

Удосконалення фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування в контексті децентралізації

Дослідження проблем фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування має велике значення як для розвитку вітчизняної фінансової науки, так і для вирішення практичних питань, пов'язаних із управлінням місцевими фінансовими ресурсами, фінансовою незалежністю місцевих органів влади.

Проблемні питання фінансового забезпечення діяльності органів місцевого самоврядування вказують на недосконалість систем адміністративно-територіального устрою та місцевого самоврядування, неефективність розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування та місцевими органами виконавчої влади. Такі питання безпосередньо впливають на формування територіальної громади, яка повинна володіти фінансовими, матеріальними та іншими ресурсами в обсязі, достатньому для ефективної реалізації завдань та функцій місцевого самоврядування, надання соціальних послуг населенню на рівні, передбаченому загальнодержавними стандартами.

Склалася ситуація, за якої органи місцевого самоврядування опинилися віч-на-віч з багатьма проблемами, пов'язаними із забезпеченням збалансованого соціально-економічного розвитку територій, суттєвого підвищення добробуту значної частини населення, вирішення гострих соціальних проблем.

Таким чином, удосконалення фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування в контексті децентралізації є актуальним завданням сьогодення вирішення якого сприятиме якісному виконанню органами місцевого самоврядування їхніх функцій.

У вітчизняній фінансовій науці питання фінансового забезпечення місцевого самоврядування розглядають такі вчені, як: О. Василик, К. Павлюк, В. Федосов, С. Юрій, В. Дем'янишин, О. Кириленко, І. Луніна, В. Опарін, О.

Романенко, Ц. Огонь, В. Зайчикова та інші. Загалом вони пропонують фінансово забезпечити місцеві бюджети за рахунок поліпшення розподілу повноважень між органами виконавчої влади й місцевого самоврядування, перерозподілу загальнодержавних податків на користь місцевих бюджетів, підвищення зацікавленості в їх наповненості згаданих органів із допомогою оптимізації фінансових нормативів бюджетного забезпечення.

У більшості випадків особлива увага вчених-економістів зосереджується на практичних аспектах фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування і недооцінюється роль фінансової теорії.

Саме тому розгляд даної проблеми вважаємо за доцільне розпочати з вивчення теоретичних основ фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування в соціально зорієнтованій, правовій, демократичній державі.

Метою статті є оцінка теоретичних та практичних основ фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування в контексті децентралізації та розробка пропозицій щодо його вдосконалення в сучасних умовах.

У вітчизняній фінансовій літературі висвітлення суті терміна «фінансове забезпечення» неоднозначне. Так, більшість науковців дане поняття розглядають як один із методів фінансового механізму. Такого підходу у своїх наукових працях дотримуються О. Кириленко [1], С. Юрій [2]. Фінансове забезпечення як підсистему фінансового механізму, що характеризує зміст впливу фінансів на різні аспекти розвитку суспільства розглядає В. Опарін [3, с.84]. О. Романенко фінансове забезпечення визначає як покриття затрат за рахунок фінансових ресурсів, акумульованих суб'єктами господарювання і державою [4].

На основі аналізу наведених підходів щодо визначення суті терміна «фінансове забезпечення», та зважаючи на особливості діяльності органів місцевого самоврядування, під терміном «фінансове забезпечення органів місцевого самоврядування» слід розуміти сукупність джерел і форм формування грошових фондів, необхідних для реалізації повноважень органів місцевого самоврядування та їх ефективне використання.

Щодо питання про вдосконалення системи фінансового забезпечення місцевого самоврядування в Україні, В. Зайчикова вважає, що це варто зробити шляхом уточнення правового статусу місцевих бюджетів; збалансування функцій, повноважень і сфер відповідальності органів виконавчої влади й місцевого самоврядування різних рівнів із їхнім фінансовим забезпеченням; інституціоналізації цієї системи через розвиток інститутів громадських послуг, місцевих податків і зборів, інститутів комунальної й спільної власності територіальних громад [5, с.71].

І. Форкун, А. Ординська й В. Костовська вбачають розв'язання проблеми в розробленні та застосуванні нормативів фінансового забезпечення, завдань місцевого значення, стандартів надання мінімального необхідного переліку державних і громадських послуг та методики визначення їхньої вартості [5, с.72].

Одним із способів подолання деяких проблем місцевих бюджетів може стати проведення адміністративно-територіальної реформи і фінансової децентралізації в Україні, що спонукатиме до пошуку нових шляхів зміцнення власних доходів бюджетів органів місцевого самоврядування.

Проведення реформи сприятиме побудові державного устрою Україною відповідно до вимог Європейської Хартії про місцеве самоврядування яку Верховна Рада України ратифікувала ще у 1997 році.

В Україні, згідно з хартією, визнається необхідність існування органів місцевого самоврядування, які володіють реальною владою та забезпечують ефективне й одночасно наближене до громадянина управління. Здійснення державних повноважень, як правило, має покладатися переважно на органи влади, найбільш близькі до громадян. Надання будь-яких з цих повноважень повинно відбуватися з урахуванням обсягу та природи поставленого завдання, а також вимог ефективності й економії.

У процесі планування та прийняття будь-яких рішень безпосередньо щодо органів місцевого самоврядування необхідно консультиватися з цими органами завчасно та у відповідній формі (стаття 4, пункт 6 хартії).

Адміністративний контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування повинен здійснюватися таким чином, щоб рівень втручання контролюючого органу відповідав значенню інтересів, які це втручання передбачає захищати (ст. 8, п. 3 хартії) [6].

До основних положень Європейської хартії місцевого самоврядування, які стосуються ресурсного забезпечення діяльності місцевої влади, віднесено наступні:

- місцева влада має право на свої власні фінансові ресурси;
- обсяг фінансових ресурсів повинен відповідати функціям, які виконує місцева влада;
- місцева влада має право вільно розпоряджатися власними фінансовими ресурсами;
- частина фінансових ресурсів повинна формуватися за рахунок місцевих податків і зборів;
- розміри місцевих податків і зборів органи місцевої влади мають повноваження встановлювати в межах закону;
- порядок формування фінансових ресурсів повинен бути гнучким і забезпечувати відповідність наявних ресурсів зростанню вартості виконання завдань місцевої влади;
- захист слабкої (у розумінні фінансової забезпеченості) місцевої влади проводиться за допомогою процедур усунення фінансових диспропорцій (фінансового вирівнювання);
- перевага у виборі форм фінансової допомоги надається дотаціям, які не призначаються для фінансування конкретних проектів і не обмежують свободу місцевої влади [6].

Всі з вищенаведених положень Хартії в тій чи іншій мірі відображені в українському законодавстві. Проте окремі з них є лише деклараціями, не підтвердженими конкретним механізмом їхньої реалізації на практиці. І тому теоретичні та прикладні аспекти ресурсного забезпечення діяльності органів

місцевого самоврядування залишаються актуальними та потребують подальших досліджень.

Слід зазначити також, що уряди які підписали хартію, зобов'язані створити умови для розвитку комунального кредиту, що має спрямовуватися передусім на фінансування інвестицій. У пояснювальному коментарі до хартії з приводу зазначеного проекту вказано, що для місцевих органів влади важливо мати можливість отримувати позики на капіталовкладення. Але достовірні джерела їх фінансування неминуче залежать від структури ринку капіталу в країні, а також законодавчого забезпечення участі в ньому органів місцевого самоврядування. Зокрема, у законодавчому порядку повинні визначатися порядок і умови доступу цих органів до джерел фінансування капіталовкладень. Пункт 9 статті 9 хартії в Україні порушується. Недостатність розвитку комунального кредиту, несформованість цього інституту призводить до того, що місцева влада фактично не позичає кошти. Це стає перепорою на шляху реалізації інвестиційних програм розвитку регіонів [7].

Таки чином, залучення коштів, достатніх для фінансування власних повноважень місцевої влади, є важливою передумовою її ефективного функціонування. Відсутність адекватної дохідної бази для фінансування органів місцевого самоврядування породжує небажання останніх брати на себе додаткові функції з виробництва суспільних послуг. У пояснювальному коментарі до хартії вказується, що здійснення політичного вибору між послугами, що надаються, і витратами на них, які сплачує місцевий платник податків, є найголовнішим обов'язком місцевих виборних представників.

Держава в особі її центральних органів не бажає поступатися сферою повноважень органам більш низького рівня, залишаючи переважну більшість найважливіших повноважень, від яких залежить якість життя мешканців територіальних громад, у себе. Вже давно виникла необхідність децентралізації владних повноважень, адже локалізація механізмів життєзабезпечення людей може стати важливим способом стабілізації усєї соціально-економічної та політичної обстановки в Україні.

Централізація функцій управління, коли центральна влада бере на себе вирішення повсякденних проблем життєзабезпечення людей, веде до того, що ефективність управління різко падає і в такій державі не можна створити нормальних умов життя.

Однією з проблем розвитку системи фінансового забезпечення місцевого самоврядування в Україні є хибне уявлення про теоретичні основи публічних фінансів, які ототожнюються з державними фінансами, а також нерозуміння практичних заходів фінансової політики держави, зокрема політики децентралізації влади, фіскальної децентралізації, що ототожнюється з бюджетною децентралізацією, тобто розглядається у звуженому значенні.

Світова фінансово-економічна криза, що не оминула Україну у 2008-2009 роках відсунула доцільність проведення структурних реформ у системі державного управління щодо подальшої децентралізації владних повноважень на декілька років.

Політичні події, що відбулися в Україні наприкінці 2013 – на початку 2014 р., повернули на порядок денний засідань парламенту питання щодо продовження реформ у напрямі децентралізації – передачі максимуму управлінських повноважень на місця. Зміна курсу державного управління та визначення нового вектору руху української держави посилили науковий інтерес до вивчення теоретичних засад класичної теорії децентралізації, що знайшла своє втілення в численних моделях державного управління, побудованих у багатьох розвинених країнах, зокрема США та ЄС. У більшості з цих країн термін «децентралізація» набув поширення ще з розвитком поняття «місцеве самоврядування».

У науковій літературі існують різні підходи до визначення сутності цього поняття. Децентралізація (від латинського *de* – заперечення, *centralis* – серединний, центральний) означає скасування чи послаблення централізації.

Німецький економіст Умпфенбах у середині XIX столітті твердив, що «місцеві інтереси набагато точніше можуть бути оцінені на місцях, ніж центральною владою яка задовольняє їх за вищу ціну, ніж місцева влада».

Компетенція органів місцевого самоврядування в тій чи іншій країні є різною, але спільна тенденція – те, що до сфери повноважень місцевої влади належить питання, у розв’язанні яких зацікавлені безпосередньо місцеві жителі [8, с.158].

Французький учений Б.Гурне у своїй праці «Державне управління» визначив децентралізацію як «спосіб територіальної організації влади, при якому держава передає право на прийняття рішень з певних питань або у певній сфері структурам локального або регіонального рівня, що не входять до системи виконавчої влади і є відносно незалежними від неї»[9, с.27].

Проаналізувавши доробки науковців, які займалися проблемами децентралізації, можна виокремити такі види децентралізації залежно від сфери її застосування:

- адміністративна (бюрократична) децентралізація, яка передбачає передачу функцій управління з центрального рівня місцевим органам влади, а також розширення повноважень та відповідальності за прийняті рішення нижчих органів управління.

- політична децентралізація зумовлює делегування політичної влади місцевим органам управління, які мають визначені права і політично підзвітні місцевим виборцям. Ефективність політичної децентралізації зумовлюється наданням територіальним громадам чітко визначених прав та наділення їх відповідними засобами для вирішення проблемних питань, можливостями формувати свої органи управління, а обмеження міри контролю за діяльністю місцевої влади з боку центральної приводить до спрощення системи звітності, підвищує ефективність та оперативність прийняття управлінських рішень.

- фінансова децентралізація, що являє собою процес розподілу фінансових ресурсів, функцій їх акумуляції та розподілу відповідальності за їх використання між центральним і локальним рівнями управління.

- бюджетна децентралізація, під якою слід розуміти будь-які види мобілізації фінансових ресурсів у бюджетах органів місцевого самоврядування. Крім того, слід розглядати її як спосіб виміру величини переходу національної економіки від адміністративно-командної до ринкової. Вона є доцільною за

умови досягнення розумного оптимуму між формуванням доходів місцевих бюджетів та фінансуванням делегованих повноважень [8, с. 159].

Фінансова децентралізація є найбільш повним і прозорим видом децентралізації, оскільки прямо пов'язана з бюджетними практиками. Вона означає передачу ресурсів на місця. Дуже часто у світовій практиці вона проводиться разом із частковою передачею адміністративних функцій у поєднанні з дерегуляцією або приватизацією.

Серед українських вчених сьогодні немає одностайної думки щодо визначення підвалин побудови самодостатньої та фінансово спроможної системи фінансового забезпечення місцевого самоврядування. Саме тому особливої уваги потребує виокремлення пріоритетних шляхів фінансування місцевого самоврядування в умовах децентралізації державного управління.

Головним джерелом для формування стратегічної політики держави щодо розбудови фінансової системи місцевого самоврядування має стати використання іноземного досвіду. Кожна з країн має свої особливості, притаманні їй специфічні риси, структуру виробництва, моделі регулювання економіки і важелі розвитку фінансової системи країни. Вони приносять різні наслідки, реалізуються в різних умовах. Але при цій різноманітності існують спільні риси багатьох країн в економічній і фінансовій системі. Це викликано логічністю економічної доцільності принципів ефективного розвитку, глобалізацією.

Зарубіжний досвід повинен застосовуватись адаптовано та з урахуванням його придатності. Отже, досвід придатний, коли країни мають спільні передумови. Передумовами ми передусім вважаємо наявність спільних стратегічних цілей економічного розвитку, насамперед євроінтеграцію.

Польський досвід децентралізації влади та проведення адміністративно-територіальної реформи пропонується керівництвом нашої держави як найбільш прийнятна модель для реформ в Україні. Починаючи з 1989 р. по 1999 р. у РП було проведено ряд реформ місцевого самоврядування, які багато що змінили. Так, наприкінці 1989 р. був прийнятий Закон «Про гмінне

самоврядування», яким базовим рівнем місцевого самоврядування законодавчо були визначені гміни (сільські, міські-сільські та міські громади). Саме у гмінах, відповідно до цього Закону, вирішуються усі місцеві питання: планування розвитку та просторове планування; охорони навколишнього середовища, місцевого громадського транспорту; місцевих доріг; водопостачання; стічних вод і твердих відходів; початкової освіти, соціальної допомоги; громадської безпеки [10].

У 1996 році прийнято Закон «Про повітове самоврядування», так званий міський закон, яким 65-и великим містам (міським гмінам) передбачалося передача в майбутньому прав повітів (районів). На сьогодні ця норма уже діє. У 1997 р. прийнято нову Конституцію, а в 1999 р. — закони про повіти (райони) та воєводства (області). Таким чином, у Польщі, на кінець 1999 року на законодавчому рівні, було завершено формування трьохрівневого місцевого самоврядування: гмінне, повітове, воєводське. Але основним базовим рівнем в системі органів місцевого самоврядування Польщі залишається гміна. Це не був легкий шлях. Були і складні дискусії у суспільстві, була і «шокова терапія», але нація була єдиною у своєму прагненні передати всю повноту влади на місця, як того вимагає Європейська Хартія місцевого самоврядування, рухатися до Євросоюзу та сповідувати європейські цінності.

На перший погляд законодавство і адміністративно-територіальний поділ України та Польщі нібито однакові, але за змістом зовсім різні. В чому саме різниця?

1. Конституція та законодавство Польщі гарантує, а не декларує дуже високий рівень автономії органам місцевого самоврядування, а особливо базовому рівню, тобто гмінам. У своїй діяльності, з правової точки зору, вони незалежні від загальнодержавної влади і один від одного. Законодавство встановлює, що держава здійснює нагляд за діяльністю органів місцевого самоврядування тільки у частині дотримання ними діючого законодавства. Так фінансовий контроль здійснює рахункова палата, а у решті питань, контроль здійснює воєвода (аналог голови обласної державної адміністрації).

2. Особливістю польського самоврядування є повне розмежування повноважень між виконавчими та представницькими органами на місцях. Кожен орган діє в межах чіткого переліку повноважень.

3. Бюджети гмін, повітів, воєводств автономні і не входять один до одного. Орган місцевого самоврядування самостійно на конкурентній основі обирає банк у якому відкриває рахунок, що дозволяє вільно і своєчасно здійснювати фінансування прийнятих програм та іншої своєї діяльності.

4. У результаті проведеної фінансової децентралізації у Польщі сьогодні 43,6% податків, що збираються на території гміни, залишаються у місцевому бюджеті. До цього ж, додається ще 21% від загальної суми доходів фізичних та юридичних осіб, що проживають та діють на території міста також залишається у гміні. Можуть бути і інші надходження (наприклад, на утримання державних доріг, які проходять через гміну) Усі підприємства, які розташовані за межами гміни, але мають свої структурні підрозділи на її території, відраховують обов'язкові податки та збори до місцевого бюджету гміни. Підприємства, в яких працюють члени гміни, але які знаходяться за межами гміни, відраховують обов'язкові платежі до бюджету тієї гміни, у якій проживає працівник.

У випадку, коли у гміні валютний дохід на душу населення складає менше середньодержавного, держава надає так звані компенсаційні субвенції. В той же час гміни з надвисокими місцевими доходами, сплачують державні податки, які використовують на компенсацію субвенцій.

Особливістю Польщі є те, що органи самоврядування приймають активну участь у програмах ЄС по реформуванню різних галузей життєдіяльності гмін, повітів, воєводств та отримують грошові інвестиції. Частка таких інвестицій ЄС у період 2007 – 2013 років складала від 30% до 70% місцевих бюджетів. Представники приватного бізнесу мають можливість залучати кошти ЄС під конкретні програми на рівні до 50% вартості проекту. Інвестиційні кошти надаються виключно суб'єктам із бездоганною діловою репутацією, а їх освоєння проходить під пильним контролем інвестора, тобто ЄС. Тож,

розуміння процесу децентралізації влади та механізму її проведення стали запорукою польського успіху [10].

Аналіз законопроектів, внесених на розгляд Верховної Ради України, після перемоги «Революції гідності», свідчить про сумнів, що діюча центральна влада бажає віддати повноваження місцевим громадам, як того вимагає Європейська Хартія місцевого самоврядування. Тобто, провести децентралізацію, демонополізацію української влади, взявши за взірць польський варіант.

На сьогоднішній день Україною здійснюються певні кроки в напрямку децентралізації, а саме Верховною Радою України прийнятий Закон України «Про Державний бюджет України на 2015 рік» та внесено зміни до Бюджетного та Податкового кодексів в частині децентралізації фінансів.

Тобто, удосконалення фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування у контексті нарощування дохідної бази місцевих бюджетів можливе з урахуванням законодавчих змін в частині зміцнення матеріальної та фінансової основи місцевого самоврядування, а саме:

- встановлено нову систему вирівнювання місцевих бюджетів за закріпленими загальнодержавними податками (податку на прибуток підприємств та податку на доходи фізичних осіб) – залежно від розрахункового середнього рівня надходжень на одного жителя, що сприятиме забезпеченню місцевих бюджетів достатніми надходженнями, а також стимулюватиме місцеві органи влади до активізації розвитку – залучення додаткових надходжень та розширення бази оподаткування;

- закріплено за обласними бюджетами частину податку на прибуток підприємств (10%), що мотивуватиме відповідні органи місцевого самоврядування та місцеві державні адміністрації займатися питаннями підтримки розвитку підприємництва та економіки в регіонах;

- надано органам місцевого самоврядування право на самостійний вибір установи (в органах Казначейства чи установах банків) з обслуговування

коштів бюджету розвитку місцевих бюджетів та власних надходжень бюджетних установ;

– запроваджено нові види трансфертів – освітню, медичну та інші субвенції, що сприятиме посиленню відповідальності головних розпорядників бюджетних коштів (центральных органів виконавчої влади – МОН, МОЗ) за формування та реалізацію державної політики у відповідних сферах, посилить їх взаємодію з органами місцевого самоврядування в частині формування відповідних стандартів надання послуг та формування оптимальної мережі освітніх, медичних установ і закладів[11];;

– надано органам місцевого самоврядування право самостійно приймати рішення щодо визначення ставки податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, а також встановлювати пільги зі сплати цього податку;

– запроваджено акцизний податок з реалізації суб'єктами господарювання роздрібною торгівлю підакцизних товарів і зарахування його до відповідних бюджетів територіальних громад (міст, сіл, селищ), за місцем діяльності суб'єктів господарювання, що сприятиме наповненню місцевих бюджетів додатковим ресурсом [12];

– залишено у якості перспективних інструментів місцевого оподаткування – туристичний збір та збір за паркування транспортних засобів (зроблено перший крок до розширення їх бази оподаткування);

– розширено механізми місцевого оподаткування за рахунок запровадження транспортного податку. Платниками податку з 2015 року є фізичні та юридичні особи, зокрема і нерезиденти, які мають зареєстровані в Україні власні легкові автомобілі віком до 5 років, і що мають об'єм двигуна понад 3000 куб. см.

– врегульовано проблемні питання стягнення земельного податку за земельні ділянки право власності на які не оформлено в установленому порядку відповідними суб'єктами господарювання;

– скорочено перелік пільг, що надаються державою по сплаті земельного податку; розширено можливості органів місцевого самоврядування в частині встановлення ставок та пільг по платі за землю;

– спрощено процедуру погодження з центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної бюджетної політики (Мінфіном), обсягу та умов здійснення місцевих зовнішніх запозичень шляхом отримання кредитів (позик) від міжнародних фінансових організацій і надання місцевих гарантій, а також розширено коло суб'єктів, яким надано право на їх здійснення (усі міські ради міст обласного значення, а не лише міські ради міст з чисельністю населення понад 300 тисяч жителів);

– віднесено до категорії захищених видатки на обслуговування місцевого боргу, що підвищує конкурентоспроможність органів місцевого самоврядування в очах іноземних інвесторів;

– збільшено частку зарахування екологічного податку до місцевих бюджетів;

– запроваджено процедури призначення та звільнення головного бухгалтера бюджетної установи відповідно до законодавства про працю замість погодження з органами Держказначейства;

– уточнено механізм перерахування базової та реверсної дотації до місцевих бюджетів у разі несвоєчасного прийняття Закону про Державний бюджет на відповідний рік;

– передбачено зарахування плати за надання адміністративних послуг за місцем їх справляння [13].

Найрадикальнішим нововведенням є різке зниження єдиного соціального внеску із 41% до 16,4%. За розрахунками уряду, такий крок має вивести зарплати українців із «конвертів».

Згідно першої спроби проведення реформи, підприємство могло б скористатися цим нововведенням, якщо впродовж року наростить обсяг заробітної плати на 30% від поточного, а середня зарплата на підприємстві перевищуватиме три мінімальні. При збереженні статус-кво податкове

навантаження на фонд оплати праці для підприємства залишиться незмінним – 41%. Важкі для виконання критерії, необхідні для застосування понижуючого коефіцієнту по ЄСВ, викликали негативні відгуки у суспільстві та спонукали до подальшої реформи ЄСВ.

Друга спроба реформи єдиного соціального внеску скасувала всі попередні вимоги і замінила їх простими критеріями: база нарахування єдиного внеску в розрахунку на одну застраховану особу у звітному місяці збільшилась на 20 і більше відсотків порівняно з середньомісячною базою нарахування єдиного внеску платника за 2014 рік в розрахунку на одну застраховану особу; після застосування коефіцієнта середній платіж ЄСВ на одну застраховану особу у 2015 році не може бути меншим від 2014 року [14].

На нашу думку, найкращим стимулом для виведення зарплат із «тіні» був би перехід на накопичувальну систему загальнообов'язкового державного пенсійного страхування. Оскільки в такому разі саме співробітник зацікавлений в одержанні легальної зарплати і просто не погоджуватиметься на «конверт», розуміючи, що прирікає себе на мінімальні пенсійні виплати. І сама по собі необхідність реформи ЄСВ втратить свою актуальність.

Ставка податку на доходи фізичних осіб, зарплата яких перевищує 10 мінімальних (12 180 грн.) збільшилася із 17% до 20% (нараховується на різницю від перевищення).

Втім, якщо врахувати, що останні податкові зміни передбачають оподаткування пенсій, що перевищують 3654 грн. за ставкою 15% та 20% (якщо сума пенсії в календарному місяці перевищує десятикратний розмір мінімальної заробітної плати), повернення до прогресивної шкали оподаткування доходів фізичних осіб не виглядає радикальним кроком, проте і перше, і друге навряд чи можна назвати зниженням податкового тиску [15].

Відповідно до змін у Податковому кодексі, до місцевих податків належить єдиний податок та податок на майно.

Останній складається із плати за землю, податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки та транспортного податку.

Законодавці назвали транспортний податок – «податком на розкішні авто», проте з цим можна посперечатись, тому що дедалі більше авто преміум-класу мають двигуни меншого об'єму завдяки новітнім технологіям. Серед них BMW X5, Mercedes-Benz ML, Porsche Macan, Cayenne, Panamera, Range Rover Sport.

По-друге, якщо податок є кроком до оподаткування розкоші, незрозуміло, чому ані яхти, ані приватні літаки не обкладаються податком.

В уряді наполягають, що транспортний податок стосуватиметься лише 17 300 автомобілів, зареєстрованих в Україні, при загальній кількості більше 1,3 млн авто.

Ще більше сумнівів викликає можливість значних надходжень для місцевих потреб від запровадження податку на нерухомість – особливо це стосується сільської місцевості. По-перше, в Україні відсутня традиція оподаткування нерухомості на селі, по-друге, в умовах економічної кризи та стрімкого зубожіння селян такі ініціативи заздальгідь приречені на провал.

Згідно із останніми податковими змінами, ті, хто мають квартири, менші за 60 кв. метрів, або ж будинки, що є меншими за 120 кв. метрів, цей податок не платитимуть. Решта сплачуватиме його із тих «квадратів», що перевищують пільгову площу. Спеціально відвідувати податкову для нарахування податку не потрібно – податківці самі мають надіслати відповідне повідомлення.

Ставки податку встановлюються залежно від місця розташування (зональності) та типів таких об'єктів нерухомості у розмірі, що не перевищує 2 відсотків від розміру мінімальної заробітної плати, встановленої законом на 1 січня 2015 року, за 1 кв. метр бази оподаткування [16].

Проте Кабмін проявив акт гуманності – дозволив місцевим радам на свій розсуд модерувати ставку податку та площу нерухомості, яка підлягає оподаткуванню. І у результаті, сталася цілком очікувана і передбачувана річ – у депутатів місцевих рад спрацював інстинкт самозбереження, вони рахують, що і скільки у кого є і розширюють пільгову площу так, аби їхня нерухомість під податок не потрапила.

Нагадаємо, що в Україні податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, запроваджено для забезпечення місцевих органів влади стабільними джерелами фінансування, а також з метою детінізації майнових відносин, розвитку інституту приватної власності, зменшення неконтрольованого зростання цін на житло.

Тому, на нашу думку, податок на нерухомість необхідно переглянути і доопрацювати з урахуванням кращих досвідів країн у яких даний податок справляється з оціночної вартості об'єктів нерухомості, в окремих випадках із застосуванням коригуючих коефіцієнтів відповідно до цільового призначення та розташування нерухомості як це роблять, скажімо, в Європі.

Чи зможуть ці новації допомогти місцевим бюджетам значно підвищити свою фінансову незалежність? Навряд чи. Однак, голова Верховної Ради України В.Гройсман відзвітував про перші підсумки децентралізації досить оптимістично.

Так, за січень 2015 року, відповідно до законодавства, змінилась якість фінансового забезпечення територіальних громад:

- обсяг фінансових ресурсів місцевих бюджетів в порівнянні з 2014 роком збільшився на 34,1 млрд. грн. (на 14,7%);

- власні ресурси місцевих бюджетів зросли майже втричі. Органи місцевого самоврядування отримали реальні ресурси для вирішення питань місцевого значення (ЖКГ, благоустрій, місцеві соціально-економічні програми, оновлення інфраструктури);

- на 22% зменшилась кількість дотаційних місцевих бюджетів (з 96,3% у 2014 році до 74,6% у 2015 році). Нова система вирівнювання дозволяє залишати більшу частину коштів на місцях. Органи місцевого самоврядування стали менше залежати від прийнятих в центрі рішень;

- на 11,5% зросла кількість місцевих бюджетів-донорів (з 3,7% у 2014 році до 15,2% в 2015 році). Запроваджено стимулюючу систему фінансового вирівнювання спроможності територіальних громад. Якщо раніше з місцевих

бюджетів-донорів на користь державного бюджету вилучались всі кошти, то тепер тільки 50%;

- 10,2% місцевих бюджетів стали повністю збалансованими. Ці органи місцевого самоврядування зможуть забезпечити своїм громадянам більш якісні послуги в бюджетній сфері. В 2014 році таких бюджетів взагалі не було;

- до категорії місцевих податків переведено плату за землю. Це перший крок до запровадження повсюдності місцевого самоврядування. Оскільки виключно органи місцевого самоврядування встановлюють ставки та пільги по платі за землю, навіть за межами населених пунктів;

- за місцевими бюджетами закріплено 5% акцизу з тютюнових виробів, алкогольних напоїв та нафтопродуктів (орієнтовні надходження 8,1 млрд. грн.). Ці кошти в 2015 році можуть бути спрямовані місцевою владою на комунальне дорожнє господарство[17].

Сподіваємося, що така тенденція збережеться до кінця року.

Хоча вітчизняні експерти вважають, що за такими «новаціями» уряд гальмує сам процес децентралізації та економічної ініціативи регіонів. Адже, не розпочавши із запровадження галузевих реформ, які б надали можливість для економічного розвитку регіонів, держава втрачає можливість для успішного господарювання у кожному конкретно взятому регіоні. Заганяючи будь-яку підприємницьку ініціативу у «тінь», ми поступово, своїми руками, створюємо паралельну державу в державі, де діють свої неписані закони, і яка стає, по суті, гальмом для стабільного і цивілізованого поступу українського суспільства.

Ми повинні пам'ятати, що демократична держава не може обійтися без децентралізації державної виконавчої влади, адже жорстка централізація властива лише диктаторським або тоталітарним режимам.

Зміцнення фінансової незалежності органів місцевого самоврядування – актуальне завдання політики децентралізації державних фінансів України. Самоврядні ланки економіки повинні мати нормальні умови для господарської діяльності та бути зацікавленими в ефективному використанні всіх видів ресурсів, а місцева влада – у стабільному економічному зростанні.

Список використаної літератури

1. Кириленко О.П. Місцеві фінанси: підручник / за редакцією О.П. Кириленко. – К.: Знання, 2006. – 677 с.
2. Юрій С. І. Фінанси: Підручник / Юрій С. І. та ін.; За заг. ред. С. І. Юрія, В. М. Федосова. – К.: Знання, 2008. – 611 с.
3. Русін В. Теоретичні аспекти фінансового забезпечення місцевого самоврядування // В. Русін / Світ фінансів. – 2009. - №4(21). – С. 83-89.
4. Романенко О. Фінанси: Підручник. – К.: Центр навчальної літератури, 2006. – 312 с.
5. Стефанюк І.Б. Удосконалення механізму фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування // І.Б. Стефанюк / Фінанси України. – 2013, – №2, – С. 71-82.
6. «Європейська Хартія про місцеве самоврядування» від 15 жовтня 1985 року. Страсбург, Рада Європи
7. Кириленко О.П. Теоретичні та практичні аспекти фінансового механізму забезпечення органів місцевого самоврядування в Україні О.П. Кириленко / Світ фінансів. – 2010. – Випуск 1. – С. 17-28.
8. Науменко А.М. Сутність та необхідність децентралізації в процесі реформування економіки України // А.М. Науменко / Держава та регіони. Серія: Економіка та підприємництво. – 2007. – №3, – С. 157-160.
9. Сунцова О.О. Місцеві фінанси: Навчальний посібник. –К.: Центр навчальної літератури, 2005. – 560 с.
10. Представники місцевого самоврядування Скадовська вивчали польський досвід децентралізації влади // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://treasury.gov.ua> <http://www.auc.org.ua/news/predstavniki-mistsevogo-samovryaduvannya-skadovska-vivchali-polskii-dosvid-detsentralizatsii-vl>
11. Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 р. № 2456-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 50-51. – С. 572.

12. Податковий кодекс України від 2 грудня 2010 р. № 2755-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2755-17>

13. Зубко Г. Процес децентралізації фінансів необхідно завершити якнайшвидше / Урядовий портал // Електронний ресурс. – Режим доступу http://www.kmu.gov.ua/control/publish/article?art_id=247863685

14. Зміни у справлянні єдиного соціального внеску [Електронний ресурс]. – Режим доступу: // <http://sfs.gov.ua/baneryi/podatkovi-zmini-2015/ediniy-sotsialniy-vnesok/181862.html>

15. «Про Державний бюджет України на 2015 рік» Закон України від 28.12.2014 року №80-VIII – ВР // Відомості ВРУ. – 2015. -№ 5. – 37 с.

16. «Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо податкової реформи» Законом України від 28 грудня 2014 року № 71-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/71-19>

17. Гройсман В. Перші підсумки децентралізації [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://dialogueauc.org.ua/node/45780>