

УДК 336.221.4

DOI: <https://doi.org/10.32782/2520-2200/2018-6-29>**Савчук Д.Г.**кандидат економічних наук,
асистент кафедри обліку і оподаткування
Чернівецького національного університету
імені Юрія Федьковича**Savchuk Dmytro**

Yuriy Fedkovych Chernivtsi National University

ВДОСКОНАЛЕННЯ СИСТЕМИ АДМІНІСТРУВАННЯ МІСЦЕВИХ ПОДАТКІВ І ЗБОРІВ В УКРАЇНІ

IMPROVEMENT OF LOCAL TAXES AND FEES ADMINISTRATION IN UKRAINE

У статті обґрунтовано теоретично-методичні основи функціонування системи місцевих податків і зборів, здійснено аналіз основних проблемних аспектів вітчизняної системи місцевого оподаткування на сучасному етапі економічного розвитку. Проведено аналіз джерел формування доходів місцевих бюджетів, обґрунтовано роль місцевих податків і зборів під час формування місцевих бюджетів та виокремлено найбільш оптимальні напрями її перспективного розвитку та вдосконалення на найближчу перспективу, а саме: спрямування на створення міцної фінансово-економічної бази місцевого самоврядування; створення сприятливого середовища оподаткування для активізації підприємницької діяльності; вдосконалення законодавчої бази; раціоналізація податкового законодавства; виконання роботи з підвищення правової культури населення; поліпшення фіскальної ефективності обов'язкових платежів.

Ключові слова: податок, податковий складник, адміністрування податків, місцеві податки, місцеві збори, податкова система.

В статье обоснованы теоретически-методические основы функционирования системы местных налогов и сборов, осуществлен анализ основных проблемных аспектов отечественной системы местного налогообложения на современном этапе экономического развития. Проведен анализ источников формирования доходов местных бюджетов, обоснована роль местных налогов и сборов при формировании местных бюджетов и выделены наиболее оптимальные направления ее перспективного развития и совершенствования на ближайшую перспективу, а именно: направление на создание прочной финансово-экономической базы местного самоуправления; создание благоприятной среды налогообложения для активизации предпринимательской деятельности; совершенствование законодательной базы; рационализация налогового законодательства; выполнение работы по повышению правовой культуры населения; улучшение фискальной эффективности обязательных платежей.

Ключевые слова: налог, налоговая составляющая, администрирование налогов, местные налоги, местные сборы, налоговая система.

The article states that local taxes and fees in Ukraine make up the largest share in the structure of local budget revenues and is one of the important economic instruments of state regulation. It substantiated the theoretical and methodological bases of functioning of the system of local taxes and fees, analyzed the main problems of the domestic system of local taxation at the present stage of economic development, inspected the sources of local budget revenues formation, substantiated the role of local taxes and fees attached to the formation of local budgets, and singled out the most optimal directions for its perspective development and improvement for the near future, namely: directing to create a solid financial and economic base of local self-government; the creation of a favorable tax environment for activation of entrepreneurial activity; improvement of the legislative framework; rationalization of tax; work on improving the legal culture of the population; improvement of fiscal efficiency of compulsory payments. Accordingly, the reform of the local taxes system and fees should be carried out in order to maximize and stabilize the revenues of local budgets, taking into account the interests of the enterprise, regulating the actions of market mechanisms and implementing socially fair fiscal policy. Local governments do not have sufficient influence on the introduction of tax rates, which gives them reason to blame the central government for the poor quality of services that are being provided at the expense of local budgets. Achieving the growth of local taxes and fees is necessary not only through the simple increase of taxpayers and the expansion of the tax base, but also by creating favorable conditions for taxation. Compliance with these requirements is a guarantee of a strong and stable system of local taxes and fees in Ukraine.

Keywords: tax, tax component, tax administration, local taxes, local fees, tax system.

Постановка проблеми. Ефективне вирішення завдань і функцій органами місцевого самоврядування неможливе без економічної основи, важливим елементом якої є доходи місцевих бюджетів. Належне фінансове забезпечення дає можливість місцевій владі гарантувати ефективне функціонування територіальних громад та вирішувати питання їх соціально-економічного розвитку. Фінансова автономія та самостійність органів місцевого самоврядування повинні закріплюватися відповідними правами, що визначають порядок стягнення на власній території податків і зборів у розмірах, достатніх для задоволення потреб місцевого розвитку. Результативне використання інституту місцевих податків і зборів сприятиме акумуляції фінансових ресурсів, необхідних для забезпечення розвитку як територіальних громад, так і держави у цілому. Виходячи зі сказаного вище, модернізація системи місцевого оподаткування, яка є складовим компонентом податкової системи держави і водночас вагомим фінансовим інструментом місцевих органів влади та самоврядування, є дуже актуальною.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблемам з'ясування сутності місцевих податків і зборів, окремим аспектам реформування оподаткування місцевими податками і зборами, зокрема їх адмініструванню, приділяли увагу такі вітчизняні та зарубіжні вчені, як А. Абрамова [4], М. Бадида [2], Н. Білова [3], Н. Грапко [5], О. Грубляк [10], А. Жаворонок [5], В. Іваненко [6], Л. Карамушка [7], Г. Надьон [8], Л. Тарангул [9]. Проте слід зазначити, що, незважаючи на визначний внесок науковців у сфері місцевого оподаткування, в умовах загострення економічно-політичної кризи в Україні формування пропозицій щодо шляхів удосконалення адміністрування та стягнення місцевих податків і зборів потребує більш детального вивчення та узагальнення.

Формулювання цілей статті (постановка завдання). Мета статті полягає у виокремленні основних напрямів удосконалення системи адміністрування місцевих податків і зборів в Україні в сучасних умовах.

Виклад основного матеріалу дослідження. Місцеві податки та збори в Україні становлять найбільшу частку у структурі доходів місцевих бюджетів і є одним із важливих економічних інструментів державного регулювання. Система місцевого оподаткування була реорганізована шляхом прийняття Податкового кодексу України у 2010 р., що дало змогу внести зміни до переліку місцевих податків та зборів. Усе це призвело до значних змін цього складника доходів місцевих бюджетів, оскільки було скасовано місцеві податки та збори, які

займали 90% доходів (ринковий збір, комунальний податок, збір за надання дозволу на розміщення об'єктів торгівлі), а замість цього введено нові: єдиний податок, податок на майно, туристичний збір та збір за місця для паркування транспортних засобів [1].

Розбудова системи місцевих податків і зборів в Україні відбувається повільно та має низку недоліків, серед них найсуттєвішими є: нехватка правових механізмів у місцевих органах влади щодо встановлення на своїй території власних податків і зборів; надмірні витрати місцевих бюджетів з адміністрування місцевих податків і зборів, які ледве покриваються за рахунок надходжень від цих платежів до бюджету; недостатнє фіскальне значення місцевих податків і зборів у Зведеному бюджеті України; нечисленний перелік місцевих податків та зборів порівняно з іншими країнами, де їх запроваджують близько 50–100; закріплені на законодавчому рівні місцеві податки і збори, їх ставки не враховують реальної платоспроможності платників податків, а тому не виконують стимулюючої функції; органи місцевого самоврядування не мають права самостійно вводити власні податки і збори на своїй території, а тільки їх ставки; незначна зацікавленість місцевих органів влади в додатковому залученні коштів від адміністрування місцевих податків і зборів; невідповідність між рівнем надання суспільних послуг та податковим навантаженням на населення на відповідній території [5].

У результаті такі недоліки негативно вплинули на дотримання принципів повноти, єдності, наочності, достовірності, гласності бюджетного устрою країни загалом та наповнюваність місцевих бюджетів.

Як наслідок, за такої системи недостатньо уваги приділяється регіональним особливостям та не використовуються фіскальні можливості. Так, у кожному регіоні існують певні об'єкти оподаткування, що здатні поповнити доходи місцевих бюджетів для розв'язання ширшого кола економічних і соціальних проблем. Не можна не враховувати проблеми, пов'язані з неналежним контролем процесу стягнення окремих місцевих податків і зборів. Ситуація, яка сьогодні є у сфері наповнення місцевих бюджетів місцевими податками і зборами, насамперед пов'язана з наданням низки пільг щодо оподаткування, і, як правило, такі пільги недостатньо обґрунтовані. Значна кількість пільг, що стосуються оподаткування в регіоні, є причиною недостатнього надходження до місцевого бюджету значних бюджетних коштів, що, своєю чергою, відображається на рівні соціального забезпечення населення [10].

Однак це не означає, що необхідно скасовувати всі пільги, потрібно здійснювати лише

повне та детальне регулювання процедури надання пільг, обґрунтовано визначати перелік суб'єктів господарювання, що мають право на отримання таких пільг, та виконувати посилений контроль над наданням пільг.

В Україні сільські та селищні ради становлять 91% місцевих рад, але майже ніхто з них не має серйозних об'єктів оподаткування. Зважаючи на це, деякі вчені притримуються думки, що місцеві податки і збори не виконують свої функції відповідним чином. Це підтверджує нагальність реформування системи місцевих податків і зборів, а головний акцент повинен бути зосереджений на зміцненні фінансової бази органів місцевого самоврядування як гарантії ефективної роботи територіальних громад [7, с. 126].

Закріплення на законодавчому рівні механізму регулювання процедури адміністрування місцевих податків і зборів в Україні надало необхідне правове поле для їх функціонування, проте створення повноцінного та фінансово незалежного інституту місцевого самоврядування неможливе без їх подальшого вдосконалення. Відзначимо, що нормативно-правові акти, які є основоположними для створення податкової системи, у неповному обсязі реалізовані в Україні. Систему місцевих податків і зборів необхідно вдосконалювати відповідно до обґрунтованих у зарубіжній та вітчизняній фінансовій практиці основ оптимального оподаткування.

Система місцевих податків і зборів повинна передбачати такі підходи до вибору її складників:

1. Забезпечення надходжень коштів у достатніх обсягах та їх справедливий розподіл. Надходження від податкових платежів повинні бути відчутними для місцевих органів влади в загальному обсязі їх фінансових ресурсів, а потреби місцевого бюджету мають задовольнятися здебільшого за рахунок надходжень від місцевих податків та зборів.

2. Невеликі виконавські та адміністративні витрати. Суттєве скорочення адміністративних витрат можна досягти шляхом використання спільних форм і баз оподаткування, єдиного фіскального апарату під час стягнення місцевих та загальнодержавних податків.

3. Вплив місцевих податків і зборів на соціальну поведінку суспільства не має бути істотним та не повинен сприяти переміщенню податкових баз. Саме через це найбільш раціональними місцевими податками є податки на майно та податки з доходів, тому обсяг місцевих податків необхідно пов'язати з рівнем надання місцевих послуг.

4. Для забезпечення необхідного рівня ефективності витрат потрібно, щоб місцеве оподаткування сприяло збереженню оптимального

рівня видатків органів місцевого самоврядування [9, с. 20].

Перелік місцевих податків і зборів має існувати в такій кількості, що буде повністю забезпечувати всіма необхідними коштами місцеві органи влади для задоволення власних потреб. При цьому під час установлення ставок певного податку чи збору потрібно зважати також на фінансові можливості платників цих податків.

Законопроект за місцевими радами закріплено такі податки, як податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, єдиний податок, плата за землю, транспортний податок, що дало змогу поповнити бюджети не лише великих міст, а й бюджети сіл, селищ, чисельність яких має перевагу в системі місцевого самоврядування та які не мають стабільних фінансових джерел. Відмова від цих податків пояснюється невеликою їхньою часткою в загальному обсязі доходів місцевих бюджетів в Україні у цілому чи окремому регіоні, обмеженістю територій, на яких можуть справлятися ці збори. При цьому не береться до уваги те, що в певних місцевих бюджетах (наприклад, у населених пунктах, які мають багату історію, пам'ятки архітектури чи курортні місцевості) надходження таких податків займають значні суми.

Під час закріплення переліку місцевих податків та зборів необхідно й у подальшому поширювати практику наділення місцевих рад правом самостійно запроваджувати (у межах, визначених законом) перелік місцевих податків і зборів, які з найвищою ефективністю будуть стягуватися на відповідній території, та відмовлятися від тих, які не мають відповідної бази оподаткування.

Вибір тих чи інших механізмів удосконалення системи місцевих податків і зборів повинен відповідати основним напрямам:

- спрямування на створення міцної фінансово-економічної бази місцевого самоврядування;

- створення сприятливого середовища оподаткування для активізації підприємницької діяльності;

- вдосконалення законодавчої бази адміністрування місцевих податків і зборів;

- раціоналізація податкового навантаження на галузь економіки відповідної території з урахуванням зрівноваженої бюджетної системи;

- виконання роботи з підвищення правової культури населення;

- поліпшення фіскальної ефективності обов'язкових платежів шляхом оптимізації податкових пільг, удосконалення системи справляння та розширення податкової бази за рахунок скорочення масштабів ухилення від оподаткування.

Реформування місцевих податків і зборів повинно здійснюватися для максимізації та стабілізації доходів місцевих бюджетів, редагування дій ринкових механізмів, зважати на інтереси підприємства, виконання соціально справедливої податкової політики.

Для збереження фінансової та матеріальної бази місцевого самоврядування й подальшого розвитку місцевих бюджетів у чинному бюджетному та податковому законодавстві необхідно завчасно передбачати відповідні компенсаторні механізми, які здійснюються шляхом:

1) збільшення нормативу відрахування до бюджетів міст обласного значення й об'єднаних територіальних громад податку з доходів фізичних осіб до 75%;

2) збільшення нормативу відрахування до бюджетів міст обласного значення екологічного податку до 50%;

3) спрямування 10% податку на прибуток підприємств незалежно від форми власності до об'єднаних територіальних громад і бюджетів міст обласного значення.

Запровадження вищевказаних пропозицій сприятиме подоланню загрози незбалансованості місцевих бюджетів.

Для вдосконалення системи місцевих податків і зборів необхідно:

1) розширити в адекватних межах (ураховуючи реальні можливості, місцеві умови, отриманий досвід, у т. ч. історичний) кількість місцевих податків та зборів, а також повноваження місцевих рад щодо їх установаження і справляння;

2) закріпити обов'язковий перелік місцевих податків та зборів, що буде запроваджуватися на всій території України та в кожній територіальній громаді. Якщо місцеві ради відмовляються від таких податків на своїй території, тоді доцільно наділити податкові органи правом справляти їх за мінімальними ставками на користь держави. Необхідно розмежувати ставки кожного податку на максимальну і мінімальну, щоб дати можливість місцевим радам диференціювати ставки окремих податків, але в граничних межах, визначених законодавством. Тобто доречним є існування двох груп податків: які повністю регламентуються центральною владою та які самостійно запроваджуються місцевою владою;

3) зважаючи, що сьогодні в Україні місцеві податки та збори майже не виконують ані регулюючої, ані фіскальної функцій, оскільки сільські й селищні ради (які займають 91% від загальної кількості місцевих рад) не мають жодного серйозного об'єкта оподаткування, то основу місцевого оподаткування мають становити майнові податки: податок на транспортні

засоби і податок на майно. Необхідно надати податку на прибуток підприємств статусу місцевого, саме тоді вони будуть відігравати істотну роль у формуванні доходної частини бюджетів місцевого самоврядування. Нарощення податкових надходжень до бюджету може відбуватися також через зростання динаміки фінансово-господарського обороту за рахунок створення соціально-економічної інфраструктури в окремих територіально-адміністративних одиницях;

4) у період адміністративної реформи, яка проводиться в Україні, потрібно забезпечити реалізацію основних принципів бюджетної і податкової політики, спрямованої на створення міцної фінансової бази як однієї з найважливіших передумов зміцнення й розвитку держави та зростання її міжнародного авторитету;

5) виробити стабільну законодавчу базу місцевого оподаткування для зростання податкових надходжень до міських бюджетів за рахунок удосконалення системи оподаткування, у тому числі запровадження науково обґрунтованих, перевірених на практиці місцевих податків і зборів, перелік податкових пільг, які б не тільки забезпечували оптимальні фінансові надходження, а й були б стимулом для розвитку підприємництва та виробництва, підвищення добробуту населення, активного пошуку ефективних методів та форм вирішення завдань соціально-економічного розвитку;

6) вдосконалити структуру податкових органів та забезпечити отримання їх фахівцями відповідної кваліфікації шляхом створення дієвої системи підготовки й підвищення кваліфікації кадрів, ураховуючи працівників органів місцевого самоврядування, що пов'язані зі справлянням місцевих податків і зборів.

Розмежувати на законодавчому рівні сфери діяльності і взаємодії органів державної податкової служби та органів місцевого самоврядування, у тому числі у забезпеченні стягнення місцевих податків і зборів, за рахунок внесення певних змін та доповнень до законів України «Про місцеве самоврядування», «Про державну податкову службу» чи інших нормативно-правових актів, що регулюють відповідні питання;

7) посилити роботу із зростання правової культури населення, пов'язану з роз'ясненням податкового законодавства, значимості своєчасної та повної сплати податків, а також можливої відповідальності в разі ухилення від їх сплати;

8) підвищити державний контроль над дотриманням чинного законодавства у сфері оподаткування, адміністрування місцевих податків та зборів, а також над забезпеченням прав фізичних і юридичних осіб, свобод і конституційних прав кожного громадянина.

Для підвищення ефективності системи оподаткування місцевими податками і зборами необхідно, щоб вона відповідала таким вимогам: по-перше, отримувачі послуг від місцевих органів управління мають справляти плату за такі послуги, споживання яких є конкурентним та може бути обмежене тими, хто платить. Така плата має на меті покриття витрат на їх надання, що дає змогу посилити ефективність надання суспільних послуг місцевими органами управління. Але розміри місцевих зборів не повинні бути більшими за розміри покриття витрат на послуги, за які вони справляються; по-друге, податковий тягар місцевих податків і зборів лягає на місцевих жителів, у такому разі місцеві органи управління нестимуть відповідальність перед ними, а тому ефективніше будуть надавати суспільні послуги та блага; по-третє, як і інші види податків, місцеві податки і збори необхідно зводити до мінімуму викривлення вибору в галузі виробництва і споживання. Так, місцеві податки на споживання товарів, комерційні перекази на мобільні фактори виробництва з різноманітними ставками чинять найсильніший деформаційний вплив, аніж загальнодержавні податки з однотипними ставками; по-четверте, необхідно, щоб видатки на адміністрування і забезпечення дотримання правил добровільної сплати місцевих податків платниками були невисокими; по-п'яте, важливо, щоб система місцевих податків і зборів створювала рівні умови для всіх територій щодо формування доходів, оскільки сьогодні лише великі громади перебувають у сприятливіших умовах.

Виконання цих вимог є фундаментом створення міцної й стабільної системи місцевих податків і зборів, яка сприятиме ефективній реалізації територіальної політики і забезпечить фінансову стійкість відповідних територій.

Також доцільним убачається проведення таких додаткових заходів:

- забезпечення закріплення результатів проведеної податкової реформи;
- створення передумов для забезпечення фінансової самостійності органів місцевого самоврядування через збільшення їхніх власних доходних джерел;
- створення ефективного механізму контролю над своєчасністю та повнотою справляння місцевих податків і зборів;
- уведення адекватних заходів щодо відповідальності платників місцевих податків і зборів у разі порушення ними податкового законодавства;
- закріплення на законодавчому рівні гарантій отримання місцевими бюджетами податків та зборів для стабілізації місцевої системи оподаткування.

Висновки з даного дослідження. Таким чином, реформування системи місцевих податків і зборів повинно здійснюватися для максимізації та стабілізації доходів місцевих бюджетів, урахування інтересів підприємства, регулювання дій ринкових механізмів та реалізації соціально справедливої фіскальної політики. Місцеві органи влади не мають достатнього впливу на запровадження ставок податків, що дає їм підстави звинувачувати центральний уряд у незадовільній якості послуг, які справляються саме за рахунок коштів місцевих бюджетів.

Зростання обсягу місцевих податків і зборів необхідно не тільки через просте збільшення платників податків і розширення бази оподаткування, а й шляхом створення сприятливих умов для оподаткування. Дотримання цих вимог є запорукою створення міцної й стабільної системи місцевих податків і зборів в Україні.

Список використаних джерел:

1. Податковий кодекс України від 02.12.2010 № 2755-VI (зі змінами та доповненнями). URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17>.
2. Бандида М. Роль місцевих податків і зборів у формуванні доходів бюджету міста. Ринок цінних паперів України. 2012. № 11–12. С. 37–40.
3. Білова Н. Місцеві податки і збори по-новому: знайомимося та готуємося до сплати. Податки та бухгалтерський облік. 2012. № 1–2.
4. Абрамова А.С., Грапко Н.В., Жаворонок А.В. Система адміністрування податків в Україні. Фінансові дослідження. 2016. № 1(1). С. 6–12. URL: <http://fr.stu.cn.ua/tmppdf/12.pdf>.
5. Грапко Н.В., Жаворонок А.В. Місце оподаткування в сучасних економічних умовах. Економіка та суспільство. 2017. № 9. С. 975–981. URL: http://economyandsociety.in.ua/journal/9_ukr/168.pdf.
6. Іваненко В. Місце та роль місцевих податків і зборів у забезпеченні місцевого самоврядування. Фінанси України. 2005. № 4. С. 32–34.
7. Карамушка Л.І. Формування місцевих бюджетів як складова бюджетного процесу. Вісник Дніпропетровської державної фінансової академії. Економічні науки. 2013. № 2(30). С. 123–132.
8. Надьон Г.О., Харківський М.С. Перспективи розвитку системи місцевого оподаткування в Україні з урахуванням зарубіжного досвіду. Часопис економічних реформ. 2010. № 3. С. 28–33.
9. Тарангул Л.Л. Основні напрями удосконалення законодавчої бази оподаткування місцевими податками і зборами. Економіст. 2009. № 3. С. 18–22.
10. Hrubliak O.M., Karvatskyi M.V., Zhavoronok A.V. Methodical approaches to assess the efficiency of the budget process in Ukraine. Scientific Bulletin of Polissia. Chernihiv: ChNUT. 2018. № 2(14). Part 2. P. 108–113. DOI: [https://doi.org/10.31521/modecon.V11\(2018\)-01](https://doi.org/10.31521/modecon.V11(2018)-01).