

Шаповалов Є.О.,  
аспірант\* кафедри податків та фіскальної політики,  
Західноукраїнський національний університет,  
м. Тернопіль

## РОЛЬ МІСЦЕВИХ ПОДАТКІВ І ЗБОРІВ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

Shapovalov Ye.O.,  
postgraduate student at the department of  
taxes and fiscal policy,  
West Ukrainian National University, Ternopil

## THE ROLE OF LOCAL TAXES AND FEES IN THE CONDITIONS OF DECENTRALIZATION

**Постановка проблеми.** Децентралізація є однією з найуспішніших реформ, що були започатковані в Україні після Революції Гідності. З початком зміни адміністративно-територіального устрою, що отримала своє логічне завершення у 2020 році, надзвичайно актуальним є питання забезпечення фінансової спроможності територіальних громад.

Європейською хартією місцевого самоврядування [1] визначено, що принаймні частина фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування формується за рахунок місцевих податків та зборів, розмір яких вони мають повноваження встановлювати в межах закону.

Враховуючи євроінтеграційний вектор України, покращення роботи органів місцевого самоврядування у частині встановлення економічно обґрунтованих ставок місцевих податків, вдосконалення адміністрування та подальше збільшення питомої ваги місцевих податків і зборів у структурі доходів загального фонду місцевих бюджетів є одним із пріоритетних напрямів дослідження та напрацювання пропозицій щодо вдосконалення у сфері публічних фінансів.

У 2015 році разом із початком добровільного об'єднання територіальних громад було внесено низку змін до бюджетного та податкового законодавства, що мали на меті підвищення фінансової спроможності органів місцевого самоврядування базового рівня. Після завершення адміністративно-територіальної реформи та проведення місцевих виборів 2020 року, усі територіальні громади, незалежно від статусу адміністративного центру – від обласного центру до села отримали однакові фінансові повноваження та ресурси, визначені статтею 64 Бюджетного кодексу України.

Місцеві податки і збори є саме тим ресурсом, який вказує на зацікавленість місцевих рад в наповненні доходів їх бюджетів, як джерела фінансування власних та делегованих повноважень органів місцевого самоврядування. Також можливість самостійного встановлення ставок по місцевим податкам та зборам є кроком до впровадження податкової конкуренції територіальних громад за інвестиції та залучення приватного капіталу з метою розширеного відтворення. Тому удосконалення механізму функціонування місцевих податків і зборів є одним із важливих питань в умовах реформування бюджетно-податкової системи.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Питання функціонування місцевих податків і зборів в умовах децентралізації в Україні досліджено у працях вітчизняних і зарубіжних науковців, зокрема: Г. Арендса, О. Слобожана, Ю. Ганущака, А. Боксгорн, А. Крисоватого, Н. Бак та багатьох інших. Зокрема в роботах А. Боксгорн аналізується система принципів податкового законодавства та робиться спроба визначити правову природу окремих із цих принципів. Визначаючи ці принципи як орієнтири реалізації законодавства, можна говорити про їх регулятивну, охоронну та охоронну функції, покликани забезпечити єдиний податковий підхід та належне бюджетне фінансування. У свою чергу Н. Бак досліджено можливості активізації органів місцевого самоврядування в процесі адміністрування місцевих податків і зборів. Проте, наразі нерозкритими залишились питання зміни структури надходжень місцевих податків і зборів за період 2015-2021 років. Також вивчення потребує уточнення причинно-наслідкових зв'язків зменшення питомої ваги місцевих податків і зборів у структурі дохідної частини загального фонду місцевих бюджетів.

**Постановка завдання.** Метою статті є дослідження актуального стану та основних тенденцій місцевих податків і зборів, їх фіскальної та регуляторної ролі в умовах бюджетної децентралізації та

\* Науковий керівник: Десятнюк О. М. – д-р екон. наук, професор

функціонування нового адміністративно-територіального устрою.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Відповідно до статті 10 Податкового кодексу України [2], до складу місцевих податків і зборів включаються два місцевих податки та два місцевих збори, зокрема:

- податок на майно, до якого належить податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, плата за землю та транспортний податок;
- єдиний податок;
- збір за місця для паркування транспортних засобів;
- туристичний збір.

Місцеві ради обов'язково встановлюють ставки єдиного податку, транспортного податку, плати за землю та в межах повноважень, визначених Податковим кодексом, вирішують питання щодо встановлення податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, збору за місця для паркування транспортних засобів та туристичного збору.

Варто зазначити, що місцеві ради в межах своїх повноважень приймають рішення про встановлення місцевих податків та зборів та податкових пільг зі сплати місцевих податків і зборів до 15 липня року, що передує бюджетному періоду, в якому планується застосування встановлюваних місцевих податків та/або зборів, та про внесення змін до таких рішень [2].

Таким чином, враховуючи зміни адміністративно-територіального устрою можна дійти висновку, що наслідки прийнятих рішень сільськими, селищними та міськими радами 8 скликання можна спостерігати у 2022 році, так як до цього, у 2021 році діяли рішення попередніх місцевих рад, що були об'єднані в новостворені територіальні громади.

Показники структури надходжень місцевих податків і зборів за 2015–2021 роки наведено в табл. 1.

**Таблиця 1**

**Надходження місцевих податків і зборів до місцевих бюджетів  
Вінницької області за 2015–2021 роки, %**

	Назва доходів	2015 рік	2016 рік	2017 рік	2018 рік	2019 рік	2020 рік	2021 рік
1.	Податок на майно	51,2	48,1	46,6	45,0	45,5	44,4	44,4
а)	податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки	1,7	2,1	3,6	4,6	5,3	6,2	7,4
б)	плата за землю	48,5	45,7	42,5	39,9	39,8	38,1	36,9
в)	транспортний податок	1,0	0,4	0,5	0,5	0,3	0,2	0,2
2.	Збір за місця для паркування транспортних засобів	0,01	0,00	0,003	0,002	0,01	0,005	0,002
3.	Збір за провадження деяких видів підприємницької діяльності, що справляється до 1 січня 2015 року	-0,1	-0,03	-0,01	0,001	0,0004	-0,0005	
4.	Туристичний збір	0,0	0,02	0,02	0,023	0,1	0,1	0,1
5.	Єдиний податок	48,8	51,9	53,4	55,0	54,4	55,5	55,4
6.	<b>Місцеві податки і збори - всього</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

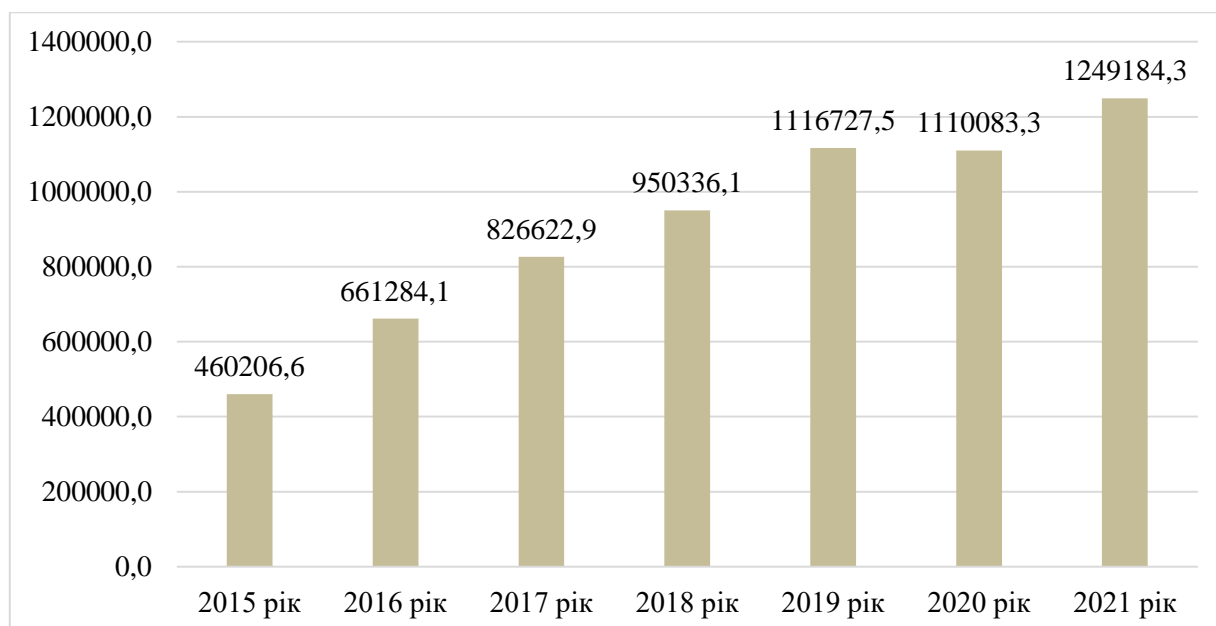
*Джерело: складено автором на основі [3–10]*

Проведений аналіз свідчить, що важливим джерелом формування місцевих бюджетів є податок на майно, що традиційно забезпечує близько половину надходжень від місцевих податків.

Розглянемо динаміку надходження податку на майно до місцевих бюджетів Вінницької області за 2015–2022 роки, представлену на рис. 1.

Надходження від сплати податку на майно до місцевих бюджетів мають тенденцію до росту – у 2015 році до місцевих бюджетів Вінницької області надійшло 460 206,6 тис. грн, у 2016 році – 661 284,1 тис. грн (темپ приросту +43,7%), у 2017 році – 826622,9 тис. грн (темп приросту +25%), у 2018 році – 950336,1 тис. грн (темп приросту +15%), у 2019 році 1116727,5 тис. грн (темп приросту +17,5%), у 2020 році – 1110083,3 тис. грн, у зв'язку з пандемією коронавірусу та наданими урядом податковими пільгами тенденція до росту призупинилась, відбулось незначне падіння на 0,6%, у 2021 році зростання відновилось, показник надходжень склав 1249184,3 (темп приросту +12,5%).

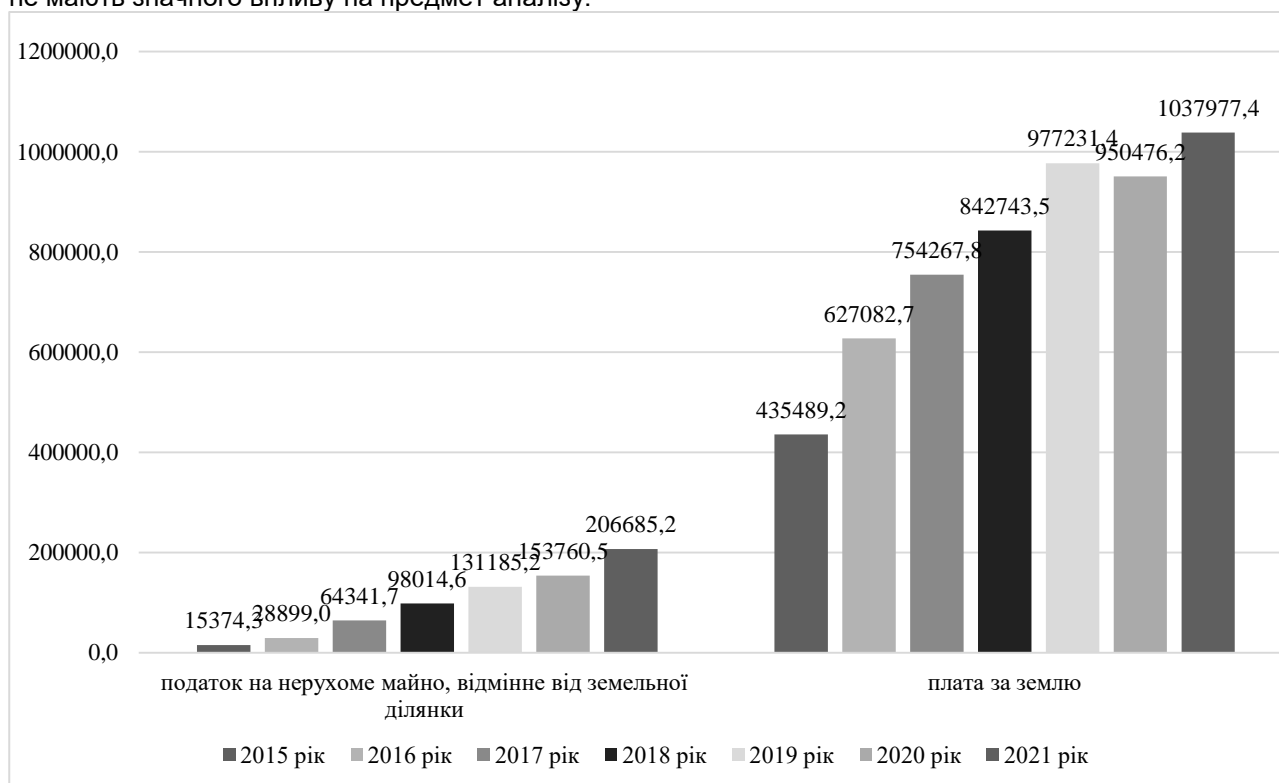
Варто зауважити, надходження податку на майно до місцевих бюджетів за 2021 рік становить 1249,2 млн грн, що більше надходжень за 2015 рік на 789,0 млн грн або в 2,7 рази. Даний тренд став можливим завдяки поступовому зростанню плати за землю та податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, що є складовими податку на майно.



**Рис. 1. Динаміка надходження податку на майно до місцевих бюджетів Вінницької області за 2015–2022 рр., тис. грн**

*Джерело: складено автором на основі [3–10]*

При цьому, транспортний податок становить відносно невелику частку у структурі місцевих податків і зборів та протягом періоду, що аналізується, надходження до бюджету мають тенденцію до скорочення. Враховуючи це, на рис. 2 не відображаються зміни по транспортному податку, як такі, що не мають значного впливу на предмет аналізу.

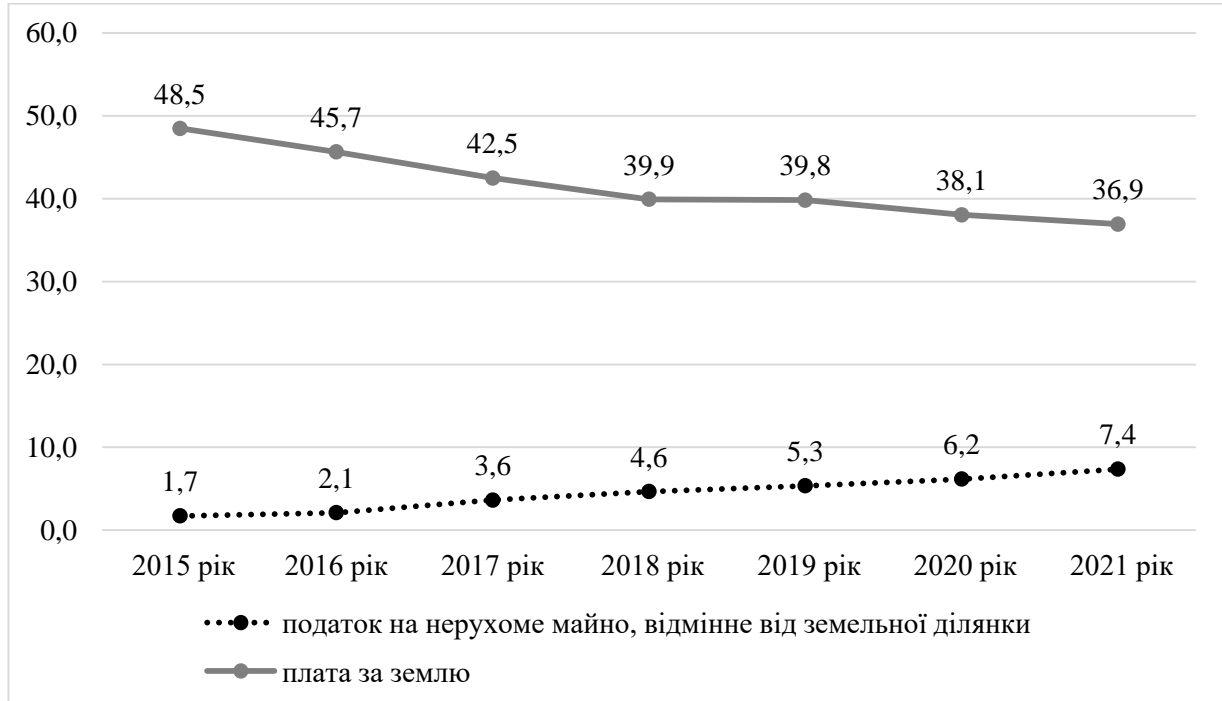


**Рис. 2. Динаміка надходження податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки та плати за землю до місцевих бюджетів Вінницької області за 2015-2022 рр., тис. грн**

*Джерело: складено автором на основі [3–10]*

Із рисунку 2 можна спостерігати, що надходження від плати за землю зросли в 2,4 рази з 435 489,2 тис. грн у 2015 році до 1 037 977,4 у 2021 році. Податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, у зв'язку із змінами в податковому законодавстві в частині розширення бази оподаткування зріс у 13,4 рази – з 15 374,3 тис. грн у 2015 році до 206 685,2 тис. грн у 2021 році.

Водночас, в структурі надходжень місцевих податків і зборів внаслідок зменшення нормативно-грошової оцінки землі спостерігається тенденція до зменшення питомої ваги плати за землю з 48,5% у 2015 році до 36,9% у 2021 році (рис. 3).



**Рис. 3. Динаміка часток плати за землю та податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, у структурі надходжень від місцевих податків до місцевих бюджетів Вінницької області за 2015–2021 рр., %**

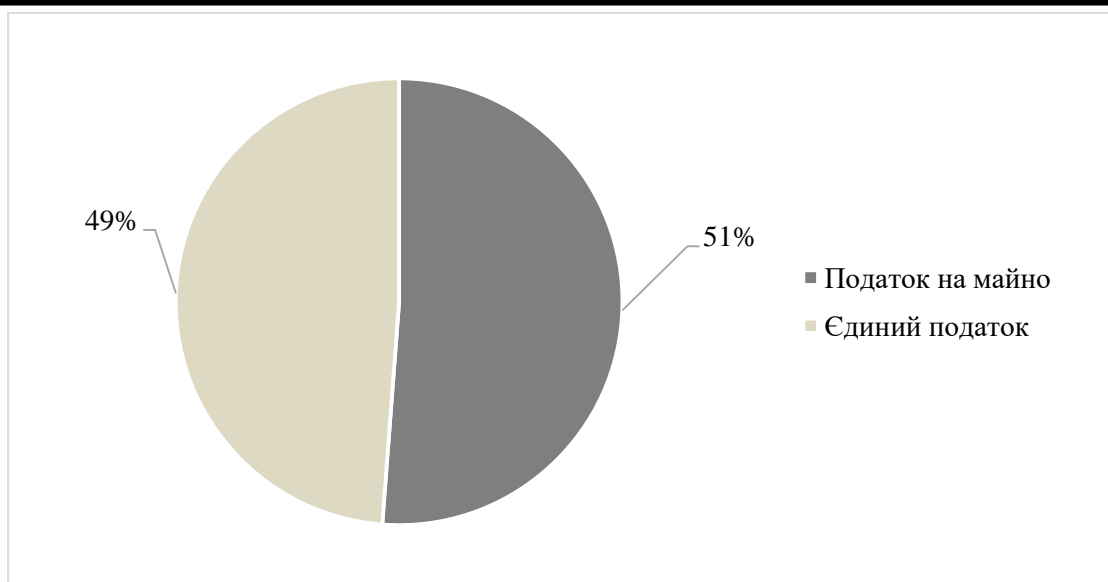
*Джерело: складено автором на основі [3–10]*

Частка надходжень податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, у структурі податку на майно зросла з 1,7% у 2015 році до 7,4 % у 2021 році. Зростання надходжень від податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, та збільшення його питомої ваги свідчить про значне зростання його фіскальної ролі у формуванні доходів місцевих бюджетів.

Це також свідчить про підвищення якості роботи органів місцевого самоврядування у частині встановлення ставок місцевих податків. Збільшення частки саме податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, свідчить про, хоч і повільний, але поступовий рух до структури місцевих податків європейського зразка, де саме податок на нерухомість є одним із бюджетоутворюючих платежів.

Єдиний податок є пріоритетним як по динаміці надходжень, так і в структурі місцевих податків і зборів територіальних громад області. Зокрема, у 2015 році питома вага єдиного податку становила 48,8% надходжень місцевих податків і зборів, а у 2021 році – 55,4%. Протягом 2015–2021 років надходження єдиного податку збільшились в 3,5 рази та становили у 2021 році 1558,3 млн грн, що зумовлено, в основному, зростанням мінімальної заробітної плати та прожиткового мінімуму для працездатних осіб, які є базою для розрахунку ставок цього податку.

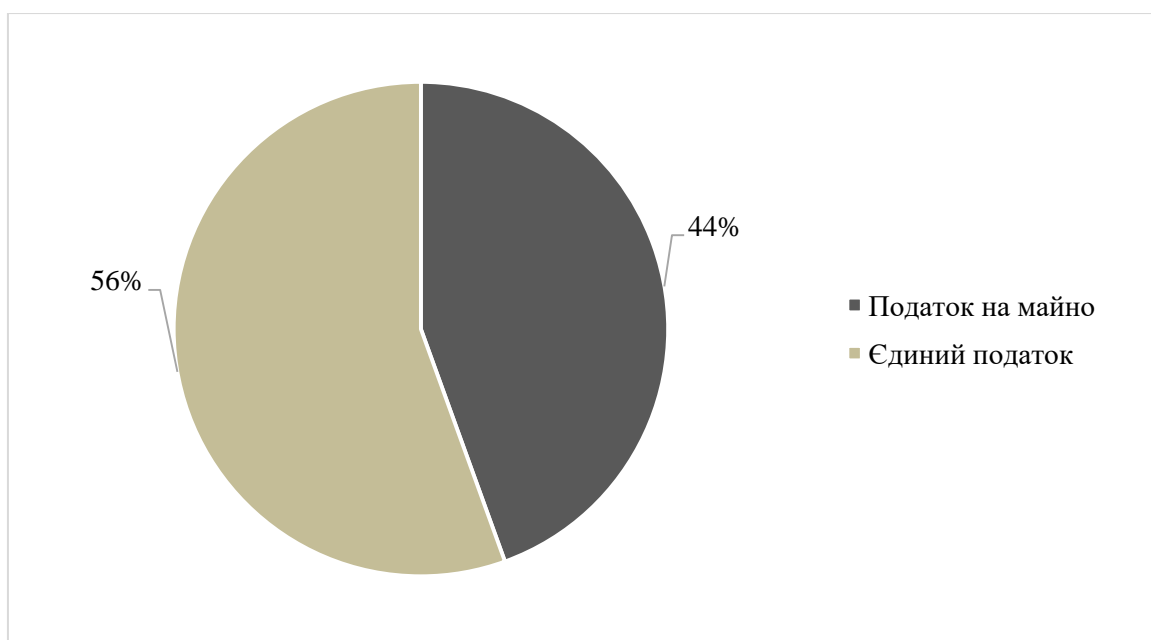
Варто зазначити, що за період 2015–2021 років структура надходжень місцевих податків і зборів змінилась. У 2015 році, частка податку на майно складала 51%, в той час як єдиний податок становив 49%, що відображено на рис. 4.



**Рис. 4. Структура надходжень місцевих податків і зборів за 2015 рік, %**

*Джерело: складено автором на основі [3–10]*

На рис. 5 можна спостерігати, що у 2021 році ситуація змінилась, частка єдиного податку переважає і складає 56% проти 44% податку на майно (при розрахунках для спрощення обчислень не бралась до уваги частка транспортного податку, що має питому вагу менше 1% у структурі місцевих податків та суттєво не впливає на кінцевий результат).



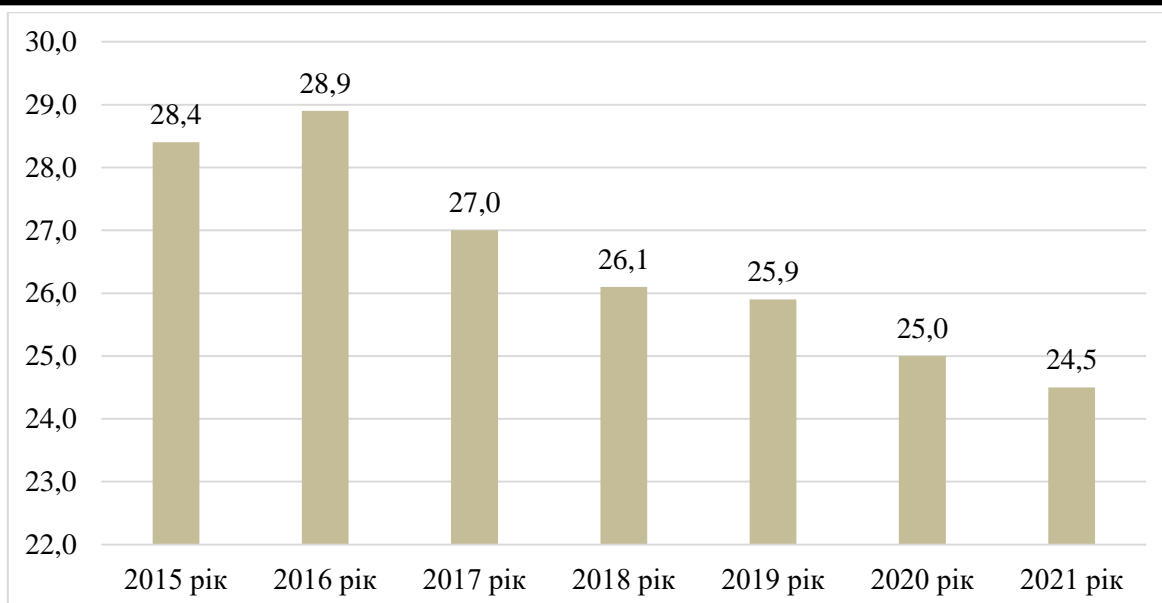
**Рис. 5. Структура надходжень місцевих податків і зборів за 2021 рік, %**

*Джерело: складено автором на основі [3–10]*

Таким чином, можна дійти висновку, що зміна структури місцевих податків протягом періоду 2015–2021 рр. є свідченням позитивної динаміки зростання ВВП та відновлення економіки України. Податок на майно є за своєю економічною природою платою за володіння тими чи іншими пасивами, тоді як єдиний податок генерується як наслідок підприємницької діяльності.

Навіть приймаючи факти зниження нормативно-грошової оцінки землі та використання єдиного податку як інструменту уникання оподаткування, варто зазначити, що тенденція до зростання частки єдиного податку свідчить про поступове збільшення кількості самозайнятих осіб, зростання суб'єктів малого та середнього бізнесу, що, безумовно, є позитивним показником.

Динаміка надходжень місцевих податків і зборів, представлена на рис. 6, свідчить про незначне зниження показників питомої ваги місцевих податків і зборів в доходах загального фонду місцевих бюджетів із 28,4 % у 2015 році до 24,5% у 2021 році.



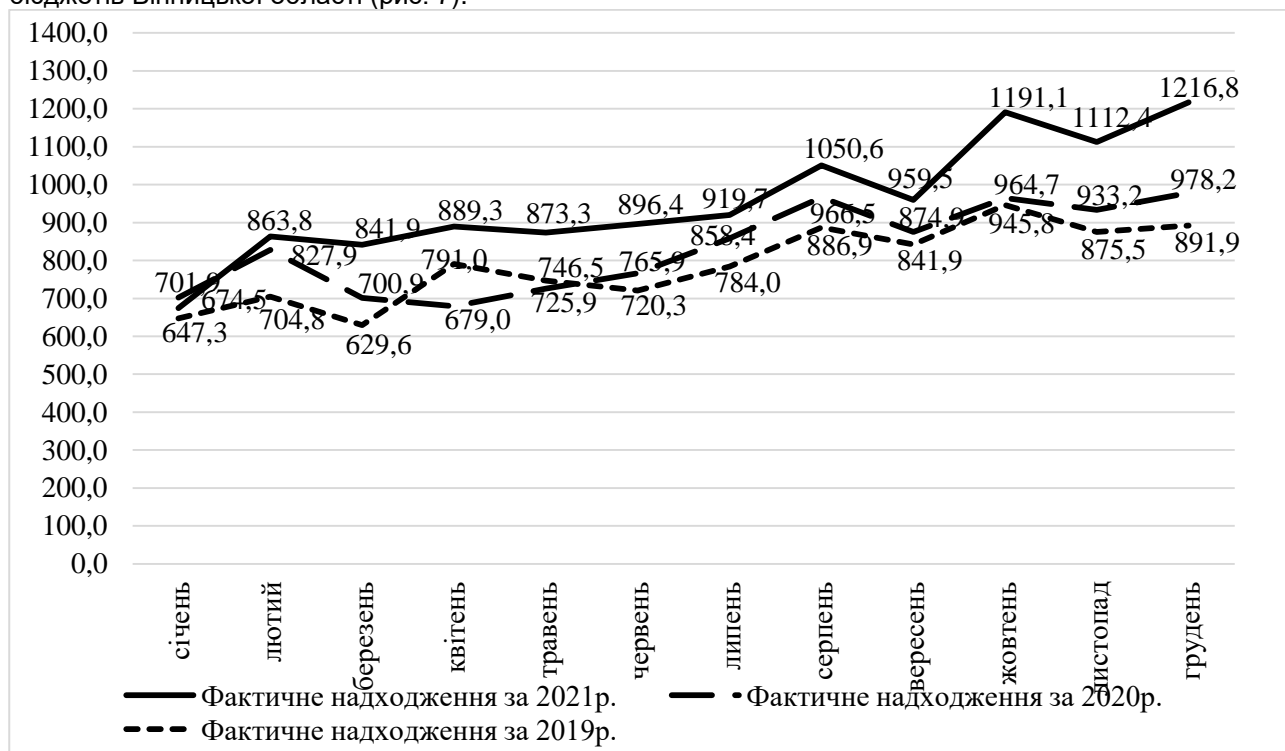
**Рис. 6. Питома вага місцевих податків і зборів в загальних надходженнях місцевих бюджетів Вінницької області за 2015–2022 рр., %**

Джерело: складено автором на основі [3–10]

На нашу думку, це не варто вважати негативним явищем, так як при загальній динаміці до зростання показників доходів місцевих бюджетів Вінницької області найшвидше зростає податок на доходи фізичних осіб. Це свідчить про зростання рівня зайнятості населення, що є, безумовно, позитивним фактором.

Водночас, у контексті євроінтеграції та побудови фінансово незалежного місцевого самоврядування в Україні надзвичайно важливим є збільшення фіскальної функції місцевих податків та забезпечення достатнього рівня надходжень від них для поступового зменшення залежності місцевих бюджетів від загальнодержавних податків.

Місцеві податки і збори уже зараз відіграють важливу роль та забезпечують підтримку сталих тенденцій, які спостерігаються при аналізі динаміки щомісячних надходжень доходів загального фонду бюджетів Вінницької області (рис. 7).



**Рис. 7. Динаміка щомісячних надходжень доходів загального фонду бюджету Вінницької області у 2019–2021рр., млн грн**

Джерело: складено автором на основі [3–10]

На рис. 7 чітко прослідковується, що одним з пікових місяців по надходженню доходів до загального фонду бюджету Вінницької області є серпень, що є завершальним місяцем III кварталу. Так, у 2019 році у серпні надійшло 886,9 млн грн, у 2020 році – 966,5 млн грн, а у 2021 році – 1050,6 млн грн. Також, на графіку можна спостерігати, що у жодному з аналізованих періодів, навіть при наступному падінні суми надходжень у вересні порівняно, загальний тренд до зростання надходжень зберігався, а показники вересня все одно були вищими за будь-який попередній місяць до серпня поточного бюджетного року.

Варто зазначити, що традиційно обсяг доходів загального фонду місцевих бюджетів за друге півріччя щорічно переважає перше півріччя, а тенденція до зростання обсягів надходжень виникає з початком III кварталу. Це зумовлено багатьма факторами, серед яких – зростання ПДФО, зумовлене виплатою відпускних у літній період, надходження коштів по коду 11010400 «податок на доходи фізичних осіб, що сплачується податковими агентами, із доходів платника податку інших ніж заробітна плата» як наслідок виплати аграріями паїв за результатами збору урожаю, зростанням мінімальної заробітної плати у грудні тощо.

Навіть при наявній динаміці до зменшення частки місцевих податків і зборів, яку було вказано вище, можна зазначити їх важливу роль у підтриманні тенденції, що зумовлена наступним.

Терміни сплати податку на майно фізичними особами – протягом 60 днів з дня вручення податкового повідомлення-рішення, яке надсилається платникам до 1 липня поточного року (окрім орендної плати за землю, порядок сплати якої визначається на договірних засадах). До того ж, Податковим кодексом України передбачено сплату платниками єдиного податку четвертої групи 50 відсотків річної суми податку у III кварталі та 30 відсотків у IV кварталі.

Таким чином, особливості сплати місцевих податків, встановлені чинним податковим законодавством, є одним із чинників зростання обсягу надходжень до загального фонду місцевих бюджетів у другому півріччі кожного року.

Також варто розглянути стан місцевих зборів. Відповідно до Податкового кодексу України, платниками збору за місця для паркування транспортних засобів є юридичні особи, та фізичні особи – підприємці, які згідно з рішенням сільської, селищної, міської ради організують та провадять діяльність із забезпечення паркування транспортних засобів на майданчиках для платного паркування та спеціально відведених автостоянках. Ставка збору та порядок сплати збору до бюджету встановлюються відповідною сільською, селищною, міською радою. Варто зазначити, що даний збір де-факто є актуальним саме для міських територіальних громад та виконує регулюючу функцію, що полягає у впорядкуванні розміщення паркувальних місць для транспортних засобів, управління завантаженістю окремих вулиць тощо.

Водночас, спостерігається збільшення надходжень по туристичному збору порівняно з 2015 роком у 13,8 раз, що зумовлено збільшенням об'єктів оподаткування та розширенням в області туристичної мережі, так як платниками збору є громадяни України, іноземці, а також особи без громадянства, які прибувають на територію адміністративно-територіальної одиниці, на якій діє рішення сільської, селищної, міської ради про встановлення туристичного збору, та тимчасово розміщуються у місцях проживання (ночівлі).

Загалом у доходах бюджетів територіальних громад місцеві збори відіграють незначну фіскальну роль, так як вони встановлюються лише окремими місцевими радами (переважно міськими) та виконують переважно регулюючу функцію.

Варто зазначити, що згідно нормативно-правової бази, органи місцевого самоврядування зобов'язані дотримуватись податкового законодавства, переглядати розміри податків і зборів та встановлювати ефективні ставки оподаткування. Водночас, виконавчі органи сільських, селищних, міських рад не мають можливості впливати на адміністрування даних платежів. Традиційно, територіальними органами державної податкової служби прийнято приділяти більше уваги загальнодержавним податкам, що мають значну питому вагу у структурі податкових надходжень до Державного та місцевого бюджетів, та, як наслідок, забезпечують стаке надходження коштів на єдиний казначейський рахунок.

**Висновки з проведеного дослідження.** З початку фіскальної децентралізації місцеві податки та збори відіграють важливу роль у наповненні дохідної частини місцевих бюджетів. Є наявними тенденції до збільшення питомої ваги єдиного податку у структурі місцевих податків. Також можна спостерігати поступове зростання частки податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, у структурі податку на майно, що свідчить про поступовий перехід до структури доходів місцевих бюджетів європейського зразка.

Для посилення фіскальної ролі місцевих податків і зборів у формуванні доходів місцевих бюджетів доцільно на загальнодержавному рівні внести зміни до податкового законодавства в частині розширення переліку місцевих податків та зборів, збільшення граничних розмірів ставок, зокрема відновити такі джерела, як податок на рекламу та ринковий збір, які функціонували до 2011 року.

Водночас, варто пам'ятати, що, окрім фіскальної функції, місцеві податки і збори можуть виступати елементами конкурентної боротьби територіальних громад за інвестора та мешканців.

Таким чином, при розширенні переліку місцевих податків і зборів, варто виходити із диспозитивних норм права, що надаватимуть можливість місцевим радам приймати рішення щодо встановлення або невстановлення таких платежів, їх розмір ставок тощо.

### Література

1. Європейська хартія місцевого самоврядування. *Офіційний вісник України*. 2015. 03 квітня, № 24.
2. Податковий кодекс України : за станом на 21 червня 2022 р. офіц. текст. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 2011. № 13-14, № 15-16, № 17, ст. 112.
3. Звіти про виконання місцевих бюджетів Вінницької області за 2015 рік / Державна казначейська служба України. URL: <https://www.treasury.gov.ua/ua> (дата звернення: 10.02.2022).
4. Звіти про виконання місцевих бюджетів Вінницької області за 2016 рік / Державна казначейська служба України. URL: <https://www.treasury.gov.ua/ua> (дата звернення: 10.02.2022).
5. Звіти про виконання місцевих бюджетів Вінницької області за 2017 рік / Державна казначейська служба України. URL: <https://www.treasury.gov.ua/ua> (дата звернення: 10.02.2022).
6. Звіти про виконання місцевих бюджетів Вінницької області за 2018 рік / Державна казначейська служба України. URL: <https://www.treasury.gov.ua/ua> (дата звернення: 10.02.2022).
7. Звіти про виконання місцевих бюджетів Вінницької області за 2019 рік / Державна казначейська служба України. URL: <https://www.treasury.gov.ua/ua> (дата звернення: 10.02.2022).
8. Звіти про виконання місцевих бюджетів Вінницької області за 2020 рік / Державна казначейська служба України. URL: <https://www.treasury.gov.ua/ua> (дата звернення: 10.02.2022).
9. Звіти про виконання місцевих бюджетів Вінницької області за 2021 рік / Державна казначейська служба України. URL: <https://www.treasury.gov.ua/ua> (дата звернення: 10.02.2022).
10. Державний веб-портал бюджету для громадян / Міністерство фінансів України. URL: <https://openbudget.gov.ua/> (дата звернення: 10.02.2022).

### References

1. European charter of local self-government (2015), *Ofitsiyni visnyk Ukrainy*, April 03, No. 24.
2. Tax Code of Ukraine: as of June 21, 2022, ofic. text. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy*, 2011, No. 13-14, No. 15-16, No. 17, Article 112.
3. Reports on the execution of local budgets of the Vinnytsia region for 2015. State Treasury Service of Ukraine. available at: <https://www.treasury.gov.ua/ua>. (access date February 10, 2022).
4. Reports on the implementation of local budgets of the Vinnytsia region for 2016. State Treasury Service of Ukraine. available at: <https://www.treasury.gov.ua/ua>. (access date February 10, 2022).
5. Reports on the execution of local budgets of the Vinnytsia region for 2017. State Treasury Service of Ukraine. available at: <https://www.treasury.gov.ua/ua>. (access date February 10, 2022).
6. Reports on the execution of local budgets of the Vinnytsia region for 2018. State Treasury Service of Ukraine. available at: <https://www.treasury.gov.ua/ua>. (access date February 10, 2022).
7. Reports on the execution of local budgets of the Vinnytsia region for 2019. State Treasury Service of Ukraine. available at: <https://www.treasury.gov.ua/ua>. (access date February 10, 2022).
8. Reports on the execution of local budgets of the Vinnytsia region for 2020. State Treasury Service of Ukraine. available at: <https://www.treasury.gov.ua/ua>. (access date February 10, 2022).
9. Reports on the execution of local budgets of the Vinnytsia region for 2021. State Treasury Service of Ukraine. available at: <https://www.treasury.gov.ua/ua>. (access date February 10, 2022).
10. State budget web portal for citizens. Ministry of Finance of Ukraine. available at: <https://openbudget.gov.ua/> (access date February 10, 2022).