

**Мельник В.М.,**

доктор економічних наук, доцент,  
заступник директора з наукової роботи  
НДФІ ДННУ “Академія фінансового управління”,

**Мельник М.М.,**

старший викладач кафедри аудиту та економічного аналізу  
Національного університету ДПС України

## ПОДАТОК НА НЕРУХОМЕ МАЙНО: ФІСКАЛЬНО-АДМІНІСТРАТИВНІ ПРОБЛЕМИ ЗАПРОВАДЖЕННЯ В УКРАЇНІ

*Обґрунтовано один із варіантів запровадження податку на нерухоме майно в Україні. Авторами висловлено власне бачення цього податку, конкретних його елементів і механізмів адміністрування, виходячи з існуючих умов.*

*Motivated in the article is one of the variants for introducing real estate tax in Ukraine. The authors offer their own vision of how to construct tax, its concrete elements and mechanisms of administration, proceeding from the existing conditions.*

Податки на майно (в тому числі нерухоме) історично були серед перших обов'язкових платежів на користь держави. Вважається, що їх юридичне закріплення вперше сталося понад 3300 років тому в давньому Вавилоні. До наших часів вони частково зберегли своє фіскальне значення, але найбільший інтерес для сучасних держав становлять набуті ними регулюючі властивості. Свого часу П.П. Гензель підкреслював, що “загальномайновий податок має слугувати додатком до прибуткового з метою охоплення так званих фондovаних доходів: платник, що має доходи від майна, є забезпеченішим у отриманні доходу. Володіння майном, навіть тимчасово бездохідним, створює власникові абсолютно вигідніші умови, ніж володіння доходом рівноцінного, за умови капіталізації, значення...”<sup>1</sup>. Таким чином, податки на майно є додатковим потужним інструментом перерозподілу доходів, не охоплених прибутковим оподаткуванням із будь-яких причин, слугують забезпеченню справедливості в оподаткуванні та протидії розшаруванню населення.

В Україні вже не перший рік точаться жваві дискусії стосовно запровадження податку на нерухомість. При цьому ставиться за мету, з одного боку, зміцнення дохідної бази місцевих бюджетів, а з другого — залучення до участі в податковому перерозподілі передусім надвисоких доходів, недостатньою мірою охоплених податком з доходів фізичних осіб та спрямованих власниками на створення майнових об'єктів. Треба сказати, в наукових колах час від часу з'являються обґрунтування необхідності введення цього податку та публікації, присвячені аналізу механізмів справляння, що застосовуються в зарубіжних країнах. З-поміж авторів,

<sup>1</sup> Гензель П.П. Прямые налоги. — Л.: Фин. изд-во НКФ СССР, 1927. — С. 67.

які приділяли увагу даній тематиці, — В.Л. Андрущенко, В.П. Вишневський, В.М. Федосов та інші. Проте, на нашу думку, існує потреба в конкретизації елементів податку на нерухоме майно й механізмів його справляння, що можуть бути застосовані в сучасних вітчизняних умовах.

Запровадження податку на нерухоме майно вимагає попереднього визначення об'єкта й суб'єктів оподаткування. Нескладний стосовно більшості прямих реальних податків, цей процес щодо нерухомості є досить проблематичним.

Об'єктом оподаткування в цьому випадку є нерухоме майно. Важливо з'ясувати, яким саме вимогам воно має відповідати, аби справляння було обґрунтованим та потенційно можливим. Адже невирішеність таких питань призводить до нерозуміння платниками дій держави та породжує психологічне неприйняття фіскальних рішень і як наслідок — ухилення від сплати.

Терміном “майно” позначають, як правило, “матеріальні цінності, речі, якими володіють фізичні та юридичні особи”<sup>2</sup>. Нерухоме майно являє собою “земельні та інші природні угіддя, інше майно, що знаходиться на землі й міцно пов'язане з нею (будівлі, споруди, об'єкти)”<sup>3</sup>. Проте для визначення об'єкта оподаткування цієї інформації замало. Якщо власник не отримує явного або неявного доходу чи вигоди від володіння майном, він не матиме підстав (для самого себе) сплачувати податок. Тільки-но з'являться подібні сумніви, він як мінімум повинен мати можливість через ринкові механізми позбутися речей, що є причиною зобов'язань перед державою. В інших випадках переважатиме психологічна неготовність платників до сплати податку, що унеможливить нормальне його функціонування та спонукатиме до винайдення методів ухилення.

Тому як об'єкт оподаткування нерухоме майно повинне мати такі потенційні можливості:

- приносити доходи або інші вигоди від володіння чи використання;
- реалізуватися як товар (за бажання власника чи за потреби).

А оскільки вигоди й від використання, й від реалізації майна визначаються на основі порівняння з витратами власника на його формування й утримання, то нерухомість як об'єкт оподаткування повинна також мати вартісну оцінку.

Отже, нерухоме майно як об'єкт оподаткування — це земельні та інші природні угіддя, інші речові об'єкти, що знаходяться на землі й міцно пов'язані з нею, мають вартісну оцінку й можуть слугувати засобом отримання доходу чи вигоди на довгостроковій основі або реалізовуватися як товар.

Виходячи з наведеного, запровадження податку на нерухоме майно щодо окремих категорій земель, вільний продаж яких не дозволений чи не врегульований, потенційно не можливе. Це питання актуальне для України як із точки зору

---

<sup>2</sup> Економічна енциклопедія: У 3-х т. Т. 2 / Редкол.: С.В. Мочерний та ін. — К.: Видав. центр “Академія”, 2001. — С. 222.

<sup>3</sup> Там само. — С. 573.

конструювання механізмів майнового оподаткування, так і з огляду на проблеми регулювання ринку землі.

Наступною після з'ясування об'єкта оподаткування проблемою є визначення платника. Хто має нести зобов'язання: власник, користувач чи обидва названі суб'єкти (залежно від умов користування майном)? Щоб відповісти на це запитання, треба повернутися до основних характеристик нерухомості як об'єкта оподаткування, наведених у запропонованому визначенні. Одна з них, а саме здатність майна приносити доходи чи інші вигоди, може неоднозначно трактуватися та сприйматися власниками й користувачами. Так, користувач, який орендує майно, має певні вигоди в результаті операції з оренди. Звичайно, відповідна угода, укладена між ним і власником, стосується майна. Однак на першому етапі вона тягне за собою витрати з боку користувача, й лише в результаті додаткових виробничих, комерційних та інших операцій він отримує доходи чи вигоди (в тому числі й неясні — від невиробничого споживання майна). Тому ця характеристика майна як об'єкта оподаткування з точки зору користувача проявляється непрямо. Тим більше, що за цю його властивість уже сплачено грошову суму у вигляді орендної плати.

А що стосується власника, то він отримує доходи чи вигоди від нерухомого майна безпосередньо внаслідок факту володіння. Зокрема, власникові часто навіть не потрібно організовувати додаткові процеси (виробничі або комерційні) для примноження своїх капіталів, бо ринкове подорожчання нерухомості автоматично індексує його статки. І наведений на початку статті вислів П.П. Гензеля містить авторитетний висновок щодо цього. Інші автори також звертали увагу на даний факт, зазначаючи, що “у зростанні цінності будівель і земельних площ під ними є елемент, і при тому значущий, не характерний для будь-якого втручання праці й капіталу: зростання цінності залежить виключно від соціальних причин”<sup>4</sup>. Важливо, щоб ця особлива форма ренти “...була залучена до оподаткування та спрямована на користь того самого суспільного союзу, який і є її творцем”<sup>5</sup>.

З огляду на сказане вважаємо, що платниками податку на нерухоме майно мають бути саме його власники. При цьому ми визнаємо дискусійність даного твердження, оскільки практика оподаткування ряду зарубіжних держав засвідчує можливість справляння такого податку і з користувачів. Подібні рішення продиктовані становими інтересами. На обсяги надходжень до бюджетів вони не впливають, але спричиняють незручності при адмініструванні податку, розширюючи коло платників та обсяги інформаційних потоків.

Визначеність щодо об'єкта й суб'єктів оподаткування дає змогу розглянути підходи до формування ставок податку та означення бази оподаткування.

<sup>4</sup> *Нитти Ф.* Основные начала финансовой науки: Пер. с англ. — М., 1904.

<sup>5</sup> *Там само.*

База оподаткування — це “вартісна, фізична характеристика об’єкта оподаткування”<sup>6</sup>, тому стосовно податку на нерухоме майно вона може визначатися і як площа об’єктів нерухомості, і як їх вартісна оцінка. У першому випадку за одиницю оподаткування слугуватиме одиниця площі (1 м<sup>2</sup>), а в другому — одиниця вартості (1 грн).

Як свідчить зарубіжний досвід, розвинуті держави оподатковують нерухоме майно виходячи з його вартісної оцінки. Цей підхід за умови застосування механізмів індексації й переоцінки дає змогу врахувати зміни ренти, яку отримують власники. Проте в Україні існує низка проблем, що лежать у адміністративній площині та не дають змоги запровадити подібні підходи й механізми.

По-перше, не проведено загальнонаціонального перепису об’єктів нерухомості. Відомо, що дані обліку Бюро технічної інвентаризації (БТІ) щодо будівель і споруд часто не відповідають дійсності. Особливо це стосується індивідуальних житлових будинків та господарських приміщень, розміщених на території дрібних міст, селищ і сіл. Значну частку таких будинків і приміщень становлять так звані “самобуди”, які взагалі не мають технічних паспортів та виконані без відповідних проектів (або ж із істотними відхиленнями від них). Проведення загальнонаціонального перепису об’єктів — справа досить витратна за часом і коштами. Крім того, його неможливо виконати силами фіскальних служб, оскільки вони, на відміну від зарубіжних колег (наприклад французьких), не мають у своєму розпорядженні спеціалізованих підрозділів і працівників.

По-друге, не розроблено єдиної методики грошової оцінки більшості видів нерухомості (крім землі), яка давала б змогу враховувати регіональні й місцеві відмінності її вартості.

По-третє, не створено механізму індексації вартості нерухомості залежно від зміни ринкових умов та особливостей її розміщення.

Щоправда, деякі країни СНД (приміром, Азербайджан і Росія) практикують оподаткування нерухомого майна фізичних осіб виходячи з його інвентарної вартості (за даними органів, аналогічних вітчизняному БТІ). Але їхній досвід викриває суттєвий недолік такого підходу — значний відрив ринкової вартості об’єктів нерухомості від інвентарної. У зв’язку з цим об’єкти значно недооцінюються, що негативно позначається на фіскальній і регулюючій ефективності податку.

Таким чином, вирішення питань грошової оцінки нерухомості та її індексації вимагає проведення спеціальних досліджень протягом декількох років із метою врахування регіональних і місцевих особливостей, що впливають на вартість об’єктів.

Зазначені обставини вже багато років використовуються противниками запровадження податку на нерухоме майно в Україні. На наш погляд, існує досить

---

<sup>6</sup> Малый экономический словарь / Под ред. А.Н. Азрилияна. — М.: Ин-т новой экономики, 2000. — С. 46.

простий вихід із ситуації, що дає змогу ввести податок вже найближчим часом. Він полягає в тимчасовому використанні площі об'єктів нерухомості як бази оподаткування (до проведення перепису об'єктів, створення відповідної бази даних, розробки методик оцінки й індексації вартості). У такому разі напрошується логічний висновок: якщо дані обліку БТІ не точні, то проблема визначення площі об'єктів є не меншою, ніж їх оцінка, що унеможливує оподаткування. Ми погоджуємося з таким аргументом, та при цьому зазначимо, що існують набагато простіші методи розв'язання даної проблеми. Фіскальні служби можуть опанувати їх у співпраці з органами місцевого самоврядування (за умови запровадження податку на нерухомість як місцевого), оскільки за своєю сутністю це стандартні прийоми адміністрування податків.

Алгоритм розв'язання окресленої проблеми такий:

- у законодавчому порядку зобов'язати платників самостійно задекларувати нерухоме майно й надати розрахунки з податку на нерухомість;
- податковій службі провести попередню масово-роз'яснювальну роботу з метою детального інформування населення щодо необхідності та порядку декларування нерухомого майна, порядку розрахунку суми податку;
- підрозділам податкової служби спільно з органами місцевого самоврядування здійснити вибірковий подвірний обхід і контрольні обміри об'єктів нерухомості, застосувавши санкції до тих платників, які надали неправдиві відомості. Обходу 5% платників на рік достатньо для формування свідомого ставлення громадян до виконання своїх зобов'язань перед державою.

Принагідно слід нагадати, що подвірні обходи й контрольні обміри широко практикувалися відділами державних доходів за часів СРСР до 1991 року (при справлянні податку з власників будівель і сільськогосподарського податку). Та й нині ці методи контролю застосовуються при справлянні плати за землю.

Запропонований варіант оподаткування нерухомого майна може бути тимчасово застосований до платників — фізичних осіб. При цьому залишається відкритим питання справляння податку з юридичних осіб. На нашу думку, на початковому етапі запровадження податку на нерухомість також може бути використаний досить простий спосіб визначення бази оподаткування: нею може слугувати балансова вартість першої групи основних фондів. При використанні цього підходу держава має шанс мінімізувати ухилення від сплати податку на нерухомість. Адже балансова вартість основних фондів використовується також для розрахунку амортизації, яка впливає на зменшення податкових зобов'язань із податку на прибуток, а тому будь-яка мінімізація податку на нерухомість автоматично означатиме для підприємства завищення податку на прибуток.

Щодо податкових ставок, на наш погляд, тимчасово має бути застосований найлояльніший підхід — відшкодування за рахунок надходжень лише витрат на адміністрування податку. Це сприяло би психологічному звиканню платників до нових фіскальних вимог. Та найголовніше те, що таке рішення дало б змогу без

соціального опору провести перепис об'єктів та створити підґрунтя для повнокровного функціонування податку в майбутньому. Отже, в разі прийняття сформульованого підходу умовою визначення конкретного рівня тимчасових ставок податку на нерухоме майно є попереднє прогнозування витрат на його адміністрування.

По закінченні адаптаційного періоду слід також застерегти від надмірної фіскалізації даного податку. Зокрема, його ставки не повинні бути високими, оскільки майно — це уречевлений дохід, що вже оподаткований (принаймні в ідеалі) прибутковими податками. Тож великий розмір майнового податку може дестимулювати процес накопичення капіталу. Утім, найбільша проблема полягає в тому, що завчасно спрогнозувати рівень ставок цього податку таким чином, щоб він гармонійно доповнював прибуткове оподаткування, практично неможливо. На нашу думку, єдиним способом залишається вивчення досвіду найближчих сусідів та проведення експериментів на базі окремих регіонів країни. Так, по країнах СНД ставки варіюються переважно від 0,1 % до 1 %. Поряд із цим у Молдові мінімальний рівень ставок становить 0,02 %, а максимальний — 0,5 %; у Росії — 0,1 % і 2 % відповідно. Грузія й Казахстан при оподаткуванні нерухомого майна фізичних осіб використовують прогресивну шкалу ставок (Грузія — від 0,05 % до 0,8 %, Казахстан — від 0,05 % до 0,5 %).

Розробляючи механізми справляння податку на нерухоме майно, важливо також забезпечити недоторканність права громадян на житло. З цією метою слід передбачити пільги у формі неоподаткованого мінімуму площі житла. Серед фахівців немає єдиної думки щодо того, яким саме він має бути. Житловий кодекс України, що діє ще з радянських часів, законсервував застарілу норму житлового забезпечення в розмірі 13,65 м<sup>2</sup> на одну особу, яка навряд чи є обґрунтованою в сучасних умовах. Середній показник житлового забезпечення громадян України за даними 2006 року становив 22,2 м<sup>2</sup> на одну особу<sup>7</sup>. Враховуючи тенденції до його збільшення на 0,2 м<sup>2</sup> на рік, можна запропонувати неоподатковуваний мінімум житла 23 м<sup>2</sup> у розрахунку на особу власника, членів його сім'ї та утриманців (по закінченні адаптаційного періоду після запровадження податку на нерухомість буде досягнуто приблизно такого середнього рівня забезпечення громадян житлом).

А що стосується інших пільг — гадаємо, краще уникати їх використання, встановивши помірний рівень ставок податку. Таким чином забезпечуватиметься дотримання принципів рівності і справедливості в оподаткуванні.

Важливим елементом адміністрування податку на нерухоме майно, на наше переконання, є запровадження обов'язку декларування своїх статків фізичними особами. Розуміючи проблеми літніх людей, можна передбачити на адаптаційний період створення територіальних волонтерських служб, що надавали б допомогу щодо заявлення майна.

---

<sup>7</sup> Статистичний щорічник України за 2006 рік / За ред. О.Г. Осауленка. — К.: Консультант, 2007. — С. 431.

Таке рішення видається нам раціональнішим, ніж прийняте в Російській Федерації, де податок сплачується на основі врученого платникові платіжного повідомлення, виписаного податковою службою. На певному етапі російський варіант призвів до перевантаження податкових підрозділів, які в умовах постійного зростання кількості власників не встигають із підготовкою повідомлень. Крім того, податкові інспектори мають величезні труднощі з організацією відносин із власниками дач, садових будинків, гаражів, оскільки вони тривалий час не бувають на місці знаходження об'єкта нерухомості. Окреслені проблеми й у Росії, і в Україні можуть бути повністю зняті тільки за умови створення єдиної бази даних щодо об'єктів нерухомості. А до того часу запропонований нами механізм може слугувати розв'язанню окремих проблем справляння, хоча він теж не досконалий.

Підсумовуючи сказане, зазначимо: введення податку на нерухоме майно найближчим часом, як того хоче уряд, можливе. Треба лише створити оптимальні механізми його справляння, які враховували б реалії сьогодення та інформаційно-технічні проблеми. А розробка остаточної конструкції податку вимагає організації серйозної дослідно-експериментальної роботи.