

Світлана Осадчук

доцент кафедри регіональної політики та публічного адміністрування
ОРИДУ НАДУ при Президенті України, к. держ. упр.

ПОДАТКОВІ ІНСТРУМЕНТИ ДЛЯ РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

В статті проаналізовано податкові інструменти, як засіб, який можуть використовувати територіальні громади для розвитку своїх територій. Зазначено, що в процесі децентралізації органи місцевого самоврядування територіальних громад отримали розширені повноваження, які потребують значних фінансових ресурсів. В зв'язку з цим перед територіальними громадами постає необхідність у формуванні власного потужного соціально-економічного потенціалу. Сприяти цьому має застосування податкових інструментів. В статті розкрито характерні особливості податкового стимулювання. Проаналізовано законодавство, яким визначені підстави щодо використання податкових інструментів. Наведено приклади податкового стимулювання для започаткування діяльності індустріальних парків як потенційно найефективнішого інструменту розвитку. Зроблено висновок, що застосування податкових інструментів сприятиме залученню суб'єктів підприємництва для економічного розвитку територій, підвищенню конкурентоспроможності громад, збільшенню надходжень до місцевого бюджету.

Ключові слова: податкові інструменти; фінансові ресурси; суб'єкти підприємництва; розвиток територій; податкові стимули; доходи місцевих бюджетів.

Svitlana Osadchuk

Associate Professor of Economic and Financial Policy Department of the
ORIPA NAPA under the President of Ukraine, PhD in Public Administration

THE ROLE OF TAX INSTRUMENTS IN THE DEVELOPMENT OF TERRITORIAL COMMUNITIES

The article analyzes tax instruments as a tool used by the territorial communities to develop their territories. It is noted that during 2014-2020 in Ukraine there were taken steps necessary for further development local self-government. Starting from 2021, the activities of local self-government bodies took into account changes in the administrative and territorial structure of Ukraine. In the process of decentralization reform, local self-government bodies of territorial communities have been given extended powers that required significant financial resources. In this context, local communities need to build their own strong socio-economic potential which can be facilitated by the use of tax instruments. Tax incentives provide benefits to individual taxpayers enabling them to pay taxes in a smaller amount than required by law.

The article shows that the characteristic feature of tax incentives is the selective incentives provided by local authorities to certain categories of taxpayers in order for such incentives to help attract investments, and to start or expand business. The local economic development can be intensified by the rational use of tax incentives and local governments can use tax incentives to encourage private companies to create jobs, invest in communities and develop local production.

The article analyzes the legislation which regulates the use of tax instruments. It is noted that the instruments of tax incentives are determined annually by the decision to establish local taxes and fees. Local governments are entitled to determine the benefits of local taxes and rates, but only within the provisions of the Tax Code.

The article provides examples of tax incentives for the establishment of industrial parks as a potentially most effective tool for development. Local authorities are granted the right to independently establish local tax benefits for industrial parks.

The article concludes with saying that the use of tax instruments will help attract business entities to participate in the economic development of territories, improve the competitiveness of local communities and increase revenues to the local budget.

Key words: tax instruments; financial resources; business entities; territory development; tax incentives; local budget revenues.

Постановка
проблеми

Протягом 2014–2020 років в нашій країні здійснені кроки, які дозволили створити новий рівень місцевого самоврядування. В 2020 році Кабінет міністрів України затвердив перспективні плани формування територій громад усіх областей, які покривають 100% їх території. Відповідно до цих перспективних планів було створено 1438 територіальних громад. Органи місцевого самоврядування територіальних громад у процесі реформи децентралізації отримали розширені повноваження, які потребують значних фінансових ресурсів. В зв'язку з цим перед територіальними громадами постала необхідність у формуванні

власного потужного соціально-економічного потенціалу. Подолати цей виклик можна шляхом провадження ефективної фінансової діяльності, передусім, застосовуючи податкові інструменти як потужний важіль управління, що дає змогу місцевим органам влади впливати на економічні та соціальні процеси.

Аналіз
останніх
досліджень
і публікацій

Питання застосування податкових інструментів досліджували в своїх працях такі науковці, як Варналій З. С., Гречко А. В., Ігнатова О. А., Кучеренко М. В. В більшій мірі дані пу-

© Осадчук С. В., 2021.

блікації стосуються вивчення податкових інструментів для стимулювання інноваційно-інвестиційного розвитку. В той же час потребують поглиблених досліджень питання, пов'язані з застосування податкових інструментів для розвитку територіальних громад.

Мета

Метою статті є дослідження питань, пов'язаних з застосуванням податкових інструментів для розвитку територіальних громад.

Виділення невіршених раніше частин загальної проблеми

Питання застосування податкових інструментів для розвитку територій є недостатньо дослідженими та потребує їх розгляду та аналізу.

Виклад основного матеріалу

Податкове стимулювання передбачає надання переваг окремим платникам податків, включаючи можливість 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 подібні стимули сприятимуть залученню інвестицій, відкриттю або розширенню компаній.

Податкове стимулювання безпосередньо впливає на податкові зобов'язання бізнесу й таким чином на його операційні витрати, пов'язані з розміщенням на певній території. Ухвалюючи рішення щодо розміщення бізнесу на території громади, інвестори переважно розглядають такі аспекти ведення бізнесу, пов'язані з оподаткуванням:

- загальне податкове навантаження;
- податки для суб'єктів підприємництва, які відрізняються від інших юрисдикцій;
- податки на майно та нерухомість (земельний податок та податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки);
- податок на майно, що використовується для комерційної діяльності;
- податок у разі купівлі істотної частки в бізнесі.

Місцеві органи влади часто використовують податкове стимулювання, щоб залучити нові компанії або ж певні технології для посилення конкурентних переваг території. Також мотивом місцевої влади до запровадження податкового стимулювання є прагнення пришвидшити модернізацію проблемних локацій, де місцеві ресурси не використовуються або використовуються неефективно. З позиції місцевої влади стимулювання бізнесу до використання цих ресурсів є вигідною стратегією: компанії отримують податкові вигоди, щоб пришвидшити зростання економіки в громаді, а юрисдикція (місто, селище) загалом розширює свою податкову базу завдяки залученню до господарського обігу ресурсів, що не використовувались раніше. Також деякі види податкового стимулювання спрямовані на усунення «провалів» ринку, таких як: незначні обсяги інвестицій приватного сектору в під-

готовку кадрів або наукові дослідження та розробки. Такі інструменти, як податкові пільги щодо витрат на навчання, гранти на розвиток людського капіталу, пільгові кредити на наукові дослідження, стимулюють компанії до здійснення інвестицій, які збільшують обсяги суспільних благ.

Для того, щоб отримати податкові преференції, платники податків мають відповідати певним вимогам, установленим місцевими органами влади. Такі вимоги відрізняються залежно від інструментів, які застосовуються, але найбільш загальними є:

- приналежність суб'єкта підприємництва до певної галузі економіки;
- інвестування певної суми в конкретний проєкт;
- створення нових робочих місць в громаді;
- досягнення більш високого рівня заробітної плати найманих працівників.

Вимоги часто залежать від мети надання податкових преференцій. Так, інколи місцеві органи влади використовують податкові преференції для просування своїх конкретних завдань, наприклад заохочувати виробників займатися конкретною діяльністю, що відповідає цілям структурної перебудови економіки, забезпечення сталого розвитку, переорієнтації місцевого ринку праці.

Податкові преференції переважно надають в одній із таких форм: звільнення від сплати податку; надання податкового кредиту; надання податкової знижки; зменшення податкової ставки; повернення податку; поєднання кількох стимулів одночасно. Податкове стимулювання пов'язане з певним податком і надається з конкретними цілями.

Звільнення від сплати податку є одним з найбільш популярним податковим стимулом, орієнтованим насамперед на податок на нерухомість, що є головним джерелом надходжень місцевих бюджетів у більшості країн Європи. Угода про звільнення від податку може містити перелік інвестиційних зобов'язань для суб'єкта підприємництва (наприклад, удосконалень об'єкта нерухомості), які має виконати компанія; перелік дозволених видів діяльності.

З метою заохочення суб'єктів підприємництва залишатися на території громади тривалий час, місцеві ради можуть вносити до умов надання податкових стимулів положення, які передбачатимуть, що компанії мають повертати частину отриманих податкових пільг, якщо вони закриваються або не відповідають установленим вимогам щодо загальної суми інвестицій, кількості нових робочих місць, рівня заробітної плати.

Використання податкових стимулів як інструменту економічного розвитку територій, потрібно розглядати в контексті податкової системи держави. Різні види податкових стимулів можливо застосовувати, тільки якщо місцеві органи влади мають на це відповідні законодавчі повноваження.

Раціональне використання податкових стимулів дає змогу інтенсифікувати місцевий економічний розвиток. Водночас потрібно враховувати ефективність використання податкових стимулів з огляду на його витратність; ймовірні зловживання у разі надання податкових преференцій як з боку бізнесу, так і з боку посадовців місцевої влади; для оцінки доцільності та результативності податкових стимулів потрібен певний період часу.

МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

Місцеві органи влади в багатьох країнах вдаються до використання податкових стимулів для заохочення приватних компаній створювати робочі місця, інвестувати у громади та розвивати місцеве виробництво. Як інструмент просування місцевого економічного розвитку податкові стимули активно використовують у тих країнах, де місцеві органи влади мають значні податкові повноваження, зокрема щодо встановлення місцевих податків, ставок податків, умов сплати, визначення бази оподаткування.

Можливості органів місцевого самоврядування використовувати податкові стимули для інтенсифікації місцевого економічного розвитку в Україні обмежені наявними податковими повноваженнями, визначеними Податковим кодексом. Фактично такі можливості для органів місцевого самоврядування знаходяться в площині застосування місцевих податків і зборів.

Зміни, що були внесені до Податкового кодексу України наприкінці 2014 року, призвели до збільшення ролі місцевих податків і зборів у доходах місцевих бюджетів. Так, якщо у 2014 році частка місцевих податків і зборів становила 8,8% від доходів місцевих бюджетів, то вже у 2015 році їх питома вага зросла до 25% і в останні роки залишається на рівні близько 24%.

і зборів становила 55,2%, то в 2020 році цей показник знизився до 41,6%.

Отже, саме щодо цих податків органи місцевого самоврядування мають певні можливості в регулюванні податкового навантаження на бізнес.

Розглядаючи можливості органів місцевого самоврядування щодо запровадження інструментів податкового стимулювання, потрібно враховувати, що загалом місцеві податки та збори займають незначну частку в загальному податковому навантаженні на бізнес, адже більша частка належить загальнодержавним податкам і зборам. Тому місцеве податкове стимулювання переважно може сприяти зміцненню позицій суб'єктів підприємництва, що вже працюють, розширенню пропозиції товарів і послуг, інтенсифікації розвитку малого підприємництва, для досягнення соціальних цілей розвитку (наприклад, сприяння підприємницькій ініціативі внутрішньо переміщених осіб, жінок, молоді).

В європейській хартії місцевого самоврядування, що ратифікована Законом України від 15.07.1997 № 452/97-ВР передбачено повноваження органів місцевого самоврядування щодо встановлення в межах закону розміру місцевих податків і зборів.

Таблиця 1.

Частка місцевих податків і зборів у доходах місцевих бюджетів за 2016–2020 рр.

Найменування показників	2016	2017	2018	2019	2020
Всього доходів, млрд. грн.:	170,7	229,5	263,4	300,2	311,3
В т.ч.					
Місцеві податки і збори всього, млрд. грн.:	42,2	52,6	61	73,6	75,7
питома вага, %	24,7%	22,9%	23,2%	24,5%	24,3%

Дані проведеного аналізу свідчать, що серед місцевих податків і зборів найбільші надходження генеруються за рахунок надходжень від єдиного податку (50,2% від усіх надходжень місцевих податків і зборів у 2020 році) та по платі на землю (41,6% від надходжень).

Право територіальних громад безпосередньо або через утворені ними органи місцевого самоврядування встановлювати місцеві податки і збори визначено Конституцією України Конституцією України від 28.06.1996 ((ч. 1 ст. 143).

Таблиця 2.

Структура місцевих податків і зборів за 2016–2020 рр.

Найменування показників	2016	2017	2018	2019	2020
Місцеві податки і збори всього, млрд. грн.:	42,2	52,6	61	73,6	75,7
в т.ч.					
1. Єдиний податок, млрд. грн.	17,1	23,4	29,6	35,2	38
питома вага, %	40,5%	44,5%	48,5%	47,8%	50,2%
2. Плата за землю млрд. грн.	23,3	26,3	27,9	32,9	31,5
питома вага, %	55,2%	50,0%	45,7%	44,7%	41,6%

Як свідчать дані Таблиці 2., в загальних доходах місцевих бюджетів питома вага єдиного податку має тенденцію до зростання. Так, якщо частка єдиного податку в 2016 р. становила 40,5% від загальних доходів місцевих податків і зборів, то в 2020 р. їх частка зросла до 50,2%. По платі за землю спостерігається протилежна тенденція. Так, якщо в 2016 р. частка по платі за землю в загальному обсязі місцевих податків

Податковим кодексом України від 02.12.2010 № 2755-VI (ст. ст. 10, 12, 265–289, 291–300) [2] визначено загальний порядок встановлення місцевих податків і зборів:

- вичерпний перелік місцевих податків і зборів, база їх оподаткування та заборона на встановлення тих, що не передбачені ПКУ;
- повноваження місцевих рад встановлювати ставки місцевих податків і зборів у межах, визна-

чених Податковим кодексом України (зокрема, пільги зі сплати земельного податку та податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки);

- можливість застосування мінімальних ставок (щодо плати за землю);
- ставки в попередньому звітному періоді) у разі невстановлення відповідних місцевих податків і зборів та акцизного податку). При цьому не підлягають сплаті місцеві податки та збори, справляння яких не передбачено Податковим кодексом України (п. 4.2 ст. 4).

Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 № 280/97-ВР (п. 24 ч. 1 ст. 26) визначено повноваження місцевих рад установлювати місцеві податки і збори відповідно до Податкового кодексу України.

Постановою КМУ «Про затвердження форм типових рішень про встановлення ставок та пільг із сплати земельного податку та податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки» від 24.05.2017 № 483[3] урегульовано питання щодо:

- типових рішень про встановлення ставок і пільг зі сплати земельного податку: щодо ставок земельного податку; переліку пільг для фізичних і юридичних осіб;
- типових рішень про встановлення ставок і пільг зі сплати податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки: ставки податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки; перелік пільг для фізичних і юридичних осіб.

Місцеві ради обов'язково установлюють єдиний податок і податок на майно (у частині транспортного податку та плати за землю, крім земельного податку за лісові землі) (п. 10.21 ст. 10 ПКУ). Місцеві ради встановлюють податок на майно (у частині податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки) і збір за місця для паркування транспортних засобів, туристичний збір та земельний податок за лісові землі (п. 10.3 ст. 10 ПКУ).

Рішення про встановлення місцевих податків і зборів мають бути офіційно оприлюднені до 25 липня року, що передує бюджетному періоду, у якому планують застосування визначених місцевих податків і зборів (пп. 12.3.4 п. 12.3 ст. 12 ПКУ). Копію такого рішення або рішення про внесення змін потрібно надіслати в електронному вигляді до відповідного контролюючого органу, у якому перебувають на обліку платники місцевих податків і зборів. У разі неприйняття місцевою радою рішення про встановлення відповідних місцевих податків і зборів до 15 липня року, що передує бюджетному періоду, в якому планується застосування місцевих податків та зборів, справляння таких податків до ухвалення рішення про їх встановлення відбуватиметься з застосуванням ставок, які діяли до 31 грудня року, що передує бюджетному періоду, в якому планується застосування таких місцевих податків.

Місцеві ради можуть передбачати податкові пільги та порядок їх застосування відповідно до вимог податкового законодавства (п. 7.2 ст. 7 ПКУ). Водночас місцевим радам заборонено встановлювати індивідуальні пільгові ставки за місцевими податками та зборами для окремих суб'єктів господарювання і фізичних осіб або звільняти їх від сплати таких податків і зборів.

Загальний порядок установлення пільг зі сплати місцевих податків визначено Податковим кодексом України: щодо земельного податку – ст. 284; щодо податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, – п. 266.4 ст. 266. Місцеві податки та збори, а також установлені податкові пільги неможна змінювати протягом бюджетного року (пп. 4.1.9 п. 4.1 ст. 4 ПКУ).

Інструменти податкового стимулювання можуть бути щорічно визначені рішенням про встановлення місцевих податків і зборів. Органи місцевого самоврядування мають право визначати пільги з місцевих податків та ставок, але тільки в межах положень і граничних розмірів, що передбачені нормами Податкового кодексу.

Прикладом застосування інструментів стимулювання для місцевого розвитку є започаткування діяльності індустріальних парків як потенційно найефективнішого інструменту розвитку. Ініціаторами створення індустріальних парків можуть бути органи місцевого самоврядування щодо земельних ділянок комунальної власності. Найбільш зацікавленими в індустріальних парках є громади. В результаті організації та облаштування індустріального парку іноземні та вітчизняні інвестори зможуть отримати полегшений доступ до обладнаних і підготовлених для промислового використання ділянок з необхідною інженерною інфраструктурою і таким чином, мінімізувати витрати по ресурсах і часу для організації високотехнологічних виробництв на території територіальної громади. Індустріальні парки дають можливість підключити місцеве самоврядування до боротьби за робочі місця, промисловий розвиток та інвестиції в Україні. Допомогти місцевій владі має ухвалення законопроектів № 5688 і 5689, зареєстрованих у Верховній Раді. Вони передбачають податкові, фінансові й інституціональні стимули для індустріальних парків. Місцевій владі пропонується надавати право самостійно встановлювати пільги по місцевих податках для індустріальних парків. Започаткування діяльності індустріальних парків дасть можливість збільшити надходження до бюджету податку з доходів фізичних осіб. Індустріальні парки сприяють підвищенню конкурентоспроможності громад, зростанню купівельної спроможності населення, покращенню соціальної мобільності.

Сучасні принципи податкового стимулювання, на думку вітчизняних експертів, повинні враховувати такі особливості: його цільовий характер; адекватність пріоритетам економічної політики; обмеженість в обмін на результативність; орієнтованість на розвиток; співфінансування; відсутність негативних наслідків для конкуренції [4]

Перед запровадженням інструментів податкового стимулювання доцільно ретельно оцінити умови ведення підприємницької діяльності в громаді (з'ясувати рівень сприятливості регуляторного середовища, якості надання адміністративних послуг, доступності використання комунального майна). Ухвалюючи рішення про запровадження інструментів податкового стимулювання, варто провести ретельну оцінку потенційного впливу на доходи місцевого бюджету та спланувати заходи для збалансування втрат і вигід, тимчасового заміщення одних надходжень іншими або відповідного скорочення видатків. Користування податковим стимулюванням інноваційної діяльності як інструментом управління економічним розвитком

повинно бути вкрай зваженим і обережним через те, що будь-яке пільгове оподаткування має дискримінаційний характер, адже у випадку надання адресних пільг податковий тягар переноситься на інших учасників процесу суспільного відтворення [1, с. 11]

Необхідно визначити чіткі критерії надання суб'єктам господарювання податкових преференцій. Такі критерії мають обмежити їх надання лише тим суб'єктам підприємництва, які прозоро провадять господарську діяльність і чия бізнес-стратегія узгоджується з інтересами територіальної громади (зокрема, в частині створення нових робочих місць, екологічності виробництва, використання місцевих ресурсів). Одним із основних критеріїв надання податкових стимулів доцільно визначити приналежність суб'єктів підприємництва до передових галузей економіки, що, в свою чергу, вплине на посилення конкурентних переваг території, сприятиме підвищенню продуктивності праці та збільшенню заробітних плат.

З метою підвищення рівня прозорості доцільним є оприлюднення на офіційному веб-сайті місцевої ради та в засобах масової інформації відомостей про обсяг застосованих інструментів податкового стимулювання; перелік суб'єктів господарювання, які ними скористалися (наприклад, отримали податкові пільги); результати, досягнуті завдяки наданим податковим стимулам (загальну суму інвестицій, динаміку обсягів виробництва, кількість робочих місць, середню заробітну плату, податкові надходження до бюджету).

Висновки

Застосування податкових інструментів є важливим для успішного розвитку територіальних громад. Органи місцевого самоврядування необхідно враховувати специфіку своєї громади, особливості та конкретику своїх сучасних проблем та знаходити власні шляхи розвитку. Ефективне застосування податкових інструментів сприятиме зміцненню економічного потенціалу територій, започаткуванню нових та розширенню існуючих форм підприємництва, посиленню конкурентних переваг території. Перспективи подальших розвідок вбачаємо в дослідженні практичних аспектів застосування податкових інструментів для розвитку територіальних громад

Література.

1. Варналій З. С. Податкове стимулювання інноваційного розвитку України. Стратегічні пріоритети. 2017. № 4. С. 5–15.
2. Податковий кодекс України від 02.12.2010 р. № 2755-VI. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2755-17>.
3. Про затвердження форм типових рішень про встановлення ставок та пільг із сплати земельного податку та податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки: Постанова КМУ від 24.05.2017 р. № 483. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/483-2017-%D0%BF#Text>
4. Щодо реформування податкових інструментів стимулювання господарської діяльності в Україні: аналітична записка. URL: <http://www.niss.gov.ua/articles/1422/>

References.

1. Varналий Z. S. Tax stimulation of innovative development of Ukraine. Strategic priorities. 2017. No 4. P. 5–15.