

УДК 336.027

Дмитрів В. І.,

к.е.н., доцент кафедри податків та фіскальної політики, Тернопільський національний економічний університет, м. Тернопіль

ФІСКАЛЬНІ ПРІОРИТЕТИ АДМІНІСТРУВАННЯ ПОДАТКІВ І ЗБОРІВ ДО МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ

Анотація. В науковій статті розкрито сутність місцевого оподаткування, проведено аналіз сучасних підходів до формування доходної частини місцевих бюджетів. У статті досліджується роль місцевих податків і зборів у доходах місцевих бюджетів. Акцентовано увагу на процесах децентралізації в країні. Визначено основи місцевого оподаткування у сучасних умовах. Систематизовано результати та перспективи фінансової децентралізації в Україні. Проаналізовано фіскальні пріоритети у доходній частині бюджетів різних рівнів, динаміку податкових надходжень у Зведеному бюджеті України та динаміку податкових надходжень до місцевих бюджетів. На основі проведеного дослідження запропоновано напрямки та фіскальні пріоритети розвитку адміністрування місцевих податків і зборів в умовах реалізації децентралізації.

Ключові слова: місцеві податки і збори, децентралізація, місцеве оподаткування, фіскальні пріоритети, доходи, видатки, джерела фінансування, податкове законодавство.

Dmytriv V. I.,

Ph.D., Associate Professor of the Department of Taxes and Fiscal Policy, Ternopil National Economic University, Ternopil

FISCAL PRIORITIES FOR ADMINISTRATION OF TAXES AND CHARGES TO LOCAL BUDGETS

Abstract. The article reveals the essence of local taxation as well as analyzes modern approaches to the formation of the revenue part of local budgets. The article examines the role of local taxes and charges in local budgets revenues. The attention is focused on decentralization processes in the country. The foundations of local taxation in the modern conditions are determined. The results and prospects of financial decentralization in Ukraine are systematized. The fiscal priorities in the revenue part of budgets of different levels as well as the dynamics of tax revenues in the Consolidated Budget of Ukraine and the dynamics of tax revenues to the local budgets have been analysed. On the basis of the conducted research the directions and fiscal priorities of development of administration of local taxes and charges in the conditions of decentralization are proposed.

Key words: local taxes and fees, decentralization, local taxation, fiscal priorities, revenues, expenditures, sources of funding, tax legislation.

DOI: <https://doi.org/10.36477/2522-1205-2018-56-25>

Постановка проблеми. Розвиток територій України залежить від бюджетних ресурсів, що отримують у своє розпорядження місцеві органи влади. Місцеві бюджети в сучасних умовах є одним із джерел задоволення життєвих потреб населення. Місцеві податки і збори займають важливе місце у сфері формування доходної частини місцевих бюджетів. Місцеві податки та збори є одним із дієвих механізмів формування ресурсного потенціалу органів місцевого самоврядування та джерелом соціального та економічного розвитку територій громад. Від достатнього фіскального

рівня місцевих податків і зборів залежить зростання соціально-економічного розвитку регіонів. Система місцевого оподаткування повинна забезпечувати фінансову незалежність органів місцевого самоврядування. В умовах проведення в країні децентралізації та реформування місцевого оподаткування дослідження ролі місцевих податків і зборів у формуванні доходної частини місцевих бюджетів є актуальним. Саме місцеві податки та збори є основою у формуванні доходів місцевих органів влади в більшості розвинених країн світу. Інтегруючись до ЄС, Україна змушена гармонізувати

систему оподаткування до умов і стандартів Євро-союзу. Тому питання вдосконалення системи місцевих податків і зборів в Україні на сьогодні набуває актуальності.

Дослідження проблемних аспектів оподаткування місцевими податками і зборами, пошук перспективних напрямів посилення їх фінансового значення є особливо актуальним в умовах проведення децентралізації, створення нових об'єднаних територіальних громад та інтегрування української економіки до Європейського Союзу.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Проблематика місцевого оподаткування активно вивчається фінансовою наукою, її дослідженню присвячено праці таких вітчизняних і зарубіжних вчених. Значне зацікавлення у згаданому контексті викликають праці вітчизняних науковців В. Андрущенка, О. Бабица, О. Василюк, А. Вацка, В. Зайчикової, Ю. Іванова, О. Кириленко, А. Коваленко, В. Кравченка, А. Крисоватого, М. Крупки, І. Луїної, В. Мельника, А. Молдована, Ю. Пасічника, А. Соколовської, В. Суторміної, Л. Тарангул, В. Письменного, В. Федосова, С. Юрія та інших авторів.

Постановка завдання. Метою дослідження є аналіз адміністрування місцевих податків і зборів в Україні крізь призму проведення децентралізації та визначення фінансової ролі місцевих податків і зборів у структурі доходів місцевих бюджетів країни.

Виклад основного матеріалу дослідження.

Оскільки запровадження місцевих податків і зборів та встановлення розміру їх ставок (у межах повноважень, визначених Податковим кодексом) належить виключно до компетенції органів місцевого самоврядування, вони мають реальні можливості впливати на обсяги надходжень зазначених платежів до відповідних бюджетів. Відповідно, формування значної частини власних доходів місцевих бюджетів знаходиться у прямій залежності від того, наскільки ефективно органи місцевого самоврядування зможуть організувати весь комплекс робіт по запровадженню та мобілізації місцевих податків і зборів.

Підвищення ролі місцевих податків і зборів та збільшення їх частки у власних доходах місцевих бюджетів є одним із пріоритетних завдань для органів місцевого самоврядування. Це, в свою чергу, сприятиме посиленню фінансової стійкості та самостійності місцевих бюджетів, ефективності використання наявного фінансового потенціалу відповідних територій і, як наслідок, покращанню рівня та якості послуг, що надаються жителям громад.

Ефективна та дієва система місцевого самоврядування є важливим елементом функціонування демократичної держави. Для забезпечення виконання своїх функцій, створення належного життєвого середовища для населення громади органи місцевого самоврядування повинні мати у своєму розпорядженні достатні фінансові ресурси, основу яких складають кошти відповідних бюджетів.

Одним із важливих джерел доходів бюджетів органів місцевого самоврядування є місцеві податки і збори. Статтею 143 Конституції України визначено, що органи місцевого самоврядування встановлюють місцеві податки та збори [1]. В Законі України "Про місцеве самоврядування в Україні" зазначено, що місцеві бюджети мають бути достатніми щодо здійснення органами місцевого самоврядування наданих їм законом повноважень для забезпечення мешканців відповідними громадськими публічними послугами [2]. Підвищення ролі місцевих податків і зборів та збільшення їх частки у власних доходах місцевих бюджетів є одним із головних завдань фінансово-бюджетної політики держави.

В якості джерел фінансування місцевого економічного розвитку можна розглядати ресурси всіх економічних агентів, які можуть бути спрямовані на забезпечення економічних потреб території, зокрема фінансові ресурси місцевих та центральних органів влади, приватних суб'єктів господарювання, неурядових організацій, фізичних осіб, а також іноземних держав та міжнародних організацій.



Рис. 1. Основні джерела фінансування місцевого економічного розвитку [3]

Більшість джерел фінансування місцевого економічного розвитку має внутрішнє походження. Деякі джерела можуть бути водночас і внутрішніми, і зовнішніми.

Виконання дохідної частини зведеного бюджету за десять місяців 2018 року становило 1184330 млн грн, а у 2014 році становило 443983 млн грн, що на 740347 млн грн менше від попереднього показника (табл. 1). Річний план 2018 року виконано на 81 %. Виконання бюджету характеризувався стабілізацією надходжень основних податків до бюджету порівняно з попереднім роком. Доходи Зведеного бюджету України у 2014 році становили 443983 млн грн, а у 2017 році вони збільшилися до рівня 1016788 млн грн, що свідчить про збільшення фінансового значення податків з року в рік.

Таблиця 1
**Доходи Зведеного бюджету України за
2014-2018 роки [4]**

Показники	2014р	2015р	2016р	2017р	2018р
Зведений бюджет, млрд грн, у т.ч.:	443,9	652,0	782,7	1016,7	1184,3
у % до ВВП	28,0	32,8	32,8	34,1	36,5
- державний бюджет	354,9	531,5	612,1	787,2	930,3
- місце-вий бюджет	89,0	120,4	170,6	229,5	254,0

Реформа територіальної організації влади, яка сьогодні втілюється в Україні, має на меті побудову нової моделі управління суспільством на основі створення фінансово самодостатніх громад. Починаючи з 2014 року, урядові ініціативи в цьому напрямку дали змогу відчутно покращити фінансову спроможність місцевих бюджетів. Одним із підтверджень цього є зростання частки власних доходів місцевих бюджетів у Зведеному бюджеті України з 17% у 2015 році до 22% за підсумками 2017 року.

Враховуючи внесені зміни до податкового та бюджетного законодавства, зацікавленість та безпосередній вплив органів місцевого самоврядування на запровадження та мобілізацію надходжень від місцевих податків і зборів, можна чітко прослідкувати динаміку зростання їх питомої ваги в доходах місцевих бюджетів України (без трансфертів).

Динаміка надходжень Зведеного бюджету України (табл. 2) показує, що бюджет зазнав впливу світової економічної кризи, яка позначилася на надходженнях 2014 року та Революції Гідності. Однак у подальшому дохідна частина бюджету

продемонструвала уповільнене зростання, свідченням цьому стали подальші податкові надходження.

За останні роки у структурі податкових надходжень до Зведеного бюджету України майже не відбулося суттєвих змін. Спостерігалася тенденція до поступового зменшення в податкових надходженнях питомої ваги прямих податків та водночас до зростання частки непрямих податків (переважно за рахунок зростання частки ПДВ у податкових надходженнях).

Таким чином, Зведений та Державний бюджети передусім орієнтуються на забезпечення наповнення дохідної частини за рахунок податку на додану вартість, мита, акцизного податку, податку на доходи фізичних осіб, податку на прибуток, а також ресурсних платежів.

Частка податкових надходжень у структурі загальних надходжень зведеного бюджету 2015 року збільшилася з 507,6 до 650,7 млн грн у 2016 році. А за десять місяців 2018-го вони становили уже понад 985,3 млн грн. Водночас змінилась і структура самих податкових надходжень. Так, з даних таблиці видно нерівномірне зростання часток практично всіх основних надходжень, окрім частки податку на додану вартість. Зокрема, податок на прибуток не займає лідируючі позиції у структурі доходів, що свідчить про недостатній рівень бізнесу у фінансуванні бюджету країни, динаміка ролі акцизного податку постійно зростає, податок на доходи фізичних осіб займає одну з основних статей доходів зведеного бюджету після ПДВ, а також видно позитивну динаміку у надходженнях місцевих податків та зборів.

Зважаючи на покращання стану мобілізації надходжень та зміну структури місцевих податків і зборів, їх частка у доходах місцевих бюджетів значно зросла впродовж останніх років. Якщо протягом 2007-2010 років їх частка складала лише 1,1-1,4%, то з 2011 року і до 2014 року вона зросла до 8,8%, а в 2017 році вже становила – 24,7%. Найбільшу питому вагу в структурі місцевих податків і зборів займають надходження від плати за землю (50%) та єдиного податку (понад 44%).

Таблиця 2

**Структура податкових надходжень Зведеного бюджету
за 2015-2018 роки, млн грн [4]**

Доходи	2015	2016	2017	2018
Податкові надходження, у т.ч.:	507,6	650,7	828,1	985,3
- податок на доходи фізичних осіб	99,9	138,7	185,6	225,6
- податок на прибуток підприємств	39,0	60,2	73,3	89,7
- податок на додану вартість	246,8	329,9	434,0	384,3
- акцизний податок	70,7	101,7	121,4	137,7
- місцеві податки і збори	27,0	42,6	53,2	57,5
- плата за користування надрами	38,0	40,7	44,9	43,6
- ввізне мито	39,8	20,0	23,8	28
- відшкодування ПДВ	-68,4	-94,4	-120	-
Інші надходження	14,4	11,4	11,5	18,6

Протягом 2017 року надходження до загального фонду місцевих бюджетів України (без урахування міжбюджетних трансфертів) склали 192,7 млрд грн, що на 46,0 млрд грн, або на +31% більше у порівнянні з 2016 роком. За останні три роки від початку реформи фінансової децентралізації доходи місцевих бюджетів зросли у 2,8 рази – із 68,6 млрд грн у 2014 році до 192,7 млрд грн за підсумками 2017 року.

Це стало можливим завдяки розширенню повноважень і підвищенню зацікавленості органів місцевого самоврядування у збільшенні надходжень до місцевих бюджетів, реалізації заходів щодо

залучення резервів їх наповнення та підвищення ефективності адміністрування податків і зборів.

За підсумками 2017 року власні доходи загального фонду в розрахунку на 1-го жителя зросли у порівнянні з 2016 роком на 19,3% і склали 4488,5 гривень. Обсяг надходжень податку на доходи фізичних осіб у розрахунку на 1-го жителя зріс на 23,9% і склав 2510,4 грн, місцеві податки і збори на 1-го жителя зросли на 16,7% і склали 1265,3 гривень. У 2018 році прогнозується подальше зростання доходів загального фонду у розрахунку на 1-го жителя на 30,5%, надходжень податку на доходи фізичних осіб – на 38,5%, місцевих податків і зборів – на 38,7%.

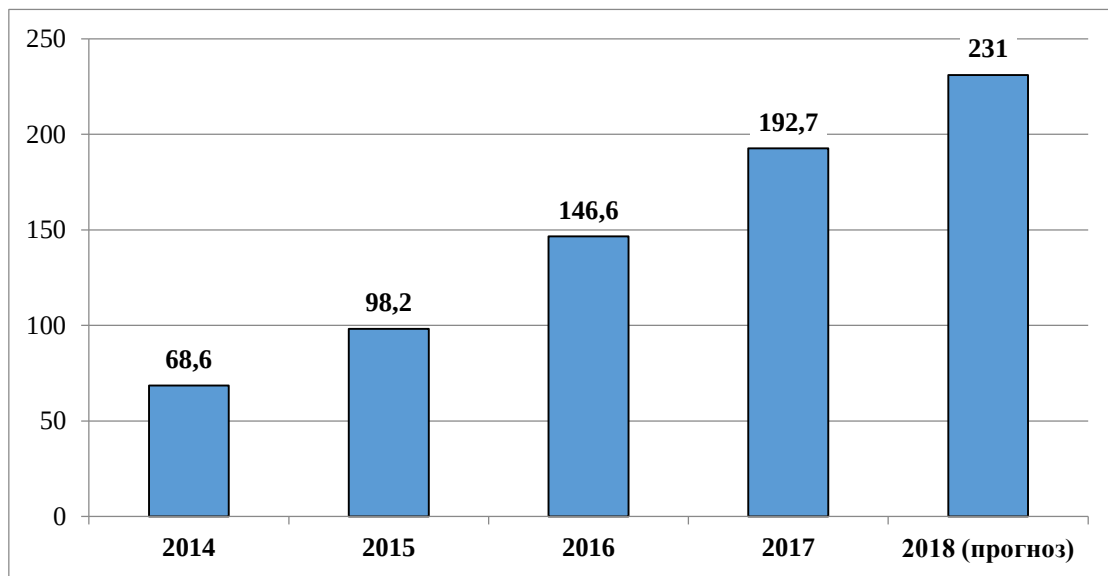


Рис. 2. Динаміка зростання власних доходів місцевих бюджетів у 2014-2018 роках, млрд грн [5]

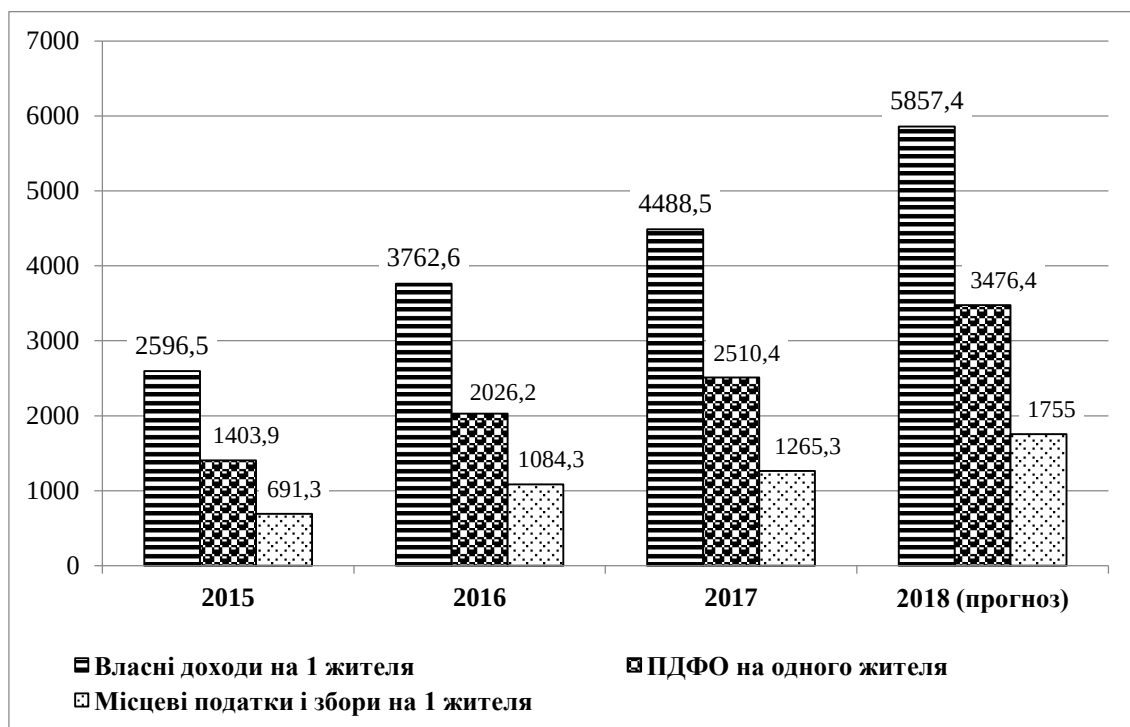


Рис. 3. Доходи загального фонду місцевих бюджетів на 1 жителя за 2015-2018 роки, грн [5]

Зважаючи на розширення доходної бази місцевих бюджетів, відбулося збільшення частки місцевих бюджетів у загальному обсязі Зведеного бюджету України. За підсумками 2017 року вперше питома вага місцевих бюджетів перевищила п'ятдесятивідсоткову позначку. Частка місцевих бюджетів у доходах Зведеного бюджету України склала 51,2%, що майже на 6% більше аналогічного показника за 2015 рік. Тобто органи місцевої влади мають у своєму розпорядженні вагомий фінансовий ресурс, щоб мати змогу ефективно ним управляти та спрямовувати на розвиток громад.

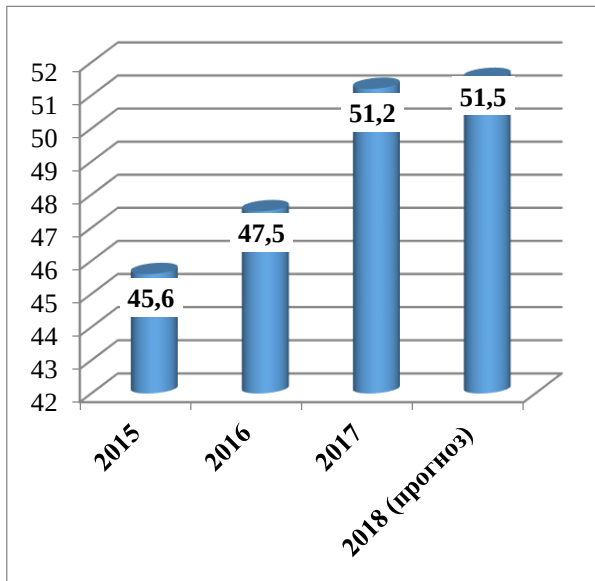


Рис. 4. Питома вага місцевих бюджетів у Зведеному бюджеті України [5]

Отже, за період 2014-2017 років у процесі фінансової децентралізації досягнуто низки позитивних результатів. Узагальнені підсумки цього процесу дозволяють відзначити поступове зростання частки місцевих бюджетів у Зведеному бюджеті України. Успіх у фінансовій децентралізації залежить від наявного потенціалу території, її рівня соціально-економічного розвитку, наявності великих підприємств чи бюджетоутворюючих об'єктів.

Основним джерелом наповнення місцевих бюджетів є податок на доходи фізичних осіб, а наступним за вагомістю – єдиний податок. Таким чином, необхідно відзначити, що зростання надходжень у бюджет передусім залежить від кількості постійних резидентів, обсягу та динаміки персональних та корпоративних доходів і, як наслідок, величини податкових відрахувань. Також розвиток окремих громад залежить від здатності місцевих органів самоврядування залучати додаткові ресурси.

Висновки і перспективи подальших досліджень у даному напрямі. Таким чином, можна відзначити, що в Україні є позитивна динаміка доходів місцевих бюджетів за період 2014-2018 років сукупно та у розрізі основних фінансових джерел надходжень. Динаміка надходжень до бюджетів ОТГ випереджає темпи зростання доходів

по інших рівнях місцевих бюджетів. Надходження власних доходів місцевих бюджетів 366 ОТГ за 2017 рік зросли на 87,0 % та склали 9,3 млрд грн (+4,3 млрд грн).

Враховуючи те, що нові 207 ОТГ, у яких перші місцеві вибори були проведені в 2016 році, тільки в цьому році отримали 60% надходжень від податку на доходи фізичних осіб до своїх місцевих бюджетів, їх власні ресурси у порівнянні з аналогічним періодом минулого року зросли в 2,9 рази та склали 4,9 млрд грн (+3,2 млрд грн).

Разом з цим, темп зростання власних доходів 159 ОТГ, які вже у 2016 році отримували зарахування 60% ПДФО до своїх бюджетів, становить +34,2% (+1,1 млрд грн), і це майже на 3% більше від середнього показника по Україні [6].

У доходах місцевих бюджетів найбільшу питому вагу займають надходження від сплати податку на доходи фізичних осіб – 110,7 млрд грн або 57,4% від загальної суми доходів місцевих бюджетів. У порівнянні з 2016 роком надходження ПДФО в цілому по Україні зросли на 31,7 млрд грн або на 40,1 %. По бюджетах міст обласного значення приріст становить 37,5%. По бюджетах 159-ти ОТГ приріст надходжень ПДФО склав 41,2%, що на 1,9% більше, ніж у цілому по Україні.

У структурі доходів загального фонду 27,3% складає частка місцевих податків і зборів, яких у 2017 році надійшло 52,6 млрд грн. По усіх місцевих бюджетах України приріст місцевих податків і зборів відносно 2016 року складає 24,4%, по бюджетах міст обласного значення – 25,9%. По всіх бюджетах ОТГ надходження місцевих податків і зборів зросли на 28,5% (у тому числі по бюджетах 159-ти ОТГ – 26,3%), що на 4,1% перевищує показник приросту по місцевих бюджетах України.

Отже, дослідження місцевих податків і зборів набуває особливої актуальності. Згідно з Податковим кодексом України до місцевих податків в Україні належить лише два, а саме: податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, та єдиний податок [7]. Однак левову частку в доходах місцевих бюджетів забезпечує загальнодержавний податок з доходів фізичних осіб, який у 60 % розмірі залишається на місцях. Саме цей податок відіграє важливу фінансову роль для формування доходної частини місцевих бюджетів. Тому саме процеси перерозподілу, фінансової децентралізації в Україні є запорукою стабільного розвитку регіонів нашої країни.

ЛІТЕРАТУРА

1. Конституція України від 28.06.1996 р. № 25-4к/96-ВР. Дата оновлення: 30.09.2016 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.
2. Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні” 154 від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР. Дата оновлення: 11.06.2009 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>.

3. Бабух І. Б. Напрямки підвищення ефективності використання бюджетних ресурсів міста / Бабух І. Б., Гавриш І. І. // Науковий вісник Чернівецького університету. Економіка. – 2015. – Вип. 750. – С. 111-116.

4. Показники виконання Зведеного і Державного бюджету України [Електронний ресурс] // за даними Міністерства фінансів України. – Режим доступу: http://www.minfin.gov.ua/control/uk/publish/archive/main?cat_id=77643.

5. Результати фінансової децентралізації [Електронний ресурс] // за даними Міністерства фінансів України. – Режим доступу: <https://decentralization.gov.ua/finance/analitika-ta-monitorynhy?page=2>.

6. Ostapchuk V. O. Fiscal aspects of countering the shadow economy in Ukraine // *Economic and Law Paradigm of Modern Society*. – 2018. – Issue 2. – P. 24-31.

7. Податковий кодекс України від 02.12.2010 р. № 2755-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17>.

REFERENCES

1. Konstytutsiia Ukrainy vid 28.06.1996 r. № 25-4k/96-VR. Data onovlennia: 30.09.2016 r., available at :

<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.

2. Zakon Ukrainy “Pro mistseve samovriaduvannia v Ukraini” vid 21.05.1997 r. № 280/97-VR. Data onovlennia: 11.06.2009 r., available at : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>.

3. Babukh, I. B. and Havrysh, I. I. (2015), Napriamky pidvyschennia efektyvnosti vykorystannia biudzhethnykh resursiv mista, *Naukovyj visnyk Chernivets'koho universytetu. Ekonomika*, vyp. 750, s. 111-116.

4. Pokaznyky vykonannia Zvedenoho i Derzhavnoho biudzhetu Ukrainy // za danymy Ministerstva finansiv Ukrainy, available at : http://www.minfin.gov.ua/control/uk/publish/archive/main?cat_id=77643.

5. Rezul'taty finansovoi detsentralizatsii // za danymy Ministerstva finansiv Ukrainy, available at : <https://decentralization.gov.ua/finance/analitika-ta-monitorynhy?page=2>.

6. Ostapchuk, V. O. (2018), Fiscal aspects of countering the shadow economy in Ukraine, *Economic and Law Paradigm of Modern Society*, Issue 2, p. 24-31.

7. Podatkovyj kodeks Ukrainy vid 02.12.2010 r. № 2755-VI, available at : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17>.