



## НАЛОГОВЫЕ ПОСТУПЛЕНИЯ МЕСТНЫХ БЮДЖЕТОВ КАК ОСНОВАНИЕ ФИНАНСОВОЙ ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИИ РЕГИОНОВ

Екатерина ПЛОТНИКОВА,

аспирант кафедры финансового права

Национального юридического университета имени Ярослава Мудрого

### Summary

The article is devoted to the problem of forming of revenues of local budgets. The special place occupies a question about receipts in local budgets. The concept of own revenues of local budgets is examined, as one of the main sources of forming financial independence of local budgets, and a concept of the envisaged revenues of local budgets. The question of about self-taxation is touch upon in the article, because self taxation directly influences on forming of revenues of local budgets and supposes the methods of solving of regional financial problems.

**Key words:** tax receipts of local budgets, local budgets, community charges with collections, envisaged revenues, own revenues, self-taxation.

### Аннотация

Статья посвящена проблеме формирования доходов местных бюджетов. Особое место занимает вопрос о поступлениях в местные бюджеты. Рассматривается понятие собственных доходов местных бюджетов как одного из главных источников формирования финансовой самостоятельности местных бюджетов, а также понятие закрепленных доходов местных бюджетов. Также в статье затронут вопрос о самообложении, которое непосредственно влияет на формирование доходов местных бюджетов и предполагает наличие методов разрешения финансовых проблем регионов.

**Ключевые слова:** налоговые поступления местных бюджетов, местные бюджеты, местные налоги и сборы, закрепленные доходы, собственные доходы, самообложение.

**Постановка проблемы.** Реализация проблемы децентрализации в современных условиях невозможна без адекватной корректировки поступлений в местные бюджеты. Понятно, что обеспеченность местных бюджетов доходами опирается на четкость и взвешенность в закреплении полномочий по регулированию налогов и сборов. При этом хотелось бы обратить внимание именно на совокупность полномочий по установлению всех налогов и сборов.

**Актуальность темы исследования** подтверждается степенью нераскрытости темы исследования в отношении формирования доходов местных бюджетов.

**Состояние исследования.** Научный анализ проблем формирования доходов местных бюджетов осуществляется многими учеными. Среди них следует назвать Н.П. Кучерявенко, Л.А. Никитину, Н.И. Вовну др., чьи работы служили фундаментальной базой для дальнейшего исследования рассматриваемых вопросов.

**Целью статьи** является исследование формирования доходов местных бюджетов, рассмотрение вопроса, касающегося поступлений в местные бюджеты.

**Изложение основного материала.** Анализируя связанность вида налога с видами бюджета, необходимо исходить

из того, что все местные налоги и сборы зачисляются в местный бюджет. В то же время общегосударственные налоги и сборы, будучи установленными и введенными Верховной Радой, составляют основу формирования не только бюджета, но и местных бюджетов. Значительное количество общегосударственных налогов и сборов или распределяются между государственным и местными бюджетами, или не поступают в государственный бюджет вообще, составляя основу доходной части местных бюджетов. На наш взгляд, в изменении нуждается редакция ст. 69 Закона Украины «О местном самоуправлении в Украине», где говорится о том, что органы местного самоуправления могут устанавливать местные налоги и сборы, которые зачисляются в местные бюджеты [1].

Исчерпывающий перечень местных налогов и сборов, состав элементов каждого из них закрепляется в ст. 10 Налогового кодекса Украины и в разделе XII «Местные налоги и сборы» этого же акта. При этом хотелось бы обратить внимание на то, что, закрепив в ч. 10.1 ст. 10 Налогового кодекса Украины два налога (налог на имущество и единый налог) и два сбора (сбор за места для парковки транспортных средств и туристический сбор), законодатель в ч. 10.2 этой же статьи закладывает принципиальное императивное ограниче-

ние: «Местные советы обязательно устанавливают единый налог и налог на имущество (в части транспортного налога и платы за землю). Ч. 10.3 ст. 10 устанавливается, что местные советы в пределах полномочий решают вопрос об установлении налога на имущество (в части налога на недвижимое имущество, отличное от земельного участка) и устанавливают сборы за места для парковки транспортных средств, туристический сбор. То есть реализация полномочий местных советов в сфере введения местных налогов приобретает ограниченный вид: два платежа они должны устанавливать обязательно, два – по своему усмотрению.

Одним из главных источников формирования финансовой самостоятельности являются собственные доходы местных бюджетов. В соответствии с Законом Украины «О бюджетной системе Украинской ССР» 1990 года основной самостоятельности бюджетов определялись собственные и закрепленные доходы [2]. Подобное положение отразилось в ст. 4 Закона Украины «О бюджетной системе Украины» 1995 года, где подчеркивалось, что самостоятельность бюджетов обеспечивается наличием собственных доходных источников и правом определения направлений их использования в соответствии с законодательством Украины [3]. Действующее бюджет-



ное законодательство, а именно Бюджетный кодекс Украины, закрепляет понятие «собственных поступлений бюджетных учреждений» [4], что не совпадает с понятием собственных доходов бюджетов. Законодатель пошел по пути определения перечня доходов, которые закрепляются за местными бюджетами и не учитываются при определении объема межбюджетных трансфертов [4].

Закрепленные доходы определяются как доходы бюджетов, взимаемых в соответствии с определенными нормативами, которые закреплены в законодательстве и которые поступают в соответствующий бюджет административно-территориальной единицы. На понятие закрепленных доходов законодатель ссылался еще в 1990 году. В соответствии с Законом Украинской ССР «О бюджетной системе Украинской ССР» 1990 года были определены закрепленные доходы, которые полностью зачислялись в местные бюджеты: подоходный налог с граждан Украины, иностранных граждан и лиц без гражданства, проживающих на территории местного совета; налог с владельцев транспортных средств; плата за землю; плата за природные ресурсы; другие налоги и сборы [2]. Перечень закрепленных доходов для местных бюджетов был отражен и в Законе Украинской ССР «О местных советах народных депутатов и местном и региональном самоуправлении», который был принят позже.

Л.А. Никитина обращает внимание на то, что характерным недостатком для этих законов было то, что наряду с помещением перечня закрепленных доходов не был определен порядок распределения этих доходов между различными уровнями местных бюджетов [5]. Согласившись в целом с подобным акцентом автора, хотелось бы обратить внимание на два обстоятельства. Во-первых, бюджетное законодательство и сейчас, и в период, который упоминается в работе, не использовало понятие уровней бюджетов, как бюджетной системы в целом, так и местных бюджетов. Во-вторых, порядок распределения доходов между бюджетами является объектом регулирования бюджетным законодательством, и потому Закон Украинской ССР «О местных советах народных депутатов и мест-

ном и региональном самоуправлении» не содержал и не мог содержать то, что не касается объекта его регулирования. Это не бюджетный закон, поэтому вряд ли отсутствие порядка распределения доходов именно в этом акте можно отнести к недостаткам.

Вряд ли и сегодня можно считать проблему закрепленных доходов окончательно упорядоченной. Ст. 66 Бюджетного кодекса Украины определяет закрепленные доходы исключительно за областными и районными бюджетами [4]. Более того, она закрепляет и четкое направление, цель использования этих доходов – реализацию совместных социально-экономических и культурных программ, которые учитываются при определении объемов межбюджетных трансфертов.

Н.И. Вовна определяет понятие закрепленных доходов. Она определяет их как доходы, которые в соответствии с действующим законодательством относятся к доходам государственного бюджета и в целях сбалансирования местных бюджетов закрепляются полностью или частично за бюджетами низшего уровня [6, с. 49–62].

Также закрепленные доходы определяют по их природе как общегосударственные налоги, сборы и другие обязательные платежи. Закрепленные доходы местных бюджетов является основой для определения налоговой способности территории, их объемы влияют на размеры межбюджетных трансфертов, предоставляемых местным бюджетам из Государственного бюджета Украины [7, с. 91].

Еще одним видом доходов, за счет которых формируется доходная часть местных бюджетов, которые определяются ежегодно при утверждении актов о бюджете, является регулирующий доход. В соответствии с Законом Украинской ССР «О бюджетной системе Украинской ССР» 1990 года в местные бюджеты зачислялись поступления по нормативам, которые утверждались Верховным Советом УССР, а именно: от налога с оборота; от налога на доходы; от налога на экспорт и импорт; от налога на прибыль предприятий (объединений), организаций и учреждений, за исключением предприятий, входящих в состав местного хозяйства, малых предприятий, а также совместных предприятий в соответствии с до-

лей в них местных Советов народных депутатов. Состав и размеры регулирующих доходов, как отчислений от общегосударственных налогов, сборов и платежей, зачислялись в местные бюджеты, определялись, исходя из соответствующих социально-экономических нормативов бюджетной обеспеченности населения территории и состояния местных источников доходов [2].

Принципиально разные подходы закладывает законодатель к возможности использования по бюджетной деятельности займа. Если на уровне Государственного бюджета институт Государственного займа уже более или менее разработан и сформирован, то на уровне местных бюджетов не имеет единого подхода по отношению к заимствованиям. В этой ситуации важно учитывать принципиальное разграничение и выделение в системе местных бюджетов бюджетов местного самоуправления. Именно последние виды бюджетов связываются с определенным имуществом, которое может обеспечить территориальным общинам выполнение бюджетных показателей. Ст. 70 Закона Украины «О местном самоуправлении в Украине» закрепляет возможность местных Советов или других органов местного самоуправления (за делегирование соответствующих полномочий местным Советом) в соответствии с действующим законодательством выпускать местные займы, лотереи, ценные бумаги, получать ссуды на покрытие временных кассовых разрывов. Обязательным условием такого заимствования является погашение его до конца бюджетного года [8]. Возможность принятия местных бюджетов с дефицитом, который покрывается за счет заимствований, закреплена и бюджетным законодательством [4]. Но при этом законодатель устанавливает предельный срок до трех месяцев и обязательное условие погашения такого заимствования в пределах бюджетного периода.

Л.О. Никитина отмечает, что существование института местных займов как источников покрытия дефицита местных бюджетов без должного уровня нормативно-правовой регламентации часто приводит к заключению неэффективных сделок между органами местной власти и ее кредиторами. В качестве примера Л.О. Никитина при-



водит Францию, где одним из требований, которое необходимо соблюдать и нарушение которого наказуемо, является бездефицитность бюджета в части текущих расходов. В бюджете развития Франции дефицит допускается, но должен покрываться заимствованиями. В соответствии с законодательством Французской Республики любое предприятие обязано планировать и страховать свои риски для того, чтобы не получить убытки. Исходя из этого, если предприятие получило доходы ниже нормы прибыли данной отрасли или группы, это является правонарушением, равнозначным уклонению от уплаты налога [9, с. 16–17].

В последнее время акцентируется внимание на целесообразности введения различных форм налога на самообложение. Закон Украины «О местном самоуправлении в Украине» предлагает методы решения финансовых проблем регионов Украины. Например, по решению собрания граждан по месту их проживания могут вводиться местные сборы на основе налога на самообложения. Под самообложением понимают привлечение на добровольной основе средств для финансирования разовых целевых мероприятий социально-бытового характера.

Самообложение было введено еще в советские времена и достаточно подробно регламентировано. Самообложение сельского населения имело весомые отличия от других местных сборов. Организация проведения самообложения регулировалась указами Президиума Верховного Совета союзных республик.

Самообложение могло быть введено в сельской местности в целях привлечения дополнительных средств населения для осуществления определенных мероприятий по благоустройству и социально-культурному развитию сельских населенных пунктов.

Средства от самообложения не зачислялись в местные бюджеты [10, с. 677–678].

По мнению Л.А. Никитиной, детализация в подзаконных нормативно-правовых актах процедуры введения и условий взимания местных сборов, собранных путем добровольного самообложения, путей их использования, безусловно, будет способствовать решению ряда вопросов, особенно в

селах, поселках и небольших городах, которые сегодня и без того ограничены в наличии финансовых ресурсов [9, с. 12–14].

Л.А. Никитина акцентирует внимание на том, что существование в Украине такого источника покрытия дефицита бюджета, как местные займы, без достаточного правового регулирования может привести к банкротству территориальной общины посредством оформления неэффективных ссуд недобросовестными кредиторами [9, с. 17–18].

Если обратиться к опыту европейских стран относительно функционирования местного самоуправления, то необходимо отметить, что поступления от налогов и сборов можно использовать на текущие расходы, потому что члены территориальной общины должны получать услуги от местных властей сразу, без опоздания [11, с. 34].

Л.О. Никитина обращает внимание на то, что ст. 74 Бюджетного кодекса Украины посвящена осуществлению местных заимствований. В ч. 1 ст. 74 указано, что местные заимствования осуществляются в целях развития бюджета Автономной Республики Крым, городских бюджетов и используются для создания, прироста или обновления стратегических объектов долговременного пользования или объектов, обеспечивающих выполнение задач Верховной Рады Автономной Республики Крым и городских советов, направленных на удовлетворение интересов населения Автономной Республики Крым и территориальных общин городов [4]. В комментарии к Бюджетному кодексу Украины указано, что в соответствии с пунктом 33 статьи 2 Кодекса местное заимствование – это операции по получению в бюджет Автономной Республики Крым и городского бюджета кредитов (займов) на условиях возвратности, платности и срочности с целью финансирования бюджета Автономной Республики Крым или городского бюджета. Право на осуществление местных заимствований в пределах, определенных решением о местном бюджете, принадлежит Автономной Республике Крым, территориальной общине города в лице руководителя местного финансового органа по поручению Верховной Рады Автономной Республики Крым, городского совета.

В комментарии к Бюджетному кодексу Украины обращено внимание на то, что в Бюджетном кодексе Украины от 21.06.2001 года № 2542–III, в отличие от статьи 74 комментируемого Кодекса, было определено лишь то, что заимствования в местные бюджеты осуществляются с определенной целью, а в комментируемом Кодексе уже конкретизированы цели их осуществления – финансирование бюджета развития, бюджета Автономной Республики Крым и городских бюджетов.

Л.О. Никитина отмечает, что местный совет может принять решение о заимствовании в соответствующий бюджет при условии, что расходы бюджета ежегодно не будут превышать 10 процентов расходов текущего бюджета в течение любого бюджетного периода, когда планируется обслуживание долга [9, с. 18]. В комментарии к Бюджетному кодексу указано, что расходы на обслуживание местного долга осуществляются за счет средств общего фонда местного бюджета.

**Выводы.** Как итог хотелось бы отметить, что на сегодняшний день проблема формирования доходов местных бюджетов является очень весомой, потому что финансовая стабильность регионов может быть достигнута только в условиях рациональной и совершенной бюджетной политики органов местного самоуправления. Поэтому вопрос поступлений в местные бюджеты является одним из основных и приобретает особое значение.

#### Список использованной литературы:

1. Закон Украины «О местном самоуправлении в Украине» // Вестн. Верховной Рады Украины от 21.05.1997 № 280/97-ВР [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр>.
2. Закон Украины «О бюджетной системе Украинской ССР» // Вестн. Верховной Рады РСФСР от 05.12.1990 № 512-XII [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/512-12>.
3. Закон Украины «О бюджетной системе» // Вестн. Верховной Рады РСФСР от 05.12.1990 № 512-XII (утратил силу с 24.07.2001, основание 2542-14) [Электронный ресурс]. – Режим до-



ступа : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/512-12>.

4. Бюджетный кодекс Украины // Введом. Верховной Рады Украины от 08.07.2010 № 2456-VI [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>.

5. Бюджетный кодекс Украины // Введом. Верховной Рады от 21.06.2001 № 2542-III (утратил силу с 01.01.2011, основание 2456-17) [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2542-14>.

6. Вовна Н. Научная парадигма доходов местных бюджетов / Н. Вовна // В мире финансов. – 2007. – Вып. 2(11). – С. 49–62.

7. Бюджетная система. Обучение студии / Под ред. С.И.Юрия, А.П. Кириленко. – Тернополь : Экономическая мысль, 2010. – С. 91.

8. Закона Украины «О местном самоуправлении в Украине» // Введом. Верховной Рады Украины от 21.05.1997 № 280/97-ВР [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр>.

9. Никитина Л.О. Правовые основы формирования местных бюджетов : дис. к-та юрид. наук : 12.00.07 / Л.О. Никитина, 2004. – С. 16–17.

10. Н.П. Кучерявенко «Курс налогового права. В 6 т. – Т. 2: Учение о налоге. – Х. : Легас; Право, 2005. – С. 677–678.

11. Местное финансирование в Европе / Издание Совета Европы. – 1997. – С. 34.

## МЕЖДУНАРОДНЫЕ ДОГОВОРЫ УКРАИНЫ – ОСНОВЫ ФОРМИРОВАНИЯ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ПРАВОСУБЪЕКТНОСТИ МОРЯКА

Алексей ПОПОВ,

ассистент кафедры морского и таможенного права  
Национального университета «Одесская юридическая академия»

### Summary

The article investigates the rules of international organizations on the administrative and legal status of seafarer in the implementation of administrative and legal relations in Ukraine. Implementation in the states standards of the International Maritime Organization and the International Labour Organization carried out the implementation of administrative legal sailor. For the implementation of the legal status of the seafarer to make a decision on the ratification of the ILO in 2006 to implement the provisions of Art. 94 UN Convention on the Law of the Sea 1982 at Ukraine, as the flag State and the seafarer's nationality.

**Key words:** sailor, administrative legal capacity, administrative-legal relations, status of.

### Аннотация

Статья посвящена исследованию норм международных организаций об административно-правовом статусе моряка в реализации административно-правовых отношений в Украине. Реализацией в государствах норм Международной морской организации и Международной организации труда осуществляется реализация административной правосубъектности моряка. Для внедрения правового статуса моряка необходимо принимать решение о ратификации МОТ 2006 г. с целью выполнения положений ст. 94 Конвенции ООН по морскому праву 1982 г. в Украине как государстве флага и гражданства моряка.

**Ключевые слова:** моряк, административная правосубъектность, административно-правовые отношения, статус.

**Постановка проблемы.** Все стандарты МОТ, касающиеся административно-правового статуса моряков, заменены одной конвенцией – Конвенцией МОТ «О труде в морском судоходстве 2006», которая вступила в силу в 28 государствах, содержащих 56 процентов мирового флота по тоннажу в 2013 г. [2]. Ю.В. Сергеев указывает, что новая Конвенция МОТ «О труде в морском судоходстве» 2006 г. пересматривает и объединяет 69 конвенций и рекомендаций Международной Организации Труда о правах моряков [3, с. 18.]. В Украине отсутствуют исследования, направленные на изучение административно-правового статуса моряка.

**Актуальность темы исследования.** Созданная в 1919 году Международная организация труда (далее – МОТ) приняла 69 регуляторных актов относительно различных элементов правового статуса моряка. Всего

же принято 194 документа, и такое соотношение (39% от общего количества документов МОТ) подчеркивает специфику особого статуса моряков. Все эти акты содержат нормы административного права для реализации элементов особого правового статуса моряка [1; 2].

**Состояние исследования.** Особенности реализации административной правосубъектности исследовались в трудах ученых административного, морского права (В.К. Колпакова, В.Б. Аверьянова, Е.И. Харитоновой, Т.А. Коломоец, Д.Н. Бахраха, Г.Г. Иванова, Ю.С. Сергеева, В.Ф. Науменко). Методы реализации административно-правового статуса моряка в Украине не исследовались.

**Цель статьи** – исследование влияния легитимных стандартов международных организаций на формирование административно-правового статуса моряка (административной правосубъектности) в Украине.