

ПРОБЛЕМИ ФІНАНСОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ТА ШЛЯХИ ЇХ РОЗВ'ЯЗАННЯ

У статті досліджено проблемні питання формування доходів місцевих бюджетів та запропоновано напрямки посилення фінансової автономії органів місцевого самоврядування.

В статье исследованы проблемные вопросы формирования доходов местных бюджетов и предложены направления усиления финансовой автономии органов местного самоуправления.

In the article investigational problem questions of forming of profits of local budgets and directions of strengthening of financial autonomy of organs of local self-government are offered.

Ключові слова: органи місцевого самоврядування, місцеві бюджети, власні та делеговані повноваження, місцеві податки і збори.

Місцеве самоврядування – один із найефективніших інструментів місцевого управління та розвитку регіонів. Суть місцевого самоврядного управління полягає в реальній можливості місцевого населення вирішувати питання розвитку громад і всіх важливих питань, що належать до компетенції місцевого самоврядування.

Перед місцевим самоврядуванням постали проблеми правового та інституційного характеру, які не були вирішені прийняттям низки базових для місцевого самоврядування нормативно-правових актів. Зокрема, це: конституційно-правова невизначеність територіальної основи місцевого самоврядування; надмірна централізація повноважень, фінансових, матеріальних та інших ресурсів; економічна неспроможність переважної більшості територіальних громад, органів місцевого самоврядування щодо здійснення власних та делегованих повноважень; неефективна державна регіональна політика, яка не стимулює громади до саморозвитку та прояву місцевої ініціативи.

Повноваження органів місцевого самоврядування згідно із законодавством України ділять на власні й делеговані. Правову основу останніх становлять положення ч. 3 і 4 ст. 143 Конституції України, в яких містяться основні положення щодо делегування повноважень: а) органам місцевого самоврядування можуть надавати відповідно до закону окремі повноваження органів виконавчої влади; б) держава фінансує здійснення цих повноважень у повному обсязі за рахунок коштів Державного бюджету України або шляхом віднесення до місцевого бюджету у встановленому законом порядку окремих загальнодержавних податків, передає органам місцевого самоврядування відповідні об'єкти державної власності; в) органи місцевого самоврядування з питань здійснення ними повноважень органів виконавчої влади підконтрольні відповідним органам виконавчої влади.

Досягнення ефективної реалізації переданих державних повноважень не повинно здійснюватись за рахунок вирішення питань місцевого значення. Проблема фінансової бази місцевого самоврядування – це недостатність розрахункових обсягів фінансових ресурсів на виконання органами місцевого

самоврядування делегованих державою повноважень. Місцеві органи влади несуть відповідальність за важливі економічні та соціальні питання розвитку на своїй території, не маючи при цьому достатніх фінансових можливостей для їх вирішення.

Методології визначення загального обсягу коштів, що виділяються для фінансування делегованих державою повноважень, немає. Попри те, Бюджетний кодекс передбачає, що фінансові нормативи бюджетної забезпеченості повинні ґрунтуватись на соціальних стандартах надання послуг. Наразі такі стандарти не розроблені і, ймовірно, до проведення адміністративно-територіальної реформи і не будуть розроблені, оскільки стан розвитку адміністративно-територіальних одиниць неоднорідний.

Тематика бюджетних відносин та комплекс проблем, пов'язаних з дослідженням бюджетів місцевого самоврядування, знаходиться в центрі уваги науковців О.Василика, О.Кириленко, В.Опаріна, В.Федосова, В.Андрущенко, О.Сунцової, С.Булгакової, І.Луніної, В.Кравченка, Ц.Огоня, М.Чумаченко та ін.

Віддаючи належне науковим напрацюванням із зазначеної проблематики, відкритим залишається питання визначення основних джерел з фінансування делегованих державою органам місцевого самоврядування повноважень, а також системного аналізу практики функціонування системи місцевих податків і зборів як інструменту регулювання територіального розвитку.

У сучасних умовах спостерігається брак власних фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування. Надходження місцевих бюджетів майже наполовину складаються з трансфертів з державного бюджету. За 2011 рік отримано міжбюджетних трансфертів з державного бюджету до загального фонду бюджету міста Чернівці в сумі 289917,2 тис. грн., або 97,9% до уточненого плану на рік (296026,7 тис. грн.). Частка міжбюджетних трансфертів з державного бюджету в обсязі загального фонду бюджету м. Чернівців складає 41,7%, що на 4,7% більше, ніж у 2010 році.

З моменту прийняття Закону України "Про систему оподаткування" від 25 червня 1991 року та Декрету Кабінету Міністрів України "Про місцеві податки і збори" від 20 травня 1993 року науковцями проведено низку досліджень, за результатами яких неодноразово доводилася необхідність докорінних перетворень діючої на той час системи місцевого оподаткування, а саме в напрямку збільшення частки місцевих податків і зборів у складі доходів місцевих бюджетів, вдосконалення системи їх адміністрування, відміни справляння неефективних платежів.

Відповідно до рішення 7 сесії міської ради XXIV скликання від 26 грудня 2002 року №120 "Про місцеві податки і збори у м. Чернівці та відміну раніше прийнятих рішень" із змінами та доповненнями, на території міста Чернівці запроваджено наступні місцеві податки і збори: збір за припаркування автотранспорту, ринковий збір, збір за видачу ордера на квартиру, 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 видачу

ФІНАНСИ

дозволу на розміщення об'єктів торгівлі (табл. 1).

За 2010 рік місцевих податків і зборів до бюджету м. Чернівців надійшло на суму 27216,0 тис. грн., що на 10627,3 тис. грн., або 64,1% більше, ніж за 2008 рік і на 3379,2 тис. грн., або 14,2% більше, ніж за 2009 рік.

Незважаючи на те, що ставки місцевих податків і зборів у Чернівцях були запроваджені в максимальному розмірі відповідно до граничних меж (крім ставок ринкового збору), їх питома вага в доходах загального фонду бюджету міста складала відповідно 5,8% в 2008 році та по 7,8% в 2009 та 2010 роках; в доходах, що не враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів, упродовж 2008-2010 років вона складала відповідно 28,4 та 26,8 і 26,1 відсотка.

У структурі надходжень місцевих податків і зборів найбільшу частку займали надходження ринкового збору – 94,6%, комунального податку – 3,1%; податку з реклами – 0,7%, збору за припаркування автотранспорту – 0,9%; збору за видачу дозволу на розміщення об'єктів торгівлі та сфери послуг – 0,4%, інші – 0,1%.

Прийняття Податкового кодексу України та набрання ним чинності з 1 січня 2011 року не змінило кардинально ролі місцевого оподаткування в наповненні місцевих бюджетів.

Податковим кодексом визначено, що до місцевих податків належать податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки та єдиний податок; до місцевих зборів належать збір за провадження деяких видів підприємницької діяльності, збір за місця для паркування транспортних засобів, туристичний збір. Місцеві ради обов'язково встановлюють податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, єдиний податок та збір за провадження деяких видів підприємницької діяльності.

У Чернівцях в 2011 році встановлено місцеві податки: єдиний податок, податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки (запроваджується у термін, визначений Податковим кодексом України), а також місцеві збори: збір за провадження деяких видів підприємницької діяльності, збір за місця для паркування транспортних засобів і туристичний збір.

Таблиця 1

Динаміка надходжень місцевих податків і зборів до бюджету міста Чернівців їх частки за 2008-2010 роки

	2008 рік	2009 рік	2010 рік	Відхилення 2010 року до 2008 року	Відхилення 2010 року до 2009 року
Доходи загального фонду бюджету міста Чернівців (без врахування міжбюджетних трансфертів)	285250	307214	347703	62452,3	40488,9
Доходи, що не враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів	58329	88900	104105	45776,2	15204,7
Місцеві податки і збори	16588,7	23836,8	27216,0	10627,3	3379,2
Частка місцевих податків і зборів у доходах загального фонду (без врахування	5,8	7,8	7,8	2,0	0,1

ТИС. ГРН.

ФІНАНСИ

міжбюджетних трансфертів) бюджету міста Чернівців, %					
Частка місцевих податків і зборів у доходах, що не враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів, %	28,4	26,8	26,1	-2,3	-0,7

Прийняття Податкового кодексу певним чином реформувало систему місцевого оподаткування в Україні. Так, до позитиву необхідно зарахувати те, що до місцевих податків і зборів віднесено єдиний податок, який зараховується до бюджету розвитку (його частка серед джерел бюджету розвитку складала в 2011 році близько 60,0 відсотків), а також те, що плата за торговий патент була реформована у збір за провадження деяких видів підприємницької діяльності та віднесена до доходів, які не враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів. Надходження ж туристичного збору до бюджету міста є незначними, у зв'язку з встановленням мізерних ставок.

До негативних рис можна віднести скасування ринкового збору, який надходив до бюджету міста в сумі 25-26 млн. грн. щорічно.

Запровадження податку на нерухоме майно відкладено з 1 січня 2012 року на 1 липня 2012 року, а згодом – з 1 січня 2013 року. Однак вагомих надходжень від цього платежу не очікується, оскільки встановлені пільги щодо оподаткування значних площ, а також базою оподаткування є тільки житловий фонд.

Моніторинг надходження місцевих податків та зборів до бюджету міста Чернівці виявив низку невирішених проблем у законодавчо-нормативному полі, яке регламентує систему місцевого оподаткування. Ці проблеми обумовлені незначною фіскальною роллю місцевих податків і зборів, їх низькою питомою вагою у доходах місцевих бюджетів та невирішеністю багатьох технічних процедур механізму їх адміністрування, що обумовлена відсутністю самостійних прав у органів місцевого самоврядування щодо запровадження на своїй території власних податкових платежів. Саме тому потребує законодавчого врегулювання механізм справляння місцевих податків і зборів в Україні, оптимізація переліку податків і зборів, розширення об'єктів і бази оподаткування, установа справедливих ставок, що призведе до збільшення надходжень до місцевих бюджетів та сформує надійні джерела їх фінансування.

Таблиця 2

Обсяг та структура місцевих податків і зборів бюджету міста Чернівці за 2011 рік

Найменування платежу	Надійшло за 2011 рік (тис. грн.)	Питома вага (%)
Збір за місця для паркування транспортних засобів	603,5	2,4
Туристичний збір	96,8	0,4
Збір за провадження деяких видів підприємницької діяльності	5058,8	20,0
Всього місцевих податків і зборів, зарахованих до загального фонду бюджету міста	5860,3	23,2
Збір за провадження торговельної діяльності нафтопродуктами, скрапленим та стиснутим газом на стаціонарних, малогабаритних і	194,5	0,8

ФІНАНСИ

пересувних автозаправних станціях, заправних пунктах		
Єдиний податок	19205,7	76,0
Всього місцевих податків і зборів, зарахованих до спеціального фонду бюджету міста	19400,2	76,8
Всього місцевих податків і зборів	25260,5	100,0

У більшості країн ЄС органи місцевого самоврядування розглядають земельний податок як найбільш ефективний з огляду на можливість розширення бази оподаткування та впливу на ставки, важливість його ролі як регулюючого та стимулюючого податку. Віднесення плати за землю до загальнодержавних податків є необґрунтованим, оскільки за своєю суттю вона відноситься до податків місцевих. Відсутність в органів місцевого самоврядування можливості впливати на визначення пільг (крім пільг, визначених за рішенням відповідних рад) та ставки земельного податку створює дисбаланс динамічного нарощування номінальних надходжень орендної плати за повільнішого зростання надходжень земельного податку, не сприяє розвитку ринку землі та зростання надходжень до місцевих бюджетів. Тому для підвищення фінансової спроможності місцевого самоврядування необхідно передбачити віднесення плати за землю до місцевих податків шляхом внесення змін до бюджетного та податкового законодавства.

Розширення бази оподаткування податку на нерухоме майно можливе за рахунок залучення до оподаткування інших об'єктів нерухомості, що перебувають у власності фізичних і юридичних осіб, крім житла.

Потребує удосконалення і механізм адміністрування туристичного збору шляхом спрощення процедури оподаткування, запровадження ставок (або їх збільшення) залежно від обороту (виручки) за надання послуг з тимчасового проживання, скорочення пільг.

Незважаючи на заборону грального бізнесу в Україні, останніми роками більшість закладів цього бізнесу здійснюють свою діяльність під виглядом інтерактивних клубів. Нормами прийнятого Податкового кодексу передбачено стягнення збору за здійснення такого виду діяльності. Однак, через відсутність відповідного закону, який би офіційно легалізував гральний бізнес у державі, місцеві бюджети втрачають значні надходження грошових коштів (бюджет міста Чернівців – приблизно 10-15 млн. грн. у рік). Прийняття відповідного правого акта забезпечить додаткові фінансові ресурси до відповідних бюджетів.

Список використаних джерел:

1. Галайчук Е. Фінансове забезпечення делегованих повноважень органів місцевого самоврядування. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://7d.rv.ua/>
2. Річні звіти про виконання бюджету міста Чернівці за 2009-2011 роки.