УДК 336.226.212.1(477)

Дученко А.В.,
аспирант кафедры государственного управления и менеджмента
Национальной академии государственного управления при Президенте Украины (Украина)

К ВОПРОСУ ВВЕДЕНИЯ НАЛОГООБЛОЖЕНИЯ НЕДВИЖИМОСТИ В УКРАИНЕ

В статье проанализированы отдельные особенности институциональной среды Украины на момент введения налога на недвижимость.

Ключевые слова: государственное управление, налог на недвижимость, социальная стратификация, представительная демократия.

Постановка проблемы. Становление украинской налоговой системы происходило в общем русле реформирования всей экономики страны по рекомендациям "Вашингтонского консенсуса". Формируясь сначала на ложных научных основах, а потом — под постоянным давлением критических обстоятельств, авральо решая насущные вопросы, налоговая система Украины зачастую просто копировала большинство элементов из зарубежного опыта в унаследованную еще с советских времен налоговую систему. Со временем, переориентировавшись преимущественно на решение конъюнктурных фискальных задач, украинская налоговая система стала одной из наиболее сложных и наименее эффективных не только среди стран Европейского региона, но и в глобальном масштабе.

Учитывая, что с 1 января 2013 года в Украине вводится налог на недвижимость, задекларированный еще с 1993 года, интересным видится рассмотрение вопроса, способен ли он решить стратегическую задачу усиления перераспределительной

функции налоговой системы в целом, которая возложена на него "Программой экономических реформ в Украине на 2010 – 2014 годы ".

Анализ исследований и публикаций. Проблемам теории социального государства и гражданского общества посвящены научные труды Е. Баталова, Н. Гинзбурга, В. Деттлинга, Дж. Кейнса, А. Мюллера-Армака, П. Рабиновича, Г. Риттера, Дж. Роулза, Т. Тилтон, Ф. Хайека, П. Хейне, Л. фон Штайна, К. Эспин-Андерсена. Этому вопросу уделялось значительное внимание и украинскими специалистами, а именно: В. Вишневским, В. Загорским, В. Зайцем, В. Кравченко, И. Луниным, В. Мельником, В. Рыбаком, А. Соколовской, Л. Тарангул и др.

Исследованию общей теории налогообложения и имущественного налогообложения, в частности, были посвящены работы таких украинских ученых, как В. Андрущенко А. Бережная, Ю. Битяк, А. Васильев, В. Вишневский, С. Гавриш, П. Гега, К. Гривнак, Е. Гриценко, В. Заяц, Н. Калинюк, И. Криницкий, А. Крысоватый, В. Опарин, М. Романюк, Л. Тарангул, В. Чекина, Л. Чубук, В. Федосов и другие. Большинство авторов исследуют объекты налогового регулирования как чисто экономические явления, рассматривая сущность налогов главным образом как экономическую категорию, однако в реальной жизни отделить экономические аспекты налогообложения от социально-политических невозможно. Именно под таким углом зрения и сделана попытка рассмотреть введение в Украине налога на недвижимость .

Изложение основного материала. Характерным признаком современного этапа цивилизационного развития является социализация экономических систем и подчинение экономической функции государства социальным целям. В рыночных условиях налоговая система становится по сути дела единственным гибким средством государственного управления социально-экономическим развитием страны, а налогообложение трансформируется в действенный механизм государственного управления [1].

Построение социального государства по аналогии с ведущими странами мира определила для себя как цель и Украина. Поэтому идея социальной справедливости как необходимое условие обеспечения социального согласия и стабильности в обществе становится стержнем государственной стратегии. Поскольку современная финансовая наука особое ударение делает на перераспределительном аспекте социальной справедливости, то именно налоговое регулирование превращается в действенный механизм государственного управления социально-экономическим развитием. Осознавая значение налоговой политики для социализации экономики, «Программа экономических реформ в Украине на 2010 – 2014 годы» определила в качестве необходимого и первоочередного задания проведение налоговой реформы. Одной из задач реформы Программой запланировано введение всеобщего налога на недвижимое имущество (недвижимость) [2].

Как известно, в развитых странах главным налогоплательщиком, в том числе и налога на недвижимость, является средний класс, благодаря чему именно этот класс и считается гарантом социальной стабильности западных стран [3]. В бывшем СССР определяющим признаком советского общества была «однородность», поэтому и проблемы среднего класса по идеологическим соображениям не существовало вообще. Весь период существования «нового единства – советского народа» характеризовался относительным экономическим равенством, поскольку разница в доходах подавляющей части граждан не превышала 50%. Реформы, основой которых была приватизация, радикально усилили экономическое расслоение населения Украины, коренным образом изменив социальную структуру ее общества на основе чисто экономического фактора. Переход от деления общества по функциональному признаку на класс рабочих, крестьян и слой интеллигенции к дифференциации, а точнее, к стратификации по экономическому признаку произошел буквально на глазах. В результате современная социальная структура Украины приобрела несбалансированную и диспропорциональную форму, которая к тому же характеризует-

ся еще и крайней неустойчивостью, что не позволяет ее определить однозначно [4]. Однако именно вопрос оценки полученной в результате трансформационных изменений социальной структуры украинского общества, в частности прослойки среднего класса, является критически важным для определения эффективности введения нового налога.

Исследование этого вопроса только началось, и получение достоверных и надежных статистических данных о социальной стратификации современного украинского общества сегодня является одной из ключевых проблем при анализе оценки сберегательного потенциала населения. В современной экономической науке сформировалось три методологических подхода к такой оценке, а именно: по данным регулярной статистической информации, по результатам специализированных социологических опросов, на основе экономико-математических моделей. Каждый из этих подходов имеет свои преимущества и недостатки, потенциальные возможности и ограничения, а разница между ними заключается в способе сбора и интерпретации полученных данных. Однако все эти подходы основаны на данных современной официальной статистики, которой присуще значительное количество дефектов и нерешенных методологических проблем [5].

На основе теоретических предположений относительно социальной структуры украинского общества считается, что в результате трансформационных процессов в Украине к моменту их завершения сформировались четыре четко очерченные группы населения, которые различаются по уровню текущих доходов, а именно: бедные (в состав которой включена и группа нищих), потенциально среднедоходные; среднедоходные и состоятельные (в течение всех лет наблюдения не более 3,0%) [6]. Однако, по мнению ученых, представители группы среднедоходных более трети своих денежных доходов могут получать нелегально, то есть по этому признаку не могут быть идентифицированы как представители среднего класса. Таким образом, на текущий момент конкретных количественных данных по «среднему классу» в Украине нет, а значит, нет и объективной базы для обоснования эффективности налога на недвижимость.

Согласно же вышеприведенной теоретической классификации, реальными плательщиками налога на недвижимость в Украине на сегодня могут считаться только высшие страты украинского общества. Однако на сегодня в Украине именно богатые граждане чаще всего скрывают свои доходы и избегают налогообложения [7].

Уклонение от налогообложения во все времена было характерным для любого общества, особенно для его верхушки. С точки зрения налоговых рисков уклонение от уплаты налогов рассматривается как оппортунистическое поведение, и различные модели такого поведения исследуются относительно рядового налогоплательщика, но качественно другим является оппортунистическое поведение высших страт украинского общества.

В постсоветском обществе, как подчеркивает российский социолог Т.И. Заславская [8], произошло и происходит сращивание политического и экономического капитала социальных групп, которое отражается в контроле над важнейшими экономическими ресурсами и процессами распределения и перераспределения национального богатства. Это объясняется тем, что главным инструментом формирования рыночных отношений была приватизация, которая в условиях парализованных государственных институтов стала лишь удобным способом «хищнического» перераспределения социалистической собственности, превратившись, по определению Г. Колодко, в инструмент ограбления и воровства. Вследствие этого в Украине, как и в других странах с переходной экономикой, уже с конца 90-х годов вступили в силу тенденции создания «монополистического» рыночного хозяйства и властная иерархия стала одним из главных критериев социальной стратификации. Таким образом, экономический фундамент формирования верхней страты постсоветского украинского общества определяется не столько обладанием определенным уровнем дохода, сколько причастностью к процессам распределения общественного продукта.

Что касается процесса налогообложения, то он воплощает не только движение стоимости от плательщика к государству, но и изменение полномочий, которые переходят от одного лица к другому вместе с обменом одних благ на другие. Такой процесс характеризует налогообложение как трансакцию управления, при которой складываются отношения подчинения, то есть право принимать решения принадлежит только одной стороне то есть властной иерархии государства, которая в своем большинстве и составляет высшую страту Украины. Поэтому риск оппортунистического поведения в Украине носит двойственный характер, поскольку большинство представителей высших украинских страт являются не просто налогоплательщиками, а олицетворяют собой определяющую сторону трансакции управления, то есть власть [3].

В этом контексте вопрос о том, как форма правления влияет на содержание и результат государственного регулирования, а именно на распределение совокупного дохода, рассматривался в модели Мак-Гира – Олсона [9]. Особенность подхода, реализованного Мартином Мак-Гиром и Манкуром Олсоном, заключалась в последовательном рассмотрении механизма формирования оптимальной ставки налогообложения, объема общественных благ и распределения созданного продукта (дохода) в условиях автократического правления, консенсусной демократии и распределительной (представительной) демократии, а именно:

Форма правления	Распределение фактического дохода в зависимости от формы правления
Автократическое управление	стоимость общественных благ; часть автократии, которая является разницей между собранными налогами и стоимостью общественных благ; часть граждан, которая является разницей между фактическими доходами и уплаченными налогами.
Консенсусная демократия	стоимость общественных благ; часть граждан, которая является разницей между фактическими доходами и уплаченными налогами.
Распределительная демократия	стоимость общественных благ; часть властной группы от перераспределения, которая является разницей между изъятыми налогами и стоимостью общественных благ; часть властной группы от собственной деятельности, которая является разницей между всеми доходами (от деятельности и перераспределения) властной группы и изъятыми налогами; часть граждан, которая является разницей между фактическими доходами и суммой взимаемых налогов и доходов властной группы.

Представленное моделью распределение обусловливается целевыми функциями каждой из рассмотренных форм правления, а именно:

В автократии:

– существует заинтересованность автократии в максимизации потока ожидаемых будущих доходов, что предусматривает создание властью нормальных условий для производства;

– реализуется зависимость дохода автократии от двух факторов: ставки налогообложения доходов и объема созданных государством общественных благ.

В консенсусной демократии:

– налоги направляются на создание общественных благ, следовательно, нет перераспределения доходов в пользу правящей группы.

В распределительной демократии:

– у группы, получившей власть демократическим путем, есть два источника доходов, а именно:

1) от собственной деятельности,
2) от перераспределения доходов аутсайдеров (экономических субъектов, которые не причастны к властной группе);

— властная группа одновременно заинтересована в уменьшении ставки налога и в ее повышении.

То есть распределительная демократия на уровне самих своих основополагающих принципов обнаруживает глубинное внутреннее противоречие, поскольку при кланово-олигархической системе экономических отношений личные и корпоративные интересы всегда будут выступать выше государственных [3]. Такую форму правления Дж. Бреннан и Дж. Бьюкенен определили как Левиафан-государство, и, согласно их мнению, правила оптимального налогообложения не служат ориентиром для Левиафан-правительства при определении налоговой политики. Отсюда следует, что для распределительной демократии характерна высокая возможность принятия неоптимальных управленческих решений, что, в свою очередь, образует стратегический системный риск для любой реформаторской деятельности.

Согласно социологической теории современного общества Ульриха Бека [10], большинство ситуаций, которым присущ риск, очень трудно прогнозируемы и контролируемы, поэтому устранить риск полностью почти невозможно. Можно принимать решения и проводить действия, направленные на уменьшение риска, но избавиться от него невозможно. Наличием системного риска и объясняются постоянный перенос введения этого налога с момента принятия Налогового кодекса Украины, попытки заменить его налогом на богатство и вообще отсутствие его до сих пор на всем постсоветском пространстве только в Украине.

Минимизировать системный риск при введении налога на недвижимость с помощью чисто экономических методов невозможно, о чем свидетельствует отечественный опыт, который наглядно продемонстрировал, что налоговое регулирование путем только изменений ставок налогов и введением льгот не является абсолютно достоверным. По мнению таких известных ученых, как И. Ансофф, Джон М. Брайсон, М.З. Згуровский и других, в условиях роста неопределенности и изменчивости внешней и внутренней среды применение традиционных подходов к сфере государственного управления демонстрирует свою неэффективность и недостаточность. Чтобы достичь максимального регулирующего и фискального эффекта от введения налога на недвижимость, необходимы новые управленческие подходы, которые конструктивно учли бы имеющиеся структурные ограничения и риски, главными из которых являются системный риск распределительной демократии, неопределенность стратификационной структуры украинского общества, отсутствие реального рынка недвижимости и принцип справедливости как необходимый критерий оптимизации. Только комплексная совокупность правовых, организационных, структурных инструментов, мероприятий, методов по решению этих системных проблем может создать эффективный механизм государственного управления налогообложением недвижимости.

Выводы. Как показал 20-летний опыт реформ, государственное управление в экономической сфере никогда не даст эффекта, если не будет исходить из объективных реалий социально-экономического развития Украины [11]. То есть, чтобы достичь максимального регулирующего и фискального эффекта от введения налога на недвижимость, который должен вступить в силу с 1 января 2013 г., необходимо прежде всего особое внимание уделить анализу внешней среды, свойства которой обусловлены неординарностью социально-экономической ситуации в Украине. В этом контексте предложенный подход и делает попытку анализа некоторых черт институциональной среды Украины с целью выявления текущих тенденций, возможностей и отдельных «чрезвычайных» рисков.

Библиографический список

1. 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.

2. Програма економічних реформ на 2010—2014 роки «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка,

ефективна держава». [Электронный ресурс] http://www.president.gov.ua/docs/Programa_reform_FINAL_1.pdf

3. Соколовська А.М. Основи теорії податків: навч. посіб. / А.М. Соколовська. — К.: Кондор, 2010. — 326 с.

4. Цумаєва А.С. Соціальні реформи і формування середнього класу в Україні (досвід 1991—2001 р.) / Історія народного господарства та економічної думки України: Збірник наукових праць / Національна Академія наук України, Інститут економіки. — Київ, 2003. — Вип. 35—36. — С. 47—56.

5. Ільченко, Т. Методологічні підходи до дослідження заощаджень населення / Т. Ільченко. — Вісник Тернопільського національного економічного університету випуск № 2, 2009 р — [Электронный ресурс]: http://library.tneu.edu.ua/files/EVD/zhurnalu/Visnuk%20tneu/D_robota_VISNUKU_visnik%202_09.p.pdf

6. Лібанова Е.М. Соціальна стратифікація українського суспільства: спроба статистичного визначення та вимірювання // Український центр політичного менеджменту. Режим доступу : http://www.politik.org.ua/vid/magcontent.php3?m=8&n=50&c=1085

7. Мельник В. Фіскальна ефективність податку з доходів фізичних осіб в Україні: можливості зростання /Фінанси України. — № 12. — 2007. — С. 38—49.

8. Заславская Т.И. Структура российского общества через призму трансформационного процесса. [Электронный ресурс] / http://www.polit.ru:8021/article/2002/09/06/474873/

9. Радіонова І.Ф. Фінансова політика як феномен інституціональної економіки./ Фінанси України 2007 № 11. С. 53—63.

10. Горбулін, В.П. Стратегічне планування вирішення проблем національної безпеки / В.П. Горбулін, А.Б. Качинський: монографія 2011 — [Электронный ресурс] http://www.niss.gov.ua/content/articles/files/Gorbulin_Kachynsky-e2dd0.pd

11. Полтерович В. Институциональные ловушки — результат неверной стратегии реформ / В.М. Полтерович. — [Электронный ресурс]: http://members.tripod.com/VM_Polterovich/2-Polterovich.pdf.

Duchenko A.V., e-mail: duchenko.an@gmail.com
Postgraduate student of the department of public administration and management of National Academy of Public Administration under the President of Ukraine (Ukraine)

TO THE QUESTION OF INTRODUCTION OF THE PROPERTY TAX IN UKRAINE

The article analyzes the individual characteristics of the institutional environment in Ukraine at the time of the introduction of a property tax.

Key words: public administration, property tax, social stratification, representative democracy.