

DOI 10.33287/11220

УДК 347.73:336.22 (477)

ВСТАНОВЛЕННЯ МІСЦЕВИХ ПОДАТКІВ І ЗБОРІВ ОБ'ЄДНАНИМИ ТЕРИТОРІАЛЬНИМИ ГРОМАДАМИ: СУЧАСНИЙ СТАН ТА ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ

ESTABLISHING LOCAL TAXES AND CHARGES TO THE UNITED TERRITORIAL COMMUNITIES: THE MODERN STATE AND THE PROSPECTS OF LAW DEVELOPMENT

Ярослав Журавель

Канд. юрид. наук, доцент кафедри конституційного, адміністративного та фінансового права Академії праці соціальних відносин і туризму

Yaroslav Zhuravel

PhD in Law, Associate Professor, Department of Constitutional, Administrative and Financial Law, Academy of Labour, Social Relations and Tourism

 [orcid.org/ 0000-0002-7623-9144](https://orcid.org/0000-0002-7623-9144)

 yaroslav-z@ukr.net

Олена Майданник

Докт. юрид. наук, професор кафедри конституційного, адміністративного та фінансового права Академії праці, соціальних відносин і туризму

Olena Maidannyk

Doctor in Law, Professor of Department of Constitutional, Administrative and Financial Law, Academy of Labour, Social Relations and Tourism

 orcid.org/0000-0001-7906-8590

 olenamay@ukr.net

Олександр Риженко

Канд. юрид. наук, старший викладач кафедри конституційного, адміністративного та фінансового права Академії праці соціальних відносин і туризму.

Olexander Ryzhenko

PhD in Law, Assistant Professor, Department of Constitutional, Administrative and Financial Law, Academy of Labour, Social Relations and Tourism

 orcid.org/0000-0002-9561-1810

 rygenkosasha@ukr.net

Анотація

Стаття розглядає особливості формування місцевих податків і зборів національної системи місцевого оподаткування, сучасного стану його правового регулювання. Виявлено колізії норм законодавства України щодо встановлення місцевих податків і зборів, наслідком чого є недосконалість механізму правового регулювання у цій сфері функціонування територіальних громад. Звернено увагу на те, що всупереч задекларованій ідеології створення та розвитку об'єднаних територіальних громад, правове регулювання цих питань є не достатньо розвиненим та упорядкованим, що створює проблеми у практичній реалізації ідеї децентралізації в аспекті функціонування об'єднаних територіальних громад. На основі дослідження зарубіжного досвіду у питаннях правового забезпечення фінансової самостійності місцевого самоврядування, сформульовано висновки та пропозиції, спрямовані на вдосконалення правового регулювання питань встановлення місцевих податків і зборів здійснення податкової децентралізації як умови успішного функціонування об'єднаних територіальних громад в Україні.

Abstract

The purpose of the article is to find out the current state of the legal mechanism for establishing taxes and fees in the territory of the united territorial communities, the specific impact of the the united territorial communities on their formation, identify specific problems in the tax legislation on the unification of the united territorial communities, and to provide proposals for their elimination with the formation of areas for improving legislation in field.

The collected data are processed by means of structural indicators calculations, which are used to compare and summarize the materials. These indicators are driven by dynamics that reflect internal problems at the state level regarding the imposition of taxes and fees by village, town and city councils and councils.

The main sources of local budget revenues include tax revenues (national taxes, which are legally assigned to local budgets, local taxes and fees, as well as deductions from national taxes), funds derived from municipal funds generated by the activities of municipal enterprises. and organizations owned by territorial communities, and payment for services provided by local governments as well as local loans.

The study confirms that the tax decentralization makes it possible to balance the mechanisms of public service delivery with the needs and preferences of the united territorial communities residents, but the issue of the united territorial communities self-sufficiency depends first and foremost on taxes and fees and the legal mechanism for establishing them by local governments.

Ключові слова:

податки, збори, об'єднана територіальна громада, органи місцевого самоврядування, місцевий бюджет, децентралізація.

Key words:

taxes, fees, united territorial community, local governments, local budget, decentralization.

Вступ

Протягом останніх років в Україні поглиблюються процеси, пов'язані з податковою децентралізацією, передачею повноважень на рівень громад та формуванням незалежних бюджетів цих громад. На сьогоднішній день пріоритетним напрямком розвитку демократичної держави є забезпечення зростання рівня добробуту кожного окремого громадянина, який проживає в межах об'єднаної територіальної громади (далі - ОТГ). Так, податкова децентралізація дозволяє збалансувати механізми надання суспільних послуг з потребами та уподобаннями жителів ОТГ, але питання самодостатності ОТГ належить насамперед від податків та зборів та правового механізму їх встановлення органами місцевого самоврядування.

Експерти Групи фінансового моніторингу Центрального офісу реформ при Мінрегіоні проаналізували показники фінансової діяльності 665 об'єднаних територіальних громад (ОТГ) за 2018 рік. За підсумками 2018 року до місцевих бюджетів 665 ОТГ надійшло 20,9 млрд грн, що на 62,1% (+8,0 млрд грн) більше від надходжень, отриманих ОТГ 2017 рік. Із розрахунку на одного мешканця, громади отримали 3712,2 грн, що більше від аналогічного періоду минулого року на 1421,9 грн (у 1,6 рази) [1].

За даними Державної фіскальної служби України, протягом 2018 року надійшло в цілому 36,4 млрд грн місцевих податків і зборів, що на 2,5 млрд грн більше порівняно з 2017 роком. Тенденція зростання вказує на ефективність створення ОТГ, що можна прослідкувати на надходженнях місцевих зборів на прикладі туристичного та збору за місце паркування) 0,19 млрд грн, що порівняно з минулим роком більше на 0,04 млн грн [2, с. 14].

Актуальність дослідження зумовлюється не лише адміністративною реформою, а і перманентними особливостями встановлення податків та зборів для ОТГ, що в свою чергу відіграє важливу роль для набуття дефініції спроможної громади.

Вивченню теоретичних і практичних питань податкової децентралізації влади в Україні присвячена велика кількість робіт вітчизняних учених, у цьому напрямі працюють Х. Патицька [3], Л. Амбрик, В. Валігура [4], О. Іванова [5], В. Опарін [6], які вивчали механізми застосування місцевих податків і зборів та фінансового вирівнювання, а також складової податкової системи України. Особливу увагу науковці приділили розкриттю особливостей механізму реалізації найбільш дієвих сьогодні місцевих податкових платежів [7].

Попри значне зацікавлення науковців проблематикою встановлення податків і зборів органами місцевого самоврядування ОТГ, деякі питання залишаються відкритими й надалі. Зокрема, це стосується питання межі ОТГ, встановлення особливостей розподілу податків і зборів, входження ОТГ посеред бюджетного періоду. В жодному дослідженні науковці не розкрили головні питання, як впливає ОТГ на встановлення податків і зборів.

Мета статті полягає у з'ясуванні сучасного стану правового механізму встановлення податків і зборів на території ОТГ, особливості впливу ОТГ на їх формування, встановленні конкретних проблем в податковому законодавстві щодо об'єднання ОТГ, та наданні пропозицій щодо їх усунення з формуванням напрямів удосконалення законодавства у зазначеній сфері.

Зібрані дані опрацьовані за допомогою розрахунків структурних показників, за допомогою яких порівняно та узагальнено матеріали. Ці показники зумовлені динамікою, які відображають внутрішні проблеми на державному рівні щодо встановлення податків і зборів сільськими, селищними та міськими радами та радами ОТГ. Під час дослідження використано наукові підходи вчених, чинне законодавство, перелік праць та нормативних актів яких наведено у списку використаних джерел.

У статті застосовано метод аналізу та наукового синтезу, який дозволив оцінити прогалини в законодавстві та запропонувати шляхи вдосконалення законодавства в даній сфері.

Результати дослідження

Загальна характеристика механізму встановлення податків і зборів на території ОТГ

Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, затверджена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 р. № 333-р [8], передбачає створення законодавчої бази діяльності органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади на новій територіальній основі з визначенням повноважень та їх ресурсного забезпечення [9].

В рамках її реалізації прийнято Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» і у 2015 році стартував процес об'єднання територіальних громад та створення спроможних об'єднаних громад [11].

Сільські, селищні, міські ради та ради об'єднаних територіальних громад, що створені згідно із законом та перспективним планом формування територій громад, в межах своїх повноважень приймають рішення про встановлення місцевих податків та зборів [11, п. 12.3 ст. 12 ПКУ].

Для стимулювання громад до об'єднання, а також з метою забезпечення ресурсної бази бюджетів ОТГ для фінансування видаткових повноважень Бюджетним кодексом України визначено особливості формування бюджетів цих громад [12, ч. 4 ст. 67].

Рішення рад нормативно-правового характеру відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» набирають чинності з дня їх офіційного оприлюднення, якщо радою не встановлено пізніший строк введення цих рішень у дію [13].

Статтю 12 Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності встановлено, що регуляторні акти, прийняті органами та посадовими особами місцевого самоврядування, офіційно оприлюднюються в друкованих засобах масової інформації відповідних рад, а у разі їх відсутності - у місцевих друкованих засобах масової інформації, визначених цими органами та посадовими особами, не пізніш як у десятиденний строк після їх прийняття та підписання [14, ст. 12].

Рішення про встановлення місцевих податків та зборів офіційно оприлюднюється відповідним органом місцевого самоврядування до 15 липня року, що передує бюджетному періоду, в якому планується застосування встановлюваних місцевих податків та зборів або змін (плановий період). В іншому разі норми відповідних рішень застосовуються не раніше початку бюджетного періоду, що настає за плановим періодом [11, п.п.12.3.4, п. 12.3 ст. 12].

Після припинення повноважень сільських, селищних, міських рад, обраних територіальними громадами, що об'єдналися, їхніх виконавчих комітетів, сільського голови, який одноособово виконував функції виконавчого органу сільської ради територіальної громади, що увійшла до ОТГ, видані ними нормативно-правові акти, невиконані акти індивідуальної дії зберігають чинність на відповідних територіях та для відповідних осіб [10, ст.8].

Таким чином, якщо радою ОТГ не прийнято нове рішення про встановлення місцевих податків та зборів, то платники податку застосовують ставки, затверджені рішеннями відповідних сільських, селищних, міських рад, що об'єдналися в ОТГ.

До основних джерел доходів місцевих бюджетів належать податкові надходження (загальнодержавні податки, які згідно із законодавством закріплені за місцевими бюджетами, місцеві податки та збори, а також відрахування від загальнодержавних податків), кошти, отримані від власних засобів муніципального утворення, які створюються за рахунок діяльності підприємств та організацій, що перебувають у власності територіальних громад, та оплата за послуги, які надають органи місцевого самоврядування, а також місцеві позики. Співвідношення цих основних джерел у структурі місцевих фінансів визначає ступінь самостійності місцевих бюджетів [15].

Оскільки бюджети ОТГ є складовою частиною місцевих бюджетів, що регулюють відносини, які виникають на кожній стадії бюджетного процесу, є єдиними для усіх місцевих бюджетів, у тому числі поширюються і на бюджети ОТГ [12, п.2 та 34 ч. 1 ст. 2].

До місцевих податків належать: податок на майно; єдиний податок. До місцевих зборів належать: збір за місця для паркування транспортних засобів; туристичний збір. Місцеві ради обов'язково устанавлюють єдиний податок та податок на майно (в частині транспортного податку та плати за землю, крім земельного податку за лісові землі) [11, п.10. 10-2-1, ст. 10]. ОТГ не мають права встановлювати індивідуальні пільги окремих категорій громадян, це прямо заборонено податковим законодавством.

Сьогодні при встановленні місцевих податків і зборів часто не беруть до уваги положення загальнодержавного законодавства, а саме: відбувається введення не передбачених законодавством податків і зборів; у прийнятих положеннях про справляння окремих видів місцевих податків і зборів неточно окреслюються коло платників, об'єкти оподаткування, змінюються граничні ставки платежів; не враховується економічний, соціальний, демографічний розвиток окремих регіонів держави тощо. Існування цих порушень указує на нагальну потребу удосконалення правового регулювання місцевої системи оподаткування як на загальнодержавному рівні, так і на місцевому [16, с. 120].

Формування бюджету ОТГ має низку специфічних характеристик.

1. По-перше, бюджети ОТГ мають міжбюджетні відносини з державним бюджетом. Це насамперед дотації і субвенції, які отримують ОТГ, крім базової дотації, базові дотації це освітні субвенції, медичні, міжбюджетні трансфери, але якщо ОТГ не об'єдналося відповідно надходження їм такі не надаються.

2. По-друге, до бюджету ОТГ зараховується 60% податку на доходи фізичних осіб, хоча раніше цей податок зараховувався до районного бюджету.

3. Бюджети ОТГ здійснюють самоврядні повноваження, щодо бюджетних сфер, таким джерелом формування є як податки збори встановленні ОТГ, так і міжбюджетні трансферти.

4. Надходження податків і зборів не завжди покривають можливості існування платоспроможної громади, якщо 0,9 середнього показника платоспроможності нижче за даний показник з бюджету ОТГ надаються базові дотації.

5. ОТГ можуть залучати різні запозичення (кредити, позики) до свого бюджету.

Враховуючи вищевикладені особливості, встановлення місцевих податків і зборів ОТГ, відіграє особливу роль в цій реформі, чітко прослідкований не лише механізм їх існування і особливості їх формування платоспроможної бази, а і певні особливості для формування податків і зборів ОТГ.

Колізійні питання на законодавчому рівні для ОТГ

Члени ОТГ є платниками місцевих податків і зборів до її бюджету. Звідси можна дійти висновку, що по суті ОТГ представляє собою «федерацію» територіальних громад з об'єднанням їх майна прав та обов'язків. У межах своєї території ОТГ та її органи отримують всю повноту повноважень щодо регулювання земельних відносин, а також їм передаються земельні ділянки державної власності сільськогосподарського призначення, проте постає питання щодо містобудівної або землевпорядної документації [17, с. 50]. Під час приєднання ОТГ межі лишаються таким на карті, як і були змін в містобудівній документації не відбувається, але органи ДФС наприклад існують як на території ОТГ, так і на приєднаній території, як має сплачувати податок підприємство приєднаної громади до якої ДФС подавати декларації, адже його фактичне місце знаходження вже буде іншим, те саме стосується і звіту який він має подаватися до ДФС.

На нашу думку, платники мають стати на податковий облік до органу ДФС за місцем знаходження адміністративного центру утвореної ОТГ, адже приєднання до ОТГ передбачає і зміну адміністративно

центру, хоча на практиці це питання лишається відкритим, зокрема існує момент передачі ІКП, про що свідчать наступні законодавчі акти.

Згідно з Порядком ведення органами Державної фіскальної служби України оперативного обліку податків, зборів, митних та інших платежів до бюджетів, єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування, затвердженим наказом Міністерства фінансів України від 07.04.16 р. № 422, зареєстрованим у Міністерстві юстиції України 20.05.16 р. за № 751/28881, у день взяття на облік платника податків в органі ДФС за новим місцезнаходженням відбувається передача ІКП з попереднього місця обліку платника до нового місця обліку платника [18].

Водночас слід урахувати, що вимоги Бюджетного кодексу (про те, що в разі зміни місцезнаходження суб'єктів господарювання - платників податків сплата визначених законодавством податків і зборів після реєстрації здійснюється за місцем попередньої реєстрації до закінчення поточного бюджетного періоду) можуть бути виконані лише в частині сплати податків і зборів до держбюджету, а податки та збори до місцевого бюджету мають сплачуватись уже за новим місцем обліку [12, п. 8 ст. 45]. Висновок такий можна зробити і по відношенню до ОТГ, адже рахунки казначейства сільських, рад що входять до новоутворених ОТГ закриваються.

Ще одне цікаве питання після утворення ОТГ, бувають випадки приєднання до ОТГ посеред бюджетного періоду і постає питання, як бути з встановленими податками і зборами, коли приєднання територіальна громада має вже свої сформовані податки і збори для своєї ОТГ, чим регулюватися рішенням цієї ОТГ чи попередньої, адже бюджетний період ще триває.

І в такому випадку, екстраполюючи законодавство? вважаємо доречним регулюватися ставками податків ОТГ, до якої приєднується нова територіальна громада, адже попередні податки і збори втрачають свою юридичну силу для ОТГ в враховуючи, адміністративний центр такої громади інший.

Закордонний досвід встановлення податків і зборів для ОМС

Встановлення податків та зборів різних країн суттєво відрізняється від України, це насамперед пов'язано з впливом різних факторів, а саме правової культури, системи оподаткування, свідомістю громадян щодо сплати податку.

Так, Законом Республіки Польща «Про доходи органів місцевого самоврядування» основними джерелами власних доходів гмін передбачено податок на нерухомість, податок із власників транспортних засобів, податок із цивільно-правових дій, податок на спадщину та дарування, аграрний та лісовий податок, податок на доходи фізичних осіб та податок із власників собак [19, с. 118].

Поряд з цим (для порівняння) Велика Британія встановила лише один місцевий податок - з нерухомого майна, а в Японії є три основні види місцевих податків: підприємницький, 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 [17, с. 15].

Місцевим органам Латвії надається право встановлювати такі місцеві збори: за отримання офіційних документів, складених територіальним органом місцевого самоврядування, та їх завірених копій; за організацію розважальних заходів у публічних місцях; за розміщення реклами, плакатів, оголошень у публічних місцях; за утримання всіх видів тварин; за проживання туристів та відпочивальників та деякі інші. При цьому органи місцевого самоврядування обов'язково встановлюють правила стягнення таких місцевих зборів, що підлягають направленню у Міністерство охорони навколишнього середовища та регіонального розвитку Латвії та опублікуванню у вільному доступі [19, с. 120].

У більшості європейських держав ставка податку на майно розраховується на основі кадастрової вартості, податкової вартості та ринкової вартості нерухомого майна. У Великобританії та Франції основою для обчислення бази оподаткування є орендна вартість об'єкта оподаткування [19, с. 124].

В Україні ж механізм встановлення податків інший, що й зумовлює постійні суперечності між платниками податків та контролюючими органами, викликає незадоволення платників податків. Хоча, якщо таку кількість податків покласти на ОТГ, то це зумовить ще більше обурення і стане тягарем у їх сплаті.

Висновки та рекомендації

Безсумнівним демократичним досягненням держави є правове закріплення утворення ОТГ. Однозначно, ефективність діяльності ОТГ залежить не лише від коректної бази встановлення податку і збору, а значною мірою визначається станом законодавства - правовою його основою.

Місцеві податки і збори відіграють суттєву роль у доходах бюджетів місцевого самоврядування та ОТГ. Тому головним стратегічним завданням у сфері місцевих фінансів є вдосконалення механізмів, встановлення економічно обґрунтованих ставок місцевих податків і зборів, виявлення і дієва реалізація резервів у частині розширення бази оподаткування, постійна робота щодо створення сприятливих умов для розвитку бізнесового середовища, а також розроблення та реалізація інвестиційних проектів.

Виходячи із викладеного, пропонуємо внести наступні зміни до законодавства:

- в ст.16 Закону України «Про місцеве самоврядування», включити міжбюджетні повноваження (розмежування податкової і видаткової частини повноважень і закріплення її в частині встановлення податків і зборів на певній місцевості ОТГ. Адже органи місцевого самоврядування ці повноваження здійснюють самостійно в деяких випадках без урахування думки ОТГ;
- статтю 58 Податкового Кодексу України в п. 58.1, викласти в наступній редакції: Контролюючий орган надсилає (вручає) платнику податків та органу місцевого самоврядування відповідної об'єднаної територіальної громади податкове повідомлення-рішення... далі по тексту ст.п. 58.1. Запропонована зміна потрібна для ефективного реагування на податкові-повідомлення рішення та таких чином наповнення місцевого бюджету.

Перелік літератури і джерел інформації

1. Експерти Групи фінансового моніторингу Центрального офісу реформ при Мінрегіоні. URL: <https://www.prostir.ua/?news=u-velykyh-hromad-bilshe-mozhlyvostej-eksperty-proanalizuvaly-byudzhety-665-oth-za-2018-rik> (дата звернення: 17.11.2019) .
2. Звіт Державної фіскальної служби України за 2018 рік URL: <http://sfs.gov.ua/data/files/240396.pdf> (дата звернення: 15.11.2019).
3. Патицька Х.О.Формування фінансово-економічного потенціалу територіальних громад в умовах реалізації реформи місцевого самоврядування: дис ... канд. екон. наук, спец. 08.00.05. Львів, 2018. 254 с.
4. Валігура В., Амбрик Л.. Фінансові ефекти фіскальної децентралізації в Україні // Світ фінансів. 2016. Вип. 2. С. 123-135.
5. Іванова О. Вплив фіскальної децентралізації на саморозвиток регіонів // Світ фінансів. 2016. Вип. 2. С. 136-147.
6. Опарін В.М. Домінанти та пріоритети фінансового вирівнювання в Україні // Фінанси України. 2015. № 6. С. 29-43.
7. Волохова М.П. Сучасний стан та напрями вдосконалення справляння місцевих податків і зборів України. Вип. 2014. № 57. С. 62-71.
8. Концепція формування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.04.14 р. № 333-р. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/333-2014%D1%80> (дата звернення 10.11.2019).
9. Галина М. Особливості формування бюджетів об'єднаних територіальних громад, - роз'яснення експерта URL: <https://decentralization.gov.ua/news/3958> (дата звернення: 16.11.2019).

10. Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України від 05.02.2015 р. № 157-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19> (дата звернення 07.11.2019).
11. Податковий кодекс України від 02.12.2010 URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/main/2755-17> (дата звернення 05.10.2019).
12. Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17> (дата звернення 16.11.2019).
13. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 р. №280/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80> (дата звернення 09.10.2019).
14. Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності: Закон України від 11.09.2003. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1160-15> (дата звернення 11.11.2019).
15. Татарин Н.Б. Місцеві бюджети як фінансова база місцевого самоврядування // Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Міжнародні економічні відносини та світове господарство. 2017. Вип. 11. С. 159-162.
16. Владимиров К. М. Місцеві фінанси. Херсон: ОЛДІ-плюс, 2006. 351 с.
17. Бортнік Н.В. Зарубіжна практика місцевого оподаткування // Науковий вісник Ужгородського національного університету. 2016. № 8. С. 15-17.
18. Про затвердження Порядку ведення органами Державної фіскальної служби України оперативного обліку податків і зборів, митних та інших платежів до бюджетів, єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування: Наказ Міністерства фінансів України від 07.04.16 р. № 422. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0751-16> (дата звернення 11.11.2019).
19. Вікторчук М. В. Адміністративно-правове регулювання місцевих податків і зборів в Україні в умовах євроінтеграції. дис ... канд. юрид. наук, спец.12.00.07. Харків, 2016. 219 с.