

ВПЛИВ ПОДАТКОВОЇ РЕФОРМИ НА ФІСКАЛЬНІ ІНСТРУМЕНТИ МЕХАНІЗМУ БЮДЖЕТНОГО ФІНАНСУВАННЯ МУНІЦИПАЛЬНИХ ПОСЛУГ

К. В. Ілляшенко, кандидат економічних наук; Н. В. Котенко

Однією з найвагоміших перешкод, що стоять перед Україною на шляху сталого розвитку, є відсутність системності у проведенні необхідних реформ. І якщо на рівні країни в цілому державні пріоритети та способи їх реалізації змінюються відповідно до періодичності та складності політичних протистоянь, на рівні територіальної громади такі коливання згладжуються через наближення органів управління до користувачів публічних послуг. Проте максимізувати зусилля органів місцевого самоврядування щодо повноцінної гармонізації відносин між людиною, природою та економікою не вдається через обмеження кількості та якості фінансових ресурсів, що знаходяться у їх власному розпорядженні.

Проблемою пошуку ефективних механізмів реалізації політики сталого розвитку на рівні територій опікуються відомі науковці [1, 2, 8–11], дослідження яких зачіпають і окремі фінансові інструменти екологічного призначення. Проте в умовах проведення кардинальних реформ податкової, бюджетної, адміністративної систем виникає потреба у додатковому аналізі їх результатів з погляду врахування сталості стратегічних орієнтирів розвитку суспільства. Адже в умовах тотального дефіциту фінансових ресурсів пошук їх додаткових джерел, які б виконували не лише фінансову функцію, але й упроваджували в життя політику екологічно сталого розвитку територіальних громад, дозволяли б своєчасно і на достатньому рівні фінансувати надання публічних екологічних послуг є головним завданням органів муніципального управління будь-якого рівня, що потребує невідкладного теоретико-методичного обґрунтування.

Мета даної полягає у оцінці проміжних результатів проведення податкової реформи у частині місцевої фінансової системи та її впливу на екологічну сталість розвитку території у частині надання публічних екологічних послуг.

Щоб досягти поставлену мету, необхідно вирішити такі завдання:

- дослідити зміни у складі та структурі системи місцевих податків і зборів у зв'язку з прийняттям Податкового кодексу України;
- базуючись на досвіді європейських країн аргументувати необхідність віднесення екологічного податку до складу місцевих з його подальшим менеджментом органами місцевого самоврядування низових територіальних громад.

Фінансові ресурси органів місцевого самоврядування включають кошти підприємств, установ, організацій комунальної форми власності, ресурси цільових фондів і доходи місцевих бюджетів. Звичайно, за незначного фінансового та майнового забезпечення комунального сектора та врахування у місцевих бюджетах коштів територіальних відділень загальнодержавних цільових соціальних і економічних фондів, а також окремих фондів, що утворюють місцеві органи влади, лівову частку складають становлять бюджетні доходи. Залежно від свободи у виборі напрямів витрачання коштів, всі доходи поділяють на власні, закріплені та трансферти. З погляду максимізації рівня фінансової автономії територіальних громад, найбільш привабливими вважаються саме власні доходи [1].

У розвинених країнах місцеві податки та збори є головним джерелом надходжень до місцевого бюджету. Наприклад, у США за ра-

хунок місцевих податків забезпечується 65 % доходів місцевих бюджетів, Швеції – 61 %, Данії – 51, Норвегії – 52 [2], Японії – 33. Вітчизняне законодавство [6], окрім того, що не передбачає можливості формувати власні доходи для обласних і районних бюджетів, демонструє катастрофічно низький рівень надходжень від місцевої податкової системи. У європейській практиці прийнято таке: принаймні частина фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування повинна формуватися за рахунок місцевих податків і зборів, розмір яких вони мають повноваження встановлювати в межах закону [4].

Протягом останніх років спостерігається катастрофічне зниження питомої ваги місцевих податків і зборів у доходах місцевих бюджетів. Так у місті Суми за останні 8 років вона скоротилася у 4 рази. Причина цього, на нашу думку, полягає у такому:

- 1) із 14 дозволених законодавством [5] видів місцевих податків і зборів, справлялися в середньому 5–8 видів;

- 2) об'єктивна відсутність бази оподаткування більшості платіжів;

- 3) неефективність адміністрування;

- 4) застарілість правил і умов стягнення.

З 2011 р. почав працювати новий Податковий кодекс [6], що передбачає скасування більшості місцевих податків і зборів. Звичайно такий крок не йде на користь фінансовій автономії та самостійності місцевих бюджетів. Адже основною умовою щодо побудови ефективної системи місцевого оподаткування є її різноманітність і гнучкість по відношенню до зовнішніх економічних обставин. Тобто, чим з більшої кількості місцевих податків і зборів органи місцевої влади можуть обирати, вища ймовірність оптимізації такого вибору за критеріями максимізації бюджетних надходжень, стимулювання розвитку інфраструктури, обмежень негативного впливу на середовище тощо. Якщо для місцевих податків і зборів, які не відіграють істотної ролі в наповненні місцевих бюджетів (збір за видачу дозволу на розміщення об'єктів торгівлі та сфери послуг; збір за право використання місцевої символіки; збір з власників собак; збір за видачу ордера на квартиру; збір за участь

у бігах на іподромі; збір за виграш на бігах на іподромі; збір з осіб, які беруть участь у грі на тоталізаторі на іподромі; збір за право проведення кіно- і телезйомок; збір за проведення місцевого аукціону, конкурсного розпродажу і лотерей) таке рішення більш-менш обгрунтоване, то анулювання ринкового збору, що має найвище фіскальне навантаження для країни, де без ринків не існує, мабуть, жодного адміністративно-територіального утворення, є сумнівним. Необгрунтованим також є рішення анулювати комунальний податок лише з тієї причини, що він застарілий і не практикується як збір іншими країнами, що відмовилися від нього вже давно. У той час як юридичні особи, що мають штатну чисельність працівників, повинні у такий спосіб платити за послуги, які надає суспільний сектор, навіть якщо це благоустрій території біля займаних ними адміністративних будівель або офісів. Податок з реклами, єдиний непрямий податок, що дозволено було встановлювати на місцевому рівні, на нашу думку, також необхідно було б залишити, а також запровадити вищі та диференційовані залежно від рівня рентабельності та соціальної чи екологічної значущості товару чи послуги ставки.

Негативним є перехід на нову базу оподаткування збором за місце для паркування транспортних засобів: замість часу паркування – площа місця паркування. На наш погляд, це рішення необгрунтоване. Оскільки площа, яку займають автомобілі приблизно однакові, а час, протягом якого авто знаходиться на парковці у кожного різний.

Замість курортного збору, який має просторову обмеженість застосування – курортну місцевість – пропонується ввести туристичний збір, який справлятиметься по всій країні. Проте у невеличких містах, селах і поселеннях відсутня туристична готельна інфраструктура, а отже, на наш погляд, територіальну диференціацію, на жаль, подолано не буде.

Найбільш позитивним моментом Кодексу вважається впровадження податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки. Він справедливий, має саме місцевий характер, не є противагою загальнодержавним податкам, характеризується стабільністю надходжень,

повніше, ніж інші податки, відповідає принципу вигоди та спонукає платників ефективніше використовувати майно. Проте певні сумніви викликає реальність такого впровадження. Ідея у цьому напрямі реформувати місцеву фіскальну систему існує вже більш ніж десять років: майже всі наукові статті та монографії з місцевих фінансів містять зазначені пропозиції, і навіть Закон України «Про систему оподаткування» [5] передбачав положення про податок на нерухомість. У Кодексі

момент упровадження також відтерміновано до 2013 р. [6]. Проте як і податок на майно, і як усі інші місцеві податки та збори, що існують або які пропонує центральний уряд, і особливості їх адміністрування абсолютно не враховують екологічну та природно-ресурсну складову розвитку територій. Хоча у той чи інший спосіб екологічні платежі представлено майже в усіх бюджетах країн Європейського Союзу (табл.).

Таблиця

Порівняльна характеристика структури місцевих податків та зборів по окремих країнах

Назва податку чи збору	Австрія	Чехія	Угорщина	Швейцарія	Франція	Японія	Україна
Податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки	+	-	+	+	+	-	-
Збір за місця для паркування транспортних засобів	+	+	-	-	-	-	+
Збір за провадження деяких видів підприємницької діяльності	-	-	-	-	-	-	+
Туристичний збір	+	+	+	-	-	-	-
Місцеві акцизи	-	-	-	-	+	+	-
Земельний податок	+	-	-	-	+	+	-
Податок на майно фізичних осіб	+	-	+	+	+	-	-
Екологічні платежі	+	+	+	+	+	+	-

Останніми роками доходи від екологічних податків в ЄС становили 2,4 % від ВВП і на 6,1 % загальних надходжень суспільного сектора. Вітчизняна наука пропонує екологічні податки слід розуміти як «ті податки в існуючій податковій системі України, об'єктом оподаткування яких слугує спеціальне використання природних ресурсів...» [8, с. 109].

Податкова система має у своєму складі більш-менш розгалужену систему природно-ресурсних платежів. І хоча частина екологічного податку, плати за використання окремих видів природних ресурсів місцевого значення, включаючи земельний податок, надходять до місцевих бюджетів, зазначені платежі мають загальнодержавний характер. Найбільше фіскальне значення для місцевих бюджетів (після податку на доходи фізичних осіб) має плата

за землю. Проте це жодним чином не позначається на кількості та якості наданих органами місцевого самоврядування екологічних послуг: раціонального використання та охорони земель, підвищення родючості ґрунтів, відшкодування витрат власників землі та землекористувачів, пов'язаних із господарюванням на землях гіршої якості, ведення земельного кадастру, здійснення землеустрою та моніторингу земель, проведення земельної реформи та розвитку інфраструктури населених пунктів.

Представниками Інституту проблем ринку та еколого-економічних досліджень НАН України [9] ще 1999 р. було запропоновано розширити перелік місцевих платежів, що можуть вводитися за рішеннями органів місцевого самоврядування, – упровадження еко-

логічного збору за в'їзд і транзит транспорту з інших міст. Загалом, дуже привабливий інструмент, на наш погляд, автори обмежують переліком платників податків, до яких відносять лише тих водіїв, які проїздять через територію рекреаційної зони, замість того, щоб скористатися об'їзною дорогою. Рівень загазованості повітря у містах, через які проходять шляхи національного чи міжнародного значення, свідчить про необхідність установавання відповідних зборів для абсолютно всіх транзитних авто. Невеликі за абсолютним виміром кошти (від 1 до 10 грн з однієї машини залежно від вантажопідйомності та рівня викидів CO) у сукупності можуть надати можливості місцевим органам влади реалізувати таку екологічну послугу, як облаштування об'їзних доріг високої якості, що суттєво покращить якість життя населення на відповідних територіях.

Лауреат Нобелівської премії Джозеф Стігліц у своїх рекомендаціях щодо виведення Росії з кризи пропонує [10] найшвидшим і найлегшим способом підвищення долі податків у ВВП вважати оподаткування виробництва, що живиться природними ресурсами. Зазначені податки слід розглядати як чисті податки на ренту, що найменше спотворюють ринковий механізм. Проте їх нагальному впровадженню в Україні, на наш погляд, заважає слабка політична воля владних кіл, надзвичайно сильне лобі гігантів металургійної, хімічної та видобувної промисловості та слабка підтримка міжнародних фінансових інститутів.

З 2011 р. на заміну збору за забруднення навколишнього природного середовища в Україні Податковим кодексом введено новий, екологічний податок, що також віднесено до категорії загальнодержавних. Платниками такого податку визначено суб'єктів, що здійснюють викиди та скиди забруднюючих речовин в атмосферне повітря стаціонарними та пересувними джерелами забруднення, у водні об'єкти, розміщують відходи у спеціально відведених для цього місцях чи на об'єктах, утворюють або зберігають радіоактивні відходи. Не можемо не погодитися з однозначними позитивними результатами такого нововведення, як то переведення екологічних платежів до ка-

тегорії податкових, суттєве збільшення ставок (у більш ніж 15 разів для повітря та води і 8 разів для відходів), введення податку на викиди двоокису вуглецю, врахування вмісту сірки у дизельному пальному, рівня віддаленості місця розміщення відходів від населеного пункту, тощо. Проте введений у спосіб, передбачений Податковим кодексом податок, на жаль, продовжує традиції суто фіскальної спрямованості вітчизняного «...механізму збирання коштів від природокористування, ігноруючи при цьому регулюючу, обмежувальну та стимулюючі функції, не сприяє ефективному використанню природних благ чи екологізації суспільного виробництва» [11]. І не в останню чергу це відбувається через повну відсутність у правилах його адміністрування будь-яких фінансових стимулів або санкцій, що могли б застосовуватися до платника залежно від ступеня врахування екологічних інтересів у його виробничій і публічній сферах діяльності.

Традиційно науковцями [10] такі ресурси, як атмосферний кисень, вода, рослинний і тваринний світи, ґрунти відносяться до категорії відновлюваних, а отже, і їх економічна цінність, що є основою для визначення плати за користування, є значно заниженою у порівнянні до тих ресурсів, які більшістю вважаються рідкісними. Такий підхід не дозволяє встановлювати адекватні розміри платежів, що мають компенсувати витрати спільноти, у тому числі спеціалізованих організацій на вивчення, оцінку, облік, охорону та відновлення якості природних ресурсів, що залучені у господарську та побутову діяльність територіальної громади.

Водночас екологічний податок, так само як і більшість природно-ресурсних платежів, характеризується як значними обсягами бюджетних надходжень, за рахунок яких місцеві органи влади здатні провадити ефективну політику сталого розвитку та надавати екологічні послуги реципієнтам, так і традиційністю, логічністю та зрозумілістю для платників. Це дозволяє з абсолютною впевненістю стверджувати про необхідність віднесення таких фіскальних інструментів до складу місцевих податкових платежів.

Аналіз вітчизняного досвіду у напрямках акумуляції бюджетних ресурсів у вигляді надходжень від місцевих податків і зборів показав катастрофічно низький рівень впливу муніципальних платежів на дохідний потенціал місцевих бюджетів. Прийняття нових Бюджетного та Податкового кодексів, а також попередні результати проведення адміністративної реформи, на жаль, не досягло поставлених відповідальних цілей, у тому числі й підвищення рівня автономії органів місцевого самоврядування, і чітке розмежування прав та обов'язків усіх рівнів і гілок влади, а також надання територіальним громадам повноцінних фіскальних інструментів забезпечення політики екологічно сталого розвитку та надання різноманітних публічних послуг. Європейський досвід свідчить про необхідність значних трансформацій системи місцевих податків і зборів у напрямку екологізації останніх.

Більшість досліджень міжнародних фінансових інституцій містять твердження про те, що в умовах сучасного економічного спаду головною задачею як державного, так і місцевих урядів є збереження суспільних доходів для забезпечення публічних послуг і мереж соціального захисту, збільшуючи при цьому інвестиції, зростання та створення нових робочих місць. Не останнє місце при цьому відводиться проблемі фінансування публічних екологічних послуг, що найкраще вирішується з урахуванням принципу субсидіарності та критеріїв повноти надання послуги та наближення її до безпосереднього споживача саме на муніципальному рівні.

ЛІТЕРАТУРА

1. Місцеві фінанси : підручник / за ред. О. П. Кириленко. – К. : Знання, 2006. – 677 с.
2. Смірнова Т. Напрями формування та використання доходів місцевих бюджетів [Електронний ресурс] / Т. Смірнова. – Режим доступу: http://www.experts.in.ua/baza/analytic/index.php?ELEMENT_ID=63025. – Назва з екрана.
3. Бюджетний Кодекс України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2542-14>. – Назва з екрана.
4. European Charter of Local Self-Government [Electronic resource]. – Mode of access: <http://conventions.coe.int/treaty/en/Treaties/Html/122.htm>. – Title from display.
5. Про систему оподаткування : Закон України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1251-12>. – Назва з екрана.
6. Податковий кодекс України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/податковий%20кодекс>. – Назва з екрана.
7. Local finance in Europe. Local and regional authorities in Europe, № 61. Council of Europe Publishing [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://book.coe.int/EN/ficheouvrage.php?PAGEID=36&lang=EN&produit_aliasid=1607. – Назва з екрана.
8. Галушкіна Т. П. Экономические инструменты экологического менеджмента (теория и практика) / Т. П. Галушкіна ; НАН Украины, Институт проблем рынка и экономико-экологических исследований. – Одесса : [б. и.], 2000. – 280 с.
9. Галушкіна Т. П. Экологическая политика и механизмы ее реализации на региональном уровне / Т. П. Галушкіна, В. И. Крутякова ; НАН Украины, Институт проблем рынка и экономико-экологических исследований. – Одесса : [б. и.], 1999. – 112 с.
10. Стиглиц Джозеф. Макро- и микроэкономические стратегии для России [Электронный ресурс] / Джозеф Стиглиц, Дэвид Эллерман. – Режим доступа: <http://rusref.virtbox.ru/indexpub173.htm>. – Название с экрана.
11. Веклич О. О. Економічний механізм екологічного регулювання в Україні / Веклич О. О. – К. : [Укр. ін-т досліджень навколишнього середовища і ресурсів], 2003. – 390 с.