

Петренко Ю.О.

МІСЦЕВІ ПОДАТКИ І ЗБОРИ В ПРОМИСЛОВОМУ МІСТІ: АСПЕКТИ ВИБОРУ

В статті розглянуто теоретичні та практичні засади формування системи місцевого оподаткування в Україні та за її межами з урахуванням можливості впливу на місцевий розвиток за допомогою місцевих податкових важелів. Проаналізовано податкові надходження, мобілізовані в промисловому місті, у порівнянні з тими, що надходять до місцевого бюджету, на прикладі міста Донецька. Запропоновано включення до складу місцевих податків і зборів тих, які є фіскально значущими і відповідають принципам місцевого оподаткування з урахуванням інституціональних особливостей в Україні.

Ключові слова: *фіскальний федералізм, місцеві податки і збори, принципи місцевого оподаткування, промислове місто.*

ВСТУП

Сучасну розвинену демократичну державу неможливо уявити без власної фіскальної політики як на загальнодержавному, так і на місцевому рівні. Передача податкових повноважень на місцевий рівень узгоджується з теорією фіскального федералізму, яка передбачає наявність власних податкових важелів на рівні територіальних громад, що в свою чергу сприяє кращому вирішенню проблем місцевого розвитку. В Україні централізованість фіскальної політики і диспропорціональність розподілу коштів з держбюджету створюють нерівні умови для розвитку окремих територій, в результаті чого бюджетоутворюючі промислові міста позбавлені достатніх фінансових ресурсів і обмежені в наданих законодавством інструментах збору коштів для вирішення власних проблем. Важливість розгляду питань щодо надання місцевим органам влади дієвих податкових важелів впливу на місцеву економічну систему з огляду на гармонізацію податкової системи України з податковими системами розвинутих країн обумовлює актуальність даного дослідження.

Питанням місцевого оподаткування присвячено роботи таких вітчизняних науковців, як В.Вишневський, О.Кириленко, В.Кравченко, В.Рибак [5] та інших. Закордонний досвід оподаткування на місцевому рівні та розвитку міст сконцентровано в багатьох публікаціях Організації економічного співробітництва та розвитку (далі – ОЕСР) і Світового банку [8–12]. Проблеми промислового розвитку в Україні досліджують такі вчені, як О.Амоша, О.Новікова, В. Антонюк [6] та інші. Проте проблемам сприяння розвитку промислового міста за допомогою інструментів місцевого оподаткування приділено не достатньо уваги, і вони потребують ^о подальшого розгляду з урахуванням інституціональних особливостей в Україні.

При аналізі застосування окремих видів податків і зборів на місцевому рівні в розвинутих країнах світу використано статистичні дані досліджень ОЕСР і Світового банку, класифікацію категорій податкової автономії в країнах ОЕСР. Податкові надходження в промисловому місті (на прикладі м. Донецьк) досліджено методом порівняльного аналізу.

Метою статті є розгляд аспектів здійснення вибору щодо місцевих податків і зборів в промисловому місті для уможливлення вирішення проблем промислових міст із застосуванням важелів місцевого оподаткування. Враховуючи сформульовану мету, в роботі розглянуто теоретичні засади формування системи місцевого оподаткування, засновані на теорії фіскального федералізму і податковій конкуренції, визначено недоліки щодо справляння місцевих податків і зборів в Україні, розглянуто основні проблеми розвитку промислових міст, проаналізовано податкові надходження в промисловому місті на прикладі м. Донецька, розроблено рекомендації щодо вибору місцевих податків і зборів, застосування яких в системі місцевого оподаткування сприятиме соціально-економічному розвитку промислового міста.

РЕЗУЛЬТАТИ ДОСЛІДЖЕННЯ

Положення місцевого оподаткування і місцевих фінансів взагалі базується на теорії фіскального федералізму, розробленій Р.Масгрейвом (1959) і У.Оутсом (1972), що розглядає проблеми розподілу функцій державного сектору економіки та фінансів між різними рівнями уряду, в тому числі забезпечення місцевими суспільними товарами та послугами шляхом застосування механізму місцевого оподаткування [8, с.4]. Якщо розглядати місцеве оподаткування як відгук на необхідність забезпечення місцевих потреб, то використання кожною громадою окремої

системи місцевого оподаткування є досить обґрунтованим, адже немає двох місцевих громад з однаковим кількісним, віковим, професійним і т.д. складом мешканців, однаковими умовами існування і співіснування, інфраструктурою тощо. В країнах ОЕСР фіскальний федералізм розглядають в аспекті податкової конкуренції різних територіальних утворень, які мають повноваження на встановлення власних податків і зборів. З огляду на податкову політику на місцевому рівні, фізичні та юридичні особи обирають прийнятний набір суспільних послуг і їх оплати у вигляді місцевого оподаткування, переміщуючись з однієї громади до іншої [9]. Проте, з огляду на інституційні особливості в Україні, для мешканців українських міст, які потерпають від безробіття та проблем із житлом, де люди не є такими мобільними, як у розвинутих країнах світу, і здебільшого прив'язані до так званої "малої батьківщини" (місця, в якому народилися і зростали), де мобільність населення обмежена великими витратами переміщення, неможна говорити про те, що вибір місця проживання залежить здебільшого від уподобань (preferences) мешканців. Що стосується процесу вибору підприємствами місцевих громад, він відбувається здебільшого під впливом чинників, відмінних від фіскального, бо в Україні не існує суттєвої розбіжності в оподаткуванні на місцевому рівні.

В зарубіжній літературі місцевий податок визначають як такий, при стягуванні якого місцева влада: визначає податкові надходження, встановлюючи ставку і/або визначаючи базу оподаткування; залишає отримані податкові надходження для власних цілей. Таке тлумачення ґрунтується на статті дев'ятій Європейської хартії місцевого самоврядування [7, с.152]. Поняття "місцевого податку" чи "місцевого збору" не знайшло тлумачення в українському законодавстві, але визначено, що місцеві податки та збори надходять до місцевих бюджетів згідно із нормами Бюджетного кодексу України [4]. Слід зазначити, що система місцевого оподаткування за своєю суттю розглядається не лише як згрупування місцевих податків і зборів. Зазвичай науковці при дослідженні системи місцевого оподаткування розглядають такі податки і збори, які за чинним законодавством можуть належати як до загальнодержавних, так і до місцевих податків і зборів, але за рахунок яких в основному формується місцевий бюджет, які залишаються в розпорядженні органів місцевого самоврядування і від надходження яких залежить забезпечення мешканців місцевими суспільними благами. Так при проведенні оцінки фіскальної значущості місцевого оподаткування в Україні в дослідженні [3, с.447–458] починають саме з аналізу надходжень від податку на доходи фізичних осіб, таким чином імпліцитно включаючи його до складу місцевих. В країнах ОЕСР при визначенні податкових повноважень на місцевому рівні використовують термін "податкова автономія", який включає в себе різні аспекти щодо поведінки місцевої влади з власними податками, починаючи з встановлення ставок та баз місцевого оподаткування і до надання податкових пільг. Для визначення податкової автономії використовують незмінний набір індикаторів і категорій податкової автономії в залежності від її ступеню. До категорії (а) включено податкові надходження, відносно яких місцева влада має повні повноваження щодо ставок і баз оподаткування, (b) – щодо ставок, (c) – податкових баз, (d) – розподілу податкових надходжень та (e) – не має податкових повноважень. Кожну з наведених категорій поділено на підкатегорії, що відображають специфіку податкових повноважень. Податки, які відносяться до категорії (a) – (c), розглядаються як власні (own taxes); в інших категоріях передбачено розподіл податків, і податкова автономія місцевої влади є дуже обмеженою або взагалі відсутня. Серед країн ОЕСР в середньому до категорій (a) – (c) належить майже 70 відсотків податкових надходжень. В багатьох країнах дозволена максимальна ставка місцевого податку є вдвічі більшою за мінімальну [10, 4]. В Україні до категорій (a) – (c) можна віднести лише місцеві податки і збори, які складають несуттєву частину податкових надходжень, і на сучасному етапі розвитку податкової системи не може йтися про значний рівень податкової автономії. Основними причинами цього виступають такі.

1. Податковий кодекс не наділяє місцеві органи влади достатніми податковими повноваженнями. Згідно норм податкового законодавства, до місцевих податків належать: податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, єдиний податок, збір за місця для паркування транспортних засобів, збір за провадження деяких видів підприємницької діяльності, туристичний збір [4]; тобто такі податки і збори, що не виконують в повній мірі фіскальну і регулюючу функції на місцевому рівні, не зважаючи на те, що з прийняттям Податкового кодексу надходження від місцевих податків і зборів зросли (наприклад, в м. Донецьку в 2011 році до місцевого бюджету було мобілізовано 83 млн. грн. місцевих податків і зборів порівняно із 19,5 млн. грн. в 2010 р. [1]).

2. Через нестачу податкових повноважень немає можливості застосування інструментів податкового регулювання на місцевому рівні. Серед податкових пільг, що знаходяться в розпорядженні органів місцевого самоврядування, знаходяться ті, що стосуються місцевих податків і зборів за чинним Податковим кодексом, а саме: пільги по збору за місця для паркування транспортних засобів і туристичному збору, що встановлені органами місцевого самоврядування і не мають цільового призначення [4]. Очевидним є те, що регулююча дія таких пільг не має значного впливу на функціонування місцевої економічної системи.

3. Місцеве оподаткування не враховує особливостей розвитку територіальних одиниць. До місцевих податків і зборів належать такі, що не відображають специфіки соціально-економічного розвитку і є однаковими на всій території України.

За таких умов вплив місцевого оподаткування на розвиток території в Україні не вважається можливим. На думку зарубіжних вчених, дослідження питань розвитку повинне бути сфокусоване саме на економіці міста і тих обставинах, що можуть бути використані для стимулювання економічного зростання, яке не виникає саме по собі, а представляє собою феномен, закріплений територіально, і в багатьох випадках – залежний від переваг певного міста. Міста є рушійною силою національного зростання, де, завдяки агломерації робочої сили, інфраструктури, постачальників і покупців, виробляється основна частина внутрішнього валового продукту країни. Проте переваги

місцевої агломерації мають свої межі у вигляді негативних екстерналій, виражених проблемами натовпу і погіршення стану навколишнього природного середовища [11, с.18-20], які найбільш гостро постають в промисловому місті. В українському законодавстві не надано визначення поняттю "промислове місто". Подібно до трактування промислового регіону вітчизняними науковцями [6, с.163], промислове місто можна визначити як територіальне утворення місцевого рівня із системою органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, в якому частка зайнятих у промисловості та обсяги реалізованої продукції в сукупності значно перевищують відповідні показники у сільському господарстві. Основні тенденції розвитку промислових міст в світі свідчать про закономірність проблем, вирішення яких є нагальним завданням для української економіки: з 1950–1960 рр., з початком глобалізації, світове виробництво вийшло на новий рівень і перемістилося в країни, що розвиваються, спричинивши в цих країнах хвилю росту промислових міст. Цей процес призвів до того, що промислове виробництво перестало бути економічною основою розвитку багатьох міст в країнах ОЕСР. Економічна трансформація викликала переміщення зайнятого населення міст до сектору послуг – фінансових та банківських, медичних, освітніх, індустрії розваг, культури тощо. В сукупності такі фактори світової трансформації, як глобалізація, концентрація людського капіталу та збільшення участі жінок в економічному житті, призвели до того, що міста, залежні від застарілої промислової структури, втративши свої конкурентні переваги, занепадали [12, с.29]. Так саме і на українські промислові міста чекає занепад, якщо не почати змінювати ситуацію докорінно вже зараз. На перший план виходять проблеми, пов'язані із фінансуванням переходу промислового виробництва до вищого технологічного укладу, обумовлені морально та фізично застарілою технікою та технологією переважної більшості промислових підприємств та превалюванням екологічно шкідливих технологічних процесів, що, поряд із високим рівнем напруженості праці, позначається на стані здоров'я населення, рівні народжуваності та смертності, тривалості життя. Для здійснення такого переходу необхідні значні інвестиційні ресурси. Довгострокові кредити банків залишаються малодоступними для промислових підприємств через високу ставку відсотка, а інвестори не ризикують вкладати кошти в галузі з високим ступенем зносу основних фондів і тривалим строком окупності, не зважаючи на наявність джерел фінансування, бо віддають перевагу галузям із швидким оборотом капіталу. В таких умовах промислове місто як територіально-господарський комплекс має бути забезпечене певними економічними важелями і фінансовими ресурсами для вирішення зазначених проблем на місцевому рівні. Одними з потужніших економічних важелів є податкові, які на рівні міста представлено у вигляді місцевого оподаткування.

При здійсненні вибору місцевих податків і зборів для включення до системи місцевого оподаткування в промисловому місті необхідно зважати на принципи віднесення обов'язкових платежів до місцевих. В.Вишневський і Рибак крім принципів, яким повинні відповідати всі податки і збори (нейтральності, справедливості, гнучкості, адміністративної простоти і політичної відповідальності), виділяють такі, що є притаманними суто місцевому оподаткуванню: податкової автономії, відповідності, заробленого на території доходу [5, с.10–22]. Т. Паєнко при визначенні принципів місцевого оподаткування звернулася до досвіду німецьких вчених, вважаючи, що запропоновані принципи найбільш повно відображають природу функціонування місцевого оподаткування, втім зазначивши, що жоден з наведених принципів не притаманний українським місцевим податкам. До таких принципів належать: відповідності місцевих органів влади, взаємозв'язку між сплаченими податками і вигодами, нейтральності, регіональної активності і довгострокової ефективності, надійності і стабільності податкової бази, диференціювання податків як неявного страхування, простоти адміністрування [3, с.449]. С. Бейлі запропонував вісім принципів оподаткування на місцевому рівні: рівності, ефективності, видимості, місцевої автономії, економії, дохідної достатності, дохідної стабільності та нерухомості податкової бази [7, с.154–155].

Розглянемо податки, що стягуються на місцевому рівні та мають вплив на розвиток місцевої економічної системи, на прикладі промислового міста Донецька (табл. 1).

Згідно з наведеними даними, до податків, вагома частина яких надходить до бюджету міста, належать: податок на доходи фізичних осіб, податки на власність, збори за спеціальне використання природних ресурсів, плата за землю, місцеві податки і збори, екологічний податок. Втім, як було зазначено раніше, лише місцеві податки і збори відповідають принципу податкової автономії, але їх частка є незначною: 3,3% – в податкових надходженнях, мобілізованих в місті, та 3,2% – в податкових надходженнях зведеного місцевого бюджету (не враховуючи місцеві податки і збори, нараховані до 1 січня 2011 року). Такі дані свідчать про слабе фіскальне і регулююче значення місцевого оподаткування в промисловому місті Донецьку і відсутність реальних можливостей місцевої влади впливати на розвиток системи міста податковими важелями.

Таблиця 1 Податкові надходження в м. Донецьку в 2011 році [1; 2]

Код бюджетної класифікації і найменування надходжень	Мобілізовано в місті	Надійшло до зведеного бюджету міста	Частка надходжень бюджету від мобілізованих в місті
10000000 Податкові надходження	2498,35	2427,54	0,97
11000000 Податки на доходи, на прибуток, на збільшення	8379,60	1802,63	0,22

ринкової вартості			
11010000 Податок на доходи фізичних осіб	2394,74	1796,02	0,75
11020000 Податок на прибуток підприємств	5984,87	6,62	0,00
12000000 Податки на власність	11,85	10,19	0,86
13000000 Збори та плата за спеціальне використання природних ресурсів	641,54	515,95	0,80
13050000 Плата за землю	515,91	515,91	1,00
14000000 Внутрішні податки на товари та послуги	-6747,58	–	–
14010000 Податок на додану вартість	-7243,39	–	–
14010100 Податок на додану вартість із вироблених в Україні товарів (робіт, послуг)	7281,08	–	–
14020000 Акцизний податок з вироблених в Україні підакцизних товарів (продукції)	460,22	–	–
14030000 Акцизний податок з ввезених на митну територію України підакцизних товарів (продукції)	35,59	–	–
16000000 Окремі податки і збори, що зараховуються до місцевих бюджетів	0,53	0,53	1,00
16010000 Місцеві податки і збори, нараховані до 1 січня 2011 р.	0,53	0,53	1,00
17000000 Рентна плата, збори на паливно-енергетичні ресурси	37,77	–	–
18000000 Місцеві податки і збори	82,79	76,35	0,92
18050000 Єдиний податок	69,46	63,02	0,91
19000000 Інші податки та збори	91,44	21,89	0,24
19010000 Екологічний податок	34,05	17,95	0,53
19050000 Збір за забруднення навколишнього природного середовища	17,40	3,86	0,22

Враховуючи вищенаведене, в промисловому місті, з огляду на особливості розвитку й у відповідності до принципів місцевого оподаткування, зазначених вище, пропонується розглянути можливість надання статусу місцевих таким податкам.

1. *Податок на доходи фізичних осіб.* В країнах ОЕСР цей податок складає приблизно 30% власних податкових надходжень місцевої влади [9, с.10]. В Україні 75 відсотків податкових надходжень загальнодержавного податку поступає до місцевих бюджетів міст обласного значення (яким є м. Донецьк). Податок вважається одним з адекватних джерел доходу на місцевому рівні. Зазвичай він стягується за стандартною ставкою, встановленою місцевою владою на ту ж саму базу, що й загальнодержавний податок [8, с.35].

2. *Податок на прибуток підприємств.* В розвинутих країнах цей податок є менш застосовуваним на місцевому рівні та в середньому формує до 9% місцевих податкових надходжень [9, с.10]. З огляду на особливості розвитку, пропонується передати на місцевий рівень податок на прибуток промислових підприємств (тобто на прибуток, отриманий від основної діяльності підприємств добувної і переробної промисловості, виробництва та розподілення електроенергії, газу та води), що надасть можливість місцевого регулювання зростання промислового виробництва податковими важелями. Через складність переміщення виробничих потужностей, база оподаткування є майже нерухомою (як показує досвід країн ОЕСР, місцеві податки на прибуток в основному стосуються промисловості з її нерухомими основними фондами, а не підприємств сфери послуг з їх мобільними базами оподаткування [9, с.12]). В такому випадку відсоток місцевого податку на прибуток підприємств не перевищить середнього рівня розвинутих країн.

3. *Екологічний податок.* Пропозиція про включення податку до місцевих обумовлена тим, що мешканці промислових міст найбільш потерпають від видів і скидів забруднюючих речовин, і відображає необхідне втручання місцевих органів влади з метою надання місцевого суспільного блага у вигляді поліпшення стану навколишнього природного середовища. Запровадження податку має на меті вирішення проблем нестачі фінансових ресурсів в природоохоронній сфері та стимулювання забруднювачів до зменшення викидів і встановлення очисного обладнання. Екологічний податок, в повному обсязі або окремі види надходжень, що найбільш відображають специфіку міста (як то надходження від викидів забруднюючих речовин в атмосферне повітря стаціонарними джерелами забруднення, розміщення відходів у спеціально відведених для цього місцях чи на об'єктах та інші),

доцільно передати в розпорядження місцевій владі для боротьби з екологічними екстерналіями на місцевому рівні на постійній основі.

ВИСНОВКИ

Теорія фіскального федералізму розглядає проблеми територіальної системи фіскальних відносин і тієї форми, якої вони набувають у різних правових умовах. Формування системи місцевого оподаткування в промисловому місті має ґрунтуватися на теорії фіскального федералізму з огляду на відмінності економічного і соціального розвитку території з урахуванням інституціональних особливостей в Україні. Місцеві податки і збори в Україні не відіграють суттєвої ролі ані при формуванні дохідної бази місцевих громад, ані при регулюванні їх розвитку, і є однаковими на всій території країни, що унеможливило проведення власної податкової політики на місцевому рівні. Аналіз принципів місцевого оподаткування, а також податкових надходжень в промисловому місті на прикладі м. Донецька, разом із вивченням досвіду застосування місцевих податків і зборів в розвинутих країнах світу, надав змогу обґрунтувати можливість віднесення фіскально значущих податкових платежів до місцевих. Застосування рекомендованих місцевих податків і зборів в системі місцевого оподаткування сприятиме соціально-економічному розвитку промислового міста.

ПЕРЕЛІК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Звіт про виконання місцевих бюджетів м. Донецьк за 2011 рік / Додаток до наказу Державного казначейства України від 01.11.2010 №403 (зі змінами від 12.04.2011 №85).– 14с.
2. Надходження мобілізовано органами ДПС в м. Донецьку: звіт по відокремленому обліку за станом на 01.01.2012 р. / Форма 1-Н. – 12 с.
3. Налоговые системы. Методология развития: монография для магистрантов, обучающихся по программам «Налоги и налогообложение», «Финансы и кредит» / [И.А. Майбуров и др.]; под ред. И.А. Майбурова, Ю.Б. Иванова.– М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2012.– 463с.
4. Податковий кодекс України від 02.12.2010 р. № 2755-VI, в редакції від 08.07.2012 р. [Електронний ресурс] Матеріали сайту Верховної Ради України. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/2755-17>.
5. Рыбак В.В. Рыночная трансформация системы доходов местного самоуправления: теория и практика. – Донецк: ИЭП НАН Украины, 2000. – 280 с.
6. Сталый розвиток промислового регіону: соціальні аспекти: моногр./ О.Ф. Новікова, О.І. Амоша, В.П. Антонюк та ін.; НАН України, Ін-т економіки пром-сті. – Донецьк, 2012. – 534 с.
7. Bailey S.J. Local Government Economics. Principles and Practice / McMillan Press LTD, 1999. – 359 p.
8. Bird R.M. Subnational Taxation in Developing Countries: A Review of the Literature / Richard M. Bird // The World Bank, Policy Research Working Paper 5450, 2010. – 56 p.
9. Blöchliger H. Tax Competition Between Sub-Central Governments / Hansjörg Blöchliger, José Pinero-Campos // OECD Network on Fiscal Relations Across Levels of Government. Working Paper 2011/13: OECD Publishing – 45 p.
10. Blöchliger H. The Fiscal Autonomy of Sub-Central Governments: An Update / Hansjörg Blöchliger, Josette Rabesona // OECD Network on Fiscal Relations Across Levels of Government. Working Paper 2009/09: OECD Publishing – 20 p.
11. Hammer S. Cities and Green Growth: a Conceptual Framework / Stephen Hammer, Lamia Kamal-Chaoui, Alexis Robert and Marissa Plouin // OECD Regional Development Working Papers 2011/08: OECD Publishing–141p. - Available at: <http://dx.doi.org/10.1787/5kg0tflmzx34-en>.
12. Trends in Urbanisation and Urban Policies in OECD Countries: What Lessons for China? // China Development Research Foundation: OECD Publishing, 2010. – 219 p. - Available at: <http://www.oecd.org/dataoecd/2/18/45159707.pdf>.

Одержано 15.09.2012р.

Ю Петренко Юлія Олександрівна, здобувач, Інститут економіки промисловості НАН України, м. Донецьк, тел. (099)0736462, e-mail: yuliyape@mail.ru