

МІСІЯ, ФІЛОСОФІЯ ТА ЦІЛІ, ЯК ОСНОВА МЕХАНІЗМІВ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ МІСЦЕВИХ ПОДАТКІВ (НА ПРИКЛАДІ УКРАЇНИ ТА ШТАТУ НЕВАДА, США)

Національна академія внутрішніх справ
пл. Солом'янська, 1, 03035, Київ, Україна
E-mail: advokat-law-firm@ukr.net

Мета: дослідити та здійснити порівняльний аналіз місії, філософії та цілей механізмів публічного адміністрування місцевих податків (на прикладі України та штату Невада, США). **Методологія** дослідження спирається на історичний метод, методи порівняння, аналізу та синтезу, а також на принцип детермінізму. **Результати:** встановлено, що відмінність у цілях публічного адміністрування місцевих податків в Україні та США є суттєвою. Місія та філософія як основа механізмів публічного адміністрування місцевих податків в Україні взагалі відсутня. З'ясовано, що так як під механізмом публічного адміністрування місцевих податків ми розуміємо певну формулу взаємодії елементів системи місцевих податків відповідно до загальнонаукових принципів оподаткування та принципів управління системою, метою якої є досягнення соціального добробуту шляхом виконання поставлених суспільством завдань забезпечених суспільними (матеріальними, трудовими, науковими) ресурсами, то дія механізмів публічного адміністрування місцевих податків повинна забезпечувати рівновагу не лише фінансової системи окремої територіальної одиниці а й фінансової системи держави, а відтак, на нашу думку, окремі види механізмів повинні бути так-би мовити завершеними програмами, алгоритмами, які будуть функціонувати, працювати самостійно не потребуючи постійного жорсткого контролю з боку держави. Місія і філософія як основа механізмів публічного адміністрування місцевих податків повинні бути направлені на розуміння суспільством роботи системи місцевих податків як роботи на суспільне благо територіальної одиниці, а також як роботи, направленої на абсолютне суспільне благо країни загалом. **Обговорення:** з огляду на практику публічного адміністрування місцевих податків у прогресуючих країнах, зокрема, США, пропонується вдосконалити механізми публічного адміністрування місцевих податків в Україні, беручи за основу місію, філософію та цілі, а також рекомендується впровадити практику детальної регламентації механізмів справляння податків на місцевому рівні.

Ключові слова: податкова культура; механізм податкового адміністрування; публічне адміністрування місцевих податків; регламентація механізмів справляння податків.

Постановка проблеми та її актуальність. Публічне адміністрування місцевих податків пов'язане зі взаємодією елементів системи місцевих податків всередині системи та взаємодією цієї системи, як підсистеми з системою публічного адміністрування податків в Україні, тож механізми взаємодії цих елементів повинні впроваджувати та забезпечувати гармонійний перерозподіл ресурсів як у системі місцевих по-

датків, так і в загальнодержавній системі податків.

Вітчизняні науковці загалом при дослідженні питань із публічного адміністрування місцевих податків в Україні використовували загальнонаукову методологію, керуючись такими загальнонауковими принципами дослідження, як історичний, термінологічний, системний, моделювання, методами аналізу і синтезу, а також ін-

шими науковими підходами, завдяки результатам яких, звісно, наповнено податкове право, як науку, новими визначеннями понять, новими підходами в адмініструванні податків у розумінні процедурних правил та в практичному застосуванні досягнуто певних змін у нормотворчій діяльності, зокрема, кодифіковано закони, що регулювали правовідносини з оподаткування в нашій державі з моменту проголошення незалежності та введено нові податки та збори, що відповідають реаліям сьогодення.

Але, філософська методологія вітчизняними науковцями використовувалась у дослідженнях питань із публічного адміністрування місцевих податків недостатньо, а відтак не визначались місія, цілі та філософія, як основа механізмів публічного адміністрування місцевих податків, тож і вирішення стратегічних завдань оподаткування місцевими податками висновки досліджень не містять.

На наше переконання, невизначеність місії, цілей та філософії є першопричиною відсутності у платників податків мотивації до добровільної сплати податків, що є чинником, який прямо впливає на механізми публічного адміністрування місцевих податків в умовах реформи децентралізації і опосередковано на швидкість та якість проведення останньої, тож дослідження місії, філософії та цілей механізмів публічного адміністрування місцевих податків прогресивних країн є досить актуальним питанням у реаліях сьогодення.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Слід згадати, що ще Адам Сміт зазначав, що податок може брати або утримувати з кишень народу набагато більше, ніж він приносить казначейству, чотирма наступними шляхами: по-перше, збирання його може вимагати більшої кількості чиновників, платня котрих може поглинати більшу частину тієї суми, котру приносить податок, і вимоги котрих можуть обтяжити народ додатковим податком; по-друге, він може ускладнювати додаток праці населення і перешкоджати йому займатися тими промислами, котрі можуть давати ресурси для існування і роботи більшій кількості людей. Зобов'язуючи людей платити, він може цим зменшити або навіть знищувати фонди, котрі дали б їм можливість з

більшою легкістю робити ці платежі. По-третє, конфіскаціями та іншими покараннями, котрим піддаються нещасні люди, що намагаються ухилитися від сплати податку, він може часто розоряти їх і таким чином знищувати ту вигоду, котру суспільство могло б отримати від додання їх капіталів. Нерозумний податок створює велику спокусу для контрабанди, а кара за контрабанду повинна підсилуватись у відповідності до спокуси. Закон всупереч всім загальним принципам справедливості спочатку створює спокусу, а потім карає тих, хто піддається їй, і притому загальом він посилює покарання відповідно тій самій обставині, котра, безумовно повинна була б пом'якшувати його, а саме – відповідно спокусі здійснити правопорушення. В четвертих, піддаючи людей частим відвідуванням і неприємним допитам стягувачів податків, він може спричинити їм багато зайвих хвилювань, неприємностей та утисків; і хоча неприємності, суворо кажучи, не представляють собою розходу, однак, вони без сумніву, еквівалентні розходу, ціною котрого кожна людина готова позбавити себе від них [3, с. 762-763].

Деякі науковці, наприклад Шуба І.М. та Химич Р.В. зазначають, що головною ціллю механізму податкового адміністрування є забезпечення держбюджету своєчасними податковими надходженнями та до механізму податкового адміністрування включають:

- податкове прогнозування;
- податковий контроль;
- облік платників податків;
- консультаційну діяльність[4].

На нашу думку таке бачення цілі механізму податкового адміністрування є не чим іншим, як відлунням радянських часів де існував централізований фонд грошових коштів, який у плановому порядку формувався, розподілявся та використовувався на виконання функцій радянської держави, що звісно не відповідає суспільним потребам в реаліях сьогодення.

Яковенко О.О. досліджуючи організаційно-правовий механізм здійснення контрольно-наглядової діяльності у сфері оподаткування, зазначав, про те що в юридичній літературі склалося багато трактувань поняття механізму. Він виокремлював серед інших визначення по-

няття механізму зроблені в теорії держави і права, адміністративного права та державного управління, такими вітчизняними вченими, як Ю.А.Тихомиров та В.Б. Авер'янов, в результаті чого прийшов висновку, що механізм як цілісне явище необхідно досліджувати у комплексі його елементів [5].

Вважаємо, що Яковенко О.О. має рацію щодо того, що механізм це цілісне явище і що його необхідно досліджувати у комплексі його елементів, так як без елементів, складових неможливе й існування того чи іншого механізму.

Так, публічне адміністрування місцевих податків є багатогранною категорією, тож його можна характеризувати і як систему, і як підсистему, і як елемент іншої системи але загалом, незважаючи на критерії, що конкретизують містечтво управління перерозподілом ресурсів з тих чи інших позицій, його механізми повинні бути розроблені з дотриманням як принципів управління, загальнонаукових принципів оподаткування та в основі містити місію, філософію та цілі, з метою в перспективі досягти рівня добровільної сплати місцевих податків до 85 %. Саме такий відсоток добровільної сплати податків існує в США.

Виклад основного матеріалу. Кучерявенко М.П. у своїх дослідженнях зазначав, що місцеві органи влади реалізуючи надані державою повноваження, встановлюють і детально регламентують механізми справляння окремо кожного з податків і зборів, а також вводять їх у дію. Таке положення забезпечує захист місцевих бюджетів від необґрунтованого і безмежного тиску зверху (держави). Виходячи з цього, місцеві податки і збори це обов'язкові платежі, що встановлюються державою, регламентуються і справляються органами місцевого самоврядування і надходять до місцевих бюджетів.

Але, на практиці ми бачимо, що на місцевому рівні чітка регламентація механізмів справляння окремо кожного з податків і зборів відсутня.

Адже, назвати чіткою регламентацією наприклад, зазначення в Статуті міста Миколаєва що фінансову основу самоврядування в місті Миколаєві становлять: доходи міського бюджету, цінні папери, кредитні та інші фінансові ре-

сурси, визначені органами місцевого самоврядування відповідно до чинного законодавства місцеві податки, збори й інші платежі, що є джерелами фінансових та інших надходжень назвати не можна [1].

Положення про податок на майно, що міститься на сайті міської ради, яке фактично є переносом норм податкового кодексу в інший нормативний акт, з додатком до нього в якому визначені відсоткові ставки, теж вважати чіткою регламентацією складно [2].

На нашу думку детальна регламентація механізмів справляння податків передбачає вищий ступінь деталізації упорядкування суспільних відносин у сфері оподаткування місцевими податками, отже детальна регламентація механізмів справляння податків повинні містити тлумачення норм податкового законодавства для чіткого розуміння цих норм пересічним громадянином, а не просто дублювання витягу із закону під іншою назвою.

Але, окрім детальної регламентації механізмів справляння податків на наше переконання, механізми публічного адміністрування місцевих податків в першу чергу повинні в основі мати місію, філософію та цілі і бути направлені на розуміння суспільством роботи системи місцевих податків як роботи на суспільне благо територіальної одиниці, а також як роботи направленої на абсолютне суспільне благо країни загалом.

При здійсненні історико-правового аналізу розвитку публічного адміністрування податків в штаті Невада, США на прикладі оподаткування нерухомого майна нами аналізувались і функції органів, що здійснюють адміністрування податків, в результаті чого було з'ясовано, що в основу механізмів публічного адміністрування в штаті Невада покладено місію, філософію та цілі, які суттєво відрізняються від українських реалій.

Місією податкового департаменту штату Невада є забезпечення справедливого, ефективного та дієвого адміністрування податкових програм для штату Невада, відповідно до діючого статуту, правил та політики. Обслуговування платників податків та органів влади штату і локальних

органів влади, а також включення та визнання працівників Департаменту.

Філософія податкового департаменту штату Невада присвячена найвищим стандартам професіоналізму та етичної поведінки, прагненню до послідовного, неупередженого та ввічливого обслуговування та поводження з платниками податків, а також забезпеченню ресурсів, навчання та підтримки чоловіків та жінок департаменту, а також сприяння ініціативі, творчості та ефективній діяльності.

Цілі податкового департаменту штату Невада, наступні:

- забезпечити стабільне управління відповідно до податкових положень статуту;
- покращувати податкову слухняність через освіту, інформацію та правозастосування;
- співпрацювати з іншими агенціями та структурами, задля кращого обслуговування платників податків;
- забезпечення вдосконаленого та ефективнішого обслуговування;
- сприяти справедливому та безсторонньому поводженню з платниками податків;
- підвищувати кваліфікацію робочої сили за допомогою навчання та спілкування;
- вдосконалювати адміністрування податків за допомогою новітніх технологій [6].

Нормативно-правовими актами, що регулюють публічне адміністрування податків у штаті Невада, США, чітко визначено, яким чином податок надходить на рахунок казначейства штату та його подальший розподіл між фондами, а також щодо більшості фондів фактично встановлено цільове призначення коштів від цих податкових надходжень.

Окрім того, вважаємо за доцільне звернути увагу на механізми, які використовувались в США з метою підвищення податкової культури громадян та вдосконалення адміністрування податків на федеральному рівні більш ніж сто років назад.

Так, як податкова система США розвивалась від штатів до федерації, то вважаємо, що саме ці механізми були тим підґрунтям на якому століттями базується виховання високої податкової культури американців.

25.02.1913 року 16 поправкою до Конституції, Конгресу надано конституційне повноваження щодо стягнення податків на корпоративний та індивідуальний дохід.

У 1917 році Бюро внутрішніх доходів (IRS) запустило спеціальну загальнодержавну програму (public education program) народної освіти задля допомоги громадянам зрозуміти нове податкове навантаження.

Чотирихвилинні чоловіки (Four Minute Men) лунали по всій країні, проповідуючи важливість сплати податків оперативно та в повному обсязі.

Протягом 1950 року служба насамперед взаємодіяла з платниками податків через письмову та друковану форму комунікації використовуючи поштову службу США і прохідні офіси (walk-in offices).

Прохідні офіси чи Центри податкової допомоги (Tax Assistance Centers) продовжують допомагати платникам податків і сьогодні.

У 1953 році Бюро внутрішніх доходів (IRS) розпочато програму «Навчання з податків» шляхом направлення до 30 000 молодших та старших шкіл податкового набору з навчальним текстом, збільшені копії бланків податкової декларації та регулярних повернень.

У 1988 році Бюро внутрішніх доходів (IRS) переглянула свою програму «Розуміння податків» для студентів вищої школи, включивши комп'ютерне програмне забезпечення та відео програми в інструктивні матеріали.

У 1988 році Бюро внутрішніх доходів (IRS) розмістило Публікацію «Ваші права як платника податків», які вимагали від Бюро внутрішніх доходів (IRS) повністю інформувати платників податків про їх права як платників податків та процеси експертизи, оскарження, стягнення та повернення коштів [7].

Як бачимо США системно виховували податкову культуру та дисципліну у громадян, а не просто збільшуючи податкове навантаження посилювали контроль.

Ми переконані, що у разі, якщо суспільством буде досягнуто розуміння сутності системи місцевих податків а також прийняття того, що для забезпечення будь-якого суспільного блага, і для забезпечення життєдіяльності окремої територіальної одиниці необхідні ресурси, і що

діяльність кожного члена цього суспільства є джерелом тих необхідних ресурсів чи то матеріальних, чи то трудових або ж наукових, то на нашу думку, досягнення результату в 85% добровільної сплати місцевих податків в Україні можливе в проміжок часу від 25 до 50 років.

Але, про реальність чи нереальність цього показника ми зможемо дізнатись здійснивши прогнозування та окресливши перспективи удосконалення публічного адміністрування місцевих податків, в тому числі і його механізмів.

Висновки. Отже, підсумовуючи вище викладене можемо дійти висновку, що відмінність у цілях публічного адміністрування місцевих податків в Україні та США є суттєвою. Місія та філософія як основа механізмів публічного адміністрування місцевих податків в Україні взагалі відсутня.

Так, як під механізмом публічного адміністрування місцевих податків ми розуміємо певну формулу взаємодії елементів системи місцевих податків відповідно до загальнонаукових принципів оподаткування та принципів управління системою, метою якої є досягнення соціального добробуту шляхом виконання поставлених суспільством завдань забезпечених суспільними (матеріальними, трудовими, науковими) ресурсами, то дія механізмів публічного адміністрування місцевих податків повинна забезпечувати рівновагу не лише фінансової системи окремої територіальної одиниці а й фінансової системи держави, а відтак, на нашу думку, окремі види механізмів повинні бути так-би мовити завершеними програмами, алгоритмами, які будуть функціонувати, працювати самостійно не потребуючи постійного жорсткого контролю з боку держави.

Задля можливості розроблення таких програм, алгоритмів функціонування механізмів публічного адміністрування місцевих податків необхідно в їх основу закласти загальноприйнятні для всього суспільства місію, філософію та цілі, важливість і цінність яких, звісно, необхідно донести до кожного члена суспільства.

Адже, лише при наявності у суспільстві податкової культури та нетерпимості до податко-

вих зловживань можливе забезпечення суспільних благ для суспільства і лише тоді буде проявлено ефективність механізмів публічного управління місцевими податками.

На нашу думку, розвиток та вдосконалення системи місцевих податків України, де еволюція йде іншим шляхом – від системи загальнодержавних податків до системи місцевих податків – є не менш складним процесом ніж сто років назад відбувався в США на федеральному рівні, тож місія, філософія і цілі, як основа механізмів публічного адміністрування місцевих податків в Україні заслуговують на особливу увагу і потребують подальшого дослідження і формування їх цінності у свідомості суспільства.

Література

1. Статут Миколаївської міської ради. URL: <https://mkrada.gov.ua/content/statut-mista.html>
2. Положення про податок на майно, затверджене Миколаївською міською радою. URL: <https://mkrada.gov.ua/content/podatok-na-maينو.html>
3. Исследование о природе и причинах богатства народов / Адам Смит; пер. с англ. П. Клюкина. Москва: Эксмо, 2016. 1056 с.
4. Шуба І.М., Химич Р.В. Механізм податкового адміністрування: проблеми та шляхи удосконалення. Проблеми ринку та розвитку регіонів України в ХХІ ст.: матеріали VII Міжнарод. наук.-практ. інтернет-конф., м. Одеса, 5-9 груд. 2016 р. Одеса, 2016. С. 137-139. URL: <https://economics.opu.ua/files/science/ipreed/2016/137.pdf>
5. Яковенко О.О. Адміністративно-правові засади реалізації контролю у сфері оподаткування як функції управління: дис. ...канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ. нац. ун-т внутр. справ, 2007. URL: <http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi>
6. Департамент оподаткування на сайті штату Невада, США. Розділ «Про нас». URL: https://tax.nv.gov/AboutUs/About_Us/
7. Хронологія історії Бюро внутрішніх доходів (IRS History Timeline). URL: irs.gov/ru/about-irs.

References

1. Statut Mykolai'vs'koi' mis'koi' rady. URL: <https://mkrada.gov.ua/content/statut-mista.html>
2. Polozhennja pro podatok na majno, zatverdzhene Mykolai'vs'koju mis'koju radoju. URL: <https://mkrada.gov.ua/content/podatok-na-majno.html>
3. Issledovanie o prirode i prichinah bagatstva narodov / Adam Smit; per. s angl. P. Kljukina. Moskva: Jeksmo, 2016. 1056 s.
4. Shuba I.M., Hymych R.V. Mehanizm podatkovogo administruvannja: problemy ta shljahy udoskonalennja. Problemy rynku ta rozvytku regioniv Ukrai'ny v XXI st.: materialy VII Mizhnarod. nauk.-prakt. internet-konf., m.

Odesa, 5-9 grud. 2016 r. Odesa, 2016. S. 137-139. URL: <https://economics.opu.ua/files/science/ipreed/2016/137.pdf>

5. Jakovenko O.O. Administratyvno-pravovi zasady realizacii' kontrolju u sferi opodatkuvannja jak funkcii' upravlinnja: dys. ...kand.. juryd. nauk: 12.00.07. Kyi'v. nac. un-t vnutr. sprav, 2007. URL: <http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi>

6. Departament opodatkuvannja na sajti shtatu Nevada, SShA. Rozdil «Pro nas». URL: https://tax.nv.gov/AboutUs/About_Us/

7. Hronologija istorii' Bjuro vnutrishnih dohodiv (IRS History Timeline). URL: [irs.gov/ru/about-irs](https://www.irs.gov/ru/about-irs).

V. Kurian

MISSION, PHILOSOPHY AND GOALS AS THE BASIS OF MECHANISMS OF PUBLIC ADMINISTRATION OF LOCAL TAXES (ON THE EXAMPLE OF UKRAINE AND STATE OF NEVADA)

National Academy of Internal Affairs
Solomianska Square, 1, 03035, Kyiv, Ukraine
E-mail: advokat-law-firm@ukr.net

Purpose: to investigate and carry out a comparative analysis of the mission, philosophy and objectives of the mechanisms of public administration of local taxes (on the example of Ukraine and Nevada, USA). **The research methodology** is based on the historical method, methods of comparison, analysis and synthesis, as well as the principle of determinism. **Results:** it is established that the difference in the purposes of public administration of local taxes in Ukraine and the United States is significant. Mission and philosophy as the basis of mechanisms of public administration of local taxes are absent in Ukraine. It was found that since the mechanism of public administration of local taxes we understand a certain formula of interaction of elements of the local tax system in accordance with general scientific principles of taxation and principles of system management, which aims to achieve social welfare by performing social tasks provided by social (material, labor), scientific) resources, the action of mechanisms of public administration of local taxes should ensure the balance not only of the financial system of a particular territorial unit but also the financial system of the state, and therefore, in our opinion, certain types of mechanisms should be so to speak completed programs, algorithms will function, work independently without the need for constant strict control by the state. Mission and philosophy as the basis of mechanisms of public administration of local taxes should be aimed at public understanding of the local tax system as work for the public good of the territorial unit, as well as work aimed at the absolute public good of the country as a whole. **Discussion:** given the practice of public administration of local taxes in progressive countries, in particular, the United States, it is proposed to improve the mechanisms of public administration of local taxes in Ukraine based on mission, philosophy and goals, and it is recommended to introduce detailed regulation of tax collection mechanisms at the local level.

Keywords: tax culture; mechanism of tax administration; public administration of local taxes; regulation of tax collection mechanisms.