

листопад-грудень '2000

ВІСНИК

ВІСНИК
ПОДАТКОВОЇ
СЛУЖБИ
УКРАЇНИ

ПОДАТКОВОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ

«Встановити День податкової
служби України,
який відзначати щорічно
30 жовтня

Президент України Л. КУЧМА»



День

податкової служби
України

ЧИТАЙТЕ В НОМЕРІ:

День податкової служби України 2

ЩОДЕННИК РЕФОРМ

Віктор ОНИЩЕНКО: «Робота з платниками податків — один із пріоритетних напрямів діяльності податкової служби України» 16

Ігор ОСТАШ, Ігор ЮШКО. На часі — узгодження вітчизняного законодавства із зарубіжним і, в першу чергу, — європейським 22

Лілія СЕРДОБІНЦЕВА. Академія ДПС України приймала учасників міжнародного юридичного форуму 25

РЕЙТИНГ

Ян ШЕЙХЕТ. «Фармак»: нотатки про податки 26

ПІДРОБКИ

Валентин БЕЗРУКИЙ. Від підробок страждають споживачі і держава 32

Ольга ВАУЛІНА. Про джерело життя, захворювань і підробок ... в одній склянці 34

МІСЦЕВІ ПОДАТКИ

Ольга КИРИЛЕНКО. Історичні витoki місцевого оподаткування 36

ПОДАТКИ ЗА КОРДОНОМ

Нортон СТЮБЕН. Податкова система Сполучених Штатів Америки ... 42

Алан Ф. РОБІДУ. Як стимулює добровільну сплату податків податкова служба США 55

З ІСТОРІЇ ОПОДАТКУВАННЯ

Володимир АНДРУЩЕНКО. Класно-становий тип прибуткового податку 58

Передплатити наше видання, а також розмістити в ньому рекламу Ви можете, звернувшись до філії редакції:

Вінниця:	Хмельницьке шосе, 7, к. 519, т./ф.: (0432) 39-91-83, 35-11-21
Дніпропетровськ:	вул. Артема, 4, т./ф.: (0562) 34-91-57, 34-91-58
Донецьк:	вул. Університетська, 89, к.308, пошта, а/с 756, т./ф.: (0622) 57-70-42, 57-46-26
Житомир:	вул. Войкова, 7, к. 406, т./ф.: (0412) 20-82-20
Запоріжжя:	пр-т Леніна, 117-а, офіс 412; пр-т Леніна, 164 (юр.), т./ф.: (0612) 62-14-43, 13-03-04
Київ:	вул. Аніщенка, 4, к. 66, 69, т./ф.: (044) 291-49-09, 291-47-11
Кіровоград:	вул. К. Маркса, 55, к. 221, т./ф.: (0522) 29-20-74, 22-67-14
Луганськ:	вул. Коцюбинського, 2, т./ф.: (0642) 55-12-09
Луцьк:	пр-т Волі, 6, к. 24, т./ф.: (03322) 2-61-30
Миколаїв:	вул. Лягіна, 6, к. 127, т./ф.: (0512) 50-19-57
Одеса:	Французький бульвар, 69, т./ф.: (0482) 68-71-29, 68-72-16
Полтава:	вул. Фрунзе, 155, к. 217, т./ф.: (0532) 59-42-78
Рівне:	вул. Соборна, 104, к. 2, т./ф.: (0362) 22-15-52
Сімферополь:	вул. Гагаріна, 14-а, к. 410, т./ф.: (0652) 31-87-41, 31-83-41
Суми:	вул. Червоногвардійська, 13, т./ф.: (0542) 21-06-54, 33-24-17 (дом.)
Тернопіль:	вул. Грушевського, 8, а/с 157, т./ф.: (0352) 43-02-85
Ужгород:	вул. Волошина, 52 (юр.), пл. Народна, 5, к. 12 (пошт.), т./ф.: (03122) 3-43-93;
Мукачево:	пл. Миру, 19, т/ф.: (03131) 4-49-91, 5-41-16
Харків:	вул. Космічна, 26, к. 209, т./ф.: (0572) 19-57-85, 30-32-19, 47-71-43 («Фактор»)
Херсон:	пр-т. Ушакова, 43, к. 248, т./ф.: (0552) 26-28-79
Хмельницький:	вул. Театральна, 54, т./ф.: (0382) 76-55-52, 79-53-33
Черкаси:	вул. Хрещатик, 235, т./ф.: (0472) 45-42-06, 32-01-15
Чернігів:	вул. Шевченка, 105-а, к. 103, т./ф.: (0462) 95-97-46, 95-85-99
Чернівці:	вул. Білоусова, 19, к. 406, т./ф.: (0372) 55-18-38

«Вісник податкової служби України» листопад'2000

Журнал Державної податкової адміністрації України

Зареєстровано в Міністерстві України у справах преси та інформації, серія КВ, № 1688, 10.11.1995 р. Виходить з липня 1995 р.

Журнал розсилається:

- в Адміністрацію Президента України
- у Верховну Раду України
- у Кабінет Міністрів України
- у Міністерство внутрішніх справ України
- у Міністерство закордонних справ України
- у Міністерство економіки України
- у Міністерство фінансів України
- у Міністерство юстиції України
- у Державну науково-технічну бібліотеку України
- у навчальні заклади, що мають економічні факультети
- в інші міністерства та відомства

Головний редактор Д. А. Кудрицький

Редакційна колегія: М. Я. Азаров, Є. Г. Базовкін, А. В. Богдан, О. Т. Волинський, В. Р. Жвалюк, А. М. Жеребних, О. І. Кабанець, О. А. Кириченко, А. В. Козименко, В. М. Король, Д. А. Кудрицький, І. І. Люлюк, В. О. Лукашевич, П. Г. Мілевський, А. І. Накай, В. Г. Олійник, В. А. Онищенко, Г. М. Оперенко, Є. Г. Панченко, О. О. Папаїка, В. М. Пархоменко, В. І. Суслів, Л. Д. Торбовська, А. С. Філіпенко, А. П. Фурман, В. Я. Шевчук, Ф. О. Ярошенко

Перший заступник головного редактора — Л. Д. Торбовська

Заступник головного редактора — директор редакторського департаменту — О. Ю. Клековкін

Завідувач економічно-аналітичного відділу О. Ф. Нідзельська

Завідувач сектору з питань оподаткування Н. В. Кирієнко

Літературний редактор — А. М. Шадріна

Дизайн — Н. В. Карякіна

Фото: В. В. Бартков, В. І. Кандаскалов, С. К. Ковальчук, В. І. Марущенко, С. Скрябіна

Комп'ютерний набір — О. І. Глушкова, Н. Ф. Ігнатова, Л. В. Лисенко

Департамент передплати та реалізації: тел./факс: (044) 235-88-04, 235-87-54

Фото на обкладинці Володимира БАРТКОВА

При підготовці номера використано матеріали пошукової системи «Комп'ютерна правова бібліотека «Закон» Інформаційно-аналітичного центру «Ліга»

У разі передруку посилання на «Вісник податкової служби України» обов'язкове. Рукописи та фотознімки не повертаються і не рецензуються

Листування з читачами редакція веде лише на сторінках журналу

Адреса редакції: 01023, м. Київ-23, вул. Шота Руставелі, 39/41. Тел./факс: (044) 235-89-00

Сайт журналу: www.visnuk.com.ua
E-mail: mail@visnuk.com.ua

Передплатні індекси:
22599 (укр.), 22600 (рос.);
пільгова передплата для працівників податкової служби — 40429 (укр.), 74579 (рос.)

Департамент реклами:
тел./факс: (044) 235-86-11;
пейдж.: 269-60-00 абон. «Вісник»

Історичні витoki

місцевого оподаткування

Ольга КИРИЛЕНКО,
канд. екон. наук, доцент Тернопільської академії
народного господарства

Одним із джерел поповнення бюджету є грошові кошти, що надходять від справляння місцевих податків і зборів. Враховуючи дефіцит загальнодержавних фінансових ресурсів, важливим є інтерес до проблем удосконалення місцевого оподаткування, піднесення фінансової ролі місцевих податків і зборів, самостійності органів місцевого самоврядування у їх запровадженні та використанні.

Для обґрунтування шляхів реформування вітчизняного місцевого оподаткування корисним є ознайомлення з історією виникнення місцевих податків і зборів, а також вивчення досвіду інших країн з ринковою економікою у галузі місцевого оподаткування.

Одним з перших податків місцевого характеру був податок на користь бідних, уведений в Англії у XVII ст. у зв'язку із значним збільшенням кількості злидарів та жебраків. Центральний уряд вимагав від міст та прихо-

дів матеріально підтримувати бідних за рахунок добровільних пожертвувань місцевих заможних громадян. Але поступово ця добровільність перетворилася на обов'язковість. У міру виникнення інших місцевих потреб з'являлися інші місцеві податки: дорожній та шкільний, для утримання лікарень, місцевої поліції й охорони, на окремі види робіт з благоустрою міст (освітлення, будівництво гребель тощо).

У Франції місцеві податки з'явилися у формі надбавок до загальнодержавних реальних податків (поземельного, подомового, промислового). Місцевим органам самоврядування надавалось право встановлювати до зазначених податків надбавки — «добавочні сантими» (сантим — дрібна монета Франції). У Франції також існував особливий податок, який справлявся на території общин, — октруа, або привратний чи заставний збір. Октруа — непрямий податок, він стягувався з продуктів споживання при їх ввезенні на територію місцевого союзу.

**Характерними рисами
місцевих податків
у зарубіжних країнах
сьогодні є їх множинність,
регресивність, широке
охоплення платників**

залучалися кошти тих членів територіальних громад, які від цього отримували вигоду. Така форма місцевого оподаткування набула поширення у Сполучених Штатах Америки. В нашій країні вона відома під назвою «самообкладання», яке практикувалося у сільській місцевості.

Місцеве оподаткування в країнах з ринковою економікою у сучасному його вигляді сформувалося в результаті тривалого процесу еволюції податків у цілому, пошуку оптимальних засад обкладання, становлення інституту місцевого самоврядування. Характерними рисами місцевих податків у зарубіжних країнах сьогодні є їх множинність, регресивність, широке охоплення платників. Загальна кількість місцевих податків в окремих країнах досить значна і відчутно впливає на формування доходів місцевих бюджетів. Всі місцеві податки в зарубіжних країнах, як правило, поділяються на чотири групи:

1. Власні місцеві податки — встановлюються місцевими органами самоврядування і справляються лише на території місцевого союзу. До них належать як прямі, так і непрямі податки: особисті прибуткові, податки на прибуток, корпорацій, майнові, земельні, промислові, на автомобілі, професії, покупки, місцеві акцизи тощо. Найбільше фіскальне значення мають податки на доходи (громадян та підприємств) і майнові.

2. Надбавки до державних податків на користь місцевих бюджетів. До даної групи належать відрахування від загальнодержавних податків, які залишаються в доходах місцевих бюджетів. Розміри відрахувань, а також граничні рівні надбавок визначаються центральним урядом.

3. Податки, що стягуються у вигляді плати за послуги, які надаються місцевими властями (за користування електроенергією, газом, водопроводом, каналізацією, послугами зв'язку, автостоянками, за видачу різного роду документів органами місцевої влади).

4. Податки, які відображають політику місцевих властей. Головним чином це екологічні податки, значної фіскальної ролі вони не відіграють, проте сприяють охороні навколишнього середовища і економічному використанню обмежених природних ресурсів.

Розвиток місцевого оподаткування в Росії і в українських землях, які входили до її складу, нерозривно пов'язаний із формуванням перших органів місцевого самоврядування — земств. Земські повинності, як суто місцеві податки, формувалися поступово. До початку XIX ст. земські повинності справлялися переважною більшістю без встановлених правил, розподіл їх здійснювався довільно, на розсуд місцевих властей.

Місцеве оподаткування в країнах з ринковою економікою у сучасному його вигляді сформувалося в результаті тривалого процесу еволюції податків у цілому, пошуку оптимальних засад обкладання, становлення інституту місцевого самоврядування.

У Пруссії місцеві органи самоврядування завжди мали велику самостійність у діяльності, у тому числі й у фінансах. У 1892 р. місцевим властям було передано такі реальні податки: поземельний, подомовий та промисловий. Держава залишила за собою стягнення податкового та майнових податків. Поряд з таким розподілом податків між рівнями влади існувала система місцевих надбавок до податкового. Крім того, обцини мали право запроваджувати податок на приріст цінностей, який набував особливого значення у містах, що розвивалися, оскільки цей процес супроводжувався зростанням ціни на землю.

Особливою формою місцевого оподаткування стало спеціальне обкладання, яке мало одноразовий характер і було пов'язане з проведенням конкретних робіт з благоустрою міст, для фінансування яких

Для того щоб покласти край цьому безладу, імператор Олександр I доручив сенату зібрати точні дані про земські повинності і встановити єдине та загальне положення з їх справляння. Першим законодавчим актом у Росії, який визначав порядок місцевого оподаткування, став Указ від 1 травня 1805 р. і розроблене на його основі Попереднє Положення про земські повинності, яким запроваджувався поділ усіх повинностей на щорічні та тимчасові. Крім того, було проведено розмежування обов'язкових земських повинностей і добровільних внесків дворянства (складок).

У наступні роки (1808 р., 1816 р.) система земських повинностей зазнала деяких змін, що стосувалися порядку справляння грошових і натуральних повинностей. Було здійснено їх поділ на загальні і часткові (обов'язкові і необов'язкові), що відповідало поширеному на той час погляду на завдання держави і місцевих союзів.

Самостійність земств і безконтрольність створили сприятливу основу для поширення різноманітних зловживань, пов'язаних із використанням власних грошових коштів, а також одержаних фінансових допомог із загальнодержавних фондів.

У XIX ст. існували натуральні земські повинності, що справлялися не грошима, а шляхом особистої праці згідно з встановленою черговістю і певними завданнями. Головними з них були підводна та дорожня повинності. Відбування натуральних повинностей враховувалося при сплаті місцевих податків. Такі повинності накладалися на селян та міщан, а почесні громадяни та купці звільнялися від несення натуральних повинностей.

У 1851 р. у Росії було видано нові правила про земські повинності, якими їх було поділено на дві групи: 1) загальні, або державні, спрямовані на задоволення спільних потреб для всіх територій імперії; 2) місцеві — на користь однієї губернії або області чи групи областей або губерній.

Скасування кріпацтва вимагало перегляду складу земських повинностей і їхнього розповсюдження на селян. У 1864 р. разом із проведенням земської реформи відбулося впорядкування місце-

Розвиток місцевого
оподаткування в Росії
і в українських землях,
які входили до її складу,
нерозривно пов'язаний
із формуванням перших
органів місцевого
самоврядування — земств

вого оподаткування. Перш за все, у складі земських повинностей було залишено суто місцеві, що не входили до загальної державної системи фінансів і не підпорядковувалися загальному фінансовому управлінню; значно збільшувався перелік земських повинностей, визначалося коло обов'язкових і необов'язкових.

Самостійність земств і безконтрольність створили сприятливу основу для поширення різноманітних зловживань, пов'язаних із використанням власних грошових коштів, а також одержаних фінансових допомог із загальнодержавних фондів. Для того щоб запобігти розповсюдженню таких негативних явищ у кінці XIX ст., було прийнято ряд рішень, спрямованих на обмеження прав земств, у т. ч. у фінансових питаннях та оподаткуванні.

Після революції 1917 р. земське самоуправління було ліквідоване, на зміну земствам прийшли місцеві Ради. У середині 1918 р. було розроблено Тимчасові правила щодо регулювання земського обкладання, які характеризувалися надзвичайною спрощеністю, що була спричинена

Перелік місцевих податків та зборів був досить значним, а члени федерації (союзні республіки) мали права щодо самостійного запровадження місцевих податків та зборів

обмеженими технічними можливостями місцевого фіскального апарату. Запроваджувалися лише збори: поголовний з худоби, з житлових приміщень поза містами.

Пізніше на основі декрету РНК було запропоновано більш деталізовану програму організації місцевих фінансів і в т. ч. місцевого оподаткування; в грудні 1918 р. приймаються Положення про грошові засоби і витрати місцевих Рад і Декрет ВЦВК і РНК, які передбачали значно більше місцевих податків та зборів: дев'ять видів у сільській місцевості і п'ятнадцять — у містах.

Тимчасовим Положенням про місцеві фінанси 1923 р. перелік місцевих податків та зборів було уточнено. Він включав п'ять видів надбавок до державних податків та двадцять самостійних місцевих податків та зборів. У 1926 р. приймають нове Положення про місцеві фінанси, яке передбачало всього чотири види місцевих податків та зборів, проте союзним республікам надавалося право запроваджувати додатково місцеві податки, не передбачені загальносоюзним законодавством. Так, в УРСР було запроваджено 14 видів місцевих податків та зборів.

Таким чином, відновлення інституту місцевих фінансів у Радянській Росії, започатковане ще у 1918 р. і продовжене разом із прийняттям Положень про місцеві фінанси у 1923 р. та у 1926 р., передбачало формування місцевого оподаткування. Перелік місцевих податків та зборів був досить значним, а члени федерації (союзні республіки) мали права щодо самостійного запровадження місцевих податків та зборів.

На початку 30-х років у зв'язку з посиленням централізації управління країною розпочалося послаблення місцевих фінансів. Податковою реформою 1930 — 1932 рр. було скасовано багато дрібних, головним чином місцевих податків і зборів, та встановлено нові загальнодержавні податки; перелік місцевих податків та зборів скоротився до двох — земельної ренти та податку з будов. У 1942 р. до їх складу були додатково включені разовий збір на колгоспних ринках та збір з власників транспортних засобів.

У 1920 — 1930 рр. у доходи місцевих бюджетів надходили кошти від самообкладання, розповсюджененого серед сільського населення. Одним із завдань Закону про самооподаткування сільського населення 1923 р. була боротьба з непорядкованою діяльністю на місцях із запровадження місцевих податків і зборів, не передбачених загальнодержавним законодавством. Постійно зростаючі потреби сільського населення в освіті, охороні здоров'я, будівництві та ремонті доріг, мостів, ветеринарному обслуговуванні наштовхувалися на обмеженість коштів місцевих бюджетів і спонукали до встановлення власних місцевих податків і зборів.

Еволюція самооподаткування проходила від добровільності до обов'язковості, що було спричинено зміцненням централізованих засад керівництва, посиленням командних методів управління.

В Україні республіканським законом було визначено такі основні цілі самооподаткування:

здійснення шкільного та лікарняного будівництва;

організація лікувальних, фельдшерських, агрономічних пунктів, агрокультурних заходів;

обладнання, утримання та обслуговування сільських соціально-культурних закладів;

протипожежна безпека, санітарія та сільський благоустрій;

дорожнє будівництво, засоби поштового та телефонного зв'язку.

У 1930 р. приймається рішення, згідно з яким встановлюється обов'язковий порядок включення коштів від самооподаткування до бюджету сільської ради. Розгортання на початку 30-х років процесів колективізації позначилося на самооподаткуванні сільського населення, надало йому більш жорстких рис обов'язковості, дискримінаційного характеру по відношенню до одноосібних, неколективізованих, заможних господарств. У наступні роки самооподаткування на селі лише формально було добровільним. Практикувалося проведення соціалістичного змагання, прийняття підвищених зобов'язань, дострокове проведення самооподаткування.

Перелік місцевих податків та зборів, установлений у 1942 р., був надто обмежений і залишався незмінним протягом тривалого часу — до початку 80-х років. У

В умовах командної економіки, якій притаманний високий ступінь централізації фінансових ресурсів, відсутність самостійних місцевих бюджетів і їх залежність від державного бюджету, таке становище не викликало ніяких заперечень і розглядалося як нормальне явище.

1981 р. Указом Президії Верховної Ради СРСР було встановлено три види місцевих податків: з власників будівель, з власників транспортних засобів та земельний податок. В УРСР додатково, крім зазначених, справлявся місцевий разовий збір на колгоспних ринках. Місцеві податки і збори не відігравали суттєвої фіскальної ролі, їх питома вага в доходах місцевих бюджетів становила кілька відсотків.

В основу розмежування всіх податків на загальнодержавні і місцеві був покладений поділ об'єктів оподаткування на ті, що мають першочергове значення (прибутки, обсяги обороту, дохід, майно, земля тощо) і оподатковуються загальнодержавними податками, та ті, що мають другорядне значення — для оподаткування місцевими податками.

Звичайно, в умовах командної економіки, якій притаманний високий ступінь централізації фінансових ресурсів, відсутність самостійних місцевих бюджетів і їх залежність від державного бюджету, таке становище не викликало ніяких заперечень і розглядалося як нормальне явище. Відповідним було і ставлення до місцевого оподаткування, яке завжди розглядалося як другорядне за значенням порівняно з оподаткуванням загальнодержавними податками.

У сучасних умовах становлення місцевого самоврядування особливої актуальності набувають питання, пов'язані зі зміцненням фінансової та матеріальної бази функціонування, основу якої складають доходи місцевих бюджетів. Саме тому на нинішньому етапі розвитку економіки України істотне підвищення ролі місцевого оподаткування повинно зайняти відповідне місце у вітчизняній системі оподаткування. ●