

УДК 347.73:336.22(477)

Ковальчук Інна Валентинівна –

кандидат юридичних наук, доцент
доцент кафедри історії, теорії держави і
права та державного будівництва
Білоцерківського національного аграрного університету

Податок на нерухомість в аспекті програми децентралізації влади: український та європейський досвід

Розглянуто правові основи та порядок стягнення в Україні податку на нерухоме майно. Охарактеризовано платників податку на нерухомість в Україні; відмічено, що податок на нерухомість повинен стати одним із основних джерел наповнення місцевого бюджету та фінансової стабільності місцевого самоврядування. Як показує досвід зарубіжних країн, це повинно забезпечити не лише вирішення фіскальних завдань, а й сприяти вирішенню соціально-економічних проблем на місцевому рівні.

Ключові слова: податок на нерухомість, Податковий кодекс України, платники податку, об'єкт оподаткування, база оподаткування.

Рассмотрены правовые основы и порядок взимания в Украине налога на недвижимое имущество. Охарактеризованы плательщики налога на недвижимость в Украине, отмечено, что налог на недвижимость должен стать одним из основных источников наполнения местного бюджета и финансовой стабильности местного самоуправления. Как показывает опыт зарубежных стран, это должно обеспечить не только решение фискальных задач, но и способствовать решению социально-экономических проблем на местном уровне.

Ключевые слова: налог на недвижимость, Налоговый кодекс Украины, плательщики налога, объект налогообложения, база налогообложения.

Considered the legal basis and procedure of withholding in Ukraine real estate tax. Characterized by the property tax payers, marked that property tax has become one of the main sources of local budget and financial sustainability of local government. As the experience of other countries, it should provide not only solve fiscal problems, but also contribute to solving social and economic problems at the local level.

Key words: property tax, the Tax Code of Ukraine, taxpayers, object of taxation, tax base.

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

бази. Аналогічно, якщо місцеві жителі схильні одержувати менший обсяг суспільних послуг і відповідно нести менший податковий тягар, то органи місцевого самоврядування повинні мати базу податку чи податків, ставки яких вони можуть знижувати.

Справді незалежні органи місцевого самоврядування потребують інструментів одержання доходів, які вони могли б застосовувати таким чином, щоб якомога повнішою мірою враховувати переваги своїх виборців щодо надаваних їм суспільних послуг.

На сьогодні доходи органів місцевого самоврядування в Україні складаються переважно з надходжень від прибуткового податку з громадян, який збирається на відповідній території, та цілої низки незначних

за обсягом надходжень податків і зборів. Місцеві податки і збори, такі як ринковий збір, збір за паркування автомобілів та комунальний податок, становлять невелику частку в сукупних доходах місцевих бюджетів – як правило, не більше п'яти відсотків. Органи місцевого самоврядування мають право визначати ставки місцевих податків і зборів, проте це справляє мінімальний вплив на обсяги доходної частини місцевих бюджетів. База та ставки прибуткового податку з громадян визначаються законами України, а розмір плати за землю місцеві органи влади можуть коригувати лише у вузьких рамках [1, с. 73-74].

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

У багатьох західних та європейських країнах податок на нерухомість є фінансовою основою місцевих бюджетів. Почасти через його популярність в інших країнах українські законотворчі вирішили включити податок на нерухомість до арсеналу доходів місцевих бюджетів і в Україні [1, с. 75].

З 1 січня 2013 року в Україні було введено податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки. Запровадження такого податку в Україні – це певний крок до запровадження системи справедливого оподаткування.

У цій статті зроблено спробу розглянути деякі аспекти питань оподаткування нерухомості в Україні та дослідити досвід європейських держав з метою його запровадження в українському податковому законодавстві.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Сучасна світова проблематика дослідження оподаткування нерухомості має значний теоретичний і практичний доробок. Серед видатних зарубіжних учених-економістів необхідно відзначити Р. Бонза, Б. Макленнон та інших. Важливий внесок у теорію і практику оподаткування нерухомості зробили також вітчизняні вчені, зокрема: А. Бережна, В. Вишневський, Є. Гриценко, І. Криницький, А. Крисоватий, В. Опарін, М. Романюк, Л. Тарангул, В. Чекіна, Л. Чубук, В. Федосов та інші.

Невирішені раніше проблеми. Не зважаючи на постійну увагу науковців до цієї теми особливості оподаткування нерухомості фізичних осіб, адекватного сучасним завданням оподаткування, залишаються малодослідженими. Прийняття законотворцями змін до Податкового кодексу України не розв'язує комплексу проблем, пов'язаних із запровадженням податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, як щодо його елементів, так і щодо механізму адміністрування.

Разом з тим, залишаються недостатньо визначеними перспективи оподаткування нерухомості фізичних осіб з урахуванням національного та зарубіжного досвіду. Відсутні комплексні дослідження ролі та значення податку на нерухомість у формуванні бюджетних доходів, а також ризиків від його впровадження [3, с. 3-4].

Метою дослідження є висвітлення правових основ та порядку стягнення в Україні податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки у зв'язку з введенням в дію з 01 січня 2013 року статті 265 Податкового кодексу України.

Виклад основного матеріалу. Історія формування норм українського законодавства щодо введення податку на нерухомість вкрай заплутана. Не випадково ст. 265 ПК, що регулює порядок його збору, вступила в силу лише після трьох відстрочок.

В Україні було здійснено чимало спроб запровадити податок на нерухомість. Так, у 1995 р. Кабінет Міністрів подав законопроект про податок на нерухомість на розгляд до Верховної Ради. За цим законопроектом до бази оподаткування включалися житлові і нежитлові приміщення й передбачалося, що обсяг бази визначатиметься за скоригованою на амортизацію відновною вартістю будівель та споруд. Встановлювалася єдина ставка податку – 0,05 відсотка від бази оподаткування, відповідальною за збирання податку визначалася Державна податкова адміністрація. Передбачалося звільнити від сплати цього податку широкі категорії населення, включаючи інвалідів війни та потерпілих від аварії на Чорнобильській АЕС. Хоч цей законопроект і був схвалений у першому читанні, далі справа не пішла через невирішеність питання про кількісне вираження бази оподаткування і визначення переліку пільговиків. У 1996 р. Кабінет Міністрів знову подав до Верховної Ради цей законопроект, переглянувши його в деяких важливих аспектах. Насамперед, органам місцевого самоврядування надавалося право встановлювати ставки в межах від одного до трьох відсотків відновної вартості. Передбачалося прив'язування пільг до житлової площі нерухомого майна, причому невеликі за площею приміщення за цією новою редакцією законопроекту звільнялися від оподаткування. Крім того, у новій редакції передбачалося право на оскарження оцінки бази оподаткування, визначеної органом державної податкової адміністрації. Однак цей законопроект спіткала у Верховній Раді та сама доля, що й попередній.

Новий законопроект оприлюднено у Верховній Раді в 1998 році. Цей законопроект істотним чином відрізнявся від своїх попередників. У ньому передбачалося, що база оподаткування буде обмежена лише житловими будівлями. Для міст з населенням понад 50 тисяч база оподаткування мала визначатися за поточною ринковою ціною, а для невеликих громад – методом заміщення з урахуванням зональних коефіцієнтів. Ставки оподаткування передбачалися в розмірі від 0,1 до 0,3 відсотка оціненої вартості, а для будівель, загальна житлова площа яких перевищує 100 квадратних метрів, пропонувалася ставка 0,6 відсотка. Законопроектом передбачалося, що зобов'язання

щодо податку на нерухомість мають визначатися органами державної податкової служби на підставі даних, що містяться в реєстрі комунальних підприємств з реєстрації, обліку та оцінки об'єктів нерухомого майна (Бюро технічної інвентаризації). Не планувалося жодних пільг, за винятком пільг для об'єктів, що перебувають у зонах відчуження та безумовного (обов'язкового) відселення. Передбачалося запровадження процедури оскарження. Цей законопроект також був схвалений у першому читанні, але потім Верховна Рада не поверталася до нього. Основною перешкодою до ухвалення цього законопроекту стала невирішеність питання про те, як запровадити підхід, пов'язаний із оцінкою ринкової вартості нерухомого майна для оподаткування нерухомості.

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

Третій депутатський законопроект щодо податку на нерухомість був розроблений і поданий на розгляд до Верховної Ради

наприкінці 1999 року, у поданому законопроекті податок на нерухомість визначався як місцевий податок. Водночас законопроект надавав органам місцевої влади значну автономію у виборі ставки податку. З урахуванням певних обмежень, майже всі остаточні рішення стосовно ставок пропонувалося приймати відповідним сільським, селищним та міським радам. Місцеві ради, згідно з проектом, повинні були б визначати та затверджувати у місцевому бюджеті ставки податку на земельні ділянки населених пунктів (за винятком сільськогосподарських угідь) з умовою, що вони не повинні перевищувати встановлені у проекті середні ставки більш ніж удвічі, а також ставки податку на будівлі та споруди (у розмірах від 1 до 2 відсотків бази оподаткування). Проект також передбачав низку соціальних пільг. Зокрема, від податку пропонувалося звільнити інвалідів 1 та 2 груп, пенсіонерів, громадян, які виховують трьох і більше дітей, ветеранів війни та громадян, постраждалих унаслідок Чорнобильської аварії. Крім того проект встановлював неоподатковувану площу будівель в розмірі 21 квадратного метра на одного члена сім'ї плюс 10,5 квадратного метра на кожну сім'ю, але не менше від 80 квадратних метрів у цілому. Цей законопроект також було розглянуто в першому читанні і відхилено [2].

У 2013 році українці були звільнені від сплати податку на житло фактично заднім числом, що викликало відповідну реакцію в експертному середовищі. Тоді думки експертів розділилися: одні заявили, що українці повинні будуть заплатити податок за 2 роки, а інші припускали, що податок буде братися лише за один рік (2013 або 2014).

В квітні була змінена база оподаткування: згідно із законом №1166 – VII, з 1 квітня оподатковується не житлова, а загальна площа житла. Таким чином, парламентарії фактично, істотно збільшили «метраж» площі, яка потрапляє під стягнення. Так у минулому році Рада законом №403 – VII внесла зміни до ПК, яким намагалася врегулювати основні спірні норми щодо оподаткування об'єктів нерухомості. Втім, спроба виявилася провальною – «тихе бродіння» навколо питання про сплату податку на нерухомість триває досі.

Платниками податку на нерухоме майно є власники об'єктів житлової нерухомості

фізичні та юридичні особи, в тому числі нерезиденти. Податком на нерухоме майно обкладатиметься житлова площа об'єкта житлової нерухомості.

Для податку на нерухоме майно об'єктом оподаткування є об'єкт житлової нерухомості, зокрема його частка, а база оподаткування – загальна площа об'єкта житлової нерухомості, в тому числі його часток.

У разі наявності у платника податку більше одного об'єкта оподаткування, в тому числі різних видів (квартир, житлових будинків або квартир і житлових будинків, в т.ч. їх часток), базу оподаткування обчислюють з огляду на сумарну загальну площу таких об'єктів.

Ставки податку встановлюються сільською, селищною або міською радою за 1 кв. метр житлової площі об'єкта житлової нерухомості у таких розмірах:

для квартир, житлова площа яких не перевищує 240 кв. метрів, та житлових будинків, житлова площа яких не перевищує 500 кв. метрів, ставки податку не можуть перевищувати 1 відсоток розміру мінімальної заробітної плати, встановленої законом на 1 січня звітного (податкового) року;

для квартир та житлових будинків, житлова площа яких перевищує зазначені розміри (відповідно) ставка податку становить 2,7 відсотка розміру мінімальної заробітної плати [6].

Порядок обчислення і сплати податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, регулюється статтею 265 Податкового кодексу України, якою визначені об'єкти та база оподаткування, ставки та строки сплати податку, а також пільги та умови їх надання.

Обчислення суми податку з об'єкта/об'єктів оподаткування, які перебувають у власності фізичних осіб, здійснює контролюючий орган за місцем податкової адреси (місцем реєстрації) власника житлової нерухомості (підпункт 265.7.1 пункту 265.7 статті 265 Податкового кодексу).

Згідно з підпунктом 265.7.3 пункту 265.7 статті 265 Податкового кодексу платники податку мають право звернутися з письмовою заявою до контролюючого органу за місцем проживання (реєстрації) для проведення звірки даних щодо кількості об'єктів житлової

нерухомості, зокрема їх часток, що перебувають у власності платника податку; розміру житлової площі об'єктів житлової нерухомості, що перебувають у власності платника податку; права на користування пільгою із сплати податку; розміру ставки податку; нарахованої суми податку.

Законами від 4 липня 2013 року №403-VII «Про внесення змін до статті 265 Податкового кодексу України щодо об'єктів житлової нерухомості» [4] та від 27 березня 2014 року №1166-VII «Про запобігання фінансової катастрофи та створення передумов для економічного зростання в Україні» внесено зміни до статті 265 «Податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки» [5] Податкового кодексу.

Законодавцем передбачено деякі пільги із сплати податку на нерухоме майно. Так, база оподаткування об'єкта житлової нерухомості, що перебуває у власності фізичної особи – платника податку, зменшується:

для квартири – на 120 кв. метрів;

для житлового будинку – на 250 кв. метрів [6].

Таке зменшення надаватиметься один раз за базовий податковий (звітний) період – календарний рік і застосовуватиметься до об'єкта житлової нерухомості, у якій фізична особа – платник податку зареєстрована в установленому законом порядку, або за вибором такого платника до будь-якого іншого об'єкта житлової нерухомості, який перебуває в його власності.

Пільги зі сплати податку не надають на об'єкти оподаткування, що їх власники використовують для одержання доходів (здають в оренду, лізинг, використовують у підприємницькій діяльності).

Фізичним особам у 2014 році податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, нараховували за перший базовий податковий (звітний) період – 2013 рік з огляду на сумарну житлову площу об'єктів житлової нерухомості, зокрема їх часток, оскільки згідно зі статтею 58 Конституції закони та інші нормативно-правові акти не мають зворотної дії у часі, крім випадків, коли вони пом'якшують або скасовують відповідальність особи.

Більшість експертів вважають, що податок на нерухомість так чи інакше можна

вважати одним з механізмів оподаткування розкоші. Однак, як це не дивно, розмір українського податку на нерухомість (який має стати основним джерелом надходжень до місцевих бюджетів) ніяк не залежить від вартості оподаткованого нерухомого майна, лише – від кількості квадратних метрів. Хоча в багатьох країнах світу саме вартість майна є базою оподаткування. Наприклад, в штаті Каліфорнія (США) податок на нерухомість становить 1,25% на рік від ціни купленого нерухомого майна, а платиться двома рівними платежами один раз на півроку. Що стосується Європи, то крім Мальти і Ірландії, податок на нерухомість тут платять усі. Ставка найчастіше розраховується на основі кадастрової вартості, яка дещо менше ринкової вартості. У більшості країн Євросоюзу мінімальна ставка не перевищує 1 %, а в середньому власники європейської нерухомості платять 300-400 євро на рік.

Проте не можна сказати, що український варіант розрахунку податку на нерухомість є якоюсь дивиною. Така ж система, як в Україні, діє в Польщі, Словаччині, Чехії й частково в Угорщині. До речі, окрім зазначених вище способів (ставка призначається 1) або за прогресивною шкалою, пропорційною вартості нерухомості, 2) або з розрахунку на квадратний метр) є ще один варіант, який працює у Великобританії та Франції. В цих країнах існує фіксована плата за нерухомість, розмір якої встановлюють муніципалітети.

На відміну від України, в Польщі була попередня історія застосування податку на нерухомість у період між двома світовими війнами. Саме цим і пояснюється швидка поява місцевого податку на нерухомість у Польщі після відновлення її незалежності в 1991 р. [3, с. 11-12]

У Польщі податок на нерухомість застосовується як до житлових, так і до нежитлових об'єктів власності. Базою податку у випадку сільськогосподарських земель є площа в гектарах, а у випадку будівель – площа в квадратних метрах. На цю базу нараховується податок з одиниці площі – в розрахунку на гектар або на квадратний метр. Центральний уряд встановлює максимальну ставку, і, наскільки відомо, майже всі польські гміни (базовий рівень місцевого самоврядування в

Польщі) застосовують саме цю ставку на практиці, хоч органам місцевого самоврядування надано право самостійно визначати пільги та стимули. Застосовується система роздільних ставок, відповідно до якої земля оподатковується за нижчою ставкою, ніж комерційні будівлі. Податок адмініструється переважно на рівні гмін. Кожна гміна відповідає за визначення, реєстрацію та оцінку оподаткованого нерухомого майна, а також за збір податку. Однак функція забезпечення податкової дисципліни покладена на центральний уряд [3, с. 15].

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

Разом з тим, незважаючи на вже існуючий європейський досвід та практику, залишається ряд проблем для стягнення цього податку в Україні. По-перше, ставки визначаються без прив'язки до реальної вартості об'єктів, які оподатковуються. По-друге, один з найбільш поширених і перевірених способів

приховування нелегальних доходів – це вкладення грошей у нерухомість. В Україні відсутній механізм порівняння доходів і витрат платника податку. Цей процес зовсім не контрольований, тому навіть голова якоїсь сільради може мати нерухомість у Болгарії, і це нікого не здивує. Є і комерційні об'єкти, де державні службовці так само можуть бути серед власників.

Висновки. Отже, можна зробити висновок, що введення в Україні сучасного, соціально справедливого та, будемо сподіватись, економічно ефективного податку на нерухомість дозволить адаптувати національне законодавство до Європейських стандартів, знизить маніпуляції на ринку нерухомості, забезпечить збільшення надходжень до місцевих бюджетів.

Стягнення податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки повинно бути відповідальною роботою компетентних органів державної влади з метою забезпечення надходження запланованих сум до місцевих бюджетів.

Список використаних джерел:

1. Перспективи податку на нерухоме майно в Україні // Група фіскального аналізу при Комітеті Верховної Ради з питань бюджету. – Бюджетний і Податковий Огляд. – Другий квартал 2002 р. – Вересень 2002 р. – С. 72-79.
2. Барбара Н. Макленнон Оподаткування нерухомості: принципи та практичне використання / Н. Макленнон Барбара, Е. Бонз Річард [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.geomatica.kiev.ua/training/PlanValTax/chapter200.html>.
3. Лекарь С. І. Оподаткування нерухомості фізичних осіб: зарубіжна практика та перспективи України : автореф. дис. на здобуття наук, ступеня увід. екон. наук : спец. 08.00.08 / С. І. Лекарь ; ДВНЗ «Київський нац. екон. ун-т ім. В. Гетьмана» – Київ, 2011. – 22 с.
4. Законопроект України «Про внесення змін до статті 265 Податкового кодексу України щодо об'єктів житлової нерухомості» від 4 липня 2013 року №403-VII. – зареєстровано №2405 від 27.02.2013 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?id=&pf3516=2405&skl=8.
5. Про запобігання фінансової катастрофи та створення передумов для економічного зростання в Україні : Закон України від 27 березня 2014 року №1166-VII // Відомості Верховної Ради України від 23.05.2014. – 2014. – №20-21. – Ст. 1684
6. Податковий кодекс України від 02.12.2010 № 2755-VI // Відомості Верховної Ради України від 08.04.2011. – 2011. – № 13, / № 13-14, № 15-16, № 17. – Ст. 112.