

Г. В. Дученко,  
аспірант кафедри державного управління і менеджменту,  
Національна академія державного управління при Президентові України

## ЩОДО МЕХАНІЗМУ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ОПОДАТКУВАННЯМ НЕРУХОМОСТІ В УКРАЇНІ

*У статті проаналізовано окремі риси інституційного середовища України на момент запровадження податку на нерухомість.*

*In the article some features of Ukrainian institutional background is considered from the point of view real estate tax introducing.*

*Ключові слова: державне управління, оподаткування нерухомості, соціальна стратифікація, представницька демократія.*

### ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Становлення вітчизняної податкової системи відбувалося в межах реформування всієї економіки України за рекомендаціями "Вашингтонського консенсусу". Формуючись спочатку за помилкових наукових засад, а потім — під постійним тиском критичних обставин, аврально вирішуючи нагальні питання, податкова система України найчастіше просто копіювала більшість елементів із зарубіжного досвіду в успадковану ще з радянських часів систему. З часом, переорієнтувавшись переважно на вирішення кон'юктурних фіскальних завдань, українська податкова система стала однією з найбільш складних і найменш ефективних не тільки серед країн європейського регіону, а й у глобальному порівнянні, що підтверджувалось і підтверджується міжнародними звітами та рейтингами. Беручи до уваги, що з 1 січня 2013 року в Україні запроваджується податок на нерухомість, задекларований ще у 1993 році, незабаром буде проаналізувати, чи здатний він вирішити стратегічне завдання посилення перерозподільної функції податкової системи в цілому, покладене на нього "Програмою економічних реформ в Україні на 2010—2014 роки".

### АНАЛІЗ ДОСЛІДЖЕНЬ ТА ПУБЛІКАЦІЙ

Проблемам теорії соціальної держави та громадянського суспільства присвячені наукові праці Е. Баталова, Н. Гинзбурга, В. Деттлінга, Дж. Кейнса, А. Мюллера-Армака, П. Рабиновича, Г. Риттера, Дж. Роулза, Т. Тилтона, Ф. Хайека, П. Хейне, Л. фон Штайна, К. Еспин-Андерсена та ін. Цьому питанню приділено значну увагу і українськими фахівцями, а саме: В. Вишневським, В. Загорським, В. Зайцем, В. Кравченко, І. Луїною, В. Мельником, В. Рибакком, А. Соколовською, Л. Тарангул та ін.

Дослідженню загальної теорії оподаткування та майнового оподаткування, зокрема, були присвячені роботи таких вітчизняних вчених, як: В. Андрущенко, А. Бережна, Ю. Битяк, А. Васильєв, В. Вишневський, С. Гавриш, П. Гега, К. Гривнак, Є. Гриценко, В. Заєць, Н. Калінюк, І. Криницький, А. Крисоватий, В. Опарін, М. Романюк, Л. Тарангул, В. Чекіна, Л. Чубук, В. Федосов та інші. Більшість авторів досліджують об'єкти податкового регулювання як суто економічні явища, розглядаючи сутність податків головним чином як економічну категорію, однак в реальному житті відокремити економічні аспекти оподаткування від соціально-політичних неможливо. У цьому контексті і зроблено спробу розглянути запровадження податку на нерухомість.

### ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

Найхарактернішою ознакою сучасного етапу цивілізаційного розвитку є соціалізація економічних систем і підпорядкування економічної функції держави соціальним цілям. У ринкових умовах податкова система стає, по суті, єдиним гнучким засобом державного управління соціально-економічним розвитком країни, а оподаткування трансформується в дієвий механізм державного управління [5].

Створення засад соціальної держави за аналогом провідних країн світу як головний зміст соціальної стратегії держави визначила для себе і Україна. Тому ідея соціальної справедливості як необхідна умова забезпечення соціальної злагоди і стабільності в суспільстві стає стрижнем державного управління. Оскільки світова фінансова думка особливо наголошує на розподільчому аспекті соціальної справедливості, то саме податкове регулювання стає дієвим механізмом державного управління соціально-економічним розвитком.

Усвідомлюючи значення податкової політики для соціалізації економіки, "Програма економічних реформ в Україні на 2010—2014 роки" визначила її як необхідний захід проведення податкової реформи. Як один із заходів реформи, Програмою заплановано запровадження загального податку на нерухоме майно (нерухомість).

Як відомо, у розвинутих країнах головним платником податків, у тому числі і податку на нерухомість, є середній клас, завдяки чому саме цей клас і вважається гарантом соціальної стабільності західних країн [8]. У колишньому СРСР визначальною ознакою радянського суспільства була "однорідність", тому і проблеми середнього класу з ідеологічних міркувань не існувало взагалі. Весь період існування "нової єдності — радянського народу" характеризувався відносно економічною рівністю, оскільки варіація доходів переважної частини громадян не перевищувала 50%. Реформи, основою яких була приватизація, радикально посилили економічне розшарування населення України, докорінно змінивши соціальну структуру її суспільства на основі суто економічного чинника. Перехід від поділу суспільства за функціональною ознакою на клас робітників, селян та прошарок інтелігенції до диференціації, а точніше до стратифікації, за економічною ознакою відбувся буквально на очах. За цей час сучасна соціальна структура України набула незбалансованої і диспропорційної форми, яка характеризується ще й крайньою нестійкістю і не дає змоги однозначно її визначити [9]. Однак, саме питання оцінки одержаної внаслідок трансформаційних змін суспільної структури щодо її стратифікаційної архітектури, зокрема щодо середнього класу, є критично важливим для запровадження нового податку.

Дослідження цього питання тільки розпочалися і одержання достовірних і надійних статистичних даних щодо соціальної стратифікації сучасного українського суспільства сьогодні є однією з ключових проблем під час аналізу оцінки ощадного потенціалу населення. У сучасній економічній науці сформувалося три методологічних підходи до такої оцінки, а саме: за даними регулярної статистичної інформації, на результатах спеціалізованих соціологічних опитувань, на основі економіко-математичних моделей. Кожен з цих підходів має свої переваги та недоліки, потенційні можливості та обмеження, а різниця між ними полягає у способі збирання та інтерпретації отриманих даних. Однак, всі ці підходи базуються на даних сучасної офіційної статистики. якій притаманна значна кількість дефектів та невіршених методологічних проблем [2].

Згідно ж теоретичних припущень щодо соціальної структури українського суспільства, то вважається, що внаслідок трансформаційних процесів в Україні на час їх завершення сформувалося чотири чітко окреслені групи населення, які розрізняються за рівнем поточних доходів, а саме: бідні (до складу яких включено і групу злидених), потенційно середньодоходні, або протосередні; середньодоходні і заможні (протягом усіх років спостереження не більше 3,0%) [3].

Однак, на думку вчених, представники групи середньодоходних більше третини своїх грошових доходів можуть отримувати нелегально, тобто за цією ознакою не можуть бути ідентифіковані як представники середнього класу. Таким чином, на поточний момент конкретних кількісних даних щодо "середнього класу" в Україні немає, а, значить, і об'єктивних засад щодо обгрунтування ефективності запровадження податку на нерухомість. Згідно ж вищезгаданої теоретичної класифікації, реальними платниками податку на нерухомість в Україні на сьогодні можна вважати лише вищі страти українського суспільства. Однак, на сьогодні в Україні саме маєтні громадяни найбільше приховують свої доходи та уникають оподаткування [4].

Уникнення від оподаткування у всі часи є характерним для будь-якого суспільства, особливо для його верхівки. З точки зору податкової ризикології, ухилення від сплати податків розглядається як опортуністична поведінка і різні моделі такої поведінки досліджуються стосовно пересічного платника податків, але якісно іншою є опортуністична поведінка вищих страт українського суспільства. У пострадянському суспільстві, як підкреслює російський соціолог Т. Заславська, відбулося і відбувається зрощування політичного і економічного капіталу соціальних груп, яке відображається в контролі над важливішими економічними ресурсами і процесами розподілу і перерозподілу суспільного багатства. Це пояснюється тим, що головним інструментом формування ринкових відносин була приватизація, а в умовах паралізованих державних інститутів вона стала лише зручним способом "хижацького" перерозподілу національного багатства, перетворившись, за визначенням Г. Колодко, в інструмент пограбування і розкрадання. Завдяки цьому в Україні, як і в інших країнах з перехідною економікою, вже в кінці 90-х років набрали силу тенденції до створення "монополістичного" ринкового господарства з яскраво виразними корпоративістськими рисами. Тобто, у пострадянському українському суспільстві саме владна ієрархія залишається одним із головних критеріїв соціальної стратифікації, оскільки економічним підґрунтям формування верхньої страти є володіння певним рівнем доходу, який обумовлюється причетністю до процесів розподілу суспільного продукту.

Що стосується процесу оподаткування, то він втілює не тільки рух вартості від платника до держави, а й зміну повноважень, які переходять від однієї особи до іншої разом з обміном одних благ на інші. Такий процес характеризує оподаткування, як трансакцію управління, при якій складаються відносини підпорядкування, тобто право ухвалювати рішення належить тільки одній стороні — владній ієрархії держави, яка у своїй більшості і складає вищу страту України. Тому ризик опортуністичної поведінки в Україні носить подвійний характер, оскільки більшість представників вищих українських страт є не просто платниками податку, а уособлюють собою визначальну сторону трансакції управління, тобто владу [8].

У цьому контексті питання про те, як тип державного правління впливає на зміст і результат державного регулювання, а саме на розподіл сукупного доходу, розглядалося в моделі Мак-Гіра-Олсона [7]. Особливість підходу, реалізованого Мартіном Мак-Гіром та Манкуром Олсоном, полягала у послідовному розгляді механізму формування оптимальної ставки оподаткування, обсягу суспільних благ та розподілі створеного продукту (доходу) за умов автократичного правління, консенсусної демократії та розподільчої демократії. Модель розподілу фактичного доходу за певного типу правління має наступний вигляд:

за автократичного типу правління розподіл фактичного доходу здійснюється наступним чином:

- 1) вартість суспільних благ;
- 2) частка автократії, що є різницею між стягнутими податками та вартістю суспільних благ;
- 3) частка громадян, що є різницею між фактичними доходами та сплаченими податками.

за консенсусної демократії розподіл фактичного доходу такий:

- 1) вартість суспільних благ;
- 2) частка громадян, що є різницею між фактичними доходами та сплаченими податками.

— при розподільчій демократії фактичний дохід розподіляється наступним чином:

- 1) вартість суспільних благ;

2) частка владної групи від перерозподілу, що є різницею між стягнутими податками та вартістю суспільних благ;

3) частка владної групи від власної діяльності, яка є різницею між усіма доходами (від діяльності та перерозподілу) владної групи та стягнутими податками;

4) частка громадян, що є різницею між фактичними доходами та сумою стягнутих податків і доходів владної групи.

Представлений у моделі розподіл обумовлюється цільовими функціями кожного з розглянутих типів правління, а саме:

за автократії:

— існує зацікавленість автократії у максимізації потоку очікуваних майбутніх доходів, що передбачає створення владою нормальних умов виробництва;

— реалізується залежність доходу автократії від двох чинників: ставки оподаткування доходів та обсягу створених державою суспільних благ.

за консенсусної демократії:

— усі податки спрямовуються на створення суспільних благ, відтак немає перерозподілу доходів на користь владної групи;

за розподільчої демократії

— у групі, що отримала владу демократичним шляхом, є два джерела доходів, а саме:

1) від власної діяльності;

2) від перерозподілу доходів аутсайдерів (економічних суб'єктів, що не причетні до владної групи).

— владна група водночас зацікавлена у зменшенні ставки податку і у її зростанні.

Тобто розподільча (представницька) демократія на рівні самих своїх засадничих принципів виявляє глибинну внутрішню суперечність. Цей тип правління Дж. Бреннан і Дж. Буенен визначили як Левіафан-державу на їх думку, правила оптимального оподаткування не можуть бути орієнтиром при визначенні податкової політики Левіафан-уряду, оскільки при кланово-олігархічній системі економічних відносин особисті та корпоративні інтереси завжди виступатимуть вище державних [8].

З цих узагалень випливає, що представницьку демократію характеризує висока можливість прийняття дискреційних і неоптимальних управлінських рішень, що, у свою чергу, утворює стратегічний системний ризик для будь-якої реформаторської діяльності. Згідно з соціологічною теорією сучасного суспільства Ульріха Бека [1], більшість ситуацій, яким притаманний ризик, є дуже важко прогнозованими та контрольованими, тому усунути ризик повністю майже неможливо — можна приймати рішення та запроваджувати дії, направлені на зменшення ризику, але позбутися його неможливо. Наявністю цього системного ризику і пояснюються постійні відкладання цього податку з моменту прийняття Податкового кодексу України, спроби замінити його податком на багатство і, взагалі, відсутність його на всьому пострадянському просторі.

Мінімізувати системний ризик при запровадженні податку на нерухомість за допомогою суто економічних методів податкового регулювання неможливо. Про це свідчить вітчизняний досвід, який підтверджує, що успішне податкове регулювання шляхом лише змін ставок податків та запровадження пільг, не є абсолютно достовірним. На думку таких відомих учених, як І. Ансофф, Джон М. Брайсон, М.З. Згуровський та ін., в умовах зростання невизначеності й мінливості зовнішнього та внутрішнього середовищ застосування традиційних підходів до сфери державного управління демонструє свою неефективність і недостатність. Щоб досягти максимального регулюючого та фіскального ефекту від запровадження

податку на нерухомість, необхідні нові управлінські підходи, які б конструктивно враховували наявні структурні вимоги та обмеження, головними з яких є: системний ризик розподільчої демократії, невизначеність стратифікаційної структури українського суспільства, відсутність реального ринку нерухомості та вимога соціальної справедливості, як критерій соціалізації економіки. Тільки комплексна сукупність правових, організаційних, структурних інструментів, заходів, методів щодо вирішення цих системних проблем утворили б ефективний механізм державного управління оподаткуванням нерухомості.

## ВИСНОВКИ

Як показав 20-річний досвід реформ, державне управління в сфері економічних процесів ніколи не дасть ефекту, якщо не буде виходити з об'єктивних реалій соціально-економічного розвитку України [6]. Тобто, щоб досягти максимального регулюючого та фіскального ефекту від запровадження будь-якого податку, необхідно, насамперед, переконатись, наскільки оптимально він відповідає неординарності соціально-економічної ситуації в Україні. У цьому контексті запропонований підхід робить спробу аналізу деяких рис інституціонального підґрунтя України, з метою виявлення поточних тенденцій, небезпек, можливостей і окремих "надзвичайних" ризиків щодо запровадження податку на нерухомість, введення якого заплановано з 1 січня 2013 р.

## Література:

1. Горбулін В.П. Стратегічне планування вирішення проблем національної безпеки / В.П. Горбулін, А.Б. Качинський: монографія [Електронний ресурс]. — Режим доступу [http://www.niss.gov.ua/content/articles/files/Gorbulin\\_Kachynsky-e2dd0.pdf](http://www.niss.gov.ua/content/articles/files/Gorbulin_Kachynsky-e2dd0.pdf)
  2. Ільченко Т. Методологічні підходи до дослідження заощаджень населення / Т. Ільченко // Вісник Тернопільського національного економічного університету. — №2. — 2009 р. — Режим доступу: [http://library.tneu.edu.ua/files/EVD/zhurnalu/Visnuk%20tneu/D\\_robota\\_VISNUKU-visnik%202\\_09.p.pdf](http://library.tneu.edu.ua/files/EVD/zhurnalu/Visnuk%20tneu/D_robota_VISNUKU-visnik%202_09.p.pdf)
  3. Лібанова Е.М. Соціальна стратифікація українського суспільства: спроба статистичного визначення та вимірювання // Український центр політичного менеджменту [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.politik.org.ua/vid/magcontent.php3?m=8&n=50&c=1085>
  4. Мельник В. Фіскальна ефективність податку з доходів фізичних осіб в Україні: можливість зростання // Фінанси України. — № 12. — 2007. — С. 38—49.
  5. Податкова політика України: стан, проблеми та перспективи: монографія / П.В. Мельник, Л.Л. Тарангул, З.С. Варналій та ін.; за ред. З.С. Варналія. — К.: Знання України, 2008. — 675 с
  6. Полтерович В. Институциональные ловушки — результат неверной стратегии реформ / В.М. Полтерович [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [http://members.tripod.com/VM\\_Polterovich/2-Polterovich.pdf](http://members.tripod.com/VM_Polterovich/2-Polterovich.pdf)
  7. Радіонова І.Ф. Фінансова політика як феномен інституціональної економіки // Фінанси України. — 2007. — № 11. — С. 53—63.
  8. Соколовська А. М. Основи теорії податків: навч. посіб. / А. М. Соколовська. — К.: Кондор, 2010. — 326 с.
  9. Цумаєва А.С. Соціальні реформи і формування середнього класу в Україні (досвід 1991—2001 рр.) // Історія народного господарства та економічної думки України: збірник наукових праць / Національна Академія наук України, Інститут економіки. — Київ, 2003. — Вип. 35—36. — С. 47—56.
- Стаття надійшла до редакції 28.11.2012 р.*