

## ОЦІНКА ВПЛИВУ ПОДАТКУ НА НЕРУХОМІСТЬ НА СТАН МІСЦЕВИХ ФІНАНСІВ В УКРАЇНІ

*У статті розглянуто основні проблеми та перспективи запровадження місцевого податку на нерухомість. Особливу увагу приділено аспектам фіскальної ефективності податку та його визначальній ролі у доходах місцевих бюджетів. Розроблено рекомендації щодо удосконалення процесів стягнення податку та ефективного використання мобілізованих надходжень.*

**Ключові слова:** адміністрування податку, бюджет розвитку, місцеві податки і збори, оцінка нерухомості, фіскальна децентралізація.

### Вступ

Однією з важливих умов побудови демократичної держави є самостійність і незалежність органів місцевої влади. Ефективність функціонування інституту місцевого самоврядування безпосередньо залежить від стану фінансової бази відповідної адміністративно-територіальної одиниці. Можливість збільшувати власні дохідні джерела та коригувати їх залежно від наявного економічного потенціалу окремої території є запорукою здійснення фіскальної децентралізації в Україні та реалізації принципів концепції адміністративно-територіальної реформи.

Наслідки економічної кризи в країні негативно вплинули на фінансовий стан місцевих бюджетів. У зв'язку з цим пошук альтернативних дохідних джерел місцевого самоврядування не може супроводжуватися традиційним введенням нових податків, які, як правило, стягують тільки із суб'єктів підприємницької діяльності. За таких умов виникає необхідність якнайшвидшого впровадження місцевого податку на нерухомість, який за своєю суттю є не тільки потенційно прибутковим джерелом місцевих бюджетів, а й виконує важливу регульовальну роль.

### Постановка проблеми

Прийняття у 2001 р. Бюджетного кодексу стало важливим кроком України на шляху до фіскальної децентралізації. Однак трансформаційні процеси, які регламентував зазначений нормативно-правовий акт, спрямовані перш за все на регулювання сфери міжбюджетних відносин, а не на реальну фінансову незалежність місцевого самоврядування. Хронічний дефіцит грошових ресурсів місцевих бюджетів збільшує їх залежність від державного бюджету, що аж ніяк не відповідає основним засадам Європейської хартії про місцеве самоврядування.

### Стан вивчення проблеми

Проблеми податкового наповнення місцевих бюджетів обговорюються останнім часом дуже активно. У наукових працях В. Гейця, Д. Данилова, Л. Тарангул, О. Василика, І. Луніної та ін. зазначено, що податок на нерухомість може стати головним елементом фінансової автономії місцевого самоврядування в Україні. На необхідності оподаткування нерухомого майна неодноразово наголошували й вітчизняні мововладці, найбільш поширеними (відносно введення зазначеного податку) є пропозиції М. Азарова, Р. Безсмертного та П. Мельника. Однак, незважаючи на наявність ґрунтовних досліджень, ані науковці, ані політики так і не дійшли єдиного висновку щодо питань адміністрування податку та його ролі у економічному розвитку місцевих громад.

### Завдання і методика досліджень

Тож мета статті – дослідити фіскальні особливості податку на нерухомість та виявити його вплив на стан місцевих бюджетів в Україні. Для досягнення поставленої мети буде застосовано загальнотеоретичні та економіко-статистичні методи аналізу.

### Результати досліджень

На сьогодні доходи органів місцевого самоврядування в Україні складаються переважно з надходжень від податку з доходів фізичних осіб, який збирають на відповідній території, та цілої низки незначних за обсягом надходжень місцевих податків і зборів. Так, наприклад, у доходах Зведеного бюджету Херсонської області частка податку з доходів фізичних осіб становить більш як 50 % всіх надходжень і при цьому має тенденцію до збільшення, натомість питома вага місцевих податків і зборів зменшується (рис. 1).

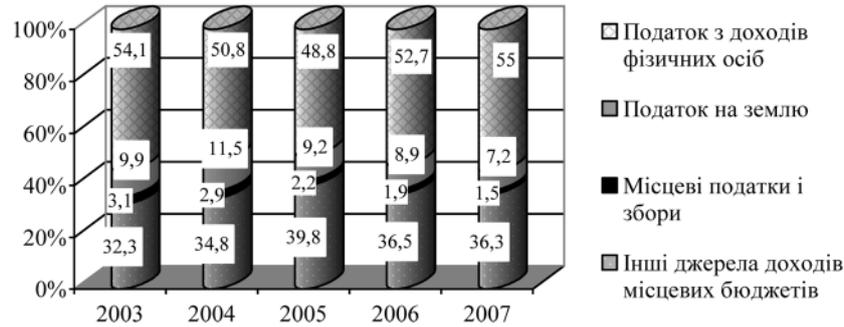


Рис. 1. Структура доходів місцевих бюджетів Херсонської області (без урахування трансфертів), %

З рисунка 1 видно, що у 2007 р. питома вага податку з доходів фізичних осіб у загальних доходах місцевих бюджетів області становила 55 %, і порівняно з 2006 р. зросла на 2,3 % (частка податку тоді була 52,7 %), а порівняно з 2005 р. – на 6,2 % (відповідний показник становив 48,8 %). Проведений аналіз свідчить про те, що протягом усього досліджуваного періоду питома вага місцевих податків і зборів знизилась у 2 рази – з 3,1 % у 2003 р. до 1,5 % у 2007 р.

Особливу увагу слід приділити надходженням податку на землю. За даними, наведеними на рисунку 1, видно, що частка зазначеного джерела доходної частини місцевих бюджетів значно перевищує відповідний показник місцевих податків і зборів. Зважаючи на те, що податок на нерухомість і податок на землю є аналогічними за своєю економічною суттю, можна зробити попереднє припущення про фіскальну ефективність майнового оподаткування, до того ж нерухомістю володіє значно більше громадян, ніж земельними ділянками, тобто база оподаткування є ширшою.

Останніми роками в Україні було здійснено чимало спроб запровадити податок на нерухомість. Ще у 1995 р. Кабінет Міністрів подав законопроект про податок на нерухомість на розгляд до Верховної Ради. За цим документом до бази оподаткування було включено житлові та нежитлові приміщення й передбачено, що обсяг бази визначатиметься за скоригованою на амортизацію відновною вартістю будівель і споруд. Було встановлено єдину ставку податку – 0,05 % від бази оподаткування.

У 1996 р. Кабінет Міністрів знову подав до Верховної Ради цей законопроект, переглянувши деякі його важливі аспекти. Насамперед органам місцевого самоврядування вже було надано право встановлювати ставки в межах 1–3 % відновної вартості.

Новий законопроект було опубліковано у 1998 р. Він суттєво відрізнявся від попередніх. У ньому передбачалося, що базу оподаткування буде обмежено лише житловими будівлями. Для міст із населенням понад 50 тис. її мали визнача-

ти за поточною ринковою ціною, а для невеликих громад – методом заміщення з урахуванням зональних коефіцієнтів. Ставки оподаткування було визначено в розмірі від 0,1 до 0,3 % оціненої вартості, а для будівель, загальна житлова площа яких перевищує 100 м<sup>2</sup>, – 0,6 %.

Того ж року на розгляд Верховної Ради подавали інший депутатський законопроект, у якому пропонували кардинально протилежне бачення оподаткування нерухомості. Перш за все, документ не передбачав зарахування надходжень від податку на нерухомість до місцевих бюджетів, а натомість визначав його як загальнодержавний податок. І, нарешті, законопроектом 1999 р. було вирішено визнати податок на нерухомість місцевим.

Різні підходи до оподаткування нерухомості було розглянуто у проектах нормативно-правових актів протягом 2007–2008 рр. Податок на нерухомість внесено також до переліку місцевих і в проекті Податкового кодексу України [1]. Останній законопроект – «Про податок на нерухоме майно (нерухомість), відмінне від земельної ділянки» – було опубліковано наприкінці 2008 р. [2]. Згідно із цим документом, базою оподаткування є загальна площа об'єкта оподаткування (будівля, яка є власністю платника податку), яку визначають на підставі даних, наданих органами, які здійснюють державну реєстрацію прав на нерухоме майно. Ставка податку в розрахунок на рік становить 1 % суми місячного прожиткового мінімуму, що є чинним для працездатної особи на 1 січня звітного податкового року, за 1 м<sup>2</sup> загальної площі об'єкта оподаткування. Ставка податку для будівель, що є основними фондами платника податку – юридичної особи, – 50 % ставки для фізичних осіб.

Проаналізувавши статистичні дані, можна дійти висновку: якби зазначений закон набув чинності ще у 2005 р. – до місцевих бюджетів Херсонської області тільки за рахунок оподаткування нерухомості фізичних осіб (у розрахунках за нерухомість фізичних осіб умовно взяті показники житлового фонду області) надійшло більше ніж 100 млн грн (табл. 1).

Таблиця 1. Потенційні надходження податку на нерухомість до місцевих бюджетів Херсонської області

Показники	2005 рік	2006 рік	2007 рік
Прожитковий мінімум для працездатної особи станом на 1 січня звітного року, грн/міс.	453	483	525
Ставка податку на нерухомість, грн/м <sup>2</sup>	4,53	4,83	5,25
Житловий фонд, млн м <sup>2</sup>	24,4	24,3	24,6
розрахункова сума податку, млн грн в тому числі:	110,53	117,37	129,15
міський житловий фонд	15,0	14,8	15,1
розрахункова сума податку, млн грн	67,95	71,48	79,28
сільський житловий фонд	9,4	9,5	9,5
розрахункова сума податку, млн грн	42,58	45,89	49,87

З таблиці 1 видно, що оподаткування житлового фонду у 2005 р. збільшило б доходи місцевих бюджетів регіону на 110,53 млн грн, а у 2007 р. цей показник мав би сягнути вже 129,1 млн грн. Слід зауважити, що проведені розрахунки не дають змоги точно визначити надходження від податку, адже у даному випадку не враховано пільг, що, згідно із законопроектом, мають надаватися фізичним особам, які виховують трьох і більше дітей, шляхом зменшення бази оподаткування. Проте, навіть якщо умовно взяти половину розрахованої в табл. 1 суми потенційних надходжень податку, то цей показник значно перевищить загальні надходження місцевих податків і зборів. Так, наприклад, у 2007 р. обсяг мобілізованих місцевих податків і зборів становив 13,3 млн грн, що майже у 5 разів менше, ніж 50 % розрахованої суми податку на нерухомість у відповідному році (64,6 млн грн). Важливо також зауважити, що розрахунки проведено тільки для житлового фонду; якби до бази оподаткування включити всі нежитлові приміщення (особливо у сільській місцевості), то суми податку були б значно більшими.

Отже, проведені дослідження засвідчують значну фіскальну ефективність податку на нерухомість, навіть без урахування об'єктів, які перебувають на балансі юридичних осіб. На думку дослідників, стягнення податку за розрахунками, запропонованими у законопроекті, дещо недоцільне. По-перше, у базі оподаткування не враховано грошової оцінки нерухомості та її стану, чим порушено принцип соціальної справедливості системи оподаткування в цілому, а по-друге, у розрахунках не взято до уваги місце розташування об'єкта оподаткування.

Більш об'єктивно, на думку автора, визначення бази оподаткування нерухомості, яке запро-

понувала група фіскального аналізу при Комітеті Верховної Ради з питань бюджету. У зв'язку із браком надійної інформації про ринкову вартість нерухомого майна, об'єкт оподаткування передбачено оцінювати за вартістю одиниці площі [4; 5; 6].

У загальних рисах метод оцінки за вартістю одиниці площі працює таким чином. Основною одиницею при оподаткуванні нерухомості в місті є кількість квадратних метрів, які належать власнику нерухомого майна. При цьому застосовано вагові коефіцієнти, що позначають місце розташування об'єкта та якість житлової площі (вік будівлі, ремонтні роботи тощо). 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 відомості можна використати, щоб визначити, наскільки різняться орендні плати на будинки та квартири аналогічної якості у різних районах. У центрі міста орендні плати за помешкання аналогічної якості може бути, наприклад, у п'ять разів вища, ніж у віддалених районах міста. У такому разі квартирі, що розташована у центрі, буде присвоєно ваговий коефіцієнт, що дорівнює 5, а квартирі на околиці – 1 [7].

На підставі інформації про градієнт орендної плати можна умовно розділити місто на зони, що нагадуватимуть концентричні кола навколо центру міста, у межах яких нерухомість із найбільш схожими характеристиками матиме приблизно однакову вартість. Після оцінки вартості необхідно встановити ставку податку на нерухомість у гривнях на квадратний метр (грн/м<sup>2</sup>). Для цього треба загальну кількість зважених квадратних метрів на відповідній території поділити на суму доходів, яку влада міста планує одержати за рахунок податку на нерухомість. Ця ставка, помножена на кількість зважених квадратних метрів, визначатиме обсяг податкових зобов'язань із кожного об'єкта нерухомості. Ілюстрацію зазначеної методики наведено в табл. 2.

Розрахунки, проілюстровані в таблиці 2, наведено із припущенням, що кожен об'єкт власності має однакову житлову площу – по 60 м<sup>2</sup>. З урахуванням коефіцієнтів розташування та якості базу оподаткування визначають шляхом множення цих коефіцієнтів на однаковий для всіх показник оподатковуваної житлової площі. Зважена кількість квадратних метрів (1560) становить базу місцевого податку на нерухомість. Якщо припустити, що органи місцевого самоврядування цього міста хочуть одержати загалом від цих об'єктів 4680 грн доходів від податку, то вони мають встановити ставку податку на неру-

Таблиця 2. Люстративна модель податку на нерухомість на основі вартості одиниці площі об'єкта нерухомості

Зона розташування об'єкта	Площа, м <sup>2</sup>	Коефіцієнт розташування	Коефіцієнт якості	База оподаткування	Ставка податку на м <sup>2</sup>	Сума податку
A	60	1	1	60	3	180
B	60	2	0,5	60	3	180
C	60	3	2	360	3	1080
D	60	4	2	480	3	1440
E	60	5	2	600	3	1800
Усього	240	–	–	1560	–	4680

хомість на рівні 3 грн за м<sup>2</sup> площі об'єкта власності ( $4680 : 1560 = 3$ ).

З часом, коли буде накопичено дані про операції на ринку нерухомості й підготовлено реальні показники оцінки 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 застосовувано коефіцієнти розташування, то до оцінки нерухомого майна включають вартість землі. Притому, 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 поєднати ці два податки в єдиний – на нерухомість, що враховуватиме і землю, і будівлі. Одним із варіантів розв'язання цього питання є збереження плати за землю в сільській місцевості та зарахування її у повному обсязі до відповідних бюджетів, а в містах заміна її на податок на нерухомість, що нараховуватиметься на вартість одиниці площі об'єкта.

### Висновок

Отже, впровадження місцевого податку на нерухомість відіграватиме визначальну роль у пришвидшенні процесів фіскальної децентралізації. Ефективність стягнення податку залежить не тільки від потенціалу окремої адміністративно-територіальної одиниці, а й від певних організаційних заходів як на державному, так і на місцевих рівнях:

- по-перше, доцільно розробити новий законопроект, який регулюватиме процедуру стягнення податку на основі оцінки за вартістю одиниці площі;

- по-друге, розширити систему пільг для окремих категорій платників. Від сплати податку необхідно звільнити інвалідів 1 та 2 груп, пенсіонерів, ветеранів та громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи;
- по-третє, встановити неоподатковувану площу будівель у розрахунку на одного члена сім'ї;
- по-четверте, податок на нерухомість у повному обсязі слід зараховувати до місцевих бюджетів розвитку і спрямовувати виключно на капітальні інвестиції;
- по-п'яте, у зв'язку із погіршенням економічної ситуації в країні та кризою на ринку нерухомості доцільно розробити пілотний проєкт в окремому регіоні України та провести розрахунки потенційних надходжень податку на нерухомість залежно від коливань ринкової оцінки нерухомих об'єктів. Такі дослідження дадуть змогу порівняти ефективність різних методик оцінки нерухомості та визначити їх залежність від економічних коливань.

Реалізація зазначених заходів поряд зі стабілізацією економічної ситуації у країні та низкою реформ у сфері бюджетного регулювання здатна перетворити податок на нерухомість на важливий інструмент фінансової автономії органів місцевого самоврядування та каталізатор проведення адміністративно-територіальної реформи.

### Перспективи подальших досліджень

Подальші дослідження із зазначеної проблематики мають бути спрямовані перш за все на удосконалення системи адміністрування податку. Особливу увагу слід приділити визначенню ступеня відповідальності за ухилення від сплати податку.

1. Проект Податкового кодексу України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [www.sta.gov.ua](http://www.sta.gov.ua) – Назва з екрана.
2. Проект Закону України «Про податок на нерухоме майно (нерухомість), відмінне від земельної ділянки» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [www.sta.gov.ua](http://www.sta.gov.ua) – Назва з екрана.
3. Державна фінансова підтримка регіонального розвитку : Аналітичний звіт, підготовлений експертом проекту регіонального врядування та розвитку Ігорем Яковенко. – К., 2007. – 52 с.
4. Василик О. Д., Павлюк К. В. Державні фінанси України / О. Д. Василик, К. В. Павлюк. – К. : НІОС, 2002. – 608 с.
5. Луніна І. О. Державні фінанси України у перехідний період / І. О. Луніна. – Харків : Форт, 2000. – 296 с.
6. Вейн С. Перспективи податку на нерухоме майно в Україні // Бюджетний і податковий огляд. – 2002. – Вересень. – С. 71–79 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [www.fisco-inform.com.ua](http://www.fisco-inform.com.ua) – Назва з екрана.
7. Фінансово-монетарні важелі економічного розвитку : В 3 т. / За ред. чл.-кор. НАН України А. І. Даниленка. – К. : Фенікс, 2008. – 908 с.

*T. Tchizhova*

## THE ASSESSMENT OF REAL ESTATE TAX INFLUENCE ON THE LOCAL FINANCE IN UKRAINE

*The article discussed the main problems and prospects of introducing a local tax on real estate. Particular attention is paid to aspects of the fiscal effectiveness of tax and its defining role in the income of local budgets. The recommendations for improving the processes of recovery and effective use of tax revenues serviceman were given.*

**Keywords:** tax administration, budget development, local taxes and fees, appraisal of real estate, fiscal decentralization.