

DOI: [10.32702/2307-2105-2020.9.56](https://doi.org/10.32702/2307-2105-2020.9.56)

УДК 336.2

I. П. Сидор,

*к. е. н., доцент, доцент кафедри фінансів ім. С. І. Юрія,
Західноукраїнський національний університет, м. Тернопіль
ORCID ID: 0000-0002-4410-7083*

Н. І. Карпишин,

*к. е. н., доцент, доцент кафедри фінансів ім. С. І. Юрія,
Західноукраїнський національний університет, м. Тернопіль
ORCID ID: 0000-0002-5264-1200*

МІСЦЕВЕ ОПОДАТКУВАННЯ В УКРАЇНІ В КОНТЕКСТІ ФІНАНСОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СУСПІЛЬНИХ ПОСЛУГ

I. Sydor

*PhD in Economics, Associate Professor of the Department of Finance S.Yuriy,
Western Ukrainian National University, Ternopil, Ukraine*

N. Karpushyn

*PhD in Economics, Associate Professor of the Department of Finance S.Yuriy,
Western Ukrainian National University, Ternopil, Ukraine*

LOCAL TAXATION IN UKRAINE IN THE CONTEXT OF FINANCIAL SUPPORT OF PUBLIC SERVICES

У статті розглядається питання визначення впливу місцевого оподаткування на фінансове забезпечення надання суспільних послуг в окремих адміністративно-територіальних одиницях. Розкрито теоретичні підходи до визначенні ролі місцевого оподаткування у формуванні доходів місцевих бюджетів. Проаналізовано основні підходи до формування власних фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування за рахунок місцевих податків і зборів. Встановлено, що у формуванні фінансових ресурсів місцевих бюджетів ключову роль відіграє податкова реформа шляхом проведення фінансової децентралізації. Результатом цієї реформи стане наповнення місцевих бюджетів за рахунок місцевого оподаткування. Проте успішність фінансової децентралізації залежить від послідовного проведення перерозподілу джерел формування доходної частини місцевих бюджетів, які стимулюватимуть місцеві органи влади та даватимуть змогу створювати додаткові можливості для соціально-економічного розвитку територіальних громад та ефективного надання суспільних послуг населенню.

The article considers the issue of determining the impact of local taxation on the financial provision of public services in certain administrative-territorial units. Theoretical approaches to determining the role of local taxation in the formation of local budget revenues are revealed. The main approaches to the formation of own financial resources of local governments at the expense of local taxes and fees are analyzed. It is established that in the formation of financial resources of local budgets a key role is played by tax reform through financial decentralization. The result of this reform will be the filling of local budgets at the expense of local taxation. However, the success of financial decentralization depends on the consistent redistribution of sources of revenue of local

budgets, which will stimulate local authorities and create additional opportunities for socio-economic development of local communities and effective provision of public services. The article emphasizes that further reform actions are needed now, such as: creation of a strong financial and economic base of local self-government; improving the legal framework for collecting local taxes and fees; creating a tax environment conducive to the intensification of business activities; optimization of the tax burden on the local sector of the economy, taking into account the balance of the budget system; increasing the fiscal efficiency of mandatory payments by improving the administration system, optimizing tax benefits and expanding the local tax base by reducing the scale of tax evasion; carrying out work to improve the legal culture of the population. The government should form a system of local self-government in which local governments will have greater independence from the central government, will not receive subsidies. They must have their own income in sufficient amounts to ensure the interests of the population of their own region. It is concluded that local taxes should include income taxes and property taxes. Other taxes (on consumption) by their nature are designed to be national and aimed at maintaining state structures. Therefore, in order to strengthen the financial capacity of local budgets, it is necessary to further reform the tax legislation in terms of filling local budgets and strengthening their financial independence. It is necessary to create such tax legislation that would stimulate production and innovation on the ground. One of the most important tasks of the government today should be to give broader powers to local governments.

Ключові слова: *місцеві податки і збори; місцеве оподаткування; власні доходи; фінансова децентралізація; фінансове забезпечення.*

Key words: *local taxes and fees; local taxation; own income; financial decentralization; financial security.*

Постановка проблеми. На сучасному етапі українського державотворення на перший план виходять питання зміцнення власної дохідної бази місцевих бюджетів. Адже сьогодні рівень фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування досягнув свого критичного стану і потребує здійснення адекватних заходів з боку законодавчої та виконавчої гілок влади щодо його поліпшення. Безперечно, таку ситуацію можна виправдати безпрецедентними наслідками загальносвітової фінансово-економічної кризи, яка зачепила, практично, усі сфери суспільного життя й не оминула найнижчих ланок бюджетної системи. Проте, основну причину необхідно шукати в неефективності управління місцевими фінансами, оскільки малий обсяг доходів місцевих бюджетів та їх формування за рахунок міжбюджетних трансфертів – проблеми, притаманні нашій державі ще з перших років її незалежності, коли були закладені фундаментальні першооснови інституту місцевого самоврядування.

Практика фінансового забезпечення місцевого самоврядування в Україні, методика та прийоми, які застосовують для аналізу податкових надходжень до місцевих бюджетів, свідчать про відсутність належної оцінки ефективності справляння місцевих податків та зборів. Саме тому актуальним питанням є дослідження механізму справляння місцевих податків і зборів як фінансової основи забезпечення надання суспільних послуг громадянам в окремих адміністративно-територіальних одиницях.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання формування власної фінансової бази місцевих бюджетів є предметом гострих наукових дискусій вітчизняних учених-економістів. Зокрема, необхідно погодитись з непересічними поглядами вітчизняних науковців Т. Боднарук, О. Василика, В. Гейця, В. Дмитровської, Т. Дулік, О. Кириленко, І. Луніної, В. Опаріна, К. Павлюк, І. Шукіс щодо підвищення рівня фінансової децентралізації, оптимізації дохідної частини місцевих бюджетів та послаблення їх залежності від трансфертів з державного бюджету.

У наявних наукових доробках розкриття питань впливу місцевого оподаткування на формування власної дохідної бази органів місцевого самоврядування в частині їх фінансового забезпечення надання суспільних послуг населенню є дещо фрагментарним. Тому й виникає необхідність розширювати дослідження у цій сфері.

Формулювання цілей дослідження. Зважаючи на вище зазначене, метою наукового дослідження є здійснення аналізу вітчизняної практики справляння місцевих податків та зборів, а також визначення пріоритетних напрямів їх реформування в контексті забезпечення зростання доходів місцевих бюджетів як фінансової основи при наданні суспільних послуг населенню.

Виклад основного матеріалу дослідження. Слід зазначити, що чинна в Україні система місцевого самоврядування сьогодні не відповідає очікуванням і потребам суспільства. Функціонування місцевого самоврядування в більшості територіальних громад не забезпечує створення і підтримки сприятливого життєвого середовища, потрібного для всебічного розвитку людини, її самореалізації, захисту її прав, надання

мешканцям територіальних громад якісних і доступних публічних послуг на основі сталого розвитку дієздатної громади. Фактично, закріплене в Конституції України право «територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України» у більшості територіальних громад залишилося нереалізованим [7, с. 19].

Через велику подрібненість територіальних громад, відсутність власних можливостей розвитку, старіння населення, значний вплив економічно активної його частини у великі міста чи за межі України поліпшити якість надання членам територіальних громад, насамперед сільських і селищних, гарантованих державою якісних соціальних та адміністративних послуг, відповідальність за які несуть органи місцевого самоврядування, на нинішній територіальній та законодавчій основі немає можливості. А тому питання дослідження процесів формування фінансово спроможних територіальних громад в Україні набуває все більшої актуальності та продиктовано вимогами часу.

Самостійність і незалежність органів місцевого самоврядування є важливою складовою стабільного розвитку демократичної держави та ринкових відносин. Відповідно до Європейської хартії, органи місцевого самоврядування фактично відокремлені від державної влади, їм надається повна незалежність і самостійність щодо виконання покладених на них функцій в межах своєї компетенції. Проте ряд важливих питань реального забезпечення незалежності та самостійності місцевих органів влади України ще очікують на своє практичне вирішення. Це стосується, насамперед, фінансової бази місцевого самоврядування, тобто необхідності створення надійної дохідної бази місцевих бюджетів. Основною дохідною статтею місцевих бюджетів мають стати місцеві податки і збори. Вони є невід'ємною складовою частиною системи оподаткування держави. Саме вони повинні забезпечувати реальну сталу фінансову автономію органів місцевого самоврядування і місцевих органів влади України, що, у свою чергу, сприятиме забезпеченню належного рівня функціонування місцевих установ освіти, охорони здоров'я, культури, соціальної інфраструктури, розвитку комунального господарства, соціального захисту населення.

Зарубіжний досвід свідчить про те, що, незважаючи на тенденції централізації, характерною особливістю адміністративно-територіальних одиниць є наявність достатньо розвинутої системи місцевого оподаткування з високим ступенем юридичної самостійності щодо впровадження місцевих податків і зборів, встановлення порядку їх нарахування та стягнення. Так, аналіз динаміки показників місцевих бюджетів зарубіжних країн свідчить, що питома вага місцевих податків і зборів у структурі доходів місцевих бюджетів є досить суттєвою і коливається від 30 до 70 %, тоді як в Україні їх частка не перевищує і 12 %. Тому, підвищення ролі місцевих податків і зборів в сучасних умовах розвитку економіки України та збільшення дохідної частини місцевих бюджетів за їх рахунок є головним напрямом зміцнення і розширення фінансової автономії місцевих органів влади. Відповідно все це потребує детального науково-теоретичного обґрунтування і перегляду як бюджетної політики України, так і реформування системи місцевого оподаткування [3, с. 115].

В умовах децентралізації, яка відбувається в Україні, важливим завданням держави є забезпечення органів місцевого самоврядування достатньою кількістю фінансових ресурсів, необхідних для забезпечення виконання завдань економічного, соціального та екологічного характеру. У таблиці 1 представлено динаміку, склад і структуру місцевих податків і зборів та їх питому вагу у доходах місцевих бюджетів у 2015-2019 рр.

Таблиця 1.
Динаміка, склад і структура місцевих податків і зборів та їх питома вага у доходах місцевих бюджетів України у період 2015-2019 рр., (млрд. грн.)*

показники	2015 р.	2016 р.	2017 р.	2018 р.	2019 р.	абсолютний приріст
Доходи місцевих бюджетів, всього, в тому числі:	294,4	366,1	502,1	562,4	560,5	266,1
Податкові надходження, з них:	98,2	146,9	201,0	232,5	270,5	172,3
місцеві податки і збори	27,0	42,3	52,5	61,0	73,6	46,6
питома вага місцевих податків і зборів:						
- у доходах місцевих бюджетів, %	9,17	11,55	10,45	11,45	13,13	3,96
- у податкових надходженнях, %	27,49	28,79	26,12	26,2	27,2	-0,29

* складено автором за даними джерела [4]

Динаміка доходів місцевих бюджетів України у 2015-2019 рр. характеризується поступово зростаючими показниками (з 294,4 млрд. грн. до 560,5 млрд. грн.), зростання за даний період становила 266,1 млрд. грн. Динаміка податкових надходжень місцевих бюджетів, які займають друге місце у складі доходів місцевих бюджетів після трансфертних платежів також є зростаючою у часі. Зокрема, обсяги податкових надходжень місцевих бюджетів зросли з 98,2 млрд. грн. у 2015 р. до 270,5 млрд. грн. у 2019 р., або на 172,3 млрд. грн. У складі податкових надходжень місцевих бюджетів місцеві податки і збори становлять від 26,1 % до 28,7 %, їх значення за аналізований час коливається і не має стійкої тенденції. У складі доходів місцевих бюджетів місцеві податки і збори становлять 9,17 % – 13,13 %.

Динаміка абсолютних значень місцевих податків і зборів за період 2015-2019 рр. характеризується зростанням більше як у два рази (з 27041,2 млн. грн. до 61026,4 млн. грн.), або на 33985,2 млн. грн. (табл. 2).

Таблиця 2.
Динаміка, склад і структура місцевих податків і зборів в Україні у період 2015-2019 рр. (млн. грн.)*

показники	2015 р.	2016 р.	2017 р.	2018 р.	2019 р.	абсолютний приріст
Місцеві податки і збори, всього, в тому числі:	27041,2	42261,4	52586,8	61026,4	73575,3	46532,1
Єдиний податок	10975,1	17167,1	23388,3	29564,2	35270,2	24295,1
<i>питома вага єдиного податку у структурі місцевих податків і зборів, %</i>	<i>40,63</i>	<i>40,66</i>	<i>44,53</i>	<i>48,45</i>	<i>47,9</i>	<i>7,27</i>
Податок на майно	16011,1	24989,3	29056,1	31272,0	37993,9	21982,8
<i>питома вага податку на майно у структурі місцевих податків і зборів, %</i>	<i>59,3</i>	<i>59,2</i>	<i>55,33</i>	<i>51,26</i>	<i>51,68</i>	<i>-7,62</i>
Збір за паркування транспортних засобів	60,2	66,2	77,5	99,8	114,8	54,6
<i>питома вага збору за паркування транспортних засобів у структурі місцевих податків і зборів, %</i>	<i>0,05</i>	<i>0,09</i>	<i>0,08</i>	<i>0,15</i>	<i>0,15</i>	<i>0,1</i>
Туристичний збір	37,1	54,1	70,2	90,7	196,2	159,1
<i>питома вага туристичного збору у структурі місцевих податків і зборів, %</i>	<i>0,02</i>	<i>0,05</i>	<i>0,06</i>	<i>0,14</i>	<i>0,25</i>	<i>0,23</i>

* складено автором за даними джерела [4]

У складі місцевих податків і зборів більше як 99 % займають місцеві податки і лише 0,4 % припадає на місцеві збори (рис. 1).

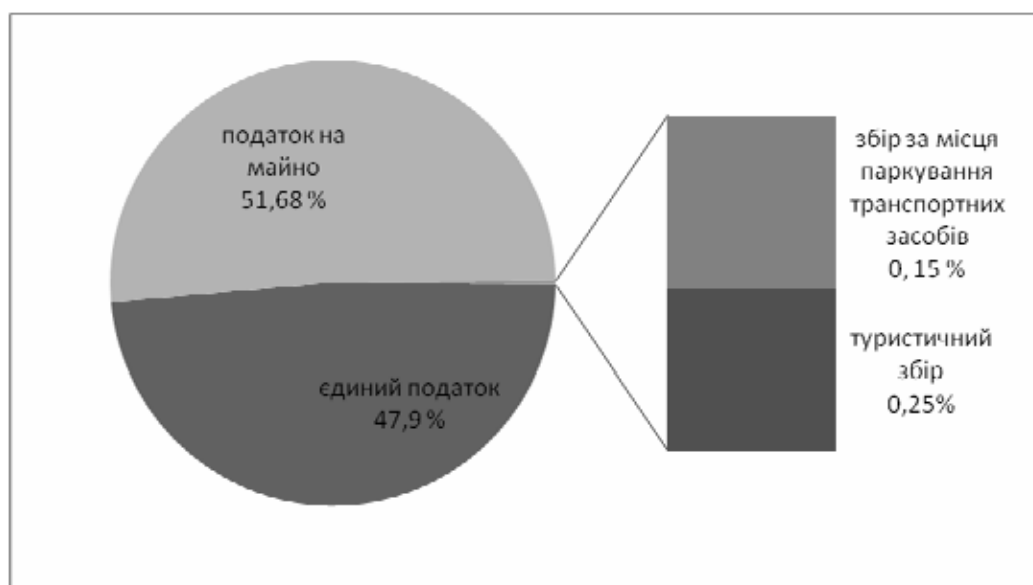


Рис. 1. Структура місцевих податків і зборів у 2019 р., %

Зокрема, податок на майно становить 51,68 % , єдиний податок – 47,9 %. Розгляне кожен зокрема місцевий податок і збір через механізм його справляння та фіскальну ефективність для місцевих бюджетів.

Таким чином, до основних проблем наявної системи місцевого оподаткування в Україні, на думку І.О. Луїної, варто віднести:

- невеликий перелік місцевих податків та зборів порівняно з іншими країнами, де їх кількість сягає 50–100;
- відсутність права органів місцевого самоврядування на встановлення власних податків і зборів на своїй території;
- відсутність зацікавленості представників місцевої влади в додатковому залученні коштів шляхом стягнення місцевих податків і зборів;
- відсутність взаємозв'язку між рівнем суспільних послуг, що надаються на певній території, з податковим навантаженням на населення;
- неефективність окремих податкових ставок, що не дає змоги забезпечити стабільних надходжень до місцевих бюджетів;
- незначну фіскальну роль місцевих податків та зборів у зведеному бюджеті України [5, с. 17].

На жаль, за такої системи оподаткування приділяється недостатня увага регіональним особливостям, і окремі фіскальні можливості податків і зборів не використовуються. Так, у кожному регіоні існують певні об'єкти оподаткування, здатні поповнити доходи місцевих бюджетів для вирішення ширшого кола економічних і соціальних проблем.

Не можна недооцінювати проблеми, пов'язані з неналежним контролем процесу справляння окремих місцевих податків і зборів. Місцеві органи влади мають замало впливу на встановлення ставок податків, що дає їм підстави звинувачувати центральний уряд у незадовільній якості послуг, які справляються саме за рахунок місцевих бюджетів.

Не меншою проблемою є надання місцевими органами влади пільг, адже, з одного боку залучаються додаткові інвестиції для регіонального розвитку, а з іншого – виникають сумніви щодо законності надання цих пільг.

В Україні сільські та селищні ради становлять 91% місцевих рад, проте майже ніхто з них не має серйозних об'єктів оподаткування. Зважаючи на це, деякі вчені дотримуються думки, що місцеві податки і збори не виконують свої функції належним чином [6, с. 25]. Це засвідчує нагальність переформатування системи місцевого оподаткування, а головний акцент має бути сфокусований на зміцненні фінансової бази місцевого самоврядування як запоруки ефективної роботи територіальних громад.

Місцеве оподаткування в Україні від початку його створення характеризується постійним оновленням складу місцевих податків та зборів, їх ставками та порядком справляння, розробленням нормативно-правових актів, що покликані покращувати систему місцевого оподаткування.

Діюча в Україні система місцевих податків і зборів, як і податкова система країни в цілому, потребує постійного вдосконалення. Проблеми функціонування системи місцевого оподаткування в Україні спричинені недосконалою системою адміністрування цих податків. Пошук шляхів збільшення обсягу місцевих податків і зборів повинен іти в напрямі встановлення таких податків і вибору таких їх платників, які б забезпечували невеликі адміністративні витрати та ефективний податковий контроль за достатнього обсягу надходжень, що дасть можливість створити надійне джерело доходної бази місцевих бюджетів. Дотримання цих вимог є запорукою створення міцної, стабільної та соціально справедливої системи місцевого оподаткування, яка сприятиме ефективній реалізації регіональної соціально-економічної політики та забезпечить фінансову стійкість регіону, а також допоможе подолати бідність громадян [1, с. 62].

Висновки та перспективи подальших розвідок у даному напрямі. У формуванні фінансових ресурсів місцевих бюджетів ключову роль відіграє проведення податкової реформи шляхом проведення фінансової децентралізації. Результатом цієї реформи повинне бути наповнення місцевих бюджетів надходженнями від застосування податків. Проте успішність фінансової децентралізації залежить від послідовного проведення перерозподілу джерел формування доходної частини місцевих бюджетів, які стимулюватимуть місцеві органи влади та даватимуть змогу створювати додаткові можливості для соціально-економічного розвитку територіальних громад. Зазначимо, що нині необхідними є подальші реформаторські дії, такі як:

- створення міцної фінансово-економічної бази місцевого самоврядування;
- удосконалення законодавчої бази справляння місцевих податків і зборів;
- створення середовища оподаткування, сприятливого для активізації підприємницької діяльності;
- оптимізація податкового навантаження на місцеву галузь економіки з урахуванням збалансованості бюджетної системи;
- підвищення фіскальної ефективності обов'язкових платежів за рахунок удосконалення системи адміністрування, оптимізації податкових пільг та розширення місцевої податкової бази за рахунок зменшення масштабів ухилення від оподаткування;
- проведення роботи з підвищення правової культури населення. Влада повинна сформувати таку систему місцевого самоврядування, за якої органи місцевої влади матимуть більшу незалежність від центральної влади, не отримуватимуть дотацій. Вони повинні мати власні надходження у розмірах, достатніх для забезпечення інтересів населення власного регіону.

До місцевих податків мають бути віднесені податки на доходи і податки на майно. Інші ж податки (на споживання) за своєю природою покликані бути загальнодержавними і спрямовуватися на утримання державних структур. Отже, для посилення фінансової спроможності місцевих бюджетів необхідно здійснювати подальше реформування податкового законодавства в частині наповнення місцевих бюджетів та посилення їх фінансової самостійності. Потрібно створити таке податкове законодавство, яке б стимулювало виробництво, інноваційну діяльність на місцях. Одним із найважливіших завдань влади сьогодні повинно стати надання ширших повноважень органам місцевого самоврядування.

Окрім того, у контексті проведеного дослідження слід зазначити, що вузловим питанням сьогодення є визначення концепції оптимізації місцевого оподаткування в Україні з урахуванням конкурентних переваг кожного окремого регіону, а також розробка напрямів його удосконалення. Основною ідеєю цієї концепції має бути забезпечення оптимізації місцевого оподаткування та чинного податкового законодавства, збалансування місцевих бюджетів, розширення прав органів місцевого самоврядування зі стягнення місцевих податків та зборів. При цьому повинні бути враховані принципи фінансового забезпечення місцевого самоврядування (автономності, загальності й обов'язковості, соціальної справедливості, економічної ефективності та гласності), які задекларовано Європейською Хартією місцевого самоврядування. Саме даний аспект слугуватиме основою для здійснення подальших розвідок з цієї проблематики.

Література.

1. Бондарук Т.Г. Зарубіжний досвід місцевого оподаткування та можливості його застосування в Україні. *Збірник наукових праць Національного університету державної податкової служби України*. № 1. 2011. С. 56–66.
2. Дмитровська В.С. Зарубіжний досвід місцевого оподаткування. *Актуальні проблеми розвитку економіки регіону: наук. зб. Івано-Франківськ*: 2008. Вип.4. Т.2. С. 20–26.
3. Дулік Т.О., Шукіс І.З. Актуальні питання місцевого оподаткування в Україні та напрями його реформування. *Вісник Дніпропетровської державної фінансової академії*. Економічні науки. 2008. № 1. С. 115-123.
4. Звіти про виконання місцевих бюджетів України у період 2015-2019 рр. –URL: [http:// https://www.treasury.gov.ua/ua](http://https://www.treasury.gov.ua/ua) (дата звернення: 15.08.2020).
5. Луніна І.О. Формування місцевих бюджетів на основі принципу еквівалентності: шлях до ефективної бюджетної системи України. *Фінанси України*. 2010. №9. С. 14-19.
6. Про затвердження середньострокового плану пріоритетних дій Уряду до 2020 року : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 3 квітня 2017 р. № 275-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/275-2017-p> (дата звернення: 15.08.2020).
7. Управління фінансами територіальних громад: теорія і практика : моногр. за ред. О.П. Кириленко. Тернопіль, 2019. 280 с.

References.

1. Bondaruk, T. G. (2011), “Foreign experience of local taxation and possibilities of its application in Ukraine”, *Zbirnyk naukovykh pracz Naczionalnogo unsversytety derzhavnoyi podatkovoyi sluzhby Ukrainy*, vol 1, pp. 56-66.
2. Dmytrovska, V. S. (2008), “Foreign experience of local taxation”, *Aktualni problemy rozvytku ekonomiky regiony: naukovyi zbirnyk Ivano-Frankivsk*: vol. 4, pp. 20-26.
3. Dulik, T. O. and Shukis, I. Z. (2008), “Current issues of local taxation in Ukraine and directions of its reform”, *Visnyk Dnipropetrovskoyi derzhavnoyi finansovoyi akademiyi*, vol. 1, pp. 115-123.
4. Ministry of Finance of Ukraine (2015-2019), Reports on the implementation of local budgets of Ukraine in the period 2015-2019, available at: [http:// https://www.treasury.gov.ua/ua](http://https://www.treasury.gov.ua/ua) (Accessed 15 August 2020).
5. Lunina, I. O. (2010), “Formation of local budgets on the basis of the principle of equivalence: the way to an effective budget system of Ukraine”, *Finansy Ukrainy*, vol. 9, pp. 14-19.
6. Cabinet of Ministers of Ukraine (2017), “On approval of the medium-term plan of priority actions of the Government until 2020”, available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/275-2017-p> (Accessed 15 August 2020).
7. Kyrylenko O. P. (2019), *Upravlinnyi finansamy terytorialnyh gromad: teoriya I praktyka* [Financial management of local communities: theory and practice], Ternopil, Ukraine.

Стаття надійшла до редакції 10.09.2020 р.