



## ШЛЯХИ УДОСКОНАЛЕННЯ ОПОДАТКУВАННЯ ВЛАСНОСТІ В СУЧАСНИХ УМОВАХ РОЗВИТКУ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Михайло ІБРАГІМОВ

*Обґрунтовано необхідність реформування майнового оподаткування в Україні. Запропоновано основні напрямки удосконалення оподаткування майна в контексті зміцнення фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування.*

*Principal reasons of necessity of reformation of property taxation are expounded in Ukraine. Basic directions of improvement of taxation of property are described in the context of financial resources of organs of local self-government.*

Розвиток інституту місцевого самоврядування в Україні потребує кардинального реформування місцевих бюджетів з метою зміцнення фінансової основи місцевого самоврядування. Місцеві бюджети мають перетворитись у ефективні інструменти соціально-економічного розвитку адміністративно-територіальних одиниць. Аналіз діючої бюджетної практики засвідчує, що формування дохідної частини місцевих бюджетів, в основному, забезпечується за рахунок загальнодержавних податків та міжбюджетних трансфертів. Яскравим підтвердженням такої практики є проект бюджету на 2008 рік [1].

Обсяг перерахувань трансфертів з державного бюджету місцевим планується збільшити на 7903,6 млн. грн. або на 17,4% більше ніж у 2007 р., що складе 53296,4 млн. грн. у 2008 р., обсяг дотацій планується збільшити у 1,5 раза у порівнянні з 2007 р. Крім того, з інформації прес-служби Міністерства фінансів, така ситуація подається як зростання реальних доходів місцевих бюджетів і вказується, що ці кошти органами влади на місцях будуть спрямовані на виконання програм місцевого значення, зокрема, соціального захисту та благоустрій населених пунктів. В основному це не відповідає дійсності, оскільки ці кошти будуть спрямовані

на реалізацію державних програм соціального захисту. Проект бюджету на 2008 рік закріплює практику повної залежності місцевих бюджетів від трансфертів та дотацій, а тому місцеві бюджети і надалі залишаються неефективним інструментом соціально-економічного розвитку адміністративно-територіальних одиниць.

Місцеві податки і збори, як власне джерело бюджетів місцевого самоврядування складають лише близько 2–8% у доходах місцевих бюджетів. Натомість, як свідчить зарубіжний досвід, основою фінансової незалежності місцевих громад виступають саме локальні податкові платежі, серед яких значне місце займають податки на власність, зокрема податок на нерухоме майно. Майнові податки покликані стати реальною фінансовою основою самостійності органів місцевого самоврядування.

Вищезазначене вказує на актуальність проблеми, що є предметом даного дослідження. У рамках даної статті спробуємо обґрунтувати зв'язок між розробкою новітньої парадигми майнових податків та важливими практичними завданнями щодо удосконалення практики оподаткування майна в Україні з метою зміцнення власних фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування.

У результаті аналізу останніх досліджень і публікацій, де започатковано розв'язання даної проблеми, вважаємо за доцільне виділити наукові напрацювання з цієї проблематики О. Д. Василика, В. П. Вишневського, О. П. Кириленко, В. І. Кравченка, І. О. Луніної, О. Р. Романенко, А. М. Соколовської, С. І. Юрія.

Зокрема, А. Соколовська в контексті реформування податкової системи України пропонує переглянути систему місцевих податків і зборів. На її думку до місцевих податків і зборів обов'язково мають бути включені податок на майно, податок на транспортні засоби [2, 383].

О. Кириленко, узагальнюючи зарубіжний досвід місцевого оподаткування, робить висновок про те, що у фіскальній практиці обов'язково постає питання пріоритетності того чи іншого податку в місцевому оподаткуванні. Виходячи з тих вимог, які висувуються до місцевого оподаткування найкращим місцевим податком є податок з нерухомого майна [3, 573].

О. Романенко розглядаючи місцеві бюджети, як фінансову основу органів місцевого самоврядування відзначає, що в Україні основу місцевого оподаткування повинні забезпечити майнові податки, зокрема місцеві податки на нерухоме майно юридичних і фізичних осіб, землю та спадщину [4, 195].

О. Василик аналізуючи процес становлення і розвитку податкової системи України вказує на ряд її недоліків, негативний вплив на економіку та бюджет держави і в цьому контексті відмічає, що частково виходом із становища, що склалося, може бути прийняття законів про податок на майно юридичних осіб і податок на нерухоме майно фізичних осіб [5, 236].

В. Вишневський вважає необхідним збільшувати частку власних податкових надходжень органів місцевого самоврядування, що є важливим напрямком зміцнення всієї бюджетної системи України. Виходячи з вимог Європейської Хартії про місцеве самоврядування, а також відповідно до принципу податкової автономії органів місцевого самоврядування, останні повинні мати можливість отримувати один чи два великих місцевих податки, і перш

за все податок на нерухоме майно (землю, будівлі і споруди), який повинен отримати статус місцевого [6, 128].

Ми вважаємо, що місцеві податки не повинні розглядатися як другорядні податки. Тільки фіскальнозначні податки (зокрема на майно), здатні стати інструментом, який змінить підхід до формування фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування в Україні.

З огляду на вищезазначене необхідно реформувати майнове оподаткування в Україні, зокрема, до місцевих податків слід віднести такі загальнодержавні податки, як плата за землю та податок з власників транспортних засобів, а також запровадити місцевий податок на нерухомість (будівлі і споруди), як для фізичних, так і юридичних осіб.

Зважаючи на багаторічний досвід ринкових країн у сфері майнового оподаткування, а також на однозначну позицію науковців, більшість фахівців погоджуються з необхідністю запровадження в Україні податку на нерухоме майно (будівлі і споруди) на сучасному етапі реформування податкової системи України.

Вивчення існуючих законопроектів щодо оподаткування нерухомості в Україні показало, що вони мають ряд спільних рис, позитивних підходів та недоліків.

По-перше, в усіх проектах не прописаний концептуальний підхід до оцінки майна для визначення бази оподаткування. В окремих проектах запропоновано визначити методику Кабінетом Міністрів України. На нашу думку, доцільно це зробити в законі, якщо не в повній мірі, то хоча б визначитися методологічно. Як відомо є різні принципи і методики оцінки майна, зокрема метод капіталізації доходів, метод аналогій, затратний метод.

На, нашу думку, на початковому етапі запровадження податку з нерухомого майна необхідно використовувати метод аналогій або затратний метод.

По-друге, в усіх законопроектах пропонується система пільг, яка визначає категорії пільговиків, а не об'єкти, щодо яких встановлюються пільгові умови оподаткування. Погоджуємося з розробниками, що платники

з низькими доходами повинні мати пільги. Концептуальним напрямком для визначення пільгових категорій платників – фізичних осіб податку на нерухомість може бути підхід, згідно з яким податок визначається як фіксований відсоток від доходу сім'ї, а також тоді, коли податок, що перевищує вказану частку доходу, вважається "надлишковим", тобто є основою для надання пільг. Одним із варіантів може бути застосування диференційованої шкали для кожного платника, що коригується залежно від зміни величини доходу або розміру вартості майна. В цьому контексті прийнятними є норми проектів законів, що передбачають певну межу вартості майна (70 тис. грн., 400 тис. грн.), після якої пільги не діють, незалежно від того, хто володіє майном.

До позитивних характеристик проектів законів можна віднести наступне:

Податок на нерухомість розглядається як місцевий податок, який повинен суттєво збільшити надходження до місцевих бюджетів, стати одним з основних інструментів власної бази фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування. Окрім фіскальної функції податок на нерухомість здатен виконувати регулюючу функцію впливу муніципалітетів на економічні та соціальні процеси розвитку територій.

Податок на нерухомість для юридичних осіб змусить суб'єкти господарювання, які не сплачують податок на прибуток, тобто працюють збитково, сплачувати платежі до бюджету.

З огляду на високий рівень тінізації економіки та широке застосування легальних схем мінімізації податків та ухилення від оподаткування саме такий принцип є виправданим в умовах запровадження цього платежу.

Узагальнюючи пропозиції щодо майнового оподаткування в Україні, які відображені у відповідних проектах законів, можна зробити загальний висновок, що усі вони не позбавлені недоліків, як у формуванні об'єктів оподаткування, бази оподаткування, ставок оподаткування, пільг та механізму адміністрування.

Тим часом необхідно визнати, що саме ці законопроекти стали об'єктом аналізу та досліджень, критики та сприяли проведенню ро-

боти з напрацювання конкретних документів для запровадження податку на нерухомість в Україні. Окремі норми з цих законопроектів знайшли своє відображення в проекті Податкового кодексу України, який прийнято в першому читанні [7].

Тому саме цей документ потребує більш детального вивчення, оскільки після його прийняття, в Україні буде запроваджено податок на нерухоме майно.

Проект Податкового кодексу (ст. 6062 "Зарахування податку на майно") передбачає, що податок на земельні ділянки, будівлі та споруди зараховується до бюджетів міст, селищ за місцем знаходження нерухомого майна, тобто до бюджетів органів місцевого самоврядування. Виходячи із цієї норми було б доцільно включити цей податок в розділ "Місцеві податки і збори".

Аналіз положень розділу "Місцеві податки і збори" дає можливість зробити висновок, що запропоновані платежі не передбачають значного збільшення ролі місцевих податків у бюджетах органів місцевого самоврядування. Авторами проекту Податкового кодексу при реформуванні системи місцевого оподаткування усунуто неефективні місцеві податки і збори та введено деякі нові платежі, які також не будуть мати значного фіскального значення. Такий підхід не сприяє формуванню достатньої власної податкової бази органів місцевого самоврядування.

Європейська хартія про місцеве самоврядування і Всесвітня Декларація місцевого самоврядування визначають основні вимоги до побудови системи місцевого оподаткування та формування фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування, а світовий досвід підтверджує, що частка надходжень місцевих податків є досить високою у структурі дохідних частин місцевих бюджетів, і в першу чергу, це майнові податки [8, 228]. Однією із вимог, які висуваються до Податкового кодексу, повинна бути його відповідність нормам законодавства Європейського Союзу. Враховуючи, що процес формування європейської моделі ринкової економіки на засадах громадянського суспіль-

ства передбачає розбудову інституту місцевого самоврядування, саме місцеві податки мають стати головним джерелом фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування в Україні.

Розділ “Податок на майно” проекту Податкового кодексу визначає норми оподаткування земельних ділянок, будівель та споруд, в тому числі житлових квартир. Так, як принципово нових підходів до оподаткування земельних ділянок в проекті Податкового кодексу не передбачено, акцентуємо нашу увагу на нормах оподаткування будівель та споруд.

Враховуючи висновки аналізу проектів законів щодо оподаткування нерухомості (будівель і споруд), їх сильні й слабкі сторони, можна стверджувати, що Податковий кодекс в частині податків на майно є достатньо цілісним і повним.

Об’єктом оподаткування запропоновано будівлі та споруди, в тому числі житлові квартири, а платниками мають бути власники й орендарі будівель і споруд, у тому числі фізичні особи. База оподаткування будівлі розраховується окремо за кожною будівлею та обчислюється шляхом множення площі будівлі у відповідних одиницях виміру (квадратні метри) на середню вартість одиниці виміру будівлі, визначену на 1 січня поточного року або на середню вартість одиниці виміру нової будівлі.

Для оцінки середньої вартості одиниці виміру будівлі використовується метод аналогій, як нами уже зазначалось – один з оптимальних і ефективних методів, за яким середня вартість одиниці виміру будівлі встановлюється на підставі оцінки середньої вартості одиниці виміру площі будівлі, аналогічної оподатковуваної, залежно від матеріалу, з якого виготовлено стіни, місця розташування, призначення будівлі й інших факторів її оцінки.

На нашу думку, важливою є норма, яка передбачає, що розмір середньої вартості одиниці виміру площі будівлі залежно від матеріалу, з якого виготовлені стіни, місця розташування, регіону, чисельності постійних жителів населеного пункту встановлюється органом місцевого самоврядування за методикою оцінки, яка

затверджується Кабінетом Міністрів України. Передбачається перегляд розміру середньої вартості одиниці виміру площі будівлі з періодичністю не рідше одного разу на 5 років, але не частіше один раз на 3 роки. Необхідно зауважити, що це відповідає світовій практиці.

Позитивною стороною цього платежу є надання органам місцевого самоврядування повноважень встановлення ставок податків на будівлі в розмірі не менше 1 відсотка та не більше 2 відсотків бази оподаткування.

Базою оподаткування пропонується балансова вартість споруд (сукупна балансова вартість споруд), що перебувають у власності (користуванні – у разі фінансового лізингу) платника податку – юридичної особи. База оподаткування споруди розраховується окремо за кожною спорудою. З метою оподаткування споруди, сума амортизаційних відрахувань, нарахована протягом строку використання такої споруди, не може перевищувати 50% її первинної балансової вартості. На нашу думку, ця норма є виправданою з огляду на те, що чинне законодавство дозволяє використовувати на підприємстві декілька методів амортизації.

Відмічаючи позитивні норми проекту Податкового кодексу України щодо оподаткування майна акцентуємо увагу на тому, що в кінцевому варіанті цього документу, над яким робоча група завершила роботу та передала на розгляд в Кабінет Міністрів України, податок на майно відсутній. Слід відзначити, що податок на нерухомість справляється у всіх європейських та пострадянських країнах. Щодо відсутності цього податку в проекті Податкового кодексу, то така постановка питання є не зрозумілою з огляду на те, що законом України “Про систему оподаткування в Україні”, податок на нерухомість в Україні передбачається.

Обґрунтовуючи невідкладну необхідність запровадження податку на нерухомість і звертаючи увагу на те, що цей платіж має бути місцевим, тобто стати головним інструментом зміцнення фінансової бази органів місцевого самоврядування, вважаємо за доцільне дослідити ще одну проблему, яка зумовлює введення податку на нерухомість.

Придбання нерухомості, як правило, є рентабельним капіталовкладенням, яке дозволяє власнику надійно зберігати свої заощадження, а також отримувати певний дохід. Згідно з експертними оцінками велика частина нерухомості купується не для використання, а з метою заощадження вільних коштів та отримання доходу за рахунок здачі в оренду та високих темпів зростання цін на нерухомість. Така тенденція характерна практично для усіх регіонів України, особливо гостро ця проблема проявляється в м. Києві. В той же час на фінансовому ринку є різні фінансові інструменти, які дозволяють ефективно зберігати вільні кошти й отримувати певні прибутки, серед основних слід відзначити інвестиційні фонди, банківські депозити, дорогоцінні метали (див. табл. 1).

Дані таблиці показують, що середня фактична прибутковість депозитів у національній валюті становить – 16,59%, у євро – 15,4%, у доларах США – 6,98%, річне зростання цін на золото за період 2001–2006 рр. становило 15,49%, тобто, традиційні фінансові інструменти забезпечують інвесторам прибутковість до 17%. Як не парадоксально, ринок нерухомості в Києві забезпечував щорічно протягом 2001–2006 рр. 44,1%. Наведені дані дають змогу зробити висновок про те, що придбання нерухомості – це засіб заощадження капіталу, який негативно впливає на раціональний розподіл фінансових ресурсів. За такої ситуації рівень цін на нерухомість в Україні є необґрунтовано високим, а в окремих випадках, значно вищим від світових аналогів. Запровадження податку на нерухомість має виконати стримуючу функцію щодо росту цін і вплинути на зниження рівня цін на нерухомість. У контексті цієї проблеми актуалізується необхідність держав-

ного регулювання надмірної рентабельності будівельних організацій, однак це тема окремого дослідження. Відповідно до розрахунків проведених А. Скрипником, Г. Варваренком, А. Вдовиченком податок на нерухомість в 1% призводить до того, що такий фінансовий актив як придбання нерухомості стає неефективним засобом заощадження [9, 19].

*Аналіз діючої бюджетної практики дає можливість відзначити наступне:*

1. Місцеві бюджети не мають достатньої власної податкової бази, а місцеві податки і збори в Україні не виконують своєї фіскальної ролі. Формування дохідної частини місцевих бюджетів, в основному, здійснюється за рахунок загальнодержавних податків та бюджетних трансфертів. Внаслідок такої політики в державі надалі спостерігається бюджетна централізація при проголошеному курсі на бюджетну децентралізацію.

2. В Україні відсутня необхідна податкова культура, панує правовий нігілізм, який в першу чергу, відображається на поведінці платників податку. Підприємницькі структури податки практично не сплачують податки в повному обсязі, враховуючи недосконалість податкового законодавства та високий рівень корупції. Витрати, які можуть бути понесені в результаті виявлення правопорушень в сфері оподаткування (штрафи) є значно меншими, ніж ті доходи, які отримують суб'єкти господарювання в результаті ухилення від оподаткування. Схеми мінімізації та ухилення від сплати податків використовуються, як підприємствами-гігантами з мільярдними оборотами, так і малими та середніми підприємствами.

3. В Україні придбання нерухомості є рентабельним капіталовкладенням, яке дозволяє

Таблиця 1

Середня фактична прибутковість фінансових інструментів у гривневому еквіваленті за 2001–2006 рр. [9, 17]

Показники	Фінансові інструменти					Ринок нерухомості Києва
	Ринок золота	Депозити			Фондовий ринок	
		у євро	у доларах	у національній валюті		
Прибутковість (%)	15,49	15,4	6,98	16,59	77,6	44,1

власнику надійно зберігати свої заощадження й отримувати надприбутки. І тому рівень цін на нерухомість, зокрема житлові приміщення, в Україні є необґрунтовано високим. Стрімкий ріст цін на нерухомість перетворив операції придбання нерухомості у ефективний фінансовий інструмент, який має переваги перед існуючими інструментами фінансового ринку в нашій державі.

4. Податок на нерухомість (будівлі, споруди) справляється практично у всіх європейських і пострадянських країнах, окрім України. Майнові податки є одними з основних, які формують місцеві бюджети країн Європейського Союзу.

5. Майнові податки при наданні їм статусу місцевих податків створюють систему додаткових переваг для місцевого оподаткування. По-перше, оподаткування майна стає стабільним джерелом фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування. По-друге, доходи від податку на майно використовуються на фінансування державних послуг у конкретній територіальній громаді, що показує зв'язок між платниками податків і отримувачами послуг, що є важливим принципом організації ефективної системи оподаткування. По-третє, нерухомість не може бути переміщена, тому можливі регіональні відмінності в ставках податку не викликають небажаних наслідків. По-четверте, оцінка вартості нерухомості потребує повного знання умов місцевого ринку, що під силу, як правило, місцевій владі.

6. Ухилитися від сплати податків на нерухомість значно важче порівняно з іншими податками. База оподаткування є прозорою, що дозволяє прогнозувати надходження до бюджету.

7. Відсутність податку на нерухомість в останньому варіанті проекту Податкового кодексу України свідчить про неготовність Уряду до його запровадження в Україні на сучасному етапі.

На основі викладеного вважаємо за доцільне:

1. В найближчій перспективі обов'язково запровадити податок на нерухомість (будівлі,

споруди, квартири) як для юридичних, так і фізичних осіб, застосувавши диференційований підхід при визначенні ставок оподаткування та бази оподаткування, виходячи з принципу соціальної справедливості, який передбачає, що користувач більшого обсягу суспільних благ повинен нести більше податкове навантаження.

2. Слід надати податку на нерухомість, земельному податку, податку з власників транспортних засобів статусу місцевих податків, що відповідатиме європейським нормам і суттєво зміцнить фінансову основу місцевого самоврядування в Україні.

### Література

1. *Бюджетна політика 2008 року зорієнтована на прискорений ріст рівня та якості життя населення та зміцнення економічного потенціалу нашої країни // Урядовий кур'єр. – 2007 р. – № 171. – С. 5–8.*

2. *Соколовська А. М. Податкова система держави: теорія і практика становлення. – К.: Знання Прес, 2004. – 456 с. – (Вища освіта XXI століття).*

3. *Місцеві фінанси: Підручник / За ред. О. П. Кириленко. – К.: Знання, 2006. – 677 с.*

4. *Романенко О. Р. Фінанси: Підручник. – К.: Центр навчальної літератури, 2003. – 312 с.*

5. *Василик О. Д. Теорія фінансів: Підручник. – К.: НІОС. – 2003. – 416 с.*

6. *Налогообложение теории, проблемы, решения / В. П. Вишневецкий, А. С. Веткин, Е. Н. Вишневецкая и др.; под общ. ред. В. П. Вишневецкого. – Донецк: ДонНТУ, ИЭП НАН Украины, 2006. – 504 с.*

7. *Проект Податкового кодексу України – Доступний із: [http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb\\_n/webproc4\\_1?id=&pf3511=6228](http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=6228)*

8. *Територіальна організація влади в Україні: статус і повноваження місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування / За заг. ред. А. П. Зайця. – К.: Видавничий Дім "Ін Юре", 2002. – 928 с.*

9. *Скрипник А., Варваренко Г., Вдовиченко А. Оподаткування нерухомості як фактор стабілізації та розвитку фінансового ринку України // Вісник НБУ. – 2007. – № 8. – С. 15–21.*