

ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ІСТОРИЧНОГО АСПЕКТУ РОЗВИТКУ ТА ФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ МІСЦЕВИХ ПОДАТКІВ ТА ЗБОРІВ

Думчиков М.О.,
аспірант кафедри АГП ФЕБ
Сумський державний університет

У статті проведено аналіз етапів становлення системи місцевих податків та зборів з початку незалежності нашої держави до сьогодні. Обґрунтовано, що система оподаткування з початку незалежності України до нашого часу змінюється та вдосконалюється еволюційним шляхом. Досліджено економічне та фінансове значення місцевих податків і зборів та їх роль у соціально-економічних процесах; проаналізовано зарубіжний позитивний досвід у формуванні системи місцевого оподаткування та можливості його застосування в Україні. Розглянуто праці науковців, які досліджували питання розвитку та формування системи місцевих податків та зборів, їх внесок в дану проблематику.

Детально розглянуто законодавчі акти, якими здійснювалася реформація системи місцевих податків та зборів. Прослідковується яскраво виражена тенденція зі скорочення місцевих податків та зборів.

Ключові слова: податок, податкова система, податкова реформа, місцеві податки, місцеві збори, система оподаткування.

Думчиков М.А. / ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ИСТОРИЧЕСКОГО АСПЕКТА РАЗВИТИЯ И ФОРМИРОВАНИЯ СИСТЕМЫ МЕСТНЫХ НАЛОГОВ И СБОРОВ / Сумской государственной университет, Украина

В статье проведен анализ этапов становления системы местных налогов и сборов с начала независимости нашего государства до сих пор. Обосновано, что система налогообложения с начала независимости Украины до настоящего времени меняется и совершенствуется эволюционным путем. Исследовано экономическое и фискальное значение местных налогов и сборов и их роль в социально-экономических процессах; проанализирован зарубежный положительный опыт в формировании системы местного налогообложения и возможности его применения в Украине. Рассмотрены труды ученых, которые исследовали вопросы развития и формирования системы местных налогов и сборов, и их вклад в данную проблематику.

Детально рассмотрены законодательные акты, которыми осуществлялась реформация системы местных налогов и сборов. Прослеживается ярко выраженная тенденция по сокращению местных налогов и сборов.

Ключевые слова: налог, налоговая система, налоговая реформа, местные налоги, местные сборы, система налогообложения.

Dumchikov M.O. / THE THEORETICAL BASIS OF THE HISTORICAL ASPECT OF DEVELOPMENT AND A SYSTEM OF LOCAL TAXES AND FEES / Sumy State University, Ukraine

The article analyzes the stages of the system of local taxes and fees from the beginning of the independence of our country up to now. It was approved that the tax system has been changed and improved in an evolutionary way since the beginning of Ukraine's independence up to nowadays. The study of economic and fiscal importance of local taxes and fees and their role in socio-economic processes, the analysis of international good practices in the formation of local taxation and the possibility of its use in Ukraine has been investigated. The works of scientists who studied the development and formation of the system of local taxes and duties and their contribution to subject have been studied. The history of the system of local taxation was considered in 2 stages:

- before the Tax Code was adopted;
- after the Tax Code was adopted.

The legislative Acts which were used to carry out the Reformation system of local taxes and fees were considered in detail. The strongly marked tendency to reduce the local taxes is traced. The statistics of the increase in the proportion of the share of local revenues with the transformation from the single tax category to the category of local government is given.

These positive features of some reduction in taxes and duties of local importance, for example taxes and fees had low economic efficiency – mostly the cost of their administration. These shortcomings are observed in the current system of local taxation.

The necessity of the further reformation of the local taxes system and adaptation of the international experience of positive scenario was proved.

Key words: tax, tax system, tax reform, local taxes, local taxes, evolutionary development.

Система місцевого оподаткування України в її сучасному вимірі пройшла складний та суперечливий шлях. Проблема становлення та розвитку системи місцевих податків та зборів широко досліджується протягом останніх років, проте не втрачає своєї актуальності. Побудова якісної системи оподаткування місцевих податків та зборів, розпочинається майже одночасно з проголошенням незалежності Української держави. Отже, закономірно, що початком розвитку системи місцевого оподаткування є рік проголошення незалежності України.

На сучасному етапі розвиток системи місцевих податків та зборів є одним із найважливіших напрямків діяльності держави.

Розширення функцій і повноважень органів місцевого самоврядування та збільшення ролі місцевого самоврядування у суспільстві і державі загалом, яке спостерігається з дня проголошення незалежності нашої держави, на жаль, не супроводжується збільшенням обсягів фінансових ресурсів, які знаходяться у розпорядженні органів місцевого самоврядування. Основними перешкодами, які постали на шляху розвитку системи місцевих податків та зборів, ста-

ли нестабільність законодавства, неузгодженість і суперечливість окремих його положень. Однак за 24 роки незалежності держави не можна проігнорувати еволюційні позитивні зміни у системі місцевого оподаткування, ефективності діяльності органів місцевого самоврядування загалом, а це – саме зменшення податків і зборів з 15 до 4, а також внесення змін до Проекту Закону про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади), метою якого є відхід від централізованої моделі управління в державі, побудова ефективної системи територіальної організації влади в державі, впровадження та реалізації основних принципів Європейської хартії місцевого самоврядування. Ефективне використання та удосконалення інституту місцевого оподаткування буде сприяти нагромадженню фінансових ресурсів, необхідних як для розвитку місцевого самоврядування, так і для держави загалом. Тому удосконалення системи місцевих податків та зборів, яка є необхідним фінансовим атрибутом місцевих органів влади і самоврядування, є надзвичайно актуальним.

Метою статті є повне дослідження та аналіз етапів історичного розвитку часів незалежності України та ста-

новлення системи місцевого оподаткування, дослідження економічного та фіскального значення місцевих податків і зборів та їх ролі у соціально-економічних процесах; аналіз зарубіжного позитивного досвіду у формуванні системи місцевого оподаткування та можливостей його застосування в Україні.

Дослідженням питання розвитку та формування системи місцевих податків та зборів займалися такі науковці, як: Алексєєв І. В., Барановський О. І., Біленчук П. Д., Буковинський С. А., Василик О. Д., Вишневський В. П., Гєсць В. М., Данілов О. Д., Козоріз М. А., Кравченко В. І., Крупка М. І., Кульчицький М. І., Кучерявенко Н. П., Луніна І. О., Огонь Ц. Г., Опарін В. М., Павлюк К. В., Пасічник Ю. В., Петренко Ю. В., Тарангул Л. Л., Чугунов І. Я., Юрій С. І.

Історію розвитку системи місцевих податків та зборів можна умовно поділити на два етапи:

- до прийняття Податкового кодексу України;
- після прийняття Податкового кодексу України.

У 1991 році нормативне регулювання місцевих податків та зборів здійснювалося на основі закону УРСР «Про систему оподаткування», в якому передбачалося 3 місцеві податки та 12 місцевих зборів. Цей Закон став відправною точкою побудови власної системи місцевого оподаткування, не обтяженою надмірним податковим навантаженням, результатом чого стало значне збільшення підприємств, зменшення безробіття, а також нагромадження капіталу [7, с. 129].

З початку 1993 року радянська податкова система починає ліквідуватися шляхом прийняття нормативно-правових актів з метою збільшення доходної частини бюджету. Якісне оновлення податкової системи України в цілому припало на 1994-1999 роки. У цей період, усвідомивши, що національна економіка перебуває у глибокій кризі, в країні починають вносити корективи у податкову систему: формуються стійкі відпрацьовані податкові механізми. Нарівні з податками, що діяли, вводяться нові. До 1994 року складається система місцевих податків і зборів, введена Декретом Кабінету Міністрів «Про місцеві податки і збори» від 20 травня 1993 року [3].

Податкова система України мала яскраво виражену тенденцію до розширення переліку податків та зборів. Так у 1993 році Кабінет Міністрів України своїм Декретом «Про місцеві податки і збори» встановлює новий податок з продажу імпортованих товарів. Декрет визначає види місцевих податків і зборів, їх граничні розміри та порядок обчислення і був спрямований на зміцнення бюджетів місцевого самоврядування. Згодом кількість місцевих податків зменшилася до 2-х, і до 11 січня 2011 року існувало лише 2 місцеві податки. Податок з продажу імпортованих товарів та податок на нерухоме майно (нерухомість), відмінне від земельної ділянки, були визначені як неефективні. В цей період можна простежити вдосконалення податкової системи України на основі набутого досвіду реформування податків шляхом зменшення податкового навантаження на підприємства і запровадження стабільних форм оподаткування для фізичних осіб. На цьому етапі держава намагається забезпечити вихід із тіні більшості підприємств, адже, за оцінками вітчизняних вчених, рівень тіньової економіки становив близько 40 % [9, с. 23].

Переломним моментом у формуванні власної ефективною системи оподаткування стало прийняття Податкового кодексу України, який є початком нового етапу реформування вітчизняної податкової системи. У Податковому кодексі 2011 року значно скорочено перелік місцевих (з 14 до 5) податків і зборів, 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) [1].

У зв'язку із прийняттям Податкового кодексу України з 2011 року структура місцевих податків і зборів зазнала суттєвих змін; втратили чинність низка законів України, декретів Кабінету Міністрів України, постанов Верховної Ради України та указів Президента України. У Податковому кодексі України змінено кількісний та якісний склад загальнодержавних і місцевих податків та зборів [5, с. 122].

З метою реформування системи місцевого оподаткування було передбачено:

1. Скасування 10 зборів, які були неефективні, затрати на адміністрування яких перевищували їх доходи.
2. Запровадження туристичного збору, який справляється на всій території держави, замість курортного збору, що має обмежене застосування і нефіксовану ставку.
3. Збір за місце для паркування перейшов на оновлену базу оподаткування (від годинного до залежно від площі, тим самим запобігши ухиленню від сплати цього збору).

Однак і такий перелік податків та зборів не був остаточним і 01 січня 2015 року скасовується збір за провадження деяких видів підприємницької діяльності, а податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, замінюється на податок на майно, який, в свою чергу, включає: податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки; транспортний податок; плату за землю.

У 2004 році частка місцевих податків і зборів у доходах місцевих бюджетів становила 1,77 % (0,5 млрд. грн.), а у 2010 – 0,61 % (0,8 млрд. грн.), тобто номінально сума зросла у 1,6 рази, тоді як відносно загальної суми доходів місцевих бюджетів зменшилася майже у 3 рази. У 2011 році від місцевих податків і зборів отримано 2,5 млрд. грн., що у 3,1 рази більше аналогічного показника попереднього року. Їх частка у структурі доходів місцевих бюджетів зросла і склала 2,9 % [6, с. 76]. Такі зміни спостерігаються завдяки переведенню єдиного податку з категорії загальнодержавних до категорії місцевих податків, доходи від якого склали у 2011 році 80 % від загальної кількості місцевих податків та зборів. Перш за все, це сталося через позбавлення місцевого самоврядування таких джерел надходжень, як: податок з реклами, ринковий збір, комунальний податок.

Скорочення кількості місцевих податків та зборів, які запровадив Податковий кодекс України, має свої позитивні риси: по-перше, більшість податків, які існували до введення в дію Податкового кодексу України, практично не виконували свою фіскальну функцію; по-друге вони мали низьку економічну ефективність і здебільшого витратили на їх адміністрування досить часто перевищували надходження від них. Зокрема до них належали: збір з власників собак; збір за видачу ордера на квартиру; збір за вигреш у бігах на іподромі; збір за участь у бігах на іподромі; збір за право проведення кіно- і телезімонок та інші.

Звичайно, скорочення переліку місцевих податків та зборів дає можливість підвищити регулюючий потенціал податкової системи. З іншого боку, спостерігається дублювання та об'єднання місцевих зборів, які існували раніше, наприклад, туристичний збір є об'єднанням готельного (справлявся до 1 січня 2004 року) та курортного зборів, а у зборі за місця для паркування транспортних засобів змінено елементи оподаткування.

На цьому етапі реформування системи місцевого оподаткування не завершується і 01 січня 2015 року маємо нову редакцію Кодексу, в якому також спостерігається «поглинання» одного податку іншим. Так, податок на майно «поглинув» у себе: податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки; транспортний податок; плату за землю; єдиний податок, в свою чергу, – фіксований сільськогосподарський податок. Також був скасований збір за провадження деяких видів підприємницької діяльності.

Державна фіскальна служба України Листом від 16 січня 2015 року «Про особливості встановлення ставок з місцевих податків та зборів» зазначила, що місцеві ради

обов'язково установлюють єдиний податок та податок на майно (в частині транспортного податку та плати за землею) та вирішують питання щодо встановлення податку на майно (в частині податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки) та збору за місця для паркування транспортних засобів, туристичного збору [4].

Невміння місцевих органів влади реалізовувати прихований податковий потенціал та ефективно регулювати економічну діяльність на місцях, непрозорість в адмініструванні окремих податків, призводять до недовикористання наявних можливостей оподаткування [5, с. 124]. Так, наприклад, місцеві ради в повному обсязі не використовують весь потенціал збору за місця для паркування транспортних засобів. Це спостерігається через відсутність дієвого механізму контролю за наявністю договорів оренди на землю під парковки, приборів фіксації в'їзду автотранспорту на парковку.

Основними і найяскравішими прикладами недоліків в системі місцевого оподаткування є:

- незначна фіскальна роль місцевих податків і зборів та їх вузький перелік. Доцільно було б розширити перелік місцевих податків та зборів за рахунок впровадження зборів цільового призначення (прибирання і освітлення вулиць, утилізацію сміття, упорядкування парків та цвинтарів);

- відсутність правових механізмів у органів місцевого самоврядування щодо запровадження на своїй території власних податків і зборів. З прийняттям поправки до Закону про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади) ми в найближчий час побачимо позитивні зміни в цьому аспекті, а саме: розвиненість податків, які відображають політику органів місцевого самоврядування.

Адаптація до законодавства ЄС і запозичення позитивного досвіду в досягненні розвиненої системи місцевих податків та зборів повинна відбуватися у країні, економіка якої максимально схожа на нашу економіку, а не загалом.

Процес реформування місцевої системи оподаткування є незавершеним, а навпаки зараз вона як ніколи потребує змін в умовах обмеженості фінансових ресурсів державного бюджету, виражена та збалансована податкова політика є одним із основних інструментів, що забезпечу-

ють зростання економічної активності держави. З метою підвищення ефективності та функціонування системи місцевого оподаткування вона потребує адаптації до європейських стандартів. У сучасних умовах євроінтеграційних перетворень та кризових явищ в державі формування якісної системи місцевого оподаткування є однією з ключових цілей. За кордоном місцеві податки постають реальним джерелом фінансової самодостатності територіальних громад, а не виконують допоміжну роль у державному оподаткуванні, тому реформування повинно проходити через практику європейських держав у зазначеній сфері.

Підсумовуючи історичний аналіз становлення та розвитку системи місцевого оподаткування в Україні, варто зауважити, що цей процес був досить складним і суперечливим і безпосередньо зараз проходить свій найважливіший етап – етап адаптації до норм законодавства ЄС. Спостерігаються певні процеси реформування системи місцевого оподаткування, характерного для ринкової економіки. Наявна тенденція до скорочення місцевих податків та зборів, поглинання, та переведення з рядів державних податків у ряди місцевих. Прослідковується і нестабільність податкового законодавства, причиною якої є постійні його зміни, як наслідок підприємці не можуть визначити перспективу своєї діяльності та розвитку. Аналіз діючої системи місцевого оподаткування дає можливість стверджувати, що був урахований досвід минулих років, а тому значну частину податків та зборів, що склали раніше основу дохідної частини місцевих бюджетів, було скасовано як неефективні. Звичайно, що процес реформування системи місцевого оподаткування є незавершеним, адже основною його метою є адаптація системи оподаткування до європейських стандартів загалом, а також підвищення ефективності фіскальної ролі податків.

Узагальнюючи вищесказане, можна дійти висновку, що сьогодні і в майбутньому система місцевого оподаткування потребує і буде найближчим часом потребувати постійного удосконалення. З одного боку, існує потреба у забезпеченні через фіскальну функцію потреб місцевого самоврядування, а, з іншого, виступає як певний механізм соціально-економічної політики, спрямованої на виконання завдань збалансованості економіки та розвитку регіонів.

ЛІТЕРАТУРА

1. Податковий кодекс України : Закон України від 02 грудня 2010 року №2755-VI. – Х. : Одиссей, 2010. – 536 с.
2. Про систему оподаткування : Закон України від 25 червня 1991 року № 1251-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 39. – Ст. 510.
3. Про місцеві податки і збори : Декрет Кабінету Міністрів України від 20 травня 1993 року № 56-93 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/56-93/ed19930520>.
4. Про особливості встановлення ставок з місцевих податків та зборів : Лист Державної фіскальної служби України від 16 січня 2015 року № 722/5/99-99-19-01-01-16 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://sfs.gov.ua/baneryi/podatkovy-zmini-2015/informatsiya/63482.html>
5. Кучабський О. Г. Розвиток системи місцевого оподаткування в Україні / О. Г. Кучабський [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/putp/2012-3/doc/4/01.pdf>
6. Бюджетний моніторинг : Аналіз виконання бюджету за 2010 рік / [Щербина І. Ф., Рудик А. Ю., Зубенко В. В. та ін.] ; ІБСЕД, Проект «Зміцнення місцевої фінансової ініціативи», USAID. – К., 2011. – 142 с.
7. Ткаченко А. В. Історія становлення та розвитку податкової системи України / А. В. Ткаченко // Вісник Бердянського університету менеджменту і бізнесу. – 2013. – № 2. – 212 с.
8. Надьон Г. О. Перспективи розвитку системи місцевого оподаткування в Україні з урахуванням зарубіжного досвіду / Г. О. Надьон, М. С. Харківський // Часопис економічних реформ. – 2010. – № 3. – С. 28–33.
9. Тіньова економіка в Україні : масштаби та напрямки подолання. – К. : НІСД, 2011. – 31 с.