

ІВАНЕНКО М. М.,
аспірант кафедри права
(Київський кооперативний інститут
бізнесу і права)

УДК 342.37

DOI <https://doi.org/10.32842/2078-3736/2020.6.2.1.23>

СУЧАСНА АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВА ПАРАДИГМА МІСЦЕВОГО ОПОДАТКУВАННЯ НА ТЕРИТОРІЇ СІЛЬСЬКОЇ ГРОМАДИ

У статті досліджено адміністративно-правові аспекти забезпечення фінансово-економічної спроможності територіальних громад за рахунок залучення коштів через механізми місцевого оподаткування до місцевих бюджетів. Подано становлення системи місцевого оподаткування в Україні та надано аналіз окремим місцевим податкам і зборам, чинним до прийняття Податкового кодексу України. Автором визначено фіскальну неефективність більшості з них, особливо для місцевих бюджетів сільських громад через відсутність об'єкта та бази оподаткування, а також низькі ставки і встановлення по них податкових пільг.

Досліджено правову парадигму сучасного місцевого оподаткування за період із 2011 року по теперішній час. Визначено особливості фіскального забезпечення коштами від стягнення сучасних місцевих податків і зборів для сільських громад. Здійснено аналіз фіскального механізму податку на майно (в частині плати за землю), єдиного податку та встановлено їх фіскальне спрямування на фінансування села. Аналіз механізмів податку на майно (податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, транспортний податок), туристичного збору та збору за місця для паркування транспортних засобів дає підстави визначити їх низьку ефективність при формуванні фінансів місцевих бюджетів для забезпечення доходів сільських громад.

Як висновок зазначено, що одним із основних напрямів адміністративно-правового регулювання соціально-економічних відносин у сформованій парадигмі децентралізації влади в Україні повинно стати забезпечення сільських місцевих бюджетів власними фінансовими ресурсами. Запропоновано внесення змін до ПК України в частині віднесення до місцевих таких податків і зборів, які мають об'єкт і базу оподаткування; є локалізованими, тобто прив'язаними до конкретної території; сплати яких важко уникнути. Визначено доцільним переведення податку на доходи фізичних осіб, який сплачують сільськогосподарські виробники, із загальнодержавних податків до місцевих.

Ключові слова: адміністративне регулювання, децентралізація влади, місцевий бюджет, місцеві податки і збори, місцеве самоврядування, правова парадигма, сільська громада, сільськогосподарський виробник.

Ivanenko M. M. Modern administrative and legal paradigm of local taxation on the territory of the rural community

The article examines the administrative and legal aspects of ensuring the financial and economic capacity of territorial communities by raising funds through local taxation mechanisms in local budgets. The formation of the system of local taxation in Ukraine is presented and the analysis of separate local taxes and fees valid before the adoption of the Tax Code of Ukraine is given. The author identified the fiscal inefficiency of the vast majority of them, especially for local budgets



of rural communities due to the lack of a facility and tax base, as well as low rates and the establishment of tax benefits.

The legal paradigm of modern local taxation for the period from 2011 to the present is studied. The peculiarities of fiscal provision of funds from the collection of modern local taxes and fees for rural communities are determined. An analysis of the fiscal mechanism of property tax (in terms of land fees), the single tax and established their fiscal direction to finance the village. Analysis of the mechanisms of property tax (real estate tax other than land, transport tax), tourist tax and parking fee for vehicles gives grounds to determine their low efficiency in the formation of financial of local budgets to ensure the income of rural communities.

In conclusion, it is noted that one of the main directions of administrative and legal regulation of socio-economic relations in the established paradigm of decentralization of power in Ukraine should be the provision of rural local budgets with their own financial resources. It is proposed to amend the Tax Code of Ukraine in terms of referring to local such taxes and fees that have the object and basis of taxation; are localized, i.e. tied to a specific area and payment of which is difficult to avoid. It is expedient to transfer the personal income tax paid by agricultural producers from national to local taxes.

Key words: *administrative regulation, decentralization of power, local budget, local taxes and fees, local self-government, legal paradigm, rural community, agricultural producer.*

Вступ. Місцеве самоврядування є правом і можливістю територіальної громади (безпосередньо чи через представницькі органи) в межах норм чинного законодавства здійснювати управління значною частиною суспільних справ, які належать до їхньої компетенції, в інтересах місцевого населення, а також забезпечувати розвиток економічних відносин територіальної громади. Нині в Україні здійснено політико-правові перетворення щодо децентралізації влади – послаблення її централізації та запровадження «системи управління, за якої частина функцій центральної влади переходить до місцевих органів самоуправління» [1, с. 446]. Однак ефективність реалізації повноважень місцевої влади, особливо у сільських територіальних громадах, може бути досягнута лише за умови «наявності та взаємозумовленості таких основних суспільних складників як діючі норми права щодо встановлення відповідальності та забезпечення до її притягнення засобами державного примусу, а також забезпечення фінансово-економічної спроможності» [2, с. 49].

Постановка завдання. Плануючи дослідження сучасної державної політики щодо встановлення місцевих податків і зборів на території сільської громади та визначення перспектив удосконалення системи місцевого оподаткування, автор вважає за доцільне здійснити дослідження становлення та розвитку податкової системи України в історичному контексті та звернути увагу на теоретико-правові аспекти формування правової парадигми місцевого оподаткування як «усталеного еталону мислення, системи уявлень, провідних концептуальних і ціннісних настанов, сукупності онтологічних переконань, схем вирішення типових завдань» [3, с. 10].

Питання формування та розвитку місцевої системи оподаткування в Україні були предметом дослідження як вітчизняних науковців-представників теорії права, адміністративного та фінансового права, так і інших галузей правової науки. Необхідно звернути увагу на роботи А.І. Берлач, Ю.П. Битяк, Л.К. Воронова, С.Т. Гончарук, Т.О. Коломоєць, В.І. Курило, М.П. Кучерявенко, М.А. Маринів, В.В. Мушенок, О.А. Музика-Стефанчук, В.Д. Чернадчук та інших науковців.

М.П. Кучерявенко та М.А. Маринів охарактеризували теоретико-правовий механізм побудови місцевої системи оподаткування [4]. У спільному науковому доробку В.І. Курила та В.В. Мушенка містяться дослідження функціональної ролі місцевих податків і зборів



у процесі реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [2; 5]; О.А. Музика-Стефанчук здійснила дослідження публічно-правової природи фінансової основи місцевого самоврядування [6].

Однак за відсутності комплексного дослідження сучасної адміністративно-правової парадигми побудови системи місцевого оподаткування на території сільської громади реалізувати такий науковий задум автор цього дослідження планує шляхом надання аналізу процесам започаткування та формування науково-правових концепцій місцевого оподаткування; розвитку сучасної концептуальної правової моделі встановлення місцевих податків і зборів; втілення ключових перетворень у системі сучасного місцевого оподаткування; прогнозування можливих результатів від майбутніх змін такої системи у межах сільських територій і визначення ролі сільськогосподарських виробників як суб'єктів місцевого оподаткування.

Аналіз визначених автором елементів адміністративно-правового встановлення місцевих податків і зборів на території сільської громади є **метою дослідження**.

Результати дослідження. Розпочати дослідження адміністративно-правового регулювання сучасної системи місцевого оподаткування в Україні, на нашу думку, доцільно з аналізу Європейської хартії про місцеве самоврядування (далі – Хартія), яка була прийнята у 1985 році [7]. При дослідженні ролі місцевих податків і зборів у процесі функціонування територіальних громад звернемо увагу на норму Хартії, яка проголошує, що «органи місцевого самоврядування мають володіти необхідним обсягом власних джерел для виконання покладених повноважень. Хоча б частина їх фінансових ресурсів має надходити за рахунок місцевих податків чи зборів, ставки яких ці органи визначають у межах закону» [7]. У роботі ми звертаємо увагу на закономірність впливу цих платежів на ефективність реалізації органами місцевого самоврядування своїх повноважень.

Для досягнення мети нашого дослідження наведемо характеристику дефініцій «податок» і «збір». З аналізу Податкового кодексу України (далі – ПК України, Кодекс) встановлюємо, що «податком є обов'язковий, безумовний платіж до відповідного бюджету, що справляється із платників податку відповідно до цього Кодексу» (п. 6.1. ст. 6); «збором є обов'язковий платіж до відповідного бюджету, що справляється із платників зборів, з умовою отримання ними спеціальної вигоди, у тому числі внаслідок вчинення на користь таких осіб уповноваженими органами та особами юридично значимих дій» (п. 6.2. ст. 6); залежно від компетенції органу, який вводить дію податкового платежу на відповідній території, «податки та збори поділяються на загальнодержавні і місцеві» (ст. 8) [8].

Розвиток системи місцевого оподаткування в Україні розпочався у часи здобуття нею незалежності (після прийняття, але ще до ратифікації Хартії [7] Україною). У грудні 1990 року було прийнято Закон України «Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування» (далі – Закон), згідно з яким повноваження щодо встановлення місцевих податків і зборів передано до компетенції рад базового рівня (сільських, селищних і міських) [9]. Прийняття цього Закону розширило фінансові можливості місцевих рад у забезпеченні економічної самостійності у відповідних територіальних громадах. Прийняття у 1991 році Закону України «Про систему оподаткування» [10] забезпечило законодавче закріплення інституту місцевих податків і зборів. Після прийняття у 1993 році Декрету Кабінету Міністрів України «Про місцеві податки і збори» [11] було закріплено правові засади реалізації органами місцевого самоврядування своїх фіскальних повноважень.

У результаті прийняття зазначених вище нормативно-правових актів [9–11] була сформована система місцевих податків і зборів: комунальний податок і податок на рекламу, а також «у різні періоди близько 16 місцевих зборів» [5, с. 42]. У початковий період перебудови соціалістично-планової економіки за ринковим принципом функціонування система наповнення коштами місцевих бюджетів сільських громад мала низку недоліків. Зокрема, не було досягнуто належного наповнення сільських бюджетів коштами за рахунок місцевих податків і зборів. Серед причин варто назвати відсутність об'єкта, бази та низькі ставки оподаткування; перевага витрат на адміністрування порівняно із надходженням коштів від сплати таких податків; не сприйняття сільським населенням доцільності такого оподаткування.



На підтвердження нашої позиції пропонуємо назви податків і зборів та їхні короткі характеристики. *Податок із реклами* – платниками були юридичні та фізичні особи, які рекламували свою діяльність; об'єктом обкладення – вартість послуг зі встановлення та розміщення реклами; граничний розмір не перевищував 0,1% вартості послуг за розміщення одноразової реклами та 0,5% за розміщення реклами на тривалий час [11].

Комунальний податок – платниками є юридичні особи; об'єктом обкладення виступав річний фонд оплати праці; гранична ставка – 10% від цього фонду. Звільнялися від сплати такого податку бюджетні, планово-дотаційні та сільськогосподарські суб'єкти [11] – головні фіскально-зобов'язані суб'єкти сільської місцевості.

Місцеві збори, які справлялися за видачу ордеру на квартиру, готельний, ринковий, за право проведення кіно- і телезйомок, за участь у бігах та іподромі, із власників собак, за паркування автотранспорту [11]. Зазначений стан справ указував на нагальну потребу у зміні правової парадигми місцевого оподаткування.

Із прийняттям у 2010 році ПК України [8] місцеве оподаткування зазнало суттєвих змін, оскільки були запропоновані такі місцеві податкові платежі: податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки; єдиний податок; збір за провадження деяких видів підприємницької діяльності, збір за місця для паркування транспортних засобів; туристичний збір (ст. 10) [8]. Серед позитивних змін варто згадати скасування низки неефективних платежів. Проте аналіз правового механізму адміністрування нових місцевих податків і зборів дає підстави визначити їхню низьку ефективність щодо фінансового забезпечення потреб місцевого самоврядування.

Із 1 січня 2015 року інструменти місцевого оподаткування почали виглядати так: місцеві податки – податок на майно та єдиний податок; місцеві збори – збір за місця для паркування транспортних засобів і туристичний збір. Нововведенням стало право місцевих рад встановлювати податок на майно в частині транспортного податку та плати за землю, податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки [8].

Отже, аналіз чинної редакції ПК України дає підстави визначити сучасну правову парадигму місцевого оподаткування. Зокрема, нині на території сільської громади відповідною радою можуть бути встановлені такі місцеві податки і збори: 1) податок на майно, який складається із податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки; транспортного податку; плати за землю; 2) єдиний податок; 3) збір за місця для паркування транспортних засобів; 4) туристичний збір (ст. 265) [8].

Здійснивши аналіз кожного з місцевих податків і зборів, які повинні формувати фінансову основу місцевого самоврядування у сільській місцевості, оскільки зараховуються до місцевого бюджету села, на нашу думку, реальними механізмами наповнення місцевих бюджетів можна вважати земельний податок (у складі податку на майно) та єдиний податок.

Земельний податок сплачується власниками земельних ділянок, земельних часток (паїв) і землекористувачами таких об'єктів; базою оподаткування є нормативна грошова оцінка ділянок з урахуванням коефіцієнта індексації, визначеного відповідно до ПК України, та площа земельних ділянок, нормативну грошову оцінку яких не проведено [8].

Єдиний податок сплачується юридичними особами чи фізичними особами-підприємцями (далі – ФОП), які відповідають вимогам, встановленим ПК України, та поділяються на чотири групи. До першої-третьої груп належать ФОПи, які: 1) не використовують працю найманих осіб, здійснюють виключно роздрібний продаж товарів із торговельних місць на ринках та/або провадять господарську діяльність із надання побутових послуг населенню, обсяг доходу яких протягом календарного року не перевищує 1 000 000 гривень; 2) здійснюють господарську діяльність із надання послуг, у тому числі побутових, платникам єдиного податку та/або населенню, виробництво та/або продаж товарів, діяльність у сфері ресторанного господарства за умови, що протягом календарного року вони відповідають сукупності таких критеріїв: а) не використовують працю найманих осіб або кількість осіб, які перебувають із ними у трудових відносинах, одночасно не перевищує 10 осіб; б) обсяг доходу не перевищує 5 000 000 гривень; 3) не використовують працю найманих осіб або кількість осіб, які перебува-



ють із ними у трудових відносинах, не обмежена та юридичні особи-суб'єкти господарювання будь-якої організаційно-правової форми, у яких протягом календарного року обсяг доходу не перевищує 7 000 000 гривень. Четверта група – сільськогосподарські товаровиробники: а) юридичні особи незалежно від організаційно-правової форми, у яких частка сільськогосподарського товаровиробництва за попередній податковий (звітний) рік дорівнює або перевищує 75 відсотків; б) ФОПи, які відповідно до Закону України «Про фермерське господарство» [12] провадять свою діяльність виключно в межах фермерського господарства (ст. 291) [8].

Після характеристики ефективних місцевих податків проаналізуємо доцільність стягнення інших податків та зборів у сільських громадах:

1. *Податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки (у складі податку на майно)* – сплачується фізичними та юридичними особами, в тому числі нерезидентами, які є власниками об'єктів житлової та/або нежитлової нерухомості (будівлі житлового фонду, дачні та садові будинки). База оподаткування зменшується: для квартири – на 60 кв. метрів чи житлового будинку – на 120 кв. метрів (незалежно від їхньої кількості); для різних типів об'єктів житлової нерухомості – на 180 кв. метрів. Таке зменшення надається один раз за кожний базовий податковий період (ст. 266).

2. *Транспортний податок (у складі податку на майно)* – сплачується фізичними та юридичними особами, в тому числі нерезидентами, які мають зареєстровані в Україні згідно з чинним законодавством власні легкові автомобілі, з року випуску яких минуло не більше п'яти років (включно) та середньоринкова вартість яких становить понад 375 розмірів мінімальної заробітної плати, встановленої законом на 1 січня звітного року (ст. 267).

3. *Туристичний збір* – сплачується громадянами України, іноземцями, а також особами без громадянства, що прибувають на територію адміністративно-територіальної одиниці, на якій діє рішення відповідної ради про встановлення збору, та тимчасово розміщуються у місцях проживання (ночівлі) в готелях, кемпінгах, мотелях, хостелах, будинках відпочинку, житлових будинках, квартирах, котеджах, будь-яких інших об'єктах, які використовуються для тимчасового проживання (ночівлі). Ставка збору встановлюється у розмірі до 0,5 відсотка для внутрішнього туризму та до 5 відсотків – для в'їзного туризму від розміру мінімальної заробітної плати, встановленої законом на 1 січня звітного року, для однієї особи за одну добу тимчасового розміщення. Базою справляння збору є загальна кількість днів тимчасового розміщення у таких місцях (ст. 268).

4. *Збір за місця для паркування транспортних засобів* сплачується юридичними особами та ФОП, які згідно з рішенням відповідної ради організують і провадять діяльність із забезпечення паркування транспортних засобів на майданчиках для платного паркування та спеціально відведених автостоянках. Об'єктом оподаткування є земельна ділянка (базою оподаткування – її площа), яка згідно з рішенням ради спеціально відведена для забезпечення паркування транспортних засобів на автомобільних дорогах загального користування, тротуарах або інших місцях, а також комунальні гаражі, стоянки, паркінги, побудовані за рахунок коштів місцевого бюджету. Ставки збору встановлюються за кожен день провадження такої діяльності у гривнях за 1 кв. метр площі використовуваної земельної ділянки у розмірі до 0,075 відсотка мінімальної заробітної плати, встановленої законом на 1 січня звітного року (ст. 268¹) [8].

Після здійснення адміністративно-правового аналізу фіскального механізму податку на майно (податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, транспортний податок), туристичного збору та збору за місця для паркування транспортних засобів зазначимо, що такі податки не можна вважати для сільських громад «основним дохідним джерелом, яке складає основу формування фінансових ресурсів місцевих бюджетів» [13, с. 94]. Вони потребують удосконалення об'єкта та бази оподаткування відповідно до сучасних реалій соціально-економічного існування села.

Висновки. Одним із основних напрямів адміністративно-правового регулювання соціально-економічних відносин у сформованій парадигмі децентралізації влади в Україні повинно стати забезпечення місцевих бюджетів сільських територіальних громад власними



фінансовими ресурсами. Саме такі ресурси є основним інструментом, за допомогою якого органи місцевого самоврядування можуть впливати на локальну активність громади, створювати умови для економічного та соціального піднесення території своєї юрисдикції. Як показує дослідження, лише окремі місцеві податки (податок на майно в частині плати за землю та єдиний податок) мають фіскальне спрямування та можуть сприяти наповненню місцевих бюджетів. Надходження від сплати інших місцевих платежів нині не можуть позитивно впливати на фінансування сільських громад.

З метою забезпечення дотримання основних принципів побудови місцевої фіскальної політики, проголошених у Хартії [7], вважаємо за доцільне запропонувати внесення змін до ПК України щодо віднесення до місцевих податків і зборів тих із них, які мають об'єкт та базу оподаткування, є локалізованими, тобто прив'язаними до конкретної території, сплати яких важко уникнути. Пропонуємо замінити збір за місця для паркування транспортних засобів і туристичний збір для окремих регіонів на комунальний податок, ринковий збір, збір за надання дозволу на розміщення об'єктів торгівлі, які «складали до 90% доходів сільських бюджетів [2, с. 51].

На нашу думку, забезпечення ефективного джерела наповнення місцевих бюджетів сільських громад і більш справедливого міжрегіонального розподілу податків можна досягти за допомогою переведення податку на доходи фізичних осіб, який сплачується сільгоспвиробниками або хоча б фермерськими господарствами та сільськогосподарськими обслуговуючими кооперативами, із розряду загальнодержавних податків у місцеві.

Список використаних джерел:

1. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод. і допов.) / уклад. і гол. ред. В.Т. Бусел. 5-те вид. К.; Ірпінь : Перун, 2005. 1232 с.
2. Курило В.І., Мушенюк В.В. Значення місцевих податків у процесі реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. *Актуальні проблеми створення інтелектуальних і індустріальних парків* : [Зб. матер. Всеукр. наук.-практ. конф. (м. Київ, 22 лютого 2016 року)]. Ред. кол. В.В. Галунько та ін. К. : «МП Леся», 2016. С. 49–51.
3. Гдичинський В. Загальнотеоретичний контекст поняття «правові парадигми». *Національний юридический журнал «Теорія і практика»*. 2019. № 3. С. 9–11.
4. Податкове право України : підручник / [О.О. Головашевич, А.М. Котенко, Є.М. Смичок та ін.]; за ред. М.П. Кучерявенка, Н.А. Маринів. Харків : Право, 2019. 440 с.
5. Kurylo V., Mushenok V. Place and the role of local taxes in the functioning of united local communities. *Organizational and economic mechanisms of development of the financial system: collective monograph*. Riga, 2016. P. 36–52.
6. Музика-Стефанчук О.А. Публічно-правова природа фінансової основи місцевого самоврядування. *Університетські наукові записки*. 2008. № 4. С. 221–225.
7. Європейська хартія місцевого самоврядування від 15.10.1985. *Офіційний вісник України* від 03.04.2015 № 24.
8. Податковий кодекс України : Закон України від 02.12.2010 № 2755-VI. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua>.
9. Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування : Закон України від 07.12.1990 № 533-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/533-12#Text>.
10. Про систему оподаткування : Закон України від 25.06.1991 № 1251-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1991. № 39. Ст. 510.
11. Про місцеві податки і збори : Декрет Кабінету Міністрів України від 20.05.1993 № 56-93. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/56-93#Text>.
12. Про фермерське господарство : Закон України від 19.06.2003 № 973-IV. *Відомості Верховної Ради*. 2003. № 45. Ст. 363.
13. Мушенюк В.В. Legal regulation revenues local budgets. *Зовнішня торгівля: економіка, фінанси, право*. 2017. № 3. С. 90–98.

