

Місцеве оподаткування в Україні: еволюція та перспективи його розвитку

Овчинніков А.В.

аспірант

Університету митної справи та фінансів

У статті розглянуто історію формування інституту місцевого оподаткування, проаналізовано етапи становлення системи місцевого оподаткування та сучасний стан місцевих податків та зборів в Україні. Сфокусовано увагу на останніх змінах законодавства щодо місцевого оподаткування та умовах адміністрування окремих місцевих податків. Розроблено пропозиції щодо вдосконалення системи місцевого оподаткування в умовах фінансової децентралізації.

Ключові слова: місцеві податки та збори, місцеве оподаткування, адміністрування податків, місцеві бюджети, Податковий кодекс України.

Овчинников А.В. МЕСТНОЕ НАЛОГООБЛОЖЕНИЯ В УКРАИНЕ: ЭВОЛЮЦИЯ И ПЕРСПЕКТИВЫ ЕГО РАЗВИТИЯ

В статье рассмотрена история формирования института местного налогообложения. Широко проанализированы этапы становления системы местного налогообложения и современное состояние местных налогов и сборов в Украине. Сфокусировано внимание на последних изменениях в законодательстве о местном налогообложении и условиях администрирования отдельных местных налогов. Разработаны предложения относительно совершенствования системы местного налогообложения в условиях финансовой децентрализации.

Ключевые слова: местные налоги и сборы, система местного налогообложения, администрирование налогов, местные бюджеты, Налоговый кодекс Украины.

Ovchynnykov A.V. LOCAL TAXATION IN UKRAINE: EVOLUTION AND PROSPECTS OF ITS DEVELOPMENT

The article discusses the history of forming of institute of local taxation. The stages of relation of the local tax system and modern state of local taxes and fees are widely analysed in Ukraine. Attention is focused on the last updates in the law on local taxation and terms of administration of separate local taxes. Suggestions are worked out on how to improve the local tax system in the context of financial decentralization.

Keywords: local taxes and fees, local taxation, administration of taxes, local budgets, Tax Code of Ukraine.

Постановка проблеми у загальному вигляді. Забезпечення місцевих бюджетів необхідними фінансовими ресурсами в недостатньому обсязі та нестабільність їх дохідних джерел в Україні вже давно виступають суттєвою проблемою, вирішенню якої в останні роки український уряд приділяє значну увагу. У світовій практиці провідну роль у забезпеченні місцевих бюджетів необхідними ресурсами відіграють місцеві податки та збори, тому реформування системи місцевого оподаткування постає невідкладним питанням, бо саме вона не в змозі забезпечити фінансову самостійність та автономність органів місцевого самоврядування.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблеми, пов'язані з функціонуванням податкової системи, у тому числі місцевого оподаткування, розглядають такі українські вчені-економісти, як: В.Л. Андрущенко, М.П. Бандида, Л.Б. Баранник, Ю.А. Бартчук, В.М. Геєць, В.Г. Даудова, О.П. Кириленко,

В.І. Кравченко, І.О. Луніна, А.М. Соколовська, Н.В. Сошка та ін.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Незважаючи на значні напрацювання вчених, слід зазначити, що під впливом внутрішніх і глобалізаційних процесів фінансова ситуація в країні швидко змінюється, крім того, тривалий час вона характеризується значним бюджетним дефіцитом, величезним зовнішнім боргом, значною соціальною нестабільністю. У пошуках виходу із цієї ситуації було прийнято рішення про реформування бюджетної та податкової систем. Одним із напрямів цього є зміна системи місцевого оподаткування.

Дослідження проблемних аспектів системи місцевого оподаткування, а також визначення перспективних напрямів підвищення фіскального значення місцевих податків і зборів набувають великого значення в умовах проведення процесів фіскальної децентралізації.

Формулювання цілей статті (постановка завдання). Метою статті є з'ясування еволюції та перспектив розвитку системи місцевого оподаткування в Україні.

Виклад основного матеріалу дослідження. Система місцевого оподаткування складається з податків і зборів, які справляються в установленому законами України порядку і частково або повністю формують місцеві бюджети.

Формування інституту місцевого оподаткування бере свій початок 20 травня 1993 р., коли був прийнятий Декрет Кабінету Міністрів України «Про місцеві податки і збори» [1]. У ньому визначалися чотирнадцять видів місцевих податків і зборів:

1. збір за паркування автомобілів;
2. ринковий збір;
3. збір за видачу ордера на квартиру;
4. збір із власників собак;
5. курортний збір;
6. збір за участь у бігах на іподромі;
7. збір за виграш на бігах;
8. збір з осіб, які беруть участь у грі на тоталізаторі на іподромі;
9. податок із реклами;
10. збір за право використання місцевої символіки;
11. збір за право проведення кіно- і телезйомок;
12. збір за проведення місцевих аукціонів, конкурсного розпродажу і лотерей;
13. комунальний податок;
14. збір за видачу дозволу на розміщення об'єктів торгівлі.

Незабаром до переліку приєднався податок із продажу імпортованих товарів.

У 1997 р. склад системи оподаткування зазнав деяких змін у новій редакції Закону України «Про систему оподаткування» [2], а саме:

1. місцеві податки:
 - податок із реклами;
 - комунальний податок;
2. місцеві збори:
 - готельний збір;
 - збір за паркування автотранспорту;
 - ринковий збір;
 - збір за видачу ордера на квартиру;
 - курортний збір;
 - збір за участь у бігах на іподромі;
 - збір за виграш на бігах на іподромі;
 - збір з осіб, які беруть участь у грі на тоталізаторі на іподромі;
 - збір за право використання місцевої символіки;

- збір за право проведення кіно- і телезйомок;
- збір за проведення місцевого аукціону, конкурсного розпродажу і лотерей;
- збір за проїзд по території прикордонних областей автотранспорту, що прямує за кордон;
- збір за видачу дозволу на розміщення об'єктів торгівлі та сфери послуг;
- збір із власників собак.

Згідно із Законом «Про внесення змін до Декрету Кабінету Міністрів України «Про місцеві податки і збори», з 1 січня 2004 р. було скасовано готельний збір та збір за проїзд територією прикордонних областей автотранспорту, що прямує за кордон.

Система місцевих податків і зборів, яка функціонувала в Україні до 2011 р., була вкрай неефективною, у зв'язку з чим потребувала негайного та тотального реформування, тому прийняття Податкового кодексу України (ПКУ) було просто необхідним [4, с. 324]. Із прийняттям ПКУ відбулося скасування податків та зборів із дуже низькою або навіть відсутньою фіскальною віддачею: ринкового збору, комунального податку, податку з реклами і дев'яти інших місцевих податків та зборів (табл. 1). Таким чином, почала діяти спрощена структура. ПКУ забезпечує регулювання справляння нового податку – податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки. До переліку місцевих податків і зборів перейшли єдиний податок та збір за провадження деяких видів підприємницької діяльності – податки, які належали до загальнодержавних, але, згідно з Бюджетним кодексом України (БКУ) [6] та законами України про державний бюджет на відповідні роки, зараховувалися до місцевих бюджетів. Також ПКУ впровадив справляння туристичного збору, поєднавши курортний збір із готельним [5, с. 82].

Уведення податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, стало найбільш стабільним доходом для місцевих бюджетів, які не враховуються під час визначення 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 й якості суспільних послуг. Вартість майна збільшується, якщо місцеві органи влади пропонують якісні суспільні послуги. Це сприяє підвищенню ролі місцевого оподаткування. Введення туристичного збору, поєднавши курортний збір із готельним [5, с. 82].

тичного збору, який на відміну від курортного збору справлявся на всій території України, дало змогу збільшувати об'єкт оподаткування. Такий податок можна застосувати на більшій території внаслідок більшої кількості об'єктів туризму порівняно з курортними місцями [7].

Позитивною стороною ПКУ є те, що переважна 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 дає змогу визначати обсяг коштів у короткостроковому періоді і робити прогноз щодо подальшого розвитку економічної ситуації.

З 1 січня 2015 р. перелік місцевих податків і зборів змінився. Нині до його складу входять місцеві податки (податок на майно: податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, транспортний податок, плата за землю; єдиний податок) і місцеві збори (туристичний збір; збір за місця паркування транспортних засобів).

Наслідком уведення нових податків, що зараховуються до місцевих бюджетів (додаткового імпортного збору; акцизного податку з реалізації суб'єктами господарювання роздрібною торгівлю піддакцизними товарами; транспортного податку з фізичних та юридичних осіб; податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, сплаченого фізичними

та юридичними особами, які є власниками об'єктів нежитлової нерухомості), стало зростання фінансового ресурсу.

Наповнення дохідної частини місцевих бюджетів поліпшилося за рахунок реформування спрощеної системи оподаткування в частині платників єдиного податку (кількість груп платників зменшено з шести до чотирьох) та його ставок (для платників першої та другої груп встановлено фіксовані ставки у відсотках до розміру мінімальної заробітної плати, для третьої групи – у відсотках до доходу, для четвертої групи (сільгоспвиробників) – з 1 га сільськогосподарських угідь та/або земель водного фонду залежно від категорії (типу) земель та їхнього розташування) [8, с. 58].

24 грудня 2015 р. Верховна Рада ухвалила чергові зміни до ПКУ, які набули чинності з 1 січня 2016 р. Ці зміни не оминули і систему місцевого оподаткування.

Зміни в спрощеній системі оподаткування розподілилися так. Для першої та другої груп ставки єдиного податку залишатимуться фіксованими, але застосовуватимуться до більшого розміру мінімальної зарплати (МЗП) – бази оподаткування. Кількість найменших працівників не обмежується. Для третьої групи максимальний оборот зменшується з 20 до 5 млн. грн., і якщо ПДВ сплачується, то ставка податку зростає до 3%, а якщо ні – то до 5%. Для четвертої групи також збільшено

Таблиця 1

Еволюція місцевих податків і 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 виграш у перегонах на іподромі	Скасовано
Збір із гравців на тоталізаторі на іподромі	Скасовано
Збір за право використання місцевої символіки	Скасовано
Збір за право проведення кіно- і телезйомок	Скасовано
Збір за проведення місцевого аукціону	Скасовано
Збір за розміщення об'єктів торгівлі	Скасовано
Збір із власників собак	Скасовано
	Збір за деякі види підприємницької діяльності
	Єдиний податок
	Податок на нерухомість, відмінний від землі

Джерело: складено на основі [3; 5]

ставку – до 0,16–5,4% нормативно-грошової оцінки 1 га землі [9].

В умовах адміністрування податку на майно, відмінне від земельної ділянки, скасовуються пільги щодо будівель промисловості та складських приміщень промислових підприємств, будівель, споруд сільгосптоваровиробників. Ставка податку збільшується до 3% МЗП за 1 кв. м площі нерухомого майна для об'єктів житлової нерухомості, а також для об'єктів нежитлової нерухомості; 25 тис. грн. на рік – додатково для квартир та будинків площею понад 300 кв. м та 500 кв. м відповідно.

Однак існує чимало дискусій у суспільстві щодо бази оподаткування. Враховуючи світовий досвід, як базову доцільніше було б застосовувати ринкову вартість, аніж площу об'єкта, для зменшення соціальних диспропорцій, що приведе до більш справедливого оподаткування, за умов якого власники об'єктів нерухомості, яка має більшу вартість, сплачують більші податки. Разом із тим оцінка вартості майна потребує великої підготовчої роботи, має високу ціну та вимагає постійного перегляду відповідно до змін кон'юнктури ринку.

Стосовно транспортного податку відбулися такі зміни: оподатковуватимуться легкові автомобілі вартістю понад 1,03 млн. грн. (понад 750 розмірів МЗП) не старше п'яти років (включно) незалежно від об'єму двигуна; перелік автомобілів затверджується Кабінетом Міністрів та розміщується на сайті Мінекономрозвитку [10] (на базі методики, яка враховує марку, модель, рік випуску, тип та об'єм циліндрів двигуна, тип коробки передач, пробіг автомобіля). Загальна кількість автомобілів класу «люкс» 2011–2013 рр. випуску (безвідносно до вартості таких авто) – 138 249 одиниць.

До основних проблем наявної системи місцевого оподаткування в Україні, на думку І.О. Луніної, 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 [11, с. 17].

На жаль, за такої системи приділяється недостатня увага регіональним особливостям, і деякі фіскальні можливості 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 [12, с. 48]. Це засвідчує нагальність реформатування системи місцевого оподаткування, а головний акцент має бути сфокусований на зміцненні фінансової бази місцевого самоврядування як запоруки ефективної роботи територіальних громад.

Висновки з цього дослідження. 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 регіонів, а також допоможе подолати бідність громадян [13, с. 62].

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 [14]:

- 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.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Про місцеві податки і збори: Декрет Кабінету Міністрів від 20.05.1993 № 56-93 (утратив чинність) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/56-93>.
2. Провнесення змін до Закону України «Просистему оподаткування»: Закон України від 18.02.1997 № 77/97-ВР (утратив чинність) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/77/97-вр>.
3. Податковий кодекс України від 02.12.2010 № 2755-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/275517>.
4. Андрущенко В.Л. Податкова система: [навч. посіб.] / За заг. ред. В.Л. Андрущенко. – К.: Центр учбової літератури, 2015. – 416 с.
5. 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. – 2011. – № 1(4). – С. 103.
6. Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 № 2456-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/245617>.
7. Сошка Н.В. Суперечності та перспективи розвитку системи місцевого оподаткування в Україні / Н.В. Сошка [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.economy.nauka.com.ua/?op=1&z=783>.
8. Даудова В.Г. Бюджетоутворюючі податки місцевих бюджетів у контексті бюджетної децентралізації / В.Г. Даудова // Збірник Харківського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України. – Харків: Магістр, 2015. – № 2. – С. 96.

9. Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо забезпечення збалансованості бюджетних надходжень у 2016 році: Закон України від 24.12.2015 № 909-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/909-19>.

10. Офіційний веб-сайт Міністерства економічного розвитку і торгівлі України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.me.gov.ua/>.

11. 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.

12. Найдьонов В. Про реформування податкової системи / В. Найдьонов, О. Махмудов // Економіка України. – 2010. – № 1. – С. 78–83.

13. Баранник Л.Б. Місцеве оподаткування в Україні: еволюція та перспективи розвитку: [монографія] / Л.Б. Баранник. – Дніпропетровськ, 2015. – С. 62.

14. Бандида М.П. Роль місцевих податків і зборів у формуванні доходів бюджету міста / М.П. Бандида // Ринок цінних паперів України. – 2007. – № 11–12. – С. 35–43.