

## РОЗДІЛ II

### КРЕДИТНО-ГРОШОВІ І ФІНАНСОВІ МЕХАНІЗМИ ПЕРЕХІДНОЇ ЕКОНОМІКИ

Ольга КИРИЛЕНКО

#### ПРОБЛЕМИ ОПОДАТКУВАННЯ ВЛАСНОСТІ

Одними з найдавніших та найпоширеніших об'єктів оподаткування, які знає людство, є земля, рухоме і нерухоме майно, що знаходиться у власності юридичних і фізичних осіб, спадщина та дарування. Всі вони належать до однієї групи податків на власність. Оподаткування власності має тривалу історію, коріння якої сягають античних часів. Податки на власність стали важливою складовою частиною прямого оподаткування. До початку XIX ст. вони домінували в складі бюджетних доходів і лише пізніше разом з розвитком капіталізму поступилися іншим прямим і непрямим податкам. Незважаючи на те, що в доходах державних бюджетів ринкових країн податки на власність не відіграють значної фіскальної ролі, вони залишаються вагомим джерелом доходів місцевих бюджетів. Наприклад, у США та Великобританії питома вага майнових податків у власних доходах органів місцевого самоврядування сягає майже 50%, а в податкових надходженнях місцевих властей Франції вони становлять більш ніж 35%, у США – понад 70%, Великобританії майже 100% (див. табл. 1)

Таблиця 1

Майнові податки в доходах органів місцевого самоврядування<sup>1</sup>. (%)

	У власних доходах			У податкових надходженнях		
	1990	1995	1997	1990	1995	1997
США	47,9	49,0	46,2	74,5	74,2	73,4
Австрія	5,3	5,3	6,2	8,1	9,0	8,3
Великобританія	7,7	43,8	45,9	19,0	97,7	99,2
Іспанія	22,0	22,5	х	31,1	29,6	х
Німеччина	5,6	8,8	х	11,8	19,3	х
Норвегія	6,4	7,1	6,7	8,9	9,8	9,4
Франція	23,6	24,3	16,8	34,3	34,9	35,7

У даний час в Україні до податків, де об'єктом обкладання є власність юридичних осіб і громадян, належать плата за землю, податок з власників транспортних засобів, самохідних машин і механізмів. Вони входять до складу загальнодержавних податків, в останні роки повністю поступають в доходи місцевих бюджетів, але суттєвої фіскальної ролі не відіграють. Так, у 1999 р. питома вага поступлень від вказаних двох видів податків у сукупних доходах місцевих бюджетів України становила відповідно 6,9% та 1,9%<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Розраховано за даними: *Government Finance Statistics Yearbook. Vol. XXIII, Prepared by the Government Finance Division, IMF Statistics Department, p. 37, 132, 163, 311, 384, 418, 423.*

<sup>2</sup> Бюджетний і податковий огляд. Річний звіт 1999 р. Аналіз Закону про Державний бюджет України на 2000 р. Аналіз виконання бюджету за січень-лютий 2000 р. / І.Шпак, Р.Лаліберте,

Законом України “Про систему оподаткування” (1997 р.) в переліку загальнодержаних податків передбачений податок на нерухомість, проте його запровадження з року в рік відкладається. Починаючи з 1995 р., було розроблено декілька законопроектів з оподаткування нерухомості, які розглядались у парламенті країни, але далі слухань справа не пішла. Неабиякий резонанс викликали законопроекти 1995 і 1996 років, підготовлені Кабінетом міністрів України, а також законопроект, розроблений Є. Жовтяком та Р. Безсмертним.

Найбільше дискусій викликають такі вихідні моменти майбутніх законів про податок на нерухомість, як:

- база оподаткування (земля, будинки, будівлі, споруди, інше майно, що є у власності громадян чи юридичних осіб);
- коло платників податку;
- оцінка майна (пооб’єктна чи ринкова вартість) з різноманітними методиками оцінювання;
- ставки оподаткування (в законопроектах коливаються у досить широкому діапазоні: від 0,05% до 3% вартості майна);
- пільги по податку (підхід до встановлення пільг був діаметрально протилежним: а) пільги надавались окремим категоріям громадян – інвалідам війни, чорнобильцям, особам, які мають особливі заслуги перед Батьківщиною, інвалідам з дитинства; б) пільгове оподаткування площі будівель у визначених мінімальних межах на кожного члена сім’ї та на сім’ю).

Обговорення проектів майнового податку з самого початку мало політичне забарвлення. Ні один з нині існуючих податків не запроваджувався протягом стількох років. Справа в тому, що саме цей податок “зачіпає” заможні верстви населення, які протидіють процесу його встановлення. Не слід нехтувати і тим, що податок на нерухоме майно – це один з найстаріших податків в історії людства, він справляється у більшості країн і має ряд переваг. Від зволікання із запровадженням даного податку страждають, в першу чергу, місцеві бюджети, які в Україні знекровлені і потерпають від хронічної нестачі фінансових ресурсів.

Переваги податків на власність, у т. ч. і на нерухоме майно, як свідчить тривала практика ринкових країн щодо їх справляння, можна звести до наступних основних моментів. По-перше, дані податки відповідають засадам справедливого оподаткування тому, що володіння землею, нерухомістю, транспортними засобами є ознаками певного рівня доходів і оподаткування таких цінностей не суперечить вимозі врахування платоспроможності платників.

По-друге, податки на нерухомість мають характерні особливості, які роблять їх зручними для використання як місцевих: нерухомість неможливо приховати, перемістити на іншу територію, отже, зводяться до мінімуму природні прагнення платників, спрямовані на ухилення від сплати податку. Крім цього, саме на місцевому рівні легше обліковувати, оцінювати і спостерігати за всіма змінами, які можуть бути в складі бази оподаткування.

По-третє, податки на власність не вступають у конкуренцію з тими податками, які збирає центральний уряд: податком на прибуток підприємств (крім комунальної форми власності), податком на додану вартість, акцизним збором, митом та ін.

По-четверте, податки на власність характеризуються, як свідчить досвід ринкових країн, стабільністю надходження; циклічність економічного розвитку не здійснює на них такого безпосереднього впливу, як, скажімо, на податок на прибуток підприємств чи податок на додану вартість. Як фінансовий ресурс органів місцевого самоврядування, податок на нерухомість забезпечує їм власні надходження і гарантує певну незалежність, навіть у періоди економічного спаду.

По-п'яте, податки на нерухомість краще, ніж інші податки, відповідають принципу вигоди. Справа в тому, що надходження коштів від цього податку використовуються для фінансування послуг на місцевому рівні. Для платників, вартість майна яких збільшується внаслідок оподаткування, податок на нерухомість асоціюється з платою за послуги, що надає місцева влада. Чим більша участь мешканців у формуванні фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування (не тільки за рахунок сплати податку на нерухомість, а й податків з доходів), тим на вищий рівень надання суспільних послуг вони можуть розраховувати.

По-шосте, податки на нерухомість заохочують до ефективнішого використання майна: землі, будівель, споруд тощо. Особливого значення набуває дана позитивна характеристика в оподаткуванні майна юридичних осіб. Але не слід забувати, що оподаткування майна, а не власника (фізичної особи) з його доходами зумовлює протиріччя, суть якого у наступному. Існує багато власників майна, які не мають достатніх доходів, щоб сплатити податок (пенсіонери, особи з фіксованими доходами). Податок на нерухомість може змусити їх відмовитись від належного їм майна. Дилема – сплатити податок чи продати (здати в оренду) власність – є болючою і небезпечною за своїми соціальними наслідками. Проте система пільг, відпрацьована в країнах, які використовують майнові податки, дає змогу в певній мірі вирішити цю проблему і захистити найвразливіші верстви населення.

Розглянуті позитивні аспекти податків на власність не виключають і не зменшують їх негативних характеристик, які властиві як податкам у цілому, так і особливо майновим податкам. До негативних рис податків на власність належить те, що вони досить непопулярні серед певних верств населення, а їх запровадження завжди нашоувхується на жорсткий опір. Податки на власність складніші в адмініструванні, аніж інші податки, ця складність у нашій країні значно зростає у зв'язку з відсутністю діючого ринку нерухомості, а також відпрацьованих і простих методик оцінки вартості майна, необхідного досвіду і кваліфікованих кадрів, відповідної бази даних.

У сучасних умовах розвитку України, коли відбувається розшарування суспільства, володіння власністю, значно більшою за своїми основними параметрами (площа земельної ділянки, житла, вартість майна), ніж неоподатковувані мінімуми податку на нерухомість, перетворюють його на лише на багатих. Відповідно така трансформація суттєво знижує ефективність справляння податку на нерухомість як місцевого податку, перетворює його лише на важіль для здійснення перерозподільчих процесів.

Одним з відомих різновидів майнових податків є податок на коштовне майно громадян. Постійний пошук додаткових джерел доходів для задоволення дедалі зростаючих державних потреб не залишив осторонь такий, на перший погляд, сприятливий об'єкт для оподаткування, як предмети розкоші. Ілюзорна відповідність такого податку засадам справедливого оподаткування час від часу спонукала уряди окремих країн до його запровадження. Зокрема, у США вже нагромаджений півторасторічний досвід оподаткування майна домогосподарств, проте в даний час цей податок залишився лише в трьох штатах з п'ятидесяти. Таким чином тривала пратика виявила, що податок на коштовне майно є одним з проблемних і недоцільних з усіх майнових податків. Тим більш не зрозумілою є спроба запровадження податку на нерухоме майно, що є предметом розкоші в Україні, як це передбачено у Постанові Верховної Ради України "Про основні напрямки бюджетної політики на 2000 рік (Бюджетна резолюція)".

Закономірно, що виникає багато запитань до законодавця. Перш за все, а що таке розкіш? За словами класика політичної економії А. Сміта, це – сукупність зручностей, які не є необхідністю<sup>1</sup>. Поняття розкоші неодноразово змінювалось у процесі розвитку людського суспільства і межа між необхідними предметами і предметами розкоші завжди була відносною та рухливою. Саме поняття розкоші

<sup>1</sup> *Финансовая энциклопедия / Под ред. И. А. Блинова и А. И. Буковецкого. – М.: Государственное издательство, 1924. – С. 615.*

знаходить більше застосування у соціалістичних економічних системах з їх знеособленим механізмом перерозподілу і зрівнялівки, аніж в умовах соціально орієнтованої ринкової системи, коли основною метою стає всебічне зростання споживання.

Бурхливий розвиток виробництва, поява щораз нових товарів споживання, зростання потреб населення, урбанізація міст спричиняють постійну змінність ставлення до тих чи інших предметів вжитку. Те, що донедавна вважалося розкішшю, забаганкою з часом стає предметом першої необхідності (автомобілі, обчислювальна техніка, комп'ютери, засоби зв'язку тощо). Така рухливість границі між предметами першої необхідності і предметами розкоші вимагатиме в умовах існування податку на коштовне майно, що є предметом розкоші, постійного корегування складу об'єктів оподаткування, а це навряд чи сприятиме ефективному його справлянню.

Крім того, не слід забувати, що підставою для оподаткування предметів розкоші може бути тільки самодекларування, отже, податок на коштовне майно стане податком на чесність і «страждати» від його запровадження будуть лише чесні і дисципліновані платники<sup>1</sup>. Самодекларування обов'язково сприятиме масовому ухилянню від сплати цього податку, отже, стане на заваді вирішенню такої важливої етичної проблеми, як формування податкової культури платників.

Чергова спроба запровадження в Україні майнового оподаткування пов'язана з розробкою, розглядом і прийняттям Податкового кодексу. В перелік загальнодержавних податків у проекті даного документа включено податок на майно. Об'єктами оподаткування будуть: а) земельні ділянки, які перебувають у власності або користуванні; б) будівлі; в) споруди.

Коло платників податку охоплюватиме: а) власників земельних ділянок, а також землекористувачів, крім орендарів; б) власників будівель і споруд, крім будівель і споруд, переданих у фінансовий лізинг; в) орендарів будівель і споруд, одержаних у фінансовий лізинг.

У нашій країні протягом багатьох років справляється податок на землю. У проекті Податкового кодексу оподаткування земельних ділянок передбачається здійснювати на основі діючих засад, а також нагромадженого багаторічного досвіду. Так, окремі підходи застосовуватимуться до оподаткування земель сільськогосподарського та несільськогосподарського призначення. Базою оподаткування слугуватиме грошова оцінка земельних ділянок або площа земельних ділянок, якщо грошову оцінку не встановлено. Ставки податку на земельні ділянки сільськогосподарського призначення залишаться на рівні діючих: з одного гектара ріллі, сіножатей та пасовищ – 0,1%, багаторічних насаджень – 0,03% від їх грошової оцінки.

Земельні ділянки населених пунктів, по яких встановлено грошову оцінку, оподатковуватимуться за ставкою 1% від їхньої грошової оцінки; для тих, по яким не встановлено грошової оцінки – розміри податку визначені, виходячи з категорії, до якої віднесено населений пункт. Окрім цього передбачено застосування збільшуючих коефіцієнтів при обчисленні податків за земельні ділянки у курортних містах та гірських і передгірних районах. Диференціація коефіцієнтів: від 1,5 – для місцевостей на узбережжі Азовського моря до 3 – на Південному березі Криму.

Оподаткування будівель і споруд, згідно з проектом Податкового кодексу, передбачається здійснювати із застосуванням широкого переліку пільг. Так, не підлягатимуть обкладанню майновим податком будівлі та споруди, що є у власності держави або територіальних громад, установ і організацій іноземних держав, які користуються дипломатичним імунітетом та привілеями згідно з міжнародними договорами України; релігійних та неприбуткових організацій; об'єкти, які знаходяться у зонах відчуження та обов'язкового відселення. Крім цього, передбачається не

<sup>1</sup> Шпак І. Податок на коштовне майно: фіскальний дух у кожній оселі? // Діло. – 1995. – № 74. –

включати до складу об'єктів оподаткування споруди, які використовуються як об'єкти природоохоронного призначення, а також – для потреб установ соціально-культурної сфери, житлово-комунальних підприємств, пенітенціарних закладів.

База оподаткування для будівель визначатиметься, виходячи з площі та середньої вартості одиниці виміру будівлі, встановленої із застосуванням методу аналогій. Оцінка за даним методом враховує місце розташування будівлі (регіон, категорія населеного пункту, чисельність постійних жителів), а також призначення будівлі, матеріал, з якого її збудовано та інші фактори. Для споруд базою оподаткування слугуватиме балансова вартість, визначена для кожного окремого об'єкта. Метод аналогій також може використовуватись при оподаткуванні споруд, які належать фізичним особам, у тому числі суб'єктам підприємницької діяльності, при відсутності обліку витрат, пов'язаних з придбанням, будівництвом та поліпшенням такої споруди.

Ставки податку на майно при обкладанні будівель і споруд пропонується встановити на рівні 1 – 2% від бази оподаткування. На наш погляд, такі ставки є достатньо великими і потребують поетапного переходу до їхнього застосування у повному розмірі. Якщо враховувати політичні та соціальні наслідки запровадження податку на майно, то стягнення податку спочатку із застосуванням менших ставок сприяло б поступовому формуванню позитивного сприйняття даного податку, як невід'ємного складового елемента податкової системи, що відповідає вимогам ринкової економіки.

При справлянні кожного податку особливий інтерес завжди викликають пільги. Як було зазначено вище, оподаткування земельних ділянок передбачається здійснювати на тих же засадах, що і в даний час, отже, підходи до надання пільг збережені і вони мають чітко виражену соціальну спрямованість (пенсіонерам, інвалідам, чорнобильцям тощо). Що стосується інших об'єктів при справлянні майнового податку, то, окрім невключення до бази оподаткування вище зазначених будівель і споруд, передбачається застосування особливого порядку оподаткування житлових будівель, виходячи з мінімальної площі, звільненої від оподаткування в розрахунку на кожного члена сім'ї, а також на сім'ю.

По-різному планується здійснювати оподаткування власного житла залежно від чисельності населення, що проживає у населеному пункті (менш як 50 тисяч і 50 тисяч і більше). У сільській місцевості будуть застосовуватись удвічі більші норми неоподаткованої житлової площі на кожного члена сім'ї (40 квадратних метрів замість 21 квадратного метра у містах). Крім цього, житло самотніх пенсіонерів або двох осіб пенсійного віку, оподаткуватиметься із застосуванням більш високої межі неоподаткованої загальної житлової площі, відповідно 80 квадратних метрів у містах і 120 – у сільській місцевості.

Як відомо, у країнах Заходу податки на власність переважно справляються місцевими органами влади; вони повністю надходять у місцеві бюджети, а кошти використовуються для задоволення потреб населення територіальної громади. Органи місцевого самоврядування згідно з проектом Податкового кодексу, матимуть і у нас певні права щодо визначення умов оподаткування майна. Перш за все, це стосується встановлення ставок при оподаткуванні землі населених пунктів, будівель та споруд, хоча і в граничних межах, визначених законом. Таким чином, через диференціацію ставок створюються потенційні можливості для впливу місцевих рад на такі процеси, як містобудування, зведення житла та інших об'єктів, розташування торгових, видовищних закладів тощо.