

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ СИСТЕМИ МІСЦЕВОГО ОПОДАТКУВАННЯ

Формування податкової системи в Україні фактично відбувалось з нульової відмітки. Це не могло не призвести до значних помилок на перших етапах її розбудови. Так, помилковим можна назвати передчасне впровадження ПДВ, до якого ні українська економіка, ні контролюючі органи, ні самі платники податків ще не були готові. Як ще один приклад можна згадати коливання між оподаткуванням доходу чи прибутку підприємств та ін.

Теж саме відбувалось і з системою місцевих податків. Її розвиток можна розділити на три етапи. Перший етап охоплює 1992–1993 рр. до врегулювання цієї системи Декретом Кабінету Міністрів України «Про місцеві податки і збори» №56–93 від 20 травня 1993 р. [1]. Другий етап – це дія саме цього Декрету, з усіма змінами та доповненнями, тобто період з 1993 р. до нинішнього часу. Третій етап розпочнеться, коли справляння місцевих податків і зборів буде відбуватись згідно з Податковим кодексом.

На першому етапі система місцевих податків і зборів фактично регулювалась Законом «Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування», №533-12 від 7 грудня 1990 р. [2] (в 1992 р. Законом №2234–12 від 26.03.92 дається нова редакція [3]). На відміну від СРСР, місцеві ради було виведено зі складу державної влади, тобто роздержавлено, й місцеві податки і збори стали розглядатись як власні доходи місцевих бюджетів.

Компетенція місцевих органів влади щодо системи місцевих податків була досить широкою. У ст.19 п.18 Закону №2234–12 дозволяється сільським, селищним і міським радам народних депутатів встановлення місцевих податків, зборів, штрафів та їх розмірів. Таким чином, це робить систему вразливою до багатьох недоліків бюджетного федералізму (наприклад, неможливість проведення єдиної економічної та фінансової політики; небезпека багаторазового оподаткування одних і тих самих об'єктів та ін.). Крім того, відсутність досвіду податкостворення, іноді навіть непрофесіоналізм приводили до багатьох помилок.

Тому цілком логічним стало введення в дію такого «спеціального законодавчого акту». Ним в 1993 р. став Декрет Кабінету Міністрів «Про місцеві податки і збори», розпочався другий етап становлення системи місцевих податків в Україні. Цим Декретом передбачалось введення двох місцевих податків та чотирнадцяти місцевих зборів. Однак, фінанське значення (при тому не досить велике) закладено лише в деякі з них: комунальний податок, ринковий збір, збір за видачу дозволу на розміщення об'єктів торгівлі, а з розвитком рекламної діяльності – податок з реклами. Тобто, основами функціонування доходної частини місцевих бюджетів лишаються не місцеві податки і збори (власні податкові доходи), а інші джерела: спочатку відрахування від регулюючих податків, пізніше – трансферти.

Це було однією з причин того, чому місцеві органи влади досить повільно приймали відповідні рішення про введення місцевих податків і зборів. Так, наприклад, до 1996 р. 24,3% сільських і 6,1% селищних і міських рад (приблизно 2,5 тисячі) не прийняли таких рішень. Серед них приблизно 850 органів не ввели комунальний податок, 225 – ринковий збір, 58 – готельний збір при існуванні об'єкта оподаткування. Адже значно легше отримувати дотації від центральних органів, аніж самим організовувати власний механізм надходження коштів [4, с.370].

Звичайно, цей перелік з шістнадцяти податкових важелів не був остаточною. Неодноразово вносились зміни до Декрету «Про місцеві податки і збори». Крім того, види місцевих податків і зборів вказуються і в одному з основних податкових законів «Про систему оподаткування» [5]. Іноді навіть положення цих Декрету та Закону не співпадають.

Перші зміни з'явилися вже в тому ж 1993 р. Фактично через місяць після прийняття Декрету «Про місцеві податки і збори» Законом України «Про доповнення Декрету Кабінету Міністрів України «Про місцеві податки і збори» від 17 червня 1993 року [6] додатково введено податок з продажу імпортованих товарів. Ним оподатковувалась сумарна вартість продажу імпортованих товарів за ставкою не більше 3% виручки від реалізації цих товарів.

Однак, вже на початку 1994 р. вступає в дію Закон України «Про внесення змін і доповнень до Закону Української РСР «Про систему оподаткування» від 2 лютого 1994 року [7]. Серед місцевих податків і зборів в ньому не передбачається стягування збору з власників собак та податку з продажу імпортованих товарів. Таким чином, кількість місцевих податків і зборів скорочується до п'ятнадцяти.

У новій редакції цього Закону, яка дається Законом «Про внесення змін до Закону України «Про систему оподаткування» від 18 лютого 1997 р. [5] збір з власників собак знову повертається до переліку місцевих податків і зборів. Крім того, самі назви деяких податків і зборів були уточнені: збір за припаркування автотранспорту замість збору за парковку (що є правильним з точки зору норм української мови); збір за видачу дозволу на розміщення об'єктів торгівлі та сфери послуг (додано «сфери послуг», що розширює об'єкт оподаткування); збір за виграш на бігах на іподромі замість просто збір за виграш на бігах та ще деякі незначні зміни.

Отже, останнім Законом дається повний перелік місцевих податків і зборів, які можуть застосовуватись в Україні, адже ст.1 Закону стверджує: «Ставки, механізм справляння податків і зборів ... не можуть встановлюватись або змінюватись іншими законами України, крім законів про оподаткування». Тому Декрет «Про місцеві податки і збори» в тій частині, де йдеться про податок з імпортованих товарів, суперечить законодавству. Виходячи з цього, цей податок необхідно було виключити ще в 1994 р.

Крім цього, Верховна Рада ще двічі намагалася доповнити перелік місцевих податків і зборів. Перший раз в 1999 р. Законом «Про додаткові заходи щодо фінансування загальної середньої освіти» від 17 вересня 1999 року [8] було введено збір за право використання суб'єктами підпри-

ємницької діяльності приміщень, пов'язаних з їх діяльністю, що знаходяться у центральній частині населеного пункту та у будинках, що є пам'ятками історії та культури. Кошти, отримані від справляння збору, використовувалися б для виплати заробітної плати працівникам закладів загальної середньої освіти та зміцнення матеріально-технічної бази цих закладів. Однак в квітні 2000 р. Закон було скасовано на підставі Закону України «Про визнання таким, що втратив чинність, Закону України «Про додаткові заходи щодо фінансування загальної середньої освіти» та внесення змін до Декрету Кабінету Міністрів України «Про місцеві податки і збори» №1661-14 [9].

Другий раз Законом «Про охорону культурної спадщини» від 8 червня 2000 р. [10] Декрет «Про місцеві податки і збори» доповнили екскурсійно-туристичним збором. Слід відмітити, що це фактично є порушенням норм Закону «Про систему оподаткування», про що було сказано вище. Платники екскурсійно-туристичного збору – суб'єкти туристичної діяльності, які використовують пам'ятки з метою їхнього екскурсійного відвідування. Граничний розмір екскурсійно-туристичного збору не повинен був перевищувати 10 відсотків прибутку суб'єктів туристичної діяльності. Однак зразу було видно недоліки збору: досить велика ставка, невизначеність терміну «прибуток суб'єктів туристичної діяльності» тощо. Тому введення такого збору не можна було назвати позитивним кроком в системі місцевих податків. Через рік збір було скасовано Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України» №2515–14 від 7 червня 2001 р. [11].

Слід також згадати Указ Президента «Про місцеві податки та збори» від 25 травня 1999 р. за №565/99, який він видав, використовуючи свої повноваження відповідно до Перехідних положень Конституції України. Указ містив в собі два види місцевих податків та одинадцять видів зборів. Було скасовано 5 видів зборів, натомість додано 2 нових у порівнянні з чинним законодавством (збір за здійснення зарубіжного туризму; збір за надання земельних ділянок для будівництва об'єктів виробничого і невиробничого призначення, індивідуального житла та гаражів у населених пунктах). Основні елементи податків і зборів, механізм стягнення по деяких з них змінились, але не досить суттєво. Однак Указ не вступив у дію в зв'язку з відхиленням проекту Закону України про місцеві податки та збори згідно з Постановою Верховної Ради №754–XIV від 17.06.99 р.

Таким чином, остаточний перелік місцевих податків і зборів вміщує Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про систему оподаткування» від 18 лютого 1997 р.: два податки та чотирнадцять зборів. Це ті ж самі податки і збори, які були спочатку закріплені в Декреті Кабінету Міністрів «Про місцеві податки і збори». За дев'ять років з 1993 по 2002 суттєвих змін не відбулось. Жоден новий податок чи збір не діє, крім того, не виключаються й ті інструменти, що діють неефективно.

На нашу думку, можна виділити кілька основних причин, чому системі місцевих податків не надано належної уваги. З одного боку, це суто процедурні проблеми. Динаміка змін нормативних актів з питань опода-

ткування така. В 1991–1992 рр. приймаються перші закони незалежної України, в 1992–1993 рр. закони змінюються (як правило, декретами КМУ), а в 1996–1997 рр. приймаються нові закони. Однак в 1996–1997 рр. прийняти відповідного закону по місцевих податках і зборах не вдалося. Потім остаточне врегулювання цієї сфери залишилось до прийняття Податкового кодексу.

З іншого боку, й це основна причина – це те, що основні доходні джерела, як правило, знаходяться у розпорядженні центральної влади і на місцевому рівні недоступні. Надходження від місцевих податків і зборів в Україні дуже незначні. Фактично серед них нема жодного фіскально важливого платежу. Тому вдосконалення цієї системи з точки зору центральної влади не є важливим питанням.

Список літератури: 1. Декрет КМУ «Про місцеві податки і збори» // Відомості Верховної Ради України. 1993. №30. Ст.336. 2. Закон України «Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування» // ВВР України. 1991. №2. Ст. 5. 3. Закон України «Про внесення змін до Закону Української РСР «Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування» // ВВР України. 1992. №28. Ст. 387. 4. Кучерявенко Н. Налоговое право: Учебник. Х., 1997. 5. Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про систему оподаткування» // ВВР України. 1997. №16. Ст.170. 6. Закон України «Про доповнення Декрету Кабінету Міністрів України «Про місцеві податки і збори» // ВВР України. 1993. №32. Ст.340. 7. Закон України «Про внесення змін і доповнень до Закону Української РСР «Про систему оподаткування» // ВВР України. 1994. №21. Ст.130. 8. Закон України «Про додаткові заходи щодо фінансування загальної середньої освіти» // ВВР України. 1999. №45. Ст.399. 9. Закон України «Про визнання таким, що втратив чинність, Закону України «Про додаткові заходи щодо фінансування загальної середньої освіти» та внесення змін до Декрету Кабінету Міністрів України «Про місцеві податки і збори» // ВВР України. 2000. №29. Ст.231. 10. Закон України «Про охорону культурної спадщини» // ВВР України. 2000. №39. Ст.333. 11. Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України» // ВВР України. 2001. №33. Ст. 179.

Надійшла до редколегії 18.10.02

С.О. Сліпченко, М.І. Сисоєнко

ЗАХИСТ ПРАВА НА ОСОБИСТЕ ЖИТТЯ В ІНТЕРНЕТ ПРОСТОРИ

Людство проявляє інтерес до самого себе, до законів, за якими живе і взаємодіє з навколишнім середовищем. Частиною цього є людина, яка має розум, волю, емоції, що дозволяє їй піднятися над зовнішнім світом, раціонально організувати власне суспільство та забезпечити його прогрес [1, с.83]. Черговим етапом такого розвитку є створення комп'ютерного електронного простору*.

* Терміни «комп'ютерний електронний простір», «мережа Інтернет», «Інтернет простір», «Інтернет», «комп'ютерний простір», «комп'ютерна мережа», «електронна мережа» в цій роботі вживаються як тотожні.