

Ольга ЗАКЛЕКТА
Вікторія ІЛЬКІВ

МІСЦЕВІ ПОДАТКИ І ЗБОРИ ЯК ДЖЕРЕЛО НАПОВНЕННЯ БЮДЖЕТУ МІСТА

Здійснено оцінку надходжень місцевих податків і зборів до бюджету міста. Окреслено основні напрямки подальшого реформування інституту місцевих податків і зборів.

Податки, як основне джерело формування фінансових ресурсів держави, забезпечують фінансову базу органів місцевої влади. Останніми роками загальнодержавної ваги набула проблема нестачі фінансових ресурсів в органах місцевого самоврядування, що не дозволяє їм ефективно виконувати покладені на них функції. За таких умов важливим чинником стабілізації економічної ситуації в країні має стати перегляд механізму формування доходів місцевих бюджетів. Основною передумовою фінансової автономії місцевих органів влади є наявність у них прав на прийняття рішень у сфері фінансів, до найважливіших серед яких належить право на встановлення місцевих податків і зборів. Саме інституту місцевих податків і зборів у більшості розвинутих зарубіжних країн належить ключова роль у сфері формування доходів місцевих органів влади.

Система місцевих податків і зборів, будучи складовою частиною системи оподаткування України, має стати вагомим джерелом доходів місцевих бюджетів і відігравати визначальну роль у їх формуванні.

Проблеми розвитку інституту місцевих податків і зборів в Україні та шляхи їх удосконалення досліджували відомі вітчизняні вчені-економісти: В. Андрущенко, О. Данилов, О. Дулік, В. Горохов, О. Кирилен-

ко, В. Кравченко, А. Крисоватий, І. Луніна, М. Огородник, О. Піхоцька, В. Письменний, В. Суторміна, В. Федосов, О. Чуприна, С. Юрій та інші.

Хоча з цієї проблематики опубліковано багато наукових праць, значна динамічність економічних процесів на локальному рівні породжує нові проблеми, які потребують подальших наукових пошуків у цьому напрямку. Особливої уваги заслуговують питання, пов'язані з підвищенням ролі місцевих податків і зборів у формуванні дохідної частини місцевих бюджетів.

Метою статті є оцінка діючої практики місцевого оподаткування та аналіз структури надходжень місцевих податків і зборів до бюджету міста Івано-Франківськ, а також пошук основних напрямків подальшого реформування інституту місцевих податків і зборів в Україні.

Досвід зарубіжних країн демонструє наявність відповідного фінансового підґрунтя органів місцевого самоврядування, яке обумовлене широким переліком місцевих податків і зборів. Вони містять і такі податки, які в Україні належать до загальнодержавних (податок на доходи громадян, податок на прибуток підприємств, податок на нерухомість тощо). Це обумовлює значну фіскальну роль місцевих податків і зборів, які становлять вагоме джерело доходів

місцевих бюджетів. На відміну від цього в Україні згідно з чинним законодавством до місцевих віднесено два види податків (з реклами, комунальний) і 12 видів зборів (за паркування автотранспорту; ринковий; курортний; за видачу ордера на квартиру; за участь у бігах на іподромі; за виграш у бігах на іподромі; з осіб, які беруть участь у грі на тоталізаторі на іподромі; за право використання місцевої символіки; за право проведення кіно- і телезйомок; за проведення місцевих аукціонів, конкурсного розпродажу і лотерей; за надання дозволу на розміщення об'єктів торгівлі та сфери послуг; із власників собак) [1].

Віднесення дрібних та другорядних за обсягами надходжень податків і зборів до місцевих обумовлює слабкість дохідної бази місцевих бюджетів в Україні. Оскільки три види зборів залежать від наявності іподрому, то фактично лише кілька великих міст можуть запровадити весь перелік місцевих податків і зборів. Однак і там обсяг надходження податків до місцевих бюджетів є незначним, а їх частка у сукупних доходах місцевих бюджетів коливається на рівні 1–4%.

Згідно з рішенням Івано-Франківської міської ради від 07.12.2009 р. "Про порядок справляння місцевих податків і зборів на території Івано-Франківської міської ради" до бюджету м. Івано-Франківська справ-

ляються наступні види місцевих податків і зборів [2]: комунальний податок; податок з реклами; ринковий збір; збір за паркування автотранспорту; збір за видачу дозволу на розміщення об'єктів торгівлі; збір за проведення місцевих аукціонів, конкурсного розпродажу та лотерей; збір за видачу ордера на квартиру; збір за право використання місцевої символіки.

Одним із критеріїв оцінювання ефективності місцевого оподаткування є показник частки місцевих податків і зборів у сукупних доходах та податкових надходженнях до бюджету міста (табл. 1).

Наведені дані свідчать, що місцеві податки і збори не відіграють важливої фінансової ролі у наповненні бюджету міста. Зокрема, у 2006–2008 рр. їх частка у сукупних доходах коливалася від 3,1% у 2006 р. до 2,3% у 2008 р. (при цьому частка місцевих податків і зборів у податкових надходженнях до бюджету міста становила відповідно 4,7% та 3,6%). Тобто у досліджуваному періоді спостерігається тенденція до зниження питомої ваги місцевих податків і зборів у доходах бюджету міста, хоча абсолютне їх значення в аналізованому періоді зростає. Це пояснюється інтенсивнішим зростанням загальної суми надходжень порівняно зі зростанням місцевих платежів. Натомість основним джерелом наповнення бюджету міста протягом досліджуваного періоду був

Таблиця 1

Динаміка частки місцевих податків і зборів у сукупних доходах та податкових надходженнях до бюджету м. Івано-Франківська у 2006–2008 рр. *

Роки	Доходи бюджету міста, тис. грн.	Податкові надходження до бюджету міста, тис. грн.	Місцеві податки і збори, тис. грн.	Частка місцевих податків і зборів у доходах бюджету міста, %	Частка місцевих податків і зборів у податкових надходженнях до бюджету міста, %
2006	210804,8	140840,7	6577,7	3,1	4,7
2007	316224,1	207985,2	8610,1	2,7	4,1
2008	439324,5	277070,7	9986,1	2,3	3,6

* Складено на основі [3].

податок з доходів фізичних осіб, частка якого в 2008 р. становила 50,19% (у податкових надходженнях – 79,58%). Наведені цифри підтверджують складний стан фінансового забезпечення Івано-Франківської міської ради, що негативно позначається на якості надання суспільних послуг.

З метою розробки практичних рекомендацій, спрямованих на удосконалення системи місцевого оподаткування, необхідно здійснити аналіз її сучасного стану.

Аналіз справляння місцевих податків і зборів до бюджету м. Івано-Франківська протягом 2006–2008 рр. показує, що найбільше фіскальне значення серед них має ринковий збір (табл. 2).

Якщо у 2006 р. загальний обсяг надходжень цього податкового платежу становив 3848,3 тис. грн., то у 2008 р. – 5313,98 тис. грн., або 53,2% від загальної суми місцевих податків і зборів (рис. 1). Зростання ринкового збору зумовлене розширенням мережі діючих у місті ринків.

Другим за обсягами надходжень до бюджету міста є податок з реклами. Протягом 2006–2008 рр. спостерігається чітка тенденція до його збільшення (з 1021,06 тис. грн. у 2006 р. до 2766,23 тис. грн. у 2008 р.), що пов'язано з розвитком ринку рекламних по-

слуг у місті. Частка цього податку у загальному обсязі податкових надходжень також зросла з 15,5% у 2006 р. до 27,7% у 2008 р.

Упродовж досліджуваного періоду спостерігається незначне, але неухильне зростання обсягів надходжень комунального податку до бюджету м. Івано-Франківська (з 1128,53 тис. грн. у 2006 р. до 1223,73 у 2008 р.). Проте його частка у загальній сумі надходжень місцевих податків і зборів зменшилася на 4,9 відсоткових пункти (з 17,2% у 2006 р. до 12,3% у 2008 р.).

Протягом 2006–2008 рр. спостерігалася тенденція до зростання обсягів надходжень від збору за паркування автотранспорту – з 265,42 тис. грн. у 2006 р., до 293,95 тис. грн. у 2008 р. Це обумовлено як зростанням чисельності автотранспортних засобів у місті, так і розширенням мережі платних зон паркування. Частка збору у загальному обсязі місцевих податків і зборів протягом аналізованого періоду скоротилася з 4% до 3%.

Надходження збору за видачу дозволу на розміщення об'єктів торгівлі та сфери послуг у 2007 р. відносно 2006 р. збільшилися на 165,72 тис. грн. (з 249,99 тис. грн. до 415,71 тис. грн.). Натомість у 2008 р. такі надходження скоротилися на 106,47 тис. грн.

Таблиця 2

Динаміка надходжень місцевих податків і зборів до бюджету м. Івано-Франківська у 2006–2008 рр., тис. грн. *

Місцеві податки і збори	2006	2007	2008
Податок з реклами	1021,06	1696,63	2766,23
Комунальний податок	1128,53	1155,88	1223,73
Збір за паркову автотранспорту	265,42	275,5	293,95
Ринковий збір	3848,3	4989,12	5313,98
Збір за видачу ордера на квартиру	2,27	2,68	2,44
Збір за право використання місцевої символіки	0	32,71	52,11
Збір за право проведення місцевих аукціонів, конкурсного розпродажу і лотерей	62,12	41,83	24,44
Збір за видачу дозволу на розміщення об'єктів торгівлі та сфери послуг	249,99	415,71	309,24
Всього	6577,69	8610,06	9986,12

* Складено на основі: [3].

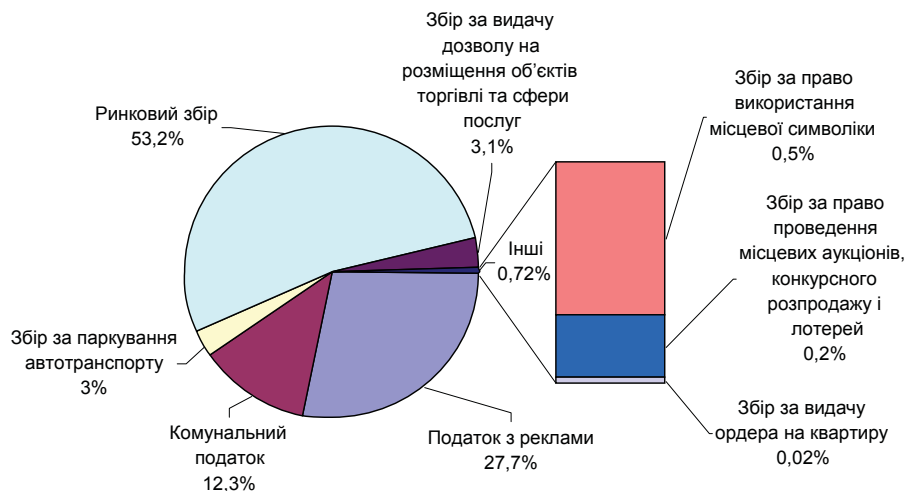


Рис. 1. Структура надходжень місцевих податків і зборів до бюджету м. Івано-Франківська у 2008 р.*

* Складено на основі [3].

порівняно з попереднім роком. Зменшення фіскального значення цього податкового платежу обумовлене насиченням міста відповідними торговими об'єктами, потреба в яких поступово спадає. Такі тенденції підсилює і перехід окремих суб'єктів господарювання на спрощену систему оподаткування, яка передбачає звільнення останніх від сплати збору за видачу дозволу на розміщення об'єктів торгівлі та сфери послуг.

Упродовж аналізованого періоду спостерігається тенденція до зменшення обсягів надходжень від збору за право проведення місцевих аукціонів, конкурсного розпродажу та лотерей (з 62,12 тис. грн. у 2006 р. до 24,44 тис. грн. у 2008 р.). Частка його в загальній сумі надходжень місцевих податків і зборів також зменшилась на 0,8% (з 1% у 2006 р. до 0,2% у 2008 р.). Динаміка надходжень цього збору не є стабільною, оскільки залежить від періодичності проведення відповідних заходів, які мають, як правило, випадковий характер.

Надходження збору за право використання місцевої символіки протягом 2007–

2008 рр. збільшилися на 19,4 тис. грн. (з 32,71 тис. грн. у 2007 р. до 52,11 тис. грн. у 2008 р.). Частка його у загальній сумі надходжень місцевих податків і зборів також зросла з 0,38% у 2007 р. до 0,52% у 2008 р. Незважаючи на незначну фіскальну роль збору за використання місцевої символіки, цей платіж відіграє важливе регулююче значення, оскільки обмежує можливість використання такої символіки в комерційних цілях. На нашу думку, такий процес обов'язково мають регулювати місцеві органи влади задля недопущення зловживань щодо використання місцевої символіки. Крім цього, використання останньої, як правило, надає додаткові конкурентні переваги товарам та послугам на ринку.

Незначними є надходження збору за видачу ордера на квартиру. Так, у 2008 р. від його сплати до бюджету міста надійшло 2,44 тис. грн., що на 0,24 тис. грн. менше, ніж у попередньому році. До того ж, протягом 2006–2008 рр. спостерігається зменшення частки збору з 0,035% у 2006 р. до 0,024% у

2008 р. Зменшення таких надходжень є наслідком призупинення будівництва житла у кризовий період. Незважаючи на низьке фінансове значення названого збору для міста, його справляння є виправданим, оскільки такий платіж є компенсацією органам місцевої влади за оформлення документів на право зайняття певної житлової площі.

Таким чином, проведений аналіз свідчить про низький фінансовий потенціал місцевих податків і зборів і, як наслідок, високий ступінь залежності місцевого самоврядування від загальнодержавних податків.

Місцеві податки і збори, які за своєю економічною сутністю повинні бути основним джерелом наповнення місцевих бюджетів, не виконують належним чином свого головного призначення – фінансової функції, бо складають у дохідній частині бюджету міста незначну частку (у 2008 р. – близько 2,3%) і не забезпечують істотної частки потреб регіону у фінансових ресурсах. До того ж, серед місцевих податків і зборів найперспективнішими видами, з точки зору можливостей упровадження, є ринковий збір, податок з реклами та комунальний податок.

Іншою проблемою, що не дозволяє місцевим податкам і зборам стати надійним джерелом формування доходів місцевих бюджетів, є ставки на їх окремі види. Прикладом цього може слугувати податок з реклами, граничний розмір якого відповідно до чинного законодавства не повинен перевищувати 0,1% вартості послуг за розміщення одноразової реклами та 0,5% за розміщення реклами на тривалий період. Визначені граничні розміри є надто низькими та економічно необґрунтованими. Тому їх доцільно було б переглянути та запровадити ефективніші податкові ставки [4]. Отже, інститут 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. Як аргумент висувається теза про те, що на місцях завжди є свої особливі об'єкти оподаткування, які можуть відчутно поповнити доходи місцевих бюджетів, що дасть змогу спрямувати додаткові кошти на вирішення економічних і 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 [5, 95]. На нашу думку, необхідно поєднати ці два підходи. Розширення повноважень органів місцевого самоврядування щодо запровадження нових місцевих податків і зборів мало б відбуватися паралельно зі збереженням контролю з боку центральної влади за їх економічною обґрунтованістю і рівнем оподаткування.

В результаті державного аудиту виявлено низку резервів щодо сплати місцевих податків і зборів, які дали б змогу збільшити дохідну частину місцевих бюджетів. Ці резерви пов'язані, насамперед, з недосконалою організацією деяких податків і зборів (збору за паркування автотранспорту, податку з реклами, збору за використання місцевої символіки), невизначеністю процедур їх справляння, порушенням строків сплати та самоусуненням від сплати деяких податків і зборів, а також необґрунтованістю надання пільг окремим платникам.

Підвищення ефективності місцевого оподаткування потребує здійснення

комплексу заходів, спрямованих на вдосконалення організації адміністрування та механізму справляння ринкового збору, комунального податку, збору за видачу дозволу на розміщення об'єктів торгівлі та сфери послуг, податку з реклами, збору за припаркування автотранспорту, курортного збору, за видачу ордера на квартиру, збору за право використання місцевої символіки в частині розширення бази оподаткування, підвищення граничних обсягів податкових ставок і скасування безпідставних податкових пільг [6, 163].

Важливим елементом розвитку системи місцевого оподаткування є відмова від неефективних податків і зборів, які не мають ні фіскального (іноді надходження від податків не перевищують витрат на їх стягнення), ні регулюючого значення. Тому їх і не використовує місцева влада. До таких необхідно віднести збори за проведення кіно- та телезйомок, за участь у бігах на іподромі, за виграші на бігах, збір з осіб, які беруть участь у грі на тоталізаторі на іподромі, а також збір з власників собак.

Особливістю місцевого оподаткування зарубіжних країн є те, що в окремих країнах існує значна кількість місцевих податків і зборів, а відповідно суттєвою є їх роль у формуванні місцевих бюджетів [7, 212].

Враховуючи досвід зарубіжних країн, розширення переліку місцевих податків і зборів має здійснюватися за рахунок запровадження на місцевому рівні податку на нерухомість шляхом внесення відповідних змін до Закону України "Про систему оподаткування" та низки інших нормативно-правових документів. Це дозволить збільшити роль місцевих податків у доходах місцевих бюджетів [6, 170].

Доцільним було б також запровадження на місцевому рівні збору за видачу дозволів на будівництво в населених пунктах об'єктів виробничого та невиробничого

призначення, індивідуального житлового, дачного будівництва, будівництва садових будинків і гаражів замість плати на розвиток інженерно-транспортної та соціальної інфраструктури. Це дасть змогу зменшити податкове навантаження на платників податків, які мають наміри здійснювати будівництво, а також оптимізувати структуру дохідної частини місцевих бюджетів та забезпечити стабільний обсяг податкових надходжень [6, 172].

За умов загрозливої екологічної ситуації в Україні корисними стануть місцеві екологічні податки, які доцільно стягувати у вигляді штрафів за забруднення повітря, водоймищ, лісів та інших природних ресурсів, захоронення й утилізацію шкідливих відходів. Такі податки можуть стати дієвим інструментом у забезпеченні збереження й охорони довкілля і поліпшення екологічної ситуації в країні. При цьому потрібно ввести екологічні податки на продукт, який забруднює навколишнє середовище. Такі податки ввійдуть до ціни і їх застосування не лише сприятиме зниженню загального рівня забруднення, а й стимулюватиме виробництво нової, екологічно чистої продукції, адже такий додатковий фінансовий тягар збільшує ціну шкідливої продукції [6, 31].

Сьогодні склалося становище, за якого багаті природними ресурсами території перебувають у жалюгідному стані, потерпають від нестачі електроенергії, відсутності газопостачання, зручних шляхів сполучення; місцеві органи влади не мають коштів для утримання в належному стані вулиць, парків, місць відпочинку, кладовищ тощо. На території таких населених пунктів доцільно запроваджувати спеціальні місцеві податки та збори з користувачів природних багатств, а кошти спрямовувати на охорону довкілля, відновлення спожитих природних благ, створення необхідних умов для життєдіяльності населення.

Зарубіжний досвід показує також, що можна запроваджувати в Україні податки на цінні папери (на емісію акцій та облігацій), на біржові операції, на грошові капітали, на приріст капіталу, на осіб, які володіють двома квартирами, на видовища, на право розміщення офісів у центральній частині міста та ін.

Звичайно, мова йде не про одночасне запровадження всіх цих податків. Робити це необхідно поетапно і в контексті реформи всієї податкової системи, під час якої доцільно збалансувати співвідношення між надходженнями від загальнодержавних і місцевих податків на користь значного підвищення частки останніх.

Для вирішення на законодавчому рівні цих проблем, необхідним є прийняття Податкового кодексу України. Його положення (в частині місцевих податків і зборів) мають стати своєрідним орієнтиром для органів місцевого самоврядування під час прийняття ними рішень щодо запровадження місцевих податків і зборів. Запропоновані проектом Податкового кодексу України зміни у справлянні місцевих податків і зборів покликані створити стабільну законодавчу базу оподаткування, збільшити податкові надходження до бюджетів місцевого самоврядування. Зокрема, запровадження науково обґрунтованих, випробуваних на практиці місцевих податків і зборів зможе забезпечувати оптимальні фінансові надходження та сприятиме вирішенню завдань соціально-економічного розвитку регіонів [8, 79].

З метою збільшення фінансових ресурсів органів місцевої самоврядування пропонуємо наступні напрямки реформування інституту місцевих податків і зборів:

– збільшення впливу органів місцевого самоврядування на наповнення місцевих бюджетів шляхом надання їм само-

стійності щодо запровадження на своїй території власних податків і зборів;

– здійснення комплексу заходів, спрямованих на модернізацію елементів системи оподаткування окремими податками і зборами в частині розширення бази оподаткування, підвищення граничних розмірів податкових ставок і скасування безпідставних податкових пільг;

– розширення переліку місцевих податків і зборів за рахунок запровадження податку на нерухомість, збору за видачу дозволів на будівництво, екологічного збору, спеціальних місцевих податків та зборів з користувачів природних багатств тощо.

Таким чином, раціонально організоване місцеве оподаткування повинне стати основним джерелом доходів місцевих бюджетів, що дасть можливість створити надійну фінансову базу для органів місцевого самоврядування, завдяки якій вони зможуть ефективно виконувати покладені на них функції та надавати якісні суспільні послуги населенню.

Література

1. Декрет Кабінету Міністрів України "Про місцеві податки і збори" від 20.05.1993 із змінами та доповненнями (остання редакція 10.05.2008). – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=56-93&check=eBaMfl2la6OTIjUgZiMoSerOHdIKesFggkRb1c>
2. Рішення Івано-Франківської міської ради (X сесія) п'ятого демократичного скликання від 07.12.2009 р. "Про порядок справляння місцевих податків і зборів на території Івано-Франківської міської ради". – Режим доступу: http://www.odpa.if.ua/phtml/index.phtml?own=yes&kind=rish_misc_main.
3. Звіт про виконання бюджету міста Івано-Франківська за 2006-2008 рр. // Первинні дані Управління Державного казначейства у м. Івано-Франківську.

4. Дулік Т. О., Шукіс І. З. Актуальні питання місцевого оподаткування в Україні та напрями його реформування // Вісник Дніпропетровської державної фінансової академії. – 2008. – № 1 (19). – С. 115–122.

5. Маркова Л. Г., Хмельницька В. Б. Місцеві податки і збори як чинник формування доходів місцевих бюджетів // Вісник Дніпропетровської державної фінансової академії. – 2009. – № 1 (21). – С. 93–101.

6. Модернізація місцевих фінансів України в умовах економічних і соціальних трансфор-

мацій: Монографія / За ред. О. П. Кириленко. – Тернопіль: Економічна думка, 2008. – 376 с.

7. Суторміна В. М., Федоров В. М., Андрущенко В. Л. Держава – податки – бізнес: Із світового досвіду регулювання ринкової економіки. – К.: Либідь, 1992.

8. Письменний В. Локальні податки і збори як економічна основа наповнення місцевих бюджетів // Вісник Тернопільської академії народного господарства. – 2005. – № 1. – С. 70–80.