

Заяць В.М.,

кандидат економічних наук,
магістр державного управління,
старший науковий співробітник
відділу земельних відносин
ННЦ “Інститут аграрної економіки”

НАПРЯМИ РОЗВИТКУ СИСТЕМИ ОПОДАТКУВАННЯ ТА ОЦІНКИ НЕРУХОМОСТІ В УКРАЇНІ

У статті розглянуто проблеми та напрями розвитку в Україні оподаткування об'єктів земельної власності (нерухомості), основою якого має бути система масової оцінки нерухомості для цілей оподаткування. Обґрунтовано висновки щодо необхідності її формування як спеціалізованої установи у складі фінансових органів. Розглянуто головні функції майбутньої організації, що впливають зі змісту робіт щодо забезпечення адекватної бази оподаткування, ефективного бюджетування та адміністрування податкових платежів за нерухомість. Окреслено головні напрями розвитку законодавства в зазначеній сфері.

The author considers problems and directions pertinent to the development of taxing land property (real estate) in Ukraine, whose basis should be the system of mass-scale estimation of real estate for taxation purposes; motivates conclusions as to the necessity of its formation as a specialized institution within the financial organs; examines the chief functions of the future organization which ensue from the content of works aimed at ensuring an adequate framework of taxation, efficient budgeting and administering tax payments for real estate; and outlines guidelines for developing legislation in the above sphere.

Прозоре та доступне оподаткування нерухомості на підставі її ринкової вартості стає для України дедалі актуальнішим внаслідок активізації місцевого самоврядування, положень Конституції та законодавства, що передбачають його права та повноваження. Крім того, активне обговорення зазначеного питання віддзеркалює прагнення суспільства та політиків до справедливого оподаткування багатства та його видимих ознак у формі земельної власності.

Це зумовило інтерес науковців до оцінки й оподаткування землі (нерухомості), їх впливу на міжбюджетні відносини, матеріально-фінансову базу місцевого самоврядування та розвиток територій. Згадувані дослідження втілилися в роботах П.І. Гайдуцького, М.Я. Дем'яненка, В.І. Кравченка, Ю.О. Лупенка, М.К. Орлатого, Г.О. П'ятаченка, І.А. Розумного, П.Т. Саблука, А.М. Соколовської, А.М. Третяка, М.М. Федорова, І.Я. Чугунова та інших вітчизняних дослідників інституційних і фінансових аспектів економічного розвитку.

Метою цієї статті є визначення головних напрямів розвитку системи оподаткування та масової оцінки нерухомості, що забезпечила б відповідність оподаткованої бази ринковим показникам її використання, а також ефективне планування податкових платежів за поліпшені земельні ділянки (нерухомість) та передумови їх належного адміністрування.

Україна має власну історію оподаткування нерухомості у вигляді земельно-го податку, який стягується із землевласників та землекористувачів (права по-

© Заяць В.М., 2007

стійного користування), починаючи з 1992 року. З 1996 року оподаткування земель здійснюється на підставі її грошової нормативної оцінки. Нині таку оцінку проведено по всіх сільськогосподарських землях, які перебували у користуванні сільськогосподарських підприємств до 1988 року (на підставі даних їх економічної оцінки), 69 % загальної площі земель у межах населених пунктів, 1,6 % загальної площі несільськогосподарських земель за межами населених пунктів.

Воднораз динаміка надходжень від плати за землю свідчить про неадекватність оцінки, відповідні недоліки розподілу податкового навантаження та проблеми ідентифікації об'єктів оподаткування¹.

Крім проблем легітимізації переходу прав власності на нерухомість, існує низка специфічних методологічних, методичних та організаційних проблем, що призвели до зазначених результатів.

По-перше, відсутність визначення на законодавчому рівні нерухомості як цілісного об'єкта оцінки та оподаткування² призводить до нехтування ринковими чинниками формування вартості поліпшених земельних ділянок, неадекватних показників оподаткованої бази та порушення принципу справедливості оподаткування.

По-друге, проблема ідентифікації об'єктів оподаткування зумовлена тим, що наявна технічна документація далеко не завжди відображає правові, просторові та інші економічно значущі умови використання об'єктів земельної власності. Це ускладнює створення єдиного реєстру оподатковуваних об'єктів та платників податку. Воднораз декларативний принцип сплати податку (як інструмент протидії проблемам ідентифікації об'єктів оподаткування) не був упроваджений з огляду на низку жорстких положень земельного законодавства³.

По-третє, методики нормативної грошової оцінки землі, що були затверджені Урядом у 1995-му та 1997 роках як тимчасові, ґрунтуються на неринкових показниках. На той час це була єдина доступна інформаційна база оцінки. Проте її подальше застосування є не виправданим з огляду на зміни ринкової привабливості землі та її поліпшення.

По-четверте, законодавчі норми передбачають встановлення ставок орендної плати залежно від результатів нормативної грошової оцінки⁴. Це посилює

¹ Зяць В.М. Роль платежів за землю у формуванні місцевих бюджетів // Фінанси України. — 2006. — №10. — С. 32—39.

² Цивільний кодекс України визначив нерухомість як земельні ділянки та все, що з ними невід'ємно пов'язане. Аналогічне визначення містить Закон України "Про іпотеку". Однак правові наслідки такого визначення не реалізовані законодавством про оцінку та оподаткування.

³ Земельний кодекс України (ст. 125) визначає, що приступати до використання земельної ділянки до встановлення її меж в натурі (на місцевості), одержання документа, що посвідчує право на неї, та державної реєстрації, забороняється. Таким чином, сплата земельного податку за декларативним принципом підтверджує, за Земельним кодексом, незаконність використання земельної власності.

⁴ Закон України "Про плату за землю" // Відомості Верховної Ради (ВВР). — 1996. — № 45. — Ст. 238.

економічну значущість системних помилок оцінки, оскільки ринковий рівень ставок орендної плати мав би бути одним із суттєвих інформаційних джерел визначення ринкової вартості об'єктів земельної власності⁵.

По-п'яте, надання пільг щодо сплати земельного податку (стаття 12 Закону України “Про плату за землю”) ґрунтується переважно на суб'єктному (платникам податків), а не об'єктному (на об'єкт нерухомості) принципі, що ігнорує чинник вартості. Часто-густо це призводить до пільгового оподаткування найпривабливіших для ринку об'єктів нерухомості.

По-шосте, протиріччя між метою оподаткування землі, задекларованою Законом України “Про плату за землю”, та практикою використання надходжень від земельного податку негативно впливає на розвиток територій, а внаслідок цього й на вартість нерухомості в цілому⁶.

По-сьоме, відсутні правові механізми захисту прав платників податків, практика повідомлення про вартість використовуваної ними землі та відповідна система оскарження результатів оцінки. Це свідчить про порушення принципу доступності оподаткування⁷, який передбачає усунення владними інституціями будь-яких перешкод для сплати податків сумлінними платниками й зумовлює найбільшу частку плати за землю у структурі податкового боргу (недоїмки)⁸.

Нарешті, наявна система оцінки й планування податку на землю не дає змогу здійснювати коректний прогноз надходжень до місцевих бюджетів та забезпечувати адекватний розподіл трансфертних платежів від бюджетів вищих рівнів.

Таким чином, оподаткування землі (нерухомості) в Україні досі не стало системою, що логічно пов'язувала б встановлення бази оподаткування (ідентифікація та оцінка об'єктів нерухомості), планування (визначення ставок оподаткування, очікуваних надходжень, їх використання) та адміністрування (забезпечення сплачуваності платежів за землею). Наслідком є нестабільність матеріально-фінансової бази місцевого самоврядування, її надмірна залежність від дотацій, субсидій та інших трансфертів із бюджетів вищих рівнів, що, у свою чергу, негативно впливає на інвестиційну привабливість територій та соціально-економічний стан місцевих громад.

⁵ Организация оценки и налогообложения недвижимости: Под общей редакцией *Джозефа К. Эккерта*. В 2-х т. / Пер. с англ. — М.: РОО, 1997; Guidance Note 13. Mass Appraisal for Property Taxation. — IVSC. 2005. — <http://www.ivsc.org>; *Richard M. Bird and Enid Slack* “Land and Property Taxation: A Review,” World Bank, Washington, 2002.

⁶ Материали Международной конференции о развитии и сохранении прав собственности. — Европейское Сообщество, Австрийское правительство, ФАО и Всемирный банк. — Вена, 12—16 января 2000 года. — 239 с.; Теорія та методи оцінювання, оптимізації використання та відтворення земельних ресурсів: матеріали Міжнар. наук. конф. У двох частинах. — Київ: РПВС України НАН України, 2002. — Ч. 1. — 269 с.

⁷ У разі, якщо оцінку земельної ділянки не проведено, то на практиці власник (землекористувач) несе всі витрати із проведення та легітимізації її результатів.

⁸ Україна: податкова політика та адміністрування податків. Звіт Світового банку № 26211-UA, 2003. — 128 с.

З огляду на міжнародний та вітчизняний досвід перехід України від оподаткування виключно землі (відповідно до Закону України “Про плату за землю”) до оподаткування різних типів нерухомості (поліпшених земельних ділянок) має передбачати низку заходів щодо законодавчого, інфраструктурного та організаційного забезпечення системи оподаткування.

Зокрема обрання ринкової вартості (для сільськогосподарських земель — ринкової вартості існуючого використання) як бази оподаткування забезпечить справедливий розподіл податкового навантаження та позитивне сприйняття суспільством самого інституту оподаткування нерухомості⁹. Оскільки визначені договорами ціни продажу найчастіше не відповідають реаліям, метою органу, відповідального за податкову оцінку, має бути розроблення моделей оцінки, що ґрунтуються на визначенні ринкових показників земельної ренти¹⁰.

Відповідальність за безпосередню роботу щодо проведення оцінки, розрахунків надходжень та ставок оподаткування, стягнення податкових платежів мають нести система масової оцінки (СМО), фінансові відділи районних адміністрацій та податкові адміністрації.

Впровадження методів масової оцінки нерухомості, їх легітимізація на рівні законодавства та національних стандартів також має бути обов’язком системи масової оцінки. Для їх ефективності слід прискорити створення реєстру земельних ділянок, нерухомості та прав на них, наповнення відповідних автоматизованих баз даних.

Система має також нести відповідальність за ту частину програм підготовки й перепідготовки оцінювачів, яка передбачає оволодіння методиками та методами масової оцінки нерухомості, а також вимогами щодо дотримання порядку збору, змісту та обробки необхідних даних. При цьому системи тестування податкових оцінювачів щодо рівня їх компетентності мають бути незалежними і діяти ззовні.

Чинником впливу Уряду має бути також контроль за сплатою податку на земельну власність (нерухомість). У більшості країн законодавство передбачає право органів місцевої влади в судовому порядку вилучати і продавати нерухомість у разі несплати податку за неї. Водночас Уряд (а не місцеве самоврядування) є гарантом прав власності, а неадекватна місцева оцінка та відповідні втрати надходжень можуть бути причиною відсутності фінансових джерел місцевих програм розвитку та непорозумінь під час розподілу субсидій і дотацій місцевим бюджетам. Тому централізована система визначення бази оподаткування (ідентифіка-

⁹ *W.G. Murray, D.G. Harris, G.A. Miller, N.S. Thompson. Farm Appraisal and Valuation: Sixth edition. — Ames, Iowa, 1986. — 297 p.*

¹⁰ *Материалы Международной конференции о развитии и сохранении прав собственности. — Европейское Сообщество, Австрийское правительство, ФАО и Всемирный банк. — Вена, 12—16 января 2000 года. — 239 с.*

ції та оцінки) є інструментом уникнення можливої несправедливості при розподілі податкового навантаження¹¹.

Таким чином, мова йде про державне агентство з питань оцінки нерухомості для цілей оподаткування, яке, виконуючи покладені на нього функції, діятиме спільно з органами реєстрації та кадастру з метою створення та підтримання податкового реєстру¹². Служби оцінки мають бути створені згори (загальнодержавний рівень) донизу (область, район), оскільки оцінка нерухомості потребує здійснення певного обсягу робіт незалежно від інвестиційної привабливості території та активності ринку¹³.

Для України характерними є також проблеми відповідності мети стягнення податку, порядку встановлення його рівня (ставок) та використання надходжень. Тому загальна сума необхідних надходжень від оподаткування нерухомості, яка визначається тими службами місцевих адміністрацій, що відповідають за складання бюджету, має порівнюватися з прогнозними показниками, розрахованими системою податкової оцінки для забезпечення використання надходжень від оподаткування нерухомості на інфраструктурний розвиток територій місцевих громад та програми захисту земель.

Враховуючи міжнародний та вітчизняний досвід оцінки нерухомості з метою оподаткування, головними функціями системи масової оцінки нерухомості має бути виконання таких завдань:

1. Ідентифікація об'єктів нерухомості, що підпадають під оподаткування, формування та підтримка податкового реєстру.
2. Створення інформаційної бази оцінки — збір даних про об'єкти нерухомості, правовий режим їх використання, фізичні характеристики, ціни та умови продажу, рівень орендної плати, витрати на будівництво, всі види зношування (знецінення) земельних поліпшень тощо.
3. Оцінка вартості кожного об'єкта оподаткування, результатами якої є інформація про ринкову та наявного використання (для сільськогосподарських угідь) оподатковувану вартість, її постійне поновлення¹⁴.
4. Поінформування власників нерухомості про величину оподатковуваної вартості належної їм нерухомості в терміни, що дають можливість оскаржити результати оцінки в апеляційних комісіях.

¹¹ Организация оценки и налогообложения недвижимости: Под общей редакцией Джозефа К. Эккерта. В 2-х т. / Пер. с англ. — М.: РОО, 1997.

¹² Руководящие принципы управления земельными ресурсами (с обращением особого внимания на страны с переходной экономикой). — Европейская экономическая комиссия. — Женева, 1996. — 116 с.

¹³ Межі оцінних районів можуть не збігатися з межами реєстраційних округів, оскільки обов'язковість оподаткування зумовлює поширення оцінювання на всі об'єкти нерухомості незалежно від активності локальних ринків.

¹⁴ Food and Agriculture Organization of the United Nations. A framework for land evaluation. — Rome, Italy: FAO, 1981. — <http://www.fao.org/ag/>.

5. Представлення результатів оцінок повноважним органам місцевого самоврядування та апеляційним комісіям (за потреби).

6. Підготовка та офіційне затвердження податкової відомості, яка має включати перелік усіх об'єктів нерухомості в межах територіально-адміністративної одиниці¹⁵.

7. Уточнення законодавчо визначеного рівня (ставок) оподаткування в межах відповідних адміністративно-територіальних одиниць, розрахунок відповідних надходжень, передача необхідних даних Міністерству фінансів для бюджетного планування та Державній податковій адміністрації для адміністрування податку.

8. Розробка пропозицій стосовно законодавчого та нормативно-правового врегулювання податкових платежів за нерухомість.

Вимоги до служби оцінки мають включати дотримання процедури оцінки, забезпечення адекватності інформаційної бази та способів обробки даних. Відповідні контрольні показники мають бути визначені методиками і стандартами, що затверджуються Урядом, відображені в довідниках й оцінних таблицях.

Основою системи податкової оцінки нерухомості є моделювання її місцевих (локальних) ринків, яке ґрунтується на статистичному аналізі економічних показників використання нерухомості та важливих умов ринкових договорів щодо неї. Результатом мають бути оцінні карти й системи математичних рівнянь, що дають змогу здійснювати належну оцінку значної кількості об'єктів нерухомості за короткий проміжок часу.

Таким чином, організація системи оцінки нерухомості з метою оподаткування передбачає багатосторонню скоординовану діяльність під жорстким зовнішнім та внутрішнім контролем і включає збір, обробку та аналіз необхідної інформації, кадрове та матеріально-технічне забезпечення, розроблення та втілення в життя законодавчих норм, правил і стандартів щодо оцінки землі (нерухомості) та рівнів її оподаткування¹⁶.

Суттєвими ризиками для успіху запропонованої системи за її започаткування і впровадження є неприйняття (явне або приховане) ідеї розвитку повноцінного місцевого самоврядування та обмеження податку на нерухомість виключно фіскальною функцією.

¹⁵ Процедура затвердження відомості має визначати механізми узгодження місцевим самоврядуванням даних податкової відомості, запобігати протекціонізму та корупції.

¹⁶ Руководящие принципы управления земельными ресурсами (с обращением особого внимания на страны с переходной экономикой). — Европейская экономическая комиссия. — Женева, 1996. — 116 с.; Теорія та методи оцінювання, оптимізації використання та відтворення земельних ресурсів: матеріали Міжнар. наук. конф. У двох частинах. — Київ: РПВС України НАН України, 2002 — Ч. 1. — 269 с.; Україна: податкова політика та адміністрування податків. Звіт Світового банку № 26211-UA, 2003. — 128 с.; Food and Agriculture Organization of the United Nations. A framework for land evaluation. — Rome, Italy: FAO, 1981. — <http://www.fao.org/ag/>.

Ще одним серйозним ризиком для впровадження системи масової оцінки може бути конфлікт відомчих інтересів стосовно управління, розпорядження, оцінювання та оподаткування цілісних об'єктів нерухомості, що закріплені в законодавстві. Це стосується повноважень містобудівних та землепорядних органів щодо регламентації використання нерухомого майна (Мінбуд, Держкомзем), повноважень органів виконавчої влади щодо оцінки (Фонду державного майна в частині регулювання оцінки взагалі, Держкомзему в частині регулювання оцінки землі, Мін'юсту в частині регулювання судової експертизи тощо), Держкомзему та Мін'юсту щодо реєстрації прав власності та кадастру.

Це свідчить про необхідність безпосереднього підпорядкування системи масової оцінки Міністерству фінансів України з огляду на його повноваження та відповідальність за підготовку та виконання зведеного бюджету¹⁷. Це забезпечить незалежний від відомчих інтересів зовнішній контроль за дотриманням вимог до оподаткування нерухомості на засадах справедливості, доступності та стабільності фінансової бази місцевого самоврядування.

Зміст розглянутих завдань та функцій системи масової оцінки засвідчує, що вона не може формуватися у складі органів приватизації, оскільки:

- вони не відповідають за стан податкової бази, планування та адміністрування податкових платежів, підготовку та виконання бюджету в цілому¹⁸;
- наявний конфлікт інтересів під час використання результатів оцінки нерухомості з метою оподаткування та приватизації;
- повноваження органів приватизації історично минулі за своєю специфікою та сутністю¹⁹.

З огляду на викладене вище головними напрямками розвитку законодавчої бази оподаткування об'єктів нерухомості та становлення їх масової оцінки мають бути:

1. Пріоритетність потреб розвитку матеріально-фінансової бази місцевого самоврядування.
2. Повноваження Уряду щодо визначення бази оподаткування, контролю за дотриманням законодавчо визначеного його рівня (ставок), використанням платежів і організації системи оцінки та оподаткування нерухомості.

¹⁷ Постанова Кабінету Міністрів України від 27 грудня 2006 року № 1837 “Про затвердження Положення про Міністерство фінансів України” // Офіційний вісник України, 2007. — № 1. — ст. 26.

¹⁸ Указ Президента України від 14 серпня 2000 року № 970/2000 “Про Положення про Державний комітет України по земельних ресурсах” // Офіційний вісник, 2000. — № 33. — ст. 1401; Постанова Кабінету Міністрів України від 15 червня 1994 року № 412 “Про затвердження положень про регіональне відділення та про представництво Фонду державного майна України у районі, місті” // <http://zakon.rada.gov.ua>

¹⁹ Постанова Кабінету Міністрів України від 31 січня 2007 року № 69 “Про реорганізацію Державного комітету України по земельних ресурсах” // <http://zakon.rada.gov.ua>

3. Визначення мінімальних та максимальних рівнів оподаткування (у вигляді відсотків від оподатковуваної вартості), в межах яких органи місцевого самоврядування могли б диференціювати платежі за нерухомість.

4. Домінування об'єктного (на об'єкт нерухомості) принципу надання пільг.

5. Звільнення від оподаткування житлової нерухомості залежно від встановлених законом неоподатковуваних мінімумів корисної житлової площі, граничних показників неоподатковуваної ринкової вартості житла та граничних показників питомої ваги комунальних платежів у ринковій оподатковуваній вартості житла.

6. Затвердження органами місцевого самоврядування обсягів надходжень з огляду на законодавчі обмеження ставок оподаткування та порядку використання коштів (залежно від досягнення законодавчо визначеного критичного рівня ринкової вартості нерухомості на території місцевої громади).

7. Визначення вимог щодо узгодженості календарних планів виконання робіт з оцінки та збору податку, а також порядку затвердження відповідних рішень органами місцевого самоврядування.

8. Визначення служби податкової оцінки нерухомості як спеціалізованого національного агентства з ієрархічною структурою в системі державних фінансових органів.

9. Визначеність повноважень та відповідальність органів місцевого самоврядування, обласних та районних служб рівнів виконавчої влади щодо здійснення проведення оцінки та затвердження її результатів.

10. Забезпечення доступу системи оцінки до інформації, необхідної для її проведення, дотримання цією системою вимог щодо захисту інформації.

11. Визначення відповідальності посадових осіб всіх органів, які мають відношення до проведення оцінки, за дії, що можуть призвести до спотворення показників оподатковуваної вартості (порушення процедури оцінки, подання недостовірної інформації тощо).

З огляду на вищезазначене трансформація законодавства має включати розробку Закону України “Про оподаткування об'єктів нерухомості” (з втратою чинності Законом “Про плату за землю”), Закону України “Про оцінку об'єктів нерухомості з метою оподаткування”, змін Закону України “Про оцінку майна, майнових прав та оцінювальну діяльність в Україні”, Закону України “Про оцінку земель”, Закону України “Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обмежень”, методик, стандартів та порядків оцінки землі й нерухомості.

Складність та багаторівневість системи оподаткування земельної власності (нерухомості), що ґрунтується на визначенні їх ринкової вартості, зумовлена її інституційним значенням:

— оподаткування об'єктів земельної власності (нерухомості) є чинником легітимізації прав щодо неї та їх гарантування державою;

— ідентифікація об'єктів власності набуває свого логічного завершення у вартісних показниках, що забезпечує їх адекватне позиціонування на ринку та зміцнює довіру інвестора до прав власності;

— оподаткування землі (нерухомості) є необхідним механізмом протидії непродуктивній спекуляції землею, її надмірній концентрації та позаплановій забудові;

— становлення матеріально-фінансової бази місцевого самоврядування на основі оподаткування нерухомості забезпечує простір для розвитку малого й середнього бізнесу. Розвиток громадської інфраструктури зумовлює розширення переліку тих сфер виробництва та надання послуг, природною формою організації яких є малий і середній бізнес.

Водночас Україна має достатній науковий потенціал, досвід та інформаційну базу для того, щоб розпочати формування системи масової оцінки нерухомості для цілей оподаткування²⁰. Зволікання з її запровадженням призводитиме до домінування адаптивних механізмів реформування відносин власності, невиправданих втрат часу на шляху формування інвестиційної привабливості вітчизняної економіки.

²⁰ За умови втрати чинності законодавчими обмеженнями на реалізацію права власності на земельні ділянки для ведення товарного сільськогосподарського виробництва система оподаткування нерухомості на підставі її ринкової вартості могла б бути впроваджена протягом 3—4 років.