



**USAID** | УКРАЇНА  
ВІД АМЕРИКАНСЬКОГО НАРОДУ



Фонд Східна Європа



ЛАБОРАТОРІЯ  
ЗАКОНОДАВЧИХ  
ІНІЦІАТИВ  
[www.parliament.org.ua](http://www.parliament.org.ua)

Європейський інформаційно-дослідницький центр

# Як удосконалити податок на нерухоме майно в Україні?<sup>1</sup>

(Policy Research)

Автори

Володимир Дубровський

Вячеслав Черкашин

Київ 2016

---

<sup>1</sup> Це дослідження проведено за сприяння громадського проекту Коаліція «За ліберальну податкову реформу» та Інституту соціально-економічної трансформації

Європейський інформаційно-дослідницький центр створено з метою надання народним депутатам України інформації, яка може бути використана ними у законотворчій діяльності. Центр здійснює пошукову, аналітичну і дослідницьку роботу щодо галузевих політик та права інших держав (насамперед країн ЄС) і міжнародних організацій.

Адреса: 01008, м. Київ, вул. Садова, 3А, каб. 434

Тел.: +38 (044) 255-36-69

E-mail: [euinfocenter@rada.gov.ua](mailto:euinfocenter@rada.gov.ua)

Веб-сторінка: [www.euinfocenter.rada.gov.ua](http://www.euinfocenter.rada.gov.ua)

Години прийому: з понеділка по п'ятницю, з 10.00 до 15.00

Діяльність Центру є частиною проекту, що реалізує ГО «Лабораторія законодавчих ініціатив» у рамках програми USAID «РАДА: підзвітність, відповідальність, демократичне парламентське представництво». Програма USAID «РАДА», що виконується Фондом Східна Європа, сприяє становленню підзвітного, відповідального і демократичного парламентського органу. Більше на [www.radaprogram.org](http://www.radaprogram.org).

Думки, викладені в цій публікації, є винятковою відповідальністю авторів дослідження та не обов'язково відображають точку зору USAID, Фонду Східна Європа та Лабораторії законодавчих ініціатив.

## Вступ

### 1) Мотивація до реформи

Податки на майно<sup>2</sup> існують практично в усіх країнах, в тому числі і в Україні – у формі податків на нерухоме майно (стаття 266 ПКУ), комерційну нерухомість (стаття 266 ПКУ) та плати за землю (стаття 270 ПКУ) і аналогічного їй за змістом фіксованого сільськогосподарського податку (4 група спрощеної системи оподаткування). Але на сьогоднішній день застосовані у нас способи обрахунку податкових зобов'язань та адміністрування цих податків є недосконалими і не забезпечують ані справедливості, ані захисту від корупційних та інших зловживань, ані суттєвих надходжень (останні складають менше 1% ВВП). Відтак, **податки на майно в Україні потребують удосконалення.**

Така реформа є особливо нагальною з огляду на те, що за економічною теорією, підтвердженою дослідженнями ОЕСР<sup>3</sup>, саме регулярні (recurrent) податки на майно<sup>4</sup> є найменш шкідливими для економічного зростання. Тому одним із способів прискорення зростання є «фіскальний маневр», який полягає у заміщенні прямих податків (з доходів фізичних осіб та прибутків підприємств), як найбільш шкідливих для зростання – непрямими (ПДВ, акцизами), і, особливо, **податками на майно.** Проте, механічно збільшити в кілька разів надходження від оподаткування землі та нерухомості в Україні навряд чи можливо, бо у своєму нинішньому вигляді ці податки є доволі недосконалими. Тому в ширшому контексті ліберальної, але фіскально-відповідальної податкової реформи, **реформа податків на майно має полягати у суттєвому удосконаленні механізмів та принципів оподаткування майна, на основі якого можна збільшити надходження від нього і замістити ними більш шкідливі прямі податки.** Така задача є особливо актуальною для України, зважаючи на другий вагомий недолік прямих податків: вони, з одного боку, є мало ефективними у країнах, схильних до корупції; а, з іншого боку – постійно провокують корупцію.

Особливо «грішать» цим податком на прибуток підприємств. Реформуванню оподаткування доходів підприємств присвячено окремий аналітичний матеріал<sup>5</sup>, тут зазначимо тільки, що з низки причин по факту в Україні цей податок перетворився на довільно призначену данину, яку збирають шляхом тиску на підприємства та «домовленостей». В результаті, одні змушені переплачувати, і, навіть, сплачувати наперед<sup>6</sup>, а інші успішно уникають оподаткування, насамперед, через офшори. Пропонований спосіб реформування через заміну його податком на виведений капітал переважно вирішує названі проблеми, але

---

<sup>2</sup> За класифікацією Міжнародного валютного фонду «податками на майно є податки, що підлягають сплаті за використання, володіння або передачу майна. Ці податки можуть стягуватися через рівні проміжки часу, тільки один раз, або у разі зміни права власності. Поділяються на п'ять категорій: (1) періодичні податки на нерухоме майно; (2) періодичні податки на чисту вартість майна; (3) податки на майно, що передається у спадок; (4) податки на капітал; (5) інші періодичні податки на власність» [1].

З огляду на зазначене та враховуючи міжнародну практику [2], транспортний податок у його поточному стані (а саме оподаткування лише легкових автомобілів, з року випуску яких минуло не більше 5 років та середньоринкова вартість яких становить понад 750 розмірів мінімальної заробітної плати за ставкою у розмірі 25000 гривень за кожен легковий автомобіль) фактично є податком на переспоживання/багатство, що створює передумови для його виключення із складу податку на майно, залишивши у якості об'єкту оподаткування лише єдиний комплекс нерухомого майна (земля та/або розташовані на ній споруди).

Тут і надалі під податком на майно матимуться на увазі податки на нерухоме майно, включно із землею та приміщеннями.

<sup>3</sup> Arnold, J. (2008), "Do Tax Structures Affect Aggregate Economic Growth?: Empirical Evidence from a Panel of OECD Countries", OECD Economics Department Working Papers, No. 643, OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/236001777843>

<sup>4</sup> Тут та надалі йтиметься тільки про податки, які збираються регулярно, на періодичній основі – на відміну від суто шкідливих податків та зборів при відчуженні майна (stamp taxes).

<sup>5</sup> [«Трансформація податку на прибуток підприємств у податок на виведений капітал \(Policy Paper\)»](http://euinfocenter.rada.gov.ua/uploads/documents/28909.pdf) <http://euinfocenter.rada.gov.ua/uploads/documents/28909.pdf>

<sup>6</sup> Державна казначейська служба України: звітність про виконання доходів Державного Бюджету України - <http://www.treasury.gov.ua/main/uk/doccatalog/list?currDir=317538>

може призвести до втрати доходів бюджету, хоча б тому, що його неможливо буде «витискати», на відміну від чинної практики. Окрім того, надходження від податку, база якого залежить виключно від рішень інвесторів, будуть мінливими та погано передбачуваними. Тому для гарантування бюджетних надходжень необхідний компенсатор<sup>7</sup> – і податок на майно (переважно – підприємств<sup>8</sup>) виглядає найкращим для цієї ролі (більше щодо відповідних альтернатив див. у [«Реформа оподаткування доходів підприємств \(корпоративного податку\) як ключова частина ліберальної податкової реформи в Україні»](#)).

Попередні розрахунки свідчать, що для запровадження фіскально-відповідальної ліберальної податкової реформи треба збільшити обсяг надходження від податків на майно приблизно втричі, до 2.5-2.7% від ВВП, що відповідає найвищим значенням для країн ОЕСР, хоча у світовій практиці зустрічаються і більші цифри.

**Податки на майно мають вагомі переваги над іншими податками, особливо в умовах України. Зокрема вони:**

- стимулюють власників **краще використовувати наявні активи**, або продавати їх більш ефективним власникам – разом це призводить до підвищення ефективності використання майна. Це є дуже актуальним для України, надто зважаючи на необхідність прискореної структурної перебудови економіки;
- забезпечують бюджет (точніше – бюджети місцевих територіальних громад) **стабільним джерелом надходжень**, водночас
- створюють для органів місцевого самоврядування підґрунтя для формування додаткових стимулів збільшувати привабливість своїх територій для проживання та ведення бізнесу, адже це, в свою чергу, збільшує ринкову вартість земель та нерухомості на цій території;
- **не вразливі до «оптимізації»**, натомість непрямо, але дуже ефективно **обкладають «тіньові» доходи**, як населення, так і підприємств – що є виключно актуальним для України;
- у разі спроби ухилення від сплати, завжди є **“готовий” об’єкт податкової застави**, на який може бути накладено адміністративний арешт, і від продажу якого можна отримати надходження, необхідні, аби погасити податковий борг. При цьому, з одного боку, під податкову заставу не підпадає усе майно платника – тільки власне земля та інша нерухомість, з яких не сплачено податок; а, з другого боку – власникові немає сенсу ховатися за офшорами, фізичними особами, фіктивними фірмами тощо, бо об’єктом виступають майнові права, а власне земля (інший об’єкт нерухомості), кому б вона не належала;
- є **передбачуваними** для платників;

---

<sup>7</sup> Зниження загального податкового навантаження можливе тільки в ув’язці з відповідним зниженням видатків бюджету та квазіфіскальних витрат. Це є великою та шляхетною задачею, яка, однак, виходить за рамки даної роботи. Зауважимо тільки, що будь-яке подальше скорочення перерозподілу через публічні фінанси має бути в осяжній перспективі спрямоване на зниження та остаточну ліквідацію ЕСВ, як найбільш шкідливого на даний момент податку – не просто прямого, але й такого, що обкладає за надмірно високою ставкою трудові доходи громадян.

<sup>8</sup> Зниження податкового навантаження саме на підприємства (капітал) видається недоцільним, оскільки єдиною альтернативою є оподаткування фізичних осіб. Цей підхід непогано працює у розвинених країнах, але тільки тому, що там середній клас складає 60-70% населення, відповідно, його споживання – 90%. Відтак, обклавши доходи та споживання помірним (для тих країн, з їхньою доволі високою податковою культурою) податком, можна реалістично зібрати, разом з неподатковими надходженнями, 35-40% від ВВП, необхідні на утримання сучасної ефективно соціальної держави. Але в Україні середній клас складає від сили 10-15%, водночас потреби держави наразі ще більші, і навіть у перспективі навряд чи будуть меншими за 35%, враховуючи вікову структуру населення. Такі гроші можна отримати, тільки обклавши податками джерела ренти, а саме – природні ресурси (корисні копалини та сільськогосподарську землю) і капітал (зокрема нерухомість).

- можуть нараховуватися та справлятися у спосіб, що **майже унеможливлює корупцію** та інші зловживання (описаний нижче), що знову-таки, є виключно актуальним в умовах України;
- якщо йдеться про майно, яке виступає джерелом доходу - є **«справедливими» у сенсі можливостей** (але не результату);
- **найменше з усіх податків спотворюють економічні стимули** для ефективної роботи: оскільки податок доводиться сплачувати у будь-якому разі, отже, якщо попрацювати погано – то доведеться платити з власної кишені, натомість коли вже сплатив, то кожна зароблена копійка – «своя».

Водночас, їхні **недоліки** за наших умов видаються, здебільшого, не настільки страшними:

- як і будь-який фіксований податок, податок на майно **підвищує ризик для платника**, адже його доводиться сплачувати навіть у «невдалі» періоди. Для пом'якшення цього пропонується застосувати кілька механізмів, перевірених світовою практикою, але проблема загалом залишається. В умовах України її можна вважати не настільки важливою для підприємств, оскільки, з одного боку, інші ризики є набагато більшими, ніж зазвичай у країнах ОЕСР, а, з іншого боку – підприємці, як люди взагалі більш схильні до ризику, менш вразливі та більше підготовлені до нього, аніж домогосподарства. Пропонована ж нами реформа передбачає збільшення оподаткування майна насамперед для підприємств.
- Частина економістів нарікають на **відсутність так званого «контрциклічного ефекту»<sup>9</sup>**. Цей аргумент передбачає, що (а) держава в часи кризи здатна заповнити «прогалину» у бюджетних надходженнях за рахунок емісії та/або запозичень; (б) кейнсіанські методи антициклічної економічної політики працюють (зокрема виконуються такі передумови, як, наприклад, досконала конкуренція та висока залежність від внутрішнього попиту); (в) інші податки (особливо – податок на прибуток підприємств) цей ефект на практиці забезпечують. Жодна з цих умов не виконується у сучасній Україні, не кажучи вже про зростаючі сумніви щодо користі від застосування активної антициклічної політики взагалі.
- **Регресивність**: що більший дохід (при тому самому майновому стані), то менший відсоток від нього доводиться сплачувати у вигляді податку. Насправді, для домогосподарств регресивність є доволі умовною, бо сім'ї з більшим доходом намагаються покращити свої умови проживання. Для підприємств вона є скоріше благом, бо більш продуктивні отримують більше ресурсів для зростання, і це пожвавлює ринковий конкурентний відбір та сприяє збільшенню ефективних інвестицій. Але ефект регресивності ми намагаємося дещо пом'якшити, як описано далі.
- **Адміністрування** податку на майно (у пропонованому нижче варіанті) є **технічно непростим, а первісне запровадження потребує великої підготовчої роботи**. Це є дійсно викликом, але здебільшого технічним, і його масштаби схильні дещо перевищувати, посилаючись на попередній досвід інших країн – хоча з тих часів, коли він був набутий, в інформаційних та статистичних технологіях відбувся значний прогрес. Україна перебуває в непоганій ситуації з цієї точки зору, оскільки може залучити до справи фахівців світового рівня, і, за наявності політичної волі та

---

<sup>9</sup> У кейнсіанській економічній теорії вбачається, що коли податкові зобов'язання зменшуються у нижній фазі економічного циклу, під час спаду економіки, то це пом'якшує гостроту кризи і сприяє швидшому відновленню зростання.

міжнародної допомоги, вирішити технічну сторону питання у дуже стислі терміни, як це продемонстрував успіх платформи ProZorro<sup>10</sup>.

- Податок на майно (як і будь-який інший) спричиняє економічні викривлення. Зокрема, капіталомісткі підприємства, особливо ті, які за технологією займають великі площі, опиняються у гіршій ситуації, ніж працемісткі, особливо інтелектуально-місткі, які можуть взагалі не використовувати приміщень. В умовах України це означає, що податковий тягар переноситься у бік «старих» галузей (металургії, хімії, видобувних, важкого машинобудування тощо), натомість постіндустріальні (ІТ та інші), а також інтелектуальні сервіси (аудиторські послуги, наприклад) не відчують його. Це, своєю чергою, сприятиме прискоренню структурної перебудови економіки з реалізацією все ще наявних конкурентних переваг України у сфері інновацій та високих технологій – але за рахунок певного погіршення умов для «старих» галузей. З одного боку, такий розвиток подій є бажаним для майбутнього країни, з іншого – він несе певні ризики та викликає спротив «особливих інтересів», пов'язаних зі «старими» галузями<sup>11</sup>;

**Отже, підвищення бюджетних надходжень від податку на майно заради заміщення інших джерел в умовах України має загалом більше переваг, ніж недоліків, і є перспективним способом реформування податкової системи заради створення кращого ділового клімату та прискорення, таким чином, економічного зростання.**

Але наразі цей податок в Україні є доволі недосконалим. Він більш-менш пристойно працює щодо сільськогосподарської землі – допоки офіційного ринку землі не існує, можна вважати її нормативно-грошову оцінку певним наближенням, принаймні у місцевостях, де має значення тільки родючість. Проте землі у містах, землі промислового використання, не кажучи вже про будівлі – оцінені дуже приблизно. Відтак, дехто страждає від надмірного оподаткування, а більшість інших недоплачує. Ситуацію поглиблює сваволя місцевої влади, яка надає пільги «своїм» підприємствам, чи тим, які належать впливовим власникам – очевидно, не тільки з мотивів розвитку територій. Ще гірша ситуація з оподаткуванням житлової нерухомості, яке, окрім технічних причин, є винятково непопулярним серед мешканців, і тому майже не впроваджується. На це накладаються проблеми з адмініструванням: місцева влада часто просто не зацікавлена його налагоджувати або не має важелів впливу на ситуацію; відсутність в законодавстві чітко визначених характеристик об'єктів нерухомості, яка оподатковується, нагнітає у громадян відразу до податку та непорозуміння між ними та працівниками фіскальних органів. З усіх цих причин, **про жодне істотне підвищення надходжень від податку на майно в Україні не йдеться без значного удосконалення його механізмів та принципів.** Саме цьому присвячена робота.

## 2) Основні принципи та логіка підходів до реформування

Зважаючи на тисячолітню історію та широку розповсюдженість податків на майно, у світі накопичено великий досвід їх застосування, і випробувано різноманітні механізми<sup>12</sup>, з яких Україна може обирати найбільш прийнятні для нашої ситуації. Але, попри досвід, на сьогоднішній день ситуація з податками на майно у світі є неоднозначною: з одного боку – розвиток комп'ютерних технологій та статистичних методик дозволив значно удосконалити їхнє функціонування, зокрема спростити та зробити прозорим адміністрування; з іншого боку – надходження, принаймні у розвинених країнах, мають тенденцію до падіння (у відносному вимірі). Така тенденція пов'язана здебільшого з політико-економічними перешкодами<sup>13</sup>, які, однак, можна обійти, як описано нижче та

<sup>10</sup> Над технічними проблемами наразі працює окрема група фахівців, і вони не розглядаються у даній роботі.

<sup>11</sup> Див. [Отягощенное наследство-2: обед без ложки](#), ЗН, 10 августа 2012.

<sup>12</sup> Almy, R. (2014), "Valuation and Assessment of Immovable Property", OECD Working Papers on Fiscal Federalism, No. 19, OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/5jz5pzvr28hk-en>.

<sup>13</sup> Hansjörg Blöchliger: Reforming the tax on immovable property: taking care of the unloved economics department working papers No. 1205

деталізовано далі у роботі. Це важче зробити у країнах з усталеними традиціями, але видається більш реальним в Україні.

Реформування податку на майно має відповідати таким **принципам**:

1. **Уникнення дискреції** (можливості державних службовців та органів влади «вирішувати питання» на власний розсуд). Зважаючи на високу небезпеку корупції, ми вважаємо цей критерій найпершим пріоритетом в усій податковій реформі, зокрема і в частині, пов'язаній з податком на майно. Дискреційні можливості, такі як, приміром, застосування різного роду «коефіцієнтів», оцінка об'єктів на місцях, індивідуальна оцінка ділянок, повноваження з надання пільг окремим власникам тощо, відкривають можливості для корупції. Вона, у свою чергу, не тільки шкодить суспільній моралі та підриває авторитет органів влади, але й, найголовніше, призводить до серйозних викривлень, не кажучи вже про зменшення надходжень. Практика застосування податку на землю свідчить, що навіть такі запобіжні механізми, як прийняття рішень колегіальними органами місцевого самоврядування, не стають дієвими перешкодами проти дуже сумнівних рішень, за якими легко запідозрити корупційні мотиви. Тому, зокрема:
  - a. Оподаткуванню мають підлягати **земельні ділянки, з урахуванням способу використання** (сільськогосподарські, природоохоронні, комунальні, інші – з окремим виділенням землі безпосередньо під забудовою та промисловими об'єктами та з урахуванням висоти споруд), а не виміряні всередині об'єкти нерухомості. Такий підхід відповідає сучасним світовим практикам, зокрема дозволяє легко перевірити усі параметри, не вступаючи в особистий контакт з власником, за допомогою геоданих;
  - b. Оцінку об'єктів треба робити у вигляді **«масової оцінки»** - методики, яка розраховує вартість одиниці площі за допомогою прозорої та однозначної формули, що враховує різноманітні **вимірювані** характеристики, насамперед розташування та (у випадку сільськогосподарських земель) хіміко-біологічні властивості ґрунту. Цей підхід теж відповідає кращим світовим практикам. Формули мають розраховуватися окремо відповідно до зазначених вище цілей використання землі, у такий спосіб непрямо оцінюється вартість нерухомості, відмінної від земельної ділянки;
  - c. **Ставка податку** (тут та надалі - у відсотках від нарахованої оціночної вартості об'єкту) має бути **єдиною** для усієї країни, а також для усіх видів несільськогосподарських і некомунальних земель (зокрема, без розрізнення на «житлову» і «не житлову» забудову, не кажучи вже про галузевий розріз). Пільги можуть надаватися лише на певний обсяг земель (приміщень) та стосуватися лише окремих категорій фізичних осіб та окремих видів неприбуткових (некомерційних) організацій.

Таким чином, ані окремі державні службовці, ані органи державної влади та місцевого самоврядування не матимуть впливу на розмір податкових зобов'язань платників податку.

2. **Зарахування податку на майно при сплаті прямих податків**. Пропонується інновативний спосіб вирішення політико-економічних проблем оподаткування майна<sup>14</sup> у вигляді зарахування такого податку при сплаті інших податків, зокрема

---

<sup>14</sup> Однією із загальних проблем, які заважають перенесенню податкового тягаря з прямих податків до податків на майно, є побоювання платників щодо можливого збільшення податкового тиску, особливо на тих, хто успішно працює; а також підвищення ризику для домогосподарств (які, на відміну від підприємств, особливо побоюються ризику). Окрім того, в Україні збільшення надходжень від оподаткування майна покликане, насамперед, замінити можливі втрати від реформи оподаткування підприємств, тож і податок цей має лягати, насамперед, на сектор підприємств, а не домогосподарств. Але наразі обсяги нерухомого майна (за винятком сільськогосподарських земель), яке припадає на обидва сектори – одного порядку, тому

ПДФО, єдиного податку, податку на виведений капітал (ПнВК) та, можливо, платежів за користування надрами (актуально при оподаткуванні земельних ділянок під кар'єрами). Цей підхід закриває проблему з можливими масовими протестами проти податку на майно, на кшталт тих, що мали місце у деяких країнах, адже пересічна сім'я, що мешкає у багатоквартирному будинку, або невеликому приватному будиночку у «непрестижному» районі чи містечку/селі, та при цьому має легальні доходи, з яких сплачено ПДФО чи єдиний податок, не відчує жодного збільшення тиску, натомість основний тягар ляже на підприємства – взамін на зменшення зобов'язань з податку на прибуток та, у перспективі, подальшого скорочення ЕСВ.

3. **Можливість (для платника) привести ціну на об'єкт до поточного ринкового рівня через прозорі механізми.** Це має пом'якшити проблеми масової оцінки, пов'язані з недосконалістю методики, недостатньою базою даних тощо, і сприяти відновленню справедливості по відношенню до тих платників, які вже зараз скаржаться на надмірні, за їхньою оцінкою, вимоги. Таким платникам буде надано можливість у справедливий та прозорий спосіб довести свою правоту. Така процедура також допоможе пом'якшити труднощі переходу і зробити пов'язаний з цим ринковий перерозподіл власності більш прозорим та ефективним – механізм такої корекції описано далі у розділі «Механізм адаптації у разі завищеної оцінки для майна підприємств» та у відповідному Додатку.

В результаті застосування цих підходів процес нарахування та сплати податку має стати **гранично простим та прозорим**: платник отримує квитанцію з розрахунком податку, і має або сплатити його у нарахованому розмірі, або оскаржити оцінку відповідно до процедури і сплатити за її результатом.

**Адміністрування не передбачатиме перевірок**, за винятком вичерпного переліку особливих ситуацій (як-от виявлення неузгодженостей у документації або кваліфікація видимих з супутника споруд); виключає прямий контакт платника з працівниками ДФС, окрім процедури оскарження – в якій, однак, теж не повинно залишитися простору для свавільних рішень; водночас має бути дуже жорстким до неплатників; перевірка правильності розрахунку та процес узгодження податкового зобов'язання зі сплати податку має здійснюватись за допомогою спеціально запровадженого програмного продукту через електронний кабінет платника податку на сайті ДФС України.

Обсяг податкових платежів кожного власника **не є комерційною таємницею**, оскільки не залежить від доходів, тому може і має бути оприлюднений – наприклад, як частина інформації у відкритому реєстрі власників нерухомого майна та землі.

## 2. Огляд теорії та міжнародної практики застосування: основні засади та альтернативи.

З точки зору економічної теорії, податок на майно має три різних **обґрунтування**.

1. Це – **плата за використання обмеженого природного ресурсу (землі)**. Її оподаткування відображає той факт, що в уявленні багатьох людей земля є до певної міри суспільним ресурсом, отже, навіть коли вона знаходиться у суто приватній власності, суспільство зацікавлене у її ефективному використанні та має

---

за єдиною ставкою їм довелося б нести співставні за розміром частки загального тягаря, є неприпустимим з огляду як на мету реформи, так і на політико-економічні проблеми з її впровадженням. Водночас, диференціація ставок, яка практикується з метою вирішення цієї проблеми у багатьох країнах, порушує вище описаний критерій недискреційності, оскільки вимагає у кожному випадку оцінки інспектора – чи використовується земля або приміщення з метою проживання, чи бізнесу. У багатьох випадках, особливо у малому бізнесі, відповідь є вкрай неоднозначною.



право на частину земельної ренти. Таке обґрунтування стосується виключно землі, особливо сільськогосподарської, але не виправдовує оподаткування споруд.

2. **Вартість майна пов'язана з доходами:** для домогосподарств – володіння чи оренда нерухомості є важливою частиною споживання, при чому багатші можуть собі дозволити коштовніше житло, для підприємств – майно є джерелом доходів: передбачається, що підприємець отримує прибуток від своєї власності, в іншому разі позбавляється її. Таке обґрунтування, на відміну від попереднього, стосується, взагалі кажучи, усього майна, а не тільки нерухомого. Але, оскільки решту майна важко оцінити і легко приховати, то у якості наближення береться, зазвичай, тільки нерухоме майно. Хоча у деяких країнах оподатковується, наприклад, чиста вартість підприємства.
3. **Плата за користування місцевими суспільними благами** (інфраструктурою загального користування, безпекою на місцях тощо), розподілена між мешканцями та підприємцями пропорційно до вартості їхнього нерухомого майна, розміщеного на відповідній території.

В умовах України додається ще фактор **нелегітимності «великої» приватизації** в очах переважної більшості населення<sup>15</sup>. Безвідносно до того, наскільки таке ставлення є обґрунтованим, воно наразі є одним із потужних факторів, які перешкоджають зміцненню прав власності в нашій країні. Гірше того, накладаючись на низку інших факторів, таке ставлення розповсюджується і на усіх інших великих власників, навіть тих, що не брали участі у приватизації, а придбали приватизовані активи на вторинному ринку; і навіть на тих, що створювали їх «з нуля». Якщо ж власники почнуть відкрито сплачувати посильний податок саме на цю власність, і він йтиме (опосередковано, через заміщення інших) на виплату пенсій<sup>16</sup> – то у такий спосіб можна до певної міри пом'якшити проблему нелегітимності.

З точки зору економічної теорії, **оподаткування майна корисне насамперед тому, що стимулює його більш ефективне використання**. Оскільки власник змушений сплачувати податок незалежно від того, чи приносить йому прибуток даний майновий об'єкт, то, відповідно, утримання непродуктивних активів стає ще більш не вигідним: мало того, що власник втрачає дохід, який він міг би отримати, якби продав об'єкт та вигідно вклав виручені гроші; так йому ще й доводиться нести прямі витрати у вигляді податку. Відповідно, він отримує посилений стимул шукати для цього об'єкту покупця – більш ефективного власника, що бачить, яким чином отримати з цього майна прибуток. Загалом, **збільшується ринкова пропозиція майна, воно стає доступнішим для молодих фірм, що мають перспективи, і у такий спосіб підживлюється підприємництво як процес започаткування та розвитку підприємств. Такий ефект є дуже корисним, надто в умовах України, оскільки сприяє розкриттю підприємницького потенціалу нації та залученню іноземних інвесторів – а це, у свою чергу, є головним джерелом економічного зростання**. Зокрема, для України дуже важливо, що через ці процеси **прискорюється структурна перебудова економіки**.

Іншою стороною цього є певне **викривлення інвестиційних стимулів**. Вкладаючи кошти у майно, що підлягає оподаткуванню, інвестор отримуватиме прибуток, зменшений на величину податку, при чому збільшується ризик, адже цей податок доведеться сплачувати у будь-якому разі, навіть якщо прибутку не буде. Цей негативний ефект є меншим

<sup>15</sup> 20 років моніторингу: зміни у суспільній свідомості населення України <http://dif.org.ua/ua/publications/press-relizy/20-rokiv-monitorinukraini.htm>.

<sup>16</sup> Оскільки солідарна пенсійна система в Україні насправді не здатна виконувати свої функції з об'єктивних причин і фактично збанкрутувала, держава виконала свої зобов'язання гаранта і взяла на себе утримання пенсіонерів. Цей факт треба належним чином оформити та позбутися податку на працю, яким наразі є ЕСВ, замінивши його іншими податками, в тому числі – податком на майно, за рахунок яких формуватиметься ресурс для виплати пенсій.

відносно землі, оскільки вона не створюється у процесі інвестиції, а тільки перепродається (хоча до певної міри вдалі інвестиції можуть підвищувати її вартість, а хижацьке використання – зменшувати); дещо більшим – відносно капітальних інвестицій (споруд), ще більшим – відносно обладнання і т. ін. Водночас, описаний вище ефективний перерозподіл під впливом оподаткування є тим актуальнішим, чим менш еластичною є пропозиція відповідного типу активів, тобто, чим менше і довше пропозиція реагує на попит.

З обох цих міркувань випливає, що **податок має бути найбільшим – на землю (бо її кількість жорстко обмежена), дещо меншим – на споруди (бо пропозиція може реагувати тільки з чималим запізненням), і зовсім незначним – на обладнання.** Решту активів обкладати не варто взагалі. На практиці обладнання теж майже ніде не обкладають податком, зокрема через проблеми з оцінкою, натомість об'єктами оподаткування в різних країнах виступають земля та споруди у дуже різних сполученнях та модифікаціях. Це дещо поглиблює ефект викривлення (наприклад, два ідентичних цехи, в одному з яких розміщено сучасне обладнання, а інший працює на старому – сплачують однаковий податок, хоча перший приносить більший дохід), але є більш реалістичним. Також є різні погляди на те, чи має оподатковуватися вартість, додана в результаті оздоблення та інших удосконалень будівель. З одного боку, це підвищує вартість будівлі, отже і базу оподаткування, бо має збільшувати дохід (або означає, що він збільшився). З іншого боку – це спотворює стимули, водночас пропозиція є доволі еластичною, порівняно з капітальним будівництвом. Нарешті, такого роду удосконалень не піддаються масовій оцінці (див. нижче).

Таблиця 1.

**Варіанти оподаткування майна, їхні головні переваги та недоліки.**

Об'єкти оподаткування	Переваги	Недоліки	Країни, де застосовується (приклад)
Тільки земельні ділянки	Простота адміністрування Не пригнічуються інвестиції у будівництво	Низька база Посилення викривлень	Естонія
Тільки нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки	Історичні традиції	Можливість ухилення від оподаткування шляхом приховування чи заниження реальної площі будівлі Ризик маніпулювання різними системами оподаткування для житлових та нежитлових будівель Пригнічення інвестицій у забудову	Греція, Ірландія, Велика Британія

Об'єкти оподаткування	Переваги	Недоліки	Країни, де застосовується (приклади)
Земельні ділянки та інше нерухоме майно	Повнота охоплення, широка база	Подвійна складність адміністрування Пригнічення інвестицій у забудову	Австралія, Нова Зеландія, Польща, Словаччина, Бразилія <sup>17</sup>
Земельні ділянки з урахуванням забудови	Відносна простота адміністрування (дещо складніше за просто земельні ділянки, але простіше за інші об'єкти нерухомості) при широкій базі Дозволяє адекватно оподаткувати види забудови, відмінні від будинків (промислові споруди, передавальні пристрої тощо)	Приблизність оцінки корисної площі Стимулювання завищувати поверховість (якщо не враховується висота) та заглиблюватися в ґрунт Не враховуються підземні споруди Пригнічення інвестицій у забудову	Латвія, Франція <sup>18</sup>

**Відповідальність за сплату податку на майно несе його власник.** Він може доручити це робити орендарю, або кому завгодно, але у разі злісної несплати об'єкт буде конфісковано та виставлено на продаж, отже, постраждає саме титульний власник. У певному сенсі, сплата податку сприяє зміцненню прав власності, оскільки у такий спосіб власник підтверджує свої права. Наприклад, у разі спірних питань щодо приналежності того чи іншого об'єкту або його частини, у багатьох країнах сплата податку однією зі сторін виступає потужним аргументом на її користь.

З іншого боку, **від податку на майно майже неможливо ухилитися, оскільки сам об'єкт є готовою заставою.** На відміну від прибутку, його неможливо перекласти на «одноденну» фірму, вивести в офшор тощо. Це робить податки на майно дієвим засобом боротьби з тінізацією економіки, що є дуже актуальним для України.

Оподаткування майна сприймається як доволі природне, оскільки має дуже глибокі історичні корені: це один з найдавніших видів податку, якщо не найдавніший. Саме тому, що базу оподаткування було легко виміряти і важко приховати, земельний податок був основним у аграрних імперіях античних часів<sup>19</sup>. Там він легітимізувався як своєрідна «орендна плата» властителю, який був формально власником усієї землі. Також, оскільки саме земля була головним джерелом ренти тих часів, плата за її використання сприймалася як обґрунтована. Так само пізніше сталося із податками на нерухоме майно, відмінне від землі. Рівень надходжень від податків на майно у різних країнах доходив до 3,5% від ВВП.

<sup>17</sup> Almy, R. (2014), "Valuation and Assessment of Immovable Property", OECD Working Papers on Fiscal Federalism, No. 19, OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/5jz5pzvr28hk-en>

<sup>18</sup> John Norregaard Taxing Immovable Property Revenue Potential and Implementation Challenges IMF WP/13/129

<sup>19</sup> [Gary Robbins Estate Taxes: An Historical Perspective](#)

Але з 60-х років 20 сторіччя у розвинених країнах спостерігається поступове зменшення ролі майнових податків. Це пов'язане, з одного боку, із масовим переходом на непрямі податки – нагадаємо, що саме тоді був винайдений ПДВ, який простіше було збирати за тодішніх технологій; а з другого – із політичним спротивом населення, особливо на тлі «бульбашок» на ринках нерухомості. Які, своєю чергою, тільки збільшувалися від зменшення оподаткування майна. В результаті, наразі в країнах ОЕСР надходження від оподаткування майна не перевищують 2-2,5%.

Проте зараз спостерігається зворотний тренд. По-перше, новітні цифрові технології та поява доступних геоданих роблять процес масової оцінки доволі точним і при цьому набагато менш працевістким, ніж він був колись. По-друге, глобалізація створила нові можливості легкої «оптимізації» прямих податків – наприклад, через офшори. Тому **уряди багатьох країн, особливо вразливих до корупції та тих, де податкова культура залишає бажати кращого, відновлюють свій інтерес до оподаткування майна** – але вже на іншому технологічному етапі. Тож, Україна була б цілком «у тренді», якби зробила те саме. Треба також зважати на набагато нижчий, ніж в країнах ОЕСР, рівень якості державного управління, зокрема у вимірі корупції та ефективності врядування, який просто не залишає нашій країні іншого вибору.

Проте, з давніх часів **найбільшою проблемою при нарахуванні та збиранні податків на майно є оцінка його вартості**<sup>20</sup>. В ідеалі, предметом оподаткування має бути ринкова вартість майна. Але справжню ринкову вартість можна визначити тільки в процесі продажу через відкритий та прозорий аукціон, при цьому вона за кілька років застаріває. Вочевидь, неможливо періодично у примусовому порядку виставляти усе майно в країні на аукціон, тому використання цього методу є дуже обмеженим.

Приблизну оцінку можна отримати, залучивши до цього професійного **оцінювача**, але ця процедура, по-перше, трудомістка і дорого коштує (при цьому відповідні витрати не додають вартості, тобто, втрачаються для суспільства), по-друге – вразлива до корупції та інших зловживань, оскільки допускає значний елемент сваволі (дискреції). На щастя, розвиток цифрових та статистичних технологій в останні десятиліття дозволив значно спростити та автоматизувати цей процес за рахунок застосування **масової оцінки**.

Ця методика базується на **статистичному аналізі великих масивів даних** (в тому числі – геоданих), де, з одного боку, фігурують реальні ціни продажу, а з другого – фактори, які впливають на ціну. Сучасні методи дозволяють екстраполювати закономірності, виявлені на прикладі реальних цін, на ті об'єкти, які не виставлялися на продаж, і, навіть, не мають прямих аналогів (як-от сусідніх будинків чи земельних ділянок). Звісно, в залежності від способу використання, фактори, що впливають на ціну, а, відтак, і відповідні формули, виявляються різними. Тому одна з проблем цього методу – правильний розподіл за способами використання, який, з одного боку, забезпечує достатню точність, а, з іншого – не дозволяє дискрецію при визначенні «призначення». Але, в цілому, **масова оцінка дозволяє кардинально скоротити витрати на адміністрування, позбутися корупційної вразливості та можливостей для мінімізації**, і тому набуває дедалі більшого поширення в сучасному світі. Можливо, по відношенню до унікальних об'єктів вона не є достатньо точною, але в умовах високої вразливості до корупції вона все ж краща (в тому числі, точніша) за індивідуальну оцінку. Яка, між іншим, для унікальних об'єктів теж працює погано.

---

<sup>20</sup> Діючий в Україні підхід до оподаткування нерухомого майна, відмінного від земельної ділянки (в тому числі комерційного) взагалі нехтує цією проблемою, визначаючи базу оподаткування, виходячи просто із площі. Це, вочевидь, спрощує та здешевлює адміністрування, а також - що важливо - дозволяє звести до мінімуму корупційні ризики. Однак кричуща несправедливість такого способу, що взагалі не враховує відмінності у розташуванні, не дозволяє розкрити позитивний потенціал податку на майно та радше дискредитує його.

## Відомі у світі способи оцінки нерухомого майна: переваги та недоліки.

Вид оцінки	Переваги	Недоліки	Застосування в Україні
примітивна (виключно за площею)	простота, невразливість до корупції	несправедливість, що, серед іншого, заважає отримати суттєві надходження	застосовується в Україні, але вочевидь невдало
масова (на основі формули, базованої на об'єктивних даних)	невразливість до корупції, відносна справедливість, самоадаптація до реалій	потребує великої підготовчої роботи не враховує унікальність	частково застосовується у нормативно-грошовій оцінці землі, але потребує удосконалень
індивідуальна	здатна врахувати набагато більше факторів, відтак точніше оцінити унікальні об'єкти	дуже коштовна вразлива до корупції та маніпулювання	застосовується при переході прав власності - із численними зловживаннями
аукціонний продаж	найсправедливіша оцінка на момент продажу відносна невразливість до корупції та маніпуляцій прозорість	висока вартість процесу може здійснюватися тільки у процесі продажу, після чого застаріває з часом продавець має бути зацікавлений у конкуренції покупців	використовується при продажі земельних ділянок муніципальної власності (є "хорошою практикою") Успішність залежить від контролю громадськості та добросовісності продавця

У багатьох країнах застосовуються **різні ставки в залежності від способу використання майна**: для проживання чи бізнесу, а подекуди - і в залежності від виду діяльності підприємства. Але цей підхід має низку недоліків, критично важливих в умовах України.

По-перше, у такий спосіб держава **надалі викривлює інвестиційні стимули**, підштовхуючи до певного способу використання ресурсів. В деяких випадках, наприклад, коли це пов'язано з безпекою або містобудівними міркуваннями, такі обмеження можуть бути доречними, але тоді їх краще впроваджувати у прямий та прозорий спосіб, через відповідні регуляції.

По-друге, це **ускладнює адміністрування** у разі оподаткування земельних ділянок з урахуванням забудови, тим більше із застосуванням масової оцінки (а саме цей метод пропонується для України, див. нижче), адже щодо кожного об'єкта потрібно мати не просто геодані, але й документацію, яка підтверджує його призначення.

Але, найголовніше, наявність різних ставок **створює численні можливості для маніпуляцій та корупції**. Перевірити спосіб використання майна можна тільки на місці, тобто,

контактуючи з платником. Водночас, у багатьох випадках призначення майна важко визначити, як-от у випадку квартир, орендованих під офіси, житлових приміщень, які здаються в оренду або використовуються як міні-готелі, споруд, що поєднують бізнес (наприклад маленький магазин чи СТО) з помешканням власників, тощо.

### 3. Податки на майно у сучасній Україні та оцінка ефективності застосування

Як було зазначено вище (див. зноску у назві роботи), предметом розгляду є виключно податки на нерухоме майно (включно із землею), які справляються на регулярній основі (на відміну від податків при переході прав власності).

Врізка 1. Чинні податки на майно

#### 1. ПОДАТОК НА НЕРУХОМЕ МАЙНО, ВІДМІННЕ ВІД ЗЕМЕЛЬНОЇ ДІЛЯНКИ

##### ПЛАТНИКИ

Платниками податку є фізичні і юридичні особи, у тому числі нерезиденти, які є власниками житлової та/або нежитлової нерухомості (пп. 266.1.1 Податкового кодексу України (далі - "ПК")).

##### ОБ'ЄКТИ

Житлове і нежитлове нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, у тому числі і частка такої нерухомості (п. 266.2 ПК).

##### БАЗА

Базою оподаткування є **загальна площа** об'єкту житлової і нежитлової нерухомості, у тому числі його частки (п. 266.3 ПК).

При цьому база оподаткування об'єктів для житлової нерухомості, якою володіють фізичні особи, **зменшується**:

- для квартири/квартир незалежно від їхньої кількості - на 60 кв. метрів;
- для житлового будинку/будинків незалежно від їхньої кількості - на 120 кв. метрів;
- для різних типів об'єктів житлової нерухомості, у тому числі їхніх часток (у разі одночасного перебування у власності платника податків квартири / квартир і житлового будинку / будинків, у тому числі їхніх часток) - на 180 кв. метрів.

Таке зменшення надається один раз за кожен базовий податковий (звітний) період (рік) (пп. 266.4.1 ПК).

Сільські, селищні, міські ради можуть встановлювати **додаткові пільги** (пп. 266.4.2 ПК).

##### СТАВКА ПОДАТКУ

Ставка податку **встановлюється органами місцевого самоврядування** (місцевими радами територіальних, в тому числі об'єднаних, громад), проте не може бути більше 2 % від розміру мінімальної заробітної плати, встановленої законом на 1 січня звітного (податкового) року за 1 кв. метр бази (пп. 266.5.1 ПК). Рішення органу місцевого самоврядування про встановлення ставки податку офіційно оприлюдниться до 15 липня року, що передує бюджетному. Іншими словами, норми відповідних рішень застосовуються не раніше початку бюджетного періоду, що йде за плановим періодом (пп. 12.3.4 ПК).

Проте, якщо органи місцевого самоврядування не прийняли рішення про встановлення розміру, існує ризик застосування мінімальної ставки (пп. 12.3.5 ПК).

## ПОРЯДОК ОБЧИСЛЕННЯ СУМИ ПОДАТКУ

Для **фізичних осіб** сума податку обчислюється контролюючим органом самостійно. За місцем реєстрації платника податків спрямовуються податкові повідомлення-рішення не пізніше 1 липня року, що йде за базовим податковим (звітним) періодом (роком) (пп. 266.7.2 ПК). Платники податків мають право звернутися з письмовою заявою в контролюючий орган за місцем проживання (реєстрації) для проведення звіряння даних (пп. 266.7.3 ПК).

Платники податків - **юридичні особи** самостійно обчислюють суму податку за станом на 1 січня звітного року і до 20 лютого цього ж року подають контролюючому органу за місцезнаходженням об'єкта/об'єктів оподаткування декларацію.

По новостворених об'єктах житлової та/або нежитлової нерухомості декларація юридичною особою-платником подається впродовж 30 календарних днів з дня виникнення права власності на такий об'єкт, а податок сплачується, починаючи з місяця, в якому виникло право власності на такий об'єкт (пп. 266.7.5 ПК).

У разі переходу права власності на об'єкт оподаткування від одного власника до іншого впродовж календарного року, податок обчислюється для попереднього власника за період з 1 січня поточного року до початку того місяця, в якому він втратив право власності на вказаний об'єкт оподаткування, а для нового власника - починаючи з місяця, в якому виникло право власності (пп. 266.8.1 ПК).

## 2. ПЛАТА ЗА ЗЕМЛЮ

### ПЛАТНИКИ

1. **Власники** земельних ділянок (і земельних часток (паїв)) - юридичні і фізичні особи - громадяни (резиденти і нерезиденти), які відповідно до закону набули право власності на землю в Україні, а також територіальні громади і держава відносно земель комунальної і державної власності відповідно (пп. 14.1.34 ПК).

2. **Землекористувачі** - юридичні і фізичні особи (резиденти і нерезиденти), яким відповідно до закону надані в користування земельні ділянки державної і комунальної власності, у тому числі на умовах оренди (пп. 14.1.73 ПК).

### ОБ'ЄКТИ

- земельні **ділянки**, які знаходяться у власності або користуванні;
- земельні **частки** (паї), які знаходяться у власності (п. 270.1 ПК).

### БАЗА

Існує два види бази.

1. **Нормативна грошова оцінка** земельних ділянок з урахуванням коефіцієнта індексації.

Нормативна грошова оцінка земель використовується для визначення розміру земельного податку, встановлюється державним **земельним кадастром**.

Оцінка земельної ділянки з періодичністю раз на п'ять років проводиться професійними оцінювачами згідно із Законом України "Про оцінку земель". Для визначення факту наявності/відсутності нормативної грошової оцінки конкретної земельної ділянки можна замовити виписку на конкретну земельну ділянку в Центрі державного земельного кадастру.

До нормативної грошової оцінки застосовується **кумулятивний коефіцієнт індексації** (

оцінки земель з 1995 року станом на 1 січня 2015 року складає 3,997 (коефіцієнти множаться) (пп. 271.1.1 ПК і ст. 289 ПК).

**2. Площа земельних ділянок**, якщо нормативна оцінка проведена не була.

#### СТАВКА

Ставки плати за землю і пільги по земельному податку встановлюються Верховною Радою АР Крим і **органами місцевого самоврядування**. Відповідні рішення подаються контролюючим органам (податковим інспекціям) до 25 грудня року, що передує звітному (пп. 284.1 ПК).

Ставки податку встановлюються у таких **межах**:

- ставка податку на земельні ділянки, незалежно від їхнього місцезнаходження, нормативна грошова оцінка яких проведена, встановлюється в розмірі **не більше 3 % від їхньої нормативної грошової оцінки, а для сільськогосподарських угідь - не більше 1 % від їхньої нормативної грошової оцінки** (п. 274.1 ПК);
- ставка податку на земельні ділянки, незалежно від їхнього місцезнаходження, нормативна грошова оцінка яких проведена і які знаходяться **у постійному користуванні суб'єктів господарювання** (окрім державної і комунальної форми власності), встановлюється у розмірі **не більше 12 % від їх нормативної грошової оцінки** (п. 274.2 ПК);
- ставка податку на земельні ділянки, розташовані за межами населених пунктів, нормативна грошова оцінка яких **не була проведена, встановлюється у розмірі не більше 5 % від нормативної грошової оцінки одиниці площі ріллі** у АР Крим або відповідній області (п. 277.1 ПК).

Згідно пп. 12.3.5 ПК, якщо органи місцевого самоврядування не прийняли рішення про встановлення розміру, податок стягується за ставками, які діяли до 31 грудня попереднього року.

У 2014 році рішення про встановлення розміру земельного податку на 2015 рік не приймалися. Відповідно, ДФС вважає, що земельний податок в 2015 році платився за ставками, які діяли до 31 грудня 2014 року.

Детальніше на <http://kmp.ua/>

### 3.1. Проблема № 1: Низька фіскальна вага

У країнах з розвиненою економікою податок на майно/нерухомість є одним з основних джерел доходів місцевих бюджетів, інструментом ефективного використання майна (регулююча функція) та дієвим елементом реалізації принципу соціальної справедливості, що передбачає рівномірність розподілу податку між громадянами пропорційно до їхніх статків/доходів. На жаль, чинний в Україні податок на майно, з урахуванням вилучень з бази оподаткування та значного обсягу пільг, не у повному обсязі виконує ці функції.

Синтез даних дозволяє визначити **вплив податку на майно на доходи Зведеного бюджету України та частку податку у ВВП країни**:



Таблиця 1.  
(млн. грн.)

Рік	2012	2013	2014	2015	2016 (прогноз)
Загальна сума податку на майно	12 607,34	12 833,37	12 132,45	16 011,1	18 609,2
у тому числі:					
Податок/збір на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки податку	0,086 <sup>21</sup>	22,54	44,88	745,7 <sup>22</sup>	800,0
Плата за землю та орендна плата	12 581,7	12 802,9	12 083,9	14 831,4	14 409,2
Податкові надходження Зведеного бюджету (ПнЗБ)	360 567,2	353 968,1	367 511,9	507 635,9	593 352,0 <sup>23</sup>
Питома вага податку у ПнЗБ	3,5%	3,63%	3,3%	3,15%	3,14%
ВВП	1 459 096	1 522 657	1 586 915	1 979 458	2 262 000
Питома вага у ВВП	0,86%	0,84%	0,76%	0,81%	0,82%

Джерело: Статистичні дані Міністерства фінансів України <http://www.minfin.gov.ua/news/view/statystychni-zbirnyk-ministerstva-finansivukrainy-biudzheta--?category=bjudzheta&subcategory=budget-2014> та <http://www.minfin.gov.ua/news/view/pokazniki-vikonannya-bjudzheta-ukraini-20142015-rik?category=bjudzheta&subcategory=bjudzheta-potochnogo-roku>  
Звіт про виконання Плану роботи Державної фіскальної служби України на 2015 рік <http://sfs.gov.ua/diyalnist-plani-ta-zviti-roboti-/237691.html>  
Макроекономічні показники Національного банку України [http://www.bank.gov.ua/control/uk/publish/article?art\\_id=23487024&cat\\_id=57896](http://www.bank.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=23487024&cat_id=57896)  
Статистична інформація Державної служби статистики України, Валовий внутрішній продукт (1990-2014) <http://www.ukrstat.gov.ua/>

Питома вага майнових податків у податкових надходженнях становить для країн ОЕСР в середньому 5,4-5,6% (див. додаток 1), тоді як зазначений показник по Україні не перевищує 3,7%. Питома вага податку у ВВП України не перевищує 0,9%, коли для країн ОЕСР відповідний середній показник (OECD Average) сягає 1,7-1,9% (див. додаток 2)<sup>24</sup>.

Статистичні дані (див. таблицю 2) свідчать про **поступово зростаючу роль податку на майно у структурі власних доходів місцевих бюджетів**. Так, у загальному фонді місцевих бюджетів (без урахування трансфертів), затвердженого місцевими радами<sup>25</sup>, частка податку у 2015 році складала 16% від річного обсягу надходжень (відповідно 16,01 та 99,8 млрд. грн.). У поточному році, за прогнозними розрахунками, цей показник може сягнути **19,1%** (відповідно 18,6 та 97,4 млрд. гривень)<sup>26</sup>.

<sup>21</sup> Згідно із Законом від 07.07.2011 № 3609-VI податок на нерухоме майно почав діяти з 1 липня 2012 року (раніше передбачалось з 01.01.2012 року).

<sup>22</sup> Дані Міністерства фінансів України та Державної фіскальної служби України щодо надходжень податку на нерухоме майно за 2015 рік не співпадають, відповідно 736,9 та 745,7 млн. гривень.

<sup>23</sup> <http://costua.com/budget/revenue/>

<sup>24</sup> OECD (2015): Revenue Statistics 1965-2014 p. 104-105 from <http://www.oecd.org/ctp/tax-policy/revenue-statistics-19963726.htm>

<sup>25</sup> Класифікація Міністерства фінансів України.

<sup>26</sup> Виконання доходів місцевих бюджетів за 2015 та 2016 рр., Міністерство фінансів України <http://www.minfin.gov.ua/news/view/vikonannya-dohodiv-miscevih-bjudzheta-za-n-2015-ik?category=bjudzheta&subcategory=local-budg> та <http://www.minfin.gov.ua/news/view/vikonannya-dokhodiv-mistsevykh-bjudzheta-za-rik?category=bjudzheta&subcategory=local-budg>

## Структура податків на майно (нерухоме та рухоме) (млн. грн.)

Рік	2012	2013	2014	2015	2016 (прогноз)
Питома вага у сумі всіх податків на всі види майна					
податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки <sup>27</sup>	0,001%	0,176%	0,37%	4,66%	4,30%
плата за землю <sup>28</sup>	99,797%	99,763%	99,60%	92,63%	77,43%
транспортний податок <sup>29</sup>	0,203%	0,062%	0,03%	2,71%	18,27%

Протягом останніх років концепція податку на нерухомість суттєво змінювалася. Відмова від оподаткування комерційної нерухомості (до 2015 р.), зміна бази оподаткування (з житлової на загальну площу) та широке вилучення/пільга щодо неоподатковуваної площі житлового сектору призвели до того, що ефект від введення податку у 2013-2014 рр. виявився нульовим, тобто, витрати на адміністрування податку перевищили доходи від нього<sup>30</sup>.

З урахуванням того, що у 2014 році весь житловий фонд загальної площі складав 966,1<sup>31</sup> млн. кв. м. та у 2015 році було прийнято в експлуатацію житла площею 11,04<sup>32</sup> млн. кв. м. (за даними Державної служби статистики України), середнє податкове навантаження у 2015 році відповідало рівню 76 копійок на 1 кв. м. загальної площі житла. В умовах, коли наявний дохід у розрахунку на одну особу у 2015 році становив 31082,7 грн.<sup>33</sup>, а середня площа об'єкта житлової нерухомості на території України складає 56,6 кв. м.<sup>34</sup> рівень податкового тягаря не виглядає адекватним (0,0014% від доходу). У розрізі регіонів ситуація виглядала наступним чином:

<sup>27</sup> Податок/збір на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки.

<sup>28</sup> Плата за землю та орендна плата.

<sup>29</sup> Податок з власників транспортних засобів та інших самохідних машин і механізмів (до 31.12.2014), транспортний податок (з 01.01.2015).

<sup>30</sup> Князькова В.Я., Квач Я.П. (2015), Реалії та перспективи оподаткування нерухомого майна в контексті світового досвіду с <http://global-national.in.ua/archive/5-2015/176.pdf>

<sup>31</sup> Без урахування тимчасово окупованої території Автономної Республіки Крим, м. Севастополя та частини зони проведення антитерористичної операції у Донецькій та Луганській областях.

<sup>32</sup> Статистичний бюлетень «Прийняття в експлуатацію об'єктів соціальної сфери, виробничих потужностей та житла в Україні» 2015 рік.

<sup>33</sup> Експрес-випуск від 31.03.2016 № 68/0/02.2вн-16 «Доходи та витрати населення у I-IV кварталах 2015 року й у 2015 році».

<sup>34</sup> Брифінг заступника міністра фінансів України <http://www.5.ua/nova-vlada/y-minfini-vpevneni-sho-bilshist-ukrainciv-ne-platitimyt-podatok-na-neruhomist-66732.html>

## Середнє податкове навантаження у розрізі регіонів України.

Область	Житловий фонд <sup>35</sup> (млн. кв. м)	Надходження податку на нерухоме майно <sup>36</sup> (млн. гривень)	Середнє податкове навантаження (у гривнях за кв. м.)
Вінницька	46,24	15,37	0,33
Волинська	23,11	10,1	0,44
Дніпропетровська	78,89	46,19	0,59
Житомирська	33,63	15,59	0,46
Закарпатська	30,14	7,99	0,27
Запорізька	40,98	24,66	0,60
Івано-Франківська	34,94	16,83	0,48
Київська	59,25	61,97	1,05
Кіровоградська	24,77	6,42	0,26
Львівська	57,32	43,58	0,76
Миколаївська	25,84	21,12	0,82
Одеська	53,4	64,47	1,21
Полтавська	36,37	27,36	0,75
Рівненська	25,25	12,3	0,49
Сумська	28,12	9,52	0,34
Тернопільська	26,58	15,87	0,60
Харківська	65,29	68,23	1,05
Херсонська	25,44	9,64	0,38
Хмельницька	33,73	15,47	0,46
Черкаська	34,33	24,78	0,72
Чернівецька	21,8	4,63	0,21
Чернігівська	29,8	13,38	0,45
Київ	62,68	182,54	2,91

Без урахування тимчасово окупованої території Автономної Республіки Крим, м. Севастополя та зони проведення антитерористичної операції (Донецька та Луганська області).

Подібна неоднорідність підходів з боку місцевих органів влади (майже у 14 разів - від 0,21 до 2,91 грн. за кв. м. площі житла) вказує на недосконалість механізму встановлення граничних розмірів ставок податку та визначення вилучень з об'єктів оподаткування та/або платників податку; низький рівень відповідальності місцевих рад за адекватність визначення податкових ставок, що, у свою чергу, є наслідком низького ступеня

<sup>35</sup> Статистичний збірник «Регіони України» 2014 рік.

<sup>36</sup> Виконання доходів місцевих бюджетів за 2015 та 2016 рр., Міністерство фінансів України <http://www.minfin.gov.ua/news/view/vikonannja-dohodiv-miscevih-bjudzhetiv-za-n-2015-rik?category=bjudzhet&subcategory=local-budg> та <http://www.minfin.gov.ua/news/view/vykonannia-dokhodiv-mistsevykh-bjudzhetiv-za-rik?category=bjudzhet&subcategory=local-budg>

децентралізації фіскальних обов'язків, та, відповідно, підзвітності місцевих органів влади своїм виборцям.

*Таким чином, незначне надходження податку на нерухоме майно (складає менше 5 відсотків у складі податку на майно), територіальна турбулентність ставок податку та, головне, недосконала модель податку (розмір ставок не залежить від реальної ринкової вартості об'єктів, які оподатковуються) заважають його ефективному використанню у якості дієвого інструменту фіскальної політики місцевих бюджетів. Потенційно саме податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, є сенс розглядати як один з головних джерел подолання дефіциту місцевих бюджетів та важливим елементом бюджетної консолідації у найближчі роки.*

### 3.2. Проблема №2: Низька якість адміністрування

Більшість недоліків адміністрування податку на майно обумовлено причинами, що зазначені у питаннях 4.1 та 4.2 цього дослідження, зокрема щодо податку на нерухоме майно<sup>37</sup>:

- не враховується територіальне розташування нерухомості;
- прирівняне обкладення нежитлової нерухомості суб'єктів господарювання, використання якої призводить до одержання прибутку, і фізичних осіб, у яких в більшості випадків нежитлова нерухомість використовується на неприбуткові господарські цілі (господарські споруди на дачах і у приватному секторі тощо);
- використовується пільговий підхід до власників кількох об'єктів нерухомості;
- базою для нарахування податку залишається площа об'єкту нерухомого майна, тобто, в механізм розрахунку податку не закладена ринкова вартість нерухомості.

Але окремої уваги потребує питання високого рівня корупції у сфері майнових, зокрема земельних відносин<sup>38</sup>, де, за оцінкою фахівців, її рівень у дозвільній діяльності та погоджувальних операціях із землекористування сягає 80%<sup>39</sup>. Її результатом, наприклад, став подвійний характер реєстрації об'єктів нерухомого майна — земельних ділянок: у Державному реєстрі речових прав на нерухоме майно, а також у Державному земельному кадастрі Держземагентства<sup>40</sup>. Багаторічна відсутність узгодженої взаємодії з формування, наповнення, актуалізації (оперативного внесення відповідних змін) та забезпечення доступу всіх зацікавлених державних органів (особливо фіскальних органів та місцевих органів влади) до інформації з прав власності зумовила низьку якість адміністрування майнових податків в Україні у попередні роки<sup>41</sup>.

## 4. Основні цілі та шляхи реформування податків на майно

Цілі реформування

Отже, діючи в Україні податки на майно на даний момент працюють незадовільно, за винятком оподаткування сільськогосподарських земель, де, втім, теж є чимало проблем.

<sup>37</sup> Дубовик О.Ю. (2015), Проблеми майнового оподаткування в Україні:

<http://dspace.oneu.edu.ua/jspui/handle/123456789/3828>

Мельник А.М. (2015), Проблеми оподаткування нерухомого майна в Україні:

[http://www.investplan.com.ua/pdf/19\\_2015/17.pdf](http://www.investplan.com.ua/pdf/19_2015/17.pdf)

<sup>38</sup> <http://ti-ukraine.org/news/oficial/5741.html>

<sup>39</sup> <http://gazeta.dt.ua/macrolevel/zemlya-bez-organu-.html>

<sup>40</sup> Наразі Державна служба України з питань геодезії, картографії та кадастру.

<sup>41</sup> Так, хоча відповідний законодавчий акт щодо єдиного реєстру прав власності на нерухомість (Державний реєстр речових прав на нерухоме майно) був прийнятий ще у 2004 році<sup>41</sup>, лише з 1 січня 2016 року набув чинності Закон України від 26.11.2015 № 834-VIII, яким у рамках децентралізації передбачалась передача прав реєстрації нерухомості та бізнесу від органів юстиції до безпосередньо нотаріусів та уповноважених представників органів місцевого самоврядування<sup>41</sup>.

**Ми бачимо тут значний потенціал удосконалення**, як в частині полегшень та відновлення справедливості для платників, так і в частині збільшення надходжень. Пропоновані реформи покликані:

- радикально **звужити поле для дискреції**, як окремих представників держави, так і колегіальних органів. Це, своєю чергою, зменшить викривлення («відновить справедливість»), підвищить позитивні стимулюючі ефекти податків на майно, розширить базу та ліквідує можливості для корупції та інших зловживань.
- Спростити та зробити прозорою **оцінку вартості** (розрахункової).
- За рахунок цього **створити можливість для збільшення надходжень** від податку на майно у кілька разів, аби його можна було використати у якості компенсатора для зниження надходжень від прямих податків в рамках «фіскального маневру», описаного у Вступі<sup>42</sup>.
- Закласти на концептуальному та технічному рівнях такі механізми, які б дозволили:
  - з часом (і, відповідно, накопиченням даних) **уточнювати оцінку**, дедалі більше наближуючи її до реального ринкового рівня;
  - на основі цього **поступово підвищувати частку надходжень** від майнових податків, аби – разом із скороченням державних видатків та удосконаленням адміністрування непрямих податків – зрештою **знизити до мінімуму ставки прямих податків**;
  - забезпечити **політичну підтримку** цього процесу, або принаймні нейтральність широких верств населення.

Результатами мають стати:

- прискорення економічного зростання;
- зменшення корупції;
- детінізація економіки;
- поживлення підприємництва, створення кращих умов для інвестицій;
- спрощення адміністрування податків, особливо для платників;
- прискорення структурної перебудови економіки на користь постіндустріального розвитку та технічна модернізація промисловості.

Основні підходи та ризики.

Усі наявні в Україні податки на нерухоме майно та землю<sup>43</sup> зводяться до **єдиного податку на землю з урахуванням використання та споруд, що базується на масовій оцінці об'єктів**.

**Решта податків та зборів, що стосуються майна, скасовується**, в тому числі «держмита» при перереєстрації, будь-які податки при купівлі-продажу та оподаткування надходжень від продажу власного майна (в даному разі – будь-якого, не тільки нерухомого) фізичних осіб як начебто «доходу»<sup>44</sup>. Скасування зайвих податків та зборів, пов'язаних з переходом

<sup>42</sup> На першому етапі пропонується замістити, насамперед, можливі втрати бюджету від реформи оподаткування підприємств, а в подальшому – і від ЄСВ та інших прямих податків, з тим, щоб зрештою відмінити нарахування на заробітну плату взагалі, а ПДФО та податок на введений капітал – зменшити до 10% у перебігу продовження фіскального маневру, описаного на початку.

<sup>43</sup> Нагадаємо, йдеться про податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки (стаття 266 ПКУ), комерційну нерухомість (стаття 266 ПКУ) та плату за землю (стаття 270 ПКУ).

<sup>44</sup> В останньому разі, можливо, вартує розгляду оподаткування інвестиційного доходу у вигляді різниці між цінами купівлі та продажу, якщо між ними пройшло менше певного часу – але це не є темою даної роботи. Окремо також може бути впроваджено спеціальний податок на розкішне майно, але ця тема теж виходить за рамки даної роботи, позаяк обґрунтування, принципи роботи, база та роль цього податку є дуже відмінними від загального податку на майно.

власності, не створює ризиків для бюджету, оскільки їхня роль є дуже незначною<sup>45</sup>. Водночас, це необхідно, аби ціни купівлі-продажу (або заявок), на які спирається методика масової оцінки, були якомога ближчими до реальних. Сплата одноразових податків при купівлі-продажу не тільки пригнічує розвиток ринку та ефективний перерозподіл власності, але й спотворює реальну картину цін. Також, необхідно значно спростити процедуру купівлі-продажу комерційної нерухомості та земельних ділянок, аби відповідні операції не доводилося приховувати під виглядом купівлі-продажу бізнесу, який володіє об'єктом.

Об'єкт оподаткування.

Виходячи із співставлення Таблиці 1 (Варіанти оподаткування майна, їхні головні переваги та недоліки) з критеріями, зазначеними у Вступі, можна дійти висновку, що **для України оптимальним є оподаткування земельних ділянок з урахуванням забудови (і її висоти).**

- 1) цей спосіб є водночас достатньо простим і не дискреційним в адмініструванні та дозволяє все ж охопити широку базу. Вимірювання «корисної площі» передбачає персональний контакт з інспектором, а це значно збільшує вартість адміністрування, створює незручності для платників та корупційні вразливості;
- 2) він дозволяє без додаткових ускладнень обкласти податком усі об'єкти, тобто не тільки будинки – а, отже, є кращим наближенням при оцінці джерел доходу підприємств, ніж будь-який інший спосіб. Оскільки головною метою є удосконалення оподаткування саме підприємств та заміщення податку на прибуток – це є важливим саме для України;
- 3) такий спосіб прозоріший та краще сумісний з масовою оцінкою, зокрема дозволяє на пряму використовувати геодані, як для нарахування податку, так і для перевірки правильності його сплати. Об'єктом перевірки залишається тільки ідентифікація видимого на знімках об'єкту як нерухомого майна (на відміну від, наприклад, пересувних вагончиків та причепів).

База податку.

Нарахована (imputed) вартість, що визначається як добуток площі ділянки чи забудови та розрахункової вартості одиниці відповідної площі (у випадку забудови – з урахуванням висоти).

**Розрахункова вартість визначається методом масової оцінки**, який статистично виводить її з вимірюваних характеристик розташування. Формула для розрахунку будується на основі ринкових даних (на початковому етапі, для підприємств – балансової вартості).

Ставки податку.

**Ставки податку мають визначитися, виходячи з потреб балансування фіскальної системи при зниженні прямих податків**, які податок на майно покликаний частково замінювати (див. Вступ)– для того, аби загальний податковий тиск не збільшувався, і, бажано, планомірно зменшувався разом з видатками держави. До завершення, хоча б у першому наближенні, робіт з масової оцінки майна, неможливо точно визначити ставку<sup>46</sup>, бо не визначено нараховану вартість об'єктів оподаткування. Але принциповим підходом є застосування **єдиної ставки до усіх видів майна**, незалежно від способу використання (за винятком неоподатковуваних видів земель).

Пільги з податку на майно.

<sup>45</sup> Звіти про надходження та використання коштів загального фонду Державною казначейською службою України - <http://data.gov.ua/passport/3c774aff-9981-4e5a-96c0-f0d85e3a8223-0>.

<sup>46</sup> Нагадаємо – визначену як відсоток до нарахованої оціночної вартості майна.

Політика пільг з оподаткування майна має виходити з обґрунтувань такого податку (див. вище) та зазначених у Вступі принципів реформи.

Згідно з першим обґрунтуванням, платою за використання обмеженого ресурсу, пільги означають, що суспільство недоотримує податок, який міг би бути сплачений іншим власником при альтернативному використанні землі. Таким чином, це є **прихована субсидія**. Вона може мати місце, якщо відповідний об'єкт використовується з **метою створення суспільних благ** – таких, які мають фінансуватися рахунком платників податків, наприклад, є дорогою загального користування, або, приміром, військовою частиною. З другого обґрунтування випливає, що від податку можуть бути звільнені **ті громадяни та організації, які не отримують прибутку і не мають це на меті**. Третє обґрунтування говорить, що податок мають сплачувати усі, хто користується суспільними благами, створеними та утримуваними коштом платників податків – тобто, знову-таки, усі, за винятком тих, хто сам створює ці блага. Нарешті, але не в останню чергу, пільги мають бути побудовані у такий спосіб, аби зробити **мінімальними можливості для зловживань та дискреції**.

Відповідно до зазначених підходів, пропонуються наступні рішення.

**Державні та комунальні заклади** як такі<sup>47</sup> звільняються від сплати податку, але саме як власники, і в межах тієї площі, яку вони фактично використовують. З переданих в оренду площ має справлятися податок на загальних підставах. Недержавні заклади освіти та охорони здоров'я, акредитовані відповідними міністерствами, мають отримати той самий статус, що й державні. В подальшому, коли буде запроваджено реформи фінансування відповідних галузей за принципом «гроші ходять за людиною», всі вони, незалежно від форми власності, мають бути позбавлені пільг, натомість отримувати від держави плату за надання відповідних послуг.

Надання аналогічних пільг **релігійним установам** є питанням політичного рішення. З економічної точки зору це не бачиться доцільним, оскільки церкви та релігійні общини, фактично, надають послуги своїм членам з оплатою у вигляді пожертв, а також ведуть звичайну комерційну діяльність, а тому немає підстав їх звільняти. До того ж, поняття релігійної установи є недостатньо чітко визначеним, адже поряд з традиційними церквами, які мають відповідний офіційний статус, існують численні секти, напіврелігійні об'єднання тощо, і тут не конче зрозуміло, де треба проводити межу. А за таких умов шахраї можуть легко роздавати безподаткові «церковні» землі (як-от у центрі Києва) під комерційне використання. Проте, тиск вірян та стародавні традиції будуть спонукати до надання релігійним установам пільг.

Так само, непроста ситуація може скластися з деякими **заводами**, такими як КБ «Антонов» чи «Южмаш». Вони вкрай невдало розташовані прямо у великих містах, та мають величезну територію, яку важко зменшити з технологічних причин, тому їм доведеться сплачувати вагомий податок. Перенести таке виробництво у місця з дешевшою землею нереально. З економічної точки зору, надання пільг їм не є виправданим, але їхня продукція багатьма розцінюється як **предмет національної гордості**, тому це питання також переходить у політичну площину. Фактично, таку пільгу, у разі, якщо її буде надано, треба розглядати як політично вмотивовану субсидію відповідним виробникам, і застосувати до неї відповідні політичні та процедурні підходи, які б мінімізували пов'язані з цим корупційні ризики. Відповідно, так само, як і проблема пільг для релігійних організацій, це питання не є предметом даної роботи, і має розглядатися окремо з урахуванням зазначених вище та, можливо, інших позаекономічних міркувань.

---

<sup>47</sup> Визначення наразі уточнюються, але під нього точно мають підпасти приміщення органів державної влади та місцевого самоврядування, об'єкти правоохоронних органів, військові об'єкти, суди тощо; натомість не можуть бути звільнені від податку підприємства, незалежно від форм власності – тобто, також державні та казенні. Для них доведеться окремо прописати деякі процедури.

Але найпроблемнішим є наразі питання **благодійних та громадських організацій**, особливо організацій інвалідів. З одного боку, вони заслуговують на подібну пільгу, оскільки те, що вони продукують, у більшості випадків є **суспільними благами** – які, щоправда, фінансуються не з бюджету, а безпосередньо громадянами (що є кращим вибором). Також, вони не мають на меті отримання прибутку. З іншого боку – на практиці величезною проблемою є можливість масових зловживань. Не кажучи вже про те, що частина нібито громадських організацій насправді фінансується далеко не простими громадянами і навіть не прозорими донорами, а існує для прикриття та лобювання спеціальних інтересів<sup>48</sup>. **Розробка відповідного розділу законодавства має виконуватися разом з представниками справжніх громадських, благодійних та волонтерських організацій з бездоганною репутацією, які першими не є зацікавлені у компрометації своєї діяльності з боку шахраїв.** Це є одним з питань для подальшої роботи над концепцією оподаткування майна.

Отже, податкові зобов'язання визначаються, в залежності від об'єкта, таким чином:

Таблиця 4.

#### Пропоновані способи оподаткування різних видів земель.

Спосіб використання землі	Оподаткування	Примітки
<b>Природоохоронна</b> (гори, ліси, національні парки тощо)	Відсутнє	У разі розміщення на такій землі споруд, земля під ними оподатковується на загальних засадах. Тимчасові споруди (МАФи) отримують дозвіл на встановлення на таких же умовах, як і для комунальної землі
<b>Комунальна</b> (території загального користування, в тому числі під об'єктами інфраструктури)	Відсутнє	У разі розміщення на такій землі споруд, земля під ними оподатковується на загальних підставах. Тимчасові споруди (МАФи) отримують дозвіл на встановлення через аукціон (при первісному розміщенні) або квазіаукціонний механізм (див. Додаток 3), при постійній роботі
<b>Сільськогосподарська</b>	За методикою масової оцінки для сільгоспземель. Тимчасово – за нинішньою методикою нормативно-грошової оцінки. Загальний рівень оподаткування на початку має бути приблизно на рівні нинішнього.	Паралельно проводиться оцінка також за методикою (формулою) для земель іншого призначення. У разі, якщо така оцінка виявляється вищою (наприклад безпосередньо поблизу великих міст), сплачується податок за вищою оцінкою. Це, з одного боку, відобразить більшу прибутковість певних видів сільського господарства безпосередньо поруч з ринками збуту, з другого – відобразить справжню вартість цієї землі, яка могла би бути забудована, наприклад, котеджними містечками.

<sup>48</sup> На пам'яті – багатомільйонні зловживання керівництва громадських організацій, таких як спілки ветеранів Афганістану та Чорнобиля, у 90-ті роки.



Інша	За єдиною методикою. Є основним резервом підвищення надходжень	Без подальшого поділу за призначеннями, зонування тощо, але з урахуванням відстані від інфраструктури, центру населеного пункту, доходу на душу населення у ньому і т. ін. Розміщення на території населеного пункту чи поза нею враховується, але як один з факторів, і не має вирішального значення
Безпосередньо <b>збудовами</b>	під За єдиною методикою для збудованої землі, з урахуванням (бажано) висоти або поверховості споруди. Є основним резервом підвищення надходжень.	Є непрямою оцінкою розрахункової вартості споруд. У разі, коли споруда належить кільком власникам, податок розподіляється між ними пропорційно використованій кожним з них площі (це, зокрема, стосується багатоквартирних будинків).

При цьому у платників є можливість зменшити свої зобов'язання за рахунок двох описаних нижче механізмів, які пом'якшують деякі з недоліків податку на майно, і, водночас, стимулюють платників до детінізації доходів та ефективного використання майна.

Залік податку на майно до прямих податків

Головним нововведенням, яке ми пропонуємо порівняно з загальносвітовою практикою, є **зарахування податків на майно при сплаті прямих податків як домогосподарствами, так і підприємствами**. Окремі елементи такого порядку існують у багатьох країнах світу<sup>49</sup>. Ми відштовхувалися саме від цього позитивного досвіду, але пішли дещо іншим шляхом. У чинному законодавстві України вже закладено подібний механізм: сплачений податок на комерційну нерухомість враховується при сплаті податку на прибуток<sup>50</sup>. Він наразі успішно працює, нам не відомо про жодні проблеми з його реалізацією. Це, звісно, не означає, що таких проблем не виникне у майбутньому, але принаймні пробний досвід виявився вдалим.

Механізм цінової адаптації у разі завищеної оцінки для майна підприємств.

Однією з найбільших та найважливіших інновацій пропонованого підходу є **можливість для власника, який вважає розмір оцінки завищеним, застосувати коригуючий механізм – цінову адаптацію**. Саме по собі це не є стовідсотковою новацією, у деяких країнах (наприклад у Швеції та США), де застосовується масова оцінка, передбачено можливість подачі апеляцій. Але при цьому йдеться про застосування індивідуальної оцінки. Такий спосіб є витратним та допускає широку дискрецію, оскільки на практиці індивідуальний оцінювач може використовувати більш гнучку методику (в іншому разі у його залученні немає сенсу), яка, відтак, більш вразлива для дискреції, а, отже, і корупції або тиску. Окрім того, при персональному контакті виникає корупційна вразливість. Ці проблеми можна частково пом'якшити через саморегуляцію оцінювачів, але при достатньому рівні корупційних спокус вона може спрацювати у зворотному напрямку – на закріплення

<sup>49</sup> Зокрема, у різних формах нижній поріг для податку на прибуток підприємств (Minimum Alternate Tax) застосовувався з великим успіхом у Мексиці до 2014 р., наразі працює в Аргентині, Індії та деяких інших країнах.

<sup>50</sup> Стаття 137 пункт 6 Податкового Кодексу України.

корупційних практик. Не кажучи вже про загрозу картелізації, притаманну саморегулюючим організаціям підприємців.

У якості альтернативи для України пропонується **аукціонний механізм, описаний у Додатку 4. Підкреслимо, що у разі добровільного звернення до цього механізму не йдеться про жодний примус власника до продажу свого майна.** Єдине, чим він ризикує – це можливим збільшенням податкових зобов'язань у разі, якщо на об'єкт є покупці, готові сплатувати більше.

Ціни, які склалися у процесі адаптації, мають поповнювати бази даних для масової оцінки. Це дозволить значно пришвидшити актуалізацію цих баз навіть без масштабного переходу власності.

Механізми пом'якшення для домогосподарств

Хоча ставки та способи оцінки мають бути єдиними, **адміністрування та політика пільг мають бути м'якшими по відношенню до домогосподарств.** Адже:

- людина, на відміну від підприємства, має **невід'ємні права**, які діють незалежно від продуктивності її праці та здатності ефективно використовувати житло;
- зміст оподаткування майна для домогосподарств, як вже було зазначено, відрізняється від такого для підприємств: житло (якщо воно використовується саме для проживання) є радше мірилом доходів (іноді – минулих), аніж їхнім джерелом;
- окрім цього, треба зважати на **гуманітарні фактори** – зокрема, високу психологічну ціну переїзду для людей похилого віку, захист прав неповнолітніх тощо;
- нарешті, коли оподаткування майна призводить до витіснення з ринку неефективних підприємств або переїзду їх у місцевості з дешевшою землею (наприклад винесення промислових підприємств за межі міст), то це має переважно позитивні наслідки для якості життя людей. Натомість, міграція мешканців під тиском вартості житла (до якої входить і розмір податку) веде до **майнової географічної сегрегації**, яка має доволі неоднозначні соціальні наслідки, серед яких, зокрема, формування «гетто», як-от у багатьох містах США.

Тому підходи до оподаткування житлової нерухомості мають все ж таки відрізнятися від таких для підприємств.

По-перше, за чинним законодавством **житло не є повністю ліквідним об'єктом нерухомості**, оскільки діють обмеження, наприклад такі, що захищають права неповнолітніх. Немає сенсу виставляти його на аукціон, навіть з можливістю «перехоплення ціни», якщо на практиці мешканців неможливо виселити.

По-друге, **адміністративні витрати на цінову адаптацію мало відрізняються в залежності від розміру об'єкта**, тому для типових ситуацій «пересічних громадян» вони напевне будуть завеликими. З іншого боку, переоцінка одного типового об'єкту (як-от квартири) може суттєво, хоча і непрямо, вплинути на оцінку багатьох подібних, особливо якщо відповідному сегменту ринку бракує ліквідності, тож кількість інших актів купівлі-продажу обмежена. Тому тут був би доречний, наприклад, механізм кооперації зацікавлених осіб, або інші процедури, які належить розробити.

Як і деінде, в Україні проблемою є **оподаткування житла пенсіонерів**. Адже воно, здебільшого, не відповідає їхнім поточним доходам, оскільки було придбане раніше, коли його мешканці працювали. Економічно ефективно рішення – переїзд до менших за площею помешкань, розташованих подалі від ділових районів – для багатьох пенсіонерів обертається психологічною травмою. Зважаючи на те, що економічні стимули для такої поведінки і без того присутні (можливість вигідно продати чи здати в оренду житло в центрі), не варто їх надалі підсилювати, принаймні на першому етапі. Натомість, пропонується або надати можливість включати податок на майно до складу витрат на

утримання житла при нарахуванні житлових субсидій, або надавати кредит зі сплати майнового податку, який потім має погашатися при переході власності, зокрема при успадкуванні. Останній варіант застосовується в Австралії<sup>51</sup>.

Окремо стоїть питання **перехідного періоду** для запровадження удосконаленого податку на майно. Перехід має бути якомога м'якшим, як для платників (деяким з них доведеться сплачувати більше, і навіть більше, ніж вони зараз сплачують у якості «податку на прибуток»), так і для бюджету – аби не допустити провалів. Це є нетривіальною задачею, оскільки перехід на оподаткування виведеного капіталу є одноразовим заходом, його неможливо зробити поступово. Те саме стосується й удосконаленого податку на майно. Логічно обидві реформи провести одночасно. Але при цьому є ризик, що проявляться невраховані проблеми, до того ж оновлений податок на майно може продемонструвати значні викривлення, пов'язані з недостатньою та недосконалою базою спостережень, можливими недоліками методики тощо. Мета полягає у тому, аби на перехідному етапі згладити ці можливі недоліки та мінімізувати ризики, і, водночас, не утворити тимчасові механізми, які мали б шанс замінити собою справжню реформу<sup>52</sup>.

## 5. Очікувані результати та попередня оцінка їхнього впливу на стейкхолдерів

Пропонований спосіб реформування майнового податку має відчутно **різні результати для різних стейкхолдерів**, адже податок на майно стосується кожного, але дуже різною мірою. У пропонованому вигляді реформа оподаткування майна має розглядатися в пакеті з реформою оподаткування прибутків підприємств (перехід до податку на виведений капітал) та подальшим зниженням прямих податків, особливо оподаткування праці. В такому разі, вона **найбільше зачепить підприємства з великою територією та забудованими площами (особливо - малоефективні), девелоперський бізнес (на першому етапі), та фізичних осіб, що мають або орендують коштовну нерухомість, яка не відповідає їхнім поточним офіційним доходам**. Водночас, **виграють від неї працівники підприємств, особливо ті, що використовують висококваліфіковану працю; нові підприємства, що швидко зростають (стартапи); а для абсолютної більшості домогосподарств вона буде нейтральною, так само, як і для підприємств, які показують прибутки та сплачують з них податки**.

Від реформи виграють місцеві бюджети, які отримують стабільне джерело надходжень, яке прямо залежить від їхніх успіхів у створенні сприятливих умов для бізнесу та комфортних - для життя. Водночас, вони втратять інструмент надання селективних привілеїв.

Оскільки **реформа не передбачає жодного збільшення загального податкового тиску**, то йдеться тільки про перерозподіл податкового навантаження. Ставки податку мають встановлюватися таким чином, аби ті домогосподарства та підприємства, які на сьогодні сумлінно сплачують прямі податки, як правило, не постраждали від її впровадження. Попередні підрахунки, результати яких частково наведено далі, свідчать, що це є цілком можливим.

---

<sup>51</sup> Australian Taxation Office - <https://www.ato.gov.au/Individuals/International-tax-for-individuals/Investing-in-Australia/Owning-real-property-in-Australia/>

<sup>52</sup> Загальна проблема з тимчасовими порядками полягає у тому, що вони можуть бути вигідними певним впливовим гравцям, які, таким чином, отримують стимул затягувати завершення реформи та всіляко відтягувати відміну вигідного для них режиму. Наприклад, далеко не завжди урядам вдається вчасно відмінити тимчасові мита та інші обмеження на імпорт – саме так сталося із Законом "Про ставки акцизного збору і ввізного мита на деякі транспортні засоби та шини до них", згідно з яким заборонні імпортні бар'єри для уживаних автомобілів було встановлено на 5 років, аби «дати виробникові встати на ноги». Цілком прогнозовано, коли цей термін сплив, у 2002 році, ВР скасувала не бар'єри, а відповідний пункт закону.

Найбільші побоювання пропонована реформа справедливо викликає у власників **великих промислових підприємств, а також логістичних центрів, торговельно-розважальних та офісних центрів**. Утім, попередні розрахунки, проведені на прикладах кількох підприємств такого типу, здебільшого спростовують їхні побоювання у тих випадках, коли підприємство є прибутковим та сумлінно сплачує податок на прибуток. Наприклад, Одеський припортовий завод мав би, за дуже попередніми розрахунками<sup>53</sup>, сплатити приблизно стільки ж, скільки він повинен був сплатити за підсумками 2015 р., близько 40 млн. грн. Натомість, такі підприємства отримують можливість:

- залучати кошти через **фондовий ринок**, не сплачуючи додаткових податків при виплаті дивідендів у межах вже сплаченого податку на майно;
- з високою точністю **передбачати свої майбутні податкові зобов'язання**;
- **реінвестувати** отримані прибутки без додаткових витрат;
- не мати клопоту з **інспекціями**.

Але наразі багато великих підприємств, **генеруючи чималі грошові потоки** для своїх власників (або, у випадку державних підприємств - тих, хто де-факто контролює їх) **формально є збитковими або мало прибутковими**. Наприклад, той самий ОПЗ отримав (точніше - показав) прибуток чи не вперше у своїй історії, і тільки завдяки особливій увазі з боку уряду, яка, своєю чергою, завдячує наслідкам Революції Гідності та тиску міжнародних кредиторів. Уявна збитковість частково пов'язана з великими амортизаційними відрахуваннями (подекуди - маніпульованими), а частково - із мінімізацією та прямим ухиленням від оподаткування, насамперед, за допомогою офшорних схем. Із запровадженням пропонованої реформи **таким підприємствам доведеться сплачувати відчутні податки**. Втішною обставиною для них може стати часткова легітимізація їхньої власності, а також збільшення ресурсної бази місцевих бюджетів громад, на території яких розташовано підприємства.

Частина з цих підприємств є **насправді збитковими**, тому збільшення оподаткування майна є для них справді непосильним. За законами ринкової економіки, вони мають виходити з бізнесу, розчищаючи місце новим, більш ефективним. Прискорення цього болісного, але необхідного процесу, є однією з головних функцій податку на майно. Але, розуміючи можливі масштаби проблеми в Україні, де ринковий відбір було штучно пригальмовано та спотворено протягом усього періоду незалежності (а до того часу його взагалі не було), ми закладаємо можливість **цінової адаптації**, описану нижче. Завдяки такому механізму, **неефективне підприємство вимушене буде йти з ринку саме з причини неможливості сплачувати податок на майно тільки у разі, якщо є інший власник, який готовий купувати це майно, тобто, бачить можливість використовувати його ефективніше**. За відсутності такого претендента, податок на майно може бути тимчасово (до появи претендентів) знижений аж до нуля через редукціон. Отже, **реформа не призведе до збільшення кількості покинутих приміщень**. Натомість, підвищиться ефективність їх використання, в тому числі через оновлення обладнання.

---

<sup>53</sup> Навести реальні розрахунки буде можливо, тільки коли буде розрахована формула для масової оцінки. Дуже попередні розрахунки базуються на наявній статистиці землекористування та припущенні, що ставки для аграрної землі становитимуть (тут і надалі - в середньому) близько 200 тис. грн. за гектар (це відповідає нинішньому рівню); для промислової - 150 тис. за 1 га, для іншої землі комерційного використання - 300 тис. (різниця дуже грубо намагається врахувати той факт, що промислові підприємства зазвичай розташовані у менш привабливих місцевостях), а землі під відкритими розробками - 2 тис., знову-таки з умовним урахуванням розташування та того факту, що податок на майно зараховується при сплаті ренти за видобуток корисних копалин. За таких умов, податок на майно дозволив би зібрати загалом близько 60 млрд. грн., що більш ніж на 40 млрд. перевищує нинішні надходження від податків на майно (зараз - переважно землю). Цього цілком достатньо для компенсації можливих втрат бюджету від переходу на оподаткування виведеного капіталу. Підкреслимо, що усі наведені цифри є суто ілюстративними, і покликані тільки продемонструвати реалістичність підходу, не більше.

Водночас, необхідність сплати податку на майно незалежно від його використання має призвести до **збільшення пропозиції готових виробничих та інших площ**, яких власники позбавлятимуться, а, отже, і до **падіння цін на ринку продажу та оренди комерційної нерухомості**. З одного боку, це спершу негативно позначиться на девелоперах та орендодавцях. Але, з іншого боку, збільшення доступності приміщень та землі сприятиме вирішенню однієї з найгостріших проблем, які заважають зростанню малого та середнього бізнесу. Коли усе нерухоме майно, яке зараз використовується неефективно, знайде нових власників або орендарів, попит на зведення нових будівель відновиться на потужнішому рівні, за рахунок зростання економіки, спричиненого розвитком підприємництва.

Для **працевістких підприємств** податок на майно не є суттєвим тягарем, натомість вони отримують полегшення від переходу на оподаткування виведеного капіталу, а в недалекій перспективі - також подальшого зниження ЄСВ. *Підприємства, що використовують переважно інтелектуальну працю, а також стартапи, автоматично опиняються у пільговому режимі. Разом з прискоренням очищення економіки від неефективних підприємств, та ліквідації фактичних привілеїв низки «старих» галузей, це має призвести до прискореного оновлення української економіки на засадах постіндустріального розвитку.*

Найбільші політико-економічні проблеми податків на майно зазвичай пов'язують з **протестами домогосподарств**. Але запропонований **залік податку на майно при сплаті ПДФО** одразу виводить абсолютну більшість економічно активного населення за дужки цієї проблеми, оскільки пересічна сім'я, що мешкає у багатоквартирному будинку, або індивідуальному будиночку невеликої площі у сільській місцевості чи маленькому містечку, взагалі не відчує цього податку. Податок у розрахунку на квартиру в багатопверхівці, розташованій у не найпрестижнішому районі, не вийде за межі пари тисяч гривень (див. примітку № 52), тож навіть бідна сім'я, яка живе на зарплату (з якої сплачено ПДФО), його взагалі не побачить - ПДФО покриє його повністю. На стандартну сільську ділянку в 15 соток податок становитиме кількасот гривень (там же). Так само, принаймні на перших етапах, до прийняття відповідного політичного рішення, його не відчують малозабезпечені, які отримують зараз комунальні субсидії.

Залишається відносно невеликий прошарок **домогосподарств, чії поточні офіційні доходи не відповідають вартості житла**, в якому вони проживають; та які, водночас, не мають право на субсидію. Ця група, своєю чергою, поділяється на тих, хто отримав житло історично (у спадок, під час приватизації) або придбав його за рахунок офіційних доходів, які згодом втратив; і тих, хто ніколи не мав офіційного доходу, співставного з вартістю житла. Для першої категорії передбачається розробити недискреційні **механізми пом'якшення** на основі недвозначних критеріїв, як от для пенсіонерів (див. вище). Друга категорія справедливо підпадає під істотне оподаткування і навряд чи наслідиться протестувати. Більше того, *запровадження такого непрямого способу оподаткування неофіційних доходів може бути навіть популярним кроком. Він є набагато ефективнішим, ніж обговорювані зараз непрямі методи контролю за доходами фізичних осіб, водночас позбавлений відповідних недоліків, оскільки не передбачає жодної дискреції чи персонального контакту з платниками.*

Серед державних органів головними стейкхолдерами є, безумовно, **органи місцевого самоврядування**, оскільки податки на майно є типовими місцевими податками. Для добросовісної місцевої влади податок на майно є великим благом, бо забезпечує прогнозовані стабільні надходження, не потребуючи при цьому, на відміну від ПДФО, контролю за доходами та витратами громадян. Однак в Україні місцеві органи влади тільки у рідкісних випадках вводять цей податок, оскільки на сьогодні він є додатковим до ПДФО, відтак місцеві мешканці ймовірно різко опиратимуться йому. Окрім того, місцеві органи не можуть ані забезпечити оцінку майна (тому за базу приймається площа, а ставка визначається у відсотках до мінімальної зарплати, без прив'язки до ринкової ціни), ані привести до ладу його облік. І навіть з податком на землю органи місцевого самоврядування чинять несправедливо, надаючи пільги з податку на землю певним

суб'єктам господарювання, особливо старим неефективним заводам, та підприємствам «олігархів» місцевого чи загальноукраїнського масштабу.

Пропонована реформа має **позбавити місцеві органи влади найменшої дискреції у визначенні ставки оподаткування, не кажучи вже про пільги чи можливість вибірково обходити окремих платників, не надсилаючи їм рахунки на сплату податку.** При складенні бюджету має враховуватися весь податок на майно, який належить зібрати з відповідної території (при масовій оцінці його легко підрахувати в автоматичному режимі), з тим, аби дати місцевій владі сильний стимул встановити власників майна на своїй території та простежити за тим, аби вони сплатили податок. Натомість, з іншого боку, місцеві податкові органи мають бути підзвітними місцевій владі з питань адміністрування цього податку.

Це жодним чином не суперечить ролі податку на майно як джерела надходжень місцевих громад, адже, наприклад, діючий податок на доходи фізичних осіб теж визначається законом на загальнодержавному рівні, а надходження від нього йдуть переважно до місцевих бюджетів. При цьому, самі **надходження за обсягом мають збільшитися навіть з урахуванням зарахування сплаченого податку на майно при сплаті ПДФО** – адже головним чином підвищення ролі податку на майно стосуватиметься підприємств. Місцеві громади отримають, на додаток до нинішніх надходжень, **також левову частку поточних надходжень з податку на прибуток підприємств**, оскільки податок на виведений капітал, який його має замінити, даватиме менші надходження, з яких, до того ж, буде вираховуватися сплачений податок на майно. Такий перерозподіл доходів має, природно, супроводжуватися **перерозподілом повноважень** – що, однак, повністю відповідатиме курсу на децентралізацію.

## 6. Висновки

Отже, *Україні слід звернути більше уваги на податок на майно, який є найменш шкідливим для зростання економіки та дуже перспективним з огляду на можливість зменшення корупційних вразливостей. Крім того, на відміну від капіталу, нерухомість не має мобільності, щоб уникнути податків.* Побоювання з приводу ризиків, пов'язаних з багатонаціональним ухиленням від сплати податків, збільшення мобільності капіталу в усьому світі, а також поступове збільшення вартості майна/нерухомості по відношенню до доходів (особливо у разі подолання заборони до 1 січня 2017 року на продаж сільськогосподарських земель), високий ступінь вертикальної і горизонтальної справедливості роблять податок на майно пріоритетним в податковій реформі<sup>54</sup>.

Але **податки на майно в Україні потребують глибокого реформування.** Запропоновані підходи дозволяють, з одного боку, обійти багато недоліків такого роду податків та труднощів реформування, а з іншого боку - скористатися цим для впровадження більш широкої ліберальної, але фіскально-відповідальної податкової реформи, яка б дозволила значно прискорити економічне зростання та структурну перебудову української економіки.

Зокрема, такий крок дозволить запровадити податок на виведений капітал замість податку на прибуток підприємств та у подальшому продовжити процес перенесення податкового тягара з прямих податків на менш шкідливі для зростання та менш корупційні

---

<sup>54</sup> John Daley and Brendan Coates (2015) Property Taxes, Grattan Institute Working Paper No. 2015-5, July 2015 from <https://grattan.edu.au/report/property-taxes/>

Robert Maurer and Anne Paugam (2000) Reform Toward Ad Valorem Property Tax in Transition Economies: Fiscal and Land Use Benefits, p. 2-4, The World Bank from [http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2003/07/23/000112742\\_20030723105938/Rendered/PDF/253930Urbanbackground13.pdf](http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2003/07/23/000112742_20030723105938/Rendered/PDF/253930Urbanbackground13.pdf)

податки на майно, створивши систему, яка здатна до самовдосконалення та стійкого розвитку.

Наслідком цього має стати:

- радикальне **зменшення корупційного навантаження** на бізнес;
- зменшення **тіньової економіки**, більш рівномірний розподіл податків;
- підвищення **передбачуваності** податкових платежів та доходів бюджету;
- створення стимулів для **більш ефективного використання майна** та технологічного переозброєння;
- створення сприятливих **умов для зростання нових підприємств** та структурного оновлення економіки.

Усе це має створити якісно інші умови для розвитку української економіки і сприяти забезпеченню стійкого та здорового економічного зростання.

## II. TAX LEVELS AND TAX STRUCTURES, 1965-2014/NIVEAUX ET STRUCTURES DES IMPÔTS, 1965-2014

Table 22. Taxes on property (4000) as % of total taxation  
 Tableau 22. Impôts sur le patrimoine (4000) en % du total des recettes fiscales

	1965	1980	1990	2000	2007	2008	2009	2011	2012	2013
Australia / Australie	11.5	7.8	9.0	8.8	8.9	8.2	9.5	8.6	8.7	9.4
Austria / Autriche	4.0	2.9	2.7	1.3	1.4	1.3	1.3	1.2	1.3	1.7
Belgium / Belgique	3.7	3.1	3.8	4.7	7.2	7.0	7.0	7.3	7.4	7.8
Canada	14.3	9.1	10.0	9.5	10.6	10.8	11.3	10.9	10.6	10.4
Chile / Chili	..	..	6.2	7.0	4.9	5.4	4.8	4.0	4.3	4.1
Czech Republic / République tchèque	..	..	..	1.4	1.2	1.1	1.1	1.5	1.5	1.4
Denmark / Danemark <sup>1</sup>	8.1	5.9	4.3	3.3	3.9	4.2	4.0	4.2	3.9	3.9
Estonia / Estonie	..	..	..	1.3	0.7	0.9	1.0	1.0	1.0	1.0
Finland / Finlande	4.0	1.9	2.4	2.4	2.6	2.6	2.6	2.6	2.8	2.9
France <sup>1</sup>	4.3	4.8	6.3	6.9	7.9	7.6	8.0	8.4	8.5	8.4
Germany / Allemagne <sup>2</sup>	5.8	3.3	3.4	2.3	2.5	2.3	2.3	2.4	2.4	2.5
Greece / Grèce <sup>1</sup>	9.7	4.6	4.6	6.1	5.3	5.5	6.2	7.0	7.2	7.6
Hungary / Hongrie	..	..	..	1.7	2.0	2.2	2.1	3.1	3.2	3.4
Iceland / Islande	4.0	6.3	8.4	7.9	6.1	6.1	6.5	6.7	7.1	6.9
Ireland / Irlande	15.1	5.3	4.6	5.7	8.0	6.2	5.3	6.1	6.4	7.1
Israel / Israël	..	..	..	8.5	8.9	9.1	9.4	9.4	9.0	8.8
Italy / Italie	7.2	3.7	2.3	4.6	4.9	4.3	6.2	5.3	6.2	6.2
Japan / Japon	8.1	8.2	9.4	10.5	9.0	9.4	10.1	9.7	9.1	8.8
Korea / Corée	..	8.0	11.8	12.4	12.8	11.9	11.6	11.4	10.6	10.3
Luxembourg	6.2	5.7	8.3	10.6	9.7	7.4	6.7	7.0	7.1	7.3
Mexico / Mexique	..	1.9	1.5	1.4	1.7	1.4	1.7	1.5	1.5	1.5
Netherlands / Pays-Bas	4.4	3.6	3.7	5.3	4.7	4.2	4.0	3.4	3.0	3.4
New Zealand / Nouvelle-Zélande	11.5	7.9	6.8	5.3	5.3	5.9	6.5	6.6	6.3	6.1
Norway / Norvège	3.1	1.7	2.9	2.3	2.8	2.8	2.9	2.8	2.9	3.0
Poland / Pologne	..	..	..	4.3	4.1	4.2	4.3	4.0	4.2	4.4
Portugal	5.0	1.4	2.7	3.7	4.1	3.7	3.6	3.4	3.3	3.3
Slovak Republic / République slovaque	..	..	..	1.8	1.3	1.3	1.5	1.4	1.5	1.5
Slovenia / Slovénie	..	..	..	1.7	1.6	1.5	1.6	1.6	1.7	1.7
Spain / Espagne <sup>1</sup>	6.4	4.6	5.5	6.3	8.0	7.0	6.6	6.0	6.3	6.7
Sweden / Suède	1.8	0.9	3.5	3.4	2.4	2.3	2.4	2.4	2.4	2.5
Switzerland / Suisse	9.9	8.3	8.4	9.0	7.9	7.4	7.4	7.0	6.6	6.7
Turkey / Turquie	10.5	5.4	2.3	3.2	3.8	3.6	3.6	4.1	4.2	4.6
United Kingdom / Royaume-Uni	14.5	12.0	8.2	11.6	12.6	11.6	12.2	11.6	11.8	12.3
United States / États-Unis	15.9	10.7	11.6	10.2	11.5	12.3	14.1	12.6	12.1	11.3
<i>Unweighted average / Moyenne non pondérée</i>										
<b>OECD Average / Moyenne OCDE</b>	<b>7.9</b>	<b>5.3</b>	<b>5.7</b>	<b>5.5</b>	<b>5.6</b>	<b>5.4</b>	<b>5.6</b>	<b>5.5</b>	<b>5.5</b>	<b>5.6</b>

1. The total tax revenue has been reduced by the amount of any capital transfer that represents uncollected taxes. The capital transfer has been allocated between tax headings in proportion to the reported tax revenue.

2. From 1991 the figures relate to the united Germany.

1. Le total des recettes fiscales a été diminué du montant de tout transfert en capital représentant les impôts non perçus. Le transfert en capital a été réparti entre les différentes rubriques en proportion des recettes fiscales.

2. Depuis 1991, les chiffres se rapportent à l'Allemagne unifiée.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933276845>



## II. TAX LEVELS AND TAX STRUCTURES, 1965-2014/NIVEAUX ET STRUCTURES DES IMPÔTS, 1965-2014

Table 21. Taxes on property (4000) as % of GDP  
Tableau 21. Impôts sur le patrimoine (4000) en % du PIB

	1965	1980	1990	2000	2007	2008	2009	2011	2012	2013
Australia / Australie	2.4	2.0	2.5	2.7	2.6	2.2	2.5	2.3	2.4	2.6
Austria / Autriche	1.3	1.1	1.1	0.6	0.6	0.5	0.5	0.5	0.6	0.7
Belgium / Belgique	1.1	1.3	1.6	2.1	3.1	3.0	2.9	3.1	3.3	3.5
Canada	3.6	2.8	3.5	3.3	3.4	3.4	3.5	3.3	3.3	3.2
Chile / Chili	..	..	1.0	1.3	1.1	1.2	0.8	0.8	0.9	0.8
Czech Republic / République tchèque	..	..	..	0.5	0.4	0.4	0.4	0.5	0.5	0.5
Denmark / Danemark <sup>1</sup>	2.4	2.4	1.9	1.6	1.8	1.9	1.8	1.9	1.8	1.8
Estonia / Estonie	..	..	..	0.4	0.2	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3
Finland / Finlande	1.2	0.7	1.1	1.1	1.1	1.1	1.1	1.1	1.2	1.3
France <sup>1</sup>	1.4	1.9	2.6	2.9	3.3	3.2	3.3	3.6	3.8	3.8
Germany / Allemagne <sup>2</sup>	1.8	1.2	1.2	0.8	0.9	0.8	0.8	0.8	0.9	0.9
Greece / Grèce <sup>1</sup>	1.6	1.0	1.2	2.0	1.7	1.7	1.9	2.3	2.5	2.6
Hungary / Hongrie	..	..	..	0.7	0.8	0.9	0.8	1.1	1.2	1.3
Iceland / Islande	1.0	1.8	2.5	2.8	2.4	2.1	2.1	2.3	2.5	2.5
Ireland / Irlande	3.7	1.6	1.5	1.8	2.4	1.8	1.5	1.7	1.8	2.1
Israel / Israël	..	..	..	3.0	3.0	2.9	2.8	2.9	2.7	2.7
Italy / Italie	1.8	1.1	0.8	1.9	2.0	1.8	2.6	2.2	2.7	2.7
Japan / Japon	1.4	2.0	2.7	2.8	2.6	2.7	2.7	2.8	2.7	2.7
Korea / Corée	..	1.4	2.2	2.7	3.2	2.9	2.8	2.7	2.6	2.5
Luxembourg	1.6	1.9	2.8	3.9	3.5	2.8	2.6	2.6	2.8	2.8
Mexico / Mexique	..	0.3	0.2	0.2	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3
Netherlands / Pays-Bas	1.4	1.4	1.5	2.0	1.7	1.5	1.4	1.2	1.1	1.2
New Zealand / Nouvelle-Zélande	2.7	2.3	2.5	1.7	1.8	2.0	2.0	2.0	2.0	1.9
Norway / Norvège	0.9	0.7	1.2	1.0	1.2	1.2	1.2	1.2	1.2	1.2
Poland / Pologne	..	..	..	1.4	1.4	1.4	1.4	1.3	1.3	1.4
Portugal	0.8	0.3	0.7	1.1	1.3	1.2	1.1	1.1	1.1	1.1
Slovak Republic / République slovaque	..	..	..	0.6	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4
Slovenia / Slovénie	..	..	..	0.6	0.6	0.6	0.6	0.6	0.6	0.6
Spain / Espagne <sup>1</sup>	0.9	1.0	1.7	2.1	2.9	2.3	2.0	1.9	2.0	2.2
Sweden / Suède	0.6	0.4	1.7	1.7	1.1	1.0	1.0	1.0	1.0	1.1
Switzerland / Suisse	1.6	1.9	2.0	2.5	2.1	2.0	2.0	1.9	1.8	1.8
Turkey / Turquie	1.1	0.7	0.3	0.8	0.9	0.9	0.9	1.1	1.2	1.4
United Kingdom / Royaume-Uni	4.3	4.0	2.7	4.0	4.3	4.0	3.9	3.9	3.9	4.0
United States / États-Unis	3.7	2.7	3.0	2.9	3.1	3.1	3.2	3.0	2.9	2.9
<i>Unweighted average / Moyenne non pondérée</i>										
<b>OECD Average / Moyenne OCDE</b>	<b>1.9</b>	<b>1.5</b>	<b>1.8</b>	<b>1.8</b>	<b>1.9</b>	<b>1.7</b>	<b>1.7</b>	<b>1.8</b>	<b>1.8</b>	<b>1.9</b>

1. The total tax revenue has been reduced by the amount of any capital transfer that represents uncollected taxes. The capital transfer has been allocated between tax headings in proportion to the reported tax revenue.
2. From 1991 the figures relate to the united Germany.
1. Le total des recettes fiscales a été diminué du montant de tout transfert en capital représentant les impôts non perçus. Le transfert en capital a été réparti entre les différentes rubriques en proportion des recettes fiscales.
2. Depuis 1991, les chiffres se rapportent à l'Allemagne unifiée.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933276839>

### Спосіб вирішення проблеми з орендою площі під МАФ

Ось як, наприклад, пропонується вирішувати наболіле питання з малими архітектурними формами (МАФами), а, простіше, кіосками та ятками. Проблема у тому, що, на відміну від західноєвропейських країн, за радянських часів міста будувалися без урахування потреб малого бізнесу, натомість з притаманною комуністичній ідеології гігантоманією. Але малий бізнес має свою, дуже важливу, нішу. Він створює чималі зручності для споживачів, які можуть придбати все необхідне або отримати послуги швидко, відносно дешево та просто по дорозі. До того ж, він створюється без допомоги держави та забезпечує чималу кількість людей економічно продуктивними, корисними людям робочими місцями. Нарешті, це запорука конкуренції у секторі роздрібною торгівлі, харчування та послуг. Однак за браком відповідних приміщень, під які у Європі здебільшого відведені всі перші поверхи, у нас такий малий бізнес часто використовує МАФи. Вони далеко не всюди є доречними, оскільки подекуди псують вигляд або заважають проходу, а в деяких місцях взагалі створюють загрозу безпеці у випадку пожежі чи інших надзвичайних ситуацій. Тому місцева влада вимагає дозволів на встановлення МАФів, видає їх за хабарі (в тому числі, і на ті місця, де їх не повинно бути!), а останнім часом також використовує свою владу для монополізації навіть цього бізнесу на користь певних мереж.

Ситуацію можна впорядкувати таким чином.

Місцева влада узгодить з громадою та об'єднаннями підприємців зони для розміщення МАФів та поділить їх на окремі місця відповідно до існуючого розташування. Ці місця здаватимуться в довгострокову (не менше 5 років) оренду на таких умовах:

1. Орендарем може бути виключно приватний підприємець – фізична особа.
2. Один підприємець може орендувати не більше ніж певну кількість (скажімо, 3) місця під МАФи, виходячи з максимальної кількості найманих працівників, яку може йому дозволено мати, та вимог трудового законодавства.
3. Договір оренди не може бути в односторонньому порядку розірваний місцевою адміністрацією інакше, як у випадку грубого порушення умов орендарем (виключний перелік додається) або несплати на протязом кількох (скажімо, двох) місяців поспіль.
4. Право оренди передається автоматично при продажі МАФу, та й взагалі, орендар може його за власним бажанням відчужувати (продати).
5. Розмір орендної плати визначається на аукціоні, який проводиться з певною періодичністю (скажімо, раз на кілька років) адміністрацією, або у будь-який момент – на прохання орендаря. При цьому:
  - a. Поточний орендар має перевагу, приміром у 20%.
  - b. Він також має право «перехопити ціну» - акцептувати найкращу пропозицію (зі знижкою, передбаченою пп. а).
  - c. Претенденти вносять заставу приблизно у розмірі двомісячної (див. п.3) пропонованої плати, яку можуть втратити, якщо відмовляться брати оренду за пропонованою ставкою або виявляться не в змозі її виплачувати. У першому випадку переможцем вважається наступна за ціною пропозиція, а в другому – право оренди повертається до попереднього орендаря з попередньо діючою ставкою, або проводиться повторний аукціон, але без участі поточного орендаря (того, хто не виконав свої зобов'язання). Якщо претендент перемагає та сумлінно виконує свої обов'язки, то застава повертається йому з відсотками при завершенні оренди, до того ж вона слугує страховкою на випадок несплати (п.3).

- d. Якщо поточний орендар користується своїм правом та акцептує переможну пропозицію (пп. b), то претендент, який її подав, протягом певного періоду (скажімо, півроку) отримує всю суму підвищення орендної плати (чи її частину) як винагороду.

Це дозволить, не порушуючи права поточних орендарів, вивести ринок оренди з тіні, при цьому максимально ефективно розподіливши обмежений ресурс – площу під МАФі.

**Аукціонний механізм адаптації у разі завищеної оцінки для майна підприємств**

1. У разі незгоди з розрахованою ціною – базою оподаткування, платник у встановленому порядку подає заяву на переоцінку. Цим він погоджується на відповідні умови.
2. Податковий орган автоматично виставляє об'єкт на аукціон. Об'єкт має бути визначений (ще на етапі складення мапи цін) у такий спосіб, аби він мав кордони хоча б з одним об'єктом, що належить іншому власнику, або комунальними територіями. Його склад включає в себе земельну ділянку з усіма розміщеними на ній нерухомими об'єктами, але не включає встановлене всередині будинків обладнання. Типові умови передбачають, що у разі продажу нерухомості решта буде вивезена нинішнім власником у певний термін. Додаткові умови аукціону не можуть включати інших, ніж прописані у загальному плані розвитку, територій, що затверджений місцевою громадою.
3. Аукціон проходить онлайн (механізм на разі обговорюється з командою ПроЗорро). Заявники мають вносити задатки, якими вони відповідатимуть у разі відмови від купівлі за заявленою ціною. У разі відсутності заявок на підвищення ціни, аукціон автоматично переходить в редукацію (голландський аукціон) – зі зниженням ціни.
4. По завершенні аукціону, чинний власник може «перехопити» ціну, заявивши про небажання продавати об'єкт, і, відповідно, погоджуючись сплачувати податок відповідно до нової оцінки (яка може бути як вищою, так і нижчою від нарахованої за системою масової оцінки). При цьому на користь переможця аукціону сплачується «втішний бонус» у розмірі різниці між сумою річного податку, що був би сплачений за системою масової оцінки, та тим, що фактично сплачений за підсумками аукціону. Якщо відбулося підвищення ціни – то коштом держави (фактично, чинний власник у перший рік сплачує надлишок на користь переможця), якщо ціна знизилася – то коштом платника (який, таким чином, фактично сплачує у перший рік нараховану суму податку, але в подальшому платитиме менше). Цей бонус має винагородити зусилля тих, хто подавав заявки та торгувався, не маючи гарантії отримати об'єкт в результаті перемоги.
5. У разі підвищення ціни, платник не має права повторно подавати на перегляд той самий об'єкт протягом певного періоду (не менше 2 років), аби уникнути надмірно частих аукціонів. У разі зменшення ціни, навпаки, починає діяти квазіаукціонний постійний механізм: кожен бажаючий у будь-який момент може подати відповідальну (підтверджену заставою, як і на аукціоні) заявку на купівлю за ціною, що перебільшує поточну на певний поріг, але не більша за нараховану за системою масової оцінки. В такому разі чинний власник або має погодитися з новою оцінкою (і, відповідно, збільшити свої зобов'язання), або, за бажання, може продати об'єкт готовому покупцю. Такий механізм захищає від надмірного заниження ціни та дозволяє уникнути встановлення жорстких часових рамок, натомість вирішити проблему у ринковий спосіб.
6. Операційні витрати на проведення аукціону (вони мають бути невеликими, порівняно із сумами податку, оскільки вся процедура проводиться в електронному вигляді) компенсує сторона, яка прогнала.

Така процедура є, з одного боку, вигідною для платників, чия власність була дійсно переоцінена, і які, водночас, використовують її ефективно – тобто, краще за можливих претендентів. З іншого боку, вона є достатньо ризикованою для того, аби власник не випробовував долю кожного разу, коли йому здається, що він переплачує. Це дозволяє зменшити суспільні витрати на адміністрування адаптації цін.

### Використані джерела:

1. International Monetary Fund (2014): Government finance statistics manual 2014, p. 93. <http://www.imf.org/external/pubs/ft/gfs/manual/gfs.htm>
2. ДУ «Інститут економіки та прогнозування НАН України» (2012): Міжнародний досвід використання податку на багатство
3. Статистичні дані Міністерства фінансів України <http://www.minfin.gov.ua/news/view/statystychnyi-zbirnyk-ministerstva-finansivukrainy-biudzheta-?category=bjudzheta&subcategory=budget-2014>  
<http://www.minfin.gov.ua/news/view/pokazniki-vikonannya-biudzheta-ukraini-20142015-rik?category=bjudzheta&subcategory=bjudzheta-potochnogo-roku>
4. Звіт про виконання Плану роботи Державної фіскальної служби України на 2015 рік <http://sfs.gov.ua/diyalnist-/plani-ta-zviti-roboti-/237691.html>
5. Макроекономічні показники Національного банку України [http://www.bank.gov.ua/control/uk/publish/article?art\\_id=23487024&cat\\_id=57896](http://www.bank.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=23487024&cat_id=57896)
6. Статистична інформація Державної служби статистики України, Валовий внутрішній продукт (1990-2014) с <http://www.ukrstat.gov.ua/>
7. OECD (2015): Revenue Statistics 1965-2014 p. 104-105 from <http://www.oecd.org/ctp/tax-policy/revenue-statistics-19963726.htm>
8. John Daley and Brendan Coates (2015) Property Taxes, Grattan Institute Working Paper No. 2015-5, July 2015 from <https://grattan.edu.au/report/property-taxes/>
9. Виконання доходів місцевих бюджетів за 2015 та 2016 рр., Міністерство фінансів України з <http://www.minfin.gov.ua/news/view/vikonannya-dohodiv-miscevih-biudzhativ-za-n-2015-rik?category=bjudzheta&subcategory=local-budg> та <http://www.minfin.gov.ua/news/view/vykonannya-dokhodiv-mistsevykh-biudzhativ-za-rik?category=bjudzheta&subcategory=local-budg>
10. Князькова В.Я., Квач Я.П. (2015), Реалії та перспективи оподаткування нерухомого майна в контексті світового досвіду з <http://global-national.in.ua/archive/5-2015/176.pdf>
11. Robert Maurer and Anne Paugam (2000) Reform Toward Ad Valorem Property Tax in Transition Economies: Fiscal and Land Use Benefits, p. 2-4, The World Bank from <http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2003/07/23/00011274220030723105938/Rendered/PDF/253930Urbanbackground13.pdf>
12. Enid Slack, Richard M Bird (2014) The Political Economy of Property Tax Reform, OECD Working Papers on Fiscal Federalism 18, OECD Publishing from [http://www.oecd-ilibrary.org/taxation/the-political-economy-of-property-tax-reform\\_5jz5pzvzv6r7-en](http://www.oecd-ilibrary.org/taxation/the-political-economy-of-property-tax-reform_5jz5pzvzv6r7-en)
13. Дубовик О.Ю. (2015), Проблеми майнового оподаткування в Україні <http://dspace.oneu.edu.ua/jspui/handle/123456789/3828>
14. Мельник А.М. (2015), Проблеми оподаткування нерухомого майна в Україні [http://www.investplan.com.ua/pdf/19\\_2015/17.pdf](http://www.investplan.com.ua/pdf/19_2015/17.pdf)

Інформація про авторів:

**Дубровський Володимир Ілліч**

Старший економіст CASE Україна -- Центру соціально-економічних досліджень  
Член Несторівської Групи  
Головний експерт групи Податкової та бюджетної реформи Реанімаційного пакету реформ



**Черкашин Вячеслав Вячеславович**

Помічник-консультант народного депутата України - Голови комітету з питань податкової та митної політики Верховної Ради України (поза штатом).  
Стаж державної служби та експертної роботи у фінансній сфері - 17 років  
Експерт групи з Податкової та бюджетної реформи Реанімаційного пакету реформ



## Анотація

В дослідженні розглянуто потреби та можливості для реформування податків на нерухоме майно з точки зору здійснення комплексної ліберальної, але фіскально-відповідальної податкової реформи в Україні, в контексті інституційних та політико-економічних реалій нашої країни. Проаналізовано нинішній стан справ з їх функціонуванням в Україні та можливі варіанти реформування із застосуванням міжнародного досвіду щодо нарахування та адміністрування таких податків.

Виходячи з цього, запропоновано модель реформи оподаткування майна, пристосовану до сучасних умов України, яка включає імплементацію найбільш відповідних до наших умов (зокрема найменш вразливих до корупції) світових практик, а також деякі нові ідеї щодо удосконалення оцінки та пом'якшення проблемних моментів такого податку. Проаналізовано ймовірний вплив такої реформи на потенційних стейкхолдерів та економічний розвиток країни, позначено деякі питання, які потребують подальшої деталізації чи політичних рішень.