

МІСЦЕВЕ ОПОДАТКУВАННЯ: ЗАГАЛЬНІ ПРИНЦИПИ

LOCAL TAXATION: GENERAL PRINCIPLES

УДК 336.225

<https://doi.org/10.32843/infrastruct36-80>**Сердюков К.Г.**

к.е.н., доцент,
професор кафедри державних фінансів
Харківський інститут фінансів
Київського національного
торговельно-економічного університету

Шаміна В.А.

студентка
Харківський інститут фінансів
Київського національного
торговельно-економічного університету

У статті досліджено особливості реалізації загальних принципів оподаткування під час створення системи справляння місцевих податків. Доведено, що загальні принципи оподаткування з метою використання їх на місцевому (регіональному) рівні повинні бути уточнені й інколи забезпечуватися діяльністю органів державної влади. Також стаття присвячена аналізу національної системи місцевого оподаткування та податкового адміністрування, дослідженню зарубіжного досвіду. Сформульовано висновки та пропозиції, що спрямовані на вдосконалення системи місцевого оподаткування в умовах податкової децентралізації. В умовах сьогодення становлення фінансово незалежного місцевого самоврядування безпосередньо залежить від формування стійкого механізму забезпечення власними фінансовими ресурсами, які повинні складатися переважно з надходжень місцевих податків і зборів. У статті визначено проблему, поставлене завдання, проаналізовано останні дослідження і публікації.

Ключові слова: місцеві податки і збори, оподаткування, загальні принципи оподаткування, органи місцевого самоврядування, громадські блага.

В статті досліджені особливості реалізації общих принципів налогообложения при создании системы взимания местных налогов. Доказано, что общие принципы налогообложения с целью использования их на местном (региональном) уровне должны быть уточнены и в некоторых случаях обеспечиваться деятельностью органов государственной власти. Также статья посвящена анализу национальной системы местного налогообложения и налогового администрирования, исследованию зарубежного опыта. Сформулированы выводы и предложения, направленные на совершенствование системы местного налогообложения в условиях налоговой децентрализации. В современных условиях становление финансово независимого местного самоуправления напрямую зависит от формирования устойчивого механизма обеспечения собственными финансовыми ресурсами, которые должны состоять преимущественно из поступлений местных налогов и сборов. В статье определена проблема, поставлена задача, проанализированы последние исследования и публикации.

Ключевые слова: местные налоги и сборы, налогообложение, общие принципы налогообложения, органы местного самоуправления, общественные блага.

The article explores the features of the implementation of the general principles of taxation when creating a system of levying local taxes. It is proved that the general principles of taxation in order to use them at the local (regional) level should be clarified and in some cases provided by the activities of public authorities. The article is also devoted to the analysis of the national system of local taxation and tax administration, the study of foreign experience; conclusions and proposals are formulated aimed at improving the system of local taxation in the conditions of tax decentralization. In modern conditions of the formation of financially independent local self-government, it directly depends on the formation of a sustainable mechanism for providing own financial resources, which should consist mainly of local taxes and duties. Moreover, they perform not only a fiscal function. Local taxes and fees are also intended to stimulate entrepreneurial activity, the development of local economy, promote the efficient use of natural resources of local importance, etc. Local taxation in Ukraine is still at the initial stage of development. It does not fully reflect the market economic conditions that already exist in Ukraine. It does not provide a sufficient amount of revenues to local budgets; it does not fully comply with the principles of the efficiency of spending the collected taxes, the low cost of collection, fiscal profitability, the use of different taxation bases and other principles. Despite the adopted Tax Code of Ukraine, in accordance with which a total reform of all local taxes and fees was carried out, the costs of their administration do not correspond to the proceeds. Local taxes and fees retained their supporting role in the formation of local budgets. Local taxation in Ukraine should become a regulator of local economic development. During its transformation, it is necessary to ensure the implementation of all general principles of taxation, criteria inherent tax policy of developed countries. These problems determine the urgency of the study. The article identifies the problem, the task, analyzes the latest research and publications.

Key words: local taxes and fees, taxation, general principles of taxation, local governments, public goods.

Постановка проблеми. Місцеві податки та збори є основою фінансової незалежності органів місцевого самоврядування. Місцеві податки і збори формують дохідну базу місцевих бюджетів, щодо якої центральні органи влади не мають жодних повноважень, у зв'язку з чим є необхідність дослідження зарубіжного досвіду та акцентування уваги на наявних проблемах у цій сфері з метою їх подальшого вивчення та врегулювання.

В умовах сьогодення місцеве оподаткування в Україні досі перебуває на початковому етапі розвитку. У ньому не повністю відображаються ринкові умови господарювання, що вже є в Україні. Воно не забезпечує достатнього обсягу надходжень до місцевих бюджетів, не в усьому відповідає принципам ефективності витрачання зібраних податків, дешевизни справляння, фіскальної прибутковості, застосування різних баз оподаткування тощо.

Незважаючи на прийнятий Податковий кодекс України, відповідно до якого проведено тотальне реформування всіх місцевих податків і зборів, витрати на їх адміністрування не відповідають надходженням. Місцеві податки і збори зберегли свою допоміжну роль у формуванні місцевих бюджетів.

Таким чином, місцеве оподаткування в Україні має стати регулятором місцевого економічного розвитку. Під час його трансформації необхідно забезпечити реалізацію всіх загальних принципів оподаткування, критеріїв, притаманних податковій політиці розвинених країн. Ці проблеми визначають надзвичайну актуальність проведеного дослідження.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання місцевого оподаткування висвітлені у працях таких вітчизняних учених, як В.Л. Андрущенко, В.В. Зайчикова, О.П. Кириленко, В.І. Кравченко, А.І. Крисоватий, М.І. Крупка, І.А. Луніна,

В.М. Мельник, Ю.В. Пасічник, А.М. Соколовська, Л.Л. Тарангул, В.Н. Федосов та інші. Зазвичай вони критикують сучасний стан місцевого оподаткування в Україні, наводять позитивний зарубіжний досвід, розглядають введення окремих додаткових місцевих податків і зборів, обґрунтовуючи їхню ефективність.

Серед сучасних зарубіжних учених проблеми побудови системи місцевого оподаткування розкривають Ш. Бланкарт, Дж. Б'юкенен, Р. Масгрейв, Ю. Німець, Д. Норт, Г. Райт, Дж. Стігліц, Х. Циммерман та інші. Водночас у більшості наукових праць теоретичні питання місцевого оподаткування розглянуті не досить, мало досліджена проблема розроблення і реалізації принципів місцевого оподаткування, в тому числі спільних, що стосуються всієї системи оподаткування будь-якої розвиненої країни.

Постановка завдання. Мета статті полягає в дослідженні сутності та принципів місцевих податків і зборів, порівняльній характеристиці місцевого оподаткування в Україні та за кордоном, а також визначенні особливостей реалізації загальних принципів оподаткування під час їх справляння.

Виклад основного матеріалу дослідження. За умов розвитку громадянського суспільства становлення фінансово незалежного місцевого самоврядування безпосередньо залежить від формування стійкого механізму забезпечення власними фінансовими ресурсами, що повинні складатися переважно з надходжень місцевих податків і зборів. При цьому вони виконують не тільки фіскальну функцію. Місцеві податки і збори призначені також стимулювати підприємницьку активність, розвиток місцевого господарства, сприяти ефективному використанню природних ресурсів місцевого значення тощо.

Власні податкові повноваження органів місцевого самоврядування повністю реалізуються у місцевому оподаткуванні. Варто відзначити, що місцеві податки і збори розглядають із різних позицій. Так, інститут місцевих податків і зборів запропоновано трактувати як законодавчо закріплену групу правових норм, яка регламентує порядок введення податкових платежів міськими, селищними та сільськими радами, механізм їх справляння та зарахування до місцевих бюджетів для виконання завдань у межах власної компетенції органів місцевого самоврядування [1]. Таким чином, місцеві податки і збори розглядаються з позиції правових норм, і при цьому враховується тільки український досвід адміністративно-територіального поділу базового рівня на міста, села і селища. Ще місцеві податки і збори розглядаються як обов'язкові платежі, що законодавчо встановлюються державою, регламентуються органами місцевого самоврядування на певній території, сплачуються юридичними і фізичними особами в процесі перерозподілу

ВВП і надходять до місцевих бюджетів для фінансового забезпечення виконання функцій органів місцевого самоврядування [2]. У цьому визначенні автор позбавляє їх податкової ініціативи щодо введення власних місцевих податків і зборів.

Зарубіжні вчені місцевий податок характеризують як податок, який місцева влада вводить і стягує до місцевих бюджетів, а також встановлює його ставки [3]. Податки, на відміну від зборів, не використовують на заздалегідь зазначені цілі (на виробництво певних суспільних благ). Їх стягування є обов'язковим, а в разі ухилення від сплати – примусовим, і регламентується законом. Як специфічні риси податків також можна виділити нееквівалентність, регулярність сплати, односпрямованість грошових потоків.

Західні вчені визначають податки як обов'язкові платежі державі, основний канал державних доходів, що використовуються для фінансування суспільних благ і послуг; засіб фінансової політики для впливу на алокації ресурсів, розподіл багатства, суспільний вибір, стабільність економіки на макrorівні; інструмент фіскальної політики щодо рівня зайнятості, цін та економічного зростання. Вони не використовують властиві марксистській методології терміни «відносини», «категорія», а також класові ознаки [4]. На противагу визначенням податків зарубіжними авторами вітчизняні вчені виділяють форму прояву податків (як обов'язкові, встановлені, як правило, на законодавчій основі платежі юридичних і фізичних осіб до бюджету) і їхнє змістовне наповнення (як фінансові відносини між державою і платниками податків із приводу державної централізації частини вартості виробленого ВВП) [5]. Якщо для центрального рівня влади можна використовувати практично всі види податків, то для місцевого це не завжди так [6].

Багато століть триває дискусія про принципи (основи, правила) оподаткування, вимоги до податків, способи усунення невдоволення платників податків тощо. Значення деяких принципів оподаткування (насамперед принципу справедливості) з часом змінювалося; не залишалася стійкою і їхня субординація. Зокрема, А. Вагнер, враховуючи важливість державних функцій і необхідність фінансового забезпечення їх виконання, на перше місце поставив фіскальні принципи достатності та еластичності оподаткування, тоді як більшість його попередників і сучасників першочерговим вважали принцип справедливості (табл. 1). Відповідно до них формуються податкові системи країн світу. Ця дискусія охоплює в основному загальні вимоги до податків, які можна застосувати й до місцевого оподаткування, вони є необхідними, але недостатніми.

Розглянемо особливості застосування загальних принципів оподаткування на місцевому рівні. Більшість учених серед принципів оподаткування

Загальні принципи оподаткування

Принципи оподаткування	Автори
Соціальна справедливість і пропорційність	У. Петті, А. Сміт, А. Вагнер
Простота (прозорість), зручність справляння	У. Петті, А. Сміт, А. Вагнер
Завчасність визначення (стабільність оподаткування)	А. Сміт
Дешевизна справляння	У. Петті, А. Сміт
Уникнення надмірних масштабів оподаткування	У. Петті, Дж.Ст. Міль
Ефективність витрачання зібраних податків	У. Петті
Випереджаюче зростання виробництва порівняно з підвищенням податків і державних витрат	Д. Рікардо
Заохочення накопичень та інвестицій	Д. Рікардо, Дж.Ст. Міль
Фіскальна достатність	Д. Рікардо, А. Вагнер
Еластичність	А. Вагнер
Застосування різних баз оподаткування	Дж.Ст. Міль

називають соціальною справедливістю або пропорційністю, відповідно до яких платники податків з однаковими податковими базами й іншими умовами, що впливають на оподаткування, повинні платити однакові податки, в інших випадках – різні податки. Також держава додатково бере на себе функцію вирівнювання за допомогою податків (прогресивних ставок оподаткування і пільг) доходів населення. Таким чином, принцип справедливості проявляється у введенні загального прогресивного прибуткового податку, а також у звільненні від оподаткування низьких доходів (через неоподатковуваний мінімум) [7, с. 50].

Органи місцевого самоврядування, навпаки, не зацікавлені вирівнювати доходи населення через можливу міграцію осіб із високими доходами – основних платників податку на доходи. Різноманітність ставок прогресивного оподаткування за територіальними одиницями сприяє соціальному розшаруванню населення, що проживає в них. Тому державна влада може лише вимагати від органів місцевого самоврядування сприяти проведеному загальнодержавній соціальній політиці. Так, їм не потрібні соціальні конфлікти, однак вони більше за інших зацікавлені в надходженні коштів до своїх бюджетів.

Простота (прозорість), зручність справляння податків дають змогу заощадити на адміністративних витратах фіскальних органів і мінімізувати витрати платників податків. Цей принцип однаково важливий для системи як загальнодержавного, так і місцевого оподаткування. Місцеві податки, що не відповідають зазначеним умовам, обтяжливі для платників, гальмують економічний і соціальний розвиток відповідної території, ставлять останню в невідповідні конкурентні умови щодо інших територій.

Завчасне визначення втрат (стабільність оподаткування) дає можливість платникам податків планувати свою економічну діяльність. Стійкого оподаткування вимагає також середньо- і довгострокове бюджетне планування на державному та місцевому рівнях. Постійні зміни в оподаткуванні

на місцевому рівні за різними економічними мотивами можуть завдавати шкоди загальноєкономічному зростанню в державі. Тому на центральному рівні повинна бути гарантована стабільність законодавчої і нормативної бази оподаткування щодо як загальнодержавних, так і місцевих податків. В Україні ця вимога забезпечена заборонаю Податковим кодексом України встановлення органами місцевого самоврядування інших місцевих податків і зборів.

Висновки з проведеного дослідження. Підсумовуючи, варто зазначити, що загальні принципи оподаткування, вимоги використовувати їх на місцевому рівні були частково враховані під час прийняття нового Податкового кодексу України. Основний недолік місцевого оподаткування – незначна фіскальна прибутковість – повинен бути усунутий під час подальшого вдосконалення кодексу.

Дослідження особливостей застосування загальних принципів оподаткування під час формування системи справляння місцевих податків і зборів дадуть змогу своєчасно й ефективно вирішувати місцеві проблеми, додатково залучати кошти жителів територіальних громад та юридичних осіб із метою надання суспільних благ, заощадити на контролі за фінансовими потоками органів місцевого самоврядування.

БІБЛІОГРАФІЧНИЙ СПИСОК:

1. Беспалов М.В. Фінансовий вісник: фінанси, податки, страхування, бухгалтерський облік. URL: <http://1-fin.ru/?id=613> (дата звернення: 21.10.2019).
2. Безкровний О.В. Адміністрування місцевих податків і зборів в Україні крізь призму зарубіжного досвіду місцевого оподаткування. URL: <http://dspace.pdaa.edu.ua:8080/handle/123456789/241> (дата звернення: 21.10.2019).
3. Вікторчук М.В. Адміністративно-правове регулювання місцевих податків і зборів в Україні в умовах євроінтеграції. URL: <http://dspace.univer.kharkov.ua/bitstream/123456789/11856/7/diss-Viktorchjuk.pdf> (дата звернення: 21.10.2019).

4. Ібатуліна А.В. Розвиток місцевого оподаткування в Україні : автореф. дис. канд. екон. наук. К. : Ін-т аграр. економіки УААН, 2009. С. 6.

5. Кміть В.М., Вовчанський Ю.В. Оцінка механізму адміністрування та регулювання місцевих податків та зборів в Україні. Мукачівський державний університет. *Електронне наукове фахове видання «Економіка і суспільство»*. 2018. № 15. С. 656–662.

6. Письменний В.В. Локальні податки і збори як економічна основа наповнення місцевих бюджетів. *Вісник Тернопільської академії народного господарства*. 2005. № 1. С. 70–80.

7. Савицька Г.В. Аналіз господарської діяльності підприємства: підручник. 6-е вид. М: ИНФРА-М, 2013. С. 378.

REFERENCES:

1. Bepalov M.V. Finansovi visnyk: finansy, podatky, strakhuvannia, bukhhalterskyi oblik. Available at: <http://1-fin.ru/?id=613> (accessed 21 October 2019).

2. Bezkrivnyj O.V. Administruvannia mistsevykh podatkov i zboriv v Ukraini kriz pryzmu zarubizhnoho dosvidu mistsevoho opodatkovannia. Available at: <http://dspace.pdaa.edu.ua:8080/handle/123456789/241> (accessed 21 October 2019).

3. Viktorchuk M.V. Administratyvno-pravove rehuliuвання mistsevykh podatkov i zboriv v Ukraini v umovakh yevrointehratsii. Available at: <http://dspace.univer.kharkov.ua/bitstream/123456789/11856/7/diss-Viktorchjuk.pdf> (accessed 21 October 2019).

4. Ibatulina A.V. (2009) Rozvytok mistsevoho opodatkovannia v Ukraini : avtoref. dys. kand. ekon. nauk [Development of local taxation in Ukraine] K. : Ін-т аграр. економіки УААН. (in Ukrainian)

5. Kmit V.M., Vovchanskyj Yu.V. (2018) Otsinka mekhanizmu administruvannia ta rehuliuвання mistsevykh podatkov ta zboriv v Ukraini [Assessment of the mechanism of administration and regulation of local taxes and fees in Ukraine] Mukachivskyj derzhavnyj universytet. *Ekonomika i suspilstvo*. no. 15, pp. 656–662.

6. Pysmennyj V.V. (2005) Lokalni podatky i zbory yak ekonomichna osnova napovnennia mistsevykh biudzhetyv [Local taxes and fees as an economic basis for filling local budgets]. *Visnyk Ternopilskoyi akademiyi narodnogo gospodarstva*. no. 1, pp. 70–80.

7. Savytska H.V. (2013) Analiz hospodarskoi diialnosti pidpriemstva: pidruchnyk [Analysis of economic activity of the enterprise]. M: YNFRA-M. (in Ukrainian)

Serdiukov KostyantynCandidate of Economic Sciences, Associate Professor,
Professor at Department of Finance and Credit
Kharkiv Institute of Finance
Kyiv National University of Trade and Economics**Shamina Valeriya**Student
Kharkiv Institute of Finance
Kyiv National University of Trade and Economics**LOCAL TAXATION: GENERAL PRINCIPLES**

The purpose of the article. The purpose of the article is to study the nature and principles of local taxes and fees, the comparative characteristics of local taxation in Ukraine and abroad, as well as the peculiarities of the implementation of general principles of taxation in their collection.

Methodology. Local taxes and fees are considered from the point of view of legal norms, and only Ukrainian experience of the administrative-territorial division of the basic level is taken into account to cities, villages and towns. Local taxes and fees are also considered as mandatory payments that are legally established by the state, regulated by local authorities in a certain territory, paid by legal entities and individuals in the process of redistribution of GDP, and transferred to local budgets to finance the performance of local government functions. In this definition, the author deprives them of the tax initiative to introduce their own local taxes and fees.

Results. Local taxation in Ukraine is still at the initial stage of development. It does not fully reflect the market economic conditions that already exist in Ukraine. It does not provide a sufficient amount of revenues to local budgets; it does not fully comply with the principles of the efficiency of spending the collected taxes, the low cost of collection, fiscal profitability, the use of different taxation bases and other principles. Despite the adopted Tax Code of Ukraine, in accordance with which a total reform of all local taxes and fees was carried out, the costs of their administration do not correspond to the proceeds. Local taxes and fees retained their supporting role in the formation of local budgets.

Local taxation in Ukraine should become a regulator of local economic development. During its transformation, it is necessary to ensure the implementation of all general principles of taxation, criteria inherent tax policy of developed countries. These problems determine the urgency of the study.

Practical implications. In modern conditions of the formation of financially independent local self-government, it directly depends on the formation of a sustainable mechanism for providing own financial resources, which should consist mainly of local taxes and duties. Moreover, they perform not only a fiscal function. Local taxes and fees are also intended to stimulate entrepreneurial activity, the development of local economy, promote the efficient use of natural resources of local importance, etc.

Value/originality. In our work we considered the features of the implementation of the general principles of taxation when creating a system of levying local taxes. It is proved that the general principles of taxation in order to use them at the local (regional) level should be clarified and in some cases provided by the activities of public authorities. We considered also devoted to the analysis of the national system of local taxation and tax administration, the study of foreign experience; conclusions and proposals are formulated aimed at improving the system of local taxation in the conditions of tax decentralization.