

УДК 336.145: 657.471.1

В.В. Шалімов, доц., канд. екон. наук

Кіровоградський національний технічний університет

Напрямки підвищення ефективності системи місцевого оподаткування на Україні

В статті досліджуються питання місцевого оподаткування в Україні та напрямки його реформування. Виділені фактори, які визначають ефективність застосування місцевого оподаткування. Здійснена оцінка положень запропонованого Податкового кодексу в частині місцевого оподаткування стосовно підвищення ефективності адміністрування місцевих податків.

місцеві податки і збори, податкове законодавство, місцеві органи самоврядування, податковий кодекс

Суб'єкти господарювання та фізичні особи беруть участь у формуванні фінансових ресурсів місцевих органів влади сплачуючи місцеві податки і збори. Це має важливе значення для розвитку місцевої інфраструктури, яка забезпечує реалізацію соціальної та економічної політики. Місцеві податки і збори є невід'ємною частиною податкової системи держави, тому особливу увагу при здійсненні податкової реформи приділяють правовому регулюванню місцевого оподаткування, що є одним з основних джерел формування бюджетів місцевого самоврядування.

Незважаючи на свою безумовну актуальність, проблеми планування та адміністрування податкових надходжень до місцевих бюджетів залишаються недостатньо вивченими як в теоретичному, так і в практичному аспектах. Цим питанням в межах дослідження загальної системи бюджетного та податкового менеджменту, проблем формування місцевих бюджетів та місцевих фінансів приділяли уваги різні вчені, зокрема, ці питання висвітлені в роботах Ісамшиної Г., Кириленко О., Кравченко В., Онищенко В., Опаріна В., Петленко Ю., Рожко О., Сафонові Л., Скворцова М., Тимченко О., Федосова В. та інших. Важливими та актуальними є питання пошуку оптимальних меж дії податків, в тому числі і місцевих, для чого необхідно проводити аналіз конкретної податкової системи з метою виявлення її позитивних та негативних наслідків.

Метою даного дослідження є виділення основних недоліків сучасної системи місцевого оподаткування України та аналіз основних напрямків її удосконалення як одного з основних факторів збільшення доходної частини місцевих бюджетів.

Правове регулювання місцевих податків і зборів має певну специфіку, оскільки здійснюється на двох рівнях: загальнодержавному і місцевому. З одного боку, держава визначає вичерпний перелік таких обов'язкових платежів, коло платників, об'єкти оподаткування, граничні розміри ставок, тобто встановлює основи їх справляння, надаючи повноваження органам місцевого самоврядування на введення таких податків і зборів на відповідній території. З іншого, місцеві органи влади, реалізуючі надані державою повноваження, встановлюють і детально регламентують механізм справляння окремо кожного з податків і зборів, а також вводять їх в дію. Таке положення забезпечує захист місцевих бюджетів від необґрунтованого і безмежного тиску держави згори. Таким чином, місцеві податки і збори – це обов'язкові платежі, що встановлюються державою, регламентуються і справляються органами місцевого самоврядування і надходять до місцевих бюджетів. Тому, як справедливо зазначає Кириленко О.П. «діяльність місцевих властей повинна відповідати загальнодержавним

критеріям оптимального оподаткування, а також основним пріоритетним напрямком національної політики, спрямованої на розвиток економіки, забезпечення соціального захисту та підвищення життєвого рівня населення» [3, С.199].

Розглянемо, яким чином місцеві податки і збори впливають на обсяг доходної частини місцевих бюджетів на прикладі Кіровоградської області.

Надходження по місцевих податках і зборах у 2008-2009 рр. до бюджету м. Кіровограда визначені відповідно до Декрету Кабінету Міністрів України від 20.05.1993 р. №56-93 «Про місцеві податки і збори» на підставі рішення міської ради від 23.12.2004 р. №608 «Про затвердження Положення про розміри, порядок сплати та перерахування місцевих податків і зборів» та рішення міської ради від 26.09.2006 р. №80 «Про затвердження Положення про порядок стягнення і перерахування ринкового збору у місті Кіровограді». Найбільш вагомим серед місцевих податків і зборів є ринковий збір, також до складу місцевих податків і зборів, які справляються на території міста, належать податок з реклами, комунальний податок, збір за припаркування автотранспорту, збір за видачу ордера на квартиру, збір за право проведення місцевих аукціонів, збір за видачу дозволу на розміщення об'єктів торгівлі та збір з власників собак.

Місцеві податки і збори як власне джерело бюджетів місцевого самоврядування складають мізерну суму в загальній сумі податкових надходжень до бюджету м. Кіровограда, питома вага їх надходжень за 2007 рік склала всього 2,7% від загальної суми податкових надходжень. В складі загального обсягу доходу м. Кіровограда їх питома вага не перевищує 1,5%.

Структура планових показників бюджету м. Кіровограда на 2008 рік була наступна. Найвагоміше значення серед місцевих податків мав ринковий збір – його частка в загальній сумі місцевих податків і зборів складає 70%. Друге місце за обсягами надходження займає комунальний податок – 24%. Питома вага збору за видачу дозволу на розміщення об'єктів торгівлі складає 4%, податку з реклами – 2%, а збору за припаркування автотранспорту – 1%. Обсяги сплати інших місцевих податків (збору за видачу ордера на квартиру, за право проведення місцевих аукціонів та із власників собак) не перевищують за рік 2,0 тис.грн., а їх сукупна питома вага становить всього 0,1%.

Протягом 2008 року місцевих податків і зборів до міського бюджету м. Кіровограда надійшло 4398,1 тис.грн., або 96,7% до плану на рік. Ринкового збору одержано 2993,3 тис.грн., планові завдання виконані на 98,3% (недоодержано 52,8 тис.грн.). Збору за видачу дозволу на розміщення об'єктів торгівлі недоодержано 22,7 тис.грн. (план – 200,0 тис.грн., факт – 177,3 тис.грн.). Збору за припаркування автотранспорту недоодержано 24,0 тис.грн. (план 51,5 тис.грн., факт – 27,5 тис.грн.).

Роль місцевих податків в забезпеченні фінансових ресурсів районів ще менша. Так, до складу доходної частини місцевих бюджетів Компаніївського району Кіровоградської області надходять такі місцеві податки і збори: податок з реклами, комунальний податок, ринковий збір та збір за видачу дозволу на розміщення об'єктів торгівлі та сфери послуг. Їх фактичні надходження в 2008 році склали, відповідно, 30 грн., 10195 грн., 10157 грн. та 3044 грн. (табл.1). Враховуючи, що загальний обсяг податкових надходжень до місцевих бюджетів по Компаніївському районі становив 6980862 грн., частка місцевих податків склала всього 0,34%.

Отже, наявна бюджетна практика передбачає формування доходної частини місцевих бюджетів в основному за рахунок загальнодержавних податків і бюджетних трансфертів (дотацій і субсидій).

Таблиця 1 - Аналіз виконання плану по податковим надходженням від місцевих податків і зборів до селищних та сільських бюджетів по Компаніївському району Кіровоградської області

Показник	Податкові надходження до загального фонду місцевих бюджетів			
	Планові показники, грн.	Фактичне виконання, грн.	Відхилення, грн.	Виконання плану, %
<i>Місцеві податки і збори, в тому числі</i>	21120	23426,25	2306,25	110,9%
Податок з реклами		30	30	
Комунальний податок	9550	10195,42	645,42	106,8%
Ринковий збір	9700	10156,9	456,9	104,7%
Збір за видачу дозволу на розміщення об'єктів торгівлі та сфери послуг	1870	3043,93	1173,93	162,8%
<i>Податкові надходження, всього</i>	<i>6367202</i>	<i>6842289</i>	<i>475087,4</i>	<i>107,5%</i>

Визначаючи напрямки підвищення ефективності системи місцевого оподаткування, слід враховувати декілька обставин:

- критерії (підходи) щодо добору складу місцевих податків і зборів;
- шляхи забезпечення їх повного та своєчасного надходження, практична реалізація яких дозволяє більш раціонально визначатися з критеріями визначення складу місцевих податків і зборів.

Перший напрямок, на наш погляд, є більш-менш вирішеним в рамках фінансової науки і практики. Зокрема, Кириленко О.П. наводить загальні критерії оптимального оподаткування, в якості яких обрані найважливіші підходи щодо добору місцевих податків за висновками Керівного комітету місцевих та регіональних органів влади Ради Європи, та низку специфічних вимог, які зумовлені їхнім особливим значенням щодо забезпечення гармонійного розвитку територій, найповнішого задоволення потреб населення [3, С.199-200].

Що стосується другого напрямку, то розпорядженням Кабінету Міністрів України №56-р від 19.02.2007 р. було схвалено Концепцію реформування податкової системи. У ній, зокрема, в розділі IV «Напрями реформування податкової системи України» зазначено наступне:

а) підпунктом 6 пункту 2 передбачається вдосконалення структури системи оподаткування шляхом збільшення частки місцевих податків і зборів у структурі доходів місцевих бюджетів;

б) підпунктом 10 пункту 3 передбачено проведення реформування системи податків і зборів (обов'язкових платежів) у частині, що стосується місцевих податків і зборів, шляхом:

- розроблення та прийняття проекту Закону України «Про місцеві податки і збори»;
- оптимізації переліку місцевих податків і зборів, збереження права запровадження податків і зборів органами місцевого самоврядування;
- установлення ставок місцевих податків і зборів з урахуванням особливостей кожного податку;
- розширення бази оподаткування.

Таким чином, в Концепції основна увага приділена оптимізації переліку місцевих податків і зборів, а також розширенню бази оподаткування, хоча, на наш погляд, в значній мірі неефективність системи місцевого оподаткування спричинена недосконалою системою адміністрування цих податків.

Сьогодні коло нормативно-правових актів, що регулюють місцеве оподаткування, становить певну систему, до якої входять: Конституція України, Закон України «Про систему оподаткування», Декрет Кабінету Міністрів України «Про місцеві податки і збори», Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні», акти Президента, зокрема, Указ Президента України від 28 червня 1999 року № 761/99 «Про впорядкування механізму сплати ринкового збору», рішення органів місцевого самоврядування тощо. За період з 1993 року по даний час податкове законодавство постійно вдосконалювалося. Проте, місцеві податки і збори практично залишилися осторонь і справляються до місцевих бюджетів за правилами, встановленими більше дванадцяти років назад. Ці правила не відповідають вимогам сьогодення. Окремі місцеві податки і збори передбачають фіксовану ставку оподаткування, яка є символічною і не індексувалася жодного разу. Крім того, до місцевих податків і зборів належать такі, що не відіграють суттєвої ролі у наповненні місцевих бюджетів і, водночас, їх справляння суб'єктами господарювання призводить до невиправданих витрат у зв'язку із обов'язковістю систематичного подання податкових звітів до органів державної податкової служби та сплати незначних сум до бюджетів. Отже, чинне законодавство про місцеві податки і збори не забезпечує надійними джерелами фінансування місцеві бюджети.

Практично кожною місцевою радою, яких на даний час більше одинадцяти тисяч, прийняте відповідне рішення про встановлення місцевих податків і зборів. Чинним законодавством надано право органу місцевого самоврядування встановлювати місцеві податки і збори, які є обов'язковими до виконання. Разом з тим, аналіз рішень органів місцевого самоврядування свідчить про їх недосконалість. Прийняті рішення, як правило, не передбачають чіткої регламентації питань порядку обчислення і сплати до місцевих бюджетів місцевих податків і зборів, неточно окреслюються коло платників, об'єкти оподаткування, змінюються граничні ставки платежів, деякі не відповідають чинному законодавству, не враховується економічний, соціальний, демографічний розвиток окремих регіонів держави. Все це спричиняє труднощі при адмініструванні місцевих податків і зборів, що не дає можливості створити у державі єдину систему по справлянню місцевих податків і зборів.

На даний час увага до реформування місцевого оподаткування пов'язана в основному із розробкою нових проектів Податкового кодексу, оскільки насамперед від нього очікують узгодження законодавчих документів, що часом містять суперечливі норми.

В запропонованому проекті Податкового кодексу, який був розміщений на сайті Internet в рамках спільного онлайн-проекту Міністерства фінансів України та ЛІГА Бізнес-Інформ [8], пропонується забезпечення єдиного підходу по встановленню радами місцевих податків і зборів, чіткої реалізації податкового законодавства і відповідних рішень, що приймаються на місцях, скасування усіх рішень органів місцевого самоврядування, згідно яких запроваджено інші платежі, які не зараховуються до місцевих бюджетів, запровадження таких місцевих податків і зборів, які були би реальними до сплати, що надасть можливість отримання додаткових надходжень до місцевих бюджетів.

В даному проекті викладені такі пропозиції щодо удосконалення механізму адміністрування окремих місцевих податків. Зокрема, на заміну ринкового збору пропонується запровадити податок за торгівлі місця на ринку. При цьому, платниками

цього податку повинні бути юридичні та фізичні особи, які мають статус ринку і надають спеціально відведені місця у тимчасове користування іншим особам для здійснення ними торгівлі, надання послуг, пов'язаної із здійсненням торгівлі. Ставки цього податку повинні встановлюватися в залежності від місця розташування ринку, сезонності, виду товарів (робіт, послуг), продаж яких здійснюється на ринках тощо. В такому вигляді адміністрування цього податку повинно стати більш прозорим і дозволяє зменшити можливість ухилення від його сплати.

По-друге, на заміну збору за паркування автотранспорту пропонується ввести податок за спеціально відведені місця для паркування транспортних засобів. Платниками цього податку мають стати юридичні та фізичні особи, які згідно з рішенням органу місцевого самоврядування мають право надавати спеціально відведені місця для паркування транспортних засобів у тимчасове користування іншим особам. Зазначене сприятиме вдосконаленню порядку адміністрування цього податку у порівнянні зі збором, забезпечуватиме збільшення надходжень до місцевих бюджетів, а також дозволить органам місцевого самоврядування впорядковувати розміщення місць паркування.

Пропонується включити до переліку місцевих податків і зборів збір за розміщення об'єктів грального бізнесу. Запровадження збору за розміщення об'єктів грального бізнесу спрямоване на ліквідацію подвійного ліцензування у сфері азартних ігор (у казино, ігрових автоматах з грошовим вирашем, букмекерських конторах), виведення цього бізнесу із тіні, встановлення необхідних вимог до місць (приміщень) проведення азартних ігор, збільшення доходної частини місцевих бюджетів, упорядкування проведення неазартних ігор (більярд, боулінг, гральні автомати без грошового вирашу, комп'ютерні гральні клуби тощо), які характеризуються високою прибутковістю та безконтрольним розповсюдженням.

Майже щодо кожного місцевого податку, збору (обов'язкового платежу) пропонується встановити широкий діапазон між нижньою та верхньою граничною ставкою з урахуванням особливостей кожного з місцевих податків і зборів для прийняття рішень органами місцевого самоврядування.

Узагальнюючи результати дослідження, можна зробити наступні висновки. Існування місцевих податків і зборів відповідає, в першу чергу, інтересам територіальних громад, від імені яких діють органи місцевого самоврядування, оскільки такі платежі є виключно їх фінансовою базою. Виходячи з цього, метою введення місцевих податків і зборів є забезпечення місцевих органів влади коштами, необхідними для здійснення їх завдань і функцій, що перебувають у їх самостійному розпорядженні і концентруються у відповідних бюджетах.

На наш погляд, в значній мірі неефективність системи місцевого оподаткування на Україні спричинена недосконалою системою адміністрування цих податків. Саме внаслідок цієї проблеми, навіть, при закріпленні достатнього кола платників податків і раціональної ставки податку, місцеві бюджети недоотримують значні кошти. Отже, пошук шляхів збільшення обсягу місцевих податків і зборів повинен йти не лише в напрямку простого збільшення кола платників податків та розширення бази оподаткування, а в напрямку вибору таких податків і встановлення таких платників, які б забезпечували невеликі адміністративні витрати та ефективний податковий контроль при достатньому обсязі надходження, що надасть можливість створити надійне джерело доходної частини місцевих бюджетів.

Список літератури

1. Бюджетний кодекс України від 21 червня 2001 року № 2542-III. [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/lws/main.cgi?nreg=2542-14>.
2. Бюджетний менеджмент: Підручник / В.Федосов, В. Опарін, Л.Сафонова та ін.; За заг.ред. В.Федосова. – К.:КНЕУ, 2004. – 864с.
3. Кириленко О.П. Місцеві бюджети України (історія, теорія, практика). / О.П. Кириленко. – К.: НІОС, 2000. – 384с.
4. Місцеві фінанси: Навч.-метод. посіб. для самост. вивч. дисц. / М.А. Гапонюк, В.П. Яцюта, А.Є. Буряченко та ін. — К.: КНЕУ, 2002. — 184с.
5. Місцеві фінанси: Підручник / За ред. О.П. Кириленко. – К.: Знання, 2006. – 677с.
6. Налоговый менеджмент: Стратегия и тактика. Практ. пособие: Кн. 1 От стагнации к стабилизации / Скворцов Н.Н. – К.: Вища школа, 2002. – 222с.
7. Фінансово-правовий механізм формування доходної частини бюджетів: Курс лекцій / Савченко Л.А. та ін. – Ірпінь, 2002. - 357с.
8. Проект Податкового кодексу в рамках спільного онлайн-проекту Міністерства фінансів України та ЛІГА Бізнес-Інформ. [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://www.forum.liga.net/Discussion.asp?forumid=37>.
9. Декрет КМУ «Про місцеві податки і збори» від 20.05.1993 р. №56-93[Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=56-93>.
10. Закон України «Про систему оподаткування» від 25.06.1991 р. №1251-ХІІ [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1251-12>.
11. Концепція реформування податкової систем, схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України №56-р від 19.02.2007 р. [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=56-2007-%F0>.

В. Шалимов

Направления повышения эффективности местного налогообложения на Украине

В статье исследуются вопросы местного налогообложения в Украине и направления его реформирования. Выделены факторы, которые определяют эффективность применения местного налогообложения. Проведена оценка положений проекта Налогового кодекса в части местного налогообложения, обеспечивающих повышение эффективности администрирования местных налогов.

V. Shalimov

Ways of Increasing the Effectiveness of Local Taxes in Ukraine

The problems of local taxes in the Ukraine and ways if its improvement are investigated in the article. The factors which defined the effectiveness of local taxes using have been singled out. The estimation of Tax code project principal proposition which secure a further increase of effectiveness of local taxes administration has been carried out.

Одержано 23.11.09