

## **НАПРЯМИ РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ**

УДК. 336.1: 351.7

Я. М. КАЗЮК

### **СУЧАСНИЙ СТАН І ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ МЕХАНІЗМІВ НАДХОДЖЕНЬ МІСЦЕВИХ ПОДАТКІВ І ЗБОРІВ**

*Розглянуто проблему нестачі фінансових ресурсів в органах місцевого самоврядування, що не дозволяє їм повноцінно виконувати закріплені за ними функції. Висвітлено сучасний стан і роль системи місцевих податків та зборів у формуванні доходів місцевих бюджетів. Розглянуто тенденції та принципи зарахування єдиного податку, туристичного збору, податку на нерухоме майно. Запропоновано шляхи вдосконалення механізмів надходжень місцевих податків і зборів.*

**Ключові слова:** місцеві бюджети, органи місцевого самоврядування, місцеві податки і збори, єдиний податок.

*In the article the considered problem of lack of financial resources is in the organs of local self-government, which does not allow them valuably to execute the functions laid on them. The modern consisting and role of the system of community charges and collections is reflected of forming of profits of local budgets. Tendencies and principles of put of the united tax, tourist collection, tax, are considered on the real estate. The ways of improvement of mechanisms of receipts of community charges and collections are offered.*

**Key words:** Local budgets, organs of local self-government, community charges and collections, united tax, tourist collection, tax, are on the real estate, different from lot land.

Призначення місцевого самоврядування полягає у створенні надійного і сприятливого життєвого середовища територіальної громади та в дієздатності надавати їй мешканцям якісних і доступних публічних послуг. Місцеві бюджети в сучасних умовах є одним із джерел задоволення життєвих потреб населення.

У науковій літературі джерела формування доходів місцевих бюджетів розглядаються у працях таких науковців: В. Андрущенко, О. Василик, Є. Жмереко, О. Кириленко, А. Крисоватий, І. Лопушинський, І. Луніна, С. Слухай, В. Суторміна, Л. Тарангул, В. Федосов, С. Юрій та ін.

Саме проблема нестачі фінансових ресурсів в органах місцевого самоврядування, що не дозволяє їм повноцінно виконувати закріплені за ними функції, останніми роками набула загальнодержавної ваги.

Сьогодні більшість територіальних громад через їх надмірну подрібненість і слабку фінансову базу виявляються неспроможними виконувати повноваження місцевого самоврядування. Управлінська діяльність органів місцевого самоврядування потребує подальшого вдосконалення правової сфери та повноважень, законодавчого вдосконалення фінансової діяльності та механізмів надходжень місцевих податків і зборів.

Підвищення ролі місцевих податків і зборів і збільшення частки доходів за їх рахунок є головним напрямком зміцнення місцевих бюджетів, розширення фінансової автономії регіонів. Існування ефективного механізму місцевих податків і зборів є важливим інструментом зміцнення та управління всієї фінансової системи України.

Місцеве самоврядування в Україні забезпечене низкою законодавчих документів, що регламентують його діяльність. До них належать: Конституція України, Європейська хартія місцевого самоврядування, закони України “Про місцеве самоврядування в Україні”, “Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів”, “Про службу в органах місцевого самоврядування” та інші закони, а також Бюджетний, Податковий та Земельний кодекси України.

Статтею 140 Конституції України “місцеве самоврядування” визначено як право територіальної громади – жителів села чи добровільного об’єднання в сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України [1].

У Бюджетному кодексі України та Законі України “Про місцеве самоврядування в Україні” зазначено, що місцеві бюджети є самостійними, вони не включаються до державного бюджету, бюджету Автономної Республіки Крим та інших бюджетів. Однак місцева влада не має достатньо можливості самостійно формувати місцеві бюджети, створювати для цього додаткові місцеві послуги та самостійно розподіляти ресурси [2; 4].

Крім того, на сучасний незадовільний стан міст, селищ і сіл має великий вплив економічна та соціальна криза держави, вихід із якої має бути знайдено через сприяння економічному розвитку адміністративно-територіальних одиниць, розв’язання проблем фінансової залежності бюджетів місцевого самоврядування від державного бюджету та шляхом забезпечення органів місцевого самоврядування достатніми власними фінансовими ресурсами.

Ефективність соціально-економічного розвитку територій багато залежить від того, які бюджетні ресурси отримують у своє розпорядження місцеві органи влади та через які фінансові важелі це здійснюватиметься. Основним джерелом надходжень місцевих бюджетів мають стати власні доходи, у тому числі місцеві податки і збори. Саме системі місцевих податків і зборів належить ключова роль у сфері формування доходів місцевих органів влади більшості розвинених країн.

Розширення функцій і повноважень органів місцевого самоврядування, яке відбулося протягом останніх років, хоча і супроводжувалося збільшенням фінансових ресурсів, що надходять у їх розпорядження, проте надходження від власних доходів місцевих бюджетів і, зокрема, місцевих податків і зборів залишаються незначними. Про це свідчать нижченаведені показники фактичних надходжень місцевих податків і зборів.

Певний вплив на фінансову забезпеченість місцевих бюджетів, передусім бюджетів місцевого самоврядування, справила бюджетна та податкова реформа, проведена в 2010-2011 рр. Зокрема, Податковим кодексом України відчутно реформовано систему місцевих податків – скасовано 12 місцевих податків та зборів [3]. Із двох податків і 12 зборів виключено економічно недоцільні та замінено їх, а саме: передано загальнодержавний податок – єдиний податок, уведено податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, збір за провадження деяких видів підприємницької діяльності, збір за місця для паркування транспортних засобів, туристичний збір [7, с. 47]. Проілюструємо це на прикладі Херсонської обл. (Порівняльну характеристику показників надходжень місцевих податків і зборів до місцевих бюджетів Херсонської обл. наведено в табл.).

Слід зазначити, що частина місцевих податків і зборів зараховується до спеціального фонду місцевих бюджетів: єдиний податок, податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, та збір за провадження торговельної діяльності нафтопродуктами, скрапленим та стиснутим газом на стаціонарних, малогабаритних і пересувних автозаправних станціях, заправних пунктах (який відноситься до одного з видів збору за провадження деяких видів підприємницької діяльності).

Позитивним моментом можна назвати те, що встановлення п'яти місцевих податків і зборів замість чотирнадцяти призвело до зменшення витрат на адміністрування, які перевищували надходження від сплати деяких місцевих податків і зборів.

Причому місцеві ради, обов'язково, на території поширення її повноважень установлюють податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, єдиний податок і збір за провадження деяких видів підприємницької діяльності. Запровадження інших податків є виключно правом місцевих рад, тобто є факультативними.

Так, сільські, селищні та міські ради в межах своїх повноважень ухвалюють рішення про встановлення місцевих податків і зборів, в яких визначається об'єкт оподаткування, платник податків і зборів, розмір ставок, податковий період та інші елементи, визначені Податковим кодексом України. Ухвалені рішення про встановлення місцевих податків і зборів офіційно оприлюднюються відповідним органом місцевого самоврядування до 15 липня поточного року, що передують бюджетному періоду, у якому планується застосування встановлених місцевих податків та зборів або змін (плановий період). В іншому разі норми відповідних рішень застосовуються не раніше початку бюджетного періоду, що настає за плановим періодом [6, с. 86–101].

Порівняльна таблиця місцевих податків та зборів  
(на прикладі Херсонської області), тис. грн

<i>Закон України “Про систему оподаткування”</i>	<i>Фактичні надходження місцевих бюджетів за 2010 рік</i>	<i>Податковий кодекс України</i>	<i>Фактичні надходження місцевих бюджетів за 2011 р.</i>
Податок з реклами	228,3	скасовано	
Комунальний податок	2107,6	скасовано	
Збір за припаркування автотранспорту	566,4	збір за місяця для паркування транспортних засобів	1466,7
Ринковий збір	12246,4	скасовано	
Збір за видачу ордера на квартиру	1,2	скасовано	
Курортний збір	258,0	туристичний збір	656,4
Збір за участь у бігах на іподромі		скасовано	
Збір за виграш на бігах на іподромі		скасовано	
Збір з осіб, які беруть участь у грі на тоталізаторі на іподромі		скасовано	
Збір за право використання місцевої символіки	13,4	скасовано	
Збір за право проведення кіно- і телезіомок		скасовано	
Збір за проведення місцевого аукціону, конкурсного розпродажу і лотерей		скасовано	
Збір за видачу дозволу на розміщення об'єктів торгівлі та сфери послуг	899,1	скасовано	
Збір з власників собак	1,8	скасовано	
		збір за провадження деяких видів підприємницької діяльності	10048,1
		єдиний податок	44394,1
		податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки	
Разом	16322,2	Разом	56565,3

\* Таблицю складено автором за звітними даними Головного фінансового управління Херсонської обласної державної адміністрації

Якщо місцева рада не ухвалила вищезначене рішення, що є обов'язковим згідно з нормами Податкового кодексу України, такі податки та збори справляються, виходячи з норм кодексу із застосуванням мінімальної ставки місцевих податків та зборів. Відповідно до Податкового кодексу України рішення про встановлення місцевих податків і зборів щороку затверджується та опубліковується [3].

Беручи до уваги, що встановлення розміру ставок плати за місцеві податки і збори покладено на органи місцевого самоврядування, то вони мають реальні можливості впливати на обсяг надходжень зазначених податків до відповідних бюджетів.

Надходження від місцевих податків і зборів за 2011 р. складають 2,9 % дохідної частини місцевих бюджетів України, тоді як у країнах Європейського Союзу їх частка сягає 5 – 30 % (в основному завдяки податку на нерухомість). Водночас, слід зазначити, що частка місцевих податків і зборів за 2011 р. зросла на 1,9 %, що в основному пов'язано з зарахуванням до їх складу єдиного податку [5, с. 68–88].

Зокрема, в доходах місцевих бюджетів Херсонської обл. місцеві податки та збори складають 4,5 %, у тому числі в загальному фонді – 1 % та в спеціальному фонді – 3,6 % (за рахунок єдиного податку) [11].

Слід вказати на те, що скасування комунального податку, ринкового збору та податку з реклами відчутно вдарило по доходах бюджетів місцевого самоврядування. Ці податки склали до 90 % у структурі податків і зборів органів місцевого самоврядування.

Проте бюджети органів місцевого самоврядування отримали додатковий ресурс у вигляді єдиного податку та податку на нерухоме майно, надходження від якого було заплановано ввести в дію з 1 липня 2012 р., за прогнозами експертів Асоціації міст України, становитимуть до 170 млн грн [9, с. 14–16] (для Херсонської обл. – 3,5 млн грн). Сьогодні термінів запровадження податку на нерухомість переносяться ще на півроку. Таким чином, податок планується ввести з 1 січня 2013 р. Це пояснюється тим, що уряд подав до парламенту законопроект про перегляд концепції податку на нерухомість: обкладати не житлову площу, а загальну.

У свою чергу, надходження від цих податків, відповідно до статті 71 Бюджетного кодексу України, спрямовуються до бюджету розвитку спеціального фонду місцевих бюджетів [2].

Доцільність зарахування податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, винятково до бюджетів місцевого самоврядування не викликає сумніву, оскільки надходження мають зміцнити дохідну базу міст, селищ, сіл, що в переважній більшості є дотаційними і не мають достатньо вагомих джерел оподаткування. Крім того, можна зазначити, що цей податок досить простий і прозорий в адмініструванні; сприяє виходу підприємницької діяльності з тіньового сектора та забезпечує стабільні надходження до бюджету.

Як свідчить світова практика, база податку на нерухоме майно є досить мобільною, а тому ухилитися від сплати цього податку досить важко.

В Україні ставки податку встановлюються залежно від житлової площі об'єкта житлової нерухомості в таких розмірах за 1 м<sup>2</sup>: для квартир, житлова площа яких не перевищує 240 м<sup>2</sup>, та житлових будинків, житлова площа яких не перевищує 500 м<sup>2</sup>, ставки податку не можуть перевищувати 1 % розміру заробітної плати, встановленої законом на 1 січня звітного (податкового) року; для квартир, житлова площа яких перевищує 240 м<sup>2</sup>, та житлових будинків,

житлова площа яких перевищує 500 м<sup>2</sup>, ставка податку становить – 2,7 % розміру заробітної плати, встановленої законом на 1 січня звітного (податкового) року.

Існують пільги із сплати цього податку для об'єктів житлової нерухомості, що перебувають у власності фізичної особи – платника податку, якщо житлова площа квартир складає 120 м<sup>2</sup> та житлових будинків – 250 м<sup>2</sup>, то вона не оподатковується [3].

Проте більшість країн світу при визначенні бази оподаткування використовують переважно ринкову вартість оподатковуваних об'єктів. Оцінка за ринковою вартістю можлива лише за умови наявності повноцінного ринку нерухомості. На сьогодні в Україні бракує надійної інформації про ринкову вартість нерухомого майна. Хоча оцінка за вартістю одиниці площі – це наближення до оцінки за ринковою вартістю, що дозволяє згодом перейти на оцінку за ринковою вартістю.

Тому сьогодні в Україні слід провести інвентаризацію майна, створити сучасну інформаційну систему обліку бази оподаткування нерухомості та єдиний реєстр, розробити єдину методику грошової оцінки. При здійсненні оціночної вартості також доречно було б ураховувати коригувальні коефіцієнти, що віддзеркалюють місце розташування об'єкта нерухомості залежно від престижності району міста (квартира в одному районі міста може коштувати дорожче або дешевше аналогічної квартири в іншому районі).

Запровадження в країні податку на нерухоме майно можна назвати соціально справедливим, оскільки він сприятиме детінізації майнових відносин через установлення реального власника майна та зменшення можливостей отримання необґрунтованих пільг і субсидій.

Наступним важливим кроком щодо зміцнення власної ресурсної бази місцевих бюджетів стало виключення єдиного податку з кошику доходів, що враховується при розрахунку міжбюджетних трансфертів, та включення його до місцевих податків. Названий крок має позитивно вплинути на зацікавленість місцевих органів влади в розвитку малого бізнесу. Ефект такого заходу підвищуватиметься у міру зростання фіскальної важливості цього податку та через підвищення й індексацію ставок податку.

Як свідчать звітні дані за 2011 р., обсяг надходжень до місцевих бюджетів України від єдиного податку для суб'єктів малого підприємництва збільшився на 4,9 % [5, с. 34–36]. Питома вага єдиного податку в надходженнях від місцевих податків і зборів, зокрема Херсонської області, за 2011 р. складає 78,5 % [10]. Крім того, за рахунок введення в дію з 1 січня 2012 р. нових ставок оподаткування відбувається зростання цих надходжень. Єдиний податок є найвагомішим серед місцевих податків і зборів.

До позитивних рис спрощеної системи оподаткування можна віднести такі: більш глибока диференціація платників єдиного податку; зменшення податкового навантаження на платників за рахунок застосування знижених ставок єдиного податку; перехід від оподаткування виручки до оподаткування доходу; уніфікація порядку і строків подання податкової звітності та сплати єдиного податку;

урегулювання порядку оподаткування платників у разі порушення ними законодавчо встановлених обмежень щодо застосування спрощеної системи оподаткування, обліку та звітності [7, с. 978].

Такий податок, як плата за паркування автомобілів є одним з найбільш важливих джерел наповнення місцевих бюджетів у країнах з усталеними традиціями місцевого самоврядування. Натомість в Україні протягом останніх років мала місце дещо інша ситуація: надходження збору за припаркування автотранспорту склали тільки близько 3 % від загального обсягу місцевих податків і зборів [5, с. 34–35], зокрема в Херсонській обл. надходження 2011 р. склали 3,5 % загального обсягу місцевих податків і зборів [10].

Поліпшення механізму його справляння в Податковому кодексі України, збільшення кількості транспортних засобів, розширення мережі платних зон паркування і поліпшення якості наданих сервісних послуг безумовно сприятимуть зростанню темпів надходження цього збору. Проте сьогодні місцеві бюджети несуть втрати через неврегульованість питання, що виникло внаслідок упровадження приборів фіксації в'їзду автотранспорту на паркування практично відсутні в комунальних структурах у виконавчих органів місцевого самоврядування.

Щодо стягнення туристичного збору, то його платниками є громадяни України, іноземці, а також особи без громадянства, які прибувають на територію адміністративно-територіальної одиниці, на якій діє рішення сільської, селищної або міської ради про встановлення туристичного збору, та отримують послуги з тимчасового проживання із зобов'язанням залишити місце перебування в зазначений строк. Базою справляння збору є вартість усього періоду проживання в місцях за вирахуванням податку на додану вартість. Ставка встановлюється у розмірі від 0,5 % до 1 % до бази справляння збору [3].

Згідно з рішенням сільської, селищної або міської ради, справляння збору може здійснюватися адміністраціями готелів, кемпінгів, мотелів, гуртожитків для приїжджих та іншими закладами готельного типу, санаторно-курортними закладами; квартирно-посередницькими організаціями, які направляють неорганізованих осіб на поселення в будинки (квартири), що належать фізичним особам на праві власності або на праві користування за договором найму; юридичними особами або фізичними особами – підприємцями, які уповноважуються сільською, селищною або міською радою справляти збір на умовах договору.

Тому, на нашу думку, з метою максимальної мобілізації відрахувань цього податку до відповідних місцевих бюджетів у рішеннях місцевих рад має бути визначено повний перелік податкових агентів, які передбачені Податковим кодексом України. Місцеві ради разом з квартирно-посередницькими організаціями також мають визначити перелік приватних осіб, які приймають на поселення приїжджих, кількість ліжко-місць по кожному з них та розрахувати середній рівень цін за проживання.

Ще одним важливим моментом податкових реформ, упроваджених Податковим кодексом України, стало установлення ставок для фізичних осіб у

відсотках до мінімальної заробітної плати, які є своєрідним автоматичним компенсатором місцевим бюджетам втрат, понесених від інфляційних процесів унаслідок щорічного перегляду державних соціальних стандартів у Законі України про Державний бюджет на відповідний рік, оскільки відповідно до Декрету Кабінету Міністрів України “Про місцеві податки та збори” від 20 травня 1993 р. № 56-93 ставки багатьох місцевих податків і зборів встановлювалися залежно від неоподаткованого мінімуму доходів громадян, який становив 17 гривень, незважаючи на щорічну інфляцію [8].

Підбиваючи підсумки, вважаємо, що шляхами вдосконалення механізмів надходжень місцевих податків і зборів можуть стати такі:

- застосування гнучких ставок до податків і зборів, що надходять до місцевих бюджетів;
- збільшення надходжень від туристичного збору шляхом спрощення процедури оподаткування, запровадження ставок залежно від обороту (виручки) за надання послуг з тимчасового проживання, запровадження органами місцевого самоврядування базового рівня туристичного збору на всіх наявних об’єктах оподаткування, здійснення контролю органами місцевого самоврядування відповідних об’єктів з метою повного використання потенційних фіскальних ресурсів;
- використання органами місцевого самоврядування резервів від збору за місця для паркування транспортних засобів шляхом контролю за наявністю договорів оренди на землю під парковки, меж і розміток парковок, приборів фіксації в’їзду автотранспорту на парковку (паркоматів).

Незадовільний стан фінансового забезпечення місцевого самоврядування певною мірою суперечить одному з основних принципів місцевого самоврядування, зафіксованих в Європейській хартії про місцеве самоврядування, Конституції та законах України, а саме принципу правової самостійності та матеріально-фінансової самодостатності місцевого самоврядування. Сучасний стан місцевого самоврядування та чинна його система не повною мірою відповідає потребам суспільства.

Отже, на сьогодні, і після впровадження окремих реформ у державі, залишається актуальним питання про вдосконалення законодавчої бази діяльності органів місцевого самоврядування, пошуку шляхів зміцнення їх власної ресурсної бази, недосконалість якої, як відомо, породжує економічну неспроможність переважної більшості територіальних громад та неспроможність органів місцевого самоврядування здійснювати власні повноваження.

#### Література:

1. Конституція України 28 червня 1996 р. : прийнята на п’ятій сесії Верховної Ради України. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main>.
2. Бюджетний кодекс України : Закон України від 8 липня 2010 р. за № 2456-VI. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/2755-17>.
3. Податковий кодекс України : Закон України від 02 грудня 2010 р. № 2755-VI. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main>.

4. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР. – Режим доступу : // <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main>.
5. Бюджетний моніторинг: Аналіз виконання бюджету за 2011 рік / [І. Ф. Щербина, А. Ю. Рудик, В. В. Зубенко, І. В. Самчинська та ін.] ; ІБСЕД, Проект “Зміцнення місцевої фінансової ініціативи” USAID. – К., 2011. – 96 с.
6. Бюджетний процес в Україні : навч. посіб. / І. П. Лопушинський, Ю. С. Гаврилюк, Я. М. Казюк. – Херсон : Грінь Д.С., 2011. – 364 с.
7. Науково-практичний коментар до Податкового кодексу України: в 3 т. / кол. авторів ; [заг. ред. М. Я. Азарова]. – К. : Міністерство фінансів України, Національний університет ДПС України, 2010. – 2389 с.
8. Про місцеві податки та збори : Декрет Кабінету Міністрів України від 20 травня 1993 р. № 56-93. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>.
9. Реформи системи державних фінансів України: перші результати та подальші перспективи. – К. : НІСД, 2011. – 50 с.
10. Річний фінансовий звіт про виконання місцевих бюджетів Херсонської області за 2010 рік // Головне управління державного казначейства України в Херсонській області. – Херсон, 2011.
11. Річний фінансовий звіт про виконання місцевих бюджетів Херсонської області за 2011 рік // Головне управління державної казначейської служби України в Херсонській області. – Херсон, 2012.

*Надійшла до редколегії 22.06.2012 р.*

УДК 35.072

*В. Г. КОВАЛЬЧУК*

### **ЗАСТОСУВАННЯ СУСПІЛЬНИХ ТЕОРІЙ РЕГІОНАЛІЗМУ ДЛЯ ВДОСКОНАЛЕННЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ РОЗВИТКОМ РЕГІОНУ**

*Проаналізовано суспільні теорії регіонального розвитку, його складові. Розглянуто сучасні тенденції регіонального саморозвитку, посилення процесів децентралізації та деконцентрації. Відзначено необхідність застосування досвіду розвитку ідей теорії “нового регіоналізму”, практичного втілення концепції “Європи регіонів”. Запропоновано для використання приклад розуміння регіонального розвитку та проведення цілеспрямованої регіональної політики Євросоюзу.*

**Ключові слова:** суспільні теорії регіоналізму, складові, тенденції регіонального розвитку.