

УДК 35: 336.14

Т. Г. МОЛОДЧЕНКО

МІСЦЕВІ ПОДАТКИ ЯК ОСНОВА ФІНАНСОВОЇ НЕЗАЛЕЖНОСТІ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Зроблено порівняльний аналіз податкових систем місцевих органів влади у країнах з ринковою економікою. Наведено обґрунтування та пропозиції щодо реформування податкової системи в Україні.

The comparative analysis of tax systems of local authorities in the countries with market economy is carried out. The substantiation and offers on reforming of tax system in Ukraine is presented.

Ключові слова: податкова система, фінансова незалежність, місцеві податки.

Трансформаційні процеси, що сьогодні відбуваються в економіці України, значною мірою впливають на проблему взаємодії бюджетів різних рівнів. Це обумовлено тим фактом, що міжбюджетні відносини безпосередньо стосуються фінансового забезпечення функціонування органів місцевого самоврядування, в розрізі делегованих їм державою повноважень, а саме надання соціальних гарантій населенню та стимулювання фінансово-економічної діяльності підприємств на певній території.

Проблема міжбюджетних відносин та фінансового забезпечення місцевих бюджетів перебуває в центрі уваги представників публічного сектора, а також вітчизняних науковців. Цій проблематиці присвячено наукові праці М. Азарова, В. Вакуленко, В. Зайчикової, Ф. Ярошенко, Ю. Пасічника, О. Гриценко [1–4]. Однак відкритим залишається питання зміцнення дохідної бази місцевих бюджетів шляхом реформування податкової системи та її фіскальній децентралізації.

Мета статті полягає в проведенні детального аналізу податкових систем у країнах з розвинутою економікою, а також наведенні рекомендації щодо напрямів реформування системи фінансового забезпечення місцевого самоврядування в Україні.

Податкові системи у країнах з ринковою економікою відрізняються різноманіттям податків і зборів. Цей факт пояснюється, по-перше, особливостями становлення регіонального та місцевого самоврядування і різних державах, а по-друге, прагненням місцевих влад підвищити свою фінансову незалежність. У розвинутих країнах місцеві податки і збори мають досить велику питому вагу в загальній сумі надходжень до бюджетів органів місцевого та регіонального самоврядування.

Згідно з вимогами Європейської хартії місцевого самоврядування, частина фінансових ресурсів місцевого самоврядування має надходити у вигляді місцевих податків і зборів. Вони становлять у загальній сумі доходів місцевих бюджетів Австрії – 72 %, США – 58, Японії – 55, Франції – 48, Німеччини – 40, Англії – 38 % [1].

Розглянемо особливості податкових систем місцевих органів влади в розвинутих

країнах світу. У Великобританії згідно із Законом 1987 р. про фінансування органів місцевого самоврядування система фінансування місцевих рад (муніципалітетів) базується на чотирьох джерелах, а саме: податку на господарську діяльність; муніципальних податках; урядових дотаціях; продажах, внесках і зборах. Основними з яких є (приблизно 75 % надходжень) податок на об'єкти господарської діяльності та муніципальний податок.

Платниками податку на об'єкти господарської діяльності є юридичні та фізичні особи, які є власниками або орендарями нерухомості для цілей, що не пов'язані з проживанням. У випадках, коли нерухомість не використовується за призначенням або пустує, власник чи орендар зобов'язані сплачувати податок, але у зменшеному розмірі. Оподатковуються об'єкти нерухомості, що використовуються в комерційних цілях (торгова, складська, офісна нерухомість). Для розрахунку розміру податку використовують уніфіковану ставку, яка на сьогодні становить 3,3 % від вартості об'єкта.

Муніципальний податок на території Великобританії впроваджено в 1993 р. Даний податок сплачується щомісячно, виходячи з ринкової вартості нерухомості, яка знаходиться у власності або в оренді у платника податку. Розмір податку залежить від категорії нерухомості і прямо пропорційний її вартості.

Таким чином, проаналізувавши податкову систему місцевих органів влади у Великобританії, можна зробити висновок, що 75 % надходжень у місцеві бюджети забезпечують податки на нерухоме майно.

Канада, як і США, має децентралізовану трирівневу податкову систему, яка складається з федеральних податків, податків провінцій і місцевих податків. Федеральні забезпечують 48 %, податки провінцій – 38, а місцеві податки 20 % доходів. Усі рівні податкової системи взаємопов'язані та складають комплексний єдиний характер.

Основним місцевим податком є податок на нерухому власність, який сплачується власниками нерухомості і складає відсоток від її вартості, що встановлений муніципалітетом.

У Франції місцеві податки включають земельний податок на забудовані ділянки, земельний податок на незабудовані ділянки, податок на житло, професійний податок.

Земельний податок на забудовані ділянки стягується в розмірі 50 % кадастрової вартості землі, де є будинки, споруди, резервуари тощо. Від цього податку звільняється державна власність, земля, яка використовується для сільськогосподарського вжитку. Земельний податок на незабудовані ділянки стягується в розмірі 80 % кадастрової орендної вартості ділянки, до яких відносять поля, луки, ліси, болота, ділянки під забудову тощо. Податок на житло стягується з власників і орендарів житла, а його розмір залежить від якості житла, насамперед місцезнаходження [4].

Податкова система США складається з трьох рівнів та включає федеральні податки, податки штатів та місцеві податки. Характерною особливістю справляння податків є те, що один і той же податок може стягуватися до різних рівнів бюджету.

До місцевих податків у США віднесено насамперед майновий податок, а також окремі акцизи, прибутковий податок із фізичних осіб та екологічний податок.

Об'єктами оподаткування при стягненні майнового податку є земля, будівлі, споруди, матеріальні активи, акції та інші цінні папери. Сплачується майновий податок як фізичними, так і юридичними особами в розмірі 0,33 – 6,75 % від вартості майна.

Проаналізувавши податкові системи місцевих органів влади найбільш розвинених країн світу, можна зазначити, що найбільшу питому вагу в доходній частині місцевих бюджетів займає податок на нерухоме майно, що є передумовою належного фінансування суспільних послуг місцевої влади.

Нерухоме майно (нерухомість) як об'єкт оподаткування має низку переваг над рухомих майном. Адже ще А. Сміт пропонував перенести основну частину податкового тягаря з прибутку і заробітної плати на земельну ренту. Це, на його думку, сприяло б, по-перше, вкладенням засобів в удосконалення виробництва, по-друге, стримуванню зростання цін і, по-третє, перерозподілу обов'язків по сплаті податків в основному на найбільш матеріально забезпечений прошарок населення того часу – великих земельних власників [5].

По-перше, нерухомість, на відміну від майна, є опосередкованим об'єктом споживання і виробництва. Звільнення ж майна від податкового тягаря безпосередньо вплине на зростання споживання і виробництва. Нерухомість як база оподаткування більш стабільна щодо приросту й вибуття, і менш піддана політичній і економічній кон'юктурі, ніж майно, а її вартість у найближчому майбутньому буде зростати, що обумовлено, по-перше, розвитком кредитування на придбання нерухомості, а також підвищеним попитом на житлову нерухомість як на джерело вигідного вкладання вільних капіталів як для наступного продажу, так і для здачі в оренду. З цього випливає, що надходження в бюджет будуть стабільними та надійними. З іншого боку, створюються сприятливі умови для збирання податків, тому що нерухомість значно складніше, ніж доходи, сховати від оподаткування.

По-друге, при занесенні основної частини податку на нерухомість у місцеві бюджети, він значною мірою відповідає принципу вигод, які отримуються.

По-третє, адміністрування податку на нерухомість включає в себе збір, обробку та актуалізацію деференційованих для різноманітних місцевостей даних, які доступні органам місцевого самоврядування [2].

По-четверте, щодо нерухомості податок виконує функцію загальнодержавної страхової премії, якщо розуміти під цим зацікавленість власника нерухомості (як блага непереміщуваного і довгострокового функціонування) у політичній, економічній і екологічній безпеці, оскільки до певної міри податок на нерухомість являє собою частину вартості, яку власник віддає зі свого майна з метою охорони іншої частини й можливості довгострокового одержання користі [2].

По-п'яте, оскільки обкладатися податком буде тільки нерухоме майно, активна частина основних фондів і товарно-матеріальних цінностей буде звільнена від податків. Це стане певним стимулом інвестування в технічне переозброєння підприємства. До стимулюючої функції податку на нерухомість можна також віднести те, що при оподатковуванні за ринковою вартістю, що веде до високих ставок за дорогі будинки й землю, буде невикітним перебування нерухомості в руках тих власників, які використовують її неефективно і призведе до передачі тим,

хто зможе її використовувати з найбільшою користю. Чим ефективніше використовується земля (чим більше питома вага машин, устаткування, оборотних коштів), тим вигідніше викупити землю, тим більше при фіксованій пропозиції попит і ринкова вартість нерухомості. Вирішуються два завдання: стимулювання ефективних землекористувачів і вкладення в модернізацію виробництва з одночасним дотриманням інтересів бюджету. Продаючи землю, місто зберігає стабільне джерело доходів у вигляді відсотка від ринкової вартості нерухомості. Стабільне оподаткування у відсотках від ринкової вартості захищає власників і інвестиції від різких змін податкового тягаря, як це відбувається при індексації ставок земельного податку державними рішеннями. Тобто податок на нерухомість стимулює ефективне використання нерухомості: володіння незабудованою землею або недовикористання забудови стає не вигідним. Побожування, що перехід до цього податку зупинить будівництво, не мають жодної підстави: навпаки, він забезпечить прогностичність повернення інвестицій у поліпшення і стане джерелом повернення муніципальних вкладень в інфраструктуру.

По-шосте, це засіб зробити ринок нерухомості суспільно зрозумілим, скласти базу інформації про об'єкти, налагодити систематичний облік, опис об'єктів, що забезпечить, у свою чергу, інформаційну досяжність нерухомості та сприятиме росту оборотів ринку.

Виходячи з проведеного вище аналізу існуючих у світовій практиці систем оподаткування нерухомості, можна запропонувати такий механізм введення податку на нерухомість в Україні.

По-перше, податок на нерухомість вводиться як місцевий податок, тобто всі надходження від нього будуть спрямовані в місцеві бюджети.

По-друге, об'єктом оподаткування стають об'єкти нерухомості як єдині комплекси нерухомого майна, що включають землю та будівлі та споруди, які розташовані на ній та знаходяться на території села, селища або міста.

По-третє, податкова база буде визначатися, виходячи з ринкової вартості об'єктів нерухомості, яка буде розрахована із застосуванням методів масової оцінки. При цьому рекомендується у населених пунктах з населенням більше 200 тис. мешканців оцінку проводити на місцевому рівні [3]. А в населених пунктах з меншою чисельністю мешканців доцільно передати цю функцію на регіональний рівень. Для цього необхідно буде створити єдиний реєстр землі та будинків.

По-четверте, методика оцінки має бути затверджена на державному рівні й містити декілька варіантів оцінювання (від складних до спрощених), з яких регіони та муніципалітети можуть обирати варіант, який найбільше їм підходить, виходячи із рівня розвитку ринку нерухомості, кваліфікації персоналу та ін. Ці методики повинні бути прозорі й прості в перевірці, тобто могли дати можливість забезпечити платникам податку право перевірити правильність оцінки вартості нерухомості.

По-п'яте, максимальну ставку для податку на нерухомість доцільно зробити єдиною, однак дозволити місцевим органам влади диференціювати її за видами нерухомості (не за видами власників). Ставка податку повинна бути встановлена на достатньо високому рівні, який дозволяв би органам місцевого самоврядування проводити самостійну політику місцевого оподаткування.

Альтернативним способом диференціації оподаткування різних видів нерухомості може бути введення знижуючих коефіцієнтів до оцінки податкової бази при збереженні єдиної ставки. Але диференціація податкової ставки уявляється доцільнішою, тому що є прозорим та наглядним інструментом.

По-шосте, платниками податку стануть фізичні та юридичні особи, які володіють нерухомістю, розташованого на території села, селища або міста. При неможливості встановлення власника об'єкта нерухомості платником податку може виступити його користувач.

По-сьоме, пільги по податку на нерухомість доцільно суттєво обмежити, а замість них установити неоподаткований мінімум вартості нерухомості або площі приміщення на одного мешканця (особливо це стосується житла).

На перший погляд, очевидними є соціальні й економічні вигоди від оподаткування нерухомості, але для того, щоб забезпечити ефективне виконання вказаних функцій, необхідно відпрацювати і різні аспекти оподаткування за ринковою вартістю, виходячи зі сформованої ситуації в конкретній країні.

Однак перехід до оподаткування нерухомості потребує формування низки передумов, наявність яких у сучасних умовах в Україні не є очевидною. Насамперед, для побудови ефективної системи оподаткування нерухомості необхідний розвиток ринку нерухомості, який неможливий без розвитку ринку землі. Він у свою чергу, передбачає розмежування прав на землю, формування приватної власності на землю, лібералізацію земельного ринку та ін. [3].

Окрім цього, введення податку на нерухомість ускладнюється нерівномірністю розвитку ринку нерухомості по території країни (наявність стабільно функціонуючого ринку, зі значними обсягами продажів у великих містах та обласних центрах та з малими об'ємами продаж у малих населених пунктах, а також постійне зростання вартості нерухомості у великих містах, поряд зі спадом попиту на нерухомість у малих населених пунктах).

Невизначеними також є питання, що стосуються розробки методики розрахунку податкової бази для оподаткування нерухомості, тому що методики, які існують, не відображають ринкової вартості того чи іншого виду нерухомості і мають суб'єктивний характер, що неможливо при створенні єдиної бази даних для оподаткування нерухомості.

Однак, незважаючи на вищевикладені проблеми, введення податку на нерухомість в Україні на основі її ринкової вартості стане не тільки вигідним для бюджету, але й стимулом розвитку ринку нерухомості, тобто ефективним інструментом міського розвитку.

Правильно організоване міське середовище сприяє перетворенню об'єктів нерухомості і землі на механізм, зручний для виробництва та споживання життєвих благ, наповнює землю і будинки споживчою і ринковою вартістю.

Література:

1. Бюджетна політика у контексті стратегії соціально-економічного розвитку України : у 6 т. / редкол. : М. Я. Азаров (голова), Ф. О. Ярошенко, В. Г. Бодров [та ін.]. – К. : НДФІ, 2004.

Т. 5. Реформування міжбюджетних відносин і зміцнення фінансової основи

місцевого самоврядування. – 400 с.

2. *Гриценко Е. А.* Рынок недвижимости: закономерности становления и функционирования (вопросы методологии и теории) / Е. А. Гриценко. – Х. : Бизнес-Информ, 2002. – 420 с.

3. Налоговая реформа в России: проблемы и решения : в 2 т. – М. : ИЭПП, 2003. – Т. 1. – 395 с.

4. *Пасічник Ю. В.* Бюджетна система України та зарубіжних країн: [навчальний посібник]. – К. : Знання-прес, 2002. – 495 с.

5. *Пушкарева В. М.* История финансовой мысли и политики налогов : [учебное пособие]. – М. : ИНФРА-М, 1996. – 256 с.

Надійшла до редколегії 12.10.2009 р.