

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
ЗАПОРІЗЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ

Інженерний навчально-науковий інститут ім. Ю.М. Потебні
Кафедра інформаційної економіки, підприємництва та фінансів

КВАЛІФІКАЦІЙНА РОБОТА

**НА ТЕМУ: «УПРАВЛІННЯ МІСЦЕВИМИ ПОДАТКАМИ ТА ЗБОРАМИ ЯК
ПЕРЕДУМОВА МІСЦЕВОГО ЕКОНОМІЧНОГО РОЗВИТКУ»**

другий (магістерський)
(рівень вищої освіти)

Виконав: студент 2 курсу, групи 8.0722-удмф
072 Фінанси, банківська справа та
спеціальності страхування
(шифр і назва спеціальності)
освітньої програми Управління державними та
місцевими фінансами
(назва освітньої програми)
Ю.В.Коваленко
(ініціали та прізвище)

Керівник доцент кафедри інформаційної економіки,
підприємництва та фінансів, доцент, канд.
екон. наук Оглобліна В.О.
(посада, вчене звання, науковий ступінь, прізвище та ініціали)

Рецензент доцент кафедри інформаційної економіки,
підприємництва та фінансів, доцент, канд.
екон. наук Мержинський Є.К.
(посада, вчене звання, науковий ступінь, прізвище та ініціали)

**МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
ЗАПОРІЗЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ІНЖЕНЕРНИЙ НАВЧАЛЬНО-НАУКОВИЙ
ІНСТИТУТ ім. Ю.М. ПОТЕБНІ**

Кафедра інформаційної економіки, підприємництва та фінансів

Рівень вищої освіти другий (магістерський)

Спеціальність 072 «Фінанси, банківська справа та страхування»

(код та назва)

Освітня програма Управління державними та місцевими фінансами

(код та назва)

ЗАТВЕРДЖУЮ

Завідувач кафедри інформаційної економіки, підприємництва та фінансів, д-р екон. наук, проф.

_____ Шапуров О.О.

(підпис)

“ _____ ” _____ 202_ р.

**З А В Д А Н Н Я
НА КВАЛІФІКАЦІЙНУ РОБОТУ СТУДЕНТОВІ**

Коваленко Юрію Володимировичу

(прізвище, ім'я та по-батькові)

Управління місцевими податками та зборами як передумова місцевого економічного розвитку

1. Тема роботи _____

керівник роботи _____

Оглобліна В.О., канд. екон. наук, доцент

(прізвище, ім'я та по-батькові, науковий ступінь, вчене звання)

затвержені наказом ЗНУ від « 09 » Жовтня 2023 р. № 1579-с

2. Строк подання студентом роботи _____ 06.12.2023

3. Вихідні дані до роботи 1. Постановка задачі.

2. Перелік літератури.

4. Зміст розрахунково-пояснювальної записки (перелік питань, які потрібно розробити)

1. Теоретична частина. Концептуальні основи управління місцевими податками та зборами в контексті економічного розвитку.

2. Аналітична частина. Дослідження тенденцій місцевих податків та зборів в контексті місцевого економічного розвитку.

3. Рекомендації. Удосконалення управління місцевими податками та зборами в контексті економічного розвитку територіальних громад.

5. Перелік графічного матеріалу (з точним зазначенням обов'язкових креслень) _____

Презентація

6. Консультанти розділів роботи

Розділ	Прізвище, ініціали та посада консультанта	Підпис, дата	
		Завдання видав	Завдання прийняв
1	<i>Оглобліна В.О., доцент кафедри інформаційної економіки, підприємництва та фінансів, к.е.н.</i>		
2	<i>Оглобліна В.О., доцент кафедри інформаційної економіки, підприємництва та фінансів, к.е.н.</i>		
3	<i>Оглобліна В.О., доцент кафедри інформаційної економіки, підприємництва та фінансів, к.е.н.</i>		

7. Дата видачі завдання 09.10.2023**КАЛЕНДАРНИЙ ПЛАН**

№	Назва етапів кваліфікаційної роботи	Строк виконання етапів роботи	Примітка
1.	Розробка плану роботи.	09.10.23	
2.	Збір вихідних даних.	17.10.23	
3.	Обробка теоретичних джерел.	31.10.23	
4.	Розробка першого і другого розділу.	8.11.23	
5.	Розробка третього розділу.	22.11.23	
6.	Оформлення і нормоконтроль кваліфікаційної роботи.	30.11.23	
7.	Захист кваліфікаційної роботи.	15.12.23	

Студент _____
(підпис)Ю.В.Коваленко
(ініціали та прізвище)Керівник роботи _____
(підпис)В.О. Оглобліна
(ініціали та прізвище)**Нормоконтроль пройдено**Нормоконтролер _____
(підпис)О.О.Шапуров
(ініціали та прізвище)

РЕФЕРАТ

Коваленко Ю.В. Кваліфікаційна робота магістра «Управління місцевими податками та зборами як передумова місцевого економічного розвитку»: 106 с., 27 рис., 7 табл., 54 джерела, — додатки.

Ключові слова: МІСЦЕВІ ПОДАТКИ ТА ЗБОРИ, МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ, МІСЦЕВИЙ ЕКОНОМІЧНИЙ РОЗВИТОК, РЕГУЛЯТОРНА ПОЛІТИКА, ТЕРИТОРІАЛЬНА ГРОМАДА, ФІСКАЛЬНА ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ.

Обґрунтовано концептуальні засади управління місцевими податками та зборами в контексті економічного розвитку. Виконано дослідження тенденцій місцевих податків та зборів в контексті місцевого економічного розвитку. Запропоновано заходи з удосконалення управління місцевими податками та зборами в контексті економічного розвитку територіальних громад.

ABSTRACT

Kovalenko Yu.V. Master's qualifying paper « Management of local taxes and fees as a prerequisite for local economic development»: 106 pages, 27 figures, 7 tables, 54 references, – supplements.

Keywords: LOCAL TAXES AND FEES, LOCAL GOVERNMENT, LOCAL ECONOMIC DEVELOPMENT, REGULATORY POLICY, LOCAL COMMUNITY, FISCAL DECENTRALIZATION.

The conceptual principles of managing local taxes and fees in the context of economic development are substantiated. A study of the trends of local taxes and fees in the context of local economic development was carried out. Measures to improve the management of local taxes and fees in the context of the economic development of territorial communities are proposed.

ЗМІСТ

ЗАВДАННЯ НА КВАЛІФІКАЦІЙНУ РОБОТУ	2
РЕФЕРАТ	4
ABSTRACT.....	4
ВСТУП.....	7
РОЗДІЛ 1. КОНЦЕПТУАЛЬНІ ОСНОВИ УПРАВЛІННЯ МІСЦЕВИМИ ПОДАТКАМИ ТА ЗБОРАМИ В КОНТЕКСТІ ЕКОНОМІЧНОГО РОЗВИТКУ...	10
1.1 Місцевий економічний розвиток та податкове стимулювання: взаємозв’язок та взаємовплив	10
1.2 Діагностика системи місцевого оподаткування України	20
1.3 Встановлення місцевих податків та зборів як джерел місцевого економічного розвитку: методичний аспект	25
РОЗДІЛ 2. ДОСЛІДЖЕННЯ ТЕНДЕНЦІЙ МІСЦЕВИХ ПОДАТКІВ ТА ЗБОРІВ В КОНТЕКСТІ МІСЦЕВОГО ЕКОНОМІЧНОГО РОЗВИТКУ	43
2.1 Особливості регуляторної політики встановлення місцевих податків та зборів до 24.02.2022 р. та у період воєнного стану	43
2.2. Дослідження процесу адміністрування місцевих податків та зборів в умовах воєнного стану в Україні	48
2.3 Фіскальна децентралізація як інструмент розвитку громад: передача ОМС функцій адміністрування майнових податків.....	61
РОЗДІЛ 3. УДОСКОНАЛЕННЯ УПРАВЛІННЯ МІСЦЕВИМИ ПОДАТКАМИ ТА ЗБОРАМИ В КОНТЕКСТІ ЕКОНОМІЧНОГО РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД	71
3.1 Вдосконалення механізму адміністрування місцевих податків як передумова зміцнення фінансової основи бюджетів територіальних громад: адвокаційна кампанія	71
3.2 Здійснення місцевих запозичень як інструментарій розвитку фінансової децентралізації: законодавчий аспект.....	79
3.3 Ключові виклики складання місцевих бюджетів на 2024 рік: планування та	87

прогнозування до 2026 р	
ВИСНОВКИ.....	94
СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ.....	100

ВСТУП

Актуальність теми дослідження. Сьогодні в Україні набувають все більшої актуальності і практичної значущості дослідження економічного розвитку на рівні територіальних громад – міст, селищ і сіл. Територіальні громади є основою фундаменту, на якому базуються ресурсні (людські, земельні, фінансові) потоки, закладаються основи таких базових процесів як поділ праці, кооперація, утворюються зв'язки та взаємозалежності різних економічних процесів. Місцевий економічний розвиток відтворює стадії процесу суспільного відтворення на рівні територіальних громад, на основі яких формуються регіональні ринки і пропорції та національна економіка в цілому. Він є найскладнішим об'єктом державної регіональної економічної політики, що потребує врахування особливостей галузевої структури місцевої економіки, визначення специфіки кожного територіального утворення. У цьому контексті важливим засобом є належне фінансування місцевого економічного розвитку, яке можна забезпечити використанням ефективних і дієвих механізмів та інструментів фінансування, тому тема магістерського дослідження є актуальною та своєчасною.

Об'єктом дослідження є процеси управління місцевими податками та зборами в контексті місцевого економічного розвитку.

Предметом дослідження є сукупність теоретичних та практичних аспектів щодо управління місцевими податками та зборами в контексті місцевого економічного розвитку.

Метою кваліфікаційної роботи є розробка практичних рекомендацій з управління місцевими податками та зборами.

Для досягнення мети вирішені наступні завдання:

- досліджено концептуальні засади місцевого економічного розвитку та податкового стимулювання;
- досліджено систему місцевого оподаткування України;

- досліджено методичні аспекти встановлення місцевих податків та зборів як джерел місцевого економічного розвитку;
- окреслено особливості регуляторної політики встановлення місцевих податків та зборів у період воєнного стану;
- досліджено механізм адміністрування місцевих податків та зборів у період воєнного стану;
- проаналізовано механізм фіскальної децентралізації як інструмент розвитку громад;
- запропоновано удосконалення механізму адміністрування місцевих податків через здійснення місцевих запозичень, планування та прогнозування.

В кваліфікаційній роботі використано такі загальнонаукові і спеціальні *методи дослідження*: діалектичний метод і метод спостережень, методи критичного та порівняльного аналізу і синтезу, системний підхід, ситуаційний підхід.

Наукова новизна одержаних результатів полягає у наступному:

- **удосконалено** теоретичні підходи до механізму адміністрування місцевих податків, які полягають у здійсненні відповідних змін до ПКУ та БКУ в частині сплати ПДФО, що викликано вимогами воєнного часу у контексті реформи децентралізації. що має великий потенціал для стимулювання розвитку регіонів та розширює повноваження інституту місцевого самоврядування;
- **удосконалено** теоретичний підхід до механізму здійснення місцевих запозичень в частині врахування переваг та недоліків різних місцевих запозичень, а також з урахуванням світового досвіду та особливостей регулювання місцевих запозичень в Україні, що, у сукупності, дозволило виокремити ключові виклики складання проєктів місцевих бюджетів територіальних громад на 2024 рік.

Інформаційною базою дослідження слугували методичні та наукові праці з теми дослідження, нормативні та законодавчі акти України, статистична інформація.

Практичне значення отриманих результатів полягає в тому, що основні теоретичні та прикладні положення, викладені в кваліфікаційній роботі, доведено до рівня методичних підходів та практичних рекомендацій, які можуть бути використані в управлінні місцевими податками та зборами як запорука місцевого економічного розвитку.

Апробація результатів дослідження. Основні результати дослідження були представлені в доповіді на III Всеукраїнській науково-практичній конференції за участю молодих науковців «Актуальні питання сталого науково-технічного та соціально-економічного розвитку регіонів України».

Публікації. Основні положення роботи опубліковано в матеріалах Всеукраїнській науково-практичній конференції за участю молодих науковців.

РОЗДІЛ 1

КОНЦЕПТУАЛЬНІ ОСНОВИ УПРАВЛІННЯ МІСЦЕВИМИ ПОДАТКАМИ ТА ЗБОРАМИ В КОНТЕКСТІ ЕКОНОМІЧНОГО РОЗВИТКУ

1.1. Місцевий економічний розвиток та податкове стимулювання: взаємозв'язок та взаємовплив

Сьогодні в Україні набувають все більшої актуальності і практичної значущості дослідження економічного розвитку на рівні територіальних громад – міст, селищ і сіл. Територіальні громади є основою фундаменту, на якому базуються ресурсні (людські, земельні, фінансові) потоки, закладаються основи таких базових процесів як поділ праці, кооперація, утворюються зв'язки та взаємозалежності різних економічних процесів. Місцевий економічний розвиток відтворює стадії процесу суспільного відтворення на рівні територіальних громад, на основі яких формуються регіональні ринки і пропорції та національна економіка в цілому. Він є найскладнішим об'єктом державної регіональної економічної політики, що потребує врахування особливостей галузевої структури місцевої економіки, визначення специфіки кожного територіального утворення. У цьому контексті важливим засобом є належне фінансування місцевого економічного розвитку, яке можна забезпечити використанням ефективних і дієвих механізмів та інструментів фінансування [1].

Сутність місцевого економічного розвитку та його основні засади висвітлені такими ученими, як С. О. Біла, Г.В. Васильченко, О. В. Шевченко, М. О. Кушнір, Н. Ходько, Л. Чорній та ін. Окремі аспекти фінансування місцевого економічного розвитку досліджували такі науковці, як В.В. Мамонова, Н. І. Балдич, Н. М. Гринчук, А. Ф. Ткачук та ін., а К. В. Андрієвський, Д. А. Кобильник, Д.М. Рева досліджували засоби податкового

стимулювання (податкові пільги, податкові режими) та місцевий економічний розвиток. Проте актуальними залишаються питання визначення взаємовпливу і взаємозв'язку місцевого економічного розвитку та податкового стимулювання, особливо в умовах руйнувань, які спричинені повномасштабним вторгненням РФ і війною, яку вони розв'язали в Україні.

Місцевий економічний розвиток і податкове стимулювання є важливими, складними, комплексними економічними категоріями, тому для визначення взаємозв'язку і взаємовпливу між ними, необхідно детально проаналізувати їх суть і змістовне наповнення. Уточнити змістовне наповнення місцевого економічного розвитку (далі МЕР) є складним завданням, але важливим для того, щоб відрізнити його від інших подібних процесів, щоб було сформоване правильне розуміння цього процесу і для можливостей його належного застосування в теорії та практиці. В процесі дослідження нами встановлено, що в науковій літературі не існує універсального загальноприйнятого визначення цього поняття, причому МЕР по-різному використовують наукові дисципліни і по-різному його використовують в залежності від соціальних, політичних і економічних умов. Відсутність єдиного визначення спонукає нас до конкретизації основних підходів до уточнення змістовного наповнення цього поняття. Синтез трьох складових, які формують назву поняття - «місцевий», «економічний», «розвиток» – відразу налаштовує нас на те, що МЕР є складним поліструктурним утворенням, яке слід розглядати з різних позицій. У вузькому розумінні з позицій територіального («місцевий»), діяльнісного («економічний» – це сфера господарської діяльності) та процесного («розвиток» – це процес якісної зміни) підходів. Для визначення підходів у широкому розумінні дослідимо відомі трактування цього поняття. Форум місцевого самоврядування Співдружності Націй пропонує таке визначення: «МЕР – це процес, який об'єднує різних партнерів з однієї місцевості для спільної роботи з використанням ресурсів для сталого економічного зростання» [1].

Міжнародна організація праці пояснює так це поняття МЕР це не лише економічне зростання. Він сприяє місцевому діалогу, пов'язує людей та їх ресурси для вищого рівня зайнятості та вищої якості життя населення. Це процес розвитку за участю всіх зацікавлених сторін, який заохочує встановлення партнерських зв'язків між ключовими приватними та державними партнерами на визначеній території і сприяє спільній розробці та реалізації єдиної стратегії розвитку через використання місцевих ресурсів і відносних переваг у глобальному контексті з кінцевою метою створення гідних робочих місць і стимулювання економічної діяльності» [3].

Світовий банк пропонує таке визначення: «Місцевий економічний розвиток – це процес, в якому громадянська, бізнес та партнери з неурядового сектору працюють колективно над формуванням кращих умов для економічного зростання і створення робочих місць; метою місцевого економічного розвитку є покращення якості життя для всіх» [4].

В аналітичній доповіді «Стимулювання економічного зростання на місцевому рівні» вітчизняними науковцями визначено МЕР так: «МЕР – це діяльність підприємств, суб'єктів господарювання на території регіону, органів місцевого самоврядування та інших зацікавлених сторін, спрямована на примноження економічних ресурсів громади, отримання позитивного соціально-економічного ефекту. Стабільний місцевий економічний розвиток надає можливості працевлаштування економічно активного населення в регіоні, є основою для підвищення добробуту місцевих мешканців, сприяє підвищенню якості життя на всій території країни» [5, с.5].

Із характерних особливостей МЕР впливають його керівні принципи: МЕР – це стратегічно спланований процес; МЕР передбачає вжиття взаємопов'язаних заходів у різних сферах; МЕР ґрунтується на лідерській ролі місцевої влади; МЕР пов'язаний зі сталим розвитком; МЕР ґрунтується на залученні / участі громади; МЕР – рівноправний і спрямований на забезпечення гендерної рівності; МЕР зумовлює ефективне сприятливе середовище; МЕР передбачає встановлення партнерських стосунків і

партнерств; В основі підходу МЕР – творчість і гнучкість; МЕР визнає важливість місцевого бізнесу та приділяє увагу його потребам; Заходи в рамках МЕР вживають на перспективу [6].

На основі проаналізованих визначень та принципів можна зробити висновок, що МЕР означає більше ніж просто розвиток місцевого бізнесу та зростання якості життя населення, він охоплює ефективну комунікацію та діалог на місцевому рівні, об'єднує людей та їхні ресурси задля досягнення спільної мети. Дуже часто на практиці МЕР здебільшого описують не простим формулюванням, а якраз з точки зору його цілей, тобто важливим у цьому контексті є цільовий підхід до трактування поняття МЕР.

Отже, на нашу думку, у широкому розумінні МЕР слід розглядати з позицій територіального, діяльнісного, процесного, цільового, інституційного, ресурсного, соціального підходів. Уточнимо зміст окремих підходів: цільовий підхід – досягнення високої якості життя населення; інституційний підхід охоплює системи управління та врядування, форми та підтримки МЕР, правила та законодавство у сфері розвитку МЕР; діяльнісний підхід – формування конкурентоспроможності і конкурентних переваг територій, функціонування підприємництва, характер, напрям і спосіб розвитку підприємств, доходи та зайнятість, ринки праці та капіталу, близькість ринку / доступ до ринку; ресурсний – ефективне використання людських, земельних, повітряних, водних ресурсів, «зелені» альтернативи та можливості; соціальний – розвиток культури, освіти, охорони здоров'я.

Успіх економічного розвитку громади залежить від здатності місцевих органів влади реалізовувати політику МЕР, від наявності достатніх ресурсів та їх ефективного використання для забезпечення життєдіяльності громади, від відповідної інституційної підтримки усіх перетворень, що відбуваються в громаді. Будь-який вид економічної політики незалежно від рівня її реалізації (державний чи місцевий) залежить від механізму реалізації. Базовим елементом терміну “механізм реалізації політики МЕР” є поняття самого механізму. Загальновідомо, що механізми є різні за конструкцією і

призначенням, становлять основу більшості машин, пристроїв і приладів. В економічній науці поняття “механізм” вживається у переносному значенні і означає “внутрішню будову, систему чого-небудь”. Тому “механізм реалізації політики МЕР” можна трактувати як внутрішню будову політики МЕР, систему основних її елементів (суб’єкти, об’єкти, цілі, інструменти та індикатори). Враховуючи те, що метою нашого дослідження є встановити взаємозв’язок між податковим стимулюванням і МЕР, зупинимось детальніше на інструментах фінансування МЕР, як важливих елементах механізму реалізації політики МЕР (рис.1.1) [7, с.96].

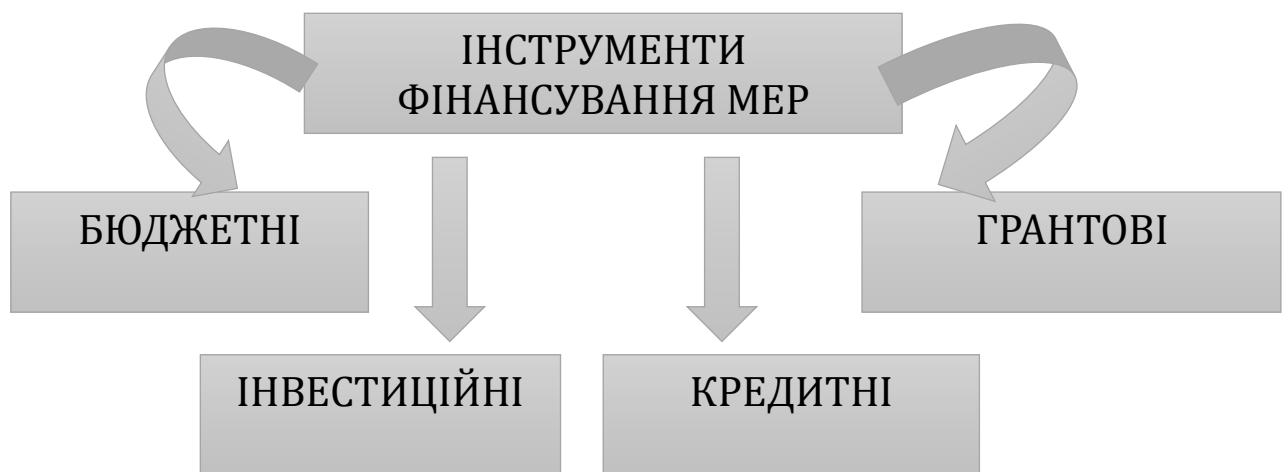


Рисунок 1.1 - Інструменти фінансування місцевого економічного розвитку

Слід зауважити, що процес вибору інструментів, як засобів досягнення цілей, чи не найважливіший в механізмі реалізації політики МЕР. Загальновідомо, що інструменти в механізмі реалізації політики МЕР – це комплекс важелів регулювання, через використання яких суб’єкт реалізації політики МЕР прагне досягти поставлених цілей. Оскільки між ціллю та інструментом її реалізації знаходиться ринкова система з її економічними законами та особливостями функціонування економічних процесів, необхідно знати, яким повинен бути інструмент реалізації політики МЕР, коли і як його застосовувати.

Інструменти фінансування МЕР – це певні знаряддя, важелі реалізації цілей політики МЕР [7, с. 96]. До бюджетних інструментів фінансування МЕР відносять: цільові субвенції, місцеві цільові програми, податкове стимулювання, муніципальне замовлення; до інвестиційних: ДПП (державно-приватне партнерство), інвестиційні проекти, лізинг; до кредитних: муніципальні облігації, місцеві гарантії, банківські кредити, кредити МФО, револьверний фонд, краудфандинг; до грантових: МТД (міжнародна технічна допомога), грантові програми, КСВ (корпоративна соціальна відповідальність) [7, с. 96].

Отже, податкове стимулювання є бюджетним інструментом фінансування МЕР. Специфіка податкового стимулювання проявляється в наступному: таке стимулювання здійснюється у формі податкових відносин; об'єктом податкового стимулювання виступають відносини, що визнані державою важливими для соціально-економічного розвитку та у зв'язку з цим потребують активізації поведінки платника податків, який одночасно виступає учасником таких відносин; податкове стимулювання має непрямий характер; податкове стимулювання має як майновий, так і немайновий характер; податкове стимулювання має властивість забезпечити необхідний результат як у довгостроковій, так і короткостроковій перспективах; метою податкового стимулювання може виступати як здійснення звичайної (трудова діяльність), так і підвищеної правомірної діяльності платника (інвестиційна діяльність); стимулювання інтересів платників здійснюється певними правовими засобами [8, с. 74-75].

Вивчення праць вітчизняних науковців з нашого предмету дослідження дозволило нам зрозуміти, що податкове стимулювання виступає підфункцією податкового регулювання. Механізм податкового стимулювання включає систему важелів, форм, методів, інструментів державного впливу, спрямованих на стимулювання економічної діяльності платників та підвищення її ефективності шляхом зміни податків і порядку оподаткування.

Досліджуючи сутність податкового стимулювання у чинному законодавстві України нами встановлено, що на практиці в нашій державі застосовують такі види податкового стимулювання:

– податкова пільга (передбачене податковим та митним законодавством звільнення платника податків від обов'язку щодо нарахування та сплати податку та збору, сплата ним податку та збору в меншому розмірі за наявності підстав, визначених Податковим кодексом [10]). Податкова пільга надається шляхом: податкового вирахування (знижки), що зменшує базу оподаткування до нарахування податку та збору; зменшення податкового зобов'язання після нарахування податку та збору; встановлення зниженої ставки податку та збору; звільнення від сплати податку та збору [9];

– спеціальний податковий режим, що визначає особливий порядок оподаткування окремих категорій господарюючих суб'єктів [9].

Фактично, можна стверджувати, що податкове стимулювання – переваги, надавані окремим платникам податків, включно з можливістю не сплачувати податки або сплачувати їх у меншому розмірі, ніж це передбачено податковим законодавством за звичайних умов. Податкове стимулювання передбачає надання безпосередніх фінансових вигід, які заохочують відкриття, розширення або продовження діяльності компаній на території відповідної юрисдикції. Істотна відмінність податкового стимулювання від інших інструментів стимулювання економічного розвитку полягає в тому, що місцеві органи влади вибірково надають ці стимули певним категоріям платників податків, припускаючи, що інвестиції, відкриття або розширення компаній не відбудуться без подібних стимулів [10, с. 55].

Загальновідомо, що основна функція податків - фіскальна, а кожна територіальна громада зацікавлена у збільшенні податкових надходжень. Слід наголосити на тому, що надмірне підвищення податкового навантаження (пріоритет інтересів громади) загрожує платників податків позбавити стимулу до ефективної діяльності, що може призвести до негативних

наслідків (пригнічення підприємницької ініціативи, ухилення від сплати податків, тіньової економіки).

Інтереси ж платників податків полягають у максимізації своєї вигоди, чого можна досягти завдяки мінімізації витрат (в тому числі і витрат на сплату податків), тому такий інструмент фінансування МЕР як податкове стимулювання об'єктивно буде сприяти зміцненню фінансового становища платників податків, насиченню ринку товарами і послугами та створенню конкурентного середовища. Це дасть можливість збільшити витрати на оплату праці, що забезпечить підвищення рівня добробуту працюючих осіб і їх споживання. А це все стимулюватиме збільшення сукупного попиту, що є важливим чинником стабільного місцевого економічного розвитку. Тому, на нашу думку, оскільки інтереси громади не є однорідними і не обмежуються тільки фіскальними інтересами, то вони не повинні суперечити інтересам платників податків. Взаємозв'язок податкового стимулювання і МЕР схематично зображено на рис. 1.2.



Рисунок 1.2 - Взаємозв'язок податкового стимулювання і МЕР

Отже, логіка податкового стимулювання полягає у наданні знижок на податки, що призводить до збільшення сукупних витрат, а оскільки витрати збільшують сукупний попит, то це сприяє збільшенню рівня зайнятості, доходів, що, у свою чергу, стимулює місцевий економічний розвиток. Територіальні громади зацікавлені у зростанні добробуту громадян шляхом

забезпечення умов економічного зростання, підвищення конкурентоспроможності, що є основою для збільшення реальних доходів населення та розвитку економічних суб'єктів. Тому нам видається логічним, що обґрунтоване податкове стимулювання в перспективі може позитивно позначитися на обсязі податкових надходжень, оскільки воно сприятиме збільшенню обсягів виробництва платників податків (це збільшить надходження від непрямого оподаткування), а зростання прибутку платників податків і витрат на оплату праці забезпечить зростання податкових надходжень від прямих податків і зборів. Проте необґрунтоване і економічно недоцільне податкове стимулювання може призвести до втрат. Тому, на нашу думку, доцільно було б запровадити на державному рівні індикатори - критерії фіскальної ефективності пільг, які б зобов'язували платників податків звітувати про результати використання податкових пільг, відповідність результатів від запровадження податкового стимулювання задекларованим цілям.

Отже, слід наголосити на тому, що використання податкового стимулювання може мати як позитивні, так і негативні наслідки. Тому їх запровадження потребує глибокого, комплексного дослідження і прогнозування їх впливу на місцевий економічний розвиток. В цьому контексті, метою політики МЕР є встановлення такого оптимального рівня й умов оподаткування, які забезпечують баланс інтересів суб'єктів сукупний попит. Податкове стимулювання зміцнює фінансове становище платників податків, збільшує сприяє зростанню рівня зайнятості, зростанню доходів стимулює МЕР господарювання, громадян і територіальної громади. Складність забезпечення такого балансу на практиці полягає в тому, що ці інтереси динамічні й залежать від великої кількості факторів. Висновки та перспективи подальших розвідок у цьому напрямку.

Таким чином, МЕР є складним поліструктурним утворенням, яке слід розглядати з різних позицій: у вузькому розумінні з позицій територіального, діяльнісного та процесного підходів; у широкому розумінні з позицій

територіального, діяльнісного, процесного, цільового, інституційного, ресурсного, соціального підходів.

Механізм реалізації політики МЕР можна трактувати як внутрішню будову політики МЕР, систему основних її елементів (суб'єкти, об'єкти, цілі, інструменти та індикатори). Важливим елементом механізму є інструменти фінансування.

Податкове стимулювання є бюджетним інструментом фінансування. Податкове стимулювання виступає підфункцією податкового регулювання. Механізм податкового стимулювання включає систему важелів, форм, методів, інструментів державного впливу, спрямованих на стимулювання економічної діяльності платників податків та підвищення її ефективності шляхом зміни податків і порядку оподаткування. На практиці найчастіше застосовують податкові пільги і спеціальний податковий режим як види податкового стимулювання.

Зроблено висновок, що податкове стимулювання позитивно впливає на місцевий економічний розвиток, адже воно призводить до збільшення сукупних витрат, сукупні витрати збільшують сукупний попит, а це сприяє збільшенню рівня зайнятості, доходів, що стимулює місцевий економічний розвиток. Але податкове стимулювання може мати і негативні наслідки, тому пропонуємо запровадити на державному рівні систему індикаторів - критеріїв фіскальної ефективності пільг.

В сучасних умовах метою політики місцевого економічного розвитку повинно стати встановлення оптимального рівня й умов оподаткування, використання ефективного податкового стимулювання, які забезпечують баланс інтересів суб'єктів господарювання, громадян і територіальної громади. Це і є перспективним напрямом для подальших наукових досліджень.

1.2. Діагностика системи місцевого оподаткування України

Реформа децентралізації є однією з найбільш успішних в Україні, з чим одноставно погоджуються представники влади, міжнародні партнери, експерти та громадяни. Навіть за умов повномасштабної війни органи місцевого самоврядування (далі – ОМС) продемонстрували здатність протидіяти екстраординарним викликам, забезпечуючи функціонування економіки і життєдіяльність населення. ОМС зробили суттєвий внесок у посилення обороноздатності держави, а тому продовження бюджетної децентралізації є важливим пріоритетом соціально-економічного розвитку країни. Реалізація зазначеного має супроводжуватись зміцненням фіскальної стійкості місцевих бюджетів. Саме місцеві податки і збори, на ставки і базу яких мають вплив ОМС (податок на майно, збір за місця для паркування транспортних засобів і туристичний збір) є фундаментальною основою забезпечення фінансової спроможності бюджетів територіальних громад. За сучасних умов існує доцільність та необхідність підвищення ефективності адміністрування місцевих податків і зборів.

У дослідженні представлені результати комплексної діагностики системи місцевого оподаткування України, в якій ключове місце займає податок на майно. Глибинний аналіз структури та фіскальної значимості місцевих податків і зборів, рівня податкової автономії, визначення впливу основних чинників на місцеве оподаткування, виявлення факторів та причин недосконалості процесу адміністрування податку на майно та оцінка податкових резервів дозволили визначити потенційні напрями зміцнення фінансової спроможності ОМС.

Основні результати дослідження сформульовані в наступних висновках.

1. В Україні роль місцевих податків та зборів у структурі податкової системи залишається незначною. Починаючи із 2015 року, спостерігається помірне зростання частки місцевих податків та зборів із 0,5 % ВВП у 2014 році до 1,6 % ВВП у 2022 році, що є результатом реформи децентралізації.

Проте ця частка залишається невисокою порівняно із рівнем країн ЄС з децентралізованими системами управління. ОМС не мають вагомого впливу на формування грошових потоків країни, а переважно використовують передбачені для них кошти у вигляді місцевих податків та зборів, закріплених часток загальнодержавних податків та міжбюджетних трансфертів.

2. Оподаткування майна може здійснюватися в різний спосіб і формах, серед яких найбільш поширеним у міжнародній практиці є рекурентний щорічний (періодичний) податок на майно. У середньому майнові податки генерують 0,3–0,6 % ВВП у країнах з низьким та середнім рівнями доходів, 1,1 % – у країнах ОЕСР. Середнє значення частки майнових податків у ВВП для ЄС-27 у 2021 році становило 2,19 %. Водночас фіскальна значимість періодичних податків на нерухоме майно становила 1,07 % (48,86 % у загальній структурі майнових податків). В Україні співвідношення податку на майно до ВВП у 2021 році складало 0,79 %, частка періодичних податків на нерухоме майно становила 99,6 %. Інші 0,04 % припадали на транспортний податок, який є складовою цього податку.

3. Майно як база оподаткування є активом, натуральні та вартісні ознаки якого відображають сукупність економічних, соціальних, фізичних, законодавчих чинників. Економічні чинники – це рівень доходів у громаді, ціни та податки, наявність інфраструктури та наближеність до центрів економічної діяльності, доступність та якість публічних послуг. Податок на майно відповідає принципу платоспроможності платника та пов'язує сплату податків та публічні послуги, що фінансуються платниками.

4. Модель податку на майно може суттєво відрізнитися залежно від країни. Така варіативність стосується підходів до класифікації об'єктів оподаткування, визначення бази оподаткування (рента, ринкова вартість, площа), ставок податку (шкала, інтервал, фіксована ставка), пільг, порядку і способу сплати тощо. Різноманітність елементів податку на майно зумовлена територіальним устроєм держави, історичною практикою, соціально-економічними цілями його запровадження.

5. Ефективне адміністрування податку на майно є необхідною умовою забезпечення достатнього обсягу податкових надходжень. Податкові органи є ключовою інституцією у сфері мобілізації державних доходів. У країнах ЄС 62 % від загальних доходів держави збирають податкові органи. За даними ОЕСР, у 2020 році для значної кількості європейських країн значення цього показника перевищувало 85,0 %. У країнах ОЕСР та вибірки з 18 країн з розвинутою і трансформаційною економіками податкові органи є відповідальними за надходження до бюджетів лише щодо 45 % від загального обсягу майнових податків. В інших випадках фіксується або спільна діяльність у цій сфері з ОМС, або останні реалізують таку діяльність самостійно.

6. У структурі податку на майно в Україні значну частку становить плата за землю (більше 80 %). Обсяги транспортного податку є порівняно незначними (від 100 до 300 млн грн) та складають не більше 1 % надходжень майнових податків. При цьому частка податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, щорічно зростає. За 5 років (з 2018 по 2022 роки) частка податку на нерухомість зросла більш ніж на 5 %, що вказує на значний потенціал збільшення його надходжень.

7. Нормативна грошова оцінка земель (далі – НГО) відіграє значну роль у зростанні надходжень від плати за землю. Рівень охоплення земель НГО, темпи її актуалізації мають вагомe значення для наповнення місцевих бюджетів. Згідно з інформацією про кількість населених пунктів України, землі яких потребують оновлення НГО, станом на 1 січня 2022 року таку процедуру мали пройти 49,8 % населених пунктів (потребували проведення НГО 14822 населених пункти з 29721 загальної кількості). Окремою проблемою є відсутність індексації НГО сільськогосподарських угідь, земель населених пунктів та інших земель несільськогосподарського призначення.

8. Проведений кластерний аналіз дозволив з'ясувати, що у громадах-лідерах на 57 % площі населених пунктів не було порушено термінів проведення НГО, а рівні відповідних податкових ставок наближаються до

максимальних, визначених податковим законодавством, та є більшими за середні. Успішність окремих громад у сфері розвитку майнового оподаткування порівняно з іншими зумовлена як територіальним розташуванням, розвитком економіки, інфраструктурою, більшим рівнем доходів населення, так і вищим рівнем результативності роботи ОМС щодо підвищення фіскальної ефективності місцевих податків.

9. Значний вплив на розвиток системи місцевих податків і зборів здійснює агломерація як інтегральний чинник соціально-економічного розвитку громад і територій. Зокрема, найбільшу цінність та ціну має земля у великих містах. У всіх регіонах України адміністративно-територіальні центри та найбільші міста займають менше 2 % площі території регіону, проте їх частка в сукупних надходженнях плати за землю складає від 9,7 % у м. Коростень; 13,7 % у м. Житомирі; 17,3 % у м. Ужгороді до 45,6 % у м. Чернівці; 55,6 % у м. Запоріжжя; 66,8 % у м. Харкові та 77 % у м. Києві.

10. Податкова автономія підвищує фіскальну стійкість ОМС. Показник абсолютної податкової автономії показує частку місцевих податків, базу і ставку яких можуть визначати ОМС, у загальній структурі оподаткування. В Україні зазначений показник становить 2,39 %. Існує сукупність факторів, які значним чином обмежують можливості розширення податкової автономії. Зокрема, це диспропорції економічного розвитку в розрізі регіонів та територій, різний майновий стан населення, нерівномірна щільність розселення та різна демографічна структура.

11. Ключовою перепорою для успішного адміністрування податку на майно є низький рівень наповнення реєстрів нерухомості. За підсумками опитування представників ОМС територіальних громад у різних регіонах України зроблено висновок про те, що реєстр речових прав на нерухоме майно наповнений лише на 30–50 %, земельний кадастр – на 70–80 %. ОМС не мають достатніх повноважень для стимулювання власників нерухомого майна вносити інформацію до реєстру та здійснення заходів впливу на несумлінних платників податків.

12. Недосконалість процесу адміністрування місцевих податків і зборів зумовлена здебільшого відсутністю достовірної інформації про всіх власників майна, які офіційно зареєстровані в державних реєстрах та, відповідно, у базах даних Держаної податкової служби України (далі – ДПС). Крім того, недосконалість має не стільки індивідуальні риси, скільки системні вади, зумовлені непропорційним розподілом ресурсів на адміністрування, неправильним визначенням показників результативності діяльності адміністратора, недостатнім рівнем розвитку матеріально-технічної бази контролюючих органів, специфікою самого податку на майно.

13. Податковий розрив із податку на майно є досить значним. Найбільшу величину цього розриву зумовлює дифузія ставки і бази оподаткування. За оцінками, встановлення мінімального рівня номінальної ставки податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, в розмірі 0,5 % мінімальної заробітної плати у цінах 2021 року дозволило б генерувати 8,6 млрд грн додаткових податкових надходжень. За даними ДПС, за цей період втрати від надання податкових пільг становили 14,8 млрд грн. Згідно з розрахунками, обсяг додаткових надходжень із плати за землю міг становити 5,43 млрд грн. Сумарно ці втрати складають 2/3 фактично сплачених податкових надходжень із податку на майно в 2021 році.

14. Основними причинами суттєвого податкового розриву з податку на майно є: 1) недосконалість законодавства; 2) недосконалість процесу адміністрування податку; 3) недостатня інституційна спроможність стейкхолдерів (ОМС та ДПС); 4) недостатній рівень та якість наповнення реєстрів майна; 5) відсутність єдиної інтегрованої бази даних про об'єкти оподаткування.

15. Фактор недосконалості процесу адміністрування податку на майно зумовлений в основному недостатнім рівнем наповненості реєстрів майна та якості інформації щодо об'єктів оподаткування. Контролюючі органи ведуть облік об'єктів оподаткування по факту їх наявності, права власності платників, що підтверджується даними реєстрів, а контрольно-

перевірочна робота полягає здебільшого у проведенні камеральних перевірок юридичних осіб. Очевидно, що, враховуючи специфіку податку на майно, для ефективного його адміністрування первинним ма

1.3. Встановлення місцевих податків та зборів як джерел місцевого економічного розвитку: методичний аспект

Органи місцевого самоврядування від етапу утворення та об'єднання громад спрямовували свої зусилля на ефективне використання активів громад, стимулювання місцевого економічного розвитку та зростання добробуту мешканців. Війна змістила акценти з питань розвитку на забезпечення поточної життєдіяльності та посилення безпеки громад. В умовах щоденної роботи над поточними проблемами вкрай важливо зуміти мобілізувати зусилля у громадах та переорієнтувати їх діяльність на активізацію економіки [12].

Місцевий економічний розвиток має стати ключовою діяльністю для територій, а пріоритетними завданнями для органів місцевого самоврядування – максимальна ефективність в управлінні ресурсним потенціалом громад (зокрема включення людського капіталу, фінансово-інвестиційного ресурсу, незадіяних земель в економічну діяльність), сприяння функціонуванню місцевого і релокованого бізнесу, створенню додаткових робочих місць та збільшення надходжень до місцевих бюджетів в нинішніх умовах. Важливим є питання і включення в процеси місцевого економічного розвитку нових стейкхолдерів – внутрішньо переміщених осіб (ВПО) та релокованого бізнесу.

Водночас, місцевий економічний розвиток не може ґрунтуватись виключно на ситуативному прийнятті рішень, а повинен розглядатись як складова системи стратегічного планування розвитку громади. Планування є

важливою умовою для того, щоб обмежені місцеві ресурси були використані найбільш ефективно та раціонально.

На етапі формування Програми місцевого економічного розвитку громади відбувається підбір інструментів різних типів. Практична реалізація обраних інструментів дозволяє створити умови для розвитку місцевої економіки – сприяти створенню робочих місць, нового бізнесу, реалізації підприємницьких ініціатив мешканців та ВПО, зміцненню/розширенню наявних підприємств, створенню нових можливостей для підприємців, а також поліпшенню якості життя.

Одним із інструментів регулювання соціально-економічного розвитку виступає податкова політика, через яку здійснюється акумуляція та перерозподіл грошових коштів. Місцеві податки та збори є важливою складовою системи місцевої влади в Україні, які забезпечують розвиток національної економіки, створюють умови для життєдіяльності та підвищення добробуту населення на місцевому рівні. Місцеві податки та збори є не тільки джерелом наповнення місцевого бюджету, а й інструментом регулювання господарської діяльності: підтримки фінансового стану підприємств і пріоритетних галузей економіки на місцевому рівні. Місцеві податки та збори є тим інструментом, який забезпечує економічну безпеку держави та суспільства, виконуючи фіскальну, соціальну, регулюючу функції. Важливість та суттєве наповнення яких залежить від економічної активності суб'єктів господарювання та соціально-економічного стану громади.

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 територіальної громади. Так, податкова децентралізація дозволяє збалансувати механізми надання суспільних послуг з потребами та уподобаннями жителів громади, але питання самодостатності громади

залежить насамперед від податків та зборів та правового механізму їх встановлення органами місцевого самоврядування. Отже, завданням місцевої податкової політики є врахування інтересів населення, підприємств та місцевої влади для досягнення сталого соціально-економічного розвитку. Ця політика повинна бути максимально ефективною, тобто забезпечувати такі надходження до бюджету, щоб органи місцевого самоврядування могли виконувати, покладені на них функції, та соціально справедливою, а саме враховувати платоспроможність платників податків. Разом з тим, місцева податкова політика повинна бути достатньо гнучкою, тобто своєчасно реагувати як на зміни внутрішньої економічної ситуації в країні, так і враховувати зміни світової економіки задля забезпечення сталого економічного зростання та добробуту громадян громади. На соціально-економічний розвиток громади місцева податкова політика впливає прямо через запровадження ставок місцевих податків та зборів, встановлення податкових пільг, звільнення від оподаткування та перерозподілу фінансових коштів на соціальних захист та інші функції, що виконують органи місцевого самоврядування. В умовах децентралізації, на органи місцевого самоврядування покладена повна відповідальність за всі сфери життя на власній території. Тому, для забезпечення економічної безпеки територіальних громад необхідна стабільність і достатність власних доходів місцевих бюджетів. Наявність власних джерел доходів, зокрема місцевих податків та зборів робить громаду більш автономною та здатною приймати самостійні рішення стосовно фінансування важливих проектів та напрямів [13].

Встановлення розміру податків та зборів (в межах, визначених ПКУ [10]) належить виключно до компетенції ОМС. Таким чином, вони мають реальні можливості впливати на обсяги надходжень зазначених платежів до відповідних бюджетів для формування ресурсного потенціалу громади, що слугує джерелом соціального і економічного розвитку територій громад. Весь спектр відносин, що виникають у сфері справляння податків і зборів,

регламентовано ПКУ. Тобто будь-які питання щодо оподаткування регулюються ПКУ і не можуть встановлюватися або змінюватися іншими законами України. Виняток становлять лише закони, які містять положення виключно щодо внесення змін до ПКУ та/або положення, які встановлюють відповідальність за порушення норм податкового законодавства. Нормами ПКУ передбачено поділ податків на загальнодержавні та місцеві податки та збори. Право встановлювати місцеві податки та збори закріплено за ОМС відповідно до статті 143 Конституції України [15]. Так, відповідно до пункту 24 частини 1 статті 26 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [16] рішення затверджуються виключно на пленарних засіданнях сільської, селищної, міської ради. Структура місцевих податків та зборів схематично зображена на рис. 1.3.



Рисунок 1.3 - Структура місцевих податків та зборів

Слід також зауважити, що місцеві ради обов'язково встановлюють єдиний податок та податок на майно (в частині транспортного податку та плати за землю, крім земельного податку на лісові землі). Тоді як питання щодо встановлення податку на майно (в частині податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки) та встановлення збору за місця для паркування транспортних засобів, туристичного збору вирішують місцеві ради в межах своїх повноважень, визначених ПКУ.

Встановлення місцевих податків та зборів, не передбачених ПКУ, заборонено.

Таким чином, ОМС повинні у межах своїх повноважень прийняти рішення про встановлення місцевих податків та зборів. Під час встановлення податків та зборів обов'язково слід визначити такі елементи, як:

- *платники податку;*
- *об'єкт оподаткування;*
- *база оподаткування; ставка податку;*
- *порядок обчислення податку; податковий період; строк та порядок сплати податку;*
- *строк та порядок подання звітності про обчислення і сплату податку.*

Поруч із цим під час встановлення податку можуть передбачатися податкові пільги та порядок їх застосування.

Встановлювати індивідуальні пільгові ставки місцевих податків та зборів для окремих юридичних осіб, ФОП і фізичних осіб або звільняти їх від сплати таких податків та зборів, ОМС не мають права.

Підставами для надання податкових пільг є особливості, що характеризують певну групу платників податків, вид їх діяльності, об'єкт оподаткування або характер та суспільне значення здійснюваних ними витрат. ОМС повинні розробити і затвердити положення про всі податки і збори, які будуть застосовуватися у відповідному бюджетному періоді на відповідній території.

Це стосується і тих податків, порядок справляння яких чітко визначений нормами ПКУ і не може змінюватися ОМС (наприклад, порядок справляння транспортного податку або єдиного податку для платників четвертої групи).

Далі розглянемо головні особливості справляння кожного з податків та зборів, перелічених вище, які необхідно обов'язково враховувати при розробленні положень про їх встановлення.

Єдиний податок. Правові засади застосування спрощеної системи оподаткування, обліку та звітності, а також справляння єдиного податку визначено нормами глави 1 розділу XIV ПКУ. Єдиний податок - один із найбільш важливих і прогресивних місцевих податків. Адже саме цей податок може як сприяти розвитку малого та середнього бізнесу на території відповідної територіальної громади, так і гальмувати його розвиток. Ключовим поняттям, нерозривно пов'язаним із застосуванням єдиного податку є поняття спрощеної системи оподаткування, обліку та звітності. Під цим терміном слід розуміти особливий механізм справляння податків і зборів, що встановлює заміну сплати окремих із них на сплату єдиного податку в порядку та на умовах, визначених ПКУ, з одночасним веденням спрощеного обліку та звітності. Зокрема, його платники звільняються від обов'язку нарахування, сплати та подання податкової звітності з таких податків і зборів: податку на прибуток підприємств; податку на доходи фізичних осіб (для ФОП); ПДВ з операцій з постачання товарів, робіт та послуг, місце постачання яких розташоване на митній території України, крім податку на додану вартість, що сплачується юридичними особами, які обрали ставку оподаткування 6%; земельного податку за земельні ділянки, що використовуються платниками єдиного податку першої - третьої груп для провадження господарської діяльності (крім діяльності з надання земельних ділянок та/або нерухомого майна, що знаходиться на таких земельних ділянках, в оренду (найм), позичку, на іншому праві користування) плати за користування надрами; збору за спеціальне використання води; збору за

спеціальне використання лісових ресурсів збору за провадження деяких видів підприємницької діяльності. Очевидно, що такий підхід спрямований на зменшення податкового навантаження на представників малого та середнього бізнесу. Проте, встановлення максимальних розмірів ставок цього податку може стати невідомим тягарем для дрібних підприємців.

Тому вкрай важливо встановлювати доцільні та обґрунтовані ставки єдиного податку з урахуванням рівня платоспроможності суб'єктів господарювання та відповідно до потреб місцевого бюджету. Основні засади справляння єдиного податку наведені у таблиці нижче (табл. 1.1).

Податок на майно складається з:

- *податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки;*
- *плати за землю;*
- *транспортного податку.*

Таблиця 1.1 - Основні засади справляння єдиного податку в Україні

ЕЛЕМЕНТ ПОДАТКУ	ХАРАКТЕРИСТИКА			
	ПЕРША ГРУПА	ДРУГА ГРУПА	ТРЕТЯ ГРУПА	ЧЕТВЕРТА ГРУПА
Платники	ФОП Не використовують працю найманих осіб. Обсяг доходу не перевищує 167 МЗП.	ФОП Кількість найманих осіб не перевищує 10. Обсяг доходу не перевищує 834 МЗП.	ФОП та юридичні особи. Кількість найманих осіб не обмежена. Обсяг доходу не перевищує 1167 МЗП.	Сільськогосподарські товаровиробники. Частка доходу від реалізації сільськогосподарської продукції — 75 % і більше.
База	–	–	Сума доходу платника	НГО 1 га сільськогосподарських угідь, з урахуванням коефіцієнта індексації станом на 1 січня базового (звітного) року
Об'єкт	–	–	Дохід, отриманий платником	Площа сільськогосподарських угідь та/або земель водного фонду
Ставки	До 10% ПМ	До 20% МЗП	3% від доходу для платників ПДВ; 5% від доходу для неплатників ПДВ	- Рілля, пасовища, сіножаті — 0,95% НГО; - рілля, пасовища, сіножаті у гірських та поліських зонах, багаторічні насадження — 0,57% НГО; - Багаторічні насадження у гірських та поліських зонах – 0,19% НГО; - землі водного фонду — 2,43% НГО; - землі, які використовуються в умовах закритого ґрунту — 6,33% НГО
Податковий період	Календарний рік	Календарний рік	Календарний квартал	Календарний рік

Податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки. Загальні вимоги до справляння податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, встановлено статтею 266 ПКУ [10]. Податок на нерухоме майно є дієвим інструментом для задоволення потреб місцевих органів влади в наповненні доходів місцевих бюджетів з кількох причин.

База податку на нерухоме майно є відносно маломобільною, а тому ухилятися від сплати цього податку важко, навіть за умов різних ставок податку на нерухоме майно у різних місцях. В свою чергу зазначаємо, що зарахування податку на нерухоме майно саме на місцевому рівні має економічні та адміністративні переваги. По-перше, це стане вагомим

джерелом доходної частини місцевих бюджетів, по-друге, об'єкти нерухомого майна простіше оподатковувати саме на місцевому рівні внаслідок складності з їх приховуванням. Податок на нерухоме майно може також бути ефективним засобом оподаткування доходів, одержаних у тіньовій економіці. Більше того, база податку на нерухоме майно може бути визначена таким чином, щоб обмежити тягар податку на платників з низьким рівнем доходів, і в такий спосіб буде дотримано принцип платоспроможності. Пільги з податку, що сплачується на відповідній території з об'єктів нежитлової нерухомості, встановлюються залежно від майна, яке є об'єктом оподаткування.

Відповідно до пункту 266.4 ПКУ [10] встановлено пільги із сплати податку. База оподаткування об'єкта/об'єктів житлової нерухомості, в тому числі їх часток, що перебувають у власності фізичної особи – платника податку, зменшується: для квартири/квартир незалежно від їх кількості - на 60 кв. метрів; для житлового будинку/будинків незалежно від їх кількості - на 120 кв. метрів; для різних типів об'єктів житлової нерухомості, в тому числі їх часток (у разі одночасного перебування у власності платника податку квартири/квартир та житлового будинку/будинків, у тому числі їх часток), - на 180 кв. метрів. Таке зменшення надається один раз за кожний базовий податковий (звітний) період (рік). Сільські, селищні, міські ради також мають право встановлювати пільги з податку, що сплачується на відповідній території, з об'єктів нежитлової нерухомості, що розташовані на території індустріального парку та перебувають у власності учасників індустріального парку, включеного до Реєстру індустріальних парків.

Пільги з податку, передбачені підпунктами 266.4.1 та 266.4.2 ПКУ [10], для фізичних осіб не застосовуються до: об'єкта/об'єктів оподаткування, якщо площа такого/таких об'єкта/ об'єктів перевищує п'ятикратний розмір неоподаткованої площі, встановленої підпунктом 266.4.1 цього пункту;

Таблиця 1.2 - Основні засади справляння податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки

ЕЛЕМЕНТ ПОДАТКУ	ХАРАКТЕРИСТИКА
Платники	Фізичні та юридичні особи, в тому числі нерезиденти, які є власниками об'єктів житлової та/або нежитлової нерухомості, розташованих на території відповідної громади
База	Загальна площа об'єкта житлової та нежитлової нерухомості, в тому числі його часток
Об'єкт	Об'єкт житлової та нежитлової нерухомості, в тому числі його частка. Винятки визначені підпунктом 266.2.2 ПКУ
Ставки	В залежності від місця розташування (зональності) та типів об'єктів нерухомості у розмірі, що не може перевищувати 1,5% МЗП, установлені законом на 1 січня звітного (податкового) року, за 1 кв.м бази оподаткування
Податковий період	Календарний рік

об'єкта/об'єктів оподаткування, що використовуються їх власниками з метою одержання доходів (здаються в оренду, лізинг, позичку, використовуються у підприємницькій діяльності). Основні засади справляння податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки наведені у таблиці нижче (табл. 1.2) [12].

Плата за землю Загальний порядок справляння плати за землю визначено у статтях 269-289 ПКУ [10]. Плата за землю – це обов'язковий платіж у складі податку на майно, що справляється у формі земельного податку та орендної плати за землю державної і комунальної власності. Інструментами для збільшення надходжень плати за землю є: збільшення площ, щодо яких проведене грошове оцінювання земель; проведення інвентаризації земельних ділянок, наданих у користування та оренду; проведення індексації нормативної грошової оцінки землі; перегляд укладених угод на оренду землі та розміру орендної плати.

Плата за землю поділяється на: земельний податок; орендна плата за землю.

Земельний податок. При цьому земельний податок слід розглядати як обов'язковий платіж, що справляється з власників земельних ділянок та земельних часток (паїв), а також постійних землекористувачів. Ставки земельного податку та орендної плати за землю встановлюються в залежності від: виду цільового призначення земель; типу платника; проведення нормативної грошової оцінки; місцезнаходження земельної ділянки (в межах чи за межами населеного пункту).

Основні засади справляння земельного податку наведені у таблиці нижче (табл. 1.3).

Таблиця 1.3 - Основні засади справляння земельного податку

ЕЛЕМЕНТ ПОДАТКУ	ХАРАКТЕРИСТИКА
Платники	- Власники земельних ділянок, земельних часток (паїв); - землекористувачі, яким надані у користування земельні ділянки державної та комунальної власності на правах постійного користування.
База	- НГО земельних ділянок з урахуванням коефіцієнта індексації; - площа земельних ділянок, нормативну грошову оцінку яких не проведено
Об'єкт	- Земельні ділянки, земельні частки (паї), які перебувають у власності; - земельні ділянки державної та комунальної власності, які перебувають у володінні на праві постійного користування
Ставки	У власності: - за земельні ділянки, НГО яких проведено — не більше 3% НГО; - для земель загального користування — не більше 1% НГО; - для сільськогосподарських угідь — не менше 0,3% та не більше 1% НГО; - для лісових земель – не більше 0,1% НГО. У постійному користуванні: - за земельні ділянки (крім державної та комунальної власності) — не більше 12% НГО*; - за земельні ділянки, за межами населених пунктів, НГО яких не проведено — не більше 5% НГО одиниці площі ріллі по Автономній республіці Крим або по області, а для сільськогосподарських угідь — не менше 0,3% та не більше 5% НГО одиниці площі ріллі по Автономній республіці Крим або по області
Податковий період	Календарний рік

Слід зазначити, що ПКУ передбачає можливість встановлення ставок земельного податку для землекористувачів, яким надані у користування земельні ділянки державної та комунальної форми власності на правах постійного користування, у розмірі не більше 12% НГО. Така опція запроваджена для того, щоб створювати однакові конкурентні умови для суб'єктів господарювання, які використовують земельні ділянки на правах оренди та постійного користування. Адже максимальна ставка орендної плати за земельну ділянку також становить 12% НГО [10].

Орендна плата за землю. А під орендною платою за земельні ділянки державної і комунальної власності необхідно розуміти обов'язковий платіж, який орендар вносить орендодавцеві за користування земельною ділянкою. Відповідно до роз'яснень ДРС проект рішення щодо встановлення ставок орендної плати за землю не є регуляторним актом та не потребує розробки та затвердження у зв'язку з відсутністю обґрунтування необхідності державного регулювання господарських відносин з таких причин: підставою для нарахування орендної плати за землю є договір оренди земельної ділянки; розмір, умови і строки внесення орендної плати за землю встановлюються за згодою сторін у договорі оренди; укладення договору оренди державної або комунальної форм власності здійснюється на підставі рішення ОМС – орендодавця, прийнятого у порядку, передбаченому Земельним кодексом України, або за результатами земельних торгів; форми розрахунку розміру орендної плати за землю затверджені постановою КМУ від 13.12.2006 № 1724 [17]; ПКУ визначає граничні розміри орендної плати за землю [10].

Проте, рекомендуємо розробити та затвердити рішення про встановлення ставок з орендної плати за землю задля забезпечення посадових осіб ОМС від контролю АМКУ у частині спричинення спотворення економічної конкуренції.

Разом з тим, існує додатковий інструмент, що спричиняє збільшення ресурсу для забезпечення місцевого економічного розвитку, зокрема передачу земельних ділянок від орендарів, які користуються землею без

правовстановлюючих документів, але мають у власності об'єкти нерухомості до більш економічно ефективних суб'єктів підприємницької діяльності. Це Порядок визначення та відшкодування збитків власникам землі та землекористувачам затверджено постановою КМУ від 19.04.1993 № 284 [18], в якій визначено, що власникам землі та землекористувачам відшкодовуються збитки, заподіяні вилученням (викупом) та тимчасовим зайняттям земельних ділянок, встановленням обмежень щодо їх використання, погіршенням якості ґрунтового покриву та інших корисних властивостей земельних ділянок або приведенням їх у непридатний для використання стан та неодержанням доходів у зв'язку з тимчасовим невикористанням земельних ділянок.

Відшкодуванню підлягають у тому числі збитки власників землі комунальної форми власності, а саме територіальної громади в особі ОМС, на яких розташовані об'єкти нерухомості, що знаходяться у власності фізичних або юридичних осіб та використовуються без оформлення правовстановлюючих документів. Розміри відшкодування збитків встановлюються комісією, створеною ОМС. Таким чином, для користування таким інструментом необхідно встановити рішенням про встановлення ставок орендної плати за землю окремі ставки орендної плати за землю для фізичних та юридичних осіб, які користуються земельними ділянками без правовстановлюючих документів.

Транспортний податок. Загальний порядок справляння транспортного податку прописано у ст. 267 ПКУ [10]. Ставки транспортного податку фіксовані ПКУ, проте на ОМС покладено обов'язок розроблення та затвердження порядку справляння транспортного податку. Основні засади справляння транспортного податку наведені у таблиці нижче (табл 1.4).

Таблиця 1.4 - Основні засади справляння транспортного податку

ЕЛЕМЕНТ ПОДАТКУ	ХАРАКТЕРИСТИКА
Платники	Фізичні та юридичні особи (в тому числі нерезиденти) — власники
ОБ'ЄКТ	Легкові автомобілі, з року випуску яких минуло не більше 5 років (включно) та середньоринкова вартість яких становить понад 375 розмірів МЗП, установлені законом на 1 січня податкового (звітного) року
БАЗА	Легковий автомобіль, який є об'єктом оподаткування
СТАВКИ	25 тис.грн. на рік за кожен об'єкт оподаткування
ПОДАТКОВИЙ ПЕРІОД	Календарний рік

Збір за місця паркування транспортних засобів Загальні вимоги до порядку справляння збору за місця для паркування транспортних засобів встановлено у статті 2681 ПКУ [10]. Збір є платою за провадження діяльності із забезпечення паркування ТЗ на майданчиках для платного паркування та спеціально відведених автостоянках. Майданчики для платного паркування – це площа території (землі), що належить на правах власності територіальній громаді або державі, і на цій площі відповідно до рішення ОМС здійснюється платне паркування ТЗ. Спеціально відведені автостоянки – це площа території (землі), що належить на правах власності територіальній громаді або державі та визначається ОМС як автостоянка з установленням правил щодо відповідальності за збереження ТЗ. До спеціально відведених автостоянок можуть належати комунальні гаражі, стоянки, паркінги (будівлі, споруди, їх частини), побудовані за рахунок коштів місцевого бюджету з метою здійснення організації паркування ТЗ. Основні засади справляння збору за паркування транспортних засобів наведені у таблиці нижче (табл. 1.5).

Таблиця 1.5 - Основні засади справляння збору за паркування транспортних засобів

ЕЛЕМЕНТ ПОДАТКУ	ХАРАКТЕРИСТИКА
Платники	Юридичні особи, їх філії (відділення, представництва) ФОП
БАЗА	площа земельної ділянки, відведена для паркування, а також площа комунальних гаражів, стоянок, паркінгів (будівель, споруд, їх частин), які побудовані за рахунок коштів місцевого бюджету
ОБ'ЄКТ	земельна ділянка, спеціально відведена для забезпечення паркування транспортних засобів на автомобільних дорогах загального користування, тротуарах або інших місцях, а також комунальні гаражі, стоянки, паркінги (будівлі, споруди, їх частини), які побудовані за рахунок коштів місцевого бюджету
СТАВКИ	встановлюються за кожний день провадження діяльності із забезпечення паркування транспортних засобів у гривнях за 1 кв.м площі спеціально відведеної земельної ділянки у розмірі 0,075% МЗП, установлені законом на 1 січня податкового (звітного) рок
ПОДАТКОВИЙ ПЕРІОД	Календарний квартал

Туристичний збір. Туристичний збір встановлюється відповідно до вимог ст. 268 ПКУ [10]. Одним з важливих і перспективних напрямків розвитку економіки та культури є туризм. Сумлінне декларування та сплата суб'єктами господарювання туристичного збору є запорукою додаткових надходжень до місцевих бюджетів та подальшого розквіту громад. Основні засади справляння туристичного збору наведені у таблиці нижче (табл. 1.6).

Таблиця 1.6 - Основні засади справляння туристичного збору

ЕЛЕМЕНТ ПОДАТКУ	ХАРАКТЕРИСТИКА
Платники	громадяни України, іноземці, а також особи без громадянства, які прибувають на територію адміністративно-територіальної одиниці та тимчасово розміщуються у місцях проживання (ночівлі)
База	загальна кількість діб тимчасового розміщення у місцях проживання (ночівлі)
Ставки	для однієї особи за одну добу тимчасового розміщення: - до 0,5% МЗП - для внутрішнього туризму; - до 5% МЗП - для в'їзного туризму.
Податкові агенти	- юридичними особи, філії, відділення, інші відокремлені підрозділи юридичних осіб; - фізичними особами - підприємцями, які надають послуги з тимчасового розміщення осіб у місцях проживання (ночівлі); - квартирно-посередницькі організації, які направляють неорганізованих осіб з метою їх тимчасового розміщення у місцях проживання (ночівлі), що належать фізичним особам на праві власності або на праві користування за договором найму; - юридичні особи, які уповноважуються сільською, селищною, міською радою справляти збір на умовах договору, укладеного з відповідною радою.
Податковий період	календарний квартал

Висновки до розділу 1

Сьогодні в Україні набувають все більшої актуальності і практичної значущості дослідження економічного розвитку на рівні територіальних громад – міст, селищ і сіл. Територіальні громади є основою фундаменту, на якому базуються ресурсні (людські, земельні, фінансові) потоки, закладаються основи таких базових процесів як поділ праці, кооперація, утворюються зв'язки та взаємозалежності різних економічних процесів. Місцевий економічний розвиток відтворює стадії процесу суспільного відтворення на рівні територіальних громад, на основі яких формуються регіональні ринки і пропорції та національна економіка в цілому. Він є найскладнішим об'єктом державної регіональної економічної політики, що потребує врахування особливостей галузевої структури місцевої економіки,

визначення специфіки кожного територіального утворення. У цьому контексті важливим засобом є належне фінансування місцевого економічного розвитку, яке можна забезпечити використанням ефективних і дієвих механізмів та інструментів фінансування.

Реформа децентралізації є однією з найбільш успішних в Україні, з чим одноставно погоджуються представники влади, міжнародні партнери, експерти та громадяни. Навіть за умов повномасштабної війни органи місцевого самоврядування (далі – ОМС) продемонстрували здатність протидіяти екстраординарним викликам, забезпечуючи функціонування економіки і життєдіяльність населення. ОМС зробили суттєвий внесок у посилення обороноздатності держави, а тому продовження бюджетної децентралізації є важливим пріоритетом соціально-економічного розвитку країни. Реалізація зазначеного має супроводжуватись зміцненням фіскальної стійкості місцевих бюджетів. Саме місцеві податки і збори, на ставки і базу яких мають вплив ОМС (податок на майно, збір за місця для паркування транспортних засобів і туристичний збір) є фундаментальною основою забезпечення фінансової спроможності бюджетів територіальних громад. За сучасних умов існує доцільність та необхідність підвищення ефективності адміністрування місцевих податків і зборів.

Одним із інструментів регулювання соціально-економічного розвитку виступає податкова політика, через яку здійснюється акумуляція та перерозподіл грошових коштів. Місцеві податки та збори є важливою складовою системи місцевої влади в Україні, які забезпечують розвиток національної економіки, створюють умови для життєдіяльності та підвищення добробуту населення на місцевому рівні. Місцеві податки та збори є не тільки джерелом наповнення місцевого бюджету, а й інструментом регулювання господарської діяльності: підтримки фінансового стану підприємств і пріоритетних галузей економіки на місцевому рівні. Місцеві податки та збори є тим інструментом, який забезпечує економічну безпеку держави та суспільства, виконуючи фіскальну, соціальну, регулюючу функції.

Важливість та суттєве наповнення яких залежить від економічної активності суб'єктів господарювання та соціально-економічного стану громади.

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 територіальної громади. Так, податкова децентралізація дозволяє збалансувати механізми надання суспільних послуг з потребами та уподобаннями жителів громади, але питання самодостатності громади залежить насамперед від податків та зборів та правового механізму їх встановлення органами місцевого самоврядування. Отже, завданням місцевої податкової політики є врахування інтересів населення, підприємств та місцевої влади для досягнення сталого соціально-економічного розвитку. Ця політика повинна бути максимально ефективною, тобто забезпечувати такі надходження до бюджету, щоб органи місцевого самоврядування могли виконувати, покладені на них функції, та соціально справедливою, а саме враховувати платоспроможність платників податків. Разом з тим, місцева податкова політика повинна бути достатньо гнучкою, тобто своєчасно реагувати як на зміни внутрішньої економічної ситуації в країні, так і враховувати зміни світової економіки задля забезпечення сталого економічного зростання та добробуту громадян громади.

РОЗДІЛ 2

ДОСЛІДЖЕННЯ ТЕНДЕНЦІЙ МІСЦЕВИХ ПОДАТКІВ ТА ЗБОРІВ В КОНТЕКСТІ МІСЦЕВОГО ЕКОНОМІЧНОГО РОЗВИТКУ

2.1. Особливості регуляторної політики встановлення місцевих податків та зборів до 24.02.2022 р. та у період воєнного стану

Соціально-економічний розвиток громади є об'єктом регуляторного впливу місцевої податкової політики, чий фіскальний і стимулюючий аспекти балансують залежно від поточного соціально-економічного стану та суспільних потреб, в результаті чого проявляється її регуляторна функція. Законом України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» № 1160-IV (далі – Закон № 1160-IV) передбачена особлива процедура прийняття регуляторних актів, дотримання якої є обов'язковим. Особливості здійснення державної регуляторної політики органами та посадовими особами місцевого самоврядування визначені статтями 31-38 Закону № 1160-IV [14].

Відповідно до вимог Закону України від 11.09.2003 № 1160 «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» [19] (далі – Закон) рішення про встановлення місцевих податків та зборів мають ознаки регуляторних актів та потребують реалізації процедур, передбачених цим Законом. Законом України від 16 січня 2020 року № 466-IX [20] «Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо вдосконалення адміністрування України (далі – Кодекс) [10]. Суттєвих змін зазнала стаття 12 Кодексу, якою визначаються повноваження сільських, селищних, міських рад та рад об'єднаних територіальних громад, що створені згідно із законом та перспективним планом формування територій громад, щодо податків та зборів. Зазначені зміни набули чинності 23 травня 2020 року. Так, Законом №

466 змінені строки прийняття та оприлюднення рішень про встановлення податків та/або зборів [21].

Рішення про встановлення місцевих податків та зборів та податкових пільг зі сплати місцевих податків і зборів приймаються органами місцевого самоврядування 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 (п.12.3 ст.12). У разі якщо до 15 липня року, що передує бюджетному періоду, в якому планується застосування місцевих податків та/або зборів орган місцевого самоврядування не прийняв рішення про встановлення відповідних місцевих податків та/або зборів, що є обов'язковими згідно з нормами цього Кодексу, такі податки та/або збори справляються виходячи з норм цього Кодексу із застосуванням ставок, які діяли до 31 грудня року, що передує бюджетному періоду, в якому планується застосування таких місцевих податків та/або зборів (пп. 12.3.5 п. 12.3 ст.12).

Також Законом № 466 визначено, що у рішенні про встановлення місцевих податків та/або зборів, а також податкових пільг з їх сплати може не визначатися термін його дії. У такому випадку рішення буде чинним до прийняття нового рішення (абзац другий пп. 12.3.3 п.12.3 ст.12).

Отже, Законом № 466 скасований обов'язок щорічного прийняття рішень про встановлення місцевих податків та/або зборів.

Таким чином, органи місцевого самоврядування у поточному році можуть не приймати рішення про встановлення місцевих податків та зборів. У такому випадку, з урахуванням прийнятих змін:

- єдиний податок та податок на майно (в частині транспортного податку та плати за землю, крім земельного податку за лісові землі) будуть справлятися із застосуванням ставок, які діяли до 31 грудня року, що передує бюджетному періоду, в якому планується застосування таких місцевих податків та/або зборів;

- податок на майно (в частині податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки), збір за місця для паркування транспортних засобів,

туристичний збір та земельний податок за лісові землі (у разі їх встановлення) за ставками, що визначені у діючих рішеннях.

Зміна ставок місцевих податків та/або зборів, податкових пільги зі сплати місцевих податків і зборів потребує прийняття органом місцевого самоврядування нового рішення або внесення змін до діючого рішення.

Таке рішення має бути прийнято до 15 липня року та офіційно оприлюднено до 25 липня року, що передує бюджетному періоду, в якому планується застосування встановлюваних місцевих податків та/або зборів або змін (плановий період).

Якщо орган місцевого самоврядування оприлюднив рішення про встановлення місцевих податків та зборів після 25 липня поточного року, норми такого рішення будуть діяти не раніше початку бюджетного періоду, що настає за плановим (тобто через один календарний рік) (пп.12.3.4 п. 12.3 ст.12).

При прийнятті рішень про встановлення місцевих податків та/або зборів, податкових пільг зі сплати місцевих податків і зборів, а також внесення змін до таких рішень, орган місцевого самоврядування має дотримуватися процедур, передбачених Законом.

У разі прийняття органами місцевого самоврядування рішень, положеннями яких передбачається внесення змін до діючих рішень виключно в частині зміни року або його виключення у назві рішення (безстрокове рішення), такі рішення не будуть мати ознак регуляторного акта, а їх прийняття не потребуватиме застосування процедур, визначених Законом.

15.03.2022 р. було прийнято низку документів щодо здійснення регуляторної діяльності органами виконавчої влади в умовах воєнного стану. Відповідно до статті 40 Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» в умовах воєнного, надзвичайного стану та оголошення зони надзвичайної екологічної ситуації, регуляторна діяльність здійснюється з урахуванням обмежень прав і свобод людини і громадянина, які в умовах воєнного стану встановлюються відповідно до

Конституції України, Закону України «Про правовий режим воєнного стану» [22].

За визначенням, наведеним у статті 1 Закону України «Про правовий режим воєнного стану», воєнний стан – це особливий правовий режим, що вводить в Україні або в окремих її місцевостях у разі збройної агресії чи загрози нападу, небезпеки державній незалежності України, її територіальній цілісності та передбачає надання відповідним органам державної влади, військовому командуванню, військовим адміністраціям та органам місцевого самоврядування повноважень, необхідних для відвернення загрози, відсічі збройної агресії та забезпечення національної безпеки, усунення загрози небезпеки державній незалежності України, її територіальній цілісності, а також тимчасове, зумовлене загрозою, обмеження конституційних прав і свобод людини і громадянина та прав і законних інтересів юридичних осіб із зазначенням строку дії цих обмежень.

Відповідно до статті 64 Конституції України в умовах воєнного або надзвичайного стану можуть встановлюватися окремі обмеження прав і свобод із зазначенням строку дії цих обмежень. Не можуть бути обмежені права і свободи, передбачені статтями 24, 25, 27, 28, 29, 40, 47, 51, 52, 55, 56, 57, 58, 59, 60, 61, 62, 63 цієї Конституції.

Відповідно до підпункту 5 пункту 1 статті 6 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» в Указі Президента України про введення воєнного стану зазначається вичерпний перелік конституційних прав і свобод людини і громадянина, які тимчасово обмежуються у зв'язку з введенням воєнного стану із зазначенням строку дії цих обмежень, а також тимчасові обмеження прав і законних інтересів юридичних осіб із зазначенням строку дії цих обмежень.

Указом Президента України від 24.04.2022 № 64/2022 (далі – Указ) в Україні введено воєнний стан із 05 години 30 хвилин 24 лютого 2022 року строком на 30 діб. Згідно з пунктом 3 Указу у зв'язку із введенням в Україні воєнного стану тимчасово, на період дії правового режиму воєнного стану,

можуть обмежуватися конституційні права і свободи людини і громадянина, передбачені статтями 30-34, 38, 39, 4-44, 53 Конституції України, а також вводиться тимчасові обмеження прав і законних інтересів юридичних осіб в межах та обсязі, що необхідні для забезпечення можливості запровадження та здійснення заходів правового режиму воєнного стану, які передбачені частиною першою статті 8 Закону України «Про правовий режим воєнного стану».

Враховуючи приписи частини другої статті 9 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» регуляторні органи здійснюють повноваження, надані їм Конституцією України, цим та іншими законами України.

При розгляді питання щодо здійснення регуляторними органами регуляторної діяльності в умовах воєнного стану необхідно виокремити два ключових аспекти:

- 1) процедурні питання здійснення регуляторної діяльності;
- 2) тимчасова зміна регуляторних повноважень.

Щодо процедурних питань реалізації регуляторних повноважень слід зазначити, що на законодавчому рівні не встановлено окремих особливостей реалізації регуляторних процедур. Отже, регуляторна діяльність здійснюється за правилами, що діяли до введення воєнного стану. У той же час, у питаннях, пов'язаних з розширенням регуляторних повноважень, у частині прийняття актів, якими встановлюються обмеження, визначені статтею 8 Закону України «Про правовий режим воєнного стану», слід враховувати, що такі рішення приймаються з урахуванням частини другої статті 3 Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності», яка визначає, що дія цього Закону не поширюється на здійснення регуляторної діяльності, пов'язаної з прийняттям актів, прийнятих з питань запровадження та здійснення заходів правового режиму воєнного стану [22].

Таким чином, оперативність прийняття регуляторних актів з питань запровадження та здійснення заходів правового режиму воєнного стану забезпечується завдяки зазначеному винятку із закону.

Стаття 8 ЗУ «Про правовий режим воєнного стану» дає можливість місцевим військовим адміністраціям та радам швидко і без затримок приймати рішення важливі для громади. Наприклад, про обмеження продажу алкоголю, поводження з небезпечними відходами, використання фонду захисних споруд цивільного захисту, використання потужностей підприємств, установ або організацій, тощо. А ч. 10 ст.9 цього Закону дозволяє у період дії воєнного стану не застосовувати процедури, передбачені Законом про регуляторну політику, до актів органів місцевого самоврядування [23].

2.2. Дослідження процесу адміністрування місцевих податків та зборів в умовах воєнного стану в Україні

Механізм адміністрування податків та зборів закріплений у Податковому Кодексі України [10] у розділі II. Адміністрування податків, згідно зі статтею 14 Податкового кодексу України, є сукупністю: рішень контролюючих органів; процедур контролюючих органів; дій посадових осіб контролюючих органів. Ці рішення, процедури і дії: визначають інституційну структуру податкових і митних відносин, організують ідентифікацію і облік об'єктів оподаткування та платників податків, забезпечують обслуговування платників податків забезпечують організацію та контроль за сплатою податків. Порядок організації та контролю за сплатою податків встановлюється законом. Податковий Кодекс України є кодифікованим законом України, який регулює відносини, що виникають у сфері справляння податків і зборів. Отже, Отже, під податковим адмініструванням слід розуміти сукупність норм (правил), методів, засобів і дій, за допомогою яких спеціально уповноважені органи держави здійснюють

управлінську діяльність у податковій сфері, спрямовану на контроль за дотриманням законодавства про податки та збори (обов'язкові платежі), за правильністю нарахування, повнотою і своєчасністю внесення у відповідні бюджети податків і зборів, а у випадках, передбачених законами України, – за правильністю нарахування, повнотою та своєчасністю надходжень у відповідний бюджет ін обов'язкових платежів та притягнення до відповідальності порушників податкового законодавства [25].

Проведемо дослідження динаміки надходжень місцевих бюджетів впродовж першого кварталу 2023 р. та за 10 місяців 2023 р.

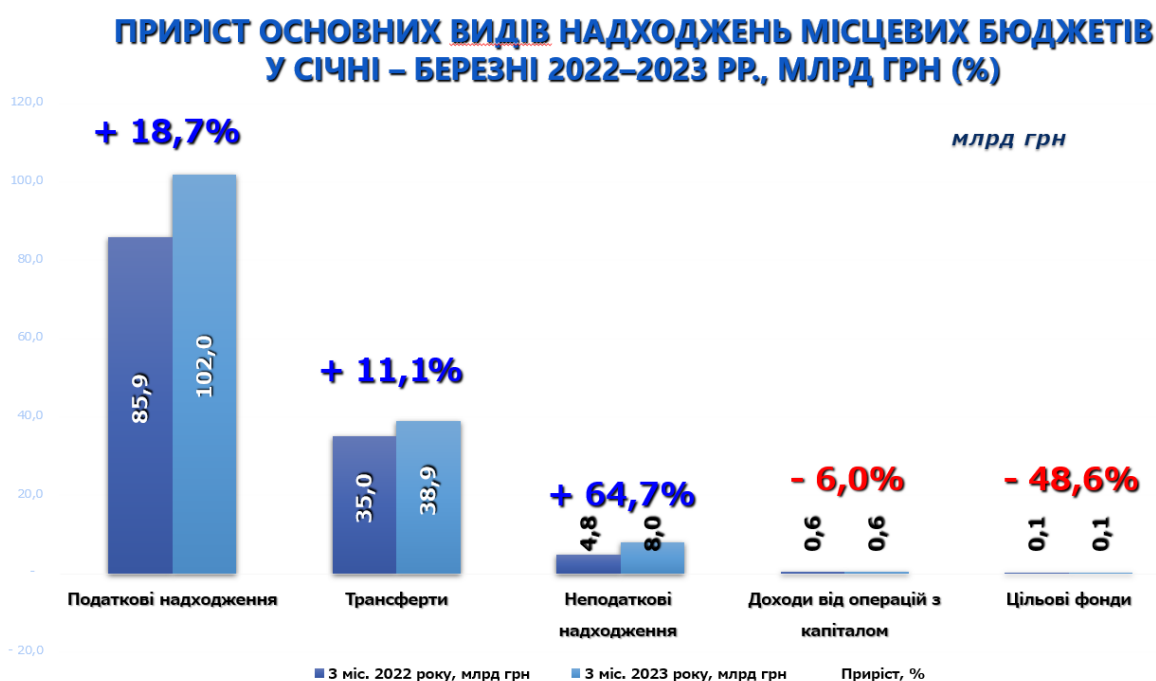


Рисунок 2.1 - Приріст основних видів надходжень місцевих бюджетів за перший квартал 2023 р.

Загалом за січень-березень 2023 року до загального фонду місцевих бюджетів (без урахування міжбюджетних трансфертів) надійшло 103,8 млрд грн, що становить +19,6% або +17,0 млрд грн приросту проти січня-березня 2022 року (рис. 2.1). Це в основному зумовлено значним ростом податку з доходів фізичних осіб (+25,8% або +13,9 млрд грн). Враховуючи спад доходів в I кварталі 2022 року, в січні-березні 2023 року всі основні податки знаходяться і додатному прирості, порівняно з відповідним періодом

минулого року. Місцеві податки та збори, зокрема, зросли на 9,6% або +2,1 млрд грн. Почали відновлюватись надходження плати за землю (7,9 млрд грн). Незважаючи на податкові зміни зі сплати єдиного податку (можливість несплати ФОПами I та II груп, зниження ставки для ФОПів III групи з 5% до 2%), приріст по ньому склав +2,9%, що зумовлено в основному за рахунок переходу великого бізнесу на 3 групу Єдиного податку завдяки податковим змінам 2022 року. Наприкінці січня 2023 року Уряд зареєстрував законопроект №8401, який передбачає відновлення 5% ставки для ФОПів 3 групи, скасування можливості для ФОП платників єдиного податку I та II групи не сплачувати єдиний податок, відновлення документальних перевірок, штрафних санкцій за порушення порядку використання РРО/ПРРО. Законопроект розглянули в Податковому комітеті ВРУ в лютому 2023 року та рекомендували прийняти за основу з дорученням Комітету підготувати його до другого читання з необхідним техніко-юридичними правками, а також з доопрацюванням та усуненням суперечностей, відповідно до частини першої статті 116 Закону України «Про Регламент Верховної Ради України», та з урахуванням пропозицій і поправок суб'єктів права законодавчої ініціативи.

ДИНАМІКА НАДХОДЖЕНЬ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ У СІЧНІ – БЕРЕЗНІ 2021–2023 РР., МЛРД ГРН (%)

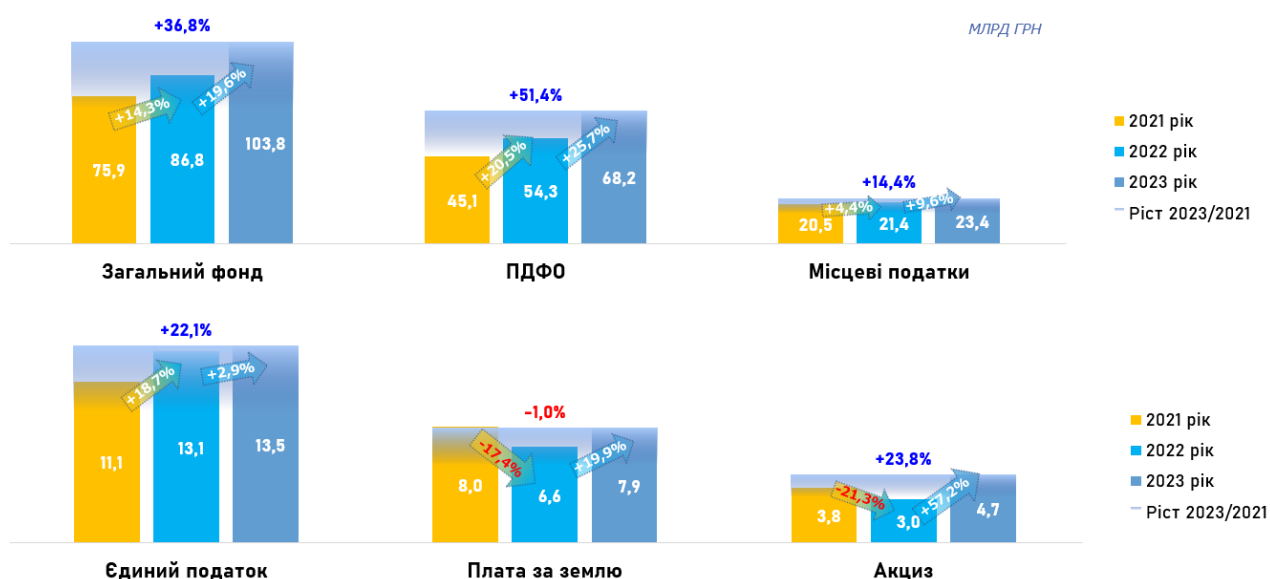


Рисунок 2.2 - Динаміка надходжень місцевих бюджетів у першому кварталі 2023 р.

Найбільший приріст за 3 місяці 2023 року, в порівнянні з січнем-березнем 2021 року, спостерігається по податку на доходи фізичних осіб (+51,4%), за рахунок ПДФО з військовослужбовців. Місцеві податки та збори за I квартал 2023 року зросли на 14,4%, в порівнянні із відповідним періодом 2021 року, в основному через зростання надходжень єдиного податку та податку на майно. При цьому, надходження плати за землю за аналогічний період знизилась на 1% (рис. 2.2).

Спостерігається також відновлення надходжень податку на майно. Так за січень-березень 2023 року його надійшло 9,9 млрд грн. Помітним є значне зниження таких надходжень у 2022 році внаслідок запровадження податкових пільг на сплату плати за землю та податку на нерухоме майно. Так, у березні 2022 року надійшло лише 1,9 млрд грн цього податку, в той час коли в березні 2023 році вже надійшло 3,3 млрд грн. Найбільшу частку цього податку склала орендна плата з юридичних осіб (1,8 млрд грн у березні 2023 року) (рис. 2.3).

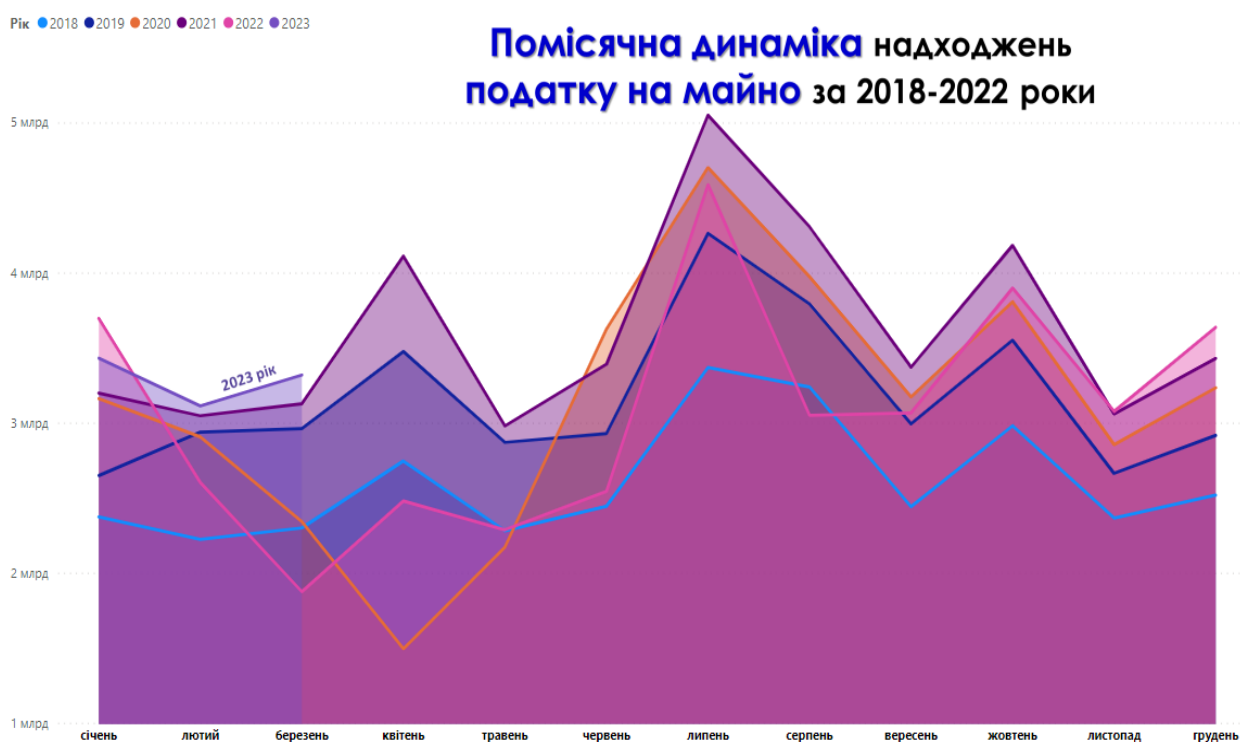


Рисунок 2.3 - Помісячна динаміка надходжень податку на майно за період 2018 – 2022 р. та у першому кварталі 2023 р.

Помітним є також відновлення сплати земельного податку з фізичних осіб у 2023 році (рис. 2.4). Зросли також і надходження ключового елемента податку на майно орендної плати з юридичних осіб (46,8% за I кв. 2023 року). У березні 2023 року вони досягли 1,8 млрд грн. Загалом приріст до січня-березня 2022 року складає +235%.

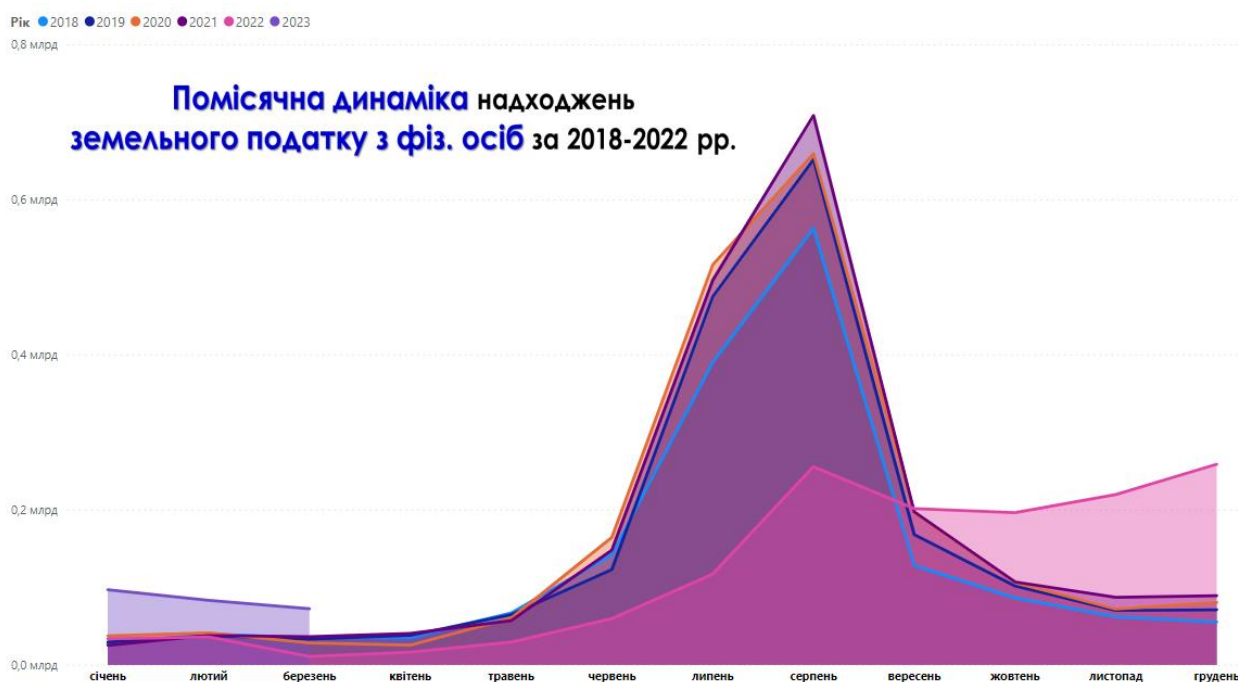


Рисунок 2.4 - Помісячна динаміка надходжень земельного податку з фізичних осіб за період 2018 – 2022 рр. та у першому кварталі 2023 р.

За 10 місяців 2023 року до загального фонду місцевих бюджетів (без урахування міжбюджетних трансфертів) надійшло 381 002,5 млн гривень. Приріст надходжень до загального фонду проти 10 місяців 2022 року склав 20,8% або + 65 508,8 млн гривень. Не забезпечено приросту доходів по 3-х областях – Луганській (-56,2%), Херсонській (-23,4%) та Донецькій (-3,2%).

Надходження єдиного податку склали 47 290,7 млн грн, збільшення надходжень проти січня – жовтня 2022 року становить + 20,3%, або на 7 981,1 млн грн більше. Надходження плати за землю склали 28 589,8 млн грн, збільшення надходжень проти 10 місяців 2022 року становить +20,2%, або +4 804,0 млн гривень. Фактичні надходження податку на нерухоме майно за

січень - жовтень 2023 року склали 8 220,0 млн грн, збільшення надходжень порівняно з відповідним періодом минулого року становить +32,4%, або на 2 012,3 млн грн більше.

В результаті повномасштабного вторгнення рф на територію України і ведення бойових дій вже впродовж 2022 р. – 11 місяців 2023 р. виникла потреба у вирішенні питань реінтеграції тимчасово окупованих територій України. Так, 60 територіальних громад взяли участь у програмі, яка була проведена відповідно до Наказу Міністерства з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій України «Про затвердження Переліку територій, на яких ведуться (велися) бойові дії або тимчасово окупованих Російською Федерацією» № 309 від 22.12.2022 р. [24].

Проаналізуємо бюджетний процес 60-ти громад під час воєнного стану у 2022 р. у порівнянні з 2021 роком. Дослідження проведено на основі даних 60 територіальних громад-партнерів Програми USAID «Децентралізація приносить кращі результати та ефективність» DOBRE [27], які розташовані в 10 областях України. Серед територіальних громад (ТГ) відповідно до Наказу №309: 12 ТГ (20%) – території, на яких ведуться (велися) бойові дії, 8 ТГ (13 %) – тимчасово окуповані Російською Федерацією території України, 2 ТГ (3%) – території активних бойових дій, 13 ТГ (20%) – деокуповані території, 25 ТГ (42 %) – території на яких не велися бойові дії (далі – групи ТГ). У переважної більшості – 42 ТГ (70%) управління здійснюють органи місцевого самоврядування, у 18 (30%) ТГ утворено військові адміністрації (ТГ, на території яких ведуться (велися) бойові дії, тимчасово окуповані рф та ті, які були в окупації) (рис.2.5).

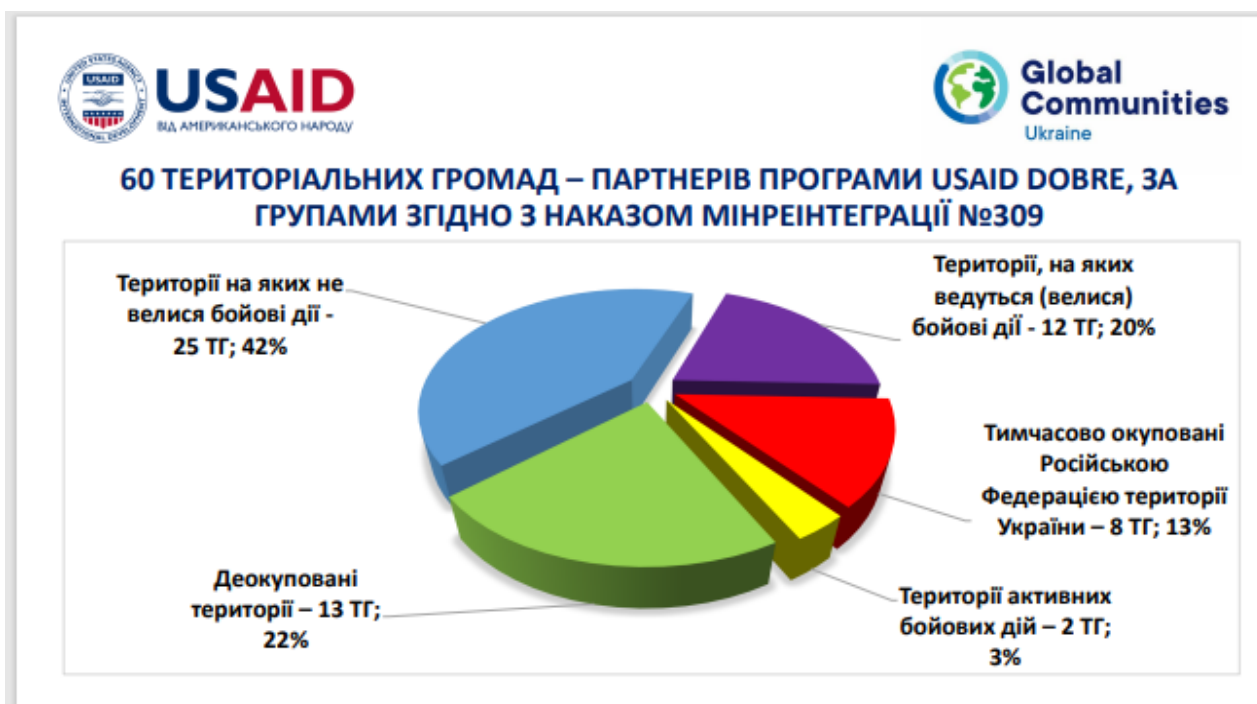


Рисунок 2.5 - Класифікація територій за групами

Значний вплив на бюджетний процес мали зміни до Податкового кодексу України (далі – ПКУ), адже податкові надходження традиційно є основним джерелом наповнення місцевих бюджетів. Ці зміни були спрямовані як на підтримку суб'єктів господарювання, так і на забезпечення надходжень до бюджетів, адже воєнний стан зумовив додаткові потреби у видатках. Наприклад, віднесення до платників третьої групи єдиного податку за ставкою 2% ФОП і юридичних осіб без обмеження щодо кількості осіб, які перебувають із ними у трудових відносинах із розміром доходу до 10 мільярдів гривень (за винятком окремих видів діяльності). Ця норма забезпечила збереження бізнесу й залучила додаткові кошти до місцевих бюджетів.

Загальна сума надходжень (загальний і спеціальний фонди з урахуванням міжбюджетних трансфертів) за результатами виконання місцевих бюджетів у 2022 році зменшилася порівняно з 2021 роком на 7,2%.

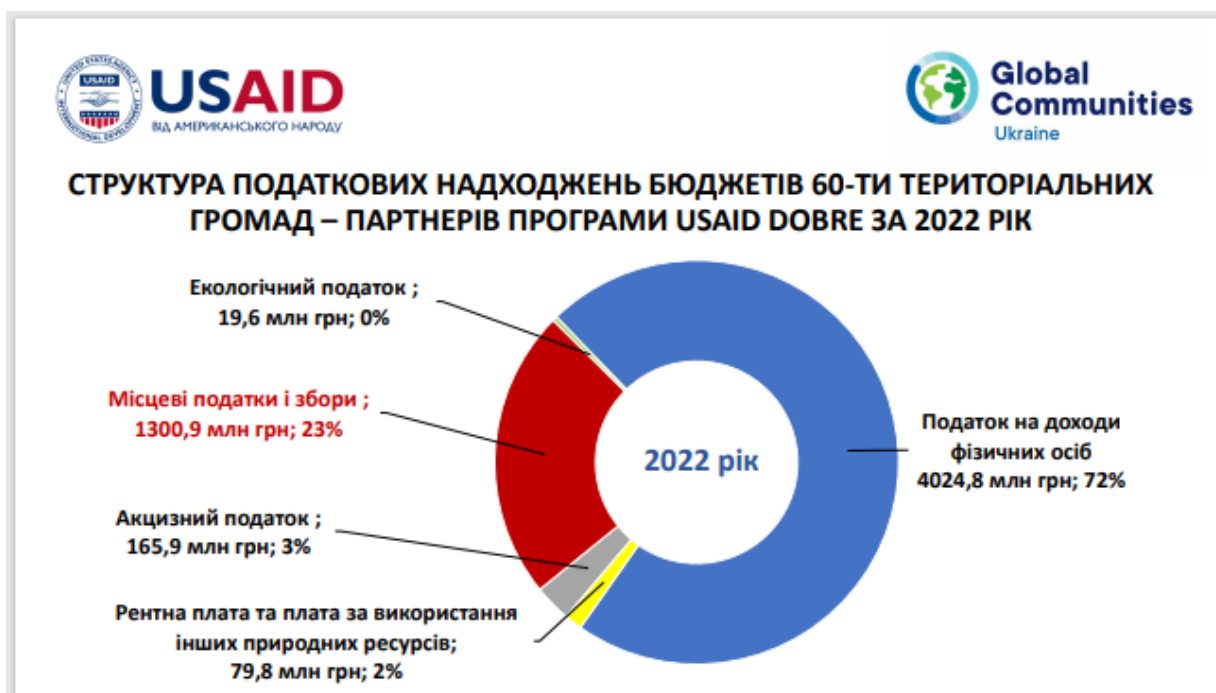


Рисунок 2.6 - Структура податкових надходжень 60-ти ТГ за 2022 р.

Найбільше падіння надходжень від 30% до 56% спостерігається за результатами виконання бюджетів територіальних громад (далі ТГ) тимчасово окупованих рф (рис. 2.7).

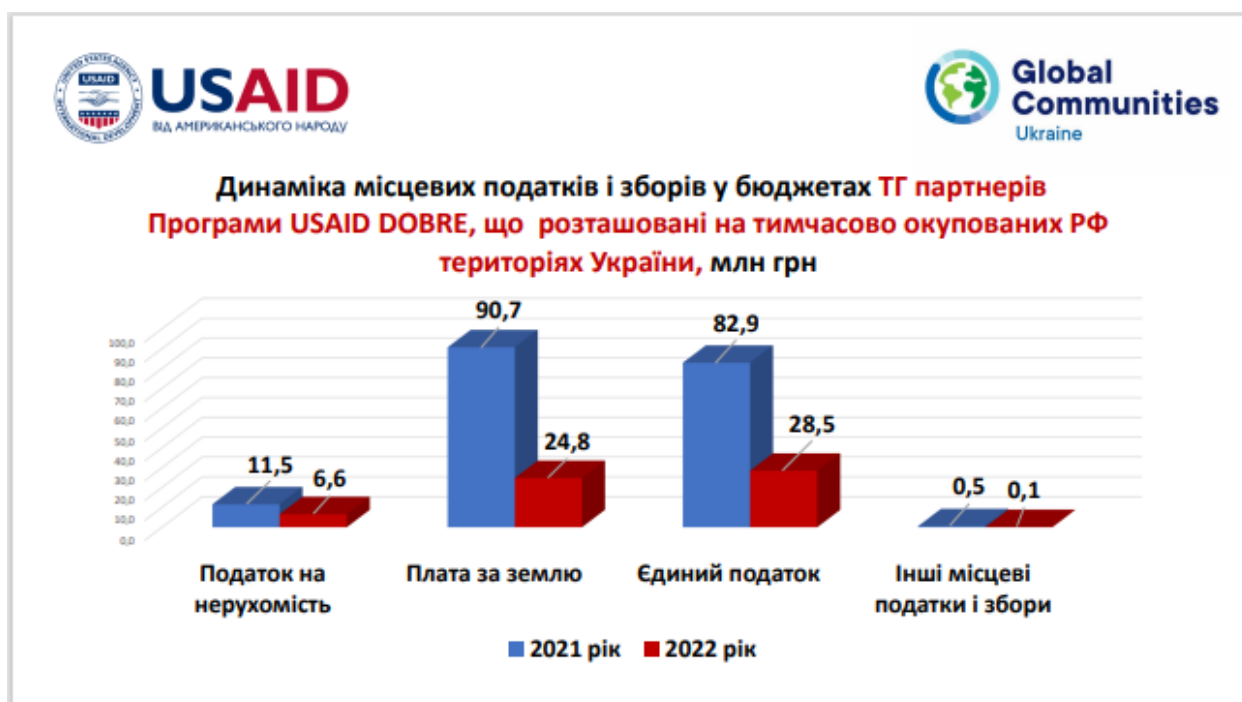


Рисунок 2.7 - Результати виконання бюджетів ТГ тимчасово окупованих рф територій України

Трансферти з державного бюджету у 2022 році в загальній сумі надходжень до бюджетів досліджених громад становили в середньому 30%. Середня частка всіх міжбюджетних трансфертів, що надійшли в цілому до бюджетів ТГ у 2022 році, більша й становить близько 37%. Суттєво збільшилася порівняно з аналогічним показником за 2021 рік і значно вища за середній розрахунковий показник частка трансфертів у загальному обсязі доходів у громадах, які є тимчасово окупованими російською федерацією. Більш як у 20 громадах (усіх груп) міжбюджетні трансферти у 2022 році значно перевищили обсяг власних надходжень [27].

47 бюджетів ТГ отримували базову дотацію, загальний обсяг якої, як і кількість ТГ, у 2022 році залишилися приблизно на рівні 2021 року. За бюджетами 3 територіальних громад обсяги базової дотації перевищили 50% власних доходів. Найвищий рівень дотаційності в ТГ, що розташовані на тимчасово окупованих рф і деокупованих територіях. Реверсну дотацію у 2022 році перераховували до державного бюджету 8 ТГ. У всіх групах ТГ спостерігається тенденція до зниження обсягу освітньої субвенції за 2022 рік порівняно з показниками 2021 року – у середньому на 7% [27].

Додаткової дотації з державного бюджету на здійснення переданих із державного бюджету видатків з утримання закладів освіти й охорони здоров'я у 2022 році до бюджетів ТГ надійшло майже на 66,6% менше, ніж у 2021 році. Водночас спостерігається зростання окремих видів трансфертів, що надійшли до бюджетів ТГ у 2022 році. На 82,2% збільшився загальний обсяг дотації з місцевого бюджету на проведення розрахунків протягом опалювального періоду за комунальні послуги й енергоносії, які споживають установи, організації, підприємства, що утримуються коштом відповідних місцевих бюджетів із відповідної додаткової дотації з державного бюджету. У 2022 році обсяг інших дотацій із місцевого бюджету загалом зріс майже в 5 разів проти 2021 року.

Власні доходи (без урахування міжбюджетних трансфертів), що надійшли до бюджетів ТГ у 2022 році, порівняно з 2021 роком у середньому

збільшилися на 1,8%, тобто загалом не зазнали суттєвих змін. Водночас за групами ТГ спостерігаються значні розбіжності, адже в окремих ТГ власні доходи значно зменшилися. Це також показує динаміка середнього розрахункового показника власних доходів на душу населення (загальний і спеціальний фонди без урахування міжбюджетних трансфертів), що становив 6,1 тис. грн проти 5,9 тис. грн у 2021 році.

Із 60 громад, які досліджували, позитивну динаміку за доходами на 1 мешканця мають 34 громади, за бюджетами 26 громад розрахункові показники зменшилися проти 2021 року. Найбільше зменшення показника (на 63,9%) спостерігається за бюджетами ТГ, що тимчасово окуповані рф: 2,3 тис. грн за 2022 рік проти 6,5 тис. грн за 2021 рік. Також значне зменшення (на 48,6%) спостерігається за бюджетами ТГ, що розташовані на деокупованих територіях. Переважну частину власних доходів бюджетів (загальний і спеціальний фонди без урахування міжбюджетних трансфертів) ТГ становлять податкові надходження – близько 90%. Темп росту податкових надходжень за 2022 рік у цілому за всіма ТГ становить близько 103% у порівнянні з аналогічними показниками 2021 року. У бюджетах ТГ, території яких тимчасово окуповані, спостерігаються найнижчі показники у 2022 році порівняно з аналогічними показниками 2021 року – у середньому 44% проти показників 2021 року.

За результатами виконання бюджетів ТГ за 2022 рік надходження місцевих податків і зборів становить 76,5% від аналогічного показника 2021 року. Достатньо значними для бюджетів ТГ у 2022 році стали втрати доходів від плати за землю, які зменшилися на 30% порівняно з 2021 роком. Найбільші втрати спостерігаються в ТГ, які розташовані на тимчасово окупованих територіях – у середньому майже 73%, а також на деокупованих територіях і територіях активних бойових дій – у середньому близько 60%. Середній розрахунковий показник отриманої плати за землю на 1 кв. км площі ТГ за підсумками 2022 року зменшився приблизно на 30% порівняно з 2021 роком. За 2022 рік єдиного податку до бюджетів ТГ надійшло на 18,7%

менше в порівнянні з 2021 роком. Зменшення надходжень єдиного податку із сільгосп товаровиробників (4-та група) до бюджетів ТГ за 2022 рік становить близько 30% порівняно з 2021 роком. Надходження податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, до бюджетів ТГ у 2022 році також зменшилось проти 2021 року – у середньому на 20%. Надходження екологічного податку за бюджетами досліджених громад у 2022 році зменшились на 37,7% порівняно з 2021 роком. Найбільші втрати спостерігаються в бюджетах ТГ, які розташовані на територіях активних бойових дій, деокупованих і тимчасово окупованих РФ територіях. За результатами виконання бюджетів ТГ, неподаткові надходження у 2022 році в середньому становили близько 7% власних доходів. Зменшення надходжень проти 2021 року становить 10%.

Результати проведеного дослідження виконання місцевих бюджетів у частині видатків також демонструють взаємозв'язок показників із належністю територій ТГ до груп громад відповідно до Наказу №309. Загалом сума видатків місцевих бюджетів ТГ зменшилися на 13,3% порівняно з 2021 роком. Виконання планових показників за видатками бюджетів ТГ (загальний і спеціальний фонди) у 2022 році становить 83,2% [27, 28].

Найнижчий рівень виконання планових показників видатків за 2022 рік спостерігається на деокупованих і тимчасово окупованих рф територіях – від 39,7% до 43,4%. У 2022 році ухвалювали рішення про зменшення планових показників за видатками переважна більшість – 53 ТГ (88%) усіх груп ТГ у таких галузях: освіта, духовний і фізичний розвиток, загальнодержавні функції, економічна діяльність та охорона навколишнього середовища. Водночас 44 ТГ (77,3%) показали збільшення планових показників за іншими галузями: житлово-комунальне господарство, громадський порядок, безпека та судова влада, загальнодержавні функції й охорона здоров'я. 44 ТГ (77,3%) показали збільшення планових показників на такі галузі: житлово-комунальне господарство, громадський порядок, безпека й судова влада,

загальнодержавні функції та охорона здоров'я. 10 ТГ збільшили обсяг резервного фонду на 100 і більше відсотків.

Середній показник обсягу грошових коштів (загальний фонд), які спрямовані в розрахунку на 1 жителя ТГ у 2022 році зменшився на 7% (0,6 тис. грн) і становить 8,2 тис. грн проти 8,8 тис. грн у 2021 році. Для ТГ цей показник коливається від 3,8 тис. грн (Присиваська ТГ) до 14,0 тис. грн (Галицинівська ТГ). Цей показник зменшився майже удвічі порівняно з 2021 роком у ТГ, які розташовані на території активних бойових дій і деокупованих територіях.

Таким чином, воєнний стан і спричинені ним виклики зумовили затвердження ТГ нових програм та проведення притаманних цьому періоду видатків, зокрема [27, 28]:

- 40 із 60 ТГ (66,7%) ухвалили нові програми;
- 36 ТГ (60%) виконували окремі програми підтримки та забезпечення ТРО (територіальна оборона), ДФТГ (добровільні формування територіальних громад) та інших напрямів, пов'язаних із забезпеченням громадського порядку, безпеки та обороноздатності;
- 29 ТГ (48,3%) коштом місцевих бюджетів здійснювали заходи щодо будівництва/облаштування бомбосховищ;
- 28 ТГ (46,7%) коштом місцевих бюджетів здійснювали закупівлю генераторів та/або інших пристроїв для забезпечення енергоресурсами діяльності ради, бюджетних установ і комунальних підприємств;
- 24 ТГ (40%) коштом місцевих бюджетів формували матеріальний резерв;
- 14 ТГ (23,3%) затверджували окремі програми та заходи адресної фінансової підтримки військовослужбовців і членів їхніх сімей;
- 21 ТГ (35%) виконувала окремі бюджетні програми щодо підтримки та забезпечення потреб внутрішньо переміщених осіб.

У порівнянні з 2021 роком суттєво зменшилася питома вага видатків за програмною класифікацією на: економічну діяльність на 2,2% (було 6,1%); культуру й мистецтво – 0,5% (було 4,0%); житлово-комунальне господарство – 0, % (було 6,1%); фізичну культуру та спорт – 0,1% (було 1,2%) [27, 28].




ПОВНОВАЖЕННЯ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ЩОДО МІСЦЕВИХ ПОДАТКІВ І ЗБОРІВ

- ❑ Ст. 143 Конституції України, ст. 69 ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні» визначають, що **місцеві податки і збори встановлюють ОМС відповідно до Податкового кодексу України (ПКУ).**
- ❑ Ст. 26 ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні» наділяє ОМС правом **прийняття рішень щодо надання відповідно до чинного законодавства пільг по місцевих податках і зборах, а також земельному податку** та правом затвердження ставок земельного податку відповідно до ПКУ.
- ❑ Ст. 33 ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні» зобов'язує **ОМС надавати податковим органам у строки та в порядку, встановлені ПКУ, інформації** щодо власників та користувачів, у тому числі на правах оренди (суборенди), емфітевзису, земельних ділянок сільськогосподарського призначення, розташованих на території відповідної ради, а також іншої інформації, визначеної ПКУ.
- ❑ Ст. 18 ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні» регламентує, що відносини ОМС з підприємствами, установами та організаціями, що не перебувають у комунальній власності відповідних територіальних громад, будуються на договірній і податковій основі та на засадах підконтрольності у межах повноважень, наданих ОМС законом.

Рисунок 2.8 - Зміна повноважень органів місцевого самоврядування щодо місцевих податків і зборів




ВИКЛИКИ ДЛЯ ОМС, У РАЗІ ОТРИМАННЯ ПОВНОВАЖЕНЬ З АДМІНІСТРУВАННЯ МІСЦЕВИХ ПОДАТКІВ І ЗБОРІВ

КАДРОВИЙ: відсутність фахівців; підготовка та навчання фахівців займатиме тривалий час; визначення статусу та впорядкування оплати праці посадових осіб, котрі адмініструватимуть податки.

ОБЛІК ПЛАТНИКІВ: наразі електронні кабінет та «картка платника», що містять інформацію про сплату всіх податків і зборів, інші аспекти фінансово-господарської діяльності належить до компетенції органів ДПС.

ІНФОРМАЦІЙНО-АНАЛІТИЧНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ: для здійснення заходів контролю необхідна інформація з податкових декларацій, РРО, про дозволи, ліцензії, патенти, про наявність та рух коштів на рахунках/електронних гаманцях платника податків тощо.

НОРМАТИВНИЙ: передача повноважень з адміністрування податків зумовлює зміни до багатьох нормативно-правових актів та розроблення нової нормативно-правової бази.

МАТЕРІАЛЬНО-ТЕХНІЧНИЙ: організація матеріально-технічного забезпечення – приміщень, техніки для проведення діяльності та надання сервісних послуг платникам

ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СУПРОВОДЖЕННЯ ПРОЦЕДУР АДМІНІСТРАТИВНОГО ТА СУДОВОГО ОСКАРЖЕННЯ, СТЯГНЕННЯ ПОДАТКОВОГО БОРГУ

Рисунок 2.9 - Виклики для органів місцевого самоврядування у разі отримання повноважень з адміністрування місцевих податків та зборів

Слід зазначити, що змінились повноваження органів місцевого самоврядування щодо місцевих податків з зборів (рис. 2.8).

За результатами програми встановлено виклики для органів місцевого самоврядування у разі отримання повноважень з адміністрування місцевих податків та зборів, вирішення яких, на нашу думку, буде сприяти покращенню адміністрування податків та зборів (рис. 2.9).

Отже, результати виконання бюджету ТГ невіддільно пов'язані з факторами впливу, зумовленими введенням воєнного стану. Зокрема: наявність бойових дій на території ТГ, перебування територій ТГ у тимчасовій окупації. Втрати надходжень таких ТГ достатньо значні, а їх покриття надалі прямо залежить від стимулювання роботи бізнесу на цих територіях, що, безумовно, можливо лише за наявності безпекових умов. Щодо ТГ, які перебувають у тимчасовій окупації РФ, то попри те, що військові адміністрації здійснюють повноваження й забезпечують функціонування установ, що релокувалися на підконтрольні території України, говорити про наповнення бюджетів цих ТГ наразі неможливо.

2.3. Фіскальна децентралізація як інструмент розвитку громад: передача ОМС функцій адміністрування майнових податків

Питання розширення повноважень органів місцевого самоврядування сьогодні в умовах війни постають з новими завданнями. Реформа є актуальною з декількох причин:

- після закінчення активної фази війни місцеве самоврядування має володіти повноваженнями і фінансами, необхідними для реалізації проєктів з ліквідації руйнувань;
- на сьогодні територіальні громади не є у достатній мірі фінансово незалежними, щоби у майбутньому успішно займатися такими проєктами;

для цього необхідно долучити місцеві органи влади до адміністрування майнових податків;

– місцеве самоврядування зацікавлене у покращенні фінансової спроможності громад, краще знає платників податків на місцях, а тому краще справлятиметься з адмініструванням місцевих податків [29].

Органи місцевого самоврядування, як ніхто інший, бачать цілісну картину бізнес-активностей у громадах і зацікавлені у збільшенні дохідної бази місцевих бюджетів та зменшенні фінансової залежності від державного бюджету. А тому вони повинні відігравати значно більшу роль у адмініструванні місцевих податків.

Фіскальна децентралізація – це швидке відновлення зруйнованих енергооб’єктів та пошкодженої комунальної інфраструктури, це усунення зайвої бюрократії для пришвидшення реконструкції освітніх закладів, які змушені працювати в умовах воєнного часу, це своєчасне створення мобільних амбулаторій первинної медико-санітарної допомоги на деокупованих територіях. Зрештою, це оптимізація витрат коштів державного бюджету та детінізація економіки.

Проект реформи фіскальної децентралізації представлено на рис. 2.10.

ПРОЄКТ РЕФОРМИ ФІСКАЛЬНОЇ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ – ПЕРЕДАЧА ОМС ФУНКЦІЙ АДМІНІСТРУВАННЯ МАЙНОВИХ ПОДАТКІВ*

ПРОБЛЕМАТИКА:

1 Надмірне навантаження на фінансові органи, обмежена кількість їх персоналу через процеси реорганізації та оптимізації

2 Значні витрати держави на адміністрування майнових податків

3 Розпорошеність функцій адміністрування майнових податків між ДПС та ОМС

4 Низька наповнюваність баз даних, які є основою для нарахування майнових податків

5 Низька питома вага майнових податків у структурі дохідної частини бюджетів громад і висока залежність від трансфертів

ПРОПОНУЄМО

надання повноважень органам місцевого самоврядування із адміністрування майнових податків. ОМС — найбільш зацікавлена інституція у створенні самодостатньої системи місцевих фінансів

ГОЛОВНА МЕТА:

Створення належної фінансової бази громад та забезпечення умов для ефективного післявоєнного відновлення

*Плата за землю, податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, транспортний податок

Рисунок 2.10 - Проєкт реформи фінансової децентралізації в Україні

ПОГЛЯД ГРОМАД НА ПРОБЛЕМАТИКУ МАЙНОВИХ ПОДАТКІВ ТА РЕФОРМУ ФІСКАЛЬНОЇ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

ЗА ПІДСУМКАМИ ОПИТУВАННЯ ГРОМАД, ПРОВЕДЕНОГО АММУ У СІЧНІ – ЛЮТОМУ 2023

65,8% громад

готові взяти участь у розробці реформи фінансової децентралізації

42,7% громад

вже зараз готові взяти на себе функції адміністрування майнових податків

29,4% громад

які перебували у зоні активних бойових дій – зацікавлені у взятті функцій адміністрування майнових податків

СЕРЕД ТЕНДЕНЦІЙ:

- Найбільшу готовність взяти функції адміністрування майнових податків декларують селищні громади – 78,4% опитаних, готовність міських та сільських громад – 58,1% та 61,5% відповідно
- Чим вища питома вага надходжень від місцевих (майнових) податків у структурі дохідної частини бюджету громади, тим більша зацікавленість у взятті функцій адміністрування майнових податків
- Громади, які оцінюють власну взаємодію з ДПС України як неефективну — більше зацікавлені у взятті на себе функцій адміністрування місцевих (майнових) податків

Рисунок 2.11- Результати оцінювання готовності громад до реформи фінансової децентралізації

За результатами опитування 65,8% громад готові взяти участь у розробці реформи фінансової децентралізації, особливу активність проявили селищні громади (78,4%). 42,7% громад вже готові взяти на себе функції

адміністрування майнових податків і 29,4% громад, які перебували у зоні активних бойових дій зацікавлені у взятті функцій адміністрування майнових податків.

Слід також зауважити, що втрати бюджетів громад за чинної системи адміністрування майнових податків складають, за результатами проведеного дослідження [29], становлять 15 млрд грн. за рахунок низького рівня наповнюваності державних реєстрів та податкових баз даних, необхідності оновлення НГО землі, значного обсягу тінізації активів та встановлення державою пільг (рис. 2.12).



Рисунок 2.12 - Втрати бюджетів громад за чинної системи адміністрування майнових податків (результати дослідження)



Рисунок 2.13 - Результати дослідження міжнародного досвіду фінансової децентралізації (досвід Польщі)

З метою більш обґрунтованого дослідження проведено аналіз міжнародного досвіду, результати представлено на рис. 2.13, на якому відображено рух грошових коштів і міжвідомчі взаємодії у процесі сплати місцевих податків у Польщі. Також проаналізовано практику адміністрування місцевих податків на нерухоме майно у Латвії (рис. 2.14). Проведене дослідження дозволило сформулювати та обґрунтувати пропозиції щодо вдосконалення системи адміністрування майнових податків та збільшення наповнюваності бюджетів громад (рис. 2.15).



Рисунок 2.14 - Результати дослідження міжнародного досвіду фінансової децентралізації (досвід Латвії)

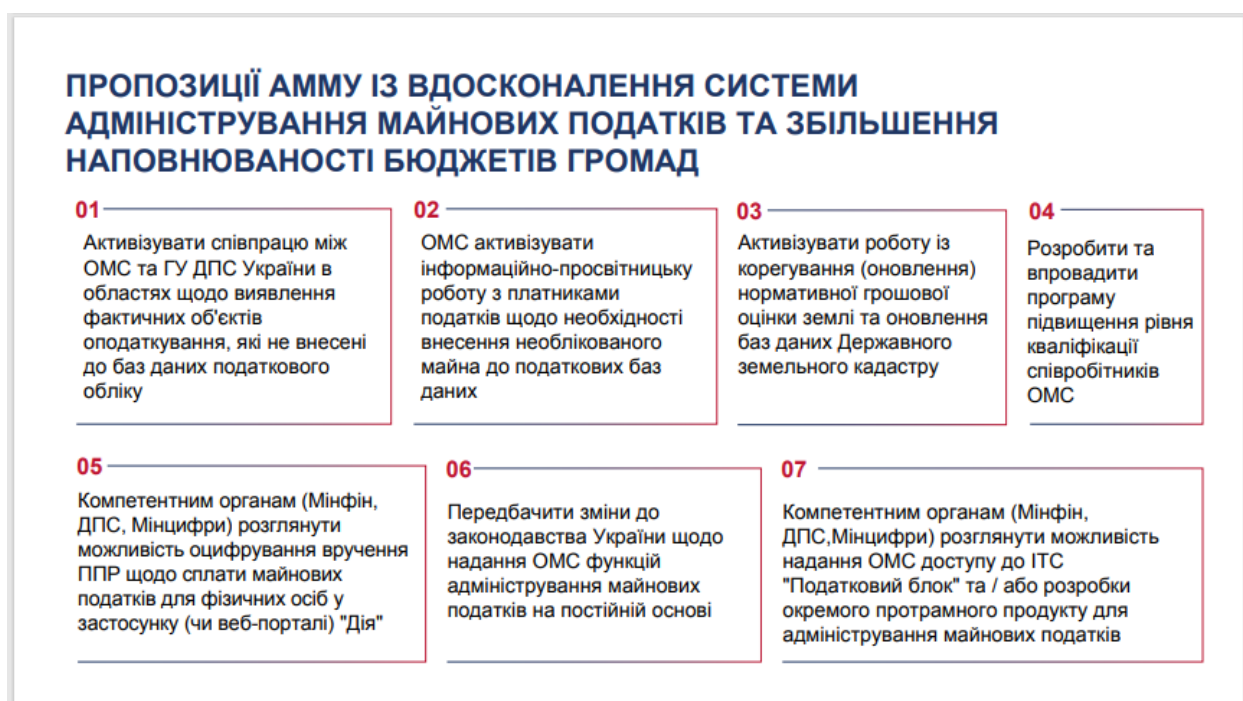


Рисунок 2.15 - Пропозиції щодо удосконалення системи адміністрування майнових податків у напрямку збільшення наповнюваності бюджетів громад

Візія нової моделі адміністрування майнових податків в Україні може бути представлена на рис. 2.16.



Рисунок 2.16 - Візія нової моделі адміністрування майнових податків в Україні

За результатами дослідження також підготовлено Концепцію законопроекту із впровадження нової системи адміністрування майнових податків (рис. 2.17) [29].

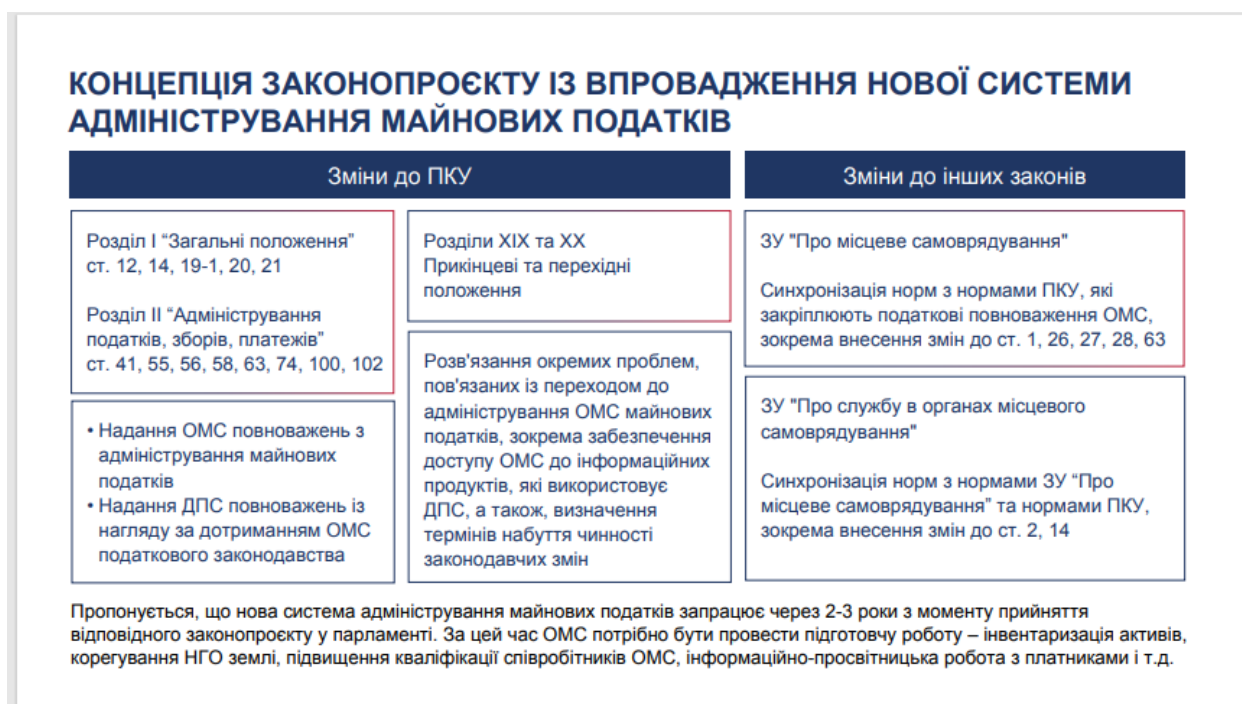


Рисунок 2.17 - Концепція законопроекту із впровадження нової системи адміністрування майнових податків

В результаті проведених досліджень також встановлено низку проблем з передачі адміністрування майнових податків органам місцевого самоврядування в Україні, до них віднесено такі:

- забезпечення органів місцевого самоврядування відповідним програмним продуктом для податкового адміністрування;
- механізми взаємодії ОМС з Державною казначейською службою;
- кадрове забезпечення органів місцевого самоврядування;
- обсяг повноважень ДПС України у новій моделі адміністрування майнових податків;
- стягнення ОМС податкового боргу без наявності всіх необхідних інструментів [29].

Таким чином, *Дорожня карта* реалізації реформи для побудови ефективної системи місцевого оподаткування має такі складові (етапи дій):

1) *дослідження проблеми* (аналіз системи адміністрування місцевих податків; дослідження міжнародних практик адміністрування місцевих податків; активна співпраця з громадами, законодавцем і ЦОВВ в створенні оновленої системи податкового адміністрування);

2) *нормотворча робота* (розробка законопроектів, аналіз законопроектів із залученням експертного середовища місцевих громад ЦОВВ);

3) *інформаційно-просвітницька компанія для підвищення обізнаності громад щодо можливостей фіскальної децентралізації* (громадські слухання; підтримка стейкхолдерів (громад, асоціацій місцевого самоврядування, Уряду) з метою імплементації реформи; висвітлення переваг запропонованих змін стейкхолдерам та широкій громадськості інструментами медіа та у соціальних мережах);

4) *адвокаційна компанія* (розробка конкретних пропозицій та кроків для парламенту, уряду та громад; реєстрація та винесення законопроектів на розгляд Верховної ради України).

Висновки до розділу 2

Соціально-економічний розвиток громади є об'єктом регуляторного впливу місцевої податкової політики, чий фіскальний і стимулюючий аспекти балансують залежно від поточного соціально-економічного стану та суспільних потреб, в результаті чого проявляється її регуляторна функція. Щодо процедурних питань реалізації регуляторних повноважень слід зазначити, що на законодавчому рівні не встановлено окремих особливостей реалізації регуляторних процедур. Отже, регуляторна діяльність здійснюється за правилами, що діяли до введення воєнного стану. У той же час, у питаннях, пов'язаних з розширенням регуляторних повноважень, у частині прийняття актів, якими встановлюються обмеження, визначені статтею 8 Закону України «Про правовий режим воєнного стану», слід враховувати, що такі рішення приймаються з урахуванням частини другої статті 3 Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності», яка визначає, що дія цього Закону не поширюється на здійснення регуляторної діяльності, пов'язаної з прийняттям актів, прийнятих з питань запровадження та здійснення заходів правового режиму воєнного стану.

Результати виконання бюджету ТГ невіддільно пов'язані з факторами впливу, зумовленими введенням воєнного стану. Зокрема: наявність бойових дій на території ТГ, перебування територій ТГ у тимчасовій окупації. Втрати надходжень таких ТГ достатньо значні, а їх покриття надалі прямо залежить від стимулювання роботи бізнесу на цих територіях, що, безумовно, можливо лише за наявності безпекових умов. Щодо ТГ, які перебувають у тимчасовій окупації РФ, то попри те, що військові адміністрації здійснюють повноваження й забезпечують функціонування установ, що релокувалися на підконтрольні території України, говорити про наповнення бюджетів цих ТГ наразі неможливо.

Дорожня карта реалізації реформи для побудови ефективної системи місцевого оподаткування має такі складові (етапи дій):

- 1) *дослідження проблеми* (аналіз системи адміністрування місцевих податків; дослідження міжнародних практик адміністрування місцевих податків; активна співпраця з громадами, законодавцем і ЦОВВ в створенні оновленої системи податкового адміністрування);
- 2) *нормотворча робота* (розробка законопроектів, аналіз законопроектів із залученням експертного середовища місцевих громад ЦОВВ);
- 3) *інформаційно-просвітницька компанія для підвищення обізнаності громад щодо можливостей фіскальної децентралізації* (громадські слухання; підтримка стейкхолдерів (громад, асоціацій місцевого самоврядування, Уряду) з метою імплементації реформи; висвітлення переваг запропонованих змін стейкхолдерам та широкій громадськості інструментами медіа та у соціальних мережах);
- 4) *адвокаційна компанія* (розробка конкретних пропозицій та кроків для парламенту, уряду та громад; реєстрація та винесення законопроектів на розгляд Верховної ради України).

РОЗДІЛ 3

УДОСКОНАЛЕННЯ УПРАВЛІННЯ МІСЦЕВИМИ ПОДАТКАМИ ТА ЗБОРАМИ В КОНТЕКСТІ ЕКОНОМІЧНОГО РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

3.1. Вдосконалення механізму адміністрування місцевих податків як передумова зміцнення фінансової основи бюджетів територіальних громад: адвокаційна кампанія

У другому розділі нашого дослідження сформульовано етапи (дорожня карта) реалізації реформи для побудови ефективної системи місцевого оподаткування, яка, поряд з іншими, включає етап адвокаційної кампанії (див. п.2.3 розділ 2). Не дивлячись на війну, Всеукраїнська Асоціація ОТГ у сферах відстоювання інтересів місцевого самоврядування на державному рівні, напрацювала конструктивні пропозиції щодо внесення змін до національного законодавства, їх просування на всіх переговорних майданчиках. Так, актуальними питаннями удосконалення конструктивної взаємодії між органами місцевого самоврядування та органами законодавчої та виконавчої влади є питання вдосконалення цілого ряду законодавчих положень стосовно зокрема податку на доходи фізичних осіб, місцевих податків, місцевих запозичень, інших важливих податкових та бюджетних питань. Не дивлячись на те, що ПДФО не відноситься до місцевих податків та зборів, ми розглядаємо його як статтю доходів місцевого бюджету, яка сьогодні перебуває у центрі загальнодержавних дискусій (рис. 3.1).

Так, механізм адміністрування податку на доходи фізичних осіб необхідно удосконалити шляхом внесення змін до ПКУ в частині сплати ПДФО відокремленими підрозділами (І етап) і в частині сплати ПДФО за місцем проживання платника податку (ІІ етап) (рис. 3.2), а також внесення

змін до БКУ в частині зарахування на постійній основі надходжень від ПДФО до бюджетів територіальних громад на рівні 64%.



Рисунок 3.1 - Стратегічні ініціативи удосконалення законодавчих положень стосовно місцевих податків та зборів

Контекст Стратегії адвокації [30] полягає у наступному – реформа децентралізації має великий потенціал для стимулювання розвитку регіонів і, через цей розвиток, країни у цілому; разом з тим, вона містить певні виклики, пов'язані як із перебігом її впровадження, так і з впливом на різноманітні сфери суспільно-політичного та соціально-економічного життя; на даний час постало питання комплексного й всебічного дослідження перебігу реформи децентралізації.

Другий етап реформи децентралізації спиратиметься на стрімкі кардинальні зміни нормативно-правового поля щодо взаємопов'язаних трансформацій адміністративно-територіального устрою, місцевого самоврядування та державного управління. Він включатиме внесення змін до Конституції щодо посилення спроможності органів самоврядування

районного та обласного рівня та кристалізацію повноважень виконавчих органів державної влади на субрегіональному та регіональному рівнях.

Необхідно оперативно представляти нове змістовне наповнення актуального порядку денного реформи максимально широкому колу зацікавлених сторін, насамперед обласним та районним державним адміністраціям, органам самоврядування місцевого, районного та обласного рівнів, а також Народним депутатам України.

Гнучке та стрімке реагування держави на виклики, що постають перед реформою на новому етапі, а також об'єднання зусиль із громадськістю для оперативного вирішення актуальних проблем (що неминуче виникають у процесі імплементації будь-якої публічної політики, навіть у провідних демократіях світу) дозволять знизити ризик уповільнення впровадження нового етапу реформи.

Оптимізація інструментів впровадження реформи дозволить досягти мети розширення спроможності місцевого самоврядування та держави забезпечувати достойну якість життя громадян, зміцнення державності та підвищення громадської участі у вирішенні суспільних справ у законний спосіб. Реалії сучасного життя, зокрема – новітні економічні процеси, змушують змінити підходи до розуміння спроможності територіальних громад, яка насамперед має полягати у здатності оптимальним чином задіяти мотивацію до фокусування на ендогенних активах та повнішого продуктивного залучення локального потенціалу громад. Це, у свою чергу, потребує відповідного інституційного інструментарію, який забезпечує безпосередній взаємозв'язок між розвитком територіальної спільноти як цілого та суб'єктів, які функціонують на цій території й базується на утвердженні належної територіальної ідентичності членів громади.

Бізнес та економічно активна частина територіальної спільноти загалом мають стати пріоритетними цільовими групами реформи децентралізації, а громади – оволодіти засобами розширення власної спроможності до створення умов, сприятливих для розвитку. Подальша децентралізація

управлінських повноважень у різних секторах очікувано передбачатиме підвищення ефективності реалізації відповідних публічних політик шляхом посилення спроможності органів місцевого самоврядування брати на себе відповідальність за надання послуг та інвестування у місцевий розвиток. У такому контексті ключовим викликом на шляху подальшого провадження секторальної децентралізації у пріоритетних сферах стає спроможність органів місцевого самоврядування належним чином здійснювати делеговані та власні повноваження. З огляду на наявний прогрес секторальних реформ на поточному етапі децентралізації влади, першочерговими у цьому контексті слід вважати соціальну, культурну та енергетичну сфери.

Ми наполягаємо на тому, що Органами місцевого самоврядування в Україні має достатньо власних ресурсів для здійснення широкого кола повноважень та надання якісних державних послуг за активного залучення громадян до управління.

Етапи дослідження в рамках Стратегії адвокації спрямовані, зокрема, на удосконалення механізму адміністрування місцевих податків та зборів (рис. 3.3 – 3.4).

01 податок на доходи фізичних осіб
позиція *Всеукраїнської Асоціації ОТГ*:

I етап
внесення змін до Податкового кодексу України в частині сплати ПДФО відокремленими підрозділами
альтернативний законопроект, який містить ряд ключових пропозицій Асоціації ОТГ "Про внесення змін до деяких законів України щодо порядку зарахування податку на доходи фізичних осіб" (реєстр. № 8122 від 11.10.2022);

II етап
внесення змін до Податкового кодексу України в частині сплати ПДФО за місцем проживання платника податку
довідково: згідно опитувань Асоціації ОТГ довоєнного періоду лише 30% членів асоціації займали позицію сплати ПДФО за місцем проживання платника податку, згідно опитування 2023 року такий відсоток становить 54,5%

Рисунок 3.2 - Удосконалення механізму адміністрування ПДФО


Дану пропозицію направлено до Міністерства фінансів України в рамках пропозицій щодо проєкту Державного бюджету України на 2024 рік в частині показників місцевих бюджетів та міжбюджетних трансфертів.

Відносно плати за землю та податку на нерухоме майно пропонується внести зміни до ПКУ щодо дії окремих норм на період дії воєнного стану (рис. 3.3). Стосовно єдиного податку пропонується внести відповідні зміни до ПКУ щодо дії окремих норм на період дії воєнного стану. У якості аргументації учасники дослідження використали таке:

- переконлива аргументація необхідності здійснення концептуальних змін у сфері адміністрування майнових податків;
- оцінка рівня можливого економічного ефекту за умови здійснення адміністрування майнових податків більш вмотивованою та інформованою інституцією, а саме органами місцевого самоврядування;
- презентація міжнародного досвіду Польщі та Латвії у сфері здійснення адміністрування місцевих податків;
- візія нової системи адміністрування майнових податків в Україні та загалом концепція законопроекту із впровадження такої системи;
- ключові проблеми передачі адміністрування майнових податків органам місцевого самоврядування в Україні.



02 **місцеві податки: плата за землю, податок на нерухоме майно**
позиція Всеукраїнської Асоціації ОТГ:

 **внесення змін до Податкового кодексу України щодо дії окремих норм на період дії воєнного стану (стосовно плати за землю та податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки)**

напрацьовано позицію Асоціації ОТГ, **представлено** Комітетам Верховної Ради України з питань фінансів, податкової та митної політики, з питань бюджету, з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування, Міністерству фінансів України;

прийнято Закон України "Про внесення змін до Податкового кодексу України та інших законодавчих актів України щодо звільнення від сплати екологічного податку, плати за землю та податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, за знищене чи пошкоджене нерухоме майно" (реєстр. № 3050-ІХ від 11 квітня 2023 року), **ряд ключових пропозицій Асоціації ОТГ враховано**

Рисунок 3.3 - Удосконалення механізму адміністрування плати за землю та податку на нерухоме майно

Механізм фіскальної децентралізації розглядається як інструмент розвитку громад. Органи місцевого самоврядування мають бути долучені до процесу адміністрування майнових податків і мають отримати додаткові повноваження у цій сфері: найбільш оптимальною на даному етапі видається модель кооперативного (спільного) адміністрування місцевих податків органами місцевого самоврядування та контролюючими органами, при цьому передача окремих повноважень ОМС в частині адміністрування має відбуватися за згоди (згідно рішення) місцевої ради.



03 місцеві податки: єдиний податок
позиція Всеукраїнської Асоціації ОТГ:

 внесення змін до Податкового кодексу України щодо дії окремих норм на період дії воєнного стану (стосовно єдиного податку)

напрацьовано позицію Асоціації ОТГ, **представлено** профільним Комітетам Верховної Ради України

альтернативний законопроект, який містить ряд ключових пропозицій Асоціації ОТГ "Про внесення змін до Податкового кодексу України та інших законів України щодо особливостей оподаткування у період дії воєнного стану" (реєстр. №8401 від 31.01.2023) **в контексті положень стосовно єдиного податку**

Рисунок 3.4 - Удосконалення механізму адміністрування єдиного податку

Зрозуміло, що всі зміни повинні бути враховані при планування Державного бюджету на 2024 рік [31]. У проєкті бюджету на 2024 рік закладені доходи в розмірі 1,7 трлн грн, що на чверть більше, ніж у кошторисі на 2023 рік. Таке зростання пояснюється спрямуванням військового ПДФО з місцевих бюджетів до державного бюджету, а також оптимістичним макроекономічним прогнозом, наприклад, щодо номінального ВВП – 7,8 трлн грн. У Міністерстві фінансів порахували, що Державна податкова служба (ДПС) зможе зібрати 940,2 млрд грн, а Державна митна служба – 597,6 млрд грн. Це притому, що структура податкових надходжень буде майже такою, як у 2023 році.

Ключовими (понад 54%) стануть непрямі податки: 43,1% – ПДВ, 11,2% – акциз. Серед прямих податків найбільший внесок зробить ПДФО, який разом з військовим збором забезпечить 17,9% надходжень. Ще 9,9% – податок на прибуток підприємств [31].

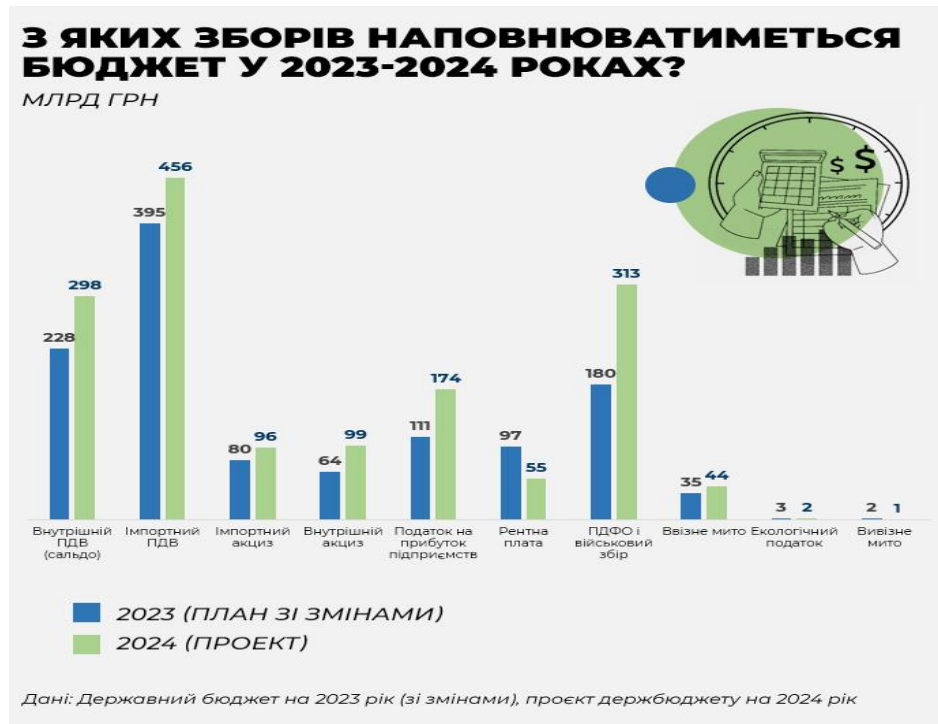


Рисунок 3.5 - Порівняння показників наповнення Державного бюджету України у 2023 – 2024 рр. (прогнозні та планові показники)

9 листопада 2023 року опубліковано, що Верховна Рада України прийняла держбюджет на 2024 рік [32], тобто пріоритети Державного бюджету зрозумілі і можна продовжувати роботу над удосконаленням механізму фінансової децентралізації в Україні [33 – 42].

Таким чином, органи місцевого самоврядування мають бути долучені до процесу адміністрування майнових податків і мають отримати додаткові повноваження у цій сфері: найбільш оптимальною на даному етапі видається модель кооперативного (спільного) адміністрування місцевих податків органами місцевого самоврядування та контролюючими органами, при цьому передача окремих повноважень ОМС в частині адміністрування має відбуватися за згоди (згідно рішення) місцевої ради. Запорука успіху органів місцевого самоврядування – формування відомостей про об’єкти оподаткування в межах своїх громад за результатами всеосяжної інвентаризації, яка має бути здійснена в рамках виконання Указу Президента України від 29 квітня 2021 року № 180/2021 «Про рішення Ради національної

безпеки і оборони України від 15 квітня 2021 року «Про заходи державної регіональної політики на підтримку децентралізації влади». Зараз наша мета – доносити голос громад усюди, де він має бути почутим. Успішні українські громади – це запорука розвитку держави. Як зараз, так і після Перемоги. Розширення повноважень інституту місцевого самоврядування – це нові можливості для громад, які постраждали від війни. Це покращення добробуту мешканців сіл та малих міст завдяки реалізації нових освітніх, соціальних, медичних, культурних та інфраструктурних проєктів.

3.2. Здійснення місцевих запозичень як інструментарій розвитку фінансової децентралізації: законодавчий аспект

На сучасному етапі розвитку економіки України з особливою актуальністю постає проблема низького рівня капітальних видатків місцевих бюджетів. Хоча реформа адміністративної децентралізації позитивно вплинула на зміцнення фінансової бази місцевих бюджетів, існує потреба розширення обсягів інвестиційних ресурсів. Саме місцеві запозичення можуть стати джерелом додаткових фінансових ресурсів місцевих бюджетів. Однак питання нарощення місцевих запозичень слід розглядати не лише в контексті ефективного їх використання, а й зростання місцевого боргу [43]. 8 листопада 2023 року Верховна Рада України прийняла Закон України №3428 «Про внесення змін до розділу VI Бюджетного кодексу України щодо забезпечення підтримки обороноздатності держави та розвитку оборонно-промислового комплексу України», 19 листопада зазначений Закон набув чинності [44, 45].

Відносини, що виникають у процесі складання, розгляду, затвердження, виконання бюджетів, звітування про їх виконання та контролю за дотриманням бюджетного законодавства, а також питання відповідальності за порушення бюджетного законодавства, регулюються Бюджетним кодексом

України (далі Кодекс) та нормативно-правовими актами, прийнятими на його виконання.

Питання здійснення місцевих запозичень регулюється Бюджетним Кодексом [46] і Порядком здійснення місцевих запозичень, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 16 лютого 2011 року № 110 (далі – Порядок №110) [47].

Відповідно до прийнятих 08.11.2023 року змін, обласні, міські, селищні та сільські ради отримали право здійснювати місцеві внутрішні запозичення (за винятком випадків, передбачених статтею 73 Кодексу) та місцеві зовнішні запозичення. Право на здійснення місцевих запозичень у межах, визначених рішенням про місцевий бюджет, з урахуванням статті 74 Кодексу, належить обласній раді, міській, селищній, сільській територіальній громаді в особі керівника місцевого фінансового органу за дорученням обласної, міської, селищної, сільської ради (ч.3 ст.16 Кодексу). Місцеві запозичення та надходження від надання місцевих гарантій є джерелами формування спеціального фонду у частині фінансування.

Відповідно до пункту 6 Порядку №110, обсяг та умови здійснення запозичення (реструктуризації боргових зобов'язань) погоджуються Мінфіном. Для отримання погодження, місцева рада надсилає Мінфіну повідомлення у паперовій або електронній формі з використанням кваліфікованого електронного підпису відповідно до Законів України «Про електронні документи та електронний документообіг» і «Про електронні довірчі послуги», до якого додає такі належним чином оформлені документи:

1) завірені в установленому порядку копії:

– рішення про місцевий бюджет на відповідний рік з урахуванням всіх прийнятих на дату надсилання повідомлення змін (зокрема, яким передбачено внесення змін щодо місцевих запозичень);

– форм фінансової та бюджетної звітності про виконання місцевого бюджету за рік, що передує року, в якому приймається рішення про здійснення запозичення (реструктуризацію боргових зобов'язань);

– прогнозу місцевого бюджету;

2) *проект рішення про запозичення (реструктуризацію боргових зобов'язань), який в обов'язковому порядку має містити відомості про:*

- мету запозичення;
- форму здійснення запозичення;
- істотні умови запозичення (вид, розмір, валюта, строк, відсотки за користування запозиченням та строки їх сплати, розмір основної суми боргу);
- інформацію про майнове або інше забезпечення виконання зобов'язань за запозиченням (для забезпечення виконання своїх зобов'язань за місцевим запозиченням позичальник у межах своїх повноважень використовує майно, майнові права відповідної територіальної громади);

3) розрахунки і обґрунтування здійснення запозичення з урахуванням вимог частини третьої статті 18 та статті 74 Бюджетного кодексу України (за формою, затвердженою Мінфіном) [46];

4) інформацію про поточний стан виконання зобов'язань з погашення місцевого боргу, про стан розрахунків за місцевим боргом за п'ять років, що передують року, в якому приймається зазначене рішення, а також про зобов'язання, виконання яких забезпечено гарантією місцевої ради, та стан розрахунків за ними (за формою, затвердженою Мінфіном);

5) розрахунок середньорічного обсягу доходів загального фонду місцевого бюджету, які надійшли за три попередніх бюджетних періоди, що передують прийняттю рішення місцевої ради про здійснення місцевого запозичення, без урахування доходів, визначених пунктами 1 і 11 частини першої статті 64, пунктом 1 частини першої статті 66 Бюджетного кодексу України, та міжбюджетних трансфертів (за формою, затвердженою Мінфіном) [46];

6) за умови здійснення запозичення шляхом емісії облігацій внутрішніх місцевих позик – проект рішення про емісію облігацій та проспект емісії облігацій (в разі його оформлення), відомості про рейтингову оцінку

облігацій, яка визначається уповноваженими НКЦПФР рейтинговими агентствами або визнаними нею міжнародними рейтинговими агентствами;

7) у разі здійснення запозичення шляхом отримання позики - засвідчену копію листа-пропозиції фінансової установи, яка надає позику.

Зміна істотних умов (виду, розміру, валюти, строків, відсотків за користування запозиченням та строків їх сплати, розміру основної суми боргу) місцевого запозичення підлягає погодженню у порядку, визначеному для погодження обсягу та умов місцевого запозичення. Інші умови кредитного договору не є істотними. У разі здійснення кількох запозичень за кожним запозиченням подається окреме письмове повідомлення із додаванням усіх зазначених документів. За наявності підстав для вмотивованої відмови Мінфіну місцева рада протягом 15 календарних днів усуває недоліки відповідно до зауважень Міністерства фінансів та коригує у разі потреби обсяг зобов'язань за запозиченнями, які виражені в іноземній валюті. Міністерство фінансів розглядає відповідні документи протягом місяця з дати їх отримання.

Місцеві запозичення здійснюються, зокрема, з метою фінансування бюджету розвитку бюджетів міських, селищних, сільських територіальних громад та використовуються для створення, приросту чи оновлення стратегічних об'єктів довготривалого користування або об'єктів, що забезпечують виконання завдань міських, селищних, сільських рад, спрямованих на задоволення інтересів населення територіальних громад. Бюджет розвитку місцевих бюджетів є складовою частиною спеціального фонду місцевих бюджетів.

Капітальні видатки бюджету розвитку спрямовуються на: соціально-економічний розвиток регіонів; виконання інвестиційний проект; будівництво, капітальний ремонт та реконструкцію об'єктів соціально-культурної сфери і житлово-комунального господарства; будівництво газопроводів і газифікацію населених пунктів; будівництво і придбання житла окремим категоріям громадян відповідно до законодавства; збереження

та розвиток історико-культурних місць України та заповідників; будівництво та розвиток мережі метрополітенів; придбання вагонів для комунального електротранспорту; розвиток дорожнього господарства; придбання шкільних автобусів та автомобілів швидкої медичної допомоги; оновлення матеріально-технічної бази комунальних закладів охорони здоров'я, комп'ютеризацію та інформатизацію закладів загальної середньої освіти і комунальних закладів охорони здоров'я; природоохоронні заходи; інші заходи, пов'язані з розширеним відтворенням.

Переваги та недоліки форм місцевих запозичень важливо аналізувати під час прийняття рішення про місцеві запозичення з урахуванням стану місцевого бюджету, загального економічного розвитку держави, інвестиційно-кредитної політики, можливостей залучення коштів міжнародних фондів тощо (табл. 3.1).

Таблиця 3.1 - Переваги та недоліки різних місцевих запозичень

	Переваги	Недоліки
облігаційна позика	<ul style="list-style-type: none"> • нижча вартість запозичень порівняно з кредитними договорами; • встановлення умов запозичень органами місцевого самоврядування самостійно; • сприяння міжрегіональному руху капіталу: за допомогою емісії капітал з багатших регіонів може бути залучений для вирішення завдань розвитку слабших регіонів; • залучення вільних коштів населення для інвестиційного розвитку територій. 	<ul style="list-style-type: none"> • складна (бюрократична) процедура випуску облігацій внутрішніх місцевих позик. Дії з випуску облігацій місцевих позик охоплюють 25 етапів. • відсутність в штаті муніципалітетів достатньої кількості фахових працівників, які можуть підготувати необхідну інформацію – документи для одержання дозволу, обґрунтування проспекту емісії, звітування про результати розміщення облігацій тощо; • складність отримання кредитних рейтингів, що є трудомістким та фінансово обтяжливим процесом для місцевих бюджетів; • недовіра юридичних та фізичних осіб до надійності місцевих облігацій; • проведення емісії облігацій з метою рефінансування заборгованості за попередніми випусками; • низький рівень досвіду в сфері емісії місцевих облігацій
укладання кредитних договорів	<ul style="list-style-type: none"> • прогнозованість – банківські кредити можна брати і погашати згідно з графіком, на відміну від облігаційних позик; • проста процедура отримання кредиту порівняно з емісією облігацій; • швидке отримання коштів; • можливість отримання зовнішніх запозичень не лише для міст обласного значення, а й для міських рад різних рівнів. 	<ul style="list-style-type: none"> • високі ставки за банківськими кредитами, що зумовлені високою вартістю кредитного капіталу у вітчизняній банківській систем; зокрема ставки за кредитами, залученими у банківських установах України, становлять 17,4–17,6%.
надання гарантій	<ul style="list-style-type: none"> • підтримка розвитку комунальних підприємств, можливість їх технічного переоснащення; • низька плата позичальника за отримання місцевої гарантії. 	<ul style="list-style-type: none"> • формування муніципального боргу у разі неплатоспроможності позичальника; • фінансова підтримка за рахунок коштів місцевого бюджету, що створює або загрожує створенням економічної конкуренції, створюючи переваги для виробництва окремих видів товарів чи провадження окремих видів господарської діяльності.

Питання надання місцевих гарантій регулюється Кодексом і Порядком надання місцевих гарантій, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 14.05.2012 р. № 541 (далі – Порядок №541) [48].

Згідно з пунктом 15-1 статті Кодексу, гарантійне зобов'язання – зобов'язання гаранта повністю або частково виконати боргові зобов'язання суб'єкта господарювання – резидента України перед кредитором у разі невиконання таким суб'єктом його зобов'язань за кредитом (позикою), залученим під державну чи місцеву гарантію.

Умови надання державних та місцевих гарантій визначені статтею 17 Кодексу [46].

Державні (місцеві) гарантії надаються на умовах платності, строковості, а також забезпечення виконання зобов'язань у спосіб, передбачений законом.

Державні (місцеві) гарантії не надаються для забезпечення боргових зобов'язань суб'єктів господарювання, якщо безпосереднім джерелом повернення кредитів (позик) передбачаються кошти державного (місцевого) бюджету (крім боргових зобов'язань, що виникають внаслідок залучення кредитів (позик) від іноземних держав, іноземних фінансових установ і міжнародних фінансових організацій для реалізації інвестиційних проектів, включаючи рекредитування. Забороняється надання державних (місцевих) гарантій суб'єкту господарювання, який має прострочену заборгованість перед державою (обласною радою чи територіальною громадою) за кредитом (позикою), залученим державою (обласною радою чи територіальною громадою) або під державну (місцеву) гарантію, за кредитом з бюджету (включаючи плату за користування такими кредитами (позиками) та пеню), іншу заборгованість з погашення раніше отриманого кредиту (позики) у фінансовій установі або податковий борг перед державним (місцевим) бюджетом.

Таким чином, важливу роль у розвитку ринку місцевих запозичень відіграє ступінь державного контролю за борговою політикою органів місцевого самоврядування.

Світовий досвід показує, що залежно від сили впливу держави на процеси місцевих запозичень існує кілька типів контролю:

- ринковий із низьким впливом держави, коли органи місцевого самоврядування самостійно ухвалюють рішення щодо обсягів здійснення місцевих запозичень, їх форм і напрямів використання;
- діалог-орієнтоване співробітництво, що зводиться до координації контролю за здійсненням і використанням місцевих запозичень між національним та місцевим рівнями державного управління;
- регуляторний, що передбачає законодавче обмеження обсягів місцевих боргів;
- адміністративний з правом центрального уряду країни на безпосереднє управління місцевим боргом [51, 52].

Особливості регулювання місцевих запозичень в Україні зводяться до наступного:

– держава не бере на себе відповідальність за зобов'язаннями органів місцевого самоврядування, однак забезпечує загальну фінансову стабільність регуляторними діями;

– хоча поступово перелік суб'єктів, що можуть здійснювати місцеві запозичення, розширюється, однак питання здійснення випуску облігацій місцевих позик територіальними громадами залишаються недостатньо врегульованими на законодавчому рівні;

– зовнішні запозичення є більш обмеженими для різних адміністративно-територіальних одиниць, зокрема право на зовнішні запозичення мають лише Верховна Рада Автономної Республіки Крим, Київська, Севастопольська міські ради та міські ради міст обласного значення;

– існує заборона здійснення місцевих запозичень для покриття поточних видатків бюджету. А отже, вітчизняний ринок місцевих запозичень

дотримується поширеного у світовій практиці принципу так званого “золотого правила” про те, що використовувати запозичення можна лише на капітальні видатки.

Державний нагляд місцевих запозичень спрямований на зниження ризиків та забезпечення оптимальності структури боргових зобов'язань місцевих бюджетів, адже зловживання запозиченнями та їх нераціональне використання може загрожувати місцевим бюджетам надмірним тягарем. Тому принциповими є два запитання: наскільки великим є місцевий борг щодо доходів місцевих бюджетів і наскільки обтяжливим для бюджету є його обслуговування [44].

В останні дні вересня 2023 р. Міністерство фінансів України оприлюднило інформацію щодо обсягу державного та гарантованого державою боргу на 31 серпня 2023 р. Відзначено, що державний та гарантований державою борг України становив 4 897,56 млрд грн або 133,93 млрд дол. США, у тому числі: державний та гарантований державою зовнішній борг – 3 353,48 млрд грн (68,47 % від загальної суми державного та гарантованого державою боргу), або 91,70 млрд дол. США; державний та гарантований державою внутрішній борг – 1 544,08 млрд грн (31,53 %), або 42,22 млрд дол. США [53].

Протягом серпня 2023 р. сума державного та гарантованого державою боргу України збільшилась у гривневому еквіваленті на 36,96 млрд грн, а в доларовому еквіваленті – на 1,01 млрд дол. США. Водночас позитивним трендом є те, що з початку року: вартість державного та гарантованого державою боргу скоротилася на 0,71 відсоткового пункту – до 6,97 %; середній термін до погашення державного та гарантованого боргу України збільшився на майже 11 місяців – до 9,35 року.

У розрізі кредиторів України левову частку державного та гарантованого боргу становлять позики, одержані від міжнародних фінансових організацій (МФО) та урядів іноземних держав (45,23 %), далі йдуть запозичення на внутрішньому ринку через продаж державних цінних

паперів (30,21 %), заборгованість за випущеними цінними паперами на зовнішньому ринку (18,1 %) та інші кредитори (6,46 %) [53].

Таким чином, місцеві запозичення є відносинами з приводу залучення додаткових фінансових ресурсів органами місцевого самоврядування в інвестиційних цілях на умовах повернення, платності та строковості, внаслідок яких виникають зобов'язання органів місцевого самоврядування перед кредиторами. Порівняльний аналіз різних форм місцевих запозичень дав змогу з'ясувати їх переваги та недоліки: складна (бюрократична) процедура випуску облігацій місцевих позик сповільнює процес облігаційних позик та сприяє укладанню кредитних договорів, незважаючи на високі ставки банківських кредитів. Фінансова підтримка (гарантії) за рахунок коштів місцевого бюджету сприяє розвитку комунальних підприємств, їх технічному переоснащенню, проте водночас спотворює або загрожує спотворенням економічної конкуренції, створюючи переваги для виробництва окремих видів господарської діяльності. Україна належить до країн з регуляторним впливом держави на муніципальні запозичення та борги, а отже, розвиток ринку муніципальних запозичень напряму залежить від законодавчої, регуляторної та інституційної бази. Вплив держави на ринок муніципальних запозичень здійснюється у двох напрямках: регулювання місцевих запозичень та регулювання місцевого боргу. Система місцевих запозичень в Україні має чимало слабких місць, проте врегулювання законодавчої бази, врахування світового досвіду може вивести їх на новий рівень розвитку.

3.3. Ключові виклики складання місцевих бюджетів на 2024 рік: планування та прогнозування до 2026 р.

Особливо важливими в умовах воєнного стану під час планування місцевих бюджетів є принципи:

- цільового використання бюджетних коштів відповідно до визначених першочергових потреб громади;
- ефективності та результативності, що дасть можливість раціонального витрачання коштів для забезпечення життєдіяльності громад;
- публічності та прозорості. Відкритість цілей витрачання бюджетних коштів дає можливість сформувати довіру і позитивні очікування в суспільстві.

Слід зауважити на необхідності неухильного дотримання законодавства, зокрема статті 7 БКУ [46], щодо принципів бюджетної системи, де першим визначено принцип єдності бюджетної системи України. Нагальним питанням бюджетного планування є недопущення розпорядниками коштів усіх рівнів формального підходу під час складання бюджетного запиту.

Головним розпорядникам коштів державного та місцевих бюджетів необхідно врахувати гендерні аспекти під час розрахунку показників і формування характеристик бюджетних програм (наказ Міністерства фінансів від 02.01.2019 № 1). Особливого значення гендерно орієнтований підхід набуває сьогодні, коли в умовах війни становище жінок і чоловіків та/або їх груп за ознаками віку, проживання, професійної підготовки тощо різко погіршилось. Його відповідальне застосування забезпечує максимально раціональний розподіл фінансового ресурсу.

Гендерний аналіз дозволяє виявити реальні проблеми (розриви, прояви дискримінації) та врахувати їх під час планування бюджетних показників щодо обсягу та якості публічних послуг, як з погляду надавачів, так і отримувачів цих послуг. Нагадуємо, що відповідно до частини сьомої статті 22 БКУ розпорядники бюджетних коштів, в оперативному управлінні або господарському віданні яких знаходяться об'єкти, щодо яких здійснюється закупівля енергосервісу, мають право брати довгострокові зобов'язання за енергосервісом на підставі істотних умов договору енергосервісу, затверджених центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну

політику у сфері ефективного використання паливно-енергетичних ресурсів, енергозбереження, відновлюваних джерел енергії та альтернативних видів палива (щодо об'єктів державної власності), Верховною Радою Автономної Республіки Крим, відповідною місцевою радою (щодо об'єктів комунальної власності) [54].

У зв'язку із зазначеним розпорядники бюджетних коштів, в оперативному управлінні або господарському віданні яких знаходяться об'єкти, щодо яких здійснюється закупівля енергосервісу, надають інформацію про фактично укладені договори та інформацію про проекти договорів, які планується укласти у 2024–2026 роках. Міністерство фінансів звертає особливу увагу на те, що головні розпорядники коштів державного бюджету під час подання бюджетних запитів на 2024–2026 роки обов'язково повинні надати інформацію щодо обсягів міжбюджетних трансфертів (субвенцій/дотацій), які надаватимуться з державного бюджету місцевим бюджетам і враховані в орієнтованих граничних показниках, та розподіл обсягів міжбюджетних трансфертів (субвенцій/дотацій) між місцевими бюджетами на 2024–2026 роки. Результати планування та прогнозування надходжень до місцевих бюджетів наведені на рис. 3.6 – 3.7.

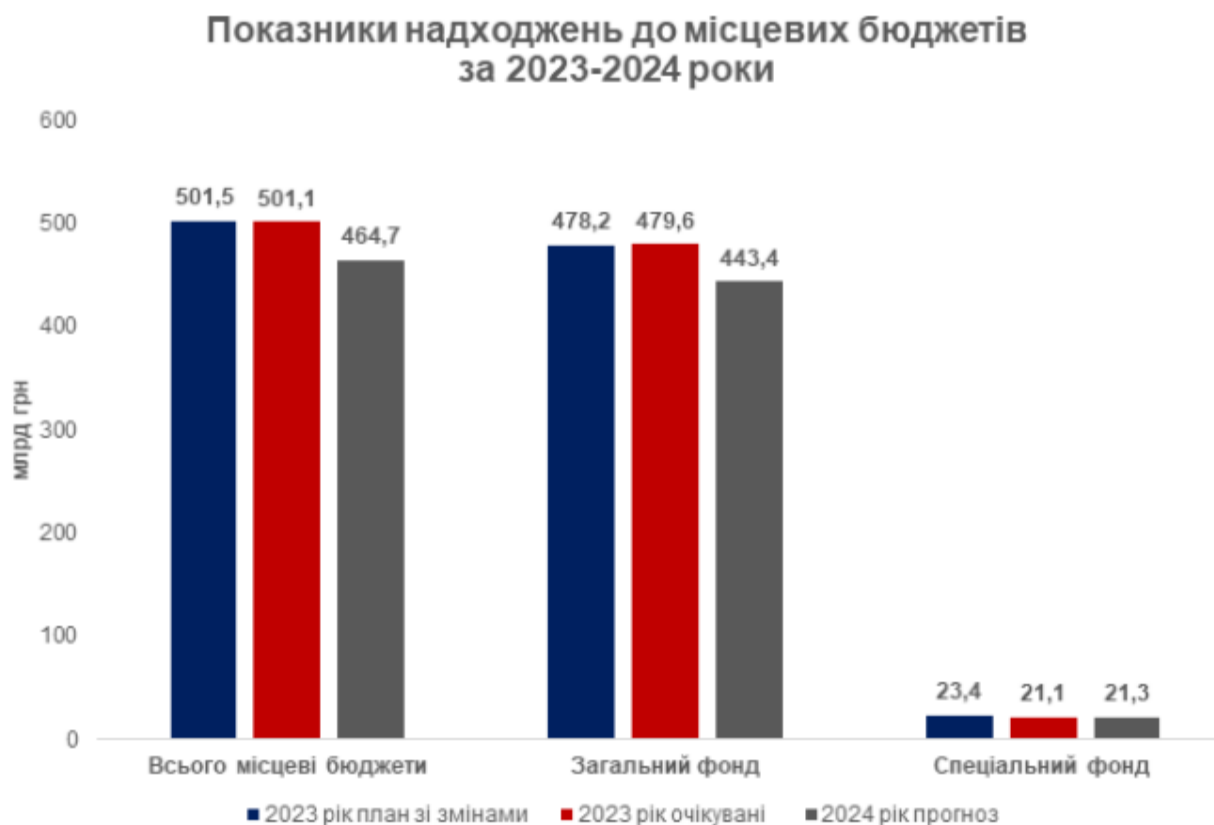


Рисунок 3.6 - Показники надходжень до місцевих бюджетів за 2023 – 2024 рр.
(планові та очікувані)

Таким чином, ключові виклики складання проєктів місцевих бюджетів територіальних громад на 2024 рік, полягають у такому:

- висока ймовірність похибки при розрахунку макроекономічних прогнозних показників;
- втрата прийнятної динаміки місцевого економічного розвитку;
- втрати або зменшення (дестабілізація) джерел надходжень до бюджетів у частині податків і зборів, як наслідок – дефіцит фінансового ресурсу для повного забезпечення реалізації функцій місцевого самоврядування;
- неузгодженість (негармонізований стан) стратегічних, програмних та бюджетних документів на національному, регіональному та місцевому рівнях;
- системні ризики бюджетного процесу в умовах прогнозованої невизначеності.

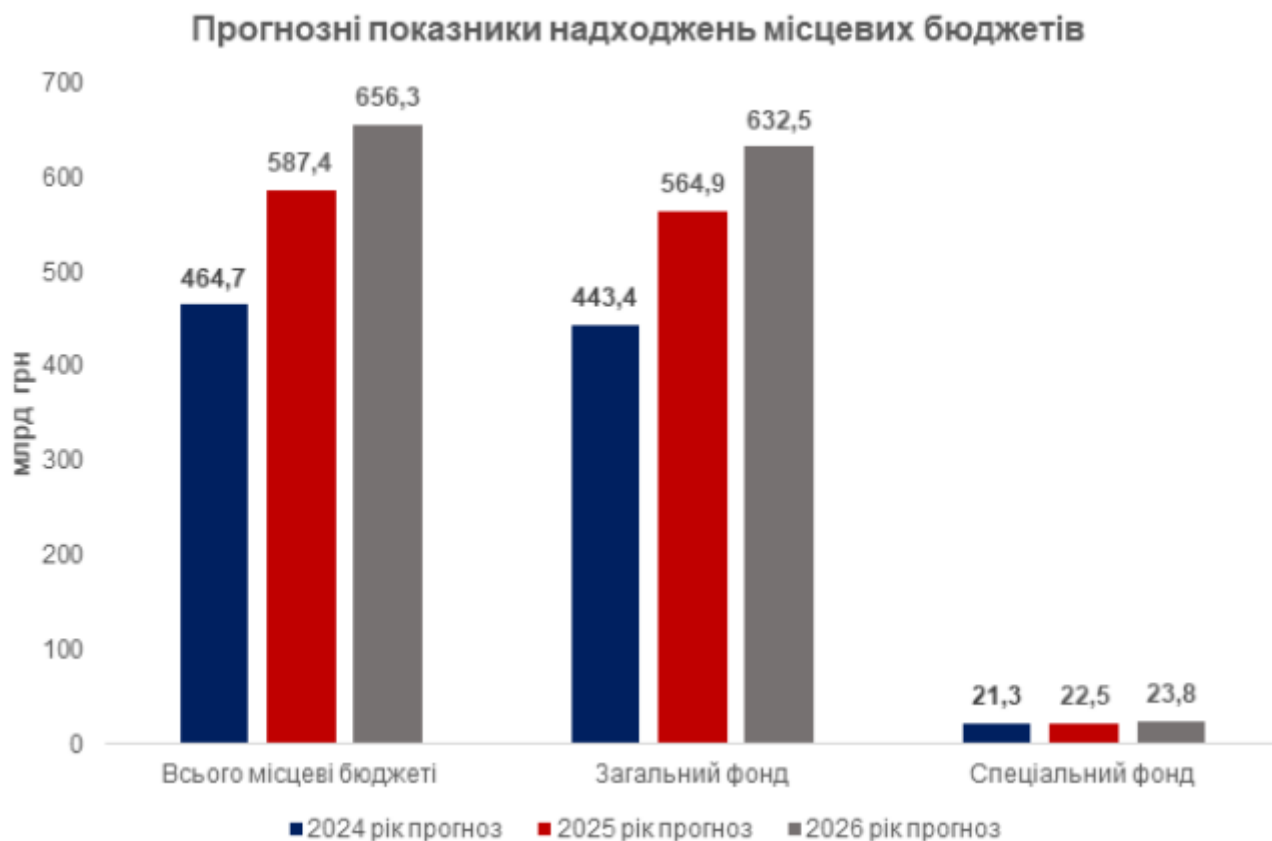


Рисунок 3.7 - Показники надходжень до місцевих бюджетів у 2024 – 2026 рр.
(прогноз)

Задля їх подолання короткострокові пріоритети та задачі бюджетної політики мають базуватися на ефективному механізмі гармонізації документів стратегічного планування, економічного програмування та програмно-цільового бюджетування.

Висновки до розділу 3

Органи місцевого самоврядування мають бути долучені до процесу адміністрування майнових податків і мають отримати додаткові повноваження у цій сфері: найбільш оптимальною на даному етапі видається модель кооперативного (спільного) адміністрування місцевих податків

органами місцевого самоврядування та контролюючими органами, при цьому передача окремих повноважень ОМС в частині адміністрування має відбуватися за згоди (згідно рішення) місцевої ради. Запорука успіху органів місцевого самоврядування – формування відомостей про об’єкти оподаткування в межах своїх громад за результатами всеосяжної інвентаризації, яка має бути здійснена в рамках виконання Указу Президента України від 29 квітня 2021 року № 180/2021 «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 15 квітня 2021 року «Про заходи державної регіональної політики на підтримку децентралізації влади». Зараз наша мета – доносити голос громад усюди, де він має бути почутим. Успішні українські громади – це запорука розвитку держави. Як зараз, так і після Перемоги. Розширення повноважень інституту місцевого самоврядування – це нові можливості для громад, які постраждали від війни. Це покращення добробуту мешканців сіл та малих міст завдяки реалізації нових освітніх, соціальних, медичних, культурних та інфраструктурних проєктів.

Місцеві запозичення є відносинами з приводу залучення додаткових фінансових ресурсів органами місцевого самоврядування в інвестиційних цілях на умовах повернення, платності та строковості, внаслідок яких виникають зобов’язання органів місцевого самоврядування перед кредиторами. Порівняльний аналіз різних форм місцевих запозичень дав змогу з’ясувати їх переваги та недоліки: складна (бюрократична) процедура випуску облігацій місцевих позик сповільнює процес облігаційних позик та сприяє укладанню кредитних договорів, незважаючи на високі ставки банківських кредитів. Фінансова підтримка (гарантії) за рахунок коштів місцевого бюджету сприяє розвитку комунальних підприємств, їх технічному переоснащенню, проте водночас спотворює або загрожує спотворенням економічної конкуренції, створюючи переваги для виробництва окремих видів господарської діяльності. Україна належить до країн з регуляторним впливом держави на муніципальні запозичення та борги, а отже, розвиток ринку муніципальних запозичень напряму залежить від законодавчої,

регуляторної та інституційної бази. Вплив держави на ринок муніципальних запозичень здійснюється у двох напрямках: регулювання місцевих запозичень та регулювання місцевого боргу. Система місцевих запозичень в Україні має чимало слабких місць, проте врегулювання законодавчої бази, врахування світового досвіду може вивести їх на новий рівень розвитку.

Ключові виклики складання проєктів місцевих бюджетів територіальних громад на 2024 рік, полягають у такому:

- висока ймовірність похибки при розрахунку макроекономічних прогнозних показників;
- втрата прийнятної динаміки місцевого економічного розвитку;
- втрати або зменшення (дестабілізація) джерел надходжень до бюджетів у частині податків і зборів, як наслідок – дефіцит фінансового ресурсу для повного забезпечення реалізації функцій місцевого самоврядування;
- неузгодженість (негармонізований стан) стратегічних, програмних та бюджетних документів на національному, регіональному та місцевому рівнях;
- системні ризики бюджетного процесу в умовах прогнозованої невизначеності.

Задля їх подолання короткострокові пріоритети та задачі бюджетної політики мають базуватися на ефективному механізмі гармонізації документів стратегічного планування, економічного програмування та програмно-цільового бюджетування.

ВИСНОВКИ

Узагальнюючи викладені положення кваліфікаційної роботи можна зробити наступні висновки:

Сьогодні в Україні набувають все більшої актуальності і практичної значущості дослідження економічного розвитку на рівні територіальних громад – міст, селищ і сіл. Територіальні громади є основою фундаменту, на якому базуються ресурсні (людські, земельні, фінансові) потоки, закладаються основи таких базових процесів як поділ праці, кооперація, утворюються зв'язки та взаємозалежності різних економічних процесів. Місцевий економічний розвиток відтворює стадії процесу суспільного відтворення на рівні територіальних громад, на основі яких формуються регіональні ринки і пропорції та національна економіка в цілому. Він є найскладнішим об'єктом державної регіональної економічної політики, що потребує врахування особливостей галузевої структури місцевої економіки, визначення специфіки кожного територіального утворення. У цьому контексті важливим засобом є належне фінансування місцевого економічного розвитку, яке можна забезпечити використанням ефективних і дієвих механізмів та інструментів фінансування.

Реформа децентралізації є однією з найбільш успішних в Україні, з чим одностайно погоджуються представники влади, міжнародні партнери, експерти та громадяни. Навіть за умов повномасштабної війни органи місцевого самоврядування (далі – ОМС) продемонстрували здатність протидіяти екстраординарним викликам, забезпечуючи функціонування економіки і життєдіяльність населення. ОМС зробили суттєвий внесок у посилення обороноздатності держави, а тому продовження бюджетної децентралізації є важливим пріоритетом соціально-економічного розвитку країни. Реалізація зазначеного має супроводжуватись зміцненням фіскальної стійкості місцевих бюджетів. Саме місцеві податки і збори, на ставки і базу яких мають вплив ОМС (податок на майно, збір за місця для паркування

транспортних засобів і туристичний збір) є фундаментальною основою забезпечення фінансової спроможності бюджетів територіальних громад. За сучасних умов існує доцільність та необхідність підвищення ефективності адміністрування місцевих податків і зборів.

Одним із інструментів регулювання соціально-економічного розвитку виступає податкова політика, через яку здійснюється акумуляція та перерозподіл грошових коштів. Місцеві податки та збори є важливою складовою системи місцевої влади в Україні, які забезпечують розвиток національної економіки, створюють умови для життєдіяльності та підвищення добробуту населення на місцевому рівні. Місцеві податки та збори є не тільки джерелом наповнення місцевого бюджету, а й інструментом регулювання господарської діяльності: підтримки фінансового стану підприємств і пріоритетних галузей економіки на місцевому рівні. Місцеві податки та збори є тим інструментом, який забезпечує економічну безпеку держави та суспільства, виконуючи фіскальну, соціальну, регулюючу функції. Важливість та суттєве наповнення яких залежить від економічної активності суб'єктів господарювання та соціально-економічного стану громади.

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 територіальної громади. Так, податкова децентралізація дозволяє збалансувати механізми надання суспільних послуг з потребами та уподобаннями жителів громади, але питання самодостатності громади залежить насамперед від податків та зборів та правового механізму їх встановлення органами місцевого самоврядування. Отже, завданням місцевої податкової політики є врахування інтересів населення, підприємств та місцевої влади для досягнення сталого соціально-економічного розвитку. Ця політика повинна бути максимально ефективною, тобто забезпечувати такі

надходження до бюджету, щоб органи місцевого самоврядування могли виконувати, покладені на них функції, та соціально справедливою, а саме враховувати платоспроможність платників податків. Разом з тим, місцева податкова політика повинна бути достатньо гнучкою, тобто своєчасно реагувати як на зміни внутрішньої економічної ситуації в країні, так і враховувати зміни світової економіки задля забезпечення сталого економічного зростання та добробуту громадян громади.

Соціально-економічний розвиток громади є об'єктом регуляторного впливу місцевої податкової політики, чий фіскальний і стимулюючий аспекти балансують залежно від поточного соціально-економічного стану та суспільних потреб, в результаті чого проявляється її регуляторна функція. Щодо процедурних питань реалізації регуляторних повноважень слід зазначити, що на законодавчому рівні не встановлено окремих особливостей реалізації регуляторних процедур. Отже, регуляторна діяльність здійснюється за правилами, що діяли до введення воєнного стану. У той же час, у питаннях, пов'язаних з розширенням регуляторних повноважень, у частині прийняття актів, якими встановлюються обмеження, визначені статтею 8 Закону України «Про правовий режим воєнного стану», слід враховувати, що такі рішення приймаються з урахуванням частини другої статті 3 Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності», яка визначає, що дія цього Закону не поширюється на здійснення регуляторної діяльності, пов'язаної з прийняттям актів, прийнятих з питань запровадження та здійснення заходів правового режиму воєнного стану.

Результати виконання бюджету ТГ невіддільно пов'язані з факторами впливу, зумовленими введенням воєнного стану. Зокрема: наявність бойових дій на території ТГ, перебування територій ТГ у тимчасовій окупації. Втрати надходжень таких ТГ достатньо значні, а їх покриття надалі прямо залежить від стимулювання роботи бізнесу на цих територіях, що, безумовно, можливо лише за наявності безпекових умов. Щодо ТГ, які перебувають у тимчасовій окупації РФ, то попри те, що військові адміністрації здійснюють

повноваження й забезпечують функціонування установ, що релокувалися на підконтрольні території України, говорити про наповнення бюджетів цих ТГ наразі неможливо.

Дорожня карта реалізації реформи для побудови ефективної системи місцевого оподаткування має такі складові (етапи дій):

- 5) *дослідження проблеми* (аналіз системи адміністрування місцевих податків; дослідження міжнародних практик адміністрування місцевих податків; активна співпраця з громадами, законодавцем і ЦОВВ в створенні оновленої системи податкового адміністрування);
- 6) *нормотворча робота* (розробка законопроектів, аналіз законопроектів із залученням експертного середовища місцевих громад ЦОВВ);
- 7) *інформаційно-просвітницька компанія для підвищення обізнаності громад щодо можливостей фіскальної децентралізації* (громадські слухання; підтримка стейкхолдерів (громад, асоціацій місцевого самоврядування, Уряду) з метою імплементації реформи; висвітлення переваг запропонованих змін стейкхолдерам та широкій громадськості інструментами медіа та у соціальних мережах);
- 8) *адвокаційна компанія* (розробка конкретних пропозицій та кроків для парламенту, уряду та громад; реєстрація та винесення законопроектів на розгляд Верховної ради України).

Органи місцевого самоврядування мають бути долучені до процесу адміністрування майнових податків і мають отримати додаткові повноваження у цій сфері: найбільш оптимальною на даному етапі видається модель кооперативного (спільного) адміністрування місцевих податків органами місцевого самоврядування та контролюючими органами, при цьому передача окремих повноважень ОМС в частині адміністрування має відбуватися за згоди (згідно рішення) місцевої ради. Запорука успіху органів місцевого самоврядування – формування відомостей про об'єкти оподаткування в межах своїх громад за результатами всеосяжної

інвентаризації, яка має бути здійснена в рамках виконання Указу Президента України від 29 квітня 2021 року № 180/2021 «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 15 квітня 2021 року «Про заходи державної регіональної політики на підтримку децентралізації влади». Зараз наша мета – доносити голос громад усюди, де він має бути почутим. Успішні українські громади – це запорука розвитку держави. Як зараз, так і після Перемоги. Розширення повноважень інституту місцевого самоврядування – це нові можливості для громад, які постраждали від війни. Це покращення добробуту мешканців сіл та малих міст завдяки реалізації нових освітніх, соціальних, медичних, культурних та інфраструктурних проєктів.

Місцеві запозичення є відносинами з приводу залучення додаткових фінансових ресурсів органами місцевого самоврядування в інвестиційних цілях на умовах повернення, платності та строковості, внаслідок яких виникають зобов'язання органів місцевого самоврядування перед кредиторами. Порівняльний аналіз різних форм місцевих запозичень дав змогу з'ясувати їх переваги та недоліки: складна (бюрократична) процедура випуску облігацій місцевих позик сповільнює процес облігаційних позик та сприяє укладанню кредитних договорів, незважаючи на високі ставки банківських кредитів. Фінансова підтримка (гарантії) за рахунок коштів місцевого бюджету сприяє розвитку комунальних підприємств, їх технічному переоснащенню, проте водночас спотворює або загрожує спотворенням економічної конкуренції, створюючи переваги для виробництва окремих видів господарської діяльності. Україна належить до країн з регуляторним впливом держави на муніципальні запозичення та борги, а отже, розвиток ринку муніципальних запозичень напряму залежить від законодавчої, регуляторної та інституційної бази. Вплив держави на ринок муніципальних запозичень здійснюється у двох напрямках: регулювання місцевих запозичень та регулювання місцевого боргу. Система місцевих запозичень в Україні має чимало слабких місць, проте врегулювання законодавчої бази, врахування світового досвіду може вивести їх на новий рівень розвитку.

Ключові виклики складання проєктів місцевих бюджетів територіальних громад на 2024 рік, полягають у такому:

- висока ймовірність похибки при розрахунку макроекономічних прогнозних показників;
- втрата прийнятної динаміки місцевого економічного розвитку;
- втрати або зменшення (дестабілізація) джерел надходжень до бюджетів у частині податків і зборів, як наслідок – дефіцит фінансового ресурсу для повного забезпечення реалізації функцій місцевого самоврядування;
- неузгодженість (негармонізований стан) стратегічних, програмних та бюджетних документів на національному, регіональному та місцевому рівнях;
- системні ризики бюджетного процесу в умовах прогнозної невизначеності.

Задля їх подолання короткострокові пріоритети та задачі бюджетної політики мають базуватися на ефективному механізмі гармонізації документів стратегічного планування, економічного програмування та програмно-цільового бюджетування.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Місцевий економічний розвиток та податкове стимулювання: взаємозв'язок та взаємовплив. URL: http://www.economy.nayka.com.ua/pdf/2_2021/76.pdf (дата звернення: 15.10.2023).
2. Local Economic Development. Commonwealth Local Government Forum: веб-сайт. URL: <https://www.clgf.org.uk/what-we-do/local-economic-development/> (дата звернення: 10.10.2023).
3. Local Economic Development in Practice - A Toolkit for LED Practitioners. URL: <https://unhabitat.org/sites/default/files/download-managerfiles/Local%20Economic%20Development%20in%20Practice.pdf> (дата звернення: 10.10.2023).
4. Local Economic Development. ILO: веб-сайт. URL: https://www.ilo.org/empent/areas/WCMS_093862/lang--en/index.htm (дата звернення: 12.10.2023).
5. Local Economic Development. Developing and Implementing Local Economic Development Strategies and Action Plans. World Bank. Washington, D. C. 2003.
6. Стимулювання економічного зростання на місцевому рівні : аналітична доповідь / Біла С. О. та ін. К. : НІСД, 2013. 88 с.
7. Місцевий економічний розвиток – шлях до процвітання громади/ Джордж Едвард (Тед) Треллер та ін. 2014. 124 с. URL: http://www.mled.org.ua/media/docs/LED_Guide_2014_UKR.pdf (дата звернення: 12.10.2023).
8. Місцевий економічний розвиток: моделі, ресурси та інструменти фінансування: практичний посібник : у 5 част. / Н. Балдич та ін.; Федерація канадських муніципалітетів / Проєкт міжнародної технічної допомоги «Партнерство для розвитку міст». К., 2020. Част.1: МЕР: сучасні концепції, моделі та ресурси. 104 с.

9. Рева Д.М. Актуальні питання податкового стимулювання. Право та інновації. 2015. №3. С.72-77.
10. Податковий кодекс України : Закон України від 02.12.2010 р. № 2755-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17> (дата звернення: 12.10.2023).
11. Місцевий економічний розвиток: моделі, ресурси та інструменти фінансування: практичний посібник : у 5 част. / Н. Балдич та ін.; Федерація канадських муніципалітетів / Проєкт міжнародної технічної допомоги «Партнерство для розвитку міст». К., 2020. Част.2: Бюджетні інструменти фінансування МЕР. 100 с.
12. Для чого громадам Програми місцевого економічного розвитку? URL: <https://www.prostir.ua/?news=dlya-choho-hromadam-prohramy-mistsevoho-ekonomichnoho-rozvytku> (дата звернення: 21.11.2023).
13. Діагностика системи місцевого оподаткування України. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/17147> (дата звернення: 15.10.2023).
14. Методичні рекомендації у сфері місцевого економічного розвитку. Встановлення місцевих податків та зборів як вплив на місцевий економічний розвиток. URL: https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/848/mer_2023.pdf (дата звернення: 18.11.2023).
15. Конституція України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 23.11.2023).
16. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» № 280 – 97/ВР від 21.05.1997 р. (зі зм. та доп.). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 21.11.2023).
17. Постанова КМ України від 13.12.2006 № 1724 «Деякі питання оренди землі». URL: <https://tax.gov.ua/zakonodavstvo/podatkove->

zakonodavstvo/zakoni-ukraini/arhiv-postanov-kabinetu-mi/postanovi-km-ukraini-za-2006-/37539.html (дата звернення: 11.11.2023).

18. Постанова КМУ Про порядок визначення та відшкодування збитків власникам землі та землекористувачам № 284 від 19.04.1993 р. (зі зм. та доп.). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/284-93-%D0%BF#Text> (дата звернення: 11.11.2023).

19. Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» № 1160 від 11.09.2003 р. (зі зм. та доп.) URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1160-15#Text> (дата звернення: 19.11.2023).

20. Закон України «Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо вдосконалення адміністрування податків, усунення технічних та логічних неузгодженостей у податковому законодавстві» № 466-IX від 16.01.2020 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/466-20#Text> (дата звернення: 21.11.2023).

21. Роз'яснення стосовно застосування вимог Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» під час прийняття рішень органами місцевого самоврядування щодо встановлення місцевих податків і зборів. URL: https://www.drs.gov.ua/regulatory_policy/roz-yasnennya-stosovno-zastosuvannya-vymog-zakonu-ukrayiny-pro-zasady-derzhavnoyi-regulyatornoyi-polityky-u-sferi-gospodarskoyi-diyalnosti-pid-chas-pryjnyattya-rishen-organamy-mistseвого-samovryaduvan/?print_page=true (дата звернення: 23.11.2023).

22. Особливості здійснення регуляторної діяльності органами виконавчої влади в умовах воєнного стану. URL: <https://www.drs.gov.ua/press-room/osoblyvosti-zdijsnennya-regulyatornoyi-diyalnosti-organamy-vykonavchoyi-vlady-v-umovah-voennogo-stanu/> (дата звернення: 17.11.2023).

23. У період дії воєнного стану місцеві податки та збори встановлюють за спрощеною процедурою. URL: <https://www.prostir.ua/?news=u-period-diji-vojennoho-stanu-mistsevi-podatky-ta>

zbery-vstanovlyuyut-za-sproshchenoyu-protseduroyu (дата звернення: 15.11.2023).

24. Наказ Міністерства з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій України «Про затвердження Переліку територій, на яких ведуться (велися) бойові дії або тимчасово окупованих Російською Федерацією» № 309 від 22.12.2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1668-22#Text> (дата звернення: 16.11.2023).

25. Адміністрування податків :поняття і загальна характеристика. URL: <https://studies.in.ua/finansove-pravo-shporu/3356-admnstruvannya-podatkv-ponyattya-zagalna-harakteristika.html> (дата звернення 06.11.2023).

26. Аналіз виконання місцевих бюджетів за I квартал 2023 року. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/16638#:~:text=%D0%A2%D0%B0%D0%BA%D0%B7%D0%B0%D1%81%D1%96%D1%87%D0%B5%D0%BD%D1%8C%2D%D0%B1%D0%B5%D1%80%D0%B5%D0%B7%D0%B5%D0%BD%D1%8C%202023,%D1%80%D0%BE%D1%86%D1%96%207%2C0%20%D0%BC%D0%BB%D1%80%D0%B4%20%D0%B3%D1%80%D0%BD> (дата звернення 06.11.2023).

27. Вплив війни на бюджети територіальних громад. Аналітичне дослідження показників бюджетів за 2021–2022 роки 60 територіальних громад партнерів Програми USAID DOBRE у 10 областях України. URL: https://decentralization.ua/uploads/library/file/876/WEB_Zvit_WAR_BUDG_TG_2023-1.pdf?_gl=1*7unuby*_ga* (дата звернення: 11.11.2023).

28. Як війна вплинула на бюджети територіальних громад: дослідження Програми USAID DOBRE. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/17356> (дата звернення: 11.11.2023).

29. Реформа місцевого оподаткування – шлях до відновлення України. URL: <https://atu.net.ua/proekty/spriyannya-vdoskonalennyyu-mistsevogo-podatkovogo-zakonodavstva-shchodo-administruvannya-mistsevikh-podatktiv-v-tsilyakh-zabezpechennya-finansovoji-spromozhnosti-organiv-mistsevogo->

samovryaduvannya-v-umovakh-voennogo-stanu-ta-pislyanogo/publikatsii?view=article&id=160:mi-ne-mozhemo-dopustiti-shchobipislyavoenna-vidbudova-ukrajini-roztyagnulasya-na-desyatilittya&catid=30 (дата звернення: 11.11.2023).

30. Стратегія адвокатури 2021 – 2025. URL: https://hromady.org/wp-content/uploads/2022/07/AdvocacyStrategy_AATC_Finalfin-2.pdf (дата звернення: 18.11.2023).

31. Без реформ не обійтися: власних коштів Україні вистачить тільки на половину видатків. URL: <https://www.epravda.com.ua/publications/2023/09/26/704763/> (дата звернення: 26.11.2023).

32. Верховна Рада України прийняла держбюджет на 2024 рік. URL: <https://www.kmu.gov.ua/news/verkhovna-rada-ukrainy-pryiniala-derzhbiudzhet-na-2024-rik> (дата звернення: 19.11.2023).

33. Повноваження територіальних громад у сфері містобудівної діяльності та контролю. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/14523?page=3> (дата звернення: 26.11.2023).

34. Бізнес і територіальні громади. URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-presshall/3779235-biznes-i-teritorialni-gromadi.html> (дата звернення: 25.11.2023).

35. Повноваження територіальних громад у сфері містобудування розширять. URL: <https://uacrisis.org/uk/povnovazhennya-terytorialnyh-gromad-u-sferi-mistobuduvannya-rozshyryat-pidsumky-kruglogo-stolu-v-ukmts> (дата звернення: 26.11.2023).

36. Стан розвитку громадянського суспільства в Україні: шлях протягом 30-ти років та ключові аспекти 2021 року. URL: https://niss.gov.ua/sites/default/files/2021-12/block_grom_susp.pdf (дата звернення: 26.11.2023).

37. Вдосконалення механізму адміністрування місцевих податків. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/16898> (дата звернення: 10.10.2023).

38. Децентралізація: що далі? URL: <https://www.epravda.com.ua/columns/2023/08/30/703732/> (дата звернення: 12.11.2023).

39. Чому після війни в Україні важливо продовжити децентралізацію. URL: <https://www.epravda.com.ua/columns/2023/03/23/698335/> (дата звернення: 16.11.2023).

40. Асоціація міст України надала пропозиції до Бюджетної декларації на 2023–2025 роки. URL: <https://auc.org.ua/novyna/asociaciya-mist-ukrayiny-nadala-propozyciyi-do-byudzhetnoyi-deklaraciyi-na-2023-2025-roky> (дата звернення: 10.10.2023).

41. Указ Президента України № 180/2021 від 29 квітня 2021 року. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/1802021-38825> (дата звернення: 25.11.2023).

42. Громади можуть витратити вільний залишок бюджету лише на певний перелік напрямів. URL: <https://www.prostir.ua/?news=hromady-mozhut-vytrachaty-vilnyj-zalyshok-byudzhetu-lyshe-na-pevnyj-perelik-napryamiv> (дата звернення: 29.11.2023).

43. Місцеві запозичення як інструмент розвитку територіальних громад. URL: <file:///C:/Users/natal/Downloads/1494-2944-1-SM.pdf> (дата звернення: 25.11.2023).

44. Здійснення місцевих запозичень та надання місцевих гарантій. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/17506> (дата звернення: 23.11.2023).

45. Закон України «Про внесення змін до розділу VI Бюджетного кодексу України щодо забезпечення підтримки обороноздатності держави та розвитку оборонно-промислового комплексу України» № 3428 від 08.11.2023. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3428-20#Text> (дата звернення: 23.11.2023).

46. Бюджетний Кодекс України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17#Text> (дата звернення: 22.11.2023).

47. Постанова КМУ «Про затвердження Порядку здійснення місцевих запозичень» № 110 від 16.02.2011 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/110-2011-%D0%BF#Text> (дата звернення: 22.11.2023).

48. Постанова КМУ «Про затвердження Порядку надання місцевих гарантій» № 541 від 14.05.2012 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/541-2012-%D0%BF#Text> (дата звернення: 26.11.2023).

49. Як війна вплинула на бюджети територіальних громад. URL: <https://decentralization.ua/news/17356> (дата звернення: 25.11.2023).

50. Вдосконалення механізму адміністрування місцевих податків як передумова зміцнення фінансової основи бюджетів територіальних громад: результати засідання, основні тези, важливі меседжі. URL: <https://hromady.org/vdoskonalennya-mexanizmu-administruvannya-miscevix-podatki/> (дата звернення:

51. Золотухін Є. Компаративний аналіз зарубіжного досвіду функціонування ринків місцевих запозичень: уроки для України. Інвестиції: практика та досвід. 2017. № 11. С. 55–60.

52. Фінансовий потенціал регіону: механізми формування і використання : монографія / за наук. ред. д-ра екон. наук, проф. А.М. Козоріз. ДУ “Інститут регіональних досліджень” імені М. І. Долішнього НАН України. Львів, 2012. С. 307.

53. Огляд інструментів фінансової стійкості в умовах воєнного стану в Україні (вересень – жовтень 2023 року). URL: <https://niss.gov.ua/news/komentari-ekspertiv/ohlyad-instrumentiv-finansovoyi-stiykosti-v-umovakh-voennoho-stanu-v-0> (дата звернення: 26.11.2023).

54. Особливості складання проєктів місцевих бюджетів на 2024 рік. URL: <https://decentralization.ua/uploads/attachment/document/1313/%D0%95%D0%B.pdf> (дата звернення: 26.11.2023).