

Адміністративне право, податкове право,
інформаційне право

УДК 347.73 : 336.22:352

Мушенко Віктор Васильович

кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри загально-правових дисциплін
Київський національний торговельно-економічний університет

Мушенко Виктор Васильевич

кандидат юридических наук, доцент,
доцент кафедры общеправовых дисциплин
Киевский национальный торгово-экономический университет

Mushenok Victor

Ph.D. in Law, Associated Professor
Associate Professor of the Department of General Legal Disciplines
Kyiv National University of Trade and Economics

ГЕНЕЗА СИСТЕМИ МІСЦЕВОГО ОПОДАТКУВАННЯ В УКРАЇНІ

ГЕНЕЗИС СИСТЕМЫ МЕСТНОГО НАЛОГООБЛОЖЕНИЯ В

УКРАИНЕ

GENESIS OF LOCAL TAXATION IN UKRAINE

Анотація. У статті здійснено аналіз розвитку нормативно-правового регулювання місцевого оподаткування, визначено особливості фіскальної та економічної функції місцевих податків і зборів та запропоновано шляхи подальшого удосконалення механізму правового регулювання системи місцевих податків і зборів. Визначено, що вітчизняна нормативно-правова система місцевого оподаткування повинна реформуватись, дотримуючись таких двох основних принципів – це забезпечення фіскальної функції місцевих податків та зборів для задоволення фінансових потреб місцевих територіальних громад, виконання завдань регіонального розвитку, а також

гарантування сприятливої соціально-економічної політики для розвитку ділової активності суб'єктів підприємницької діяльності.

Ключові слова: місцевий бюджет, місцеві податки і збори, податкова система, Податковий кодекс України, фіскальна та економічна функція податків.

Анотація. В статті проведено аналіз розвитку нормативно-правового регулювання місцевого налогообкладення, визначено особливості фіскальної та економічної функцій місцевих податків і зборів і запропоновано шляхи подальшого удосконалення механізму правового регулювання системи місцевих податків і зборів. Визначено, що національна нормативно-правова система місцевого налогообкладення повинна реформуватися, дотримуючись наступних двох основних принципів - це забезпечення фіскальної функції місцевих податків і зборів для задоволення фінансових потреб місцевих територіальних громад, виконання завдань регіонального розвитку, а також забезпечення сприятливої соціально-економічної політики для розвитку ділової активності суб'єктів підприємницької діяльності.

Ключевые слова: местный бюджет, местные налоги и сборы, налоговая система, Налоговый кодекс Украины, фискальная и экономическая функция налогов.

Summary. The author has analysed the development of the legal and regulatory framework of local taxation, determined the peculiarities of fiscal and economic functions of local taxes and fees and suggested ways how to further improve the mechanism for legal regulation of the system of local taxes and fees. It has been determined that the regulatory system of local taxation needs reforming using the two following principles: ensure the fiscal function of local taxes and fees so that to better satisfy financial demands of local territorial communities, carry out tasks of the regional development as well as to ensure a favourable socio-economic policy for the development of business activity of business entities.

Keywords: local budget, local taxes and fees, tax system, Tax code of Ukraine, fiscal and economic function of taxes.

Постановка проблеми. Місцеві податки і збори є однією зі складових частин системи місцевої влади в Україні та існують для забезпечення розвитку економіки місцевих територіальних громад, створення умов для життєдіяльності та підвищення добробуту населення на місцевому рівні. Формування системи місцевих податків і зборів розпочалося майже в один період з проголошенням незалежності України. На сьогодні, політичним вектором нашої держави є посилення ролі місцевого самоврядування шляхом децентралізації влади та створення всіх необхідних правових, соціальних, економічних, політичних та інших умов для функціонування і розвитку об'єднаних територіальних громад.

Започаткований у нашій державі процес децентралізації влади з метою відходу від централізованої моделі управління в державі, побудови ефективної системи організації влади на рівні територіальних громад, впровадження та реалізації основних принципів Європейської хартії місцевого самоврядування [1] не зможе належним чином відбутися без ефективного використання та удосконалення інституту місцевого оподаткування, який, у свою чергу, буде сприяти нагромадженню фінансових ресурсів, необхідних для розвитку місцевого самоврядування.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. За період утвердження нашої державності в новітню епоху, дослідження питання удосконалення правового регулювання наповнення грошовими коштами місцевих бюджетів за допомогою податкового механізму здійснювалося в значній кількості наукових статей і монографій. Науково-теоретичним підґрунтям для відповідних досліджень є праці ряду вітчизняних фахівців у галузі фінансового права, таких як Є.О. Алісов, Л.К. Воронова, О.П. Гетьманець, О.О. Дмитрик, І.Б. Заверуха В.І. Курило, М.П. Кучерявенко, О.А. Лукашева,

О.А. Музика-Стефанчук, В.В. Мушенко, А.А. Нечай, О.П. Орлюк, П.С. Пацурківський, М.О. Перепелиця, Н.Ю. Пришва, В.Д. Чернадчук та інші.

Однак, питання підвищення значення і ролі місцевих податків і зборів до рівня загальнодержавних в умовах новітніх державних ініціатив розширення функцій і повноважень органів місцевого самоврядування, досліджено в працях вітчизняних науковців недостатньо, по причині новизни та динамічності тематики, що вимагає подальших більш ґрунтовних досліджень цих питань.

Метою статті є дослідження генези системи місцевого оподаткування за період побудови незалежності у нашій державі в частині економічного та фіскального значення місцевих податків і зборів у процесі формування доходів місцевих бюджетів та їх ролі у державних соціально-економічних процесах, а також визначення шляхів удосконалення правового механізму місцевих податків і зборів.

Для досягнення поставленої мети, визначено завдання дослідження, яке полягає у детальному розгляді законодавчих актів, якими здійснювалося і здійснюється на сьогодні регулювання та реформування місцевих податків і зборів в нашій державі.

Виклад основного матеріалу. Починаючи з 1991 року нормативне регулювання місцевих податків і зборів здійснювалося на основі закону УРСР «Про систему оподаткування» [2], в якому було закріплено 3 місцевих податки та 12 місцевих зборів. Цей закон можна вважати початковим і водночас основоположним, на певний період, елементом побудови системи місцевого оподаткування в Україні.

Починаючи з 1993 року існуюча податкова система зазнає певного реформування шляхом прийняття нових нормативних актів, метою яких було збільшення дохідної частини Державного бюджету України та місцевих бюджетів територіальних громад. До 1994 року формується система місцевих податків і зборів, введена Декретом Кабінету Міністрів «Про місцеві податки та збори». Цей Декрет був спрямований на зміцнення системи місцевого

оподаткування, оскільки визначав види місцевих податків і зборів, чітко встановлював їх граничні розміри та порядок обчислення [3, с.50].

Однак, на нашу думку, сформована таким чином система місцевого оподаткування мала ряд суттєвих недоліків. По-перше, така система мала яскраво виражену тенденцію до розширення переліку місцевих податків і зборів; а по-друге – місцеві збори були недостатньо фіскально спрямованими, тобто неефективними як дієві механізми наповнення бюджетів (збір за видачу ордера на квартиру, збір за право проведення кіно- і телезйомок, збір за участь у бігах на іподромі) та досить затратними щодо їх адміністрування (збір з власників собак, курортний збір).

Крім того, у прийнятих органами самоуправління положеннях про справляння окремих видів місцевих податків і зборів неточно окреслювалося коло платників, об'єкти оподаткування, змінювалися граничні ставки платежів, не вводилися передбачені як обов'язкові податки і збори, не враховувались економічний, соціальний, демографічний розвиток окремих регіонів держави тощо. Існування цих недоліків та порушень указувало на нагальну потребу удосконалення правового регулювання місцевої системи оподаткування як на загальнодержавному рівні так і на місцевому.

Розширюючи певним чином межі даного дослідження, інформаційно зазначимо, що аксіомою побудови податкової системи у нашій державі є той факт, що розвиток системи місцевих податків і зборів можна умовно поділити на два етапи: до та після прийняття Податкового кодексу України (надалі ПК України) [4].

Отже, починаючи з 2011 року система місцевого оподаткування була реорганізована шляхом прийняття ПК України та внесення змін до переліку місцевих податків і зборів. Новації у механізмі місцевого оподаткування призвели як до позитивних так і негативних змін даної складової доходів місцевих бюджетів. У ПК України 2011 року значно скорочено перелік місцевих податків і зборів (з 14 до 5), з яких 2 були місцеві податки (податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, який почав функціонувати

з 01 січня 2014 року; єдиний податок) та 3 місцеві збори (збір за провадження деяких видів підприємницької діяльності; збір за місця для паркування транспортних засобів; туристичний збір) [4].

Реформування системи місцевого оподаткування зразка 2011 року не можна назвати досить ефективним, оскільки поряд з ліквідацією вище зазначених малоефективних зборів, було ліквідовано ті місцеві податки та збори, що складали 90% доходів таких бюджетів (комунальний податок, ринковий збір, збір за надання дозволу на розміщення об'єктів торгівлі) [5], а надходження від сплати запроваджених податків і зборів по різних причинах досить мінімально забезпечували потреби у фінансових ресурсах місцевих територіальних громад [6].

Починаючи з 01.01.2015 р., у відповідності до ст. 10 ПК України, скасовується збір за проведення деяких видів підприємницької діяльності, а податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки замінюється на податок на майно, який, у свою чергу, включає податок на майно в частині транспортного податку, плати за землю, податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки. Отже, сучасний перелік місцевих обов'язкових платежів тає такий вигляд. До місцевих податків належать податок на майно та єдиний податок, а до місцевих зборів – збір за місця для паркування транспортних засобів; туристичний збір. [4].

На нашу думку, такий перелік місцевих податків та зборів є далеко не оптимальним та буде змінюватись органами законодавчої влади у найближчому майбутньому. Основним аргументом щодо необхідності таких динамічних змін є факт незабезпечення фіскальної функції сформованої в даний час системи місцевих податків і зборів. Адже, не зважаючи на певне зростання податкових надходжень місцевих бюджетів в Україні, частка місцевих податків і зборів у цих доходах становить 7%, а основним чинником збільшення цієї частки є виключно зростання надходжень від сплати єдиного податку [3].

Основні та найяскравіші приклади недоліків системи місцевого оподаткування, які за період побудови податкової системи неодноразово обговорювалися науковцями та практиками, згруповані О.М. Думчиковим наступним чином:

- незначна фіскальна роль місцевих податків і зборів та їх вузький перелік. Пропонується розширити перелік місцевих податків і зборів за рахунок впровадження зборів цільового призначення (прибирання і освітлення вулиць, утилізація сміття, упорядкування парків та цвинтарів);
- відсутність правових механізмів у органів місцевого самоврядування щодо запровадження на своїй території власних податків і зборів, що може позитивно вплинути на політику органів місцевого самоврядування [7].

На нашу думку, крім перелічених недоліків, докорінне поліпшення системи місцевого оподаткування, яка є складовою податкової системи держави і водночас необхідним фінансовим атрибутом місцевих органів влади і самоврядування, є можливим при умові подолання системних проблем сучасної парадигми оподаткування в Україні. Такі проблеми полягають у відсутності, орієнтованої на позитивний зарубіжний досвід, стратегії ефективного правового регулювання сучасного місцевого оподаткування суб'єктів господарювання, основою якої є подолання стереотипу другорядності місцевих податків і зборів у порівнянні із загальнодержавними.

Для вирішення проблем, що виникають при формуванні та адмініструванні місцевих податків та зборів в Україні необхідно реформувати місцеве оподаткування в частині переведення деяких податків з розряду загальнодержавних в місцеві та встановити більш справедливий міжрегіональний розподіл частки податків.

Тобто процес реформування місцевої системи оподаткування є незавершеним та потребує подальшого удосконалення в умовах політики передачі значної частини повноважень органам місцевої влади та зняття з

державного бюджету обов'язку фінансування ряду витрат на місцях. Виважена та збалансована податкова політика фіскального забезпечення місцевих бюджетів є одним із основних інструментів, що забезпечуватиме економічну стабільність місцевих громад [8, с. 14].

Крім того, підвищення ефективності функціонування системи місцевого оподаткування можливе при адаптації такої системи до європейських стандартів. В сучасних умовах постійних кризових явищ в економіці держави, формування якісної системи місцевого оподаткування, орієнтованої на європейську модель, є однією з ключових цілей. Адже у розвинених зарубіжних країнах місцеві податки постають реальним джерелом фінансової самодостатності територіальних громад, а не виконують допоміжну роль у державному оподаткуванні.

Висновки. Підсумовуючи генезу системи місцевого оподаткування в Україні, варто зазначити, що цей процес був і залишається складним, непослідовним та суперечливим. Позитивним результатом сьогодення є тенденція до скорочення місцевих податків і зборів шляхом виключення неефективних, з точки зору фіскальної спрямованості та затратних при адмініструванні державними фіскальними органами. Важливим та необхідним з точки зору фіскальної достатності та фінансової забезпеченості місцевих бюджетів є зміна статусу державних податків у місцеві. Тобто сьогодення система місцевого оподаткування знаходиться на етапі адаптації до норм законодавства ЄС.

На даний час та у найближчій перспективі система місцевого оподаткування потребує реформування з метою її подальшого удосконалення та максимальної адаптації до європейських стандартів. Враховуючи позитивний та негативний досвід попередніх років формування української державності, вітчизняна нормативно-правова система місцевого оподаткування повинна реформуватись, дотримуючись таких двох основних принципів – це забезпечення фіскальної функції місцевих податків та зборів для задоволення фінансових потреб місцевих територіальних громад,

виконання завдань регіонального розвитку, а також гарантування сприятливої соціально-економічної політики для розвитку ділової активності суб'єктів підприємницької діяльності.

Література

1. Європейська хартія місцевого самоврядування від 15.10.1985. Офіційний вісник України. 2015. № 24.
2. Про систему оподаткування: Закон УРСР від 25.06.1991 № 1251-XII. ВРУ: офіційний веб-портал. 2000. URI: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1251-12>
3. Курило В. І. Значення місцевих податків у процесі реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. Актуальні проблеми створення інтелектуальних і індустріальних парків: [Збірник матеріалів Всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 22 лютого 2016 року)]. К.: «МП Леся», 2016. С. 49 –51.
4. Податковий кодекс України: Закон від 02.12.2010 р. № 2755-VI. ВРУ: офіційний веб-портал. 2010. URI: Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua>
5. Державна фіскальна служба України: офіційний веб-портал. 2010. URI: <http://sfs.gov.ua>
6. Бюджетний моніторинг: Аналіз виконання бюджету за 2013 рік. URI: <http://www.ibser.org.ua/File/Monitor>
7. Думчиков М. О. Теоретичні засади історичного аспекту розвитку та формування системи місцевих податків і зборів. Юридичний електронний науковий журнал. 2015. №5. URI: http://ukraini/povidomlenia_/2015/5.html
8. Курило В. І. Провадження по справах про адміністративну відповідальність за невиконання податкового обов'язку: [моногр.]. Ніжин: Видавництво НДУ ім. М. Гоголя, 2015. 169 с.