

МІСЦЕВІ ПОДАТКИ І ЗБОРИ ЯК ЧИННИК ФОРМУВАННЯ ДОХОДІВ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ

Л.Г. Маркова,

В.Б. Хмельницька

*Дніпропетровська державна
фінансова академія*

Наведено результати досліджень ефективності діючої в Україні системи місцевих податків і зборів з урахуванням регіональних її аспектів та в контексті задекларованих принципів децентралізації влади. Розглянуто концептуальні підходи щодо підвищення фінансової самостійності місцевого самоврядування. Запропоновані окремі заходи щодо підвищення фіскальної ефективності місцевих податків і зборів.

***Ключові слова:** місцеві податки і збори, місцеве оподаткування, місцеві бюджети, органи місцевого самоврядування, фіскальна ефективність місцевих податків і зборів.*

Постановка проблеми. Важливою передумовою будівництва демократичної держави є фінансова незалежність органів місцевого самоврядування. Під фінансовою незалежністю місцевого самоврядування мається на увазі можливість самостійного вирішення питань комплексного фінансового забезпечення економічного і соціального розвитку окремої території, що входять у компетенцію місцевого управління відповідного рівня.

Практичне втілення самостійності кожного місцевого бюджету безпосередньо залежить від того, як формується його дохідна частина.

До власних джерел, що належать до компетенції органів місцевого самоврядування та не враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів (тобто зберігають стимули місцевої влади до їх найбільш ефективного справляння), відносяться міс-

цеві податки та збори. Основи справляння місцевих податків і зборів в Україні було закладено прийняттям у 1993 р. Кабінетом Міністрів України Декрету «Про місцеві податки і збори». Законодавче врегулювання механізму місцевого оподаткування в Україні забезпечило необхідне правове поле для функціонування місцевих податків і зборів, але створення повноцінного та фінансово самодостатнього інституту місцевого самоврядування неможливе без їх подальшого реформування [1]. Це потребує визначення сучасних концептуальних підходів до модернізації та підвищення ефективності системи місцевих податків і зборів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблеми вдосконалення системи оподаткування та поліпшення структури дохідної бази бюджетів місцевого самоврядування в Україні висвітлені у працях таких вітчизняних економістів як С. Буковин-

ський, О. Василик, О. Кириленко, В. Кравченко, А. Соколовська, В. Федосов. Зокрема, доктором економічних наук О.П. Кириленко подана системна оцінка діючого механізму місцевого оподаткування в Україні [1]. Питання організації фінансового забезпечення місцевого самоврядування в Україні та зарубіжних країнах досліджено у працях В. Андрущенко, В. Зайчикової, Н. Єрмоленка та ін.

Поряд з цим поза увагою авторів залишилися окремі аспекти механізму справляння місцевих податків і зборів в Україні, а саме: різне фіскальне наповнення однакових за змістом податків у бюджетах органів місцевого самоврядування різного рівня.

Мета статті полягає у визначенні перспективних напрямів розвитку системи місцевих податків і зборів на підставі оцінки їх фіскального потенціалу як джерела наповнення місцевих бюджетів різних рівнів.

Виклад основного матеріалу. Досвід державотворення в ринкових економічних системах показує, що міцне місцеве самоврядування неможливе без відповідного матеріального і фінансового підґрунтя. У багатьох країнах основу фінансової незалежності місцевих властей становлять місцеві податки, перелік яких досить широкий. При визначенні кількості та порядку справляння місцевих податків враховуються обґрунтовані фінансовою наукою класичні засади оптимального оподаткування, що по відношенню до місцевих податків набувають додаткових специфічних рис. Вважається, що місцеве оподаткування повинно бути справедливим, сумісним з податками, що справляються центральним урядом і не настільки високим, щоб змушувати громадян проживати і працювати в іншій місцевості. База оподаткування має бути територіально ло-

калізованою. З точки зору податкового менеджменту, місцеві податки повинні бути ефективними, тобто надходження коштів повинне перевищувати витрати, пов'язані з їх справлянням. Податкові системи місцевих органів влади в країнах із ринковою економікою відзначаються великою різноманітністю. Це пояснюється як історичними причинами (особливостями становлення регіонального і місцевого самоврядування в тій чи іншій державі), так і прагненням місцевих органів влади підвищити ступінь фінансової автономії за рахунок пошуку нових джерел доходів в умовах, коли найбільш значущі податкові бази зайняті центральним урядом. При цьому в розвинутих країнах місцеві податки і збори, як правило, мають досить високу питому вагу в загальній сумі грошових надходжень органів регіонального і місцевого самоврядування. Це можна вважати природним для ринкової економіки і методів управління, що ґрунтуються на розподілі й делегуванні повноважень.

На відміну від розвинених країн, перелік місцевих податків і зборів в Україні досить обмежений. Він включає два податки (з реклами та комунальний) та дванадцять зборів (зокрема, курортний, за паркування автотранспорту, ринковий, за право використання місцевої символіки та інші). Склад місцевих податків і зборів є уніфікованим, тобто не залежить від рівня органів місцевого самоврядування і обсягу наданих їм повноважень, крім того, він жорстко регламентований центральною владою. На сьогодні місцеві податки і збори в податковій системі держави є другорядними. Про це свідчить їх незначна частка у доходах місцевих бюджетів України (табл. 1).

Місцеві податки і збори в доходах місцевих бюджетів України

Показники	Роки								
	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Надходження місцевих податків і зборів, млн. грн.	392,1	441,5	485,5	513,6	542,4	592,4	555,5	598,2	642,3
Доходи місцевих бюджетів (без урахування міжбюджетних трансфертів)	13210,8	13152,5	11875,3	17611,4	19429,3	22577,4	22784,9	30316,2	39860,4
Питома вага місцевих податків і зборів, %	3,0	3,4	4,1	2,9	2,8	2,6	2,4	2,0	1,6
Доходи місцевих бюджетів з урахуванням міжбюджетних трансфертів	19216,6	20342,6	20819,3	24828,6	28247,4	34306,5	39604,2	53667,3	74010,7
Питома вага місцевих податків і зборів в загальній сумі надходжень до місцевих бюджетів, %	2,0	2,2	2,3	2,1	1,9	1,7	1,4	1,1	0,9

*Джерела: [1, с.89, 98, 113; 2, с.199]

Крім того, спостерігається тенденція до зниження питомої ваги місцевих податків і зборів у доходах місцевих бюджетів, хоча абсолютне їх значення в аналізованому періоді зростає. Це пояснюється більш інтенсивним зростанням загальної суми надходжень порівняно зі зростанням місцевих платежів.

Так, сума надходжень місцевих податків і зборів у 2006 р. зросла в порівнянні з 1998 р. на 250,2 млн. грн., темп зростання склав 163,8%. У той же час, темп зростан-

ня загальної суми надходжень до місцевих бюджетів з урахуванням та без урахування міжбюджетних трансфертів був значно більшим і за цей же період склав, відповідно, 301,7% та 259,6%.

Розглянемо тенденції щодо надходження місцевих податків і зборів на регіональному рівні на прикладі Дніпропетровської області, використовуючи дані річного звіту обласного управління Державного казначейства України (табл. 2).

Динаміка надходжень місцевих податків і зборів до бюджетів Дніпропетровської області у 2003-2007 рр.

Місцеві податки і збори за видами бюджетів	Роки				
	2003	2004	2005	2006	2007
Сума надходжень до загального фонду бюджету Дніпропетровської області (без урахування міжбюджетних трансфертів), тис. грн.	1841697,0	1836059,0	2330745,2	2862472,5	4013645,4
Надходження місцевих податків і зборів до бюджету Дніпропетровської області, тис. грн.	41115,1	40846,2	42042,2	40959,9	53125,8
Питома вага місцевих податків і зборів у бюджеті Дніпропетровської області, %	2,23	2,22	1,8	1,43	1,32
Сума надходжень до загального фонду бюджету м. Дніпропетровська (без урахування міжбюджетних трансфертів), тис. грн.	701567,6	700968,8	827404,4	986455,3	1256149
Надходження місцевих податків і зборів до бюджету м. Дніпропетровська, тис. грн.	19724,3	19200,1	19915,4	17826,3	26639,7
Питома вага місцевих податків і зборів у бюджеті м. Дніпропетровська, %	2,81	2,73	2,41	1,81	2,12
Сума надходжень до загального фонду бюджету Криничанського району Дніпропетровської області (без урахування міжбюджетних трансфертів), тис. грн.	6702,4	8159,4	9713,7	11608,3	13138,2
Надходження місцевих податків і зборів до бюджету Криничанського району Дніпропетровської області, тис. грн.	104,2	86,3	87,7	94,1	74,9
Питома вага місцевих податків і зборів у бюджеті Криничанського району Дніпропетровської області, %	1,55	1,06	0,9	0,8	0,6

Наведені дані свідчать, що протягом 2003-2007 рр. в області спостерігається тенденція, яка характерна для України в цілому: поступове зниження питомої ваги місцевих податків і зборів у доходах місцевих бюджетів (деяким виключенням можливо вважати обласний центр у 2007 р.). У той же час, місцеві податки і збори мають неоднакове фіскальне значення для бюджетів різних рівнів і видів. Якщо по м. Дніпропетровську питома вага місцевих податків і зборів у доходах бюджету коливалась в останні роки в інтервалі від 1,81

до 2,81%, по області в цілому – від 1,32 до 2,23%, то по Царичанському району, бюджет якого можливо вважати середнім за рівнем доходів, вона не перевищувала 0,6-1,55%. Переважна частина місцевих податків і зборів, що збираються в області, припадає на м. Дніпропетровськ (рис. 1). До його бюджету надходить близько 45% їх загальної суми по області. Для порівняння, частка двох інших міст з найбільшими обсягами бюджетів, Кривого Рогу та Дніпродзержинську, складає значно менше - 24 та 7%, відповідно.

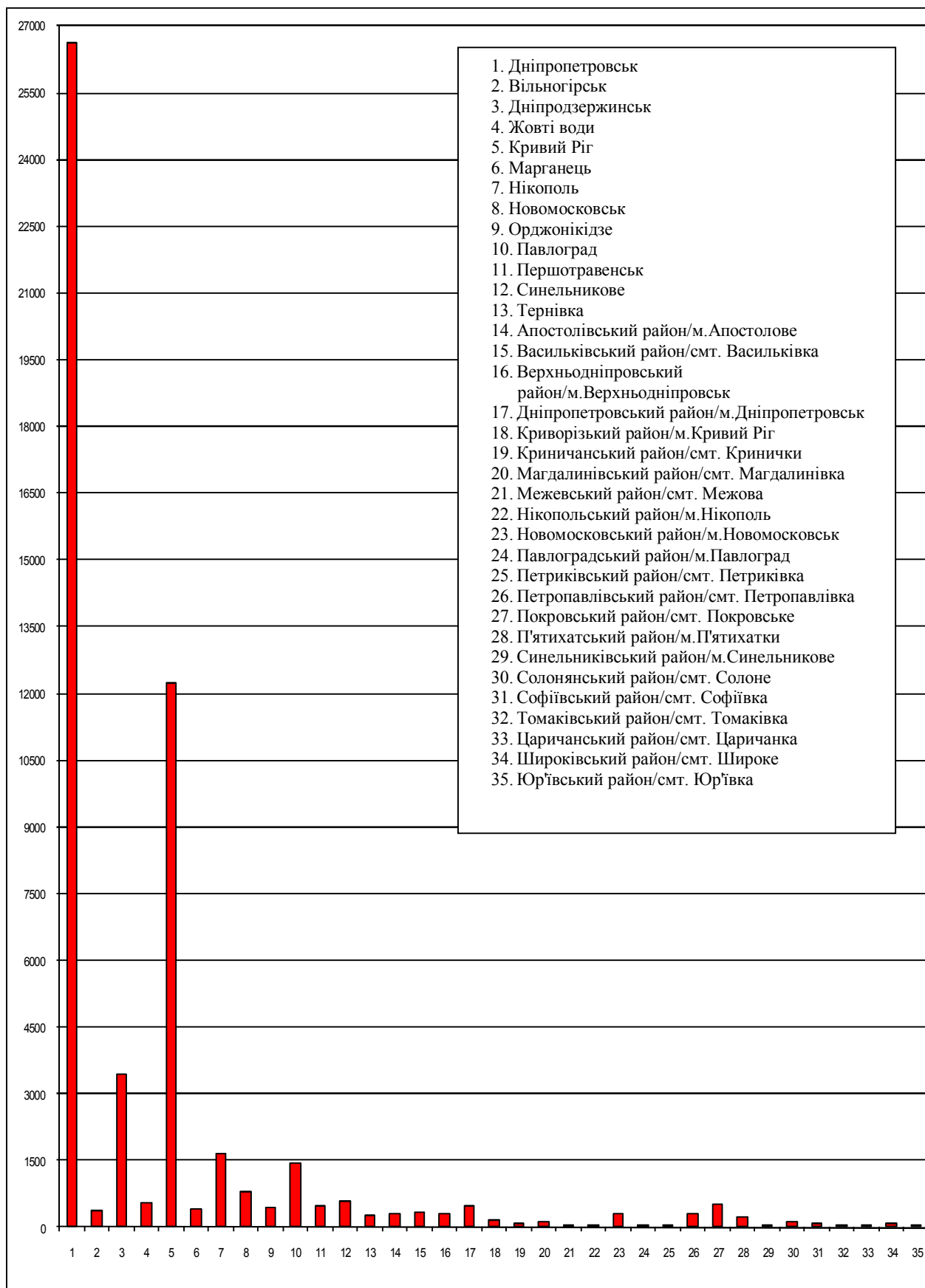


Рис. 1. Надходження місцевих податків і зборів до місцевих бюджетів Дніпропетровської області у 2007 р.

Якщо характеризувати структуру надходжень від місцевих податків і зборів, то слід відзначити таке:

1. Найбільшу питому вагу серед міс-

цевих податків і зборів, незалежно від рівня бюджету, мають комунальний податок та ринковий збір (рис. 2).

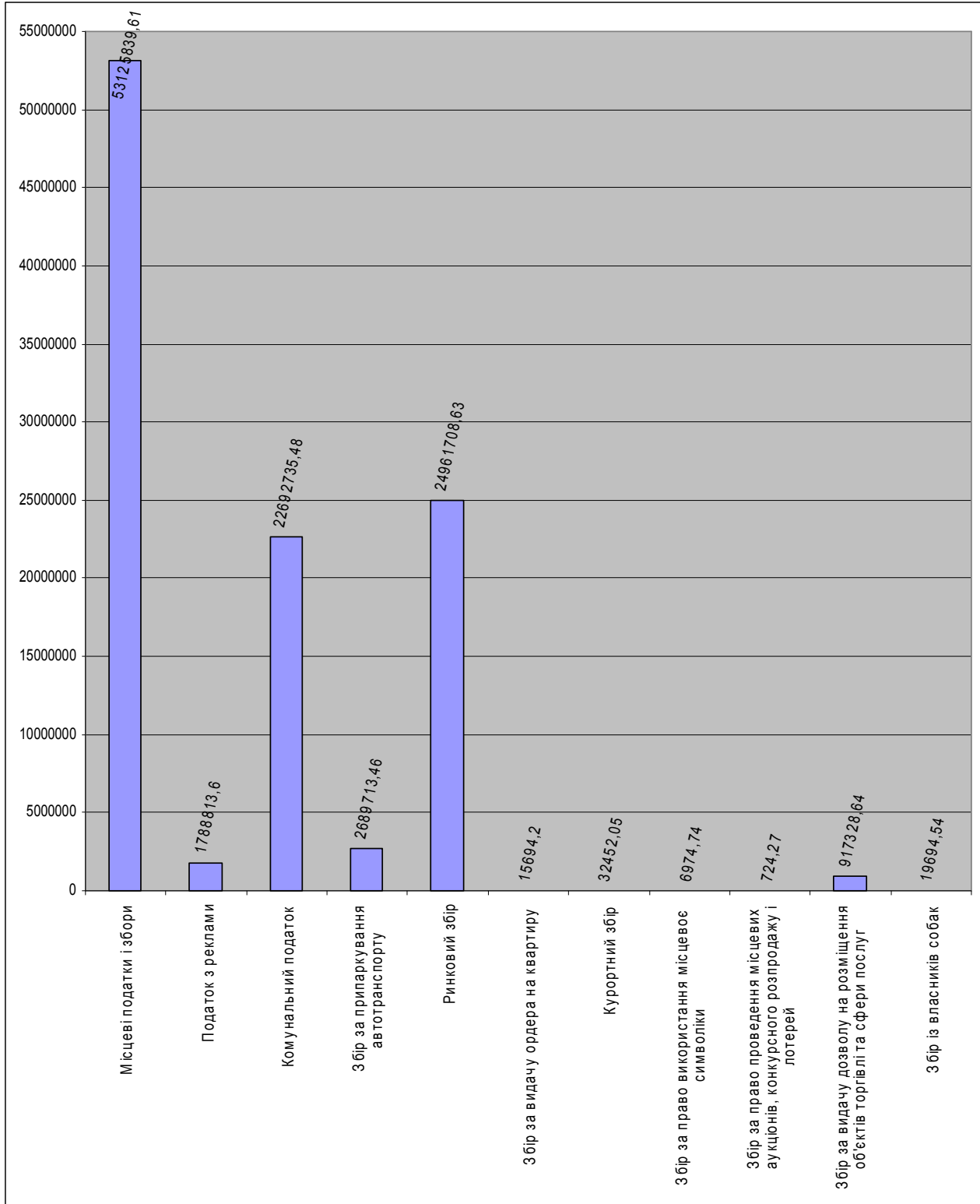


Рис. 2. Надходження місцевих податків і зборів за їх видами по Дніпропетровській області у 2007 р. (тис. грн.)

2. Структура надходжень інших видів місцевих податків і зборів до окремих бюджетів суттєво відрізняється. Це обумовлено, по-перше, різноманіттям економічної природи цих платежів та специфікою об'єктів оподаткування, по-друге, різним рівнем соціально-економічного розвитку територій та їх адміністративним статусом.

Останнє суттєво впливає на наявність та масштаби об'єктів оподаткування, а відтак, і на можливість впровадження окремих місцевих платежів. Для ілюстрації зіставимо дані щодо надходження місцевих податків і зборів до бюджетів різних за статусом територіальних громад, зокрема, м. Дніпропетровська та смт. Кринички (табл. 3).

Таблиця 3

Суми надходжень місцевих податків та зборів до бюджетів м. Дніпропетровська та смт. Кринички у 2007 р.

тис. грн.

Види податків	Суми надходжень до бюджету м. Дніпропетровська	Суми надходжень до бюджету смт Кринички
Місцеві податки і збори, всього,	26639,7	59,1
у тому числі:		
податок з реклами	1469,1	0,17
комунальний податок	12946,2	34,3
збір за припаркування автотранспорту	2419,3	0
ринковий збір	9597,2	20,2
збір за видачу ордеру на квартиру	3,2	0,01
збір за видачу дозволу на розміщення об'єктів торгівлі та сфери послуг	201,5	4,4
збір за право використання місцевої символіки	3,2	0

Спираючись на наведені показники, можна констатувати, що й на рівні бюджетів, що розглядаються, домінують комунальний податок та ринковий збір, хоча показники обох бюджетів знаходяться «у різних вагових категоріях». Що стосується інших платежів (податку з реклами, збору за паркування автотранспорту, збору за видачу дозволу на розміщення об'єктів торгівлі), то вони забезпечують суттєві надходження до бюджету міста і, практично, відсутні на території іншого населеного пункту.

3. Деякі види місцевих зборів мають обмежене застосування з об'єктивних причин. Курортний збір, наприклад, може застосовуватися лише в місцевостях, що мають відповідний статус. У Дніпропетровсь-

кій області він справляється лише на території Новомосковського району.

Обсяги надходжень місцевих податків і зборів залежать також від зусиль місцевої влади, щодо створення відповідних умов для розвитку підприємницької діяльності, торгівлі, сфери послуг, поліпшення адміністрування цих платежів. Між тим навіть той обмежений потенціал, що мають місцеві податки і збори сьогодні, використовується не повністю. Збір з власників собак на території області справляється лише в 7 містах: Дніпродзержинську, Кривому Розі, Нікополі, Новомосковську, Павлограді, Першотравенську та Тернівці; збір за проведення місцевих аукціонів – у Кривому Розі та Павлограді.

Проведений аналіз дозволяє зробити

наступні висновки:

- місцеві податки та збори не мають суттєвого впливу на формування доходів місцевих бюджетів, а їх питома вага є однаково незначною в бюджетах різних рівнів;

- статус адміністративно-територіальної одиниці суттєво впливає на реальний потенціал передбачених законодавством місцевих податків і зборів.

На сьогодні в Україні існують чинники, що не дозволяють місцевим податкам і зборам відігравати більш суттєву роль у формуванні доходної частини бюджетів органів місцевого самоврядування. Серед них можливо відзначити такі:

- недостатня варіативність складу та ставок місцевих податків і зборів, яка не дозволяє диференціювати місцеве оподаткування з урахуванням реальних фіскальних можливостей окремої територіальної громади;

- нерозвиненість податків, які відображають політику органів місцевого самоврядування, що є наслідком уніфікації місцевого оподаткування;

- відсутність самостійних прав у місцевих органах влади щодо введення місцевих платежів, що б мали на їх території реальний економічний зміст;

- недоліки адміністрування, зокрема: відсутність стимулів щодо забезпечення максимально повного збору й перерахування до бюджету місцевих податків і зборів уповноваженими особами.

Таким чином, сучасна система місцевого оподаткування в Україні потребує реформування на концептуально нових засадах.

У вітчизняній економічній літературі неодноразово висловлювалися пропозиції щодо необхідності надання органам місцевого самоврядування права запроваджувати на своїй території власні податки і збори. Аргумент висувається такий: на місцях зав-

жди є свої особливі об'єкти оподаткування, що можуть відчутно поповнити доходи місцевих бюджетів, отже, дадуть змогу спрямувати додаткові кошти на вирішення економічних та соціальних проблем регіонів. Існує й інша точка зору: в умовах достатньо високого податкового навантаження, гострої нестачі фінансових ресурсів надання органам місцевого самоврядування необмежених прав у сфері місцевого оподаткування може мати непередбачувані наслідки. Тому на сучасному етапі формування інституту місцевого самоврядування в Україні держава повинна залишити за собою загальний контроль та визначення максимальних ставок податків. На наш погляд, можливо поєднати ці два підходи. Розширення повноважень місцевої влади щодо запровадження нових місцевих податків і зборів повинно відбуватися паралельно зі збереженням контролю з боку центральної влади за їх економічною обґрунтованістю та рівнем оподаткування. Крім того, доцільно запровадити систему громадського моніторингу витрачання коштів бюджету, що надійшли за рахунок додатково введених платежів.

Висновки та пропозиції. Для підвищення фіскальної ефективності місцевих податків і зборів вважаємо за доцільне:

- розширення переліку місцевих податків і зборів; надання органам місцевого самоврядування права впровадження спеціфічних для їх території податків і зборів з відповідним економічним обґрунтуванням доцільності та наслідків їх введення. Як приклад можна розглядати введення у великих містах збору на розвиток електро транспорту, як більш екологічного у порівнянні з громадським автотранспортом;

- запровадження диференціації граничних розмірів ставок загальноприйнятих місцевих податків і зборів залежно від статусу адміністративно-територіальної одиниці;

- здійснення заходів щодо внесення відповідних змін у законодавчу базу, що регламентує діяльність органів місцевого самоврядування, спрямованих на підвищення їх фінансової незалежності;
- введення в дію податку на нерухоме майно.

Таким чином, підвищення фінансової самостійності місцевих органів влади, завдяки розширенню їх прав у частині регулювання місцевого оподаткування, дасть змогу здійснювати гнучку бюджетну політику, спрямовану на створення умов для надання місцевих суспільних благ відповідно до інтересів членів громади.

ВИКОРИСТАНА ЛІТЕРАТУРА

1. Бюджетний моніторинг: Аналіз виконання бюджету за 2006 р. / Проект «Реформа місцевих бюджетів в Україні», RTI International. – К., 2006. – 148 с.
2. *Кириленко О.П.* Местное налогообложение в Украине: состояние и проблемы реформирования. Монография: Проблемы науки и практики. – Харьков: ИД «Инжек», 2006. - С.194-210.
3. *Павлюк К.В.* Формування доходів місцевих бюджетів // *Фінанси України.* - 2006. - № 4. – С. 24-37.
4. *Слухай С.В., Гончаренко О.В.* Зарубіжний досвід організації місцевих фінансів // *Фінанси України.* - 2006. - № 7. – С. 12-20.
5. *Слухай С.В., Здерка Н.Я.* Формування доходів місцевих бюджетів у контексті трансформації податкової системи // *Фінанси України.* - 2006. - № 5. – С. 12-20.
6. Офіційний сайт Державного комітету статистики України. – www.ukrstat.gov.ua
7. Основні показники економічного і соціального розвитку України// www.minfin.gov.ua