

МІСЦЕВЕ ОПОДАТКУВАННЯ ЯК ОСНОВА ФІНАНСОВОЇ НЕЗАЛЕЖНОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Питання необхідності зміцнення власної податкової системи територіальних громад базового рівня є особливо актуальним з огляду на проблеми, які виникають у місцевих органах влади при прийнятті управлінських рішень в сфері соціально-економічного розвитку територій.

На рівні різних нормативно-законодавчих та програмних документів в Україні задекларовано вектор на децентралізацію влади, а відповідно, і передачу широкого спектру повноважень на рівень муніципальних утворень, що повинно передбачати і зміну фінансових потоків в напрямку створення самодостатньої і стабільної власної податкової бази органів місцевого самоврядування.

Реальний стан місцевих бюджетів свідчить про фактичну відсутність фінансових ресурсів для реалізації програм розвитку територіальних громад та про збільшення ролі бюджетних трансфертів, а значить залежності місцевих фінансів від центральної влади.

Проблеми вдосконалення місцевого оподаткування в напрямку підвищення його ролі при формуванні дохідної бази місцевих бюджетів в Україні висвітлено у працях таких науковців, як О.Василик, О.Кириленко, В.Кравченко, А.Соколовська, В.Федоров, М.Чумаченко, С.Юрій та інші.

Метою даної статті є дослідження стану місцевих податків і зборів в Україні, як важливого резерву зміцнення фінансової забезпеченості територіальних громад, через призму:

- вагомості місцевого оподаткування при формуванні дохідної частини місцевих бюджетів;
- доцільності справляння окремих податків і зборів з врахуванням витрат на адміністрування;
- висвітлення проблем правового забезпечення функціонування місцевих податків і зборів;
- обґрунтування рекомендацій по оптимізації структури місцевих податків і зборів.

На сучасному етапі відносини між органами державної влади і місцевого самоврядування щодо розподілу податкових доходів між державним і місцевими бюджетами в Україні має такі особливості:

- нерозвиненість системи місцевих податків і зборів і, як наслідок, відсутність у місцевих бюджетів власної дохідної бази, що породжує відносини залежності органів місцевого самоврядування від органів державної влади;
- відсутність ефективної системи вирівнювання за великих розбіжностей у податкоспроможності регіонів, що зумовлює великі розриви в обсягах суспільних послуг на душу населення між регіонами [1,187].

Місцеві податки і збори в Україні запроваджено відповідно до Декрету Кабінету Міністрів України від 20 травня 1993 року №56-93 “Про місцеві податки і збори” [2,92].

Згідно ст. 15 до місцевих податків належать:

- готельний збір;
- збір за парковку автомобілів;
- ринковий збір;
- збір за видачу ордеру на квартиру;
- збір з власників собак;
- курортний збір;
- збір за участь у бігах на іподромі;
- збір за виграш на бігах;
- збір з осіб, які беруть участь у грі на тоталізаторі на іподромі;
- податок з реклами;
- збір за право використання місцевої символіки;
- збір за право проведення кіно- і телезйомок;
- збір за проведення місцевих аукціонів, конкурсного розпродажу і лотерей;
- комунальний податок;
- збір за проїзд територією прикордонних областей автотранспорту, що прямує за кордон;
- збір за видачу дозволу на розміщення об'єктів торгівлі;
- податок з продажу імпортованих товарів.

До Декрету вносились відповідні зміни Законами України від 17.06.1993 р. №3293-ХІІ, від 11.07.1995 р. № 297/95-ВР, від 18.03.1999 р. № 515-ХІV, від 13.09.2001 р. № 2680-ІІІ, указом Президента України від 28.06.1999 р. № 761/99 “Про впорядкування механізму сплати ринкового збору” [2, 92-100].

Перед тим, як перейти до детального аналізу місцевих податків і зборів, потрібно зауважити, що правова база оподаткування в Україні є надзвичайно строкатою і характеризується невисокою якістю низки законів [1,171]. В підтвердження цієї тези можна навести приклади, коли питання оподаткування регулюються законами, які ухвалені Верховною Радою України, Декретами і постановами Кабінету

Міністрів України, указами Президента України, а також нормативно-правовими актами Державної податкової служби.

Як стверджує А.Соколовська, процес державотворення в Україні характеризується відсутністю чіткого законодавчого розмежування функцій, компетенцій і завдань центральних і місцевих органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування, що ускладнює процес розмежування видатків відповідних бюджетів, а отже і доходів між ланками бюджетної системи, становлення підсистеми місцевих податків і зборів як основного джерела доходів [1,176].

Чинним законодавством надано повноваження органам місцевого самоврядування запроваджувати місцеві податки і збори згідно вищенаведеного переліку та встановлювати ставки у визначених межах. Практичний досвід справляння місцевих податків і зборів України свідчить, що:

- ⇒ практично більше 10 років місцеве оподаткування в Україні не удосконалювалося;
- ⇒ фактично не проводилась індексація (зміна розмірів ставок) місцевих податків та зборів;
- ⇒ не проводився достатній моніторинг їх запровадження;
- ⇒ не було розроблено єдиних правил порядку обчислення і сплати до місцевих бюджетів.

Інколи базу оподаткування одного і того ж податку в різних територіальних громадах визначали по різному. Наприклад, збір за розташування об'єктів торгівлі в одних містах справлявся щорічно, в інших, один раз при відкритті об'єкту торгівлі. Комунальний податок справлявся виходячи із середньооблікової чисельності штатних працівників, іншими органами місцевого самоврядування на основі фактичної кількості працюючих.

Проаналізуємо рівень місцевого оподаткування на прикладі міста Тернополя.

В м. Тернополі згідно рішення Тернопільської міської ради справляються 10 місцевих податків та зборів і надходження до міського бюджету в загальній структурі дохідної частини становлять від 3,0 до 4,0 % (див. таблиці 1,2). Саме показник питомої ваги поступлень від місцевого оподаткування свідчить про рівень фінансової автономії місцевих органів влади. [4].

Таблиця 1

**Структура надходження місцевих податків і зборів в
м. Тернополі за 2002-2005 роки**

Місцеві податки і збори	2002 р.	%	2003 р.	%	2004 р.	%	2005 р.	%
в тому числі:								
податок з реклами	28,6	0,64	33,6	0,64	46,9	0,83	48,8	0,84
комунальний податок	973,0	21,89	974,4	18,43	987,9	17,55	959,7	16,47
збір за паркування автотранспорту	135,4	3,05	146,8	2,78	144,9	2,57	132,2	2,27
ринковий збір	2929,6	65,91	3637,1	68,80	4181,8	74,27	4521,4	77,62
збір за видачу ордера на квартиру	4,2	0,09	5,7	0,11	5,7	0,10	7,5	0,13
збір за використання місцевої символіки	0,5	0,01	0,3	0,006	0,2	0,004	-	-
збір за право проведення місц. аукціонів	0,5	0,01	3,9	0,07	1,9	0,03	2,3	0,04
збір за вид. дозволу на розміщ. об'єкту	185,1	4,16	254,7	4,82	256,7	4,56	149,3	2,56
збір з власників собак	3,7	0,08	3,6	0,07	4,2	0,07	4,0	0,07
готельний збір	184,2	4,14	226,0	4,28	-	-	-	-
ВСЬОГО	4444,8	100	5286,1	100	5630,2	100	5825,2	100

Аналізуючи динаміку надходжень місцевих податків і зборів до бюджету м. Тернополя спостерігаємо стійку тенденцію до зменшення цих надходжень і надзвичайно малу питому вагу у загальних доходах міського бюджету, що дає підстави зробити висновок про низький рівень фінансової автономії міського бюджету міста Тернополя.

Очевидним є те, що питома вага окремих податків і зборів у дохідній частині місцевих бюджетів є просто мізерною, наприклад у 2005 році питома вага збору за видачу ордера на квартиру становила 0,13%, збору за право проведення місцевих аукціонів – 0,04%, збору з власників собак – 0,07%, податок з реклами – 0,84%, а окремі, по своїй суті є специфічними та не характерними для територіальних громад, тому органи місцевого самоврядування їх зовсім не запроваджували.

Таблиця 2

Питома вага місцевих податків і зборів у дохідній частині бюджету м. Тернополя за 2003-2005 роки та очікуване виконання 2006 року.

Доходи	2003 р		2004 р		2005 р		2006	
	Факт	%	Факт	%	Факт	%	Очікув. викон.	%
Всього доходів (без субвенцій і дотацій), питома вага місцевих податків і зборів	102942.7	5.13	109111.1	5.52	137796.7	4.22	155351.4	3.93
Всього доходів, питома вага місцевих податків і зборів	134078.4	3.94	139718.5	4.03	194361.7	3.0	224736.1	2.72
Місцеві податки і збори	5286.1	100,0	5630.2	100,0	5825.2	100,0	6106.0	100,0

В перше чергу це такі місцеві податки і збори, як: збір за участь у бігах на іподромі, збір за виграш на бігах, збір з осіб, які беруть участь у грі на тоталізаторі на іподромі, збір за право використання місцевої символіки, збір за право проведення кіно - і телезйомок, збір за проведення місцевих аукціонів, конкурсного розпродажу і лотерей.

Аналізуючи дані таблиці 1, необхідно зауважити, що найбільшу питому вагу в місцевому оподаткуванні міста Тернополя становить: ринковий збір – 65,91% (2002р.) і 77,62% в 2005 р.; комунальний податок – 21,89% (2002р.) і 16,47 % в 2005р.; збір за видачу дозволу на розміщення об'єкту торгівлі – 4,16 % (2002р.) і 2,56% в 2005р. [5].

Готельний збір становив у 2002 році 4,4% від загальної суми місцевих податків і зборів і спостерігалась тенденція до його росту, однак з 2004 року такий збір не справляється відповідно до змін в чинному законодавстві. Зупинимось детальніше на особливостях запровадження та справляння цих податків, розглянемо їх недоліки і переваги.

Першим дослідимо ринковий збір, як платіж, який займає найбільшу питому вагу в структурі місцевих податків і зборів міста Тернополя. На особливу увагу цей збір заслуговує з точки зору його адміністрування. Ринковий збір сплачується юридичними та фізичними особами, які здійснюють безпосередньо торгівлю на території ринку, тобто платниками збору є торговці. Збір стягується представниками адміністрації ринку до початку торгівлі. При стягненні збору видається чек контрольно-касового апарату за кожен день торгівлі з кожного торгового місця. При укладанні договорів на постійно діючі місця ринковий збір сплачується один раз в місяць. Кошти отримані ринком від сплати ринкового збору щомісяця до 20 числа перераховуються до міського бюджету [4].

Вважаємо, що такий механізм адміністрування податку є неефективним, а виконання ринком функцій податкового агента не правильним підходом, виходячи із теоретичних норм оподаткування. Пропонуємо принципово змінити суть даного платежу. Новизна полягає в тому, що платником повинна бути юридична чи фізична особа, яка має статус ринку і надає відповідні послуги іншим суб'єктам господарювання (безпосереднім торговцям), тобто забезпечує місцями торгівлі на ринку.

Базою оподаткування податком за місяць для торгівлі на ринку потрібно встановити кількість торгових місць на ринку. Ставки податку повинні бути диференційованими в залежності від виду продукції, форми торгівлі, інші критерії.

Вважаємо за доцільне розглянути можливість запровадження сталого податку на об'єкти грального бізнесу (в т.ч. ігрові автомати).

Наступним, за питоною вагою в структурі місцевого оподаткування міста Тернополя є комунальний податок. На відміну від ринкового збору даний податок не є проблемним, він є зрозумілим, не спричиняє особливого податкового навантаження на суб'єктів господарювання, так як ставка становить на одного працюючого 10 відсотків неоподаткованого мінімуму доходів громадян або 1,70 грн. Потрібно зауважити, що окремі місцеві ради визначили базу оподаткування, тому потрібно чітко виписати цю базу оподаткування встановлюють виходячи із середньооблікової чисельності штатних працівників.

Збір за видачу дозволу на розміщення об'єктів торгівлі займає в структурі місцевих податків і зборів у 2002 р. 4,14%, у 2005р. – тільки 2,56%.

В м. Тернополі, як і в багатьох містах України, саме за відсутності чіткої регламентації в Декреті норм щодо періодичності сплати збору, а також терміну дії дозволу на розміщення об'єктів торгівлі міською радою приймалися різні рішення. Так, протягом 10 років в м. Тернополі встановлювався

термін дії дозволу на розміщення об'єктів торгівлі – один рік і відповідно збір справлявся щорічно. При тому така практика характерна для більшості регіонів України [3,18].

У 2005 р. міською радою прийнято рішення про одноразове справляння цього податку, тобто дозвіл на розташування видається без обмеження строком один раз. [4].

Оскільки даний вид підприємницької діяльності є достатньо рентабельним, а ставка збору становить 340 грн. (20 неоподаткованих мінімумів громадян) і цей збір є необтяжливим з фіскальної точки зору, для суб'єктів господарювання, тому доцільно повернутися до практики його справляння щорічно.

Збір за паркування автотранспорту в структурі займає тільки 3,05 відсотка. На це є і суб'єктивні причини. В першу чергу – це неефективне справляння. Адміністрування цього збору здійснюється по схемі, аналогічній ринковому збору. Як і ринковий збір, так і збір за паркування потребує принципово нового підходу, суть якого полягає в тому, що платником податку будуть не водії, а юридичні та фізичні особи, які надаватимуть послуги по паркуванню автотранспорту. Такі особи пропонується визначити на тендерній умові, або створювати комунальні підприємства. Нарахування і сплата податків встановлюватиметься виходячи з кількості місць паркування.

Рекламний збір становить 0,64% у 2002 р. Питання адміністрування цього податку є також проблемним. Він яскраво свідчить що про низький рівень правового забезпечення місцевого оподаткування в Україні, його неузгодженість. Так, наприклад, поняття платників податку – рекламодавців, яке визначено в Декреті, не узгоджено з аналогічним терміном “рекламодавців” в Законі України “Про рекламу”. Суперечливими є стаття 16. Закону України “Про рекламу” та стаття 24. Закону України “Про паркування і забудову територій”, згідно статті 16. стягнення плати за видачу дозволів на розміщення зовнішньої реклами забороняється, статтею 24. дозволяється стягувати плату за право тимчасового використання місць та розташування об'єктів зовнішньої реклами [6,7].

Необхідно терміново узгодити ці законодавчі норми, чітко визначивши платників податків, базу оподаткування. Удосконаливши механізм запровадження і адміністрування, цей збір може стати серйозним інструментом місцевого оподаткування.

Вважаю за доцільне, щоб окремі місцеві податки передбачали цільове використання одержаних коштів, наприклад, податок з власників транспортних засобів - на ремонт доріг, збір з власників собак - на впорядкування відповідних зон для виходу собак (даний збір потребує термінового збільшення розміру ставки, в даний час 1,70 грн. на рік за утримання однієї собаки), податок за місця для паркування автотранспорту - на облаштування спеціальних стоянок, а в перспективі з проведенням оплати за паркування через автоматичні пристрої, як у світовій практиці.

На основі проведених досліджень можна зробити висновок що сучасна законодавча база, яка регулює механізм запровадження та справляння місцевих податків і зборів є недосконалою і потребує нагального реформування, а саме:

- потрібно переглянути перелік законодавчо встановлених місцевих податків та зборів шляхом скасування окремих та запровадження нових;
- доцільно розробити єдиний порядок обчислення та справляння податку, що зменшить витрати на адміністрування місцевих податків і зборів;
- враховуючи особливості територіальних громад на території України доцільно надати право органам місцевого самоврядування встановлювати в межах одного (двох) податку або збору самостійно, виходячи за межі переліку податків, які встановлені законом.

З метою удосконалення місцевого оподаткування в Україні та зміцнення фінансової бази територіальних громад пропонуємо скасувати наступні місцеві податки та збори, а саме:

- збір за участь у бігах на іподромі;
- збір за виграш на бігах;
- збір з осіб, які беруть участь у грі на тоталізаторі на іподромі;
- збір за право проведення кіно - і телезйомок;
- збір за проведення місцевих аукціонів, конкурсного розпродажу і лотерей;

Проведене дослідження дозволяє зробити також висновок про те, що місцеве оподаткування не забезпечує фінансової автономії і не дозволяє місцевій владі реально впливати, як на формування дохідної бази місцевих бюджетів, так і на розвиток територій. Саме за таких обставин нагальним є включення до переліку місцевих податків податок на нерухоме майно, виключивши його із переліку загальнодержавних податків, який встановлено Законом України „Про систему оподаткування” [2,12].

Зважаючи на особливу фіскальну роль цього податку при формуванні місцевих бюджетів, а також непопулярність серед громадян України, запровадження цього податку потребує прийняття окремого Закону. Відповідних змін потребує уже діючий податок з власників транспортних засобів, який по своїй суті є місцевим податком.

З метою надання реальної самостійності місцевим бюджетам пропонуємо реформувати місцеве оподаткування в Україні шляхом встановлення наступних місцевих податків та зборів:

1. Податок на майно.
2. Комунальний податок.
3. Рекламний податок.
4. Податок за місця для паркування транспортних засобів.
5. Податок за місця для ринку.
6. Збір на об'єкти торгівлі та грального бізнесу.
7. Податок з власників транспортних засобів.
8. Податок за використання місцевої символіки.
9. Збір з власників собак.

Враховуючи особливості територіальних громад на території України доцільно надати право органам місцевого самоврядування встановлювати в межах одного (двох) податку або збору самостійно, виходячи за межі переліку податків які встановлені Законом.

Така структура місцевих податків та зборів відповідатиме головному принципу місцевого самоврядування, який задекларовано в Європейській хартії про місцеве самоврядування, - принципу правової, організаційної та матеріально - фінансової самостійності місцевих органів влади.

Література

1. Соколовська А.М. Податкова система держави: теорія і практика становлення. – К.: Знання – Прес, 2004. – 454с.
2. Податки і збори, що сплачуються до місцевих бюджетів. Методичний посібник. Тернопіль, 2004. – 156с.
3. Данілов О.Д., Лапшин Ю. В., Онищенко В. А. Оподаткування місцевими, ресурсними, рентними податками та зборами. Неподаткові платежі: Навч. посіб. – Ірпінь: Академія ДРС України, 2002. – 292с.
4. Про внесення змін до рішення міської ради від 21.12.2004 р. №4/13/84 „Про місцеві податки і збори” // Рішення Тернопільської міської ради від 19.05.2005 р.
5. Довідки про надходження податків і зборів до міського бюджету за 2002-2005рр. // Матеріали управління фінансів Тернопільської міської ради.
6. Про рекламу: Закон України від 03.07.1996 року №270/96-ВР// Відомості Верховної Ради України. – 1996. - №39. – С. 181.
7. Про планування і забудову територій: Закон України від 20.04.2000р. № 1699-14// Відомості Верховної Ради України. – 2000. - №31. – С. 250.