

УДК 336.221.4:349

ЗАКОНОДАВЧІ ШЛЯХИ УДОСКОНАЛЕННЯ МІСЦЕВОЇ ПОДАТКОВОЇ СИСТЕМИ УКРАЇНИ

Скаун Ю. В.

Таврійський національний університет ім. В. І. Вернадського, Сімферополь, Україна

У роботі проведено аналіз національного податкового законодавства та підзаконних нормативних актів, що пов'язані з місцевим оподаткуванням.

Ключові слова: місцевий податок, місцевий збір, податкова система.

Критика, якої зазнає чинна податкова система України, перш за все, пов'язана з фіскальною її спрямованістю і тим, що нормативно-правова база оподаткування є складною, неоднорідною та нестабільною, а окремі законодавчі норми – недостатньо узгоджені та суперечливі. Так, станом на кінець 2005 року налічувалось близько 500 нормативних документів, пов'язаних з оподаткуванням, тільки відносно податку на додану вартість за останні два роки було прийнято 40 законів про внесення змін та видано більше 100 роз'яснень [10].

Як справедливо відзначає Кучерявенко Н. П. [9], сьогодні не можливо говорити про цілісну податкову систему в Україні. Удосконалення податкової системи обмежується зміною окремих її елементів (розмірів ставок, пільг, об'єктів оподаткування, посиленням або заміною одних видів податків іншими). Прийняті акти про податки ґрунтуються часом на інтуїції. Тож, актуальність теми дослідження обумовлена станом чинного законодавства про оподаткування.

Багато уваги питанням сучасної системи оподаткування приділяється як у засобах масової інформації, так і у наукових колах. Для дослідження правових аспектів оподаткування в Україні особливий інтерес представляють роботи Кучерявенко М.П., у яких розкриваються засади та сутність функціонування місцевих податків і зборів, а також міститься характеристика теоретичних питань податкової системи України в умовах ринкової економіки.

Історичний аспект місцевого оподаткування вивчався такими вченими як Мельник В. М., Петленко Ю. В., Рожко О. О. та ін. Ляшенко Ю. И., Солдатенко О. В. у роботі «Налогообложение в Украине» розглядають правову природу місцевих податків та зборів, їх місце і значення у податковій системі України. Нетіс Л. Г. розкриває вплив місцевих податків і зборів на розвиток регіонів.

Але незважаючи на чисельні роботи з питань оподаткування, та урахувавши досвід, залишається необхідність проведення аналізу законодавства у галузі місцевого оподаткування, що є метою даної статті.

На сучасному етапі розвитку податкової системи, внесення змін у фіскальне законодавство, найчастіше обґрунтовано не бажанням стабілізації або поліпшенням

економічного становища в перспективі, а необхідністю покриття поточного бюджетного дефіциту.

Як відомо, дохідна частина місцевих бюджетів формується за рахунок джерел фінансових ресурсів. Зокрема до них відносяться: місцеві податки і збори, надходження від надання в найм майна комунальної власності, плата за ліцензії, сертифікати, дотації із бюджетів вищих рівнів, тощо. Зрозуміло, що в умовах різкого скорочення об'ємів централізованого фінансування, гостро постає питання наповнення дохідної частини місцевих бюджетів. Найбільш оптимальним рішенням цієї проблеми, на наш погляд, є розширення кола повноважень місцевої влади та реформування системи місцевого оподаткування. Саме прагнення досягти цієї мети призвело до того, що на протязі останніх років неодноразово робилися спроби зі зміни нормативної бази, яка регламентує місцеве оподаткування.

В умовах незалежної України початок реформування інституту місцевого оподаткування був покладений прийняттям у травні 1993 році Декрету Кабінету Міністрів України «Про місцеві податки і збори» [6], яким визначалися 16 видів місцевих податків і зборів, їх граничні розміри і порядок обчислення. В червні 1993 року перелік місцевих податків і зборів був доповнений ще одним – податком із продажу імпортованих товарів [8, с. 264].

У 1997 році до складу системи оподаткування було додано збір за право користування суб'єктами підприємницької діяльності приміщень, пов'язаних з їхньою діяльністю, що знаходяться у центральній частині населеного пункту та в будинках, що є пам'ятками історії та культури. Таким чином, новою редакцією Закону України «Про систему оподаткування» [2, ст. 2], встановлювалися 2 місцеві податки та 14 місцевих зборів.

Наступною спробою реформування системи місцевого оподаткування був Указ Президента України від 25 травня 1999 року «Про місцеві податки і збори» [4]. Президент України, керуючись п. 4 розділу XV «Перехідні положення» Конституції України, видав Указ, головною метою якого було укріплення і стабілізація фінансів місцевих органів влади України в умовах скорочення обсягів централізованого фінансування. Так, Указом було регламентовано мінімальні та граничні ставки платежів, обов'язкові пільги, порядок нарахування, сплати і контролю за надходженням місцевих податків і зборів. Крім того, з переліку податкових платежів було виключено збори на право проведення кіно- і телезйомок, за участь у бігах на іподромі, за виграш на бігах на іподромі, з осіб, які беруть участь у грі на тоталізаторі на іподромі, з власників собак. Тобто, такі обов'язкові платежі, які інколи взагалі не вводяться на окремих територіях, або не відіграють значної ролі у поповненні місцевих бюджетів.

Замість неефективних зборів було запропоновано введення нових, більш актуальних в сучасних умовах, а саме – за здійснення закордонного туризму та за виділення земельних ділянок для будівництва об'єктів виробничого і невиробничого призначення, індивідуального житла і гаражів у населених пунктах.

Крім того, зазначеним Указом Президента, встановлювалися єдині терміни сплати місцевих податків і зборів та відповідальність підприємств і закладів за правильність нарахувань, повноту і вчасність їх перерахування в бюджет.

Таким чином, Указ Президента «Про місцеві податки і збори» [4] дозволяв суттєво розширити можливості здійснення невідкладних заходів соціального характеру. Однак, незважаючи на зазначені переваги даного законопроекту, його було відхилено Постановою Верховної Ради України [3], згідно якої Комітету Верховної Ради України з питань фінансів і банківської діяльності було доручено доопрацювати проект Закону з урахуванням пропозицій та зауважень суб'єктів права законодавчої ініціативи і внести його на повторне перше читання.

Однак зазначене доручення було не виконано. Лише у грудні 2008 року Верховною Радою України у першому читанні було прийнято законопроект «Про місцеві податки і збори» за реєстраційним номером № 3235 від 22 грудня 2008 року [7]. Але проект Закону був підготовлений на виконання абзацу 3 пункту 25 доручення Кабінету Міністрів України від 9 лютого 2008 року (№ 8142/0/1-08) та Програми діяльності Кабінету Міністрів України від «Український прорив» [5], відповідно до якої одним із напрямків проведення адміністративно-територіальної реформи є розробка проекту Закону «Про місцеві податки і збори».

Якщо звернутися до більш детального аналізу запропонованого законопроекту, то слід зупинитися на наступних моментах. Проектом Закону України «Про місцеві податки і збори» оптимізовано перелік обов'язкових платежів. Як відомо, чинним Декретом Кабінету Міністрів України «Про місцеві податки і збори», передбачено 14 видів обов'язкових платежів. Згідно запропонованому законопроекту до місцевих податків віднесено 4 види, а саме:

- ринковий податок;
- податок за місця для паркування транспортних засобів;
- податок на нерухоме майно (нерухомість), відмінне від земельної ділянки;
- плата за землю.

і 2 види зборів:

- рекламний збір;
- туристичний збір

Таким чином, законопроектом заплановано скасувати істотну частину місцевих обов'язкових платежів, які визнано малоєфективними та такими, що не відіграють значної ролі у формуванні дохідної частини місцевих бюджетів і не покривають витрат на їх адміністрування.

Іншим досягненням запропонованого законопроекту є пропозиція перевести зі складу загальнодержавних до місцевих податків і зборів податок на нерухоме майно (нерухомість), відмінне від земельної ділянки, та плату за землю (земельний податок і орендна плата за земельні ділянки комунальної власності), що в свою чергу сприятиме наповненню місцевих бюджетів.

Позитивними рисами законопроекту можна вважати пропозиції про справляння рекламного збору, виходячи з обсягу витрат на рекламу, а також введення диферен-

ціації в залежності від місця розташування ринку або парковки, виду товарів (робіт, послуг) – для ринків, технічного облаштування і режиму роботи – для парковок.

Не зважаючи на запропоновану у проекті Закону України «Про місцеві податки і збори» низку позитивних положень, які сприятимуть вдосконаленню адміністрування обов'язкових місцевих платежів, а також скорочують загальну кількість місцевих податків і зборів за рахунок виключення податків з однаковою базою оподаткування, даний нормативний акт не позбавлений окремих вад.

Перш за все, слід звернути увагу, що у законопроекті так і не вирішується давнє назріле питання щодо розмежування понять «податок» і «збір». Так, п. 1 ст. 1 проекту Закону «Про місцеві податки і збори» пропонує вживання окремих термінів у певному значенні, зокрема, місцеві податки і збори визначаються як обов'язкові платежі, суми яких установлюються згідно з цим Законом органом місцевого самоврядування на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці та які зараховуються до місцевого бюджету [7]. Але, задекларувавши на державному рівні засади адаптації елементів податкового законодавства України до норм законодавства Європейського Союзу, не припустимо вживання будь-якого терміну без його законодавчого визначення.

По-друге, законопроектом передбачається збільшення ставок ринкового податку. З одної сторони, такі заходи збільшать надходження до місцевого бюджету, але з іншого боку, це може призвести до суттєвого скорочення легальної підприємницької діяльності.

Що стосується туристичного збору, то позитивно вважаємо пропозицію про поширення його на всю територію країни, передбачивши його нарахування туристичними операторами, туристичними агентами та іншими особами, що надають туристичний продукт. Але неприпустима автоматична заміна існуючого курортного збору туристичним, насамперед через відсутність у національному законодавстві розмежування між поняттями «курортна діяльність», «туристична діяльність», «рекреаційна діяльність».

Усвідомлюючи необхідність реформування місцевої податкової системи України, слід говорити про побудову такої системи оподаткування, яка б базувалася на засадах унітарної держави, але, перш за все, з урахуванням специфіки окремих регіонів.

Все це дозволило би органам місцевого самоврядування більш чітко визначити механізм стягнення податків і збірв, встановити діючий і ефективний контроль за своєчасним і повним надходженням сум місцевих обов'язкових платежів, а також оптимально враховувати специфічні особливості конкретних регіонів України.

Перелік літератури

1. Конституція України від 28 червня 1996 року // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30 – Ст. 141.
2. Про систему оподаткування: Закон України від 25 червня 1991 року № 1251-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 34. – Ст. 228.
3. Про проект Закону України про місцеві податки і збори. Постанова Верховної Ради України від 17 червня 1999 року № 754-ХІV: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.rada.gov.ua>.

4. Про місцеві податки і збори. Указ Президента України від 25 травня 1999 року № 565/99: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.rada.gov.ua>.
5. Програма діяльності Кабінету Міністрів України «Український прорив: для людей, а не політиків». Постанова Кабінету Міністрів України від 16 січня 2008 року № 14: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.rada.gov.ua>.
6. Про місцеві податки і збори. Декрет Кабінету Міністрів України від 20 травня 1993 року № 56-93 // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 30. – Ст. 336.
7. Про місцеві податки і збори. Проект Закону України від 22 грудня 2008 року № 3532: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://gska2.rada.gov.ua>.
8. Василик О. Д. Податкова система України: [навчальний посібник] / О. Д. Василик. – К. : ВАТ «Поліграф книга». – 2004. – 478 с.
9. Налоговое право Украины: [учебное пособие] / [под ред. Н. П. Кучерявенко] – Х. : Легас, 2004.
10. Майстренко О. Реформування податкової системи України як спосіб вирішення податкових колізій / О. Майстренко: [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.sdia.gov.ua>.

Скакун Ю. В. Законодательные пути усовершенствования местной налоговой системы Украины / Ю. В. Скакун // Ученые записки Таврического национального университета им. В. И. Вернадского. – Серия: Юридические науки. – 2009. – Т. 22 (61), № 2. – С. 204-208.

Работа содержит анализ национального налогового законодательства и подзаконных нормативных актов, связанных с местным налогообложением.

Ключевые слова: местный налог, местный сбор, налоговая система.

Skakun Y. Ways of legislative improvement Ukrainian local tax system / Y. Skakun // Scientific Notes of Tavrida National V. I. Vernadsky University. – Series: Juridical sciences. – 2009. – Vol. 22 (61), № 2. – P. 204-208.

The work is written on basis of the analysis of national taxation legislation and other normative acts, which are connected with local taxation.

Keywords: local tax, local raising of taxes, tax system.

Надійшла до редакції 09.11.2009 р.