

Наталія КАРПИШИН, Інна УКРАЇНЕЦЬ

АТОТАЕ І²НОААЕО АР²АЕА²А: ІДТАЕАІЕ ОІДІОААІІВ ОА ОЕВ²Е ІАІТАІАІІВ

Розглянуто проблеми формування дохідної частини місцевих бюджетів на сучасному етапі реформування місцевого самоврядування в Україні та запропоновано шляхи їхнього вирішення.

Пріоритетним завданням сучасної бюджетної політики України є вирішення таких актуальних питань, як зміцнення дохідної бази місцевого самоврядування, підвищення зацікавленості місцевих органів влади у нарощуванні власної дохідної бази, якості прогнозування і планування доходів місцевих бюджетів, а також ефективності адміністрування податків і зборів, що наповнюють бюджети територіальних громад. Лише володіючи достатніми фінансовими ресурсами, органи місцевого самоврядування спроможні вирішити покладені на них завдання щодо забезпечення життєдіяльності територіальних громад та надання населенню необхідних соціальних послуг.

Проблематика фінансового забезпечення територіальних громад була і залишається предметом багатьох наукових досліджень. Зокрема, серед зарубіжних вчених, які займалися цією тематикою, варто відзначити: Ш. Бланкарта, Дж. Б'юкенена (в контексті теорії суспільного вибору), К. Дейві, Дж. Мейнора, Ю. Немеца, Дж. Оунсона, У. Оутса, У. Тіссена (теорія фіскального федералізму), Т. Хорвата (теорія публічних та місцевих фінансів), А. Шаха та ін. Питання оптимізації і удосконалення формування дохідної бази місцевих бюджетів постійно знаходяться в полі зору вчених вітчизняної економічної науки. Вони досліджувались в працях багатьох вітчизняних науковців, зокрема: Й. Бескида, С. Буковинського, О. Василика, В. Дем'янишина, О. Кириленко, В. Кравченко, І. Луїної, Ю. Пасічника, В. Федосова, С. Юрія та ін. Проте, питання формування дохідної частини місцевих бюджетів потребують подальшого вивчення і дослідження, особливо в умовах трансформаційних процесів в економіці.

Метою статті є з'ясування стану та виявлення проблем наповнення місцевих бюджетів в сучасних умовах економічного розвитку з метою пошуку ефективного та дієвого механізму формування дохідної бази місцевих бюджетів та винайдення шляхів стабілізації розвитку не лише територіальних громад, але й економіки країни загалом.

Місцевий бюджет є основним важелем, за допомогою якого влада територіальної громади може впливати на економічну активність, створювати умови для економічного та соціального розвитку території та максимального використання її податкового потенціалу. Місцевий бюджет – це фінансова основа, підґрунтя повноцінного функціонування місцевого самоврядування.

Згідно з чинним бюджетним законодавством, джерелами наповнення місцевих бюджетів є: податкові і неподаткові надходження, доходи від операцій з капіталом та трансферти. Перелік дохідних джерел за видами місцевих бюджетів наведено в Бюджетному кодексі України, прийняття якого в 2001 р. було продиктоване вимогами часу, адже задекларовані в Конституції України права місцевого самоврядування, які були згодом розвинуті і конкретизовані в Законі України "Про місцеве самоврядування в Україні", потребували відповідного вирішення їх оптимального ресурсного забезпечення.

Прийняття Бюджетний кодексу позитивно вплинуло на розвиток бюджетних відносин, однак не повною мірою вирішило питання забезпеченості дохідними джерелами бюджетів територіальних громад. Незважаючи на удосконалення міжбюджетних відносин і побудові їхнього механізму на якісно новому рівні, чинна практика формування місцевих бюджетів зберегла в своїй основі попередні державні функції централізованого управління економікою.

Реальну самостійність органи місцевого самоврядування можуть мати тільки за умови їх фінансової незалежності. І, хоча спостерігається постійне зростання доходів місцевих бюджетів, в той же час відбувається збільшення рівня централізації бюджетних коштів в державному бюджеті. Як демонструють наведені на рис. 1 дані, темпи зростання доходів державного бюджету значно вищі ніж місцевих бюджетів. За наведеними даними, впродовж 1997- 2008 рр. доходи державного бюджету зросли майже у 14 разів, а місцевих бюджетів лише у 9 разів.

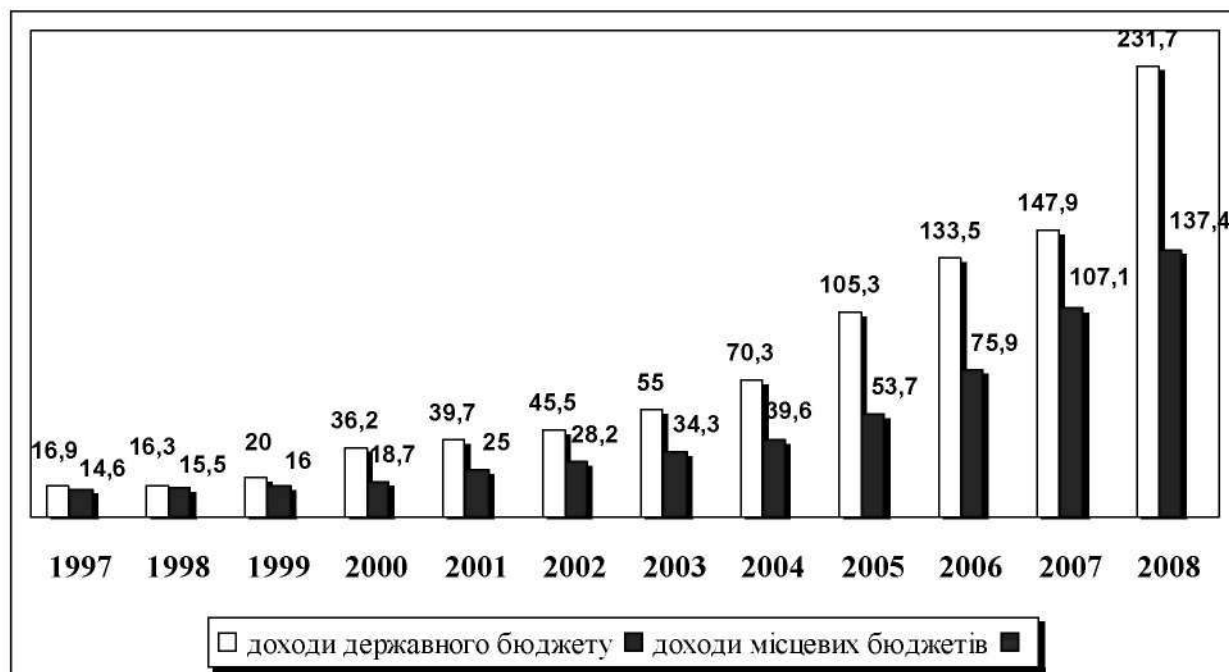


Рис. 1. Динаміка доходів державного і місцевих бюджетів України у 1997-2008 рр., млрд. грн. [1]

Така ситуація значно послаблює фінансові позиції місцевого самоврядування, яке має забезпечувати достатньо широкий спектр суспільних послуг для населення. Крім того, негативним аспектом формування доходів місцевих бюджетів є постійне зростання частки міжбюджетних трансфертів. Так, якщо у 1997 р. частка трансфертів у доходах місцевих бюджетів становила майже 17%, у 1999 р. – 18%, то після проведення міжбюджетної реформи у 2001 р., цей показник почав зростати і становив у 2004 р. – 43%, у 2006 р. – 45%, а у 2008 р. – 46%. Як наслідок – зростання кількості дотаційних місцевих бюджетів, частка яких в Україні зросла з 87,0% у 2002 р. до 93,3% у 2008р, а на 2009 р. частку дотаційних бюджетів заплановано в розмірі 92,8% [2]. Така ситуація пов'язана із зростаючими з року в рік потребами в бюджетних коштах, що особливо стосується виконання делегованих державою повноважень, інфляційними та іншими процесами, що загострюють проблеми в економічній та соціальній сферах. Зростання частки міжбюджетних трансфертів – це зменшення власної дохідної бази місцевих громад. І, якщо бюджети міст обласного значення є більш-менш незалежними, то цього не можна сказати про бюджети сіл, селищ, міст – районних центрів та міст районного значення. А тому реаліями нашого сьогодення стали: вимирання та занепад сіл, селищ, невеликих міст, міграція населення, безробіття.

Отже, реформа місцевого самоврядування, започаткована ще в 90-х роках, досі не вирішила проблеми фінансової незалежності на місцевому рівні. Глибинні причини такої ситуації передусім слід шукати в правовій площині, в недосконалості та неузгодженості законодавчої бази, яка формує бюджети громад. Насамперед це стосується податкового законодавства, так як податки є основним джерелом доходів місцевих бюджетів.

Положення Бюджетного кодексу, який розпочав бюджетну реформу, об'єктивно передбачали внесення відповідних змін в податкове законодавство, яке до сьогоднішнього дня практично не змінилося.

Так званий перший кошик доходів місцевих бюджетів (доходи, що враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів) призначено для виконання делегованих державою повноважень. У даній групі доходів найбільша частка належить податку з доходів фізичних осіб, яка у 2007 році становила – 46,2% і єдиному податку – відповідно 2,32%.

Податок з доходів фізичних осіб тривалий час є основним податковим джерелом доходів місцевих бюджетів. Цей податок прямо пов'язаний з доходами громадян, одержаними як у вигляді заробітної плати, так інших доходів – у вигляді спадщини, доходу від продажу нерухомого та рухомого майна, подарунків тощо. Ставши власником тих чи інших благ, громадянин повинен частку цих благ у вигляді

податку віддати місцевому бюджету громади. Саме тому резервом збільшення поступлень за цим платежем є удосконалення його адміністрування. Це можливе завдяки:

- ліквідації заборгованості з виплати заробітної плати;
- мінімізації тінювих схем виплати зарплати (в так званих конвертах);
- посилення контролю з боку податкових органів за справлянням податку з доходів фізичних осіб, запровадження нарахувань з цього платежу;

Сьогодні малий бізнес посідає важливе і визначальне місце в розвитку економіки регіонів, вирішенні проблеми зайнятості, а його розвитку та зміцненню приділяється велика увага на державному рівні. Суб'єкти підприємницької діяльності, які працюють на умовах спрощеної системи господарювання, забезпечують стабільні надходження єдиного податку до бюджетів територіальних громад. Проте, цей податок має перелік суттєвих зауважень в контексті розгляду його як дохідного джерела наповнення місцевих бюджетів. Так, згідно з Указом Президента України від 8.06.99 р. „Про внесення змін до Указу Президента України від 3.07.98р. № 727 „Про спрощену систему оподаткування, обліку та звітності суб'єктів малого підприємництва”, суб'єкти підприємницької діяльності, які перейшли на єдиний податок, не є платниками 16-ти видів податків і зборів, в тому числі плати за землю, комунального податку, податку на промисел, збору за видачу дозволу на розміщення об'єктів торгівлі та інших [3]. Вищезазначені види податків є джерелом доходів місцевих бюджетів, що не враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів (так званого II кошика). В результаті переходу суб'єктів на спрощену систему оподаткування місцеві бюджети втрачають значні обсяги власних доходів, які могли б спрямовувати на вирішення важливих господарських питань. Адже кошти у вигляді сплати єдиного податку відносяться до доходів 1-го кошика і використовуються на виконання делегованих повноважень. До того ж, частка надходжень податку, яка надходить до місцевого бюджету, становить лише 43%. Отже, маючи за мету акумуляцію в єдиному податку цілої низки податків і зборів, держава направила до бюджетів територіальних громад лише його частину, позбавивши при цьому джерел 2-го кошика. Необхідно переглянути цю норму законодавства. Також потребують перегляду і граничні розміри ставок єдиного податку для суб'єктів підприємництва-фізичних осіб (20-200 грн. на місяць), оскільки вони вже не відповідають реаліям сьогодення.

Необхідно упорядкувати і порядок адміністрування цього платежу, передбачивши порядок його сплати за територіальним принципом, тобто за місцезнаходженням суб'єкта господарювання. Адже нерідко платники реєструються в сільських чи селищних радах, де ставки податку менші, а фактично здійснюють діяльність на території міста.

Доходи, що не враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів, складають власну базу доходів місцевих бюджетів, що призначена для виконання їх власних повноважень. Сьогоднішній стан місцевих бюджетів України характеризується низькою часткою дохідних джерел, які не враховуються при розрахунку обсягів трансфертів, і якими місцеві органи влади можуть розпоряджатися самостійно, виходячи з пріоритетів розвитку територіальних громад. У структурі місцевих бюджетів вони становлять лише 17% [4]. Саме за рахунок цих джерел громадам надано право фінансувати програми розвитку житлово-комунального господарства, благоустрою, транспорту і дорожнього господарства, природоохоронних заходів, видатки на позашкільну освіту, тощо. Така ситуація спричиняє недофінансування комунальної сфери, послаблення матеріальної бази комунальних підприємств, що відображається на якості комунальних послуг. Тобто, одержавши задекларовані державою повноваження, територіальні громади не можуть реалізувати останні через брак фінансових ресурсів. Зокрема, до складу власних доходів віднесено місцеві податки і збори, плату за землю, податок з власників транспортних засобів. Ці доходи не пов'язані з результатами господарської діяльності підприємств і не вирізняються високою еластичністю, що робить їх відносно стабільними джерелами наповнення. До названої групи віднесено також податок на промисел, податок на прибуток підприємств комунальної власності, тощо.

Окремої уваги потребує питання сплати комунальними підприємствами податку на прибуток. Згідно з ст. 142 Конституції України, майно, ресурси, земля та кошти комунальної форми власності є власністю територіальної громади [5]. Комунальний сектор включає: промисловість, сільське господарство, транспорт і зв'язок, будівництво, торгівлю та громадське харчування, житлово-комунальне господарство, побутове обслуговування. Це – близько 8% промислових підприємств України. Сьогодні фінанси підприємств комунальної власності функціонують на основі законодавства, яке регламентує діяльність усіх господарських структур в економіці. Проте використання фінансових ресурсів в комунальній сфері має свої особливості. Зокрема, прибуток таких підприємств розподіляється в порядку, визначеному відповідними місцевими радами згідно із статутами, які затверджуються

місцевими радами, а податок на прибуток підприємств комунальної власності повністю зараховується до доходів місцевих бюджетів і віднесений до складу доходів, що не враховуються при визначенні між бюджетних трансфертів. Тому органи місцевого самоврядування зацікавлені в нарощуванні надходжень від цього податку, оскільки виконання планових показників по даному виду платежу не впливає на обсяг трансфертів в наступному році. Проте, на практиці даний платіж з кожним роком втрачає свої позиції і не відіграє належної фінансової ролі в наповненні дохідної бази місцевого самоврядування. Якщо в 2000 р., тобто до бюджетної реформи, частка податку на прибуток в місцевих бюджетах становила – 14,8%, то в 2002 р. – 6,4%, у 2004 р. – 0,3%, у 2006 р. – 0,4%, а у 2008 р. – 0,3%.

Як правило, до комунальної сфери належать підприємства, неприбуткові і тому непривабливі для сфери підприємництва. В основному, це – підприємства комунальної інфраструктури (водо-каналізаційне господарство, теплопостачання, житлове господарство), які вкрай необхідні для життєдіяльності кожної громади, проте – непривабливі для бізнесу. Тому структуру комунальної сфери господарювання необхідно доповнювати, створюючи комунальні банки, комунальні ринки, комунальні підприємства торгівлі. Це сприятиме збільшенню надходжень податку на прибуток до місцевих бюджетів.

Потребує перегляду і діючий порядок сплати до державного бюджету податку на прибуток підприємств інших форм власності, зокрема – приватних, акціонерних підприємств, тощо. Доцільно частку цього податку відраховувати до бюджетів територіальних громад за їх місцезнаходження що вимагає принцип справедливості побудови бюджетної системи. Це дозволило б суттєво поповнити місцеві скарбниці. Наприклад, перерахувавши лише 10% від діючої ставки податку на прибуток підприємств (крім державних та комунальних), бюджет м. Тернополя у 2008 році одержав би додатково близько 26 млн. грн.

Органи місцевого самоврядування повинні проводити активну інвестиційну політику, залучаючи кошти до статутних фондів акціонерних товариств та інших підприємств колективної форми власності, що дасть змогу отримати дивіденди і поповнити бюджети місцевих громад.

Давно вимагає ухвалення закон про запровадження податку на нерухомість. Нерухоме майно оподатковується у всьому цивілізованому світі, крім України і Таджикистану. Цей вид податку характеризується відкритістю (майно важко приховати), прозорістю, обов'язковістю сплати. Це – стабільне і вагомe джерело місцевих бюджетів.

Потребує вдосконалення і порядок справляння місцевих податків і зборів – дохідних джерел, які самостійно встановлюються місцевими громадами. Становлення та розвиток в Україні інституту місцевого оподаткування відповідає вимогам Європейської Хартії місцевого самоврядування, до якої наша держава приєдналась в 1997 р. Згідно зі Статтею 9 Хартії, органи місцевого самоврядування мають право в рамках національної економічної політики на свої власні адекватні фінансові ресурси, якими вони можуть вільно розпоряджатися в межах своїх повноважень [6]. Принаймні частина фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування має формуватися за рахунок місцевих податків та зборів, розмір яких вони мають повноваження встановлювати в межах закону. В розвинених країнах місцеві податки і збори є головним атрибутом місцевого самоврядування. Наприклад, у Швейцарії за рахунок місцевих податків забезпечується 70% доходів місцевих бюджетів, Франції – 38%, Німеччині – 35%, Великобританії – 17%, [7, с. 383]. Сьогодні необхідно законодавчо врегулювати механізм утримання та перерахування місцевих податків, оптимізувати їх перелік, розширити об'єкти і базу оподаткування, встановити реальні та справедливі ставки, що сприятиме зростанню надходжень до бюджетів територіальних громад.

Зокрема, доцільно врегулювати питання визначення ринкового збору, який забезпечує переважну частку поступлень місцевих податків і зборів. Його платниками є юридичні і фізичні особи, які здійснюють торгівлю на ринках. Утримувати ринковий збір та перераховувати його до бюджету держава уповноважила адміністрації ринків. Проте, законодавством не передбачено чіткого визначення поняття "ринку". Згідно з Типовими Правилами торгівлі на ринках, ринки визначено як "суб'єкти господарювання, зареєстровані в установленому порядку". В сучасних умовах відбувається трансформація класичних ринків в торговельні комплекси, де торговельні місця надаються торгуючим на правах оренди. Такі нові форми ринкової торгівлі не вписуються в діючу схему, до того ж багато ринків знаходяться у власності певних фізичних чи юридичних осіб і виступають як одна з форм їх діяльності, а не самостійними господарюючими суб'єктами. Як наслідок – відмова платників від статусу ринків, втрата кола платників ринкового збору і недопоступлення значних коштів до місцевих бюджетів. Така ситуація спричинена невідповідністю чинної правової бази ринкового збору реальним умовам господарювання.

Існує певна невизначеність також в питанні розміру граничних ставок ринкового збору, які регламентуються як Декретом Кабінету Міністрів "Про місцеві податки і збори" (20% мінімальної заробітної плати для громадян і 3 мінімальні заробітні плати для юридичних осіб), так і Указом Президента України "Про впорядкування механізму сплати ринкового збору" від 14.06.2000 р. (від 0,05 до 0,15 неоподаткованих мінімумів доходів громадян – для фізичних осіб та від 0,2 до 2 неоподаткованих мінімумів доходів громадян – для юридичних осіб) [8]. Слід законодавчо закріпити єдину ставку ринкового збору.

Враховуючи реалії сьогодення, слід розширити перелік місцевих податків і зборів, доповнивши його екологічним податком, збором на охорону культурної спадщини, будівельним та туристичним зборами. Ці податкові джерела дадуть можливість територіальним громадам самостійно вирішувати нагальні питання в екологічній сфері.

Отже, удосконалення податкового та бюджетного законодавства в контексті посилення фінансової бази місцевих бюджетів, дасть можливість повноцінно функціонувати інституту місцевого самоврядування та проявити свій потужний потенціал.

Література:

1. Звіти про виконання бюджетів Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва та Севастополя станом на 1 січня 2009 року [Електронний ресурс]: <http://www.budget.gov.ua>.
2. Міністерство фінансів України. Про формування міжбюджетних відносин між державним та місцевими бюджетами на 2009 рік» 16.09.2008 № 31-11020-3-21/34981.
3. Указ Президента України від 8.06.99 р. „Про внесення змін до Указу Президента України від 3.07.98 р. № 727 „Про спрощену систему оподаткування, обліку та звітності суб'єктів малого підприємництва” [Електронний ресурс]: <http://www.rada.gov.ua>.
4. Юшко С.В. Організація міжбюджетних відносин в Україні: стан, проблеми і перспективи / С. В. Юшко // Фінанси України. – 2009. – №1. – С. 86-97.
5. Конституція України: Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 черв. 1996 р. – К.: Преса України, 1997. – 80 с.
6. Європейська хартія місцевого самоврядування / Пер. з англ.. Є. М. Вишневецького // Комп'ютерна правова система «Зібрання законодавства України». – К.: Укр. інформ.-прав. Центр, 2004.
7. Мельник А. Ф. Муніципальний менеджмент: Навч. посібник / [А. Ф. Мельник, Г. Л. Монастирський, О. П. Дудкіна] / За ред. д. е. н., проф. А. Ф. Мельник. – Тернопіль: Економічна думка, 2005. – 416 с.
8. Указ Президента України "Про впорядкування механізму сплати ринкового збору" від 14.06.2000 р. [Електронний ресурс]: <http://www.rada.gov.ua>.