

УДК 336.143

*Н. В. Сошка,*  
здобувач кафедри фінансів,  
Київський національний університет імені Тараса Шевченка

## СУПЕРЕЧНОСТІ ТА ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ СИСТЕМИ МІСЦЕВОГО ОПОДАТКУВАННЯ В УКРАЇНІ

*У статті здійснений аналіз основних проблемних аспектів вітчизняної системи місцевого оподаткування в умовах становлення та розвитку ринкової економіки. Визначено основні критерії, що впливають на перспективний розвиток системи місцевого оподаткування в Україні.*

*The major problem areas of the national system local taxation in terms of formation and development of market economy are analyzed in the article. The basic criteria that affect on the future development of the system local taxation in Ukraine are considered.*

**Ключові слова:** *місцеві податки, збори, система місцевого оподаткування, перспективи розвитку, зарубіжний досвід, Податковий кодекс України.*

**Keywords:** *local taxes, fees, system of local taxation, prospects of development, international experience, Tax Code of Ukraine.*

### Вступ.

Нині в Україні місцеві податки і збори є одним з головних економічних інструментів державного регулювання та важливим джерелом доходів місцевих бюджетів. Починаючи з 2011 року система місцевого оподаткування була реорганізована шляхом прийняття Податкового кодексу України та внесення змін до переліку місцевих податків і зборів. Це призвело до докорінної зміни даної складової доходів місцевих бюджетів, оскільки було ліквідовано ті місцеві податки та збори, що склали 90% доходів від місцевих податків і зборів (комунальний податок, ринковий збір, збір за надання дозволу на розміщення об'єктів торгівлі), й запроваджено нові – податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, єдиний податок, збір за провадження деяких видів підприємницької діяльності, збір за місця для паркування транспортних засобів та туристичний збір.

Прийняття Податкового кодексу України стало суттєвим кроком вперед у процесі розвитку системи місцевого оподаткування в Україні. Однак діюча на сьогодні в країні система місцевих податків і зборів не відповідає принципам Європейської хартії місцевого самоврядування. Зокрема, серйозною проблемою є те, що законодавчо закріплені місцеві податки і збори та їх ставки не враховують реальних можливостей платників податків, а отже, не виконують стимулюючої функції. Як наслідок, такі вади негативно позначаються на дотриманні принципів єдності, повноти, достовірності, гласності, наочності бюджетного устрою країни в цілому.

У контексті вищесказаного, аналіз дослідження проблемних аспектів оподаткування місцевими податками і зборами, а також пошук перспективних напрямів посилення їх фінансового значення набуває особливої актуальності в умовах розвитку сучасних трансформаційних процесів, пов'язаних з утвердженням в Україні ринкової моделі господарювання.

Вивченню проблем, пов'язаних з функціонуванням системи місцевого оподаткування та шляхів її удосконалення, присвячені праці вітчизняних учених-економістів В.М. Гесця, О.П. Кириленко, В.І. Кравченка, І.О. Луїної, В.М. Опаріна, К.В. Павлюк, Ю.В. Пасічника, С.І. Юрія та ін. Разом з тим, варто зазначити, що більшість досліджень мають здебільшого теоретичне спрямування і менше уваги акцентується на економічних та соціальних наслідках функціонування системи місцевого оподаткування.

### Постановка задачі.

Метою статті є аналіз діючої системи місцевого оподаткування в Україні та визначення основних її недоліків та можливих напрямів удосконалення в умовах становлення та розвитку ринкової економіки.

### Результати.

Місцеве оподаткування є однією з точок перетину двох різних систем: складаючи частину системи оподаткування держави, місцеві податки і збори є атрибутом місцевого самоврядування. У світовій економічній і правовій думці місцеве оподаткування характеризується як структурна ланка в державному управлінні фінансами країни або ж як природне право територіальних общин (громад) тощо.

До впровадження податкової реформи в Україні та прийняття Податкового кодексу у грудні 2010 року місцеве оподаткування регламентувалося Законами України «Про систему оподаткування», Декретом КМУ «Про місцеві податки і збори» та ін. З моменту введення в дію Податкового кодексу України ці нормативно-правові акти втратили чинність, а їх положення зазнали суттєвих змін.

З прийняттям Податкового кодексу України, кількість місцевих податків та зборів різко зменшилась – з чотирнадцяти місцевих податків та зборів залишилося лише п'ять. Тобто діє спрощена структура завдяки скасуванню ряду місцевих податків і зборів: ринкового збору; комунального податку; податку з реклами; дев'яти інших місцевих податків та зборів (табл. 1).

Таблиця 1.

### Порівняння переліків місцевих податків та зборів

Закон «Про систему оподаткування»	Податковий кодекс України
Податок з реклами	Скасовано
Комунальний податок	Скасовано
Збір за паркування автотранспорту	Збір за місця для паркування автотранспорту
Ринковий збір	Скасовано
Збір за видачу ордера на квартиру	Скасовано
Курортний збір	Туристичний збір
Збір за участь у перегонах на іподромі	Скасовано
Збір за вигреш у перегонах на іподромі	Скасовано
Збір з гравців на тоталізаторі на іподромі	Скасовано
Збір за право використання місцевої символіки	Скасовано
Збір за право проведення кіно- і телезімонок	Скасовано

Збір за проведення місцевого аукціону	Скасовано
Збір за розміщення об'єктів торгівлі	Скасовано
Збір з власників собак	Скасовано
	Збір за деякі види підприємницької діяльності
	Єдиний податок
	Податок на нерухомість, відмінний від землі

\*Джерело: [1].

До місцевих податків, згідно з Податковим кодексом, належать [1]:

- податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки;
- єдиний податок.

До місцевих зборів, згідно з Податковим кодексом, належать:

- збір за провадження деяких видів підприємницької діяльності;
- збір за місця для паркування транспортних засобів;
- туристичний збір.

Введення податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки стало найбільш стабільним доходом для місцевих бюджетів, які не враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів. Цей податковий платіж виступає як оплата вартості суспільних товарів і послуг, що пропонуються місцевими органами влади, оскільки домовласники та підприємці обирають місце проживання, що забезпечує оптимальне співвідношення вартості майна і якості суспільних послуг. Вартість майна збільшується, якщо місцеві органи влади пропонують якісні суспільні послуги. Це сприяє підвищенню ролі місцевого оподаткування. Введення туристичного збору, який, на відміну від курортного збору, буде справлятися на всій території України дозволяє збільшувати об'єкт оподаткування. Такий податок можна застосувати на більшій території внаслідок більшої кількості об'єктів туризму порівняно з курортними місцями [7].

До позитивних надбавь Податкового кодексу України слід віднести те, що більшість податків та зборів прив'язується до прожиткового мінімуму, який змінюється декілька разів на рік відповідно до законів України про державний бюджет на поточний рік. Це, у свою чергу, дозволяє збільшувати об'єкт оподаткування від податків та зборів, але й обраховувати обсяг коштів у короткостроковому періоді і прогнозувати подальший розвиток економічної ситуації. Тобто, система місцевого оподаткування в Україні не буде надто вразливою, оскільки не існуватиме тенденції недержання запланованих надходжень від встановлених податків та зборів.

З прийняттям Податкового кодексу України було скорочено перелік місцевих податків і зборів, але це відбулося за рахунок скасування податків та зборів із вкрай низькою або взагалі відсутньою фіскальною віддачею. Податковий кодекс України забезпечує регулювання справляння принципово нового податку – податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки. До складу місцевих податків і зборів передано податки, що належали до загальнодержавних, але згідно з Бюджетним кодексом та законами України про Державний бюджет на відповідні роки зараховувалися до суми доходів місцевих бюджетів (єдиний податок, збір за провадження деяких видів підприємницької діяльності). Податковий кодекс фактично відновив сплату готельного збору (скасованого з 1.01.2004 р.), об'єднавши його з курортним збором, впровадивши справляння туристичного збору. Необхідним елементом місцевих податків і зборів повинен стати земельний податок, який відповідно до Бюджетного кодексу України зараховується до доходів місцевих бюджетів. Необхідно зазначити, що на сьогодні чинна система місцевого оподаткування все ще не забезпечує фінансової автономії та незалежності місцевого самоврядування [2, с. 84].

До основних проблем існуючої 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 у 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 дозволяє забезпечити стабільних надходжень до місцевих бюджетів;
- незначну фіскальну роль місцевих податків та зборів у зведеному бюджеті України [4, с. 17].

За такої системи часто не враховуються регіональні особливості та втрачаються певні фіскальні можливості. Наприклад, на місцях завжди є свої особливі об'єкти оподаткування, які можуть відчутно поповнити доходи місцевих бюджетів, що дозволить спрямувати додаткові кошти на вирішення економічних і соціальних проблем регіонів.

Неналежна підзвітність влади, а також відсутність надійного контролю за процесом справляння окремих місцевих податків і зборів є наступними проблемами, що потребують негайного вирішення. Місцеві органи влади мають обмежений вплив на встановлення ставок податків, на які спираються їх бюджети, як «закріплених» доходів, так і «власних». Це дає підстави місцевим органам влади звинувачувати центральний уряд у низькій якості послуг, що надаються коштом місцевих бюджетів, навіть у випадках, коли реальною причиною є саме некомпетентність місцевих адміністраторів [8, с. 19]. Проблемним також вбачається право місцевих органів влади щодо надання пільг зі сплати податків, які надходять до місцевих бюджетів. Звичайно, позитивним є те, що, створюючи особливі або пільгові режими оподаткування, місцева влада залучає додаткові інвестиції, сприяє новому будівництву, розвитку зовнішньоекономічних зв'язків, формуванню спеціальних економічних зон. Разом з тим, виникає нова проблема, а саме: загроза незаконного надання пільг.

На думку деяких вчених, нині місцеві податки і збори в Україні практично не виконують ні фіскальної, ні регулюючої функції, оскільки місцеві ради, насамперед наймасовіші – сільські і селищні, – що становлять 91% від загальної кількості місцевих рад, не мають жодного більш-менш серйозного об'єкта оподаткування [6, с. 48]. Це доводить, що реорганізація системи місцевого оподаткування назріла і вона повинна спрямовуватися перш за все на забезпечення зміцнення фінансової бази місцевого самоврядування, що є однією з найважливіших умов ефективної діяльності територіальних громад, як первинного суб'єкта місцевого самоврядування та утворених ними органів місцевого самоврядування.

У міжнародній термінології місцеві податки і збори визначаються як локальні податки і є основою дохідної частини місцевих бюджетів більшості західних держав. Місцеві органи влади в багатьох країнах (США, Франція, Італія) наділені правом самостійно встановлювати місцеві податки та збори [5, с. 30].

У різних країнах неоднакова кількість місцевих податків і зборів. Так у Великій Британії існує один такий податок, який стягується з нерухомого майна-землі, будівель, крамниць, установ, заводів і фабрик, причому сільськогосподарські угіддя та будівлі на них, церкви оподаткованню не підлягають. В Японії існують три основні місцеві податки. Це, зокрема, підприємницький податок, який нараховується на прибуток, корпоративний муніципальний податок та зрівняльний податок, що є фіксованою сумою податку, розмір якої залежить від розміру капіталу юридичної особи та чисельності працюючих. Найбільшу кількість місцевих податків запроваджено у Бельгії – 100, в Італії – 70, у Франції – понад 50. У США запроваджено такі місцеві податки, як податок з продажу, місцевий прибутковий податок, податки на прибуток корпорацій, на спадок, майновий податок [3, с. 121].

На відміну від більшості розвинених країн світу, в Україні перелік місцевих податків і зборів є досить обмеженим. Якщо в українському законодавстві визначено 5 місцевих податків і зборів, то в окремих країнах Європейського союзу їх кількість перевищує сотню. В Україні становлення системи місцевого оподаткування відбувалося надто повільними темпами. Місцеве оподаткування поки що не виконує ні фіскальної, ні регулюючої функції, а є другорядним відносно державного оподаткування. Саме тому вітчизняна система місцевого оподаткування, потребує подальшого розвитку у контексті зміцнення фінансових основ органів місцевого самоврядування

На наш погляд, одним із напрямів перспективного розвитку системи місцевого оподаткування в Україні є дотримання критеріїв, запропонованих в табл. 2.

**Таблиця 2.**  
**Критерії, що впливають на перспективний розвиток системи місцевого оподаткування в Україні [5, с. 32].**

№ з/п	Критерії	Обґрунтування ефективності встановлення місцевих податків і зборів відповідно зазначеним критеріям щодо підвищення їх перспективного розвитку
1.	Ефективність	Встановлені місцеві податки і збори повинні приносити прибуток не менший, ніж адміністрування їх збору, при цьому прибуток повинен бути максимального великим, щоб не допустити встановлення великої кількості місцевих податків і зборів. Другий критерій ефективності пов'язаний з економічною ефективністю. Майже всі місцеві податки і збори впливають на розвиток підприємництва в регіоні. Надвисокі податки сприяють відтоку бізнесу з даного регіону. Практика засвідчує, що справляння місцевих податків і зборів максимально ефективно, коли від них складно ухилитися. Так, податок на нерухомість вважається ефективним, оскільки власники практично не можуть ухилитися від сплати цього податку. Разом з тим крива Лаффера показує, що встановлення максимальних ставок не приносить максимальних надходжень від податків в місцевий бюджет.
2.	Справедливість	Справедливість досить суб'єктивна характеристика. Звичайно застосовується такий критерій справедливості - за однакових обставин на платників податків має накладатися однаковий місцевий податок.

3.	Користування благами	Альтернативою принципу справедливості, орієнтованого на платоспроможність, є принцип користування благами. Звичайно, що значна частина місцевих податків йде на надання комунальних послуг, якими користується місцеве населення й підприємці. Згідно з принципом користування благами, щоб задовольнявся критерій справедливості, з обох платників податків, які отримують однакову вигоду від якоїсь комунальної послуги, повинні стягуватися однакові податки (незалежно від їх платоспроможності)
4.	Прив'язаність податків до місцевих видатків	Місцеві податки і збори повинні бути чітко пов'язані з видатками місцевої влади, щоб платники знали про підзвітність їм місцевої влади за те, як використовуються податкові надходження. Крім того, практика європейських країн у сфері місцевого оподаткування доводить, що місцеві податки повинні бути прямими. Коли податковий тягар безпосередньо простежується й відчувається тими, хто сплачує податок, зростає ймовірність того, що платники підтримуватимуть публічних посадових осіб у їх діях більше, ніж коли йшлося б про непрямі податки.
5.	Гнучкість	Місцева податкова система повинна стимулювати розвиток пріоритетних сфер бізнесу в конкретному регіоні та гнучко реагувати на зміни в фінансовій та інфляційній політиці держави.

Таким чином, запропоновані критерії встановлення місцевих податків і зборів є основою для перспективного розвитку системи місцевого оподаткування в Україні.

#### Висновки.

Узагальнюючи результати дослідження, можна дійти висновку, що діюча на сьогодні в Україні система місцевих податків і зборів, як і податкова система країни в цілому, потребує постійного удосконалення, оскільки від неї вимагається, з одного боку, забезпечення фінансовими ресурсами потреби органів місцевого самоврядування, а з іншого, служити інструментом місцевої соціально-економічної політики, спрямованої на виконання завдань збалансованості економіки та розвитку регіонів. 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. З нашої точки зору, в значній мірі неефективність системи місцевого оподаткування в Україні спричинена недосконалою системою адміністрування цих податків. Саме унаслідок 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 платників податків та розширення бази оподаткування, а й у напрямку вибору таких податків і встановлення таких платників, які б забезпечували невеликі адміністративні витрати та ефективний податковий контроль при достатньому обсязі надходжень, що надасть можливість створити надійне джерело дохідної частини місцевих бюджетів. Дотримання цих вимог є запорукою створення міцної, стабільної системи місцевого оподаткування в Україні, яка сприятиме ефективній реалізації регіональної соціально-економічної політики та забезпечить фінансову стійкість регіонів.

#### Література:

1. Податковий кодекс України від 02.12.2010р. №2755-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – №13-14, №15-16, №17. – Ст. 112.
2. Бартчук Ю.А. Шляхи реформування системи місцевого оподаткування в Україні / Ю.А. Бартчук // Актуальні проблеми державного управління в системі соціального та економічного розвитку українського суспільства. Збірник наукових праць. – 2011. – №1(4). – С. 82-84.
3. Величко О. Іноземний досвід реформування податкової системи / О. Величко, І Дмитренко // Економіст. – 2009. – №7. – С. 120-123.
4. Луніна І.О. Формування місцевих бюджетів на основі принципу еквівалентності: шлях до ефективної бюджетної системи України / І.О. Луніна // Фінанси України. – 2010. – №9. – С. 14-19.
5. Надьон Г.О., Харківський М.С. Перспективи розвитку системи місцевого оподаткування в Україні з урахуванням зарубіжного досвіду / Г.О. Надьон, М.С. Харківський // Часопис економічних реформ. – 2010. – №3. – С. 28-33.
6. Найдюнов В. Про реформування податкової системи / В. Найдюнов, О. Махмудов // Економіка України. – 2010. – №1. – С. 78-83.
7. Садовенко М.М. Реформування місцевого оподаткування в контексті Податкового кодексу України / М.М. Садовенко // [Електронний ресурс] – Режим доступу: [http://www.economy-confer.com.ua/full\\_article/950/](http://www.economy-confer.com.ua/full_article/950/).
8. Слухай С.В. Формування доходів місцевих бюджетів у контексті трансформації податкової системи / С.В. Слухай, Н.Я. Здерка // Фінанси України. – 2006. – №5. – С. 12-20.

*Стаття надійшла до редакції 01.11.2011 р.*



ТОВ "ДКС Центр"