

УДК 332.3

І. В. Антипенко,

Голова Ради Ліги оцінювачів земель,

Ю. Ф. Дехтяренко,

к. е. н, доцент, начальник управління стратегічного розвитку Національної академії державного управління при Президентові України

Ю. М. Манцевич,

д. е. н, доцент КНУБА

Ю. М. Палеха,

д. г. н, доцент, заступник директора з наукової роботи "Український державний науково-дослідний інститут проектування міст" ДІПРОМІСТО" імені Ю.М. Білокозя

## ОПОДАТКУВАННЯ НЕРУХОМОСТІ: СУЧАСНИЙ СТАН, ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ТА ПЕРСПЕКТИВИ

*У статті розглядаються питання реформування оцінки землі та об'єктів нерухомості в Україні. Аналізується досвід оподаткування нерухомості у зарубіжних державах та застосування масової оцінки при оподаткуванні як землі, так об'єктів нерухомості. Система оподаткування нерухомого майна має бути єдиною і об'єднувати оподаткування землі й поліпшень на ній. Найбільш прийнятною базою для створення такої системи має стати методологія масової оцінки нерухомості з виділенням окремих методик розрахунку для врахування специфіки певних груп (категорій) нерухомого майна.*

*The article examines the questions of land and real estate estimation reform in Ukraine. The property taxation in foreign countries and mass valuation of land taxation as well real estate using are analyzed. Property tax system should be unified and must combined taxation of land and improvements on it. The most reasonable basis for such system has become the methodology of mass valuation of property with the allocation of certain methods of calculation to reflect the specificities of certain groups (categories) of real estate.*

### ВСТУП

Сучасний стан нормативно-правової бази оцінки нерухомості в Україні відображає усі недоліки формування підходів до процесу приватизації об'єктів нерухомості і, у першу чергу земельних ділянок, які виникли з середини 90-х років минулого століття і майже в незмінному вигляді перейшли у сьогодення.

### ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Для того, щоб визначити нові принципи підходи до оцінювання об'єктів нерухомості та їх оподаткування, необхідно проаналізувати зарубіжний досвід, який існує у європейських та інших державах.

Насамперед, слід відзначити, що у переважній більшості держав існує два різновиди оцінки: фіскальна (у більшості випадків вона має назву кадастрової оцінки) та ринкова. Як в Україні, так і у інших країнах фіскальна оцінка виконує функції встановлення розмірів податку на нерухомість, а також розміру мита при здійсненні цивільно-правових угод. Принципова різниця, як правило, полягає у тому, що береться за базу фіскальної оцінки: суто ринкові показники чи певні нормативні дані. Також у більшості держав об'єктом оцінювання виступають земельні ділянки разом із нерухомістю, яка не може бути відчужена від них.

Таким чином, вихідними умовами справедливої та об'єктивної оцінки нерухомості мають бути наступні тези:

— оцінка земельних ділянок та поліпшень на них є нероздільною;

— оцінка нерухомості для фіскальних цілей та при здійсненні ринкових операцій розрізняються за принципами і методами;

— базою для здійснення ринкової оцінки можуть бути результати як масової, так і індивідуальної (експертної) оцінки;

— базою для здійснення фіскальної оцінки можуть бути результати тільки масової оцінки.

### ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

Запровадження в Україні інституту диференційованого оцінювання землі та нерухомості мало свої причини. На відміну від інших держав (крім держав США), за період незалежності в Україні так і не був створений реальний ринок землі [1]. Натомість об'єкти нерухомості досить швидко перейшли у приватну власність. Створилася ситуація, коли поліпшення були відчужені від земельних ділянок. На сьогодні ситуація практично залишається незмінною, оскільки, за даними Держкомзему, на 1 січня 2010 р., лише 51% земель України перебувають у приватній власності (на середину 90-х років — початок запровадження оцінювання земель — цей показник складав лише 3%) [2]. Головна причина цього — законодавче гальмування створення реального ринку сільськогосподарських земель, які становлять 71% від площі земель України.

Досвід швидкого та позитивного вирішення питання формування реального ринку нерухомого майна є у державах Прибалтики, які у 1990—1991 рр. мали практично ті ж вихідні дані, що й Україна. Зокрема, у Латвії протягом 1—2 років була проведена кадастрова оцінка усіх земельних ділянок разом із об'єктами нерухомості на них, встановлені їх правові атрибути [1]. Нерухомість або була передана у власність безпосередньо правонаступникам, або продана з аукціонів. Звичайно, позивною відмінністю від України тут була наявність запровадження реального механізму передачі у власність нерухомості спадкоємцям на підставі кадастрових даних, які велись у Латвії до 1940 р.

На сьогодні система оцінювання у Прибалтійських державах є однією з найбільш привабливих для України. Фіскальні функції тут виконує кадастрова оцінка, яка

враховує географічні особливості розташування об'єкта нерухомості. Податки на нерухомість зобов'язані сплачувати всі власники, правові власники, користувачі та орендарі майна. З 1 січня 2002 р. податкова ставка у Латвії складає 1% від кадастрової оцінки майна.

Податок на нерухомість у Німеччині залежить від оцінки об'єкта та відсоткової ставки, яка визначається владою тієї чи іншої місцевості і залишається однією з найнижчих у Європі. Оцінка об'єкта нерухомості здійснюється за таблицями, які враховують певні фізичні та географічні особливості [3].

В інших європейських державах при оподаткуванні нерухомості також застосовується кадастрова оцінка: Італія, Іспанія, Чорногорія, Чехія тощо [3].

У той же час у Франції, Великобританії, Швейцарії, Швеції при оподаткуванні застосовуються показники ринкової вартості, які ґрунтуються на масовій оцінці нерухомості.

Широко використовує при оцінці нерухомості кадастрові дані й Російська Федерація. На поточний момент об'єкти нерухомості в Росії обкладаються трьома різними податками: податком на майно організацій, земельним податком і податком на майно фізичних осіб. Незважаючи на те, що об'єктом перерахованих податків є нерухомість, ці податки засновані на різних методах обчислення в одних з них ставки тверді, в інших — адвалерні (у податку на майно фізичних осіб це й прогресивні). При цьому бази зазначених податків розраховуються, виходячи з різних вартісних показників, які часто не відповідають реальним цінам на нерухомість.

Російські фахівці вказують на недоліки чинних земельного податку і податків на майно, зокрема, на відсутність уніфікації оподаткування об'єктів нерухомості, неповний облік і невідповідна реальним цінам оцінка нерухомості, які вже призвели до зниження фіскальної ролі нерухомого майна в податковій системі.

Зважаючи на те, що земельна ділянка і земельні поліпшення, які на ній знаходяться, нерозривно пов'язані між собою і утворюють єдиний об'єкт нерухомості, виникає об'єктивна необхідність в уніфікації методів оподаткування. Для усунення недоліків, властивих земельному податку та податку на майно, а також для уніфікації оподаткування об'єктів нерухомості у Росії в рамках проведеної податкової реформи в системі регіональних податків (у ст. 14 Податкового Кодексу РФ) встановлений податок на нерухомість [4]. Цей податок ґрунтується на єдиному підході до земельної ділянки і всьому, що побудовано на її поверхні.

Саме виходячи з цих критеріїв, пропонується створити Федеральне Агентство із нерухомості, кадастру і картографії Російської Федерації, до сфери якого потрапляють питання кадастрової і експертної оцінки нерухомості та забезпечення оціночної діяльності належним інформаційним матеріалом.

Таким чином, фіскальна (у нашому розумінні — нормативна) оцінка активно використовується у багатьох зарубіжних державах. Це спростовує твердження деяких фахівців, які переконані в необхідності запровадження в Україні як для ринкових, так і для фіскальних цілей лише експертної оцінки землі і нерухомості.

Проблема у тому, що у цьому випадку базою для оподаткування, визначення ставок орендної плати, розміру державного мита при здійсненні операцій дарування, міни та успадкування об'єктів нерухомості можуть бути лише дані масової оцінки. А в Україні такі об'єктивні дані стосовно земельних ділянок і певною мірою стосовно іншої нерухомості відсутні.

У такому випадку базою для здійснення фіскальних операцій можуть стати показники нормативної оцінки, які відображатимуть географічні відмінності у розміщенні того чи іншого об'єкта нерухомості.

Для оцінки земельних ділянок така система вже давно розроблена і функціонує, але має суттєві вади, які можна подолати при переході на систему оподаткуван-

ня земельних ділянок разом із поліпшеннями.

Що стосується експертної оцінки об'єктів нерухомості, то вона також потребує серйозного аналізу і вдосконалення.

Для подальшого розгляду проблеми доцільно виходити з наступних передумов:

1) Україна із введенням у дію Податкового кодексу запроваджує податок на нерухоме майно. До нерухомих речей (нерухоме майно, нерухомість) належать земельні ділянки, а також об'єкти, розташовані на земельній ділянці, переміщення яких є неможливим без їх знецінення та зміни їх призначення (Цивільний кодекс. Стаття 181. Нерухомі та рухомі речі);

2) податок на землю нараховувався відповідно до Закону України "Про плату за землю" [5], а із введенням у дію Податкового кодексу відповідно до нього за дуже загальною процедурою [6]. Аналогічним є механізм із визначення розміру податку та порядку його сплати за будівлі, споруди та інше майно на даний час немає. Є два принципові шляхи подальшого вирішення цієї проблеми:

— створювати дві незалежні системи обліку для землі й іншого майна та відповідної диференційованої системи сплати податку. В подальшому це пов'язано з загрозою розбалансування системи і виникненню розбіжностей у ключових нормах (об'єкти, суб'єкти, розподіл пільг, терміни і порядок сплати податків, ведення реєстру платників тощо);

— створювати єдину систему на основі положень Податкового Кодексу. Основні труднощі виникають на початковому етапі створення єдиної методичної бази та адміністрування податку.

На думку авторів, більш доцільною є створення єдиної системи і розробка нової методичної бази на основі існуючих нормативно-правових актів.

У даний час переважна частина державних актів на землю вже містить кадастровий номер земельної ділянки. Саме цей атрибут є ключовим у створенні єдиного реєстру власників як земельних ділянок, так і нерухомого майна, розташованого на них з наступною прив'язкою до нього всіх інших необхідних атрибутів (форма права власності, орендарі та умови тощо). До кадастрового номера земельної ділянки може бути прив'язана практично необмежена кількість співвласників майна, розташованого на відповідній земельній ділянці (наприклад власники і співвласники квартир в багатоповерховому будинку, а також орендарі та суборендарі).

Шлях, яким має намір рухатись Російська Федерація, передбачає підпорядкування єдиному державному органу виконавчої влади не тільки питань оцінки, але й таких функцій, як державна реєстрація прав на нерухоме майно і операцій з ним, надання державних послуг у сфері ведення державного кадастру нерухомості, здійснення державного кадастрового обліку нерухомого майна, кадастрової діяльності, державної кадастрової оцінки земель, землеустрій, державний моніторинг земель, геодезії і картографії [7].

Поєднання інформації про кадастровий номер і похідних від нього з інформацією про ідентифікаційний номер дозволить податковим органам достатньо швидко і надійно аналізувати наявність власності у будь-якої фізичної чи юридичної особи та її територіальну приналежність.

Зараз в Україні ці функції зосереджені в кількох центральних органах виконавчої влади з різним статусом: Міністерство юстиції, Держкомзем і Фонд держмайна. Кожний з цих органів має власну сферу впливу і точку зору на можливий розвиток подій, а головне — жодний з них не готовий поступитись власними повноваженнями задля спільної мети. Тому головною проблемою введення податку на нерухоме майно в Україні (в повному обсязі) є не законодавчі або методичні проблеми, а суто адміністративні перепони і особисті амбіції керівників як органів влади, так і самоврядних організацій.

З правової точки зору запровадження єдиного податку на нерухоме майно потребує врахування певних обме-

жень національного законодавства — відповідно до норм Податкового кодексу України будь-які зміни до системи оподаткування можуть бути внесені до липня місяця року, що передує базовому. Тобто, раніше 1 січня 2012 року без порушення закону ввести цей податок неможливо.

Наявність такого запасу часу дозволяє сподіватись, що, в разі швидкого прийняття рішення щодо структури і функцій державного органу (або органів), який має стати регулятором питань реєстрації майна, його обліку і оцінки проблем з методичним забезпеченням не виникне.

Методологічні розбіжності у оцінці земель та будівель і споруд можуть бути подолані поетапно. Так, існує два види оцінки земель: нормативна (фіскальні потреби) і експертна (функціонування ринку); при оцінці будівель і споруд нормативна оцінка не передбачається.

До введення податку на нерухомість відсутність спеціальних методів оцінки для фіскальних потреб не викликало занепокоєння, але ситуація значно змінюється при запровадженні такого податку.

Вихід можна шукати у двох напрямках — визначити базу оподаткування результати експертної оцінки або створювати спеціальні прийоми для забезпечення фіскальних функцій держави.

Частина українських оцінювачів переконує, що варто скористатись американським досвідом і нараховувати податок на основі ринкової вартості об'єкта. При цьому вони не бажають враховувати той факт, що США та інші країни, де існують такі підходи до нарахування податку, мають довгу (іноді більше двохсот років) історію неперервного розвитку ринку, а Україна за всіма показниками належить до країн з перехідним типом економіки. У нас не тільки відсутні традиції і досвід застосування подібних систем, але й інформаційна база знаходиться у зародковому стані. Як один з прикладів варто навести відсутність єдиного реєстру результатів оцінки всіх об'єктів, які вже були оцінені на поточний момент, не кажучи вже про відсутність законодавчо врегульованого земельного чи єдиного кадастру нерухомості та наявність ряду інших важливих проблем.

Враховуючи наведене автори вважають необхідним створення єдиної системи реєстрації, обліку та оцінки нерухомого майна. При цьому на певному етапі створення можна взяти за основу вже створені системи кадастру і реєстрації і примусити центральні органи виконавчої влади в короткий термін створити єдину систему інформаційного обміну даними.

В основі оцінки майна мають бути покладені два види оцінки:

- 1) для забезпечення фіскальних функцій держави — нормативна і масова оцінка (методично ці питання можна врегулювати);
- 2) для забезпечення функціонування ринку — експертна оцінка.

Кожний з видів оцінки має свої переваги і недоліки, але з врахуванням раніше зазначених особливостей розвитку економіки України на сучасному етапі формування варто однозначно встановити різні сфери застосування для масової і індивідуальної оцінки.

Доцільно звернути увагу на великі коливання економічних показників у країнах з перехідною економікою в кризові періоди. При обрахуванні податку на базі експертної оцінки у виграші залишиться тільки невелика група зацікавлених осіб. Крім власне оцінювачів, які можуть отримати додаткову роботу в кризовий період, переваги отримують лише ті фізичні і юридичні особи, які мають достатній запас коштів, щоб в короткий період провести переоцінку майна при падінні його вартості і компенсувати витрати на оцінку зменшення податку на майно. Але, за даними статистичної звітності, таких благополучних власників меншість.

Більша частина власників опиниться у програвші двічі: перший раз — коли вартість майна зменшиться, а вони змушені будуть при падінні прибутків сплачувати той самий податок, а другий раз — коли на початковій фазі зростання

економіки при виході з кризи їх майно через значні податки буде мати меншу прибутковість, а отже, користуватись меншим попитом на ринку аналогічних видів нерухомості.

Для держави така ситуація теж буде надзвичайно обтяжена заходами контролю за відповідністю розміру нарахованого податку реальній ринковій вартості майна. В слабких економіках, як правило, періоди коливань коротші, а амплітуда більша. Крім того, зараз в Україні значна частина об'єктів нерухомості або взагалі немає оцінки, або вона застаріла. Це може спричинити паніку на ринку оцінки і привести до зростання спекулятивної ціни на послуги оцінювачів або не дозволить державі отримати податкові надходження у повному обсязі.

Але найбільшим недоліком застосування індивідуальної оцінки як бази для оподаткування нерухомості в умовах перехідної економіки є її непередбачуваність. При різких коливаннях цін на нерухомість прогнозувати місцеві бюджети стане практично неможливо, адже Податковий кодекс містить достатньо довготривалі процедури формування, розгляду і затвердження бюджету.

Масова оцінка менш чутлива до різких змін ринкової ситуації, але вона і менш гнучка. Тобто при різкому зростанні цін на нерухомість платники податку будуть недоплачувати податок, а при падінні цін — переплачувати. Проте при правильному врахуванні цих особливостей при розробці методичного забезпечення, ці недоліки можна суттєво зменшити, зокрема шляхом оперативного корегування відповідних коефіцієнтів, які може встановлювати створений спеціально уповноважений орган виконавчої влади.

## ВИСНОВКИ

1. Автори вважають, що система оподаткування нерухомого майна має бути єдиною і об'єднувати оподаткування землі і поліпшень на ній. Система оподаткування має бути достатньо ефективною і максимально простою. При складному і громіздкому адмініструванні його введення виявиться не виправданим і може викликати супротив як органів місцевого самоврядування, так і платників податку.

2. На думку авторів, найбільш прийнятною базою для створення такої системи має стати методологія масової оцінки нерухомості з виділенням окремих методик розрахунку для врахування специфіки певних груп (категорій) нерухомого майна (агровиробництво, промислове виробництво і надання послуг, житлова нерухомість та прирівняна до неї тощо).

3. Автори вважають неприйнятною саму ідею запровадження оподаткування нерухомого майна на основі експертної оцінки в умовах перехідної економіки. Такий шлях призведе до неможливості прогнозування податкових надходжень і відсутності інструментів для збалансованого управління процесами оподаткування.

## Література:

1. Методичні основи грошової оцінки земель в Україні: наукове видання / Дехтяренко Ю.Ф., Лихогруд М.Г., Манцевич Ю.М., Палеха Ю.М. — К.: ПРОФІ, 2006. — 624 с.
2. Електронний ресурс. — Режим доступу: [http://www.dkzr.gov.ua/terra/control/uk/publish/article?art\\_id=109986&cat\\_id=37203](http://www.dkzr.gov.ua/terra/control/uk/publish/article?art_id=109986&cat_id=37203).
3. Електронний ресурс. — Режим доступу: [http://www.rusconsult.ru/cms-news.php?mode=view\\_news&id=245](http://www.rusconsult.ru/cms-news.php?mode=view_news&id=245)
4. Електронний ресурс. — Режим доступу: <http://www.nalkodeks.ru/>.
5. Закон про плату за землю // Відомості Верховної Ради України (ВВР). — 1992. — № 38. — Ст. 560. — Закон втратив чинність на підставі Кодексу N 2755-VI від 02.12.2010)
6. Податковий Кодекс України (N 2755-VI від 2.12.2010).
7. Оценка недвижимости: учебное пособие / Т.Г. Касьяненко, Г.А. Маховикова, В.Е. Есипов, С.К. Мирзажанов. — М.: КНОРУС, 2010. — 752 с.

Стаття надійшла до редакції 15.02.2011 р.