



Податок на нерухомість в Україні: третя спроба

Група фінансового аналізу уважно відстежувала всі законодавчі етапи становлення різних варіантів податку на нерухомість в Україні, починаючи з весни 1995 року. Пропонована аналітична записка узагальнює попередні висновки та переслідує подвійну мету:

- визначити, чи можливо запровадити достатньо працездатний податок на власність за теперішнього економічного стану України;
- визначити адміністративні вимоги до справляння податку на власність.

Стислий Виклад для Законодавця

Податок на власність – це податок, немовби навмисне за своїми ознаками створений саме для органів місцевого самоврядування. На сьогодні в Україні такий податок існує лише у формі кількох законопроектів. Кілька років піде на запровадження системи оцінки власності за ринковою вартістю, а от податок на власність, в основу якого покладено пооб'єктну вартість, можна впровадити в найближчому майбутньому. Пропонується запровадити податок на власність, який буде джерелом надходжень місцевих бюджетів та створити систему збирання податку на місцях. Для справляння податку, базою якого є пооб'єктна вартість, використовуватиметься інформація, яка вже зараз є в бюро технічної інвентаризації.

Коли у розпорядженні податкової служби будуть відповідні дані а також будуть підготовані оцінники у достатній кількості, навчені робити оцінку на основі ринкової вартості, тоді можна буде перейти від пооб'єктної оцінки вартості до оцінки на основі ринкової вартості. Доцільно розпочати з запровадження податку, в основу якого покладено пооб'єктну вартість, з тим щоб місцеві бюджети мали незалежне джерело надходжень, а люди призвичаїлись до думки, що треба платити податок на власність. За часом, податок на власність може стати головним джерелом надходжень органів місцевого самоврядування в Україні.

Авторами цієї статті є Інід Слек, Джон ЛаФавер та Ігор Шпак. Авторський колектив висловлює вдячність голові Української Асоціації “Центральне бюро технічної інвентаризації” п. Кошеру А.Ю. та провідному спеціалісту Державного Комітету будівництва, архітектури та житлової політики України п. Макаренко Л.О. за допомогу у підготовці матеріалу. Висновки, викладені в статті, віддзеркалюють точку зору авторів і не обов'язково Агентства США з міжнародної допомоги та вищезгаданих осіб



1. Законодавство України про оподаткування власності: історичний екскурс

Першу спробу ухвалити Закон про податок на нерухомість було здійснено в Україні в червні 1995 р. Цей законопроект спромігся подолати лише бар'єр першого читання. Прийнята з цього приводу Постанова Верховної Ради №224 від 7 червня 1995 року висвітлила дві визначальні перешкоди, що відклали і продовжують по сьогодні відкладати на невизначений термін дебют податку на нерухомість на авансцені вітчизняної податкової системи: відсутність прийняттого методу оцінки нерухомості з метою її оподаткування та дискусійний характер пільг, що їх передбачалося надавати при справлянні податку на нерухомість. До цих двох проблем додається і третя: розділяти чи ні в інституційному плані функції оцінки нерухомості та адміністрування податку?

Другий законопроект про оподаткування власності було запропоновано Кабінетом Міністрів України взимку 1996-97 рр. у складі пакету законопроектів, відомого під назвою "Економічне зростання". Як і його попередник, законопроект подолав перше читання – і не просунувся далі попри інтенсивні зусилля міжфракційної узгоджувальної парламентської групи. Цей законопроект передбачав застосування методу заміщення для оцінки об'єктів власності, а пільги пропонувалось надавати не в залежності від того, хто є власником нерухомості (як це було у законопроекті 1995 року), а від кількості квадратних метрів (певна кількість квадратних метрів на одну особу звільнялась від оподаткування).

Третій законопроект про оподаткування нерухомого майна розроблено і внесено на розгляд парламенту народним депутатом України, заступником голови Комітету Верховної Ради з питань бюджету Євгеном Жовтяком та народним депутатом України, постійним Представником Президента України у Верховній Раді України Романом Безсмертним. Він передбачає істотне зменшення кількості пільг, започатковує застосування концепції оцінки ринкової вартості в великих містах, і окрім того, передбачає оподаткування не лише власників, а й, опосередковано - наймачів житлових приміщень. Нижче ми викладемо порівняльні характеристики концептуальних положень трьох вищезгаданих законопроектів:



Таблиця 1. Порівняльна характеристика основних положень трьох законопроектів про оподаткування нерухомості

	Законопроект 1995 року	Законопроект 1996 року	Законопроект 1998 року
База оподаткування.	Будівлі, приміщення, споруди, які є власністю громадян.	Будівлі і споруди.	База оподаткування – жилі будинки. Платники податку – як власники, так і мешканці житла, власником якого є держава, територіальна громада, або юридична особа. Податкові зобов'язання мешканців мають включатися до рахунку за комунальні послуги.
Методологія оцінки	Відновна вартість, зменшена на розмір фізичного зносу (т.зв. залишкова вартість).	Для будівель – метод аналогій. Для споруд – сукупна балансова вартість споруди. При цьому сума амортизаційних відрахувань не може перевищувати 50 відсотків первісної балансової вартості споруди.	Пропонується, що в містах, де мешкає понад 50 тисяч жителів, базою оподаткування має бути поточна ринкова вартість, а в територіальних громадах з населенням менше 50 тисяч, застосовуватиметься метод заміщення. Застосовуватимуться зональні коефіцієнти, за допомогою яких вартість заміщення коригуватиметься, з метою врахування місцезростаювання будівлі.
Ставки оподаткування	Податок пропонується обчислювати за ставкою 0.05% від залишкової вартості майна.	І для будівель, і для споруд – в розмірах не нижче одного відсотка та не вище трьох відсотків до бази оподаткування. Остаточну ставку визначає орган місцевого самоврядування.	Пропонується, що ставки мають визначати місцеві органи самоврядування, але ці ставки мають перебувати в межах від 0.1 до 0.3 відсотка оціночної вартості, або 0.6 відсотка для помешкань, площа яких перевищує 100 квадратних метрів.
Адміністрування податку на нерухомість	Вартість нерухомого майна визначається державними підприємствами технічної інвентаризації. Податок нараховується державними податковими інспекціями за місцезнаходженням нерухомого майна.	Зобов'язання щодо податку на нерухомість визначаються органами державної податкової адміністрації на підставі визначення бази оподаткування нерухомості та ставок, встановлених на черговий бюджетний рік. База оподаткування також визначається органом державної податкової адміністрації.	Пропонується, що оцінка має здійснюватися існуючими бюро технічної інвентаризації. Податок збиратиметься державною податковою службою, яка має обчислювати податкові зобов'язання та розсилати податкові повідомлення.
Пільги	Звільняються від сплати податку інваліди війни, особи, які мають особливі трудові заслуги перед Батьківщиною, потерпілі від Чорнобильської катастрофи, інваліди дитинства.	База оподаткування будівлі зменшується на суму, розраховану виходячи із 21 кв. метра загальної площі такої будівлі на кожного члена сім'ї плюс 10 кв. метрів на сім'ю.	Пільг для фізичних осіб не передбачено. Звільняються від оподаткування будівлі, розташовані у зоні відчуження та безумовного відселення, визначених Законом України "Про правовий режим території, що зазнала радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи.
Оскарження	Не передбачено	Передбачено	Передбачено



2. Оподаткування власності в Україні протягом 1995-98 років: період становлення

Податок на власність є важливим джерелом надходжень місцевих бюджетів у багатьох країнах. Якщо органи місцевого самоврядування отримують можливість запроваджувати свої власні податки і на власний розсуд встановлювати ставку оподаткування (із певними обмеженнями, про що пізніше), місцеві бюджети стають менш залежними від центрального уряду. Це забезпечує місцевій владі певну фінансову автономність (ця вимога тріпотить в Україні на прапорі субнаціональних бюджетів¹) і водночас посилює її відповідальність перед виборцями. Прийнято вважати, що податки на власність, поряд із місцевими зборами та платежами за послуги місцевої влади, є найдоречнішим джерелом власних надходжень місцевих бюджетів. Майновий податок вважається найоптимальнішим місцевим податком з ряду причин:²

- ◆ Власність нерухома, то ж її порівняно легко оподатковувати.
- ◆ Податок може бути відносно простим у адмініструванні, оскільки власність нерухома, а, отже, її можна бачити, реєструвати і оцінювати, а також звертати на неї стягнення в разі несплати податку.
- ◆ Податки на власність не вступають у пряму конкуренцію з податками, що їх справляє центральний уряд.
- ◆ Сума податку опосередковується через вигоди, що їх платники одержують від місцевої влади тією мірою, якою місцеві послуги капіталізуються у вартості власності.
- ◆ Податок залежить від здатності його сплачувати тією мірою, якою нерухомість є мірилом здатності платити.
- ◆ Це відносно стабільний податок, оскільки надходження від нього не коливаються в часи економічного спаду чи росту.

В Україні податок на власність міг би стати важливим джерелом власних надходжень до бюджетів місцевого самоврядування. Будемо реалістами: потрібен певний час, перш ніж вдасться створити повноцінну систему, оперту на ринкову вартість. Можливо, варто розпочати з запровадження простішої форми податку на власність, а вже потім, з часом, перейти до системи, що ґрунтується на ринковій оцінці. Це дозволить платникам податку призвичаїтись до думки про оподаткування власності та усвідомити взаємозв'язок між обсягом

¹ Наприклад, 31 липня 1998 року відкрите засідання секції малих та середніх міст України Асоціації міст України звернулося до Верховної Ради із закликом якнайшвидше ухвалити Закон про податок на нерухомість – “з його пілотною апробацією у кількох містах України”.

² Ці пункти сформульовано, виходячи з міркувань, наведених у праці Kelly, Roy. “Implementing property-tax reform in transitional countries: the experience of Albania and Poland.” *Environment and Planning C: Government and Policy*. Volume 12. 1994.



податку та рівнем місцевих послуг; місцевим органам самоврядування – одержати певні надходження від податку на власність; державній податковій адміністрації – набути навичок справляння цього нового для держави та її громадян податку.

Вибудовуючи систему податку на власність, важливо пам'ятати, що вона має відповідати таким критеріям:

- ◆ *Простота адміністрування.* Податок на власність має бути простим у адмініструванні в плані оцінки власності, процедури розгляду скарг на неправильність оцінки, виписки податкових повідомлень, збирання податку та контролю за справлянням податку. Що простіше побудований податок, то простіше його адмініструвати.
- ◆ *Відповідальність.* Платники податку мають знати, як оцінюється їхня власність і як обраховуються їхні податки. Якщо їм здається, що оцінку проведено несправедливо або що ставка зависока, вони мають знати, хто за це відповідає.
- ◆ *Нейтральність.* Податок не може спотворювати економічні рішення про інвестування у власність або поліпшення майна (будівництво підсобних приміщень тощо), яке перебуває у власності тієї чи іншої особи.
- ◆ *Справедливість.* Необхідно, щоб податок був справедливим, а також, щоб він сприймався платниками як справедливий. Для того, щоб бути справедливим, податок має бути поставлений у залежність від якості послуг, що їх надає місцева влада. Крім того, вимога справедливості передбачає, що податок може бути поставлений у залежність від здатності його сплачувати.
- ◆ *Стабільність.* Податок має бути стабільним джерелом надходжень муніципалітетів. Надходження не повинні різко коливатися з року на рік.

III. Вибір бази оподаткування

В інших країнах з метою оподаткування застосовуються переважно такі дві методології визначення суми податку:³ оцінка, в основу якої покладено метраж, та оцінка, що базується на вартості.

Визначення суми податку, в основу якої покладено метраж

При застосуванні методу визначення суми податку, що виходить з метражу, плата береться за квадратний метр площі, за квадратний метр будівлі, або застосовується певне поєднання обох цих показників (зокрема, народний депутат України О.Д. Шеховцов при обговоренні законопроектів про оподаткування нерухомості пропонував взяти за базу оподаткування кубатуру приміщення). Коли для визначення суми податку застосовуються обидва

³ Огляд систем оподаткування власності, що застосовуються в світі, можна знайти в праці: Youngman, Joan and Jane Malme. *An International Survey of Taxes on Land and Buildings*. The Netherlands: Kluwer Law and Taxation Publishers. 1994



показники, оцінка власності є сумою ставки за квадратний метр землі, помноженої на розмір ділянки, та ставки за метр приміщення, помноженої на метраж будівлі. Важливо визначити ставки – вони можуть бути однаковими для ділянки та будівлі, або можуть відрізнятися. Наприклад, якщо застосовується політика, спрямована на те, щоб заохочувати містобудування, до будівель можуть застосовуватись нижчі ставки.

Результатом прямої оцінки об'єкта оподаткування через метраж, є податкове зобов'язання, безпосередньо пов'язане з розміром ділянки чи будівель. Будь-які варіації, які відображали б місцезрештування, ринкові умови, чи якість конструкцій, не включаються в базу для оцінки. Однак на практиці оцінка, що базується на метражі, певною мірою коригується з тим, щоб урахувати різні характеристики власності. Найчастіше застосовується коригування на місцезрештування та призначення будівлі (наприклад, для проживання, комерційних чи виробничих цілей).

Коли ставка за квадратний метр коригується з урахуванням цих та інших характеристик, система, що базується на чисто кількісних показниках (метраж) перетворюється на систему вартісної оцінки. За системи пооб'єктної оцінки, ринкова вартість має, принаймні, непрямий вплив на базу оподаткування через застосування коригуючих факторів. Наприклад, оцінка за квадратний метр може бути скоригована таким чином, щоб урахувати місцезрештування будівлі в межах певної зони в місті. Конкретне місцезрештування власності в межах зони не береться до уваги, проте майно, рештоване в різних зонах, матиме різну вартість. Прикметно, що в Україні вже зроблено перші кроки до подібної диверсифікації, зокрема, при встановленні розміру орендної плати за оренду комунального майна (див. Додаток 1).

Головним фактором, що визначає оцінку вартості об'єкта, є його метраж. Коригуючі коефіцієнти визначаються, виходячи з середньої вартості груп майна в межах кожної зони, й не віддзеркалюють характеристики кожного окремого об'єкта власності. Однак, коли групи визначаються достатньо вузько, вартість об'єкта оподаткування, визначена через метраж, наближається до ринкової вартості. Наприклад, зона може бути будь-якою, від усього міста до конкретних мікрорайонів чи навіть кількох рештованих поруч будівель на одному боці вулиці.

Оцінка, в основу якої покладено вартість

Оцінка, що базується на вартості, як правило, виходить із ринкової вартості, що визначається як ціна, щодо якої можуть дійти згоди покупець, який бажає придбати цю власність, та продавець, який бажає її придбати, при операції між незалежними учасниками. При оцінці ринкової вартості визначається вартість, яку ринок прив'язує до конкретного об'єкта власності. Оцінка може бути зроблена, виходячи з перспектив найефективнішого використання цього майна чи з його використання в даний момент. У деяких країнах вартість орендної плати визначає вартість об'єкта на даний час. Коли



власність використовується найоптимальніше й планується її якнайкраще застосування і в майбутньому, тоді виникає передбачуваний взаємозв'язок між рентним доходом та ринковою вартістю. До ринкової вартості наближається потік чистих рентних платежів, дисконтованих до поточної вартості. Якщо сьогочасне застосування відрізняється від найкращого застосування (наприклад, у нижчий бік), дисконтований рентний дохід буде нижчим від ринкової вартості.

Оцінники застосовують три методи оцінки ринкової вартості:

- ◆ *Порівняльні продажі.* За цього підходу аналізують продажі об'єктів, що мають характеристики, схожі на ті, які має оцінювана власність. Цей метод застосовується там, де є активний ринок і де продаються й купуються аналогічні об'єкти власності.
- ◆ *Вартість заміщення (відновна вартість).* Цей підхід дозволяє оцінити власність, оцінюючи вартість землі так, ніби на ній не було ніяких будівель, та додаючи до неї вартість заміщення будівель та інших підсобних об'єктів. Цей метод застосовується тоді, коли об'єкт власності досить новий, коли нема продажів аналогічного майна, або ж коли побудовані підсобні об'єкти доволі нетипові.
- ◆ *Метод капіталізації.* За підходу, в основу якого покладено дохід, оцінник оцінює потенційний валовий рентний дохід, який може принести ця власність, та зменшує його на розмір експлуатаційних видатків. Одержаний в результаті цього річний чистий експлуатаційний дохід конвертується у вартість реального основного капіталу із застосуванням норми капіталізації. Цей підхід застосовується переважно до об'єктів власності, які приносять дохід.

Подекуди застосовуються всі ці три методи.

IV. Ситуація в Україні станом на осінь 1998 року

В Україні зараз існує податок на землю (плата за землю). Земля оцінюється з метою оподаткування, а також для цілей приватизації. Законопроект про оподаткування нерухомості, поданий народними депутатами, передбачає оподаткування жилих будівель, однак залишає поза ареалом оподаткування підсобні об'єкти.

Оцінка власності в Україні зараз проводиться багатьма установами, як приватними, так і державними. Зокрема, таку оцінку проводять бюро технічної інвентаризації (БТІ), міські та районні відділи земельних ресурсів, установи, сертифіковані Держкомітетом із земельних ресурсів, та приватні ріелтерські агентства. Вже починає даватися ознаки конкуренція за надання послуг оцінників.



Вищезгаданим законопроектом про оподаткування нерухомості в Україні передбачається, що за реєстрацію, облік та оцінку об'єктів нерухомого майна відповідатимуть бюро технічної інвентаризації (на сьогодні це питання вже регулюється Інструкцією про порядок державної реєстрації права власності на об'єкти нерухомого майна, що знаходяться у власності юридичних та фізичних осіб. Інструкція затверджена Наказом Державного комітету з будівництва, архітектури та житлової політики України №121 від від 8.06.1998).

Бюро технічної інвентаризації

В Україні існує близько 200 бюро технічної інвентаризації. БТІ перебувають на саморозрахунку: вони не одержують коштів з бюджету⁴, а беруть плату за послуги, які надають своїм клієнтам. БТІ мають подвійне підпорядкування: в адміністративному плані – органам місцевої виконавчої влади, на території яких вони знаходяться; в методологічному – Державному Комітету будівництва, архітектури та житлової політики України. Останній також координує роботу БТІ в загальнодержавному масштабі. БТІ ведуть облік об'єктів власності, здійснюють реєстрацію та оцінку власності. БТІ можуть підтвердити право власності на будинок.⁵

На сьогодні в Україні ніхто не веде повний облік власності в загальнодержавному масштабі. Готується законопроект про Національний реєстр, який може забезпечити уніфіковану реєстрацію об'єктів власності по всій країні. БТІ займаються створенням цієї уніфікованої системи реєстрації прав власності в загальнодержавному масштабі. На сьогодні комп'ютеризовано сім БТІ⁶, а решту буде комп'ютеризовано в найближчому майбутньому.

БТІ займаються оцінкою будівель з кількох причин:

- ◆ Історично, страхування об'єктів власності було обов'язковим і вимагало оцінки будинків. Це означає, що всі такі об'єкти в минулому оцінювались БТІ. Однак тепер це вже не так.
- ◆ Коли відбувається перехід права власності (шляхом продажу, успадкування чи даріння), вимагається довідка з БТІ. Оцінка об'єктів власності необхідна також для встановлення мінімальної вартості для справляння державного мита, що сплачується при переході права власності.
- ◆ Коли споруджують новий будинок, вимагається свідоцтво про власність, яке видає БТІ. Коли будують підсобні приміщення, для їхньої легалізації також потрібне свідоцтво.

⁴ Навпаки, вони наповнюють бюджет. За словами голови Української Асоціації БТІ А.Ю. Кошера, 1997 року обсяг податкових платежів БТІ до бюджету становив близько 70 мільйонів гривень.

⁵ Існує певна дискусія щодо того, чи можуть БТІ гарантувати, що зареєстроване право власності є законним. Див. статтю Hackett, Peter. 1998. "A Question of Property: Can Ukraine Guarantee Title?" *Eastern Economist*. June 8, 1998.

⁶ За інформацією голови відділу оцінки біржі нерухомості "Янус" Ольги Рижкової



На сьогодні реєстрації та оцінка здійснюється лише за заявою власника та його коштом. Інакше кажучи, об'єкти майна не оцінюються систематично. Це означає не лише наявність багатьох об'єктів, оцінка яких застаріла (йдеться про оцінку за методом заміщення), але й фактичну невідлагодженість процесу, за допомогою якого можна щорічно коригувати вартість усього майна. За оцінками начальника Київського БТІ В.П. Поліщука, для того, щоб оновити оціночний список по Києву, потрібно два роки; при цьому доведеться проінспектувати приблизно 50 відсотків об'єктів нерухомого майна. Беручи до уваги високий рівень технічного оснащення столичного БТІ, можна зробити висновок, що їх колегам у регіонах, які здебільшого не можуть поки що похвалитися комп'ютеризацією своєї діяльності, часу для повної переоцінки майна знадобиться ще більше.

БТІ оцінюють вартість лише будинків, землю вони не оцінюють. Історично, вони вели облік даних про землю (про розмір ділянок, а не їхню вартість), але приблизно п'ять років тому функцію обліку землі було передано комітетам із земельних ресурсів. Однак більшість БТІ й досі ведуть облік реєстрації землі.

Методологія оцінки

Для оцінки будівель застосовується метод відновної вартості (вартості заміщення). Основи цього методу викладено в посібнику, виданому ще за радянських часів – у 1982 р. Оцінник має піти на місце, обміряти розмір об'єкта власності та визначити його характеристики (зокрема, фундамент, стіни, внутрішні перекриття, підлоги, дах, вікна, опалення). Створюються поповерхові плани, що включають підсобні та додаткові приміщення, а потім за допомогою посібника визначається відновна вартість об'єкта.

Посібник містить формули для оцінки 240 різних типів об'єктів власності й передбачає застосування коефіцієнтів, поправочних індексів, та коефіцієнтів амортизації. Крім того, застосовується індексація для врахування інфляції. Місцерозташування об'єкта при обрахунку не береться до уваги⁷. Очевидно, що метод зміщення не відображає ринкову вартість. Наприклад, у Києві відновна вартість набагато нижча за ринкову, а в пристолочному Ірпені відновна вартість набагато вища за ринкову.

Бюро технічної інвентаризації не збирають дані, необхідні для оцінки об'єктів власності за ринковою вартістю (тобто вони не збирають дані про продажі). Натомість, працівники БТІ інспектують об'єкти власності та обчислюють відновну вартість. У Києві написано комп'ютерну програму, яка повторює посібник, а от програмного забезпечення для здійснення оцінки ринкової вартості поки що не створено.

⁷ Слід однак, зазначити, що деякі БТІ (як-от у місті Біла Церква) застосовують зональні коефіцієнти у випадку оцінки майна з метою його розподілу між подружжям, що розлучається.



Інші установи та агентства

Державний комітет із земельних ресурсів відповідає за оцінку землі для цілей справляння плати за землю та приватизації. Земля оцінюється за складною формулою, в основу якої покладено площу землі та введено поправки на функціональне використання об'єкта власності та його місцерозташування⁸. Населені пункти поділено на зони з різними коефіцієнтами, що віддзеркалюють відмінності в ринковій вартості різних місцевостей (чи зон). Державний комітет має сертифіковані агентства, які виконують функцію оцінки, включаючи й встановлення зон.

Приватні ріелтерські компанії беруть участь у оцінюванні з кількох причин. У випадку розлучення вони оцінюють спільну власність з метою його розподілу. Вони оцінюють власність для підприємницьких структур для цілей застави з метою одержання банківської позики. Асоціація ріелтерських агентств, що складається з 38 агентств, має базу даних з цін продажу, що включає всі великі міста України. Відстежуються тенденції, що існують на ринку нерухомості, аналізуються фактори, що впливають на ціни продажу. Крім того, існує навчальна програма для оцінників, яка здійснюється приватною установою за ліцензією Міністерства освіти.

V. Податок на власність для України

Таким чином, створення справжньої системи оцінки ринкової вартості, очевидно, потребуватиме в Україні близько десяти років, і робити це треба поступово. З цієї причини, рекомендується застосування системи оцінки вартості одиниці площі, яку можна запровадити вже найближчим часом. Після того, як буде закінчено запровадження уніфікованої загальнодержавної реєстрації, можна буде ввести систему пооб'єктної оцінки.

Пооб'єктна оцінка може базуватися на кількості квадратних метрів житлової одиниці.⁹ Сума податкового зобов'язання може бути безпосередньо пов'язана з розміром будівлі. Ставки треба буде визначати, виходячи з суми надходжень, яку треба зібрати, але обов'язково із урахуванням платоспроможності платників податку.¹⁰ Можна ввести поправку ("зважити" площу), яка віддзеркалюватиме якість об'єкта власності та його місцерозташування. Щодо якості, потрібно ввести коефіцієнт, який дозволив би врахувати, як давно було побудовано об'єкт та чи був він відремонтований.¹¹ Щодо місцерозташування, кожна місцевість могла б бути розділена на зони (як нині робиться при проведенні грошової оцінки землі з метою її оподаткування чи встановленні розміру орендної плати), щоб можна було врахувати диференціал ринкової вартості.

⁸ У відповідності до наказу Держкомзему України №76/230/325/150 про "Порядок грошової оцінки земель сільськогосподарського призначення та населених пунктів".

⁹ У майбутньому її можна буде застосовувати до землі та об'єктів нежитлової власності.

¹⁰ Місцеві органи могли б визначати ставки, але ці ставки треба буде законодавчо обмежити.

¹¹ Якість часто вимірюється віком будівлі. Для України доцільно буде врахувати також, чи був об'єкт відремонтований.



Чисельний приклад

Простий приклад допоможе проілюструвати, як на практиці може працювати податок на власність, що базується на вартості одиниці площі майна. В таблиці 2 показано, як можна обчислити податок на власність для чотирьох різних об'єктів власності.

Таблиця 2. Обчислення гіпотетичного податку на власність

Об'єкт власності	Площа, кв. м	Поправка на місцерозташування	Поправка на якість	"Зважена" площа, кв. м	Сума за кв. м, грн	Сума податку, грн
A	50	1.0	1.0	50	2	100
B	50	2.0	2.0	200	2	400
C	100	0.5	0.5	25	2	50
D	100	2.0	1.0	200	2	400
Всього	300			475		950

Об'єкти А та В мають площу по 50 квадратних метрів кожен; об'єкти С та D мають площу по 100 квадратних метрів кожен. Поправочні коефіцієнти на місцерозташування та якість можна було б побудувати так, щоб у випадку об'єкта середньої якості коефіцієнт був би рівний 1.0. В таблиці 2, коефіцієнти перебувають у діапазоні від 0.5 до 2.0. Ці цифри для даного приклада було обрано довільно. В реальності, щоб обчислити цей коефіцієнт, треба було б визначити, як варіюються ціни продажу в залежності від місцерозташування та якості об'єкта.

Обидва коефіцієнти взаємно перемножуються, щоб одержати загальний індекс, і цей індекс множать на кількість квадратних метрів, щоб обчислити кількість зважених квадратних метрів. Наприклад, об'єкт В має площу 50 квадратних метрів, а його зважена площа складає 200 квадратних метрів.

Якщо місто хоче зібрати 950 грн з чотирьох об'єктів власності,¹² воно має розділити цю суму на зважену площу (950/475). У цьому випадку ставка має бути 2 грн за квадратний метр. Податок на власність, що має бути сплачений за кожен із цих об'єктів, наведено в останній колонці таблиці 2. Як можна бачити, за два об'єкти власності однакового розміру (наприклад, по 100 квадратних метрів) треба буде сплатити різні суми податку, в залежності від їхнього місцерозташування та якості.

Підстави для застосування оціночної вартості об'єкта

Є декілька причин, які дають підстави на сьогодні рекомендувати систему податку на власність, яка визначається оціночною вартістю об'єкта:

1. Зважаючи на наявні ресурси та методики оцінки, які застосовуються в Україні, на запровадження системи, яка базуватиметься на визначенні ринкової ціни, може піти приблизно десять років. Щоб не відкладати запровадження податку на власність в Україні на такий довгий

¹² В реальності місто могло б розділити загальну суму надходжень від податку на власність, яку воно хоче зібрати, на "зважену" площу всіх житлових об'єктів власності в цьому місті.



час, краще впровадити систему, в основу якої буде покладено оцінку одиниці площі майна, і зробити це вже невдовзі. Пооб'єктну оцінку вартості майна можна побудувати на існуючій інформації (яка є в БТІ) та методах, що застосовуються для нарахування інших податків (як-от застосування зональних коефіцієнтів для обчислення податку на землю).

2. Оцінка власності має бути єдиною по всій країні, інакше податок не буде справедливим і не сприйматиметься як справедливий. Це означає, що два схожі об'єкти власності мають оцінюватись однією й тією самою сумою. Крім того, якщо схожі об'єкти власності оцінюються по-різному, будуть створюватись стимули до переїзду в інші місцевості, змін обсягу інвестицій у власність тощо. З цих причин, диференціація між малими та великими містами (як пропонується в законопроекті) може бути недоречною, оскільки вона призведе до відсутності уніфікованої системи оцінки. Система, що базується на пооб'єктній оцінці одиниці площі, може застосовуватись по всій країні.

3. В майбутньому податок на будинки може й має поєднуватись із податком на землю. Можна застосовувати різні ставки оподаткування до квадратного метра землі та до квадратного метра будівлі. Наприклад, якщо інвестування у підсобні приміщення особливо заохочується, то до частини метражу, яка припадає на підсобні приміщення, можна застосовувати меншу ставку. Згідно з пропонованим законопроектом про податок на власність, пропонується оцінка ринкової вартості для великих міст та вартості заміщення з зональними коефіцієнтами, які враховуватимуть місцезорозташування, для невеликих міст. Такого типу податок на нерухомість потенційно дублює оподаткування землі податком на землю.

4. Одна з проблем оцінки ринкової вартості в Україні пов'язана з тіньовою економікою. Доки існуватиме різниця між ціною продажу, зазначеною в контракті, та фактичною ціною, за якою відбулась купівля-продаж, оцінка ринкової вартості не відповідатиме справжній ціні продажу. При системі ж оцінки за метражем, немає необхідності збирати дані про конкретні біржові ціни.

5. Очікується, що адміністрування системи оцінки за метражем обходитиметься дешевше, оскільки не буде нагальної необхідності в навчанні значної кількості оцінників. Це означало б, що без потреби в покритті адміністративних видатків ставка податку на початку могла б бути досить помірною. Застосування низьких ставок дозволило б запровадити податок на власність як джерело надходжень місцевих бюджетів, хоча на початку надходження були б незначними. З часом органи місцевого самоврядування вирішать, чи варто збільшувати ставки у межах, визначених парламентом.

6. У деяких країнах, де застосовувалась пооб'єктна оцінка, потім відбувся перехід до системи ринкової вартості. Звужуючи зони з часом, можна досягти того, що пооб'єктна оцінка наблизиться до оцінки за



ринковою вартістю. Це означає, що пооб'єктна оцінка може порівняно зручно еволюціонувати в оцінку за ринковою вартістю.

Податкові пільги

Вибудовуючи податок на власність в Україні, варто передбачити деякі пільги для сімей з низькими статками. Для цього, як правило, застосовують три методи: податковий кредит з податку на власність, відстрочка сплати податку на власність та субсидії. В Україні, мабуть, найкраще було б застосувати певну форму субсидій чи звільнення від сплати податків, яке має бути надано бідним сім'ям.

Податковий кредит з податку на власність дозволяє знизити податку на власність у випадку низьких доходів: що вищий податок на власність і нижчий дохід, то більша знижка. Податковий кредит передбачає необхідність відшкодування, то ж якщо платежі податку на власність перевищують певний поріг доходів, то різницю відшкодовують. В Україні застосування податкових кредитів навряд чи було б доречним, бо для цього потрібно, по-перше, щоб платники податків з низькими доходами подавали податкові декларації; по-друге, щоб сім'ї сплачували податок на власність, а потім чекали на відшкодування.

Відстрочка сплати податку часто використовується власниками нерухомості, які мають низькі доходи. Органи виконавчої влади (центральний уряд чи місцеві органи) платять податок на власність і беруть власність у заставу. Також малоймовірно, щоб такий підхід був популярним в Україні.

Обмеженням на шляху застосування в Україні звільнення (повного чи часткового) сімей з низькими доходами від сплати податку на нерухомість є адміністративна складність підтвердження свого права на таке звільнення, свідченням чого є сьогодення ситуація із субсидіями на оплату комунальних послуг (значна кількість довідок, необхідність їх періодично поновлювати тощо). Такий підхід значно збільшить адміністративні видатки, однак він заслуговує на більш детальний розгляд.

VI. Адміністрування податку

- ◆ Першим кроком є оновлення та уніфікація інформації, яку мають БТІ про об'єкти власності на території, що належить до їхньої юрисдикції. Зокрема, треба зібрати інформацію по кожному об'єкту власності, яка включатиме: номер у оціночному списку об'єктів власності, адресу, прізвище власника (власників) майна, площу об'єкта в квадратних метрах, вік об'єкта та дані про те, чи було в ньому проведено ремонт. Для більшості об'єктів така інформація є, але в багатьох випадках її треба оновити. Оскільки переоцінка зараз проводиться лише з ініціативи власника для конкретних цілей, інформація відносно багатьох об'єктів власності потребує оновлення. Безперечно, постає питання, хто візьме на себе витрати по проведенню цієї



трудомісткої роботи? На сьогодні, БТІ покривають свої поточні видатки за рахунок платежів, які вони одержують від клієнтів. Пропоновані нові обов'язки з оцінювання, надто одноразові видатки на створення податкових списків тощо, очевидно, треба буде покрити з інших джерел. З огляду на те, що БТІ можуть захотіти посилити свою нинішню діяльність після того, як вони візьмуть на себе ці нові обов'язки, вони матимуть стимул, щоб використати частину свого нинішнього "прибутку" на фінансування необхідних вдосконалень. Цей стимул може сприяти скороченню додаткових видатків.

- ◆ Зібрана інформація має бути представлена у вигляді уніфікованих звітів та узагальнена.¹³ Звіт має надсилатись до Державної податкової адміністрації з метою підготовки податкового повідомлення, його розсилання та власне збирання податку. Доцільно зважити можливість щорічного оновлення інформації.
- ◆ Всі об'єкти мають бути "прив'язані" до конкретних зон. Оскільки для цілей оподаткування податком на землю встановлено зональні коефіцієнти, їх, певно, можна використати й для цілей податку на власність. Ріелтерські компанії мають дані, що стосуються продажів, які також можна використати для визначення зональних коефіцієнтів. Крім того, можна створити коефіцієнти, які віддзеркалюватимуть диференціал ринкової вартості, пов'язаний із місцерозташуванням.¹⁴ Треба також запровадити поправочні коефіцієнти на якість, в основу яких доцільно покласти вік об'єкта та його технічний стан (наявність ремонту).
- ◆ Доцільно запровадити процес розсилки платникам податків інформації про оцінку, в якій вказувати номер об'єкта в оціночному списку, адресу, оціночну вартість. Крім того, треба надавати інформацію про те, як можна апелювати щодо правильності оцінки, включаючи термін, до якого приймаються апеляції.
- ◆ Необхідно створити відповідну групу в Державній податковій адміністрації, щоб забезпечити належне керівництво та управління здійсненням загальнодержавної системи оподаткування власності. Ця група при ДПА виконуватиме чи забезпечуватиме керівництво виконанням багатьох специфічних елементів роботи.
- ◆ Треба запровадити систему збирання податку. Державна податкова адміністрація (ДПА), яка має 630 районних відділень, може взяти на себе збирання податку на власність через ці відділення, аналогічно до того, як вона збирає податок на землю. ДПА могла б готувати податковий список для всіх регіонів на основі податкового списку на відповідний рік. У податковому списку містилася б інформація по кожному окремо оціненому об'єкту власності: його номер у оціночному списку, адреса, прізвище

¹³ Бюро статистики раніше вимагали подання звітів такого роду, але зараз це вже не вимагається.

¹⁴ Капіталізація податків на власність у вартість власності з часом призведе до зменшення диференціалів між місцевостями. Наприклад, вищі податки на власність у привабливих місцевостях приведуть до зменшення вартості об'єктів власності в відносно менш привабливих місцевостях. Це означає, що поправочні коефіцієнти на місцерозташування треба буде щорічно переглядати, щоб урахувати зміни в диференціалах місцерозташувань.



власника, оціночна вартість об'єкта та загальна сума податків до сплати. Податкові повідомлення треба буде розсилати всім платникам податків, включаючи в них ту саму інформацію, а також інформацію про те, коли слід сплатити податки, місце або місця, де їх можна сплатити, а також про пеню, яка нараховуватиметься в разі прострочення сплати податку. Необхідна тісна співпраця ДПА з місцевими БТІ по акумулюванню даних, продукуванню податкових повідомлень, забезпеченню певного контролю якості та збирання податків. Будуть істотні попередні видатки, перш ніж система запрацює й генеруватиме надходження.

- ◆ Поки запроваджуватиметься система пооб'єктної оцінки вартості, можна буде збирати дані про ціни продажу. Тоді треба буде придбати або створити програмне забезпечення, яке дозволить проводити регресійний аналіз. Одночасно треба буде навчати оцінників оцінці за ринковою вартістю. Це буде довгостроковий проект. Дані про продажі можна починати збирати вже зараз, а от на навчання оцінників доведеться витратити декілька років.

VII. Ставки оподаткування

За пропонованим проектом про оподаткування нерухомості, ставки оподаткування досить однозначно визначаються державою, й місцевим органом не надається великої свободи дій у цьому питанні. Ставка податку пропонується в діапазоні між 0.1 та 0.3 відсотка оціночної вартості або 0.6 відсотків для об'єктів власності, більших за 100 квадратних метрів.

Для того, щоб податок на власність був справді місцевим податком, місцеві органи виконавчої влади повинні мати можливість самостійно встановлювати ставки оподаткування. Для підзвітності органів місцевого самоврядування потрібно, щоб місцева влада, ухвалюючи рішення по видатках, відповідала за оподаткування тих, хто користується послугами, які оплачуються коштом цих податків. Механізм місцевого оподаткування робить органи місцевого самоврядування підзвітними тим, хто їх обирає. Якщо ставки оподаткування встановлює центральний уряд, тоді немає зв'язку між видатками та надходженнями. Крім того, в цьому випадку місцеві органи самоврядування мають можливість перекладати на когось іншого вину за рішення щодо видатків та надходжень.

VIII. Оцінка надходжень від податку на власність

Одна справа створити "академічну" оцінку податкових надходжень від власності на основі законопроекту, зовсім інша справа – реалізувати концептуальні та теоретичні питання та завдання, які необхідно розв'язати, перш ніж буде реалізовано будь-які надходження. З наведених у цій статті міркувань чітко випливає, що мине щонайменше два роки, перш ніж навіть зародкова загальнодержавна система оподаткування власності зможе дати бюджетні надходження. Якщо процес адміністративного розвитку відбуватиметься достатньо швидко, стабільне джерело надходжень, очевидно, буде діяти через два роки.



Скільки потенційно можна одержати з нього надходжень? Можна очікувати, що повністю розвинена ринкова система оподаткування лише жилої власності матиме потенційну базу оподаткування, рівну ВВП¹⁵. Це означало б, що для України база оподаткування податком на власність складатиме приблизно 90 млрд. грн. Якщо застосовуватиметься запропонована ставка 0.1-0.3 відсотка, ця база оподаткування дасть надходження в розмірі 90-270 млн грн (нагадуємо: за умови визначення бази оподаткування за ринковою методикою). Щоб можна було оцінити ці надходження, зазначимо, що ця сума певною мірою співставна з надходженнями від місцевих податків і зборів – 1997 року їх надійшло до місцевих бюджетів 357 млн грн, а на 1998-й – заплановано 385.7 млн грн. Однак від цих цифр треба відняти додаткові поточні видатки, тому цифри надходжень будуть ще меншими. Ці цифри ілюструють, що запропоновані в законопроекті ставки оподаткування надто малі, щоб дати значні чисті надходження. Якщо податки на власність мають становити істотний внесок до бюджету, ставки оподаткування треба збільшити порівняно з тим, що пропонується.

Якщо буде запроваджено тимчасовий податок (з метражу), він має, принаймні на початку, спиратись на базу оподаткування за “балансовою вартістю”, яка зараз встановлена БТІ. Відповідна цифра, безперечно, є у розпорядженні ДПА, що дозволить визначити валові надходження при застосуванні альтернативних ставок оподаткування¹⁶. Якщо система має далі розвиватись і перетворитись на систему, що базується на справжній ринковій вартості, необхідно здійснити відповідне щорічне фінансування, щоб побудувати необхідну адміністративну інфраструктуру.

IX. Кампанія інформування громадськості

Мабуть, не варто навіть згадувати, що потрібно буде широке інформування громадськості, що сприятиме запровадженню нової системи. Старе прислів'я говорить “найкращий податок – старий податок”. Це означає, що, хоч би якими були теоретичні переваги, люди навряд чи оцінять новий, незнайомий податок. Українці не звикли до оподаткування їхнього житла й можуть прореагувати негативно.

Аби покращити громадське сприйняття податку на житлову власність, доцільно “прив’язати” надходження від нього до популярних суспільних цілей, насамперед, до фінансування освіти. Недаремно в багатьох країнах світу податок на нерухоме майно відомий під назвою “шкільний податок”.

¹⁵ Див. Джон Лафавер, *Запровадження майнового податку в Україні: адміністративні та доходні аспекти*, 1998

¹⁶ На 1998 рік ДПА прогнозувало надходження від податку на нерухомість фізичних осіб у обсязі 5 мільйонів гривень. Див. Розрахунок надходжень на нерухоме майно (нерухомість) на 1998 рік до законопроекту “Про податок на нерухоме майно (нерухомість)”, поданого Кабінетом Міністрів України на друге читання у Верховну Раду України 19 вересня 1997 року.



Додаток 1

Орендні ставки за використання нежитлових приміщень, що є комунальною власністю міста Рівне (у відсотках до вартості нерухомого майна, визначеного експертним шляхом)					
№ з/п	Заклади та підприємства за напрямами профільної діяльності орендаря	Орендні ставки			
		Центр	1 зона	2 зона	3 зона
1	Заклади шоу-бізнесу, нічні клуби, казино, брокерські, маклерські та рекламні контори, комерційні банки	5	4,5	4,5	4,0
2	Заклади торгівлі, підприємства громадського харчування (в т.ч. кафе, ресторани)	3, 5	3,0	2,5	2,5
3	Заклади побутового обслуговування (крім підприємств автосервісу), юридичні консультації, нотаріальні контори, відділення Ощадбанку, відділення поштового зв'язку, підприємства книжкової торгівлі, шкільно-письмовими товарами, аптеки.	3,5	2,5	2,5	2,0
4	Громадські, політичні, релігійні організації, творчі працівники (художн., скульпт., нар. майстри, інші члени творчих спілок), медичні заклади: При площі до 120 кв. м При площі понад 120 кв. м	2,0 2,5	1,5 2,0	1,0 1,5	1,0 1,0
5	Спеціалізовані магазини дитячого харчування молочної кухні, дитячі дошкільні заклади, заклади освіти, фізкультури та спорту (крім бюджетних)	2,5	2,0	1,5	1,5
6	Заклади та підприємства, які орендують підвали й цокольні приміщення, незалежно від профілю діяльності	1,5	1,2	1,0	1,0
7	Інші заклади й підприємства, які не ввійшли до цього переліку	5,0	4,5	4,0	4,0

Джерело: газета "Сім днів", 25 липня 1998 року.