

УДК 352.07:336.221(477)

Т. Молодченко

ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ТА РОЗВИТОК МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В КОНТЕКСТІ ПОДАТКОВОЇ РЕФОРМИ В УКРАЇНІ

Проведено порівняльний аналіз формування доходної частини місцевих бюджетів України та країн із розвинутою економікою. Надано пропозиції щодо вдосконалення організаційного механізму оподаткування нерухомості в Україні. Наведено розрахунок податкової бази для податку на нерухомість.

Ключові слова: місцеві бюджети, податкова система, оцінка нерухомості, податкова база, податок на нерухомість.

Після набуття Україною статусу незалежності почався процес становлення в державі інституту місцевого самоврядування, процес розмежування функцій та завдань публічної влади по вертикалі між її центральним, регіональним і місцевим рівнями. Важливою складовою цього процесу є відродження місцевих фінансів як об'єктивної економічної реальності, властивій фінансовим системам усіх сучасних цивілізованих держав, що пов'язано з радикальною зміною концепції державної влади, відмовою від її радянської моделі та переходом до організації влади на основі поділу її на законодавчу, виконавчу і судову.

Трансформаційні процеси, що на сьогодні відбуваються в економіці України знують 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 і стимулювання фінансово-економічної діяльності підприємств на певній території.

Мета статті – проведення аналізу формування доходної частини місцевих бюджетів розвинених країн світу та надання практичних порад щодо впровадження організаційного механізму оподаткування нерухомості в Україні.

Актуалізація досліджень із питань реформування податкової системи України, їх широке обговорення вітчизняними науковцями, представниками публічного сектора, громадськістю зумовили прагматичну спрямованість більшості наукових розробок, їх орієнтацію на визначення доцільності окремих податків, величини прийнятих ставок, напрямків удосконалення механізму нарахування і адміністрування податків, можливостей визначення податкової бази, а також прогнозування наслідків реформування податкової системи. Цій проблематиці присвячено наукові праці М. Азарова, С. Білої, А. Соколовської, однак відкритим залишається питання зміцнення доходної бази місцевих бюджетів шляхом реформування податкової системи та її фіскальної децентралізації.

Формування місцевих фінансів, як і всієї фінансової системи України, відбувається в умовах жорсткої фінансової кризи. Це гальмує процес становлення основ фінансової автономії місцевих органів влади.

На сьогодні саме процес прискореного формування місцевих фінансів має стати серйозним фактором стабілізації ситуації в країні. Він дозволить залучити активність та енергію багатьох тисяч територіальних громад, які з прохачів грошей

перетворюються на суб'єкти, що заробляють ці гроші. Територіальні громади в розвинутих країнах, спираючись на власні фінанси, є вмонтованим стабілізатором соціально-політичного ладу та фінансово-економічної ситуації в державі. На жаль, практика України вже виявила численні конфлікти між державою і керівниками органів місцевого самоврядування у фінансовій сфері. Це є наслідком того, що більшість проблем місцевих фінансів, як і місцевого самоврядування загалом, залишаються неврегульованими в праві.

Законодавче визначення місцевого бюджету вперше введено Законом “Про місцеве самоврядування в Україні” від 21.05.1997 р. [1]. Так, бюджет місцевого самоврядування (місцевий бюджет) – це план утворення і використання фінансових ресурсів, необхідних для забезпечення функцій та повноважень місцевого самоврядування. До речі, це єдине законодавче визначення місцевого бюджету.

В роботі основну увагу присвячено формуванню доходів місцевих бюджетів саме завдяки податковим надходженням, що є одним із складових елементів податкової системи країни.

Податкова система країни є складною системою з багаторівневою структурою, до складу якої входять елементи, які об'єднуються у підсистеми, що, своєю чергою вступають у взаємодію як певні цілісності, а саме податкові відносини, нормативно-правові акти, що регулюють ці відносини, конкретні форми оподаткування, фіскальні установи, що здійснюють стягнення податків і контроль за їх сплатою [2].

Згідно із Конституцією України, для повноцінного функціонування інституту місцевого самоврядування необхідне його матеріальне та фінансове забезпечення, основу якого становлять місцевий бюджет та майно об'єктів комунальної форми власності, які перебувають у розпорядженні органів влади, а також земельні та природні ресурси [3].

Проте сучасна модель бюджетних відносин в Україні характеризується надмірною централізацією фінансових ресурсів, асиметрією між зобов'язаннями та доходами органів місцевого самоврядування, складністю та неефективністю механізмів бюджетних трансфертів та відсутністю системи дієвих стимулів нарощування доходів у регіонах. Видатки місцевого самоврядування в Україні становлять 13,5% валового внутрішнього продукту (далі – ВВП), тоді як середній показник у Європейському Союзі (далі – ЄС) становить 24%. Для прикладу, у Данії він становить 54,6%, Швеції – 44,3%, Ірландії – 40,1%, Латвії – 25,8%, Польщі – 22,2% [4]. Це свідчить, що розподіл фінансових ресурсів в Україні відбувається здебільшого централізовано через державний бюджет, тоді як практика економічно розвинутих країн тягнє до передання повноважень на місцевий рівень. Доходи ж місцевих бюджетів в Україні взагалі становлять лише 7,4% ВВП при тому, що в Україні через Зведений бюджет перерозподіляється майже 48% ВВП (з урахуванням державних позабюджетних фондів).

На нашу думку, саме недосконалість системи місцевих податків і зборів є основним стримуючим фактором ефективного сталого розвитку регіонів, бо фінансове забезпечення функціонування органів місцевого самоврядування, в розрізі делегованих їм державою повноважень, є передумовою надання соціальних гарантій населенню і стимулювання фінансово-економічної діяльності підприємств на певній території.

Згідно із вимогами Європейської хартії місцевого самоврядування, частина фінансових ресурсів місцевого самоврядування має надходити у формі місцевих

податків і зборів, наведена частина фінансових ресурсів місцевого самоврядування у формі місцевих податків і зборів у країнах із ринковою економікою.

На сьогодні місцеві податки та збори в Україні формують до 2% дохідної частини місцевих бюджетів, тоді як в ЄС їх доля сягає 30% (переважно завдяки податку на нерухомість). Плата за землю, яка могла б стати твердим підґрунтям фінансової стійкості органів місцевого самоврядування, на сьогодні становить лише до 10 % доходів місцевих бюджетів, і до запровадження та становлення ринку землі не має перспектив до значного зростання.

З огляду на вищезазначене, особливого значення набуває зміцнення матеріально-фінансової бази місцевого самоврядування, що стане реальним джерелом добробуту територіальної громади та основою виконання органами влади своїх повноважень, відігравати системоутворюючу роль у підвищенні дієвості місцевого самоврядування.

Розглянемо особливості податкових систем місцевих органів влади у розвинутих країнах світу. Таким чином, у Великій Британії, згідно із Законом 1987 р. про фінансування органів місцевого самоврядування (Local Government Finance Act 1987), система фінансування місцевих рад (муніципалітетів) базується на чотирьох джерелах, а саме: податку на господарську діяльність (non-domestic rate или business rate); муніципальних податках (council tax); урядових дотаціях; продажах, внесках та зборах. Основними із яких є (приблизно 75% надходжень) податок на об'єкти господарської діяльності та муніципальний податок.

Муніципальний податок на території великої Британії впроваджено у 1993 р. Цей 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 Великій Британії, 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 та місцевих податків. Федеральні забезпечують 48%, податки провінцій – 38, а місцеві податки 20% доходів. Усі рівні податкової системи взаємопов'язані та мають комплексне спрямування.

Основним місцевим податком є податок на нерухому власність (real estate tax), який сплачується власниками нерухомості і становить відсоток від її вартості, що встановлений муніципалітетом.

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

Земельний податок на забудовані ділянки стягується у 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 у розмірі 80% кадастрової орендної вартості ділянки, до яких належать 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.

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

Податковий кодекс України [5] передбачає місцевий податок на нерухомість, платниками якого стануть фізичні та юридичні особи – власники нерухомості. Однак як базу оподаткування передбачається використовувати площу нерухомості, а не її вартість, що не відповідає принципу соціальної справедливості, тому що нерухомість навіть у межах одного міста, ідентична за площею, може бути різної якості та суттєво відрізнятися за вартістю.

Ми вважаємо, що для цілей оподаткування нерухомості доцільно визначити ринкову вартість нерухомих об'єктів, тому що вона визначається, виходячи з варіанта як найкращого використання нерухомості, це найбільш вірогідна ціна, за яку даний об'єкт може бути відчужений на відкритому ринку в умовах конкуренції, коли сторони операції діють розумно, маючи в своєму розпорядженні всю інформацію, а на величині ціни угоди не відбиваються надзвичайні обставини.

Організація масової оцінки житлової нерухомості забезпечує встановлення її оподаткованої вартості, яка максимально наближена до категорії “ринкова вартість” нерухомості й створює основу для реалізації ефективної фіскальної політики. Проведення великомасштабної оцінки нерухомості на основі ринкової методології дозволить зняти існуючу “деформацію” оподаткованих вартісних характеристик об'єктів нерухомості, обчислених на базі їхньої “інвентаризаційної” вартості, забезпечити рівні та вигідні умови оподаткування для всіх власників нерухомості.

Можна виділити три основних види моделей масової оцінки, кожний з яких має свою специфіку.

Адитивна модель є такою (формула 1) [6]:

$$V = A_0 + A_1 X_1 + \dots + A_n X_n, \quad (1)$$

де: $(X_1 \dots X_n)$ – характеристики об'єкта нерухомості;

A_i – чисельні коефіцієнти при змінних характеристиках об'єкта, що показують внесок відповідних характеристик у вартість.

Мультиплікативна модель є такою (формула 2) [7]:

$$V = B_0 \cdot Y_1^{B_1} \cdot \dots \cdot Y_n^{B_n}, \quad (2)$$

де: $(Y_1 \dots Y_n)$ – характеристики об'єкта нерухомості;

B_i – вага змінних характеристик об'єкта.

Гібридна модель [8] є комбінацією двох перерахованих вище видів, наприклад (формула 3):

$$V = Z_1^{B_1} \cdot \dots \cdot Z_n^{B_n} \cdot (A_0 + A_1 Z_{n+1} + \dots + A_m Z_m), \quad (3)$$

де: $(Z_1 \dots Z_n)$ – характеристики об'єкта нерухомості;

$A-B_i$ – вага і коефіцієнти при змінних характеристик об'єкта.

Вибір того чи іншого виду моделі визначається з погляду найбільш адекватного відображення реального ринку.

Показник вартості об'єкта нерухомості формується під впливом не одного, а декількох різних факторів-аргументів, причому кожній його величині може відповідати декілька значень результативного показника (функції). Усі фактори, від яких залежить вартість об'єкта нерухомості, діють у комплексі, взаємозалежно,

кожний з них окремо не має вирішального впливу на досліджувану ознаку, однак їхній спільний вплив досить відчутний.

На нашу думку, істотний вплив на ціну продажу (y) мають такі фактори:

- x_1 – район, у якому розташований об'єкт оцінки (1 – центр; 2 – наближені до центру; 3 – віддалені від центру; 4 – окраїна);
- x_2 – якість квартири (поліпшеного планування – 1; повногабаритні квартири – 2; середньогабаритні – 3; малогабаритні – 4);
- x_3 – ступінь зносу на момент оцінки вартості, %;
- x_4 – коефіцієнт співвідношення житлової і загальної площі;
- x_5 – відстань до найближчої зупинки транспорту, м;
- x_6 – загальна площа квартири, m^2 ;
- x_7 – матеріал несучих стін (закодована якісними змінними: цегла – 1, збірний бетон та залізобетон – 2);
- x_8 – висота поверху, м;
- x_9 – поверх, на якому розташована оцінювана квартира;
- x_{10} – кількість поверхів у будинку, на якому знаходиться оцінювана квартира;
- x_{11} – площа кухні, кв. м;
- x_{12} – відстань до найближчого торгового центру, м;
- x_{13} – кількість кімнат у квартирі.

Вирішення завдання багатофакторного регресійного аналізу здійснювали за допомогою пакету прикладних програм StatGraphics Plus v5.0.1. Enterprise. Для проведення багатофакторної регресійної моделі були відібрані фактори $x_1, x_5, x_6, x_7, x_{13}$.

Вихідними даними слугують відомості, що характеризують житлову нерухомість і публікуються в періодичних виданнях оголошень про продаж квартир у різних районах м. Харкова.

У результаті статистичного аналізу виявлено, що найбільш адекватною моделлю є загальна модель (формула 4):

$$Y = -2797,49 + 4893,7 x_7 - 2,36647 x_5 + 368,906 x_6 - 4243,94 x - 1630,3 x_{13}. \quad (4)$$

Ця модель пояснює 84,86% дисперсії залежної змінної Ціна. Також високий коефіцієнт детермінації, скоригований з урахуванням ступенів свободи (adjusted R-squared). F – критерій Фішера склав 379,00. З довірчої імовірністю у 99% вдалося отримати рівняння, що описує взаємозв'язок між залежною змінною і дванадцятьма незалежними змінними, включаючи місце розташування. Значення коефіцієнта множинної кореляції, близьке до одиниці, свідчить про високу кореляційну залежність змінної Ціна від незалежних змінних. Характер розміщення точок на кореляційних полях підтверджує наявність тісного лінійного зв'язку між ознаками (рис. 1).

Проведений аналіз дозволяє встановити закономірності зміни результативного показника, залежно від поведінки різних факторів, визначити їхній позитивний і негативний вплив на величину результативного показника, дослідити причини їхньої зміни, виявити, які з них можна вважати основними, а які другорядними.

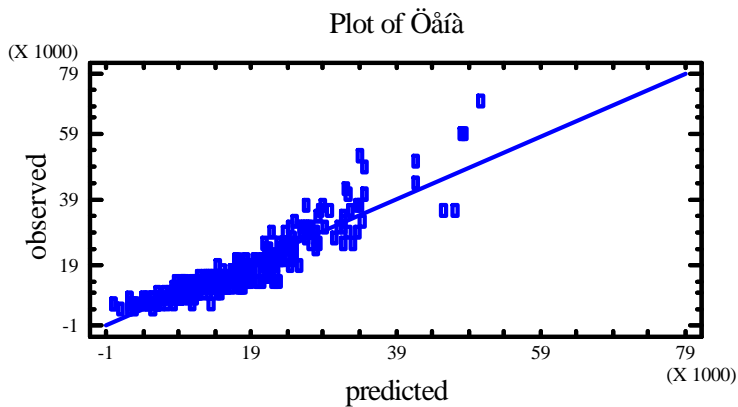


Рис. 1. Порівняння фактичних і прогнозних даних

Таким чином, з огляду на досвід закордонних країн і наукові погляди на оподаткування нерухомості, виділений ідеальний тип податку на нерухомість для України з характерними рисами [9]:

1. Нерухоме майно повинне щорічно оцінюватися перед оподаткуванням на безперервній основі або його вартість повинна щорічно коригуватися для того, щоб податкова база була прозорою, відповідала економічним реаліям, а урядові органи й платники податку могли враховувати в плануванні своєї діяльності зазначену оцінку.

2. Механізми оцінки нерухомості й ставки оподаткування повинні бути економічно розумними й справедливими.

3. Система майнової оцінки повинна бути зрозумілою для платника податків і відображати платоспроможність власника об'єкта нерухомості. Використання ринкової вартості при масовій оцінці нерухомості відповідає даній вимозі.

В роботі пропонується об'єктом оподаткування для житлового фонду визначити надлишок житлової площі, що перебуває у власності громадянина, визначений з урахуванням загальної житлової площі житлового будинку (будинків), квартири (квартир), а також інших приміщень та споруд, які можуть бути віднесені до житлового фонду. Загальний надлишок житлової площі розраховується як різниця між загальною житловою площею житлового будинку (будинків), квартири (квартир), а також інших приміщень та споруд, які можуть бути віднесені до житлового фонду, та неоподатковуваним мінімумом житлової площі.

Запропонований неоподатковуваний мінімум житлової площі – 18 кв. м на одного громадянина.

Розрахунок площі оподаткування на 1 власника житла подано у формулі 5:

$$S_0 = \left(\frac{S_{\text{жс}}}{N} \right) - S_{\text{min}}, \quad (5)$$

де: S_0 – площа оподаткування, кв. м;

N – кількість власників житла;

$S_{\text{жс}}$ – площа житлова, кв. м;

S_{min} – неоподатковуваний мінімум житлової площі, кв. м.

Для ефективного й справедливого функціонування податку на нерухомість обов'язковим є створення єдиної системи державної реєстрації майнових прав за земельні ділянки та іншу нерухомість.

Враховуючи відсутність єдиної геоінформаційної системи щодо нерухомого майна, можна розглядати лише гіпотетичний варіант розрахунку надходжень до місцевого бюджету від запропонованого податку.

Пільги надаються як по категоріях платників, так і по типах нерухомості, що забезпечить більшу стабільність місцевої оподаткованої бази, однак ускладнить процедуру адміністрування податку.

Чисельність окремих категорій громадян – пільговиків станом на 1 січня 2009 р. отримана із листів головного управління праці та соціального захисту населення м. Харкова № 578/11-22 від 27.01.2009 р. та № 527/12-22 від 26.01.2009 р.

Таким чином, враховуючи загальну кількість мешканців м. Харкова – 1435841,0 осіб, ми пропонуємо надати 100% пільг 24,8% громадян.

Для того, щоб попередити ухилення від сплати податків, а також спекулювання з нерухомістю, пропонується не звільняти від оподаткування пільговиків, які займаються підприємницькою діяльністю або володіють нерухомістю.

Підставою для нарахування податку на нерухомість повинні бути дані Єдиного кадастру нерухомого майна. За їх відсутності, для демонстрації ефективності впровадження нового податку на нерухомість, був проведений розрахунок надходжень до доходної частини бюджету на основі даних, отриманих виходячи з аналізу житлового фонду м. Харкова, середньої його вартості, з урахуванням кількості громадян-пільговиків.

Доходи міського бюджету Харкова на 2009 р., по даним Міськвиконкому на 30% складаються з трансфертів з державного бюджету, що наявно демонструє його залежність і обґрунтовує необхідність в наданні більшої самостійності місцевому самоврядуванню.

Таблиця 1

Розрахунок бази оподаткування житлової площі та надходжень до доходної частини бюджету м. Харкова на 2009 р.

№ з/п	Показники	Одиниці виміру	Результат
1	2	3	4
1	Середня чисельність постійного населення м. Харкова	осіб	1435841,0
2	Чисельність окремих категорій громадян пільговиків	осіб	355424,0
3	Середній показник житлової площі	кв. м	22
4	Неоподатковуваний мінімум житлової площі	кв. м	18
5	Середня вартість 1 кв. м житлової площі станом на 01.03.2009 р.	грн	6058,66
6	Середня база оподаткування всього	кв. м	4321668
7	Середня база оподаткування всього	грн	26183517045
8	Податковий платіж на 1 особу при ставці 1% (за рік / за квартал)	грн	242,35
			60,09

Закінчення табл. 1

1	2	3	4
9	Податковий платіж на 1 особу при ставці 3% (за рік / за квартал)	грн	727,04 / 181,76
10	Податковий платіж на 1 особу при ставці 5% (за рік / за квартал)	грн	1211,73 / 302,94
11	Надходження до бюджету міста при ставці податку 1%	грн	261835170,4
12	Надходження до бюджету міста при ставці податку 3%	грн	785505511,3

* за даними на січень – лютий 2009 р. [10];

** чисельність станом на 1 січня 2009 р. з листів головного управління праці та соціального захисту населення № 578/11-22 від 27.01.2009 р. та №527/12-22 від 26.01.2009 р.;

*** за даними довідника [11].

Таким чином, у 2009 р. податкові надходження до бюджету м. Харкова тільки від оподаткування житлової площі могли б скласти 785505511,3 (при середній ставці 3% оподаткування надлишкової житлової площі), а це становить 33% від податкових надходжень загалом. Такий розрахунок виявляє усі резерви оподаткування нерухомості і демонструє його здатність звільнити місцевий бюджет від залежності з трансфертів з держбюджету (рис. 2).

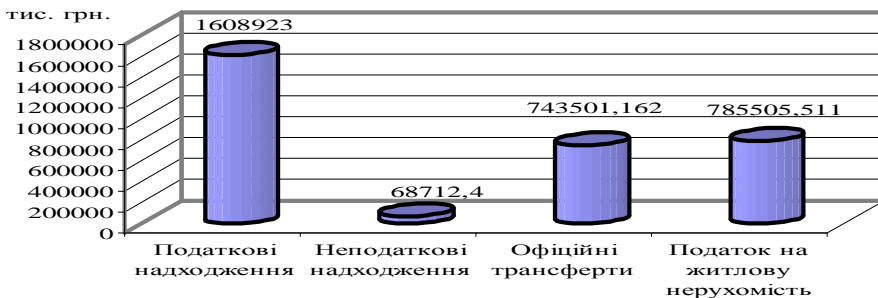


Рис. 2. Порівняння надходжень від податку на нерухоме майно з іншими статтями доходів бюджету м. Харкова на 2009 р.

Податок на нерухомість стане вагомим стимулом розвитку місцевого самоуправління, зміцнить міський бюджет, дозволить направити кошти, отримані після його утримання на реалізацію міських програм, соціальних проектів, сформує зацікавленість юридичних та фізичних осіб у добровільному фінансуванні місцевих доходів, яке безпосередньо відобразатиметься на отримуваних ними суспільних послугах.

Висновки

Практика показує, що наша держава ще не навчилася робити перетворення, які вимагають тривалої технічної підготовки, розрахунків можливих наслідків, ретельного планування і дотримання планів. Можна також припустити, що введення нового податкового тягаря буде сприйнято громадянами вкрай негативно. Для того, щоб запобігти цій проблемі, авторитетним політикам, економістам, юристам необхідно проводити цілеспрямовану тривалу роз'яснювальну роботу з населенням

через засоби масової інформації. Особиста зацікавленість юридичних та фізичних осіб у “фінансуванні” місцевого бюджету стане сприятливим середовищем для введення цього податку. Тільки при послідовному проведенні законодавчих, економічних і соціальних реформ запропонована система оподаткування нерухомості може бути успішно застосована в Україні.

Література

1. Про місцеве самоврядування в Україні [Електронний ресурс] : Закон України. — Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=280%2F97-%E2%F0>.
2. Соколовська А. М. Податкова система держави: теорія і практика становлення [Текст] / Соколовська А. М. — К. : Знання-Прес, 2004. — С. 15.
3. Конституція України [Текст]. — К. : Вікар, 1996. — 64 с.
4. Місьцеве самоврядування в Україні: стан та перспективи розвитку [Текст] : аналіт. доп. — К. : НІСД, 2009. — 62 с.
5. Податковий кодекс України [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2755-17>.
6. Организация оценки и налогообложения недвижимости [Текст] : в 2 т. Т. 2 / под общ. Дж. К. Эккерта. — М. : Стар Интер, 1997. — С. 41, 42.
7. Там само.
8. Режим доступу : <http://www.city.kharkov.ua>.
9. Организация оценки и налогообложения недвижимости... — С. 41, 42.
10. Режим доступу : <http://www.city.kharkov.ua>.
11. Харьков инвестиционный [Текст] : справ. пособ. / под общ. ред. А. В. Моченкова. — Х. : Контраст, 2006. — 160 с.

T. Molodchenko

DECENTRALIZATION AND DEVELOPMENT OF LOCAL SELF-GOVERNMENT IN THE CONTEXT OF TAX REFORM IN UKRAINE

The comparative analysis of the local budgets revenues formation for the Ukraine and countries with developed economy is conducted. The proposals how to improve organizational mechanism for the real estate taxation in Ukraine are given. The calculation of tax base for real estate tax is suggested.

Key words: local budgets, tax system, assessment of real property, real estate tax.