передав на баланс територіальних громад 12 майнових комплексів державних закладів охорони здоров'я, утримання яких потребує додаткових фінансових ресурсів.

Тому знайти додаткове фінансування таких різких змін умов існування територіальних громад серед затверджених «зверху» джерел фінансування регіонального розвитку окремої території у короткий проміжок часу просто не є можливим. Адже так званий бюджетний пакет законів, який регламентує більшу свободу органів місцевої вла-

### АНОТАЦІЯ

У статті досліджуються проблеми децентралізації влади в Україні та створення спроможних територіальних громад, розглядаються питання зміцнення фінансового наповнення місцевих бюджетів та розширення повноважень місцевих рад у сфері оподаткування.

### SUMMARY

The article investigates the problem of decentralization of power in Ukraine and creation of capable local communities, the questions of strengthening of local financial budgets and empowerment of local councils in the area of taxation.

ди щодо залучення додаткових податків у регіони, відкриття відповідних бюджетних рахунків та розподіл коштів було ухвалено лише у грудні 2014 року, а розпочав він діяти вже з 1 січня 2015 року. Тому затвердження у новому Податковому Кодексі України розширеного переліку місцевих податків і зборів, які місцеві ради зможуть самотійно встановлювати на відповідних територіях для поповнення місцевих бюджетів з метою реалізації державної регіональної політики, значно підвищить ефективність проектів та програм їх розвитку.

#### Висновки:

а) обмеження повноважень органів місцевого самоврядування в економічній сфері обумовлюють проблеми дефіциту ресурсів для розв'язання як поточних, так і стратегічних завдань регіонального розвитку;

б) створення спроможних територіальних громад та розширення джерел наповнення місцевих бюджетів за рахунок передачі з держбюджету на місця окремих податків та запровадження нових зборів значно зміцнить ресурсну базу для виконання державних програм і проектів регіонального розвитку регіонів, але не усуне проблеми їх фінансування;

в) розширення переліку законодавчо встановлених місцевих податків та зборів значно підвищить повноваження місцевих рад у сфері введення нових доцільних місцевих податків і зборів для збалансування ресурсної бази сталого розвитку територіальних громад та окремих регіонів нашої країни.

### Література

1. Закон України «Про засади державної регіональної політики» № 156-VIII від 05.02.2015 р. // Урядовий кур'єр. – 2015. – 11 березня.

2. Методика формування спроможних територіальних громад. Затв. Постановою Кабінету Міністрів України № 214 від 08.04.2015 р. // Урядовий кур'єр. – 2015. – 6 травня.

3. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» (зі змінами та доповненнями) № 280/97-ВР від 21.05.1997 // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 179.

4. Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» № 157-VIII від 05.02.2015 р. // Урядовий кур'єр. – 2015. – 11 березня.

5. Громади вчаться заощаджувати // Урядовий кур'єр. – 2015. – 19 березня.

6. Бандурка О.М. та ін. Податкове право. Наук.-практ. посібник. – К.: Центр учбової літератури, 2011. – 312 с.

7. Конституція України: Основний Закон України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 142.

8. Ніконенко В.М. та ін. Законодавство регіонів. Місцеві податки та збори (обов'язкові платежі) на території міста Харків. – Харків: РВФ «Арсіс, ЛТД», 2006. – 128 с.

9. Про передачу цілісних майнових комплексів державних закладів хорони здоров'я у власність (спільну власність) територіальних громад. Розпорядження Кабінету Міністрів України № 817-р від 12.08.2015 р. // Урядовий кур'єр. – 2015. – 1 жовтня.