

УДК 351.713:352.1:336.2

ОСТРОВСЬКИЙ С.О.

ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ МІСЦЕВОГО ОПОДАТКУВАННЯ ЯК НЕОБХІДНИЙ НАПРЯМ АДАПТАЦІЇ ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ ДО ЗАКОНОДАВСТВА ЄС

У науковій статті розкрито питання децентралізації місцевого оподаткування в Україні та кроки адаптації цього процесу до законодавства ЄС. На підставі аналізу міжнародних правових актів, які ратифіковані Україною, визначено основні шляхи децентралізації місцевих податків. Запропоновано можливі шляхи удосконалення процесу децентралізації місцевого оподаткування в Україні.

Ключові слова: *децентралізація, податки, місцеве оподаткування, Угода про асоціацію, місцеві органи публічної адміністрації, місцевий бюджет.*

В научной статье раскрыты вопросы децентрализации местного налогообложения в Украине и шаги адаптации данного процесса к законодательству ЕС. На основании анализа международных правовых актов, ратифицированных Украиной, определены основные пути децентрализации местных налогов. Предложены возможные пути совершенствования процесса децентрализации местного налогообложения в Украине.

Ключевые слова: *децентрализация, налоги, местное налогообложение, Соглашение об ассоциации, местные органы публичной администрации, местный бюджет.*

This paper presents the issue of decentralization of local taxation in Ukraine and steps to adapt this process to EU legislation. Based on the analysis of international legal acts ratified by Ukraine, the main ways of decentralization of local taxes are identified. Possible ways of improving the process of decentralization of local taxation in Ukraine are proposed.

Key words: *decentralization, taxes, local taxation, association agreement, local authorities of public administration, local budget.*

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Питанням реалізації політики фінансової та податкової децентралізації приділено увагу у працях багатьох вітчизняних учених, таких як: Ю.О. Набатова, Я.І. Арабчук, Н.О. Слободянюк, С.О. Осипенко, Л.О. Лазутіна, І.О. Луніна.

Метою статті є розкриття засад децентралізації місцевого оподаткування як необхідного напрямку адаптації законодавства України до законодавства ЄС, а також виокремлення проблем такої адаптації для України.

Виклад основного матеріалу. У словниковій літературі поняття «децентралізація» є багатоаспектним та розглядається різнопланово. На семантичному рівні децентралізація (від лат. de – «протиставлення», centralis – «центральный») трактується як знищення, ослаблення або скасування централізації, тобто перехід шляхом перерозподілу від вищого (координаційного, центрального) органу управління до органів управління на місцях. Водночас найбільш узагальненим визначенням дефініції «децентралізація» в системі публічного адміністрування є безпосередньо розширення прав місцевих органів публічного адміністрування в результаті передавання їм деяких функцій центральних органів виконавчої влади. Тобто децентралізація місцевого оподаткування полягає в наданні певної фінансової автономії місцевим органам публічної адміністрації щодо розпорядження коштами, визначення пріоритетних напрямів реформування того чи іншого напрямку діяльності з державного бюджету.

Початком запровадження децентралізації місцевого оподаткування в Україні стала податкова реформа і зміни до Бюджетного кодексу України, що набули чинності з початку 2015 року.

© ОСТРОВСЬКИЙ С.О. – кандидат юридичних наук, старший викладач кафедри забезпечення державної безпеки (Київський факультет Національної академії Національної гвардії України)

Положення цих актів передбачають перші кроки з децентралізації, за яких місцеве самоврядування отримало самостійні ресурси з наповнення бюджетів. За ними закріплені стабільні джерела доходів, розширена їхня прибуткова база, оскільки податкова децентралізація передбачає вдосконалення і зміцнення прав і повноважень місцевого і регіонального самоврядування щодо незалежного ухвалення рішень і формування територіальних бюджетів за рахунок самостійного встановлення ставок податків, зборів і пільг. Розроблена чітка система розподілу коштів як від державних, так і місцевих податків, які зараховуються до місцевих бюджетів. Як результат маємо зростання доходів бюджетів громад. Під час здійснення податкової реформи доходи місцевих бюджетів розширятимуться шляхом передачі з державного бюджету плати за надання адміністративних послуг, збільшення відсотка зарахування екологічного податку з 35,0 до 80,0%, закріплення за місцевими бюджетами податку на доходи фізичних осіб: у бюджетах міст обласного значення та районах залишатиметься 60,0%, в обласних бюджетах – 15,0%, у бюджеті Києва – 40,0%. Також до обласних бюджетів будуть надходити 10,0% податку на прибуток приватних підприємств [1, с. 81–82].

На сучасному етапі реформування місцевих бюджетів передбачає спроможність отримання місцевим самоврядуванням більше можливостей для залучення українських та зарубіжних інвестицій у розвиток своїх територій [2], що дасть змогу значною мірою покращити розвиток місцевого рівня публічної адміністрації на відповідних територіях. Водночас збільшення обсягу прав місцевих органів публічної адміністрації щодо оподаткування передбачає збільшення рівня відповідальності такими суб'єктами як перед громадою, так і перед кожним громадянином зокрема.

На міжнародному рівні в положеннях Європейської Хартії місцевого самоврядування [3], яка ратифікована Україною 15 липня 1997 року, визначено, що місцеві власті в межах закону мають повне право вільно вирішувати будь-яке питання, яке не вилучене зі сфери їхньої компетенції і вирішення якого не доручене жодному іншому органу. Функції місцевих органів влади, як правило, здійснюються переважно тими властями, які мають найтісніший контакт з громадянином. Під час наділення тією чи іншою функцією інший орган необхідно враховувати обсяг і характер завдання, а також вимоги досягнення ефективності, дієвості, економії та результативності. Повноваження, якими наділяються місцеві органи влади, як правило, мають бути повними і виключними. Вони не можуть скасовуватися чи обмежуватися іншим суб'єктом публічної адміністрації, якщо це не визначено в нормативно-правових актах. У частині виконання делегованих повноважень органам місцевого самоврядування вони мають право пристосовувати свою діяльність до місцевих умов. У процесі планування і прийняття рішень щодо всіх питань, які безпосередньо стосуються діяльності органів місцевого самоврядування, з останніми мають проводитися консультації у міру можливості своєчасно і належним чином.

Статтею 9 Хартії чітко передбачено, що місцеві власті мають право в рамках національної економічної політики на власні адекватні фінансові ресурси, якими вони можуть вільно розпоряджатися в межах своїх повноважень. Обсяг фінансових ресурсів місцевих властей відповідає функціям, передбаченим конституцією або законом. Принаймні частина фінансових ресурсів місцевих властей формується за рахунок місцевих податків та зборів, розмір яких вони мають повноваження встановлювати в межах закону. Фінансові надходження, які становлять основу дохідної бази органів місцевого самоврядування, мають досить накопичувальний характер і мусять забезпечувати можливість приводити наявні ресурси, наскільки це практично можливо, у відповідність до реального зростання вартості виконання завдань місцевих властей. При цьому захист більш слабких у економічному плані органів місцевої влади вимагає запровадження процедур усунення фінансових диспропорцій або аналогічних заходів з метою подолання наслідків нерівного розподілу потенційних джерел фінансування і фінансового тягара, який вони мають нести. Реалізація вищезазначених процедур не завдає шкоди повноваженням, які місцеві органи влади можуть здійснювати в межах їхньої власної компетенції. У міру можливості дотації місцевим властям не призначаються для фінансування конкретних проектів. Водночас слід зазначити, що, незважаючи на отримання фінансової допомоги від імені держави, вона жодним чином не має обмежувати їхні права та свободи. Для цілей здійснення позик інвестиційного капіталу місцеві власті мають доступ до національного ринку капіталу в межах закону.

Таким чином, ратифікувавши Європейську Хартію місцевого самоврядування та проголосивши одним із напрямів подальшого розвитку економіки інтеграцію до ЄС, Україна змушена поступово адаптувати систему формування доходів бюджету до умов і стандартів Євросоюзу. Саме тому питання вдосконалення системи місцевих податків і зборів в Україні набуло актуальності [4, с. 92].

Відповідно до Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, Україна під час визначення державної податкової політики має вживати таких заходів, що спрямовані на забезпечення рівноправного або ефективного встановлення або стягнення прямих податків, включаючи заходи, що вживаються Стороною відповідно до своєї системи оподаткування, які:

1) поширюються на інвесторів і постачальників послуг, що є нерезидентами, з урахуванням, що податкові обов'язки нерезидентів визначаються стосовно об'єктів оподаткування, які походять з території такої Сторони або перебувають на ній;

2) поширюються на нерезидентів з метою забезпечення встановлення або стягнення податків на території Сторони;

3) поширюються на нерезидентів або резидентів з метою запобігання ухиленню від оподаткування, зокрема заходи із забезпечення дотримання законодавства;

4) поширюються на споживачів послуг, які надаються на території іншої Сторони або з неї з метою забезпечення встановлення або стягнення податків з таких споживачів, отриманих із джерел на території цієї Сторони;

5) розрізняють інвесторів та постачальників послуг, які мають сплачувати податки з об'єктів оподаткування будь-де у світі, від інших інвесторів та постачальників послуг з урахуванням різниці характеру їхньої податкової бази;

6) визначають, розміщують або розподіляють дохід, прибуток, надходження, збитки, знижку або кредит для осіб або філій, що є резидентами, чи між пов'язаними особами або філіями тієї самої особи з метою захисту податкової бази Сторони [5].

Нині спостерігається тенденція до зростання місцевих податкових надходжень, що пояснюється розширенням сфери діяльності органів місцевої влади та децентралізацією управління. Частка податкових надходжень у доходах місцевих органів становить 60%, близько 40% загальнодержавних доходів від податкових надходжень формується за рахунок місцевих податків [6].

Водночас проектом «Основних напрямів бюджетної політики на 2019–2021 роки», схваленим розпорядженням Кабінету Міністрів України від 18 квітня 2018 р. № 315-р., передбачено, що державна бюджетна політика щодо місцевих бюджетів та міжбюджетних відносин буде спрямована на удосконалення інструментів бюджетного планування, зміцнення фінансової спроможності місцевих бюджетів, підвищення ефективності та результативності використання бюджетних ресурсів, а також створення дворівневої системи міжбюджетних відносин та реалізовуватиметься шляхом:

– запровадження середньострокового бюджетного планування на місцевому рівні для забезпечення підвищення передбачуваності і послідовності бюджетної політики;

– застосування програмно-цільового методу бюджетування в усіх місцевих бюджетах, що сприятиме прозорості управління бюджетними коштами та єдності в бюджетній звітності щодо виконання місцевих бюджетів;

– розширення бази оподаткування за доходами, що зараховуються до місцевих бюджетів, та забезпечення позитивної динаміки їх надходжень;

– удосконалення механізму вирівнювання податкоспроможності місцевих бюджетів з метою зменшення диспропорцій бюджетної забезпеченості між місцевими бюджетами;

– збільшення кількості місцевих бюджетів, що матимуть прямі взаємини з державним бюджетом, за рахунок добровільного об'єднання територіальних громад для спрощення процесу управління бюджетними коштами;

– продовження процесу децентралізації бюджетних повноважень, а також упорядкування сфер відповідальності органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади в рамках проведення адміністративно-територіальної, бюджетної та інституційної реформ;

– удосконалення системи результативних показників з метою підвищення якості надання послуг у відповідних сферах [7].

Для формування місцевих бюджетів враховано основні прогностичні макропоказники економічного і соціального розвитку України на 2019 рік, а саме:

– прожитковий мінімум на одну особу в розрахунку на місяць у розмірі з 1 січня 2019 р. – 1853 гривні, з 1 липня 2019 р. – 1936 гривень, з 1 грудня 2019 р. – 2011 гривень, а для основних соціальних і демографічних груп населення: дітей віком до 6 років: з 1 січня 2019 р. – 1626 гривень, з 1 липня 2019 р. – 1699 гривень, з 1 грудня 2019 р. – 1764 гривні; дітей віком від 6 до 18 років: з 1 січня 2019 р. – 2027 гривень, з 1 липня 2019 р. – 2118 гривень, з 1 грудня 2019 р. – 2199 гривень; працездатних осіб: з 1 січня 2019 р. – 1921 гривня, з 1 липня 2019 р. – 2007 гривень,

з 1 грудня 2019 р. – 2084 гривні; осіб, які втратили працездатність: з 1 січня 2019 р. – 1497 гривень, з 1 липня 2019 р. – 1564 гривні, з 1 грудня 2019 р. – 1624 гривні;

– збереження рівня забезпечення прожиткового мінімуму на рівні, врахованому у Державному бюджеті України на 2018 рік;

– загальний обсяг державних капітальних вкладень на розроблення та реалізацію державних інвестиційних проектів – не менш як 1,8 млрд гривень, що розподіляється в установленому порядку, зокрема за такими сферами: соціально-культурна сфера і сфера охорони здоров'я; паливно-енергетична сфера, видобувна та обробна промисловість, мінерально-сировинна база; сфера охорони навколишнього природного середовища; транспортна сфера; функціонування органів влади та надання ними послуг;

– використання коштів позик для реалізації проектів економічного і соціального розвитку України, що залучаються державою від міжнародних організацій, Кредитної установи для відбудови, банків та урядів іноземних держав у сумі 18 млрд гривень;

– фінансування дефіциту спеціального фонду державного бюджету за рахунок кредитів (позик), що залучаються державою від іноземних держав, банків і міжнародних організацій для реалізації чинних інвестиційних проектів.

Також на підставі аналізу зазначеного Проекту вважаємо, що позитивними нововведеннями є: 1) норми законопроекту 6490-д «Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законів України щодо стимулювання утворення та діяльності сімейних фермерських господарств»; 2) запровадження сплати земельного податку за лісові землі. Відповідні зміни вносяться до пункту 273.1 статті 273 Податкового кодексу України; 3) зарахування податку на доходи фізичних осіб за здані в оренду земельні ділянки має здійснюватися за місцезнаходженням таких орендованих земель; 4) зарахування починаючи з 1 січня 2019 року 5% рентної плати за користування надрами для видобування корисних копалин загальнодержавного значення (крім рентної плати за користування надрами для видобування нафти, природного газу та газового конденсату) до бюджетів місцевого самоврядування за місцем видобутку відповідних корисних копалин. Зараз рентна плата за користування загальнодержавними надрами зараховується у пропорціях: 25% – до обласних бюджетів, 75% – до державного бюджету [8].

Слід звернути увагу на пункт 18 Прикінцевих та перехідних положень Бюджетного кодексу, згідно з яким починаючи з 2019 року всі без винятку місцеві бюджети мають застосовувати програмно-цільовий метод. Також передбачається продовжити дію пункту 20 Прикінцевих та перехідних положень щодо надання права здійснювати утримання закладів дошкільної освіти та закладів культури з бюджетів сіл, селищ, міст районного значення [9].

Висновки. З огляду на положення податкової реформи слід зазначити, що реформування бюджетної системи треба проводити на принципах її децентралізації – для максимального використання місцевою владою наявного податкового потенціалу своїх територій. Основою розрахунку податкового потенціалу є: а) показники податкової бази та ставок податків відповідно до чинного законодавства або проектів щодо його зміни; б) показники рівня сплати податків та зборів; в) індекси споживчих цін; г) показники прогнозу соціально-економічного розвитку території; г) показники обсягу недоїмок податків та зборів.

Крім того, інститут місцевих податків і зборів потребує суттєвого вдосконалення. Перспектива розвитку дохідної бази місцевих органів влади України є неможливою без радикальної реформи податкової системи України. Саме тому на тепер є потреба у вдосконаленні нормативно-правової бази, розширенні об'єктів оподаткування (спираючись на закордонний досвід), перегляд повноважень органів місцевої влади та усунення можливих їх дублювань стосовно місцевого оподаткування тощо. Нова ідеологія місцевого оподаткування має враховувати ті зміни, які останніми роками відбулися у соціальній та економічній структурах суспільства. Насамперед необхідно врахувати зміни в соціальній структурі суспільства, що викликані реальними доходами населення, які формуються як за рахунок офіційних, так і тіньових грошових потоків. Нині сформувалися верстви населення, які володіють значною нерухомістю та коштовним рухомим майном, що дає змогу говорити про можливість розширення видів місцевих податків і зборів, які можуть бути запроваджені на певній території.

Список використаних джерел:

1. Семенець Р.М. Адміністративно-правове регулювання місцевого оподаткування в Україні : дис. на здоб. наук. ступ. канд. юрид. наук зі спеціальності 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». Київ : НАВС, 2015. 200 с.

2. Підтримка Парламентом нової системи міжбюджетних відносин – це крок до реальної фінансової незалежності місцевого самоврядування. URL: http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=247843595.

3. Про рагіфікацію Європейської хартії місцевого самоврядування : Закон України від 15 липня 1997 року № 452/97-ВР. *Відомості Верховної Ради України*, 1997. № 38. Ст. 249.

4. Тарасюк М. Місцеві податки і збори у контексті реформування оподаткування в Україні / М. Тарасюк, І. Руденко. *Фінанси та банківська справа, Вісник КНТЕУ*, 2012. № 6. С. 92–103.

5. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011.

6. Кирей В. З громади по нитці – у місцевий бюджет. *Урядовий кур'єр*. 2002. № 183. С. 8.

7. Проект «Основних напрямів бюджетної політики на 2019–2021 роки» : затв. Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 18 квітня 2018 р. № 315-р. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/DH6G500A.html.

8. Мінфін визначив основні параметри для формування місцевих бюджетів на 2019 рік. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/9395>.

9. Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 № 2456-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2010 р. № 50, № 50–51. С. 1778. Ст. 572.

УДК 343.341

ПАРХОМЕНКО-КУЦЕВІЛ О.І.

ФОРМУВАННЯ АНТИКОРУПЦІЙНИХ СТАНДАРТИВ ЯК ОСНОВА ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ В УКРАЇНІ

У статті здійснено аналіз сучасних підходів до поняття «антикорупційні стандарти», які мають стати основою формування політики превенції корупції. Проаналізований досвід Казахстану щодо формування антикорупційних стандартів. Визначено, що антикорупційний стандарт у Казахстані включає такі основні складові елементи: встановлення правил поведінки (дії) осіб, які працюють у відокремленій сфері суспільних відносин (під час реалізації прав і законних інтересів фізичних та юридичних осіб у сфері, зачепленої антикорупційним стандартом; під час підготовки та прийняття управлінських та інших рішень у рамках своєї компетенції; під час підготовки проектів нормативних правових актів; у інших взаєминах, що виникають залежно від специфіки сфери життєдіяльності).

Ключові слова: *корупція, запобігання корупції, антикорупційний стандарт, механізми запобігання та боротьби з корупцією.*

В статье проведен анализ современных подходов к понятию «антикоррупционные стандарты», которые должны стать основой формирования политики превенции коррупции. Проанализирован опыт Казахстана по формированию антикоррупционных стандартов. Антикоррупционный стандарт в Казахстане включает следующие основные составляющие элементы: установление правил поведения (действия) лиц, работающих в уединенной сфере общественных отношений (при реализации прав и законных интересов физических и юридических лиц в сфере, затронутой антикоррупционным стандартом; при подготовке и принятии управленческих и других решений в рамках своей компетенции; при подготовке проектов нормативных правовых актов; при других отношениях, возникающих в зависимости от специфики сферы жизнедеятельности).

Ключевые слова: *коррупция, предотвращение коррупции, антикоррупционный стандарт, механизмы предотвращения и борьбы с коррупцией.*

© ПАРХОМЕНКО-КУЦЕВІЛ О.І. – доктор наук з державного управління, завідувач кафедри публічного адміністрування (Міжрегіональна Академія управління персоналом)