

ПЕРСПЕКТИВИ ПОДАТКУ НА НЕРУХОМЕ МАЙНО В УКРАЇНІ¹

У цій статті зроблено спробу розглянути деякі аспекти питань оподаткування нерухомості в Україні. У багатьох західних та європейських країнах податок на нерухомість є фінансовою основою місцевих бюджетів. Почасти через його популярність в інших країнах українських розробників політики часто цікавить питання, чи не можна було б включити податок на нерухомість до арсеналу доходів місцевих бюджетів і в Україні. Одним із конкретних проявів цього інтересу є те, що в проекті Податкового кодексу передбачений податок на нерухомість в Україні, але зазначено, що для цього податку потрібно буде розробити окремий закон.

У першій частині цієї статті описано властивості податку на нерухомість, які здатні зробити його потенційно привабливою новою податковою базою. Друга частина присвячена опису останніх на часі пропозицій з податку на нерухомість та законодавчих зусиль, спрямованих на запровадження податку на нерухомість як складової доходного арсеналу органів місцевого самоврядування. Докладний розгляд цієї проблеми зачіпає чимало політичних питань, які слід було б урегулювати, аби створити умови для запровадження в Україні повноцінного податку на нерухомість. Далі детальніше розглянуто низку питань щодо особливостей самого податку та його запровадження, які мають знайти своє розв'язання, перш ніж можна буде втілити в життя податок на нерухомість в Україні. В заключній частині статті описано основні властивості такої форми життєздатного податку на нерухомість, яку можна було б запропонувати на початковому етапі. В додатку до статті стисло розглянуто, як зараз працює податок на нерухомість у Польщі та на Ямайці.

1. Важливість податку на нерухомість для місцевих бюджетів України

Завдяки реформі міжбюджетних відносин, закріпленій у Бюджетному кодексі, Україна досягла істотного поступу на шляху до фіскальної децентралізації. Однак цій реформі бракує вкрай важливого елемента – фіскальної незалежності місцевих бюджетів. Переваги фіскальної децентралізації не будуть реалізовані повною мірою, доки в розпорядженні органів місцевого самоврядування не буде значних доходних джерел, обсяг приросту яких вони можуть певною мірою коригувати. Якщо місцеві жителі прагнуть одержувати більший обсяг суспільних послуг і хочуть платити за них, то органи місцевого самоврядування повинні мати в своєму розпорядженні певну податкову базу з можливістю контролювати ставки податків цієї бази. Аналогічно, якщо місцеві жителі схильні одержувати менший обсяг суспільних послуг і відповідно нести менший податковий тягар, то органи місцевого самоврядування повинні мати базу податку чи податків, ставки яких вони можуть знижувати.

Справді незалежні органи місцевого самоврядування потребують інструментів одержання доходів, які вони могли б застосовувати таким чином, щоб якомога повнішою мірою враховувати преференції своїх виборців щодо надаваних їм суспільних послуг. На сьогодні доходи органів місцевого самоврядування в Україні складаються переважно з надходжень від прибуткового податку з громадян, який збирається на відповідній території, та цілої низки незначних за обсягом надходжень податків і зборів. Місцеві податки і збори, такі як ринковий збір, збір за паркування автомобілів та комунальний податок, становлять невелику частку в сукупних доходах місцевих бюджетів – як правило, не більше п'яти відсотків. Органи місцевого самоврядування мають право визначати ставки місцевих податків і зборів, проте це справляє мінімальний вплив на обсяги доходної частини місцевих бюджетів. База та ставки прибуткового податку з громадян визначаються законами України, а розмір плати за землю місцеві органи влади можуть коригувати лише у вузьких рамках.

¹ Автор – Вейн Серск.

Через обмеженість власних доходних ресурсів видатки місцевих бюджетів у розрахунку на душу населення визначаються, головним чином, сумами видатків, які плануються для них у щорічному Державному бюджеті. Місцеві бюджети одержують з державного бюджету цільові субвенції на фінансування цілої низки програм соціального захисту, які визначаються законами України, але виконуються місцевими органами влади, які діють у даному випадку як представники центрального уряду на місцях. Залежно від середньодушового обсягу доходних ресурсів у кошику доходів (головним, чином прибуткового податку з громадян), місцеві бюджети або одержують дотації (розраховані за формулою), або передають кошти до державного бюджету. Ці кошти використовуються на фінансування повноважень, делегованих органам місцевого самоврядування – охорону здоров'я та освіти, відповідно до положень Державного бюджету України. Видатки на соціальний захист, охорону здоров'я та освіти становлять щонайменше три чверті сукупних видатків місцевих бюджетів. Надходження плати за землю, а також численних місцевих податків і зборів можуть використовуватися для фінансування власних видаткових повноважень, таких як утримання місцевих доріг, вивезення сміття та благоустрій.

Бюджетний кодекс виконав украй важливе завдання, чітко і обґрунтовано визначивши видаткові та доходні повноваження місцевих бюджетів і запровадивши нову формульну систему трансфертів між державним і місцевими бюджетами. Але Кодекс не надав і не міг надати (адже запровадження податків не є його прерогативою) місцевим бюджетам важливого прирісного доходного джерела, на обсяг приросту надходжень з якого вони мали б змогу впливати. Зараз органи місцевого самоврядування, які прагнуть одержати більше доходів, наділені дуже обмеженими інструментами для досягнення цього. Вони можуть, наприклад, посилити роботу щодо забезпечення виконання податкової дисципліни і підвищити якість суспільних послуг, які ними надаються, щоб залучити нові інвестиції та розширити базу прибуткового податку з громадян. Однак жоден із цих інструментів не є надійним джерелом нових надходжень, і в обох випадках, а особливо коли йдеться про нарощування бази місцевих податків, потрібен значний час, перш ніж ужиті заходи принесуть результати у вигляді зростання доходної частини бюджету. У цьому контексті є всі підстави розглядати податок на нерухомість як перспективний засіб, що відповідає потребам місцевих бюджетів у прирісному джерелі доходів.

Податок на нерухомість є привабливим кандидатом на роль засобу, покликаного задовольнити потреби місцевих органів влади в прирісному джерелі доходів, з кількох причин. По-перше, як свідчить досвід інших країн, база податку на нерухомість є відносно мало мобільною, а тому ухилитися від сплати цього податку важко, навіть за умов різних ставок податку на нерухомість у різних місцях. Крім того, чимало з послуг, які фінансувалися б коштом податку на нерухомість, призначалися б саме для власників майна, тож тут існує прямий зв'язок між тим, хто платить, і тим, хто одержує користь від цього. Більше того, база податку на нерухомість може бути визначена таким чином, щоб обмежити тягар податку на нерухомість на домогосподарства з низьким рівнем доходів, і в такий спосіб буде дотримано принцип платоспроможності. Податок на нерухомість може також бути ефективним засобом оподаткування доходів, одержаних у тіньовій економіці. Насамкінець, цей податок є відносно стабільним, попри коливання в економічному циклі, і, якщо він буде правильно побудований, то адмініструвати його буде неважко, потрібно буде лише чітко визначити інституційні вимоги до запровадження цього податку.

2. Історія податку на нерухомість в Україні

Останніми роками в Україні було здійснено чимало спроб запровадити податок на нерухомість, які поки що не досягли мети. Так, у 1995 р. Кабінет Міністрів подав законопроект про податок на нерухомість на розгляд до Верховної Ради. За цим законопроектом до бази оподаткування включалися житлові і нежитлові приміщення й передбачалося, що обсяг бази визначатиметься за скоригованою на амортизацію відновною вартістю будівель та споруд. Встановлювалася єдина ставка податку – 0,05 відсотка від бази оподаткування, відповідальною

за збирання податку визначалася Державна податкова адміністрація. Передбачалося звільнити від сплати цього податку широкі категорії населення, включаючи інвалідів війни та потерпілих від аварії на Чорнобильській АЕС. Хоч цей законопроект і був схвалений у першому читанні, далі справа не пішла через невирішеність питання про кількісне вираження бази оподаткування і визначення переліку пільговиків.

У 1996 р. Кабінет Міністрів знову подав до Верховної Ради цей законопроект, переглянувши його в деяких важливих аспектах. Насамперед, органам місцевого самоврядування надавалося право встановлювати ставки в межах від одного до трьох відсотків відновної вартості. Передбачалося прив'язування пільг до житлової площі нерухомого майна, причому невеликі за площею приміщення за цією новою редакцією законопроекту звільнялися від оподаткування. Крім того, у новій редакції передбачалося право на оскарження оцінки бази оподаткування, визначеної органом державної податкової адміністрації. Однак цей законопроект спіткала у Верховній Раді та сама доля, що й попередній.

Новий законопроект оприлюднено у Верховній Раді в 1998 році. Його було внесено народними депутатами України Є. Д. Жовтяком, на той час заступником голови Комітету ВР з питань бюджету, та Р. П. Безсмертним, тодішнім представником Президента України у Верховній Раді України. Цей законопроект істотним чином відрізнявся від своїх попередників. У ньому передбачалося, що база оподаткування буде обмежена лише житловими будівлями. Для міст з населенням понад 50 тисяч база оподаткування мала визначатися за поточною ринковою ціною, а для невеликих громад – методом заміщення з урахуванням зональних коефіцієнтів. Ставки оподаткування передбачалися в розмірі від 0,1 до 0,3 відсотка оціненої вартості, а для будівель, загальна житлова площа яких перевищує 100 квадратних метрів, пропонувалася ставка 0,6 відсотка. Законопроектом передбачалося, що зобов'язання щодо податку на нерухомість мають визначатися органами державної податкової служби на підставі даних, що містяться в реєстрі комунальних підприємств з реєстрації, обліку та оцінки об'єктів нерухомого майна (Бюро технічної інвентаризації). Не планувалося жодних пільг, за винятком пільг для об'єктів, що перебувають у зонах відчуження та безумовного (обов'язкового) відселення, визначених Законом України “Про правовий режим території, що зазнала радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи”. Передбачалося запровадження процедури оскарження. Цей законопроект також був схвалений у першому читанні, але потім Верховна Рада не поверталася до нього. Основною перешкодою до ухвалення цього законопроекту стала невирішеність питання про те, як запровадити підхід, пов'язаний із оцінкою ринкової вартості нерухомого майна для оподаткування нерухомості.

У тому самому 1998 році на розгляд Верховної Ради подавався інший депутатський законопроект стосовно податку на нерухомість, авторами якого були депутати С.П.Гмиря, О.П. Черенков та А.І. Левченко. Цей проект пропонував цілком інше бачення оподаткування нерухомості у порівнянні з пропозиціями депутатів Є.Д. Жовтяка і Р.П.Безсмертного. Перш за все, законопроект не передбачав зарахування надходжень від податку на нерухомість до місцевих бюджетів, а натомість визначав його як “загальнодержавний податок”. Місцеві органи влади також не отримували жодних повноважень для впливу на ставки податку – ставки жорстко визначалися безпосередньо у законопроекті і залежали виключно від одного критерію – площі нерухомого майна. Проект встановлював неоподатковувану площу будівель – в розмірі 100 квадратних метрів, садових будиночків – 50 квадратних метрів, та гаражів – 30 квадратних метрів, однак не передбачав ніяких інших соціальних пільг (крім положення, згідно з яким до об'єктів оподаткування не включалась нерухомість у зонах відчуження та обов'язкового відселення внаслідок Чорнобильської катастрофи). До об'єктів оподаткування законопроект пропонував включити не лише існуючі будівлі, але і об'єкти незавершеного будівництва, водночас земельні ділянки оподаткуванню в проекті не підлягали. Після розгляду у Верховній Раді у першому читанні цей проект депутатами було відхилено.

Третій депутатський законопроект щодо податку на нерухомість був розроблений і поданий на розгляд до Верховної Ради наприкінці 1999 року народним депутатом П.В. Мельником. Як і в проекті депутатів Є.Д. Жовтяка і Р.П. Безсмертного, у поданому

законопроекті податок на нерухомість визначався як місцевий податок. Водночас проект депутата П.В. Мельника надавав органам місцевої влади значну автономію у виборі ставки податку. З урахуванням певних обмежень, майже всі остаточні рішення стосовно ставок пропонувалося приймати відповідним сільським, селищним та міським радам. Місцеві ради, згідно з проектом, повинні були б визначати та затверджувати у місцевому бюджеті ставки податку на земельні ділянки населених пунктів (за винятком сільськогосподарських угідь) з умовою, що вони не повинні перевищувати встановлені у проекті середні ставки більш ніж удвічі, а також ставки податку на будівлі та споруди (у розмірах від 1 до 2 відсотків бази оподаткування). Проект також передбачав низку соціальних пільг. Зокрема, від податку пропонувалося звільнити інвалідів 1 та 2 груп, пенсіонерів, громадян, які виховують трьох і більше дітей, ветеранів війни та громадян, постраждалих унаслідок Чорнобильської аварії. Крім того проект встановлював неоподатковувану площу будівель в розмірі 21 квадратного метра на одного члена сім'ї плюс 10,5 квадратного метра на кожному сім'ю, але не менше від 80 квадратних метрів у цілому. Цей законопроект також було розглянуто в першому читанні і відхилено.

Проект Податкового кодексу України, який був затверджений Верховною Радою у другому читанні 29 листопада 2001 р., також містить окремий розділ, присвячений оподаткуванню майна (Розділ VI). Значна кількість норм цього розділу фактично повторюють пропозиції, що були викладені у проекті народного депутата П.В.Мельника у 1999 році і коротко описані вище. Як і у законопроекті, об'єктами податку на майно, запропонованого у проекті Кодексу, є будівлі та споруди, а також земельні ділянки, що перебувають у власності або користуванні. Базою оподаткування в обох випадках для земельних ділянок встановлюється їх грошова оцінка за методикою, визначеною Кабінетом Міністрів України, або площа, якщо грошову оцінку не було проведено. Для будівель в обох випадках базою є добуток площі на середню вартість одиниці виміру будівлі, встановлену на підставі спеціальної багатofакторної оцінки. В обох проектах база оподаткування для споруд визначається як їх балансова вартість.

Майже ідентичними є положення обох законопроектів стосовно визначення ставок оподаткування, причому проект Податкового кодексу містить такий самий обсяг повноважень із визначення ставок на рівні місцевих органів влади. В частині соціальних пільг єдина відмінність полягає в тому, що встановлення неоподаткованої площі для кожної сім'ї диференціюється залежно від розміру населеного пункту. У поселеннях, чисельність яких перевищує 50 тисяч, неоподатковувана площа у проекті складає 21 квадратний метр на одного члена сім'ї плюс 10,5 квадратного метра на кожному сім'ю, але не може бути меншою від 80 квадратних метрів (як і у проекті закону про податок на нерухомість депутата П.В.Мельника). У менш населених пунктах кожен член сім'ї має право на неоподатковувану площу в розмірі 40 квадратних метрів плюс 10,5 квадратного метра на кожному сім'ю, а мінімальний загальний обсяг для сім'ї не встановлюється. Проект Податкового кодексу вже понад рік очікує розгляду в третьому читанні, і поки що невідомо, коли воно відбудеться.

Ці невдалі спроби запровадити податок на нерухомість прислужилися важливій меті – вони висвітлили основні політичні та технічні питання, що потребують розв'язання, перш ніж податок на нерухомість в Україні стане реальністю. Нижче всі ці питання розглядаються докладніше.

3. Зв'язок плати за землю з податком на нерухомість

Як правило, база податку на нерухомість складається з двох елементів – вартості землі та вартості будівель і споруд, які зазвичай поєднуються в єдиній оцінці майна, хіба що застосовується система роздільних ставок. З цього погляду Україна вже має податок на нерухомість, який перебуває на початкових етапах розвитку. Йдеться про плату за землю. Успадкована ще з радянських часів, плата за землю донедавна застосовувалась у вигляді фіксованого збору з площі землі з поправкою на місцезонаштування ділянки та її

функціональне призначення. Останніми роками по всій Україні працювали земельні комісії, щоб перетворити базу плати за землю на щось наближене до ринкової вартості в розрахунку на гектар. На цю нову базу, оцінену за принципом *ad valorem* (з вартості), місцеві органи влади у міських територіях зараз нараховують плату за ставкою один відсоток. У сільській місцевості ставки нижчі – 0,1 відсотка для орних земель і лише 0,03 відсотка для земель, що використовується під вирощування багаторічних культур. Крім того, при здійсненні будь-яких операцій з купівлі-продажу землі стягується п'ятивідсоткове державне мито.

За певними винятками про методику, яка застосовується для оцінки землі, відомо небагато. У місті Києві, наприклад, оцінку землі було проведено шляхом поділу території міста на 1 483 зони, кожній з яких зон було приписано певну вартість. При застосуванні ставки податку в 1 відсоток виходять суми податку від 4 грн до 5 000 грн за квадратний метр землі.

В окремих країнах, зокрема на Ямайці, система податку на нерухомість якої описана в додатку, податок на нерухомість застосовується лише до вартості земельного компоненту власності. Логічне обґрунтування застосування такого типу оподаткування нерухомості, коли оподатковується вартість земельної ділянки під забудову, полягає в тому, що це дозволяє уникнути викривлень, які виникали б у разі включення до бази оподаткування споруд та елементів благоустрою. Прихильники застосування податку на вартість землі під забудову, посилаючись на праці Генрі Джорджа, наголошують на економічній нейтральності цього типу податку на нерухомість та низьких затратах на досягнення його ефективності. Так чи так, якщо в Україні, врешті-решт, буде вирішено застосовувати податок на нерухомість, що охоплює будинки, то треба буде продумати, як цей новий податок можна сумістити з існуючим податком на землю, щоб надати податкові на нерухомість послідовної форми.

4. Основні конструктивні питання запровадження нового податку на нерухомість

(а) Метод оцінки: ринкова вартість чи відновна вартість?

Легко показати, що в разі застосування відновної вартості як методу оцінки бази податку на нерухомість, існує висока вірогідність серйозних викривлень рішень про розміщення об'єктів. Крім того, це може призвести до неефективної просторової структури економічної діяльності. Застосування методу відновної вартості також може мати небажані наслідки з погляду справедливості. Якщо, наприклад, багатоквартирний будинок оцінюється з метою нарахування податку на нерухомість за методом відновної вартості, то загальна сума нарахованого на цей будинок податку розподіляється між мешканцями будинку залежно від площі помешкань, які їм належать. При цьому, якщо в будинку є певна кількість квартир типу “люкс”, то їхні власники, по суті, платитимуть податок за нижчою від інших ставкою. Єдиний спосіб уникнути цього полягає в застосуванні оцінки на основі ринкової вартості.

Однак оцінка за ринковою вартістю можлива лише за умов наявності повноцінного ринку нерухомості, який дозволяє легко зорієнтуватися в ринкових цінах або вирахувати їх. У багатьох регіонах України ця умова застосування такого податку на нерухомість зараз відсутня, і мине певний час, перш ніж такого роду дані будуть у розпорядженні будь-якого місцевого органу, який справлятиме податок на нерухомість. Питання полягає в тому, чи можна зробити що-небудь тим часом. Нижче описано компромісне рішення у вигляді підходу, що передбачає застосування оцінки за вартістю квадратного метра площі.

(б) Усі форми нерухомості чи тільки житло?

Якщо до бази податку на нерухомість буде включено нежитлову власність, то ця база буде значно більшою, ніж у протилежному випадку. У багатьох країнах до бази податку на нерухомість справді включають комерційну та промислову власність, але цей приклад, мабуть, не варто наслідувати. З погляду органів місцевого самоврядування краще обмежити цей податок житловими будинками, бо в цьому разі податок сплачуватимуть місцеві жителі, які є головними споживачами місцевих суспільних послуг. Якщо ж податок буде поширено на

нежитлову нерухомість, то його тягар, бодай частково, нестимуть також і споживачі-нерезиденти та власники виробничих ресурсів-нерезиденти. Це може призвести до того, що органам місцевого самоврядування доведеться робити неефективні видатки, а також до зниження рівня підзвітності службовців місцевих органів влади. Один із основних канонів фінансів місцевих органів влади передбачає, що всі місцеві податки повинні лягати на плечі місцевих жителів.

(в) Як слід структурувати пільги?

У багатьох країнах з метою зниження тягара податку на нерухомість, який несуть домогосподарства з низьким рівнем доходів, застосовуються податкові кредити на податок на нерухомість, або так звані “автоматичні вимикачі”. Однак ці механізми адмініструються через систему прибуткового податку, тому в Україні застосовувати їх буде, очевидно, неможливо через адміністративні труднощі, оскільки більшість прибуткових податків тут сплачується шляхом утримання сум податків із зарплатні, а не шляхом подання спеціальних декларацій.

В Україні, радше, варто запровадити дещо спрощену форму пільг з податку на нерухомість, для реалізації якої є адміністративні можливості. Одним із імовірних варіантів є надання пільг для власників невеликих об’єктів нерухомості шляхом нарахування податку лише на таке нерухоме майно, розмір якого перевищує певний пороговий рівень. Цей підхід досить простий, але застосування його є проблематичним, оскільки, по-перше, залишається невирішеним питання про те, яким саме має бути цей поріг, а по-друге, він породжує неприємні проблеми, пов’язані з моментом переходу цього порогу. Якщо пороговий рівень становить, наприклад, 45 квадратних метрів житлової площі, то ті, в кого помешкання має площу 46 квадратних метрів, матимуть сплачувати податок, а ті, в кого помешкання має площу лише 44 квадратні метри, податку не платитимуть. Очевидно, що податкова політика має бути такою, щоб уникати таких різких перепадів при визначенні права на пільги.

Інший варіант полягає в наданні пільг за результатами перевірки майнового стану, яка застосовується в системі соціального забезпечення. Такого роду перевірка є одним із методів достовірного виявлення домогосподарств з низьким рівнем доходів. Тоді пільги з податку на нерухомість можна було б надавати тим домогосподарствам, майновий стан яких дає їм право на одержання допомоги з соціального забезпечення.

(г) Враховувати чи ні надходження від податку на нерухомість у формульних розрахунках обсягів трансфертів?

З ухваленням Бюджетного кодексу та запровадженням нової формульної системи розрахунків обсягів міжбюджетних трансфертів в Україні важливого значення набуває питання про те, чи включати надходження від нового податку на нерухомість до розрахунків податкоспроможності місцевих бюджетів за формулою. Важливо розуміти, що якщо ці надходження враховуватимуться у таких розрахунках, результат буде абсолютно невідповідним. Включення надходжень від податку на нерухомість до складу доходів місцевих бюджетів, які враховуються при визначенні обсягів трансфертів, призведе до заміни трансфертних платежів з державного бюджету надходженням від податку на нерухомість у співвідношенні один до одного (так званий, “ефект витіснення”). У такому разі від запровадження нового податку на нерухомість як джерела доходів місцевих бюджетів, у кінцевому підсумку, виграв би центральний уряд, а такий результат, цілком очевидно, дуже далекий від того, що ставиться за мету. Такий результат, звичайно, не підтримає жоден орган місцевого самоврядування в Україні і, якщо таке станеться, органи місцевого самоврядування не матимуть жодних стимулів, щоб запроваджувати новий податок на нерухомість.

Щоб не допустити такого небажаного наслідку, важливо внести до Бюджетного кодексу положення про те, що податок на нерухомість має бути виключений із переліку доходних джерел місцевих бюджетів, які враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів, так само як це передбачено зараз для плати за землю.

(г) Як забезпечити ефективне адміністрування нового податку на нерухомість?

В Україні ще з радянських часів існує мережа бюро технічної інвентаризації (БТІ), які мають близько 200 відділень по всій країні і деякі з яких – повністю комп'ютеризовані. Ці бюро спроможні визначати відновну вартість будівель усіх типів, до того ж, вони реєструють усі операції, пов'язані зі зміною прав власності на житло, коли воно будується, приватизується чи продається. Крім того, ці бюро видають довідки-характеристики на житлові об'єкти. Тож БТІ мають усі умови, щоб виконувати функцію оцінки для підготовки реєстру оподаткованого майна з відомостями про адреси та майнові характеристики усіх власників нерухомого майна в Україні. Однак БТІ реєструють ринкову вартість лише того майна, яке нещодавно виступало об'єктом купівлі-продажу, і не можуть здійснювати ринкову оцінку без додаткових зусиль та ресурсів. Однак вони будуть здатні виконувати функцію оцінки в разі застосування спрощеного методу оцінки, про який мова піде нижче.

Після одержання даних оцінки від БТІ органи державної податкової служби повинні будуть надсилати платникам податкові повідомлення із зазначенням місця, часу та порядку сплати податку на нерухомість. Крім того, вони відповідатимуть за збір податку та переказ його на казначейський рахунок місцевих бюджетів і здійснюватимуть звичайні заходи із забезпечення податкової дисципліни відповідно до діючого законодавства про стягнення податків, включаючи можливість застави майна в забезпечення сплати податку на нерухомість.

5. Оцінка майна за вартістю одиниці площі: податок на нерухомість, який можна запровадити в Україні?

Як зазначалося вище, основним каменем спотикання для запровадження податку на нерухомість в Україні є брак надійної інформації про ринкову вартість нерухомого майна. До того ж, зрозуміло, що міне, вірогідно, чимало років, перш ніж така інформація буде в наявності на постійній основі.

В інших країнах, де застосовується система податку на нерухомість, свого часу також існували аналогічні обмеження, пов'язані з браком даних. Вони подолали такі обмеження, запровадивши метод оцінки бази податку на нерухомість за вартістю одиниці площі. Оцінка за вартістю одиниці площі – це наближення до оцінки за ринковою вартістю, щоправда дещо грубе, але воно дозволяє поступово перейти до повноцінної системи оцінки за ринковою вартістю. Донедавна (до 1998 р.) оцінка за вартістю одиниці площі використовувалась у Роттердамі, а згодом там перейшли на оцінку за ринковою вартістю.

У загальних рисах метод оцінки за вартістю одиниці площі працює таким чином. Основною одиницею при оподаткуванні нерухомості в місті є кількість зважених квадратних метрів, які належать власнику нерухомого майна. При цьому застосовуються вагові коефіцієнти, що віддзеркалюють, по-перше, місце розташування об'єкта, а по-друге, якість житлової площі. Остання вимірюється віком будівлі і тим, який там зроблено останнім часом ремонт. Вагові коефіцієнти, що відображають місце розташування об'єкта власності можна легко встановити на основі інформації про градієнт орендної плати в місті. Ріелтерські журнали та газети подають дані про орендну плату в різних районах міста, і ці дані можна використати, щоб визначити, наскільки різниться орендна плата на будинки та квартири аналогічної якості у різних районах. У центрі міста орендна плата за помешкання аналогічної якості може бути, наприклад, у п'ять разів вищою, ніж у віддалених районах міста. У такому разі квартирі, розташованій у центрі, буде присвоєно ваговий коефіцієнт, що дорівнює 5, а квартирі на околиці – 1.

На підставі інформації про градієнт орендної плати посадові особи, які займатимуться податком на нерухомість, розділять місто на зони, що нагадуватимуть концентричні кола навколо центру міста, в межах яких нерухомість з найбільш схожими характеристиками матиме приблизно однакову вартість. У межах кожної зони різні об'єкти нерухомості можна розрізнити за віком та наявністю чи відсутністю значних ремонтних робіт. Озброєні цією

інформацією, посадові особи зможуть розрахувати зобов'язання з податку на нерухомість, виходячи з площі житла.

Після виконання оцінки вартості місто може встановити ставку податку на нерухомість у гривнях на квадратний метр. Для цього треба загальну кількість зважених квадратних метрів на його території поділити на суму доходів, яку воно хоче одержати за рахунок податку на нерухомість. Ця ставка, помножена на кількість зважених квадратних метрів, визначатиме обсяг податкових зобов'язань з кожного об'єкта нерухомості. Проілюструвати, як працюватиме цей процес, можна за допомогою простої арифметичної моделі, в якій розглядаються чотири об'єкти власності, розташовані в різних зонах. У наведеній нижче таблиці 1 наочно показано, як може на практиці працювати такий податок на нерухомість.

**Таблиця 1. Ілюстрація податку на нерухомість
на основі вартості одиниці площі об'єкта нерухомості**

Зона розташування об'єкта	Площа, кв.м	Коефіцієнт розташування	Коефіцієнт якості	База оподаткування	Ставка податку на кв.м	Загальна сума податку
A	50	1	1	50	2	100
B	50	2	0,5	50	2	100
C	50	3	2	300	2	600
D	50	4	2	400	2	800
Усього	200			800		1 600

У цій моделі ми виходимо з припущення, що кожен об'єкт власності має однакову житлову площу – по 50 кв. м. З урахуванням коефіцієнтів розташування та якості, наведених у цій таблиці, база оподаткування визначається шляхом множення цих коефіцієнтів на однаковий для всіх показник метражу оподатковуваної житлової площі. Зважена кількість квадратних метрів – 800 – складає базу місцевого податку на нерухомість. Якщо припустити, що органи місцевого самоврядування цього міста хочуть одержати загалом від цих об'єктів 1 600 грн доходів від податку на нерухомість, то вони мають встановити ставку податку на нерухомість на рівні 2 грн за квадратний метр площі об'єкта власності ($1\ 600 : 800 = 2$). Застосування цієї єдиної ставки до всіх об'єктів власності дає суми податкових зобов'язань, показані в останньому стовпчику таблиці 1.

З часом, коли будуть накопичені дані про операції на ринку нерухомості й підготовлені оцінники нерухомого майна, можна буде перейти від оцінки за вартістю одиниці площі до більш точної оцінки за ринковою вартістю. Водночас, оцінка за вартістю одиниці площі є достатньо добрим наближенням до оцінки за ринковою вартістю.

Слід також зазначити, що, коли для оцінки за вартістю одиниці площі застосовуються коефіцієнти розташування, то до оцінки нерухомого майна включається вартість землі. При тому що існує окремий податок на землю, це означатиме, що після запровадження оцінки за вартістю одиниці площі матиме місце подвійне оподаткування. Тому було б бажано продумати, як на певному етапі сумістити ці два податки в єдиний податок на нерухомість, що враховуватиме і землю, і будівлі. Одним із варіантів розв'язання цього питання є збереження плати за землю в сільській місцевості, а в містах заміна її на податок на нерухомість, що нараховуватиметься на вартість одиниці площі об'єкта.

ДОДАТОК

Податок на нерухомість у Польщі та на Ямайці

Польща

На відміну від України, в Польщі була попередня історія застосування податку на нерухомість у період між двома світовими війнами. Саме цим і пояснюється швидка поява місцевого податку на нерухомість у Польщі після відновлення її незалежності в 1991 р.

У Польщі податок на нерухомість застосовується як до житлових, так і до нежитлових об'єктів власності. Базою податку у випадку сільськогосподарських земель є площа в гектарах, а у випадку будівель – площа в квадратних метрах. На цю базу нараховується податок з одиниці площі – в розрахунку на гектар або на квадратний метр. Центральний уряд встановлює максимальну ставку, і, наскільки відомо, майже всі польські гміни (базовий рівень місцевого самоврядування в Польщі) застосовують саме цю ставку на практиці, хоч органам місцевого самоврядування надано право самостійно визначати пільги та стимули. Застосовується система роздільних ставок, відповідно до якої земля оподатковується за нижчою ставкою, ніж комерційні будівлі. У 1998 податок на нерухомість забезпечував трохи більше 11 відсотків усіх доходів бюджетів гмін.

Податок адмініструється переважно на рівні гмін. Кожна гміна відповідає за визначення, реєстрацію та оцінку оподаткованого нерухомого майна, а також за збір податку. Однак функція забезпечення податкової дисципліни покладена на центральний уряд.

У багатьох інших східноєвропейських країнах, зокрема, Угорщині, застосовується дуже схожий на цей підхід до оподаткування нерухомості.

Зараз у Польщі розглядається питання про перехід до податку на нерухомість, що нараховуватиметься на ринкову вартість об'єкта. Агентство США з міжнародного розвитку нещодавно виділило кошти на проведення пілотного проекту з оцінки ринкової вартості об'єктів нерухомості у Кракові.

Ямайка

На Ямайці податок на нерухомість є інструментом доходів бюджету центрального уряду. Він збирається на рівні місцевих громад і становить близько 5 відсотків сумарних доходів центрального уряду. Характерною й нетиповою особливістю цього податку є те, що уряд обрав за базу для цього податку вартість землі без елементів благоустрою. Інакше кажучи, Ямайка застосовує форму податку на нерухомість, що нараховується на землю під забудову. Цей варіант було обрано з метою забезпечити нейтральність податку та уникнути ситуації, коли власники землі уникатимуть зведення будівель та об'єктів благоустрою, не бажаючи сплачувати більший податок у зв'язку із зростанням вартості ділянки. Застосовуються прогресивні ставки податку, і, зважаючи на концентрацію земельної власності, цей податок вважається високопрогресивним компонентом загальної податкової системи.