

**ІНСТИТУТ МІСЦЕВИХ ПОДАТКІВ В УКРАЇНІ: ЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ЧИ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ**

*Визначено роль довіри та місцевих податків, зборів у формуванні взаємовідносин між державою та платниками, соціально орієнтованої економіки.*

**Ключові слова:** податок, місцеві податки та збори, довіра.

Податки є традиційним, випробуваним століттями інститутом, який забезпечує взаємодію держави та суспільства, виконує фіскальну, регулюючу, стимулюючу, інформаційну функції, значення та змістове наповнення яких трансформується під впливом сучасних соціально-економічних реалій. Якщо декілька століть тому податки виступали перш за все як односторонній примус, тиск та вимога з боку держави, то XXI століття диктує докорінну зміну філософії оподаткування.

Стабільний причино-наслідковий зв'язок «держава – податок» не лише трансформується, але замінюється іншим, певною мірою вимушеним та обов'язковим взаємозв'язком «суспільство – податки», при якому податки, соціальні внески та інші обов'язкові платежі стають вже першорядною вимогою суспільних прошарків, без яких функціонування інформаційного постіндустріального суспільства неможливе.

Головним замовником податкових змін стають різні прошарки населення, які намагаються, тією чи іншою мірою, забезпечити максимізацію первинних та вторинних потреб, що мають тенденцію до постійного зростання та видозмін. Вітчизняна державна політика у сфері соціально-економічних відносин, а відповідно і сама держава, все більше дистанціюється від суспільства і намагається звузити коло та масштаби виконуваних функцій, перенести їх у взаємовідносини «громадянин – підприємець, фонд, громадянин соціальні фонди, місцеві органи самоврядування», не надаючи останнім відповідного інструментарію, зокрема податкового, забезпечення доходної частини бюджетів.

Податки як форма правового балансу між вимогами суспільства та державними соціально-економічними, екологічними, політичними обов'язками держави, потребують постійних удосконалень та змін, які дозволять забезпечити необхідний рівень довіри між сторонами договору, мотивацію, на які звертають значну увагу такі вчені, як О. М. Балакірєва, В. М. Геєць, А. А. Гриценко, В. В. Давиденко, Г. Ф. Дементьєв, Ю. В. Латов, Ю. В. Павленко, В. О. Ромашкіна, О. Л. Яременко.

Мета дослідження полягає у визначенні ролі та місця довіри при використанні місцевих податків, зборів, які формують базис ефективного сучасного місцевого самоврядування, економічної та політичної системи країни загалом.

Сучасні податки становлять специфічну форму умовного правового договору між державою, суспільством, суб'єктами ринку, ефективність взаємодії

яких залежить від рівня довіри між сторонами договору, яка є базисом та запорукою отримання державою відповідного рівня обов'язкових платежів та подальшого надання обсягів матеріальних та нематеріальних благ згідно з видатковою частиною бюджетів.

Податкові договірні відносини та їх стан відображають баланс або ж дисонанс між обов'язками, вимогами домогосподарств, суб'єктів ринку та безпосередньо держави на центральному та місцевих рівнях, а довіра виступає оцінкою як рівня цих відносин, так і дій учасників. Довіру загалом досить легко порушити і дуже важко швидко відновити у різних сферах соціально-економічного, політичного життя суспільства, а у питанні податків відсутність довіри – це не лише порушення балансу між учасниками договірних відносин, але й довгострокова втрата мотивації до сплати обов'язкових платежів.

Єдиним способом контролю зі сторони платника, на відміну від держави, є зміна обраної податкової політики через вибори та національне законодавство, однак цей спосіб контролю складний та періодичний, передбачає наявність багатьох політичних інститутів, які забезпечують прийняття адекватних соціально-економічних рішень на загальнодержавному та місцевому рівнях.

Попри те, що держава традиційно знаходиться в більш вигірній позиції, українська реальність показала, що остання як суб'єкт податкових умовно договірних відносин перейшла ту межу податкового тиску, після якої зникає довіра та мотивація сплачувати не лише податки, але й соціальні внески, що ставить на межу виживання цілі верстви населення, які на сьогодні прямо вже не пов'язані з виконанням договірних відносин зі свого боку. Це передусім пенсіонери, які вже не сплачують внесків до постійно дефіцитного Пенсійного фонду України. Окрім цього, працівники не відчують мотивації сплачувати внески до фонду через мінімальні майбутні виплати та відсутність соціально-економічної рівності в пенсіях. У такому разі треба вести дискусію вже про рівень недовіри та його зменшення, ніж про довіру як інститут податкових відносин.

Зменшення рівня довіри та пониження мотивації платників викликає відповідне зменшення податкових надходжень, збільшення тіньового сектору економіки, поглиблення корупції, неповноту виконаних базових функцій податків та обов'язків держави [1, с. 8; 2, с. 21; 4, с. 73]. Відповідь держави як суб'єкта – це подальше

підвищення податків та ускладнення адміністрування, що призвело до знаходження України на останніх місцях у світових рейтингах легкості сплати податків, ведення бізнесу.

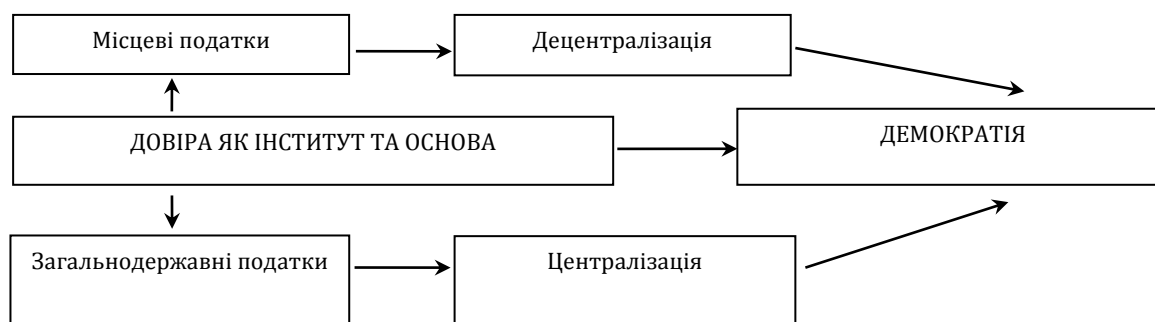
Податкова довіра – це основа такого соціально-економічного інституту як податок, має нематеріальний характер та складається з декількох складових, які тісно взаємопов'язані між собою, а саме:

- рівень довіри платників до держави, місцевих органів самоврядування;
- рівень довіри держави, місцевих органів самоврядування до платників;
- рівень довіри між платниками;
- довіра між державою та місцевими органами самоврядування.

Особливою складовою формування податкової довіри є місцеві податки та збори, які, на відміну від загальнодержавних, є тристороннім договором, що

базується на довірі до центральних та місцевих органів влади, політичної системи, чіткому розмежуванні прав, обов'язків, функцій центральних влади та органів місцевого самоврядування при забезпеченні потреб суспільства та формуванні місцевих бюджетів через податкові надходження.

На жаль, постійні проблеми розподілу конституційних важелів центральних гілок влади спричинили затримку в реформуванні і розвитку місцевого самоврядування, на яке також покладені функції соціального, економічного характеру і виконання яких неможливе без відповідних фінансово та соціально ефективних місцевих податків та зборів. У цьому разі ставлення держави до місцевого оподаткування відображає вектори розвитку внутрішньої політичної системи України, централізацію чи децентралізацію як політичних, так і економічних відносин (див. рис. 1).



**Рис. 1. Взаємозв'язок довіри, податку та політичного розвитку держави**

Досвід використання командно-адміністративних важелів впливу на економічні процеси в Україні суперечить базовим світовим тенденціям, а саме - розширенню ролі місцевого самоврядування у вирішенні широкого спектру соціально – економічних, політичних, екологічних проблем. Формально, в Україні

протягом років незалежності застосовували досить широке коло місцевих обов'язкових податкових платежів (див. табл. 1), однак їх значення для формування доходної частини місцевих бюджетів було мінімальним.

**Таблиця 1. Місцеві податки та збори в Україні до 2011 року**

Місцеві податки	Місцеві збори
Комунальний податок Податок з реклами	Ринковий збір Збір з власників собак Збір за паркування автомобілів Збір за використання місцевої символіки Збір за видачу ордера на квартиру Збір за право проведення кіно та телезйомок Збір за проведення конкурсного розпродажу та лотерей

Посилення ролі держави в управлінні економікою відповідає тенденціям розвитку фінансових відносин останніх років, особливо в період криз, і є адекватним та необхідним кроком, однак залишається невирішеними питання взаємовідносин у фінансово-соціальній сфері між центральними та місцевими органами самоврядування. Зокрема мінімальне значення місцевих податків та зборів свідчить про посилення централізації, глибину перерозподілу ВВП та незначну довіру до інституту місцевих обов'язкових платежів.

Традиційно базовим як європейським, так і, наприклад, польським місцевим податком є податок на нерухомість або нерухоме майно. Якщо досвід Європи та Польщі зокрема показує усі переваги та необхідність застосування такого податку на місцевому рівні, то

українська практика застосування фактично відсутня, хоча номінально податок був задекларований у податковому законодавстві ще з початку 2001 року в переліку загальнодержавних. Попри внесення цього виду податку в перелік обов'язкових, майже 10 років точиться жорстка дискусія відносно багатьох аспектів його застосування, зокрема доцільність зарахування до групи загальнодержавних або місцевих.

Податок на нерухомість виступає яскравим прикладом провалу застосування не лише цього податку, але й інституційної незрілості національної податкової системи, загалом відносин, у т. ч. власності, між державою та платниками, в особі домогосподарств, підприємств та організацій. Так оподаткування передбачає наявність інформаційної бази усіх об'єктів

оподаткування, його вартісних та інших характеристик, яка фактично відсутня, хоча намагання уряду з 2013 зробити єдиний реєстр заслугове схвалення.

Податок на нерухомість фінансово суттєво впливає на осіб та підприємства з величезними площами нерухомого майна, яке законно або ж ні було приватизовано або переведено в приватну власність окремих осіб протягом останніх років. У період первісного накопичення капіталу та злиття політики і бізнесу, який пройшла і Польща, головним інструментом стає довіра до місцевих органів влади і

влади загалом. Великі площі – великі податки, але невеликі площі – відповідно менші ставки, однак практика оподаткування показує зовсім інші негативні тенденції.

Попри схожість вихідних умов, зокрема України та Польщі на початку 90-х, кількість та значення місцевих податків у країнах різна, що демонструє рівень фінансової, організаційної самостійності місцевого самоврядування, а також рівень довірчих стосунків між центральним та місцевими органами влади (див. табл. 2) [6, с. 29, 11].

**Таблиця 2. Місцеві податки та збори в Україні та Польщі у 2012 році**

Україна	Польща
податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки; єдиний податок; збір за провадження деяких видів підприємницької діяльності; збір за місця для паркування транспортних засобів; туристичний збір.	податок на майно (нерухоме); податок на транспортні засоби; ринковий збір; місцевий збір курортний збір; збір з власників собак

До прийняття у 2011 році Податкового кодексу на території України стягувався досить широкий спектр місцевих податків та зборів, однак унаслідок недосконалості системи адміністрування більшість з них або не стягувалися за рішенням місцевих органів самоврядування або мали невелике значення при фінансуванні місцевих бюджетів. Так, наприклад, збір з власників собак, хоча і був прийнятий уповноваженими органами багатьох міст та селищ, але фактично не сплачувався, адже дієвий механізм адміністрування був відсутній, контроль був покладений на органи ЖКГ, які не мали чіткої методики адміністрування.

При цьому при формуванні доходної частини місцевих бюджетів базовим був та залишається такий прямиий загальнодержавний податок, як податок на доходи фізичних осіб, який хоч зазнав кардинальних змін у 2004 році, однак так чітко і не був опрацьований відносно багатьох потенційних об'єктів оподаткування. Низький рівень довіри та неефективний механізм цього податку, тотальне приховування доходів, особливо у вигляді заробітної плати, призводить до суттєвого недоотримання коштів місцевими бюджетами і посилення тіньової економіки. Окрім цього, задекларована можливість урахування витрат платників при оподаткуванні так повною мірою і не задіяна, що зумовлено не можливістю перевірити витрати платників, а фактично відсутністю з боку держави довіри до задекларованої інформації від платників – домогосподарств.

Податок на доходи з фізичних осіб належить до групи загальнодержавних, і цей факт відіграв трагічну роль для бюджету м. Києва у 2012 році, коли частина податку була вилучена та централізована, що позбавляє самостійності органи місцевого самоврядування. Така ситуація може бути унеможливлена лише при чіткому зарахуванні цього податку до групи місцевих, і це буде фактом реальної децентралізації фінансових потоків та діяльності місцевих органів самоврядування.

Місцеві податки та збори є складними соціальним, економічним та політичним інститутом, який відображає різні аспекти функціонування політичної та

економічної систем держави, взаємодія яких за словами Ф. Фукуями значно посилюється на початку 21 століття [7, с. 14]. Ці платежі відображають не лише стан місцевих фінансів але й особливості формування політичних відносин у сучасному періоді розвитку держави, які, з одного боку, передбачають тотальну лібералізацію, децентралізацію для певної категорії платників податків та централізацію для інших суб'єктів ринкових відносин, що не дає ані підвищення податкової довіри та довіри загалом.

Отже, проблеми запровадження місцевих податків та зборів знаходяться одночасно в двох площинах:

Інституційна площина. Сучасні податки - це форма специфічного договору, що вимагає переосмислення ролі та функцій таких податків у забезпеченні базових вимог не лише держави, а передусім суспільних верств населення. Парадокс української дійсності полягає в тому, що, не заклавши довіри як базовий компонент виконання умов податкового договору між платниками і собою, держава усі зусилля спрямовує на другий блок першопричин – організаційно-методичний, який вже є наслідком. При цьому нехтується роль місцевих органів самоврядування у формуванні відповідного рівня довіри загалом, мотивації сплачувати податки.

Місцеві податки та збори не виконують власних функцій, мають яскраво вторинний та залишковий характер застосування, що не дає розкритися повною мірою місцевим органам самоврядування у виконанні власних базових завдань.

Організаційно-методична площина – незрілість держави та місцевих органів самоврядування, їх нездатність ефективно адмініструвати податкові обов'язкові платежі, особливо місцеві податки та збори. Держава загалом опинилася в глухому куті, адже не в змозі визначити найбільш оптимальні способи стягування та контролю, переносить на легальних платників тягар, який зробив бізнес неконкурентоспроможним, інвестування знаходиться на мінімальному рівні порівняно з країнами сусідами, зокрема Польщею.

---

## Список літератури

1. Геєць, В. М. Довіра як елемент соціального капіталу в економічному розвитку України [Текст] / В. М. Геєць // *Економічна теорія*. – 2010. – № 3. – С. 7–20
2. Гриценко, А. А. Внутрішня структура довіри [Текст] / А. А. Гриценко // *Економічна теорія*. – 2010. – № 3. – С. 20–27
3. Бечко, П. К. Податковий менеджмент [Текст] / П. К. Бечко, Н. В. Лиса. — К. : Центр учбової літератури, 2009. – 288 с.
4. Малий, І. Й. Еволюція довіри в тріаді відносин: держава-фірма-домашні господарства [Текст] / І. Й. Малий // *Економічна теорія*. – 2010. – № 3. – с. 73-80
5. Налогообложение: теории, проблемы, решения [Текст] / В. П. Вишнеvский, А. С. Веткин, Е. Н. Вишневская и др.; под общ. ред. В. П. Вишнеvского. – Донецк: ДонНТУ, ИЭП НАН Украины, 2006. – 504 с.
6. Податковий кодекс України [Текст] // *Голос України*. – 4 грудня 2010. – № 229–230. – С. 4-62
7. Фукуяма, Ф. Доверие: социальные добродетели и путь к процветанию [Текст] / Ф. Фукуяма; пер. с англ. – М. : ООО «Издательство АСТ»: ЗАО НПП «Ермак», 2004. – 730 с.
8. Шаститко, А. Е. Новая институциональная экономическая теория [Текст] / А. Е. Шаститко. – 3-е изд., перераб. и доп. — М. : Экономический факультет. – МГУ. – ТЕИС, 2002. – 591 с.
9. Экономика переходного периода. Сборник избранных работ. 2003–2009. – М. : Издательство «Дело» АНХ, 2010. – 816 с.
10. Ядгаров, Я. С. История экономических учений [Текст] / Я. С. Ядгаров. – 4-е изд., перераб. и доп. – М. : ИНФРА-М, 2009. – 480 с.
11. Інформаційний сайт підтримки розвитку підприємства: [Електрон. ресурс]. – Режим доступа: [http://firma.onet.pl/bap/teksty/ra120191\\_1.htm](http://firma.onet.pl/bap/teksty/ra120191_1.htm).

## РЕЗЮМЕ

**Юрковский Александр**

**Институт местных налогов в Украине: централизация или децентрализация**

Определена роль доверия и местных налогов, сборов в формировании взаимоотношений между государством и налогоплательщиками, социально ориентированной экономики.

## RESUME

**Yurkivskiy Oleksandr**

**Institute of local taxes in Ukraine: centralization or decentralization**

In the article there has been defined the role of the trust and local taxes and fees in forming the relationship between the state and taxpayers in the conditions of socially oriented economy.

*Стаття надійшла до редакції 18.03.2013 р.*