

Греченко В. А. Регулирование дорожного движения в Украине в 1920-е годы

Рассмотрены основные аспекты становления системы организации регулирования дорожного движения во время нэпа в Украине, показана роль милиции в этом процессе.

Ключевые слова: дорожное движение, милиция, автомобильный транспорт, регулирование.

Grechenko V. A. Traffic Regulation in Ukraine in 1920s

It is indicated that there was no universal traffic rules for the entire Soviet Union in 1920s, they were worked out at the local level. The rules contained requirements for drivers: existence of the driving licenses and road sheet; requirements for the registration signs; requirements for the cars and their registration; the rules of exploitation of certain types of cars were described. They contained traffic speed limits in the city, including at night time, records of vehicles and inspectors' work. The responsibility for the compliance with the rules was put on inspection of transport department of the relevant local council. The traffic was regulated in order to create the conditions for traffic safety, longstanding jams were neutralized, high transport capacity of streets and convenience of highway service were guaranteed, technical transport speed was increased and its use was improved. From 1921 militia officers were offered to learn not only political literacy, arithmetic and Russian language, but mandatory traffic regulation. As the number of automobile transport was increased it was militia, which was responsible for traffic regulation.

Keywords: traffic, militia, road transport, regulation.



УДК 347.73

Л. П. Коваленко

ДЕЯКІ ПРОБЛЕМИ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ МІСЦЕВИХ ПОДАТКІВ І ЗБОРІВ В УКРАЇНІ

Розглянуто здійснення адміністративно-правового регулювання місцевих податків і зборів в Україні та надано пропозиції щодо його вдосконалення. Особливу увагу приділено визначенню різновидів предметів відання місцевого самоврядування в податковій сфері. З'ясовано проблеми адміністративно-правового регулювання податково-правових режимів залежно від території, на якій відбувається оподаткування. Досліджено аспекти регулювання місцевих податків і зборів в Україні чинним адміністративно-правовим законодавством.

Ключові слова: адміністративно-правове регулювання, місцеві податки і збори, податкова територія, податкова компетенція, органи місцевого самоврядування, податкові преференції, податковий суверенітет.

Постановка проблеми. Для більшості сучасних податкових систем характерна велика кількість окремих податкових платежів, з яких вони складаються. Головні причини такої тенденції не викликають

будь-яких сумнівів, якщо зрозуміти, наскільки важливими є надходження від справляння обов'язкових податкових платежів для утворення фінансового базису публічних територіальних утворень у вигляді бюджетів різних рівнів.

Стан дослідження. Питання адміністративно-правового регулювання місцевих податків і зборів досліджували такі вітчизняні та зарубіжні вчені, як М. П. Бадида, П. Д. Біленчук, Н. А. Богуславська, В. В. Борисенко, А. З. Вознесенський, Л. К. Воронова, І. В. Глазунова, М. Т. Задояний, А. Є. Куранов, А. А. Коваленко, В. М. Кофлан, М. П. Кучерявенко, А. С. Нестеренко, В. В. Письменний, М. В. Пітцик, Р. М. Семенець, В. І. Скоробагач, А. В. Стаценко, В. І. Теремецький, В. В. Томаров, В. А. Форостовець. Віддаючи належне результатам попередніх наукових досліджень з цієї проблематики, слід констатувати, що питання адміністративно-правового регулювання місцевих податків і зборів, які вивчалися раніше, втратили своє значення у зв'язку із суттєвим оновленням податкового законодавства в останні роки. Правозастосовна практика виявила чимало прогалин в адміністративно-правовому регулюванні місцевих податків і зборів, які потребують свого доктринального аналізу й нормативного врегулювання.

Мета статті полягає в тому, щоб на основі системного аналізу наукових праць, присвячених проблемам адміністративно-правового регулювання місцевих податків і зборів в Україні, та з урахуванням практики застосування вітчизняного й зарубіжного законодавства сформулювати положення та рекомендації щодо його вдосконалення.

Виклад основного матеріалу. Як відомо, саме за рахунок податкових надходжень формується й наповнюється основна частина дохідних каналів державного та місцевих бюджетів, з яких потім здійснюється фінансування більшості суспільно важливих завдань і функцій, що стоять як перед державою загалом, так і перед окремими її адміністративно-територіальними одиницями. Тим самим податки і збори, що включені до податкової системи держави, стають одним із найдієвіших засобів реалізації та практичного втілення загального публічного інтересу всього суспільства [1, с. 15].

Аналізуючи здійснення правового регулювання відносин оподаткування, можна об'єднати існуючі податкові платежі у відносно відокремлені групи та категорії, що характеризуватимуться спільністю правових режимів, зокрема умов їх встановлення, введення в дію, особливостей справляння, властивостей їх правових механізмів. Саме так будуть утворені систематизовані сукупності податків і зборів у вигляді відповідних класифікацій, що потім стануть дуже зручними для проведення їх наукового дослідження, підготовки необхідних узагальнень і створення відповідних висновків та пропозицій для покращення якості правового регулювання податкової сфери. Залежно від порядку запровадження податкових платежів і природи податкової компетенції органу, що безпосередньо вводить у дію податок

чи збір, усі податкові платежі поділяються на групу загальнодержавних і групу місцевих податків і зборів. Існують і інші підстави групування податкових платежів, але наведені є найбільш суттєвими й загальнозживаними. У бурхливих умовах розвитку податкових відносин з усіх цих груп та окремих категорій обов'язкових платежів особливо помітною стає саме підсистема місцевих податків і зборів. Ідеться, насамперед, про той динамізм, що притаманний цій групі податкових платежів в аспекті видозміни її складу та наповнення конкретними податками й податковими зборами порівняно з іншими групами податків і зборів. Наочне вираження окресленого динамізму та активності розвитку місцевих обов'язкових платежів можна побачити, охопивши останні два десятиліття становлення та еволюції цієї категорії. Кількість платежів змінювалася декілька разів – від шістнадцяти на початку 2000-х рр. до п'яти в поточному році. Динамізм у податково-правовому регулюванні двох місцевих податкових платежів є природним індикатором активності розвитку податкових відносин у цій сфері. Він свідчить про збільшення зацікавленості суспільства у знаходженні оптимального складу категорії місцевих податків і зборів, дає зрозуміти, що на сьогодні наявний досить великий обсяг невирішених проблем і завдань у системі місцевого оподаткування [2, с. 31].

Формування категорії місцевих податків і зборів, а також дихотомічної групи загальнодержавних податків і зборів може відбуватися як за допомогою критерію повноважень органів публічної влади щодо встановлення податкових платежів, так і з залученням критерію бюджету надходження податків і зборів. Тим самим виникає конкуренція підстав класифікації щодо групи місцевих податкових платежів. При цьому провідну роль у створенні групи місцевих податків і зборів податкової системи України відіграє критерій повноважень органів публічної влади щодо встановлення податкових платежів, який є єдиним законодавчо визначеним критерієм розподілу вітчизняної податкової системи [3, с. 89].

На нашу думку, широкий підхід до визначення податкової системи є комплексним та вміщує декілька відносно відокремлених матеріальних і процесуальних податкових категорій: 1) сукупність податкових платежів; 2) механізм законодавчого встановлення, зміни або скасування обов'язкових податкових платежів; 3) правореалізацію існуючих податкових платежів, їх справляння та контроль за цим. Згідно з вузьким підходом податкова система є сукупністю законодавчо закріплених податків і зборів. Після введення в дію такі податки та збори підлягають сплаті до бюджетів, з яких складається бюджетна система країни. Цим податкова система бере участь у формуванні надходжень до бюджетної системи, а також створюється взаємодія між податковою та бюджетними системами в державі, що характеризує перехід від фази акумуляції до фази розподілу публічних фінансових ресурсів.

Беручи за основу ступінь участі органів публічної влади в запровадженні податкових платежів, потрібно виділити два основних типи податкових систем: централізований та децентралізований. Для централізованої податкової системи характерний вирішальний вплив центральних органів державної влади на запровадження податків і зборів податкового характеру в державі. При децентралізованому типі податкової системи у регулюванні питань оподаткування відбувається реальний розподіл повноважень між органами державної влади та органами місцевого самоврядування. У свою чергу, реалізація ідей централізації та децентралізації в податкових системах різних країн варіює [4, с. 46]. Чинниками цього є специфіка їх державного устрою, особливості адміністративно-територіального поділу, форма правління, політичний режим, існуючі традиції у сфері державного управління тощо.

Механізми централізації та децентралізації національних податкових систем можуть бути зведені до трьох основних форм: 1) механізм різних податків; 2) механізм різних податкових ставок; 3) механізм різних доходів. Механізм різних податків передбачає наділення кожного рівня влади власним обсягом податкових повноважень з питань встановлення обов'язкових податкових платежів. Використання механізму різних податкових ставок дає змогу центральним органам влади закріплювати переважну кількість елементів податкових механізмів, тоді як єдиною сферою вільного розсуду місцевих органів влади є конкретизація податкової ставки під час введення в дію місцевих податків і зборів. Для механізму різних доходів характерне майже суцільне регламентування всіх аспектів податкової системи центральними органами влади, коли участь місцевої влади в питаннях справляння місцевих податкових платежів стає вкрай незначною, а розподіл повноважень у процесі встановлення податків і зборів набуває формального характеру. Застосування механізму різних доходів призводить до втрати місцевими органами можливості впливати на стадію формування місцевих фінансів, а необхідний рівень фінансової забезпеченості регіонів і територіальних громад досягається додатковим регулюванням на етапі розподілу публічних фінансів, що здійснюється двома шляхами: 1) за рахунок визначення закріплених та регулятивних податкових платежів, які надходять у повному обсязі або частково до місцевих бюджетів; 2) за допомогою бюджетного регулювання та надходження до місцевих бюджетів вторинних бюджетних доходів – міжбюджетних трансфертів.

На сьогодні податкову систему України слід визначити як таку, що має тенденцію від помірної до жорсткої централізації: під час розподілу податкових повноважень між органами різних рівнів влади в Україні важливого значення набуває механізм різних доходів; роль механізму різних податкових ставок досить обмежена; найменше застосовують механізм різних податків. Згідно з вітчизняним

податковим законодавством нормативне визначення елементного складу податкової системи й закріплення правових механізмів щодо кожного з податків і зборів (у тому числі місцевих) покладається виключно на Верховну Раду України. Місцеві представницькі органи мають невеликий обсяг власних повноважень лише в частині конкретизації окремих елементів місцевих податків і зборів, а також їх введення в дію [5, с. 65]. При цьому місцеві ради обов'язково встановлюють єдиний податок і податок на майно в частині транспортного податку та плати за землю, що свідчить про обмеження самостійності місцевого самоврядування в частині оподаткування під час правового регулювання сфери місцевих фінансів.

Важливим завданням для України має стати реформування системи місцевих податків і зборів через посилення їх фіскального значення в доходах місцевих бюджетів, що потребує розширення реальних повноважень місцевих представницьких органів в Україні як щодо існуючих місцевих податкових платежів, так і щодо запровадження нових місцевих податків і зборів, поглиблюючи децентралізацію всієї вітчизняної податкової системи. Сутність податку як правової категорії має включати в себе такі ознаки: 1) обов'язковість; 2) безумовність; 3) індивідуальна безвідплатність; 4) адресне бюджетне спрямування; 5) грошова форма; 6) безповоротність; 7) законність встановлення, введення в дію та справляння. На нашу думку, визначення податку в п. 6.1 ст. 6 Податкового кодексу України необхідно викласти в такій редакції: «Податком є обов'язковий, безумовний, індивідуально безвідплатний, безповоротний платіж у грошовій формі до бюджету, що встановлений на правовій основі та справляється у визначеному податковим законодавством України порядку».

Запровадження Податковим кодексом України правового механізму податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, є новелою для податкового законодавства України як за формою, так і за змістом. У процесі побудови конструкції платника податку в майновому оподаткуванні не потрібно спеціально розмежовувати платників за ознакою їх податкового резидентства, тим більше не варто робити прив'язку резидентства до ознаки громадянства та тим самим штучно не звужувати коло осіб, які мають нести податковий обов'язок. Вказане загалом є врахованим під час закріплення правового механізму податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, що є позитивним здобутком українського законодавця та створює надійні передумови для розвитку оподаткування нерухомості в Україні. Недоліком правового регулювання статусу платника податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, є неузгодженість застосування в Податковому кодексі України цивільних конструкцій «спільна часткова власність», «спільна сумісна власність» та «поділ в натурі». Згідно з цивільно-правовими нормами наявність правового режиму спільної сумісної власності виключає

те, що співвласниками був проведений поділ майна в натурі, та навпаки, у випадку поділу майна між співвласниками право спільної сумісної власності на нього припиняється. На нашу думку, необхідно законодавчо врегулювати питання форми та змісту угоди між платниками – співвласниками оподаткованої нерухомості, що перебуває в режимі спільної сумісної власності. Для цього потрібно запровадити окремим положенням Податкового кодексу України обов'язкову письмову нотаріально посвідчену форму угоди між платниками – співвласниками оподаткованої нерухомості, основні умови реалізації консолідованого податкового обов'язку, які включаються до тексту угоди, а також порядок її реєстрації в контролюючих органах.

Додатково зосереджено увагу на необхідності законодавчих змін у визначенні бази оподаткування податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки. Замість наразі встановленої бази оподаткування у вигляді загальної площі об'єкта житлової та нежитлової нерухомості, у тому числі його часток, передбачити базою оподаткування ринкову вартість об'єкта нерухомості.

Правове регулювання єдиного податку має подвійну природу: він одночасно є закріпленим підпунктом серед складу місцевих податкових платежів, але його правовий механізм визначено не положеннями розділу XII Податкового кодексу України «Місцеві податки і збори», а нормами, що викладені у главі 1 «Спрощена система оподаткування, обліку та звітності» розділу XIV Податкового кодексу України «Спеціальні податкові режими». Об'єктом оподаткування єдиним податком має бути визначена господарська діяльність, у тому числі операції з постачання товарів, робіт, послуг, а також інші операції, пов'язані з отриманням доходу, яка здійснюється фізичними особами-підприємцями та юридичними особами, які самостійно обрали спрощену систему оподаткування та зареєструвались як платники єдиного податку. Доцільно відмовитися від практики використання підвищених ставок за перевищення отриманого платниками єдиного податку граничного обсягу доходу, інакше законодавець буде штучно гальмувати та призводити до згорання обсягів господарської діяльності платників, зменшуючи базу оподаткування й рівень податкових надходжень до місцевих бюджетів у наступних податкових періодах.

У підрозділі 2.4 «Місцеві збори» розкрито особливості правового регулювання зборів, які є складовими місцевої ланки податкової системи України. На нашу думку, збори мають як загальні риси, що притаманні всім податковим платежам, так і спеціальні ознаки: обов'язковість, адресність, грошова форма, безповоротність та законність встановлення й справляння є одночасно присутніми як у податків, так і у зборів, але замість ознак безумовності та безвідплатності податків у зборах з'являються риси умовності й відплатності. Із цього виходить, що фіскальний потенціал зборів є помітно меншим порівняно з податками (як платежами, спрямованими на загальні публічні потреби всього суспільства).

Під час вирішення завдань реального зміцнення фінансової основи місцевого самоврядування та територіальних громад за рахунок самодостатності податкових надходжень від місцевих податків і зборів до місцевих бюджетів потрібно, насамперед, приділяти увагу збільшенню фіскального потенціалу місцевих податків, а вже потім місцевих зборів. Наприклад, об'єктом збору за місця для паркування транспортних засобів є спеціально відведена рішенням місцевої ради земельна ділянка. При цьому конкретними видами такої спеціально відведеної земельної ділянки можуть бути: а) майданчики для платного паркування; б) спеціально відведені автостоянки. Особливістю збору за місця для паркування транспортних засобів та земельної ділянки як об'єкта оподаткування цим збором є відведення платнику збору земельної ділянки саме в користування. Тим самим земельна ділянка належить платнику збору за місця для паркування транспортних засобів на праві оренди, залишаючись при цьому у власності територіальної громади або держави.

Платіж туристичного збору у вітчизняній податковій системі було впроваджено з набуттям чинності Податковим кодексом України на заміну курортному збору. Така заміна відбулася не тільки за формою, а й за змістом, адже раніше курортний збір справляли лише в курортній місцевості, а отже, він об'єктивно не міг бути впроваджений на території, не визначеній як курортна. Цим курортний збір не відповідав повною мірою загальності оподаткування, а також не використовував потенціал з надання відповідних туристично-готельних послуг на більшості території України. Туристичний збір має певну перепону до втілення в ньому загальності оподаткування, адже він є єдиним місцевим платежем вітчизняної податкової системи, що справляється виключно з фізичних осіб.

Таким чином, на підставі проведеного дослідження зроблено **висновок** про необхідність розширення кола платників туристичного збору на юридичних осіб, які замовляють послуги тимчасового проживання для своїх працівників або інших фізичних осіб, а також на фізичних осіб, які прибули у відрядження. Для цього необхідно внести зміни та доповнення в чинне податкове й адміністративне законодавство України з метою збалансованого розподілу податково-пільгових повноважень між органами влади та вдосконалення правового регулювання спеціальних податкових режимів. Подальшого наукового дослідження потребують питання щодо дії податково-правових норм у просторі та територією держави, реалізації податкової компетенції на податковій території України за рівнями публічної влади тощо.

Список використаних джерел: 1. Бех Г. В. Правовое регулирование косвенных налогов в Украине : монография / Г. В. Бех ; под ред. проф. Н. П. Кучерявенко. – Харьков : Легас, 2003. – 128 с. 2. Кофлан В. М. Правове регулювання місцевих податків і зборів в Україні / В. М. Кофлан. – Ірпінь : НДІ фін. права НАДПСУ, 2005. – 175 с. 4. Кушнар'ова Т. Є. Система податкових органів України /

Т. С. Кушнарьова, М. П. Кучерявенко. – Харків : Торсінг, 2000. – 192 с. 5. Податкове право : навч. посіб. / за ред. М. П. Кучерявенка. – Київ : Юрінком Інтер, 2003. – 400 с.

Надійшла до редколегії 25.03.2016



Коваленко Л. П. Некоторые проблемы административно-правового регулирования местных налогов и сборов в Украине

Рассмотрено осуществление административно-правового регулирования местных налогов и сборов в Украине и даны предложения по его усовершенствованию. Особое внимание уделено определению разновидностей предметов ведения местного самоуправления в налоговой сфере. Выявлены проблемы административно-правового регулирования налогово-правовых режимов в зависимости от территории, на которой происходит налогообложения. Исследованы аспекты регулирования местных налогов и сборов в Украине действующим административно-правовым законодательством.

Ключевые слова: административно-правовое регулирование, местные налоги и сборы, налоговая территория, налоговая компетенция, органы местного самоуправления, налоговые преференции, налоговый суверенитет.

Kovalenko L. P. Some problems of administrative and legal regulation of local taxes and charges in Ukraine

The author has considered the implementation of administrative and legal regulation of local taxes and charges in Ukraine and offered recommendations for its improvement. Particular attention is paid to the definition of the varieties of things of local self-government administration in the tax area. The author has revealed the problems of administrative and legal regulation of tax and legal regimes depending on the territory, where the taxation is made.

Analyzing the implementation of legal regulation of taxation relations, it has been suggested to combine the existing tax payments into relatively isolated groups and categories, characterized by a common legal regime, including the conditions for their establishment, enactment, collection features and their mechanisms. It has been stressed that such a systematization of taxes and charges is the best for their research, preparation of relevant propositions and conclusions for improving the quality of legal regulation of the tax sphere. It is indicated on the dynamism inherent in the subsystem of local taxes and charges in the aspect of modifying its structure and filling with specific charges and taxes compared with other groups of taxes and charges.

The author has concluded about the need to expand the range of taxpayers of tourist tax for legal entities, ordering services of temporary accommodation for their employees or other individuals, as well as for individuals, who arrived on business trips. To accomplish this, it has been offered to amend and make alterations to the current tax and administrative legislation of Ukraine with the aim of a balanced distribution of the tax-privileged powers between authorities and improvement of legal regulation of special tax regimes.

Keywords: administrative and legal regulation, local taxes and charges, taxation territory, taxation competence, local self-government, tax preferences, tax sovereignty.

