

## **ОСОБЛИВОСТІ ФОРМУВАННЯ ТА НАПРЯМКИ РЕФОРМУВАННЯ КОМУНАЛЬНОГО ПОДАТКУ**

© Михалевич П.М., 2006

**Розглянуто динаміку надходження комунального податку до бюджету місцевого самоврядування. Досліджено основні проблеми функціонування комунального податку в Україні. Визначено напрямки вдосконалення механізму оподаткування та запропоновано нову методику обчислення бази оподаткування комунальним податком.**

**The article treats the dynamics of the revenues of the communal tax into the local bodies of government. The author studies the basic problems of the function of communal tax in Ukraine. The trends of improvement of the mechanism of the taxation of communal tax is offered.**

**Постановка проблеми і її зв'язок з важливими науковими та практичними завданнями.** Ні в кого не викликає заперечення той факт, що місцеві органи влади повинні мати адекватні фінансові ресурси, обсяг яких має відповідати функціям, передбаченим Конституцією України та законом України "Про місцеве самоврядування в Україні". Фінансові ресурси органів місцевого самоврядування мають бути достатніми для ефективного здійснення завдань та функцій місцевого самоврядування та формуватися за рахунок власних джерел, що відповідає вимогам Європейської хартії місцевого самоврядування, де вказується, що принаймні частина фінансових ресурсів місцевих властей повинна формуватися за рахунок місцевих податків та зборів. Як вважає Кравченко В.І., "...підвищення ролі місцевих податків і збільшення частки доходів за їх рахунок є головним напрямком зміцнення місцевих бюджетів, розширення їхньої фінансової автономії" [1, с. 170].

Підходи до реформування системи оподаткування місцевими податками і зборами зводиться до таких напрямків:

- розширення переліку місцевих податків і зборів за рахунок запровадження податків із цільовим використанням одержаних коштів (збори за прибирання та освітлення вулиць, за збирання сміття, впорядкування парків, зон відпочинку, кладовищ тощо), запровадження екологічних податків у вигляді штрафів за забруднення повітря, водоймищ, лісів, інших природних ресурсів, утилізацію шкідливих відходів тощо [2, с. 34];

- запровадження податку на нерухоме майно. Саме на місцевому рівні такий податок найлегше піддається адмініструванню, тобто його легше обліковувати, оцінювати, стежити за змінами бази оподаткування. До того ж податок на майно менше залежить від динаміки господарської кон'юнктури, що добре узгоджується із специфікою завдань, які розв'язують органи місцевого самоврядування [3, с. 12];

- оновлення правової бази, яка регламентує місцеві податки і збори в Україні. Це насамперед стосується Декрету Кабінету Міністрів "Про місцеві податки і збори". "Доцільно розробити і прийняти новий закон про місцеві податки, платежі і збори, в основу якого слід покласти нову ідеологію місцевого оподаткування з урахуванням вже існуючого світового досвіду" [1, с. 170].

Разом з тим, відкритим залишається питання про доцільність включення до нового податкового законодавства деяких, вже існуючих, місцевих податків і зборів, зокрема комунального податку. Спробуємо визначити місце комунального податку в системі місцевих податків і зборів, перспективи його подальшого функціонування та накреслити шляхи його модернізації.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких започатковано вирішення цієї проблеми.** Питання аналізу ролі та значення місцевих податків і зборів у формуванні доходів бюджетів

місцевого самоврядування досліджували Василик О.Д., Вишневський В.П., Герчаківський С.Д., Іваненко В.О., Кравченко В.І., Піхоцька О.М., Романенко О.Р., Худоба А.Г. Однак мета досліджень цих та інших авторів полягала в аналізі місця та ролі місцевих податків та зборів у структурі надходжень до місцевих бюджетів та напрацювання шляхів модернізації системи оподаткування загалом. **Метою** цього дослідження є аналіз динаміки надходжень комунального податку до місцевого бюджету та розробка нового механізму сплати цього податку.

**Основний матеріал дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів.** Той факт, що комунальний податок займає особливе місце серед всіх інших місцевих податків і зборів, свідчить хоча б те, що протягом 1997–2002 рр. за рахунок цього податку було забезпечено найбільшу суму надходжень до місцевих бюджетів – 54,5 % від загальної суми надходжень від місцевих податків і зборів [4, с. 33]. Однак, як зазначається в деяких дослідженнях, частка комунального податку неухильно зменшується [5, с. 47]. Цю тенденцію можна прослідкувати на основі даних про фактичні надходження місцевих податків і зборів до бюджету міста Ковеля Волинської області (табл. 1).

Таблиця 1

**Надходження місцевих податків і зборів до бюджету  
м. Ковеля Волинської області за 2000 – 2005 роки<sup>1</sup>**

Назва податку, збору	2000 рік	2001 рік	2002 рік	2003 рік	2004 рік	2005 рік <sup>2</sup>
Комунальний податок	281,6	292,1	278,3	273,7	265,9	260
Ринковий збір	539,0	655,3	743,6	813,5	808,2	1034
Збір за видачу дозволу на розміщення об'єктів торгівлі	11,0	29,7	38,1	43,8	45	40
Готельний збір	66,8	76,8	88,2	85,7	0	0
Збір за паркування автотранспорту	33,9	18,0	32,4	32,3	47,8	32,5
Збір за видачу ордеру на квартиру	0,4	0,3	0,3	0,2	0,3	0,1
Податок з реклами	6,3	4,8	10,7	12,8	12,8	14
Збір з власників собак	0,3	0	0,5	0,4	0,8	0,5
Збір за право проведення місцевих аукціонів, конкурсного розпродажу, лотерей	0,0	1,1	0	0	0	0
<b>Разом:</b>	<b>939,4</b>	<b>1078,1</b>	<b>1192,1</b>	<b>1262,4</b>	<b>1180,8</b>	<b>1381,1</b>

<sup>1</sup> Розраховано за даними Ковельського міського фінансового управління.

<sup>2</sup> Планові показники.

Протягом 2000–2005 рр. величина надходжень від комунального податку знижувалась як в абсолютній величині (рис. 1), так і у відсотках до загальної суми надходжень від місцевих податків і зборів.

Зокрема, протягом 2000 – 2005 рр. частка комунального податку зменшилась з 29,98 % у 2000 році до 18,83 % у 2005 році (рис. 2).

Ця ситуація потребує детальнішого аналізу причин такого зменшення.

У вищезгаданому Декреті зазначається, що “комунальний податок справляється з юридичних осіб, крім бюджетних установ..., організацій, планово-дотаційних та сільськогосподарських підприємств. Його граничний розмір не повинен перевищувати 10 % річного фонду оплати праці, обчисленого, враховуючи розмір неоподаткованого мінімуму доходів громадян”. Таке трактування бази оподаткування та величини ставки податку породжує декілька проблем:

– значна частина суб’єктів господарювання не сплачує комунальний податок – бюджетні установи, сільськогосподарські підприємства, планово-дотаційні організації. Із впровадженням спрощеної системи оподаткування (Указ Президента України “Про спрощену систему оподаткування, обліку та звітності суб’єктів малого підприємництва” №746/99 від 28.06.99 р.) від сплати комунального податку звільняються суб’єкти малого підприємництва, які перейшли на спрощену систему оподаткування;

– в дослідженнях комунальний податок традиційно розглядається як компенсація за послуги, що надаються громадою для відтворення робочої сили [4, с. 33, 5, с. 47]. Однак величина такої “компенсації” дуже мала. Навіть за максимально можливих ставок комунального податку його величина становить 1,70 грн. на одного працівника в місяць;

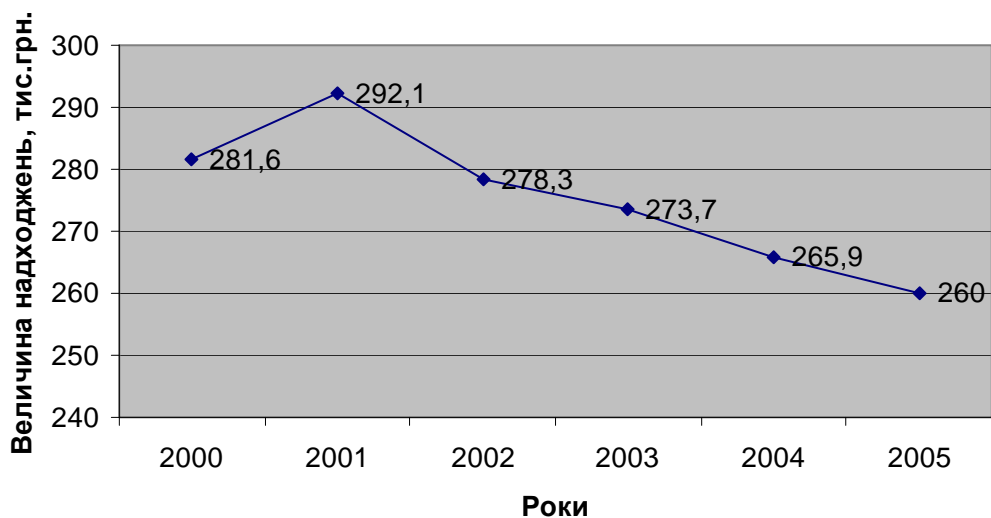


Рис. 1. Надходження комунального податку до бюджету м. Ковеля за 2000 – 2005 рр.

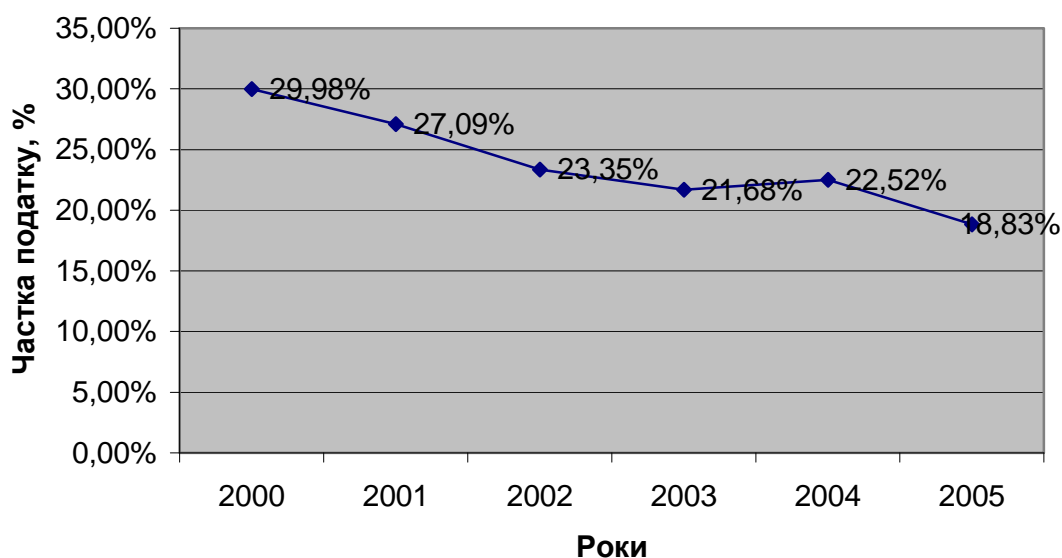


Рис. 2. Частка комунального податку у місцевих податках і зборах в бюджеті м. Ковеля за 2000 – 2005 рр.

– фактична прив'язка величини бази оподаткування до середньоспискової чисельності працівників, по-перше, обмежує можливості збільшення податкової бази для комунального податку (кількість зайнятого населення регіону – це порівняно стабільна величина), а по-друге, дає привід розглядати цей податок, як подушний [3, с. 19]. Як зазначають Вишневський В.П. і Рибак В.В., подушні податки явно не враховують платоспроможності суб'єктів господарювання, тому переважно вони сприймаються як несправедливі;

– хоча номінальними платниками комунального податку є підприємства, фактично податок відноситься на собівартість продукції (робіт, послуг). Тобто його платниками по суті є самі громадяни, які є кінцевими споживачами цієї продукції. А, отже, сама ідея розгляду податку як плати суспільству, громаді за використання людських ресурсів, не відповідає реальному стану речей.

Звичайно, сьогоднішня величина комунального податку якогось серйозного впливу на фінансовий стан підприємств не справляє, однак просте підвищення ставок податку без зміни бази оподаткування може призвести або до легального виходу із складу платників податку (наприклад, перехід на спрощену систему оподаткування), або сприятиме створенню “тіньових” робочих місць.

На основі вищевикладеного можна зробити висновок, що сучасна система оподаткування комунальним податком має істотні недоліки. Однак вирішити цю проблему шляхом простого виключення комунального податку із системи оподаткування недоцільно. Більш ніж десятирічна практика справляння комунального податку окреслила його позитивні сторони, зокрема:

- простота адміністрування та незначні витрати, що з цим пов'язані;
- простота контролю за достовірністю сплати податку;
- слабкий вплив коливань кон'юнктури ринку на величину надходжень від податку, що полегшує бюджетне планування.

Основними напрямками вдосконалення механізму оподаткування суб'єктів господарювання комунальним податком вбачаються наступні:

- податок слід розглядати не як компенсацію громаді за використання робочої сили (що само по собі вже є благом для громади, оскільки зменшує безробіття), а як компенсацію громаді за недостатнє використання людського потенціалу (наприклад, низький рівень заробітної плати);
- розширення бази оподаткування шляхом ліквідації пільг та винятків;
- джерелом сплати податку має стати дохід (прибуток), а не собівартість;
- замість застарілого поняття “неоподатковуваний мінімум доходів громадян” доцільно використовувати більш економічно обґрунтовані показники – “мінімальна заробітна плата” чи “життєвий мінімум”.

Однак найголовнішим нововведенням має стати зміна самої ідеології справляння комунального податку. Для цього необхідно змінити базу оподаткування.

На сьогодні базу оподаткування можна описати формулою

$$B = N \cdot \text{НМДГ} , \quad (1)$$

де  $B$  – база оподаткування;  $N$  – середньоспискова чисельність штатних працівників; НМДГ – неоподатковуваний мінімум доходів громадян.

Відповідно величина комунального податку, який сплачується підприємством до бюджету, обчислюється так:

$$КП = B \cdot C , \quad (2)$$

де КП – величина комунального податку;  $C$  – ставка податку.

Пропоновану базу оподаткування можна описати формулою

$$B = \text{МЗП} \cdot N \cdot K - \text{ФОП} , \quad (3)$$

де МЗП – величина мінімальної заробітної плати;  $N$  – середньоспискова чисельність штатних працівників;  $K$  – підвищувальний коефіцієнт, який би встановлювався місцевою радою з прийняттям місцевого бюджету на відповідний рік і враховував середню заробітну плату в регіоні, рівень платоспроможності підприємств регіону, рівень безробіття тощо; ФОП – фонд оплати праці підприємства.

Принцип встановлення ставки податку С доцільно зберегти таким, який існує і сьогодні – граничні межі податкової ставки мають бути встановлені законодавчо на загальнодержавному рівні, а органи місцевого самоврядування самостійно визначають величину сплати податку в межах установлених граничних розмірів.

**Висновки та перспективи подальших досліджень.** Отже, запропонована методика визначення податкової бази сплати комунального податку дає можливість:

- податковий тягар щодо сплати комунального податку перекласти на підприємства, які виплачують мінімальну заробітну плату. Ці кошти будуть джерелом компенсації витрат місцевих бюджетів на надання різного роду допомог найбільш нужденним верствам населення;
- стимулювати підприємства підвищувати заробітну плату;
- долати таке явище, як “приховане безробіття”, оскільки підприємства змушені будуть платити досить високий податок на працівників, які лише числяться в штатних розписах, але не отримують заробітної плати (наприклад, знаходяться в неоплачуваних відпустках);
- посилити вплив місцевих рад на економічний розвиток регіону шляхом пошуку оптимальних рішень та підвищення ініціативних дій органів місцевого самоврядування.

1. Кравченко В.І. *Місцеві фінанси України: Навч. посібник.* – К.: Т-во “Знання”, КОО, 1999. – 487 с. 2. Худоба А.Г. *Роль і значення місцевих податків і зборів у доходах бюджетів Волині // Фінанси України.* – 2003. – № 4. – С. 33–34. 3. Вишневецький В.П., Рибак В.В. *Місцеві податки і збори в ринковій економіці // Фінанси України.* – 2001. – № 1. – С.11–20. 4. Іваненко В.О. *Місце і роль місцевих податків і зборів у забезпеченні місцевого самоврядування // Фінанси України.* – 2005. – № 4. – С.32–34. 5. Піхоцька О.М. *Місцеві податки і збори у забезпеченні фінансової самостійності органів місцевого самоврядування // Фінанси України.* – 2003. – №5. – С.46–49.

УДК 330

Т.Б. Токарський

Національний інститут стратегічних досліджень

## ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ СОЦІАЛЬНОЇ ДЕРЖАВИ

© Токарський Т.Б., 2006

**Розкрито основні передумови становлення та розвитку соціальної держави у світі та Україні. Показано найважливіші концепції “держави загального добробуту” та їх використання у процесі розбудови демократичної правової держави, в якій діє принцип верховенства права, визнаються та забезпечуються фундаментальні права і свободи людини.**

**The article is devoted to opening of basic pre-conditions of becoming and development of the social state in a world and Ukraine. Showing of major conceptions of “state commonwealth” and their use in the process of alteration of the democratic legal state principle of supremacy of right operates in which, is acknowledged and is provided fundamental rights and freedoms of man.**

**Постановка проблеми і її зв'язок з важливими науковими та практичними завданнями.** Аналізуючи політологічну літературу останніх років, що розглядає “державу загального добробуту”, можна цілком аргументовано стверджувати, що в наукових дослідженнях сформувалися дві стійкі тенденції. Перша – акцентує основну увагу на кризі соціальної держави. Зокрема, наголос робиться на тому факті, що сучасна держава поступово втрачає централізовану владу, її заходи не діють та малоефективні. Саме тому ця інституція все частіше неспроможна справитися із всезростаючою кількістю проблем. А комерціалізація життєдіяльності суспільства знижує управлінську функцію держави, яка досить часто неспроможна проводити ефективну