

ПОДАТОК НА НЕРУХОМЕ МАЙНО ЯК ДОДАТКОВЕ ДЖЕРЕЛО НАПОВНЕННЯ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ



О. МАЙСТРЕНКО

*кандидат юридичних наук,
заступник начальника відділу
зовнішньоекономічного законодавства
Департаменту фінансового законодавства*

Демократичний розвиток країни передбачає ефективне функціонування територіальних громад, здатних вирішувати питання самоврядного розвитку. Така здатність потребує відповідного фінансового забезпечення, що реалізується через формування доходів місцевих бюджетів.

Як зазначає О. Кузьменко, однією з проблем органів місцевого самоврядування є недостатній обсяг дохідної частини місцевих бюджетів та високий рівень дотаційності місцевих бюджетів [1, 74].

Я. Нікітіна висловлює думку про те, що для органів місцевого самоврядування задля успішного соціально-економічного розвитку території найважливішим є стабільність дохідних джерел, тобто визначеність переліку закріплених доходів та нормативів відрахувань від регулюючих доходів за різними рівнями влади на довгостроковій основі, з метою можливості планування місцевими органами влади своїх видатків на перспективу [2, 358].

Тому актуальним є питання формування дохідної частини місцевих бюджетів за рахунок джерел, надходження від яких є фінансово значущими, стабільними і витрати на адміністрування яких є набагато меншими, ніж надходження. Це можна вирішити шляхом запровадження податку на нерухоме майно, який має зараховуватися цілком до місцевих бюджетів.

Податок на нерухоме майно є привабливим на роль засобу, покликаного задовольнити потреби місцевих органів влади в наповненні доходів місцевих бюджетів, з кількох причин. По-перше, як свідчить досвід інших країн, база податку на нерухоме майно є відносно мало мобільною, а тому ухилятися від сплати цього податку складно, навіть за умов різних ставок податку на нерухоме майно у різних місцях. Крім того, чимало з послуг, які фінансувалися б за рахунок податку на нерухоме майно, призначалися б саме для власників майна, тож тут існує прямий зв'язок між тим, хто пла-

тять, і тим, хто отримує користь від цього. Більше того, база податку на нерухоме майно може бути визначена так, щоб обмежити тягар податку на платників із низьким рівнем доходів, і в такий спосіб буде дотримано принцип платоспроможності. Податок на нерухоме майно може також бути ефективним засобом оподаткування доходів, отриманих у тіншовій економіці. Також цей податок є відносно стабільним, попри коливання в економічному циклі, і якщо він буде правильно побудований, то адмініструвати його буде нескладно, потрібно буде лише чітко визначити інституційні вимоги до запровадження цього податку.

Нерухоме майно є традиційним об'єктом оподаткування, який використовується починаючи з XVIII сторіччя. Податок на нерухоме майно у вигляді податку з володіння нерухомим майном — один із найстаріших видів податку, що відомі фінансовій науці. Володіння нерухомим майном здавна вважалось проявом багатства людей. Завжди можна було чітко визначити об'єкт оподаткування, для якого характерні суттєві особливості: постійне місцезнаходження, тривалість існування, що забезпечували безперешкодний доступ до нього контролюючих органів. Досить легко було встановити платника податку, яким міг бути як власник нерухомості, так і орендар. Розвиток суспільних відносин та податкової системи призвів до необхідності при застосуванні певної податкової політики вирішувати не лише фіскальні функції, а й соціальні. Податок на нерухоме майно країн з ринковою економікою завдяки розвиненій системі пільг відіграє роль податку із заможних.

На сучасному етапі податок на нерухоме майно існує приблизно в

130 країнах світу, але його значення у формуванні бюджетів є різними. Про можливість запровадження в Україні податку на нерухоме майно вперше заговорили ще на початку 90-х років минулого століття. Перший крок у запровадженні податку на нерухоме майно зроблено під час реалізації проєктів у Івано-Франківській та Луганській областях, де була змодельована спрощена форма оподаткування на основі дуже низьких ставок податку з квадратного метра площі будівель (0,1 грн — з житлових та 2,9 грн — з комерційних). Навіть за таких умов додаткові доходи від сплати цього податку становили у середньому 25 % доходів бюджетів найнижчого рівня з власних джерел [3].

Світовий досвід показує, що при використанні правильного підходу податок на нерухоме майно може стати однією з вагомих статей доходної частини бюджету. Зокрема, бюджету Російської Федерації цей податок приносить 9 % від усіх надходжень. Він забезпечує до 81 % надходжень до місцевих бюджетів у Канаді, від 10 % до 70 % — у США. В країнах з економікою, що розвивається, за даними Світового банку, податок на нерухомість становить 40–80 % платежів до місцевих бюджетів.

Податок на нерухоме майно є винятково місцевим податком у країнах ЄС, хоча його граничні ставки визначаються на центральному рівні. Об'єктом оподаткування є земля та споруди. У Великій Британії це основний місцевий податок (що має найбільшу частку в структурі надходжень), який включає і плату за землю [4, 39]. Частина цього податку у власних надходженнях місцевих бюджетів становить від 10 % — у Данії, Фінляндії, Греції, Люксембурзі; до 50 % — у Бельгії, Латвії, Литві, Польщі, Словаччині,

Словенії, Іспанії і майже 100 % — у Великій Британії, Естонії, Ірландії [5].

Крім того, досвід країн Центральної та Східної Європи показує, що адміністрування податку можна значно полегшити, якщо встановлювати його ставку залежно від площі й місця розташування об'єкта оподаткування, а не від вартості.

Водночас, наприклад у Росії, податковою базою майна організацій є середньорічна вартість майна, що визнається об'єктом оподаткування. Податкові ставки встановлюються законами суб'єктів РФ і не можуть перевищувати 2,2 %. Допускається встановлення диференційованих ставок залежно від категорій платників та (або) майна, що визнається об'єктом оподаткування. Об'єктами оподаткування майна фізичних осіб є житлові будинки, квартири, дачі, гаражі та інші будівлі, приміщення й споруди. Ставки податку встановлюються нормативними правовими актами органів місцевого самоврядування залежно від сумарної інвентаризаційної вартості. Допускається встановлення диференційованих ставок у встановлених межах залежно від типу використання й інших критеріїв. Ставки податку встановлюються у межах від 0,1 % до 2 % від вартості майна.

У Республіці Білорусь платниками податку на нерухоме майно є організації та фізичні особи. Об'єктом оподаткування є вартість основних фондів, що є власністю або знаходиться у володінні платників незавершеного будівництва, а також вартість житла, дач, садових будинків, житлових помешкань (квартир, кімнат), надвірних будівель, гаражів тощо. Річна ставка податку на нерухоме майно для організацій становить 1 %. Річна ставка податку на нерухоме майно на будинки та споруди, що є власністю фізичних

осіб, будівель і споруд, які належать гаражно-будівельним кооперативам, споживчим товариствам автостоянок, садовим товариствам, створеним за рахунок власних внесків громадян, а також будівель і споруд, що використовуються індивідуальними підприємцями для здійснення своєї діяльності, встановлюється у розмірі 0,1 %.

Що стосується можливості нарахування податку на нерухоме майно залежно від його вартості, необхідно зазначити, що на сьогодні в Україні майже неможливо об'єктивно обрахувати його ставку, оскільки в країні немає єдиного реєстру нерухомості та чітких нормативів, за якими можна оцінювати стан і вартість тієї чи іншої будівлі. Робити ж розрахунки лише за даними бюро технічної інвентаризації нелогічно, оскільки вони є застарілими і не відповідають реальній вартості нерухомості. Схожу думку має також М. Кучерявенко [6, 359].

На підтвердження цього слід зауважити, що податок на нерухоме майно був скасований у ряді німецьких земель через неефективне адміністрування цього податку, що було пов'язане з визначенням об'єктивної ринкової вартості нерухомості.

У свою чергу зазначаємо, що зарахування податку на нерухоме майно саме на місцевому рівні має економічні та адміністративні переваги. По-перше, це стане вагомим джерелом дохідної частини місцевих бюджетів, прямим податком. По-друге, об'єкти нерухомого майна простіше оподатковувати саме на місцевому рівні внаслідок складності з їх приховуванням, простіше обраховувати.

Водночас слід наголосити, що запровадження податку на нерухоме майно на сучасному етапі соціально-економічного розвитку України потребує надзвичайно виважених підходів

до формування механізму його справляння. В іншому разі можуть виникнути непередбачувані наслідки як для держави загалом, так і для окремих юридичних і фізичних осіб. Це, зокрема, пов'язано з тенденцією до розширення суспільства за майновою ознакою. Річ у тім, що є багато власників майна, які не мають необхідних доходів для того, щоб сплатити податок. Насамперед, це стосується осіб із фіксованими доходами — пенсіонерів. Податок на власність може змусити їх відмовитись від нерухомого майна. З одного боку, дилема «сплатити податок чи відмовитися від власності» є болючою та небезпечною за своїми соціальними наслідками, а з другого — змушує до ефективнішого використання нерухомого майна. Проте система пільг, відпрацьована в країнах, які використовують податки на нерухоме майно, дає змогу уникнути ймовірних небажаних наслідків і захистити найуразливіші верстви населення.

Місцеві податки і збори справляються в Україні згідно з Декретом Кабінету Міністрів України «Про місцеві податки і збори» і більша частина його норм не переглядалась з 1993 р. і, як наслідок, не забезпечує надійними джерелами фінансування місцеві бюджети.

Чинним податковим законодавством передбачено 14 видів місцевих податків і зборів. Незважаючи на таку кількість, вплив їх на формування місцевих бюджетів нині незначний. Сума надходжень цих податків за 2007 р. становила лише 729,9 млн грн, тобто 0,7 % від загальної суми надходжень до місцевих бюджетів.

До місцевих податків і зборів належать такі, що є малоефективними і не відіграють важливої ролі у наповненні місцевих бюджетів, проте вимагають не виправданих витрат держави на їх адміністрування. Окремі податки і

збори мають фіксовану ставку, яка є символічною і жодного разу не індексувалася із часу їх запровадження.

Найбільшим джерелом доходів місцевих бюджетів в Україні серед податків залишається податок з доходів фізичних осіб.

Стабільність і прозорість надходжень від податку на нерухоме майно зробить його бажаним джерелом наповнення місцевих бюджетів. На відміну від трансфертів з держбюджету, що в Україні переважно формують місцеві доходи, цей податок здатний поліпшити контроль над ефективністю витрат міст і областей.

У свою чергу, слід зазначити, що статтею 14 Закону України «Про систему оподаткування» вже встановлено, що до загальнодержавних податків і зборів належить податок на нерухоме майно (нерухомість), проте реально цей податок не запроваджено.

Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 19 лютого 2007 р. № 56-р схвалено Концепцію реформування податкової системи України, в якій ідеться про те, що з метою наближення національного податкового законодавства до діючих систем оподаткування розвинених країн необхідно запровадити податок на нерухоме майно (нерухомість).

Також у цій Концепції визначено, що основою оподаткування може бути оціночна вартість нерухомості, а ставки податку встановлюватимуться на мінімальному рівні з поступовим їх підвищенням.

Концепцією також зазначено, що запровадження податку на основі оціночної вартості майна потребує підготовчого етапу для створення належних баз даних з оцінки кожної одиниці нерухомості.

У свою чергу, в проекті Стратегії реформування податкової системи, який

розроблено Міністерством фінансів України, передбачається: визначити платниками податку власників нерухомості, відмінної від землі (фізичні та юридичні особи, фізичні особи — підприємці); віднести до об'єктів оподаткування будівлі, зокрема, жилий будинок квартирного типу або його частини (квартири), жилий будинок садибного типу, дачний і садовий будинок; визначити базою оподаткування загальну площу кожної будівлі; віднести до повноважень органів місцевого самоврядування визначення порядку справляння податку на нерухоме майно (нерухомість) з метою зміцнення бази власних доходів місцевих бюджетів.

Крім того, в проєкті цієї Стратегії передбачається надати органам місцевого самоврядування право на встановлення ставок податку та пільг з оподаткування залежно від місця розташування, типу об'єкта оподаткування в розрахунку на рік за 1 м² площі.

Водночас необхідно зауважити, що за період з 1998 р. на розгляді у Верховній Раді України було п'ять законопроектів про оподаткування нерухомого майна, але жоден не прийнято навіть у першому читанні.

Заслужовує на увагу проєкт Закону України «Про податок на нерухоме майно (нерухомість), відмінне від земельної ділянки» від 22 грудня 2008 р. № 3533, поданий Кабінетом Міністрів України.

Як видно з пояснювальної записки до проєкту, він спрямований на досягнення відносної справедливості, припинення хаотичної скупівлі житла окремими особами з метою його перепродажу за підвищеними цінами, а також акумулювання додаткових джерел наповнення дохідної частини місцевих бюджетів.

Проєктом пропонується врегулювати запровадження податку на нерухоме майно (нерухомість), відмінне від земельної ділянки.

Зокрема, платниками податку передбачено визначити фізичних осіб, у тому числі фізичних осіб — підприємців, а також юридичних осіб — власників будівель.

Об'єктами оподаткування згідно з проєктом мають бути будівлі, крім тих, що перебувають у власності установ і організацій іноземних держав, які користуються дипломатичним імунітетом та привілеями згідно з міжнародними договорами України.

Будівлі визначаються як несучі та огорожувальні або сполучені (несуче-огорожувальні) конструкції, які утворюють наземні або підземні приміщення, призначені для проживання або перебування людей, а також інші об'єкти права власності, функціонально пов'язані з такими приміщеннями.

Базою оподаткування пропонується визначити загальну площу об'єктів оподаткування, що визначатиметься на підставі даних, що надаються органами, які здійснюють державну реєстрацію прав на нерухоме майно.

Ставка податку в розрахунку на рік становить 1 % від суми місячного прожиткового мінімуму, що діє для працездатної особи на 1 січня звітного податкового періоду, за 1 м² загальної площі об'єкта оподаткування.

Платники податку звільняються від сплати податку, якщо загальна площа об'єкта оподаткування не перевищує, зокрема: 150 м² загальної площі квартири; 300 м² загальної площі будинку; 100 м² загальної площі садового (дачного) будинку; 100 м² загальної площі господарських будівель; 30 м² загальної площі гаражу.

Зазначені пільги застосовуються до одного об'єкта нерухомості по кожно-

му виду із зазначених вище незалежно від кількості будівель, що є у власності платника податку.

Територіально податок має сплачуватися за місцем знаходження об'єкта оподаткування.

Підтримується ідея цього проекту щодо оподаткування цим податком будівель і неоподаткування земельних ділянок, на яких розміщені будівлі, оскільки згідно із ст. 181 Цивільного кодексу України до нерухомих речей (нерухоме майно, нерухомість) належать земельні ділянки, а також об'єкти, розташовані на земельній ділянці, переміщення яких є неможливим без їх знецінення та зміни їх призначення. Тим паче, що земельний податок вже сплачується відповідно до Закону України «Про плату за землю» і у разі доцільності до цього Закону можна вносити необхідні зміни.

Також заслуговує на підтримку положення проекту щодо встановлення ставки податку в самому Законі, оскільки, щоб не допустити випадків, коли ставка цього податку на певних територіях може становити неадекватний розмір, надавати право встановлювати ставку податку місцевим органам недоцільно. Тим паче, що згідно з ч. 1 ст. 67 Конституції України кожен зобов'язаний сплачувати податки і збори в порядку і розмірах, встановлених законом.

До позитиву проекту належить і те, що від оподаткування звільняються категорії об'єктів нерухомості, а не категорії платників податку, що дає змогу забезпечити рівні умови оподаткування та зменшити простір для зловживань.

Підтримується положення проекту щодо необхідності звільнення від оподаткування певної площі нерухомості, яка належить платнику податку. Такі положення є доцільними з огляду на

те, що: 1) проект матиме соціальну спрямованість, оскільки фактично від оподаткування будуть звільнені ті верстви населення, які мають незначну за площею нерухомість. Безумовно, це сприятиме уникненню соціального напруження, яке, як правило, виникає при запровадженні нових податків; 2) оскільки обов'язок визначення податкового зобов'язання із податку на нерухоме майно для фізичних осіб покладається на органи державної податкової служби, то за умови передбачення зазначеної пільги кількість осіб, яким необхідно буде вручити податковий повідомлення-рішення, значно зменшиться, що на початковому етапі запровадження податку надасть змогу забезпечити проведення контролю за сплатою податку до бюджету та уникнути додаткових витрат на адміністрування податку.

Хоча дещо завищеними вважаємо розміри загальної площі об'єкта оподаткування, щодо яких платники звільняються від сплати податку. На нашу думку, ці розміри доцільно було б зменшити вдвічі.

Звертаємо увагу на те, що в законопроекті не враховані суттєві чинники, які б мали впливати на суму податку на нерухоме майно. Зокрема, у проекті доцільно було б передбачити залежність ставки податку від місця розташування об'єкта оподаткування, а також від кількості осіб, які мешкають у будівлі.

Також вважаємо, що зупинення зростання цін на житло, як результат прийняття такого Закону, викликає сумніви. Якщо порівняти вартість квартири загальною площею більше 300 м² і суму податку на рік (близько 1 900 грн), то стає незрозуміло, як сплата такої суми може вплинути на ціну нерухомості. Адже для особи, яка може купити, а потім ще й утримувати

квартиру з площею понад 300 м², сплата менше 2 000 грн на рік є зовсім непомітною. Навіть якщо взяти до розгляду квартиру площею 500 м², то 3 165 грн, порівняно з її вартістю, меблями, ремонтами, комунальними платежами та іншими видатками на її утримання, видаються незначними. Сплата такої суми податку або взагалі не вплине на рівень цін на нерухоме майно в Україні, або зменшить її на кілька тисяч, які зовсім не відчутні порівняно із сьогоднішніми цінами на нерухомість.

Деякі фахівці вважають, що причиною незапровадження податку на нерухоме майно є відсутність надійної інформації про ринкову вартість такого майна. З цим можна не погодитися, адже в багатьох країнах світу податок розраховується виходячи із загальної площі нерухомого майна. В Україні

можна було б піти таким самим шляхом і не чекати можливого врегулювання питання оцінки ринкової вартості нерухомого майна.

Щодо перспектив прийняття в Україні проекту Закону України «Про податок на нерухоме майно», слід зазначити, що це буде залежати від політичних конфігурацій в Україні. Шанси такого законопроекту набрати необхідну більшість у Верховній Раді України є не великими, оскільки народні депутати належать до розряду майбутніх платників податку на нерухоме майно.

А загалом запровадження податку на нерухоме майно має бути поступовою, поетапною, відповідальною роботою компетентних органів державної влади у тісній співпраці з фахівцями, експертами, громадським сектором, засобами масової інформації.

ВИКОРИСТАНІ МАТЕРІАЛИ

1. Кузьменко О. А. Державна політика у сфері регулювання міжбюджетних відносин // Бюлетень Міністерства юстиції України. — 2008. — № 1. — С. 71–77.
2. Нікітіна Я. О. Бюджетні повноваження органів місцевого самоврядування // Щоріч. наук. пр. «Правова держава». — № 34. — 2006. — С. 354–361.
3. Концепція реформування податкової системи України : розпорядження Кабінету Міністрів України від 19 лютого 2007 р. № 56-р // Офіційний вісник України. — 2007. — № 13. — Ст. 481.
4. Козак Ю. Г. Міжнародне оподаткування. — К., 2003. — С. 550.
5. *Налоговые системы зарубежных стран* : учеб. для вузов / под ред. проф. В. Г. Князева, проф. Д. Г. Черника. — 2-е изд., перераб. и доп. — М., 1997. — 191 с.
6. Кучерявенко Н. П. *Налоговое право* : учеб. — К., 1997. — 432 с.

Видавничий Дім «Ін Юре» пропонує:



Україна. Закони. Бюджетний кодекс України ; Митний кодекс України : офіц. вид. : із змінами та допов. станом на 1 берез. 2007 р. / М-во юстиції України. — К. : Вид. Дім «Ін Юре», 2007. — 352 с.

Замовляйте видання за телефонами:

(44) 537-51-20, 537-51-21

або електронною поштою

sales@inyure.kiev.ua

http://shop.inyure.kiev.ua