

Віталій ПИСЬМЕННИЙ

ЗАКОНОДАВЧІ КОЛІЗІЇ МЕХАНІЗМУ ОПОДАТКУВАННЯ НЕРУХОМОСТІ В УКРАЇНІ

На основі критичного вивчення положень Податкового кодексу України з'ясовано недоліки механізму справляння податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки. Подано класифікацію платників податку у разі перебування об'єктів житлової нерухомості в спільній частковій та сумісній власності. Обґрунтовано перспективи введення пільгового режиму оподаткування об'єктів житлової нерухомості. Визначено доцільність перегляду диференційованих розмірів податкових ставок.

Після ухвалення Податкового кодексу України підсистема місцевого оподаткування нашої держави зазнала радикальних змін. Головним чином, це стосується впровадження податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, що обумовлене через низку причин. З одного боку, низька мобільність його бази оподаткування та спроможність забезпечувати місцеві бюджети достатніми й стабільними податковими надходженнями є найприйнятнішими ознаками інституту місцевих податків і зборів. З іншого боку, оскільки діяльність органів місцевого самоврядування спрямована на підвищення вартості об'єктів житлової нерухомості, цей податок можна розглядати як плату за суспільні послуги на місцевому рівні.

Разом з тим, визначений в Податковому кодексі України механізм справляння податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, отримав невдоволення серед громадськості. На відміну від локальних податкових систем за кордоном, у ньому не вдалося досягнути головних імперативів оподаткування нерухомості, при яких даний податок сприяє детінізації майнових відносин через встановлення реаль-

них власників об'єктів житлової нерухомості та зменшення можливостей отримання необґрунтованих податкових пільг, розвиває інститут приватної власності й забезпечує створення середнього класу, на який опирається демократично орієнтоване суспільство в зарубіжних країнах.

Серед вітчизняних науковців, котрі вивчали питання оподаткування нерухомості, необхідно відзначити В. Андрущенка, Т. Єфіменко, Ю. Іванова, О. Кириленко, А. Крисоватого, П. Мельника, С. Онишко, Ю. Пасічника, Л. Тарангул, С. Юрія й ін. Навколо цієї проблематики сконцентрована полеміка фахівців-практиків М. Азарова, В. Копилова, А. Кравця, Є. Кузькіна, С. Лекаря, С. Рибак, Ю. Шевченка, О. Шнипка, В. Хомутинніка, Ф. Ярошенка й ін. Проте деякі недоліки механізму справляння податку на нерухоме майно потребують усунення в Податковому кодексі України з тим, аби він відповідав базовим принципам оподаткування.

Отож, мета статті полягає в критичному вивченні законодавства, що регламентує механізм справляння податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, й обґрунтуванні заходів щодо усунення його

прогалин. Досягнення цієї мети зумовило необхідність використання загальнонаукових і спеціальних методів наукового дослідження таких, як абстрагування, дедукції, ідеалізації, порівняння, синтезу, типології, узагальнення та ін.

Згідно з п. 265.1 Податкового кодексу України платниками податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, є фізичні та юридичні особи. При цьому їх встановлення в разі перебування об'єктів житлової нерухомості у спільній частковій або сумісній власності має такий порядок (див. рис. 1). По-перше, якщо об'єкт житлової нерухомості знаходиться у спільній частковій власності кількох осіб, платником є кожна з осіб за належну частку. По-друге, якщо перебуває у спільній сумісній власності кількох осіб, але не поділений у натурі, – одна з таких осіб, визначена за їх згодою, якщо інше не встановлено судом. По-третє, якщо в спільній сумісній власності кількох осіб та поділений між ними у натурі, – кожна з осіб за належну частку [1].

Згадана типологія потребує додаткового пояснення в Податковому кодексі України. Так, під спільною частковою власністю пропонуємо розуміти власність, право на яку мають дві та більше фізичних або юридич-

них особи з визначенням у правовстановлюючих документах розміру часток власності. Натомість спільна сумісна власність означає право, на яке мають дві та більше фізичних або юридичних осіб, без визначення розміру частки кожного співвласника. Тобто вона передбачає рівність часток власності об'єкта житлової нерухомості кожного суб'єкта власності. Розмір такої частки може бути визначений тоді, коли спільна сумісна власність ліквідується, а замість неї створюється загальна часткова власність.

Пільги зі сплати податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, в даному нормативно-правовому документі розглядаються у двох ракурсах – зменшення бази оподаткування об'єктів житлової нерухомості та повне звільнення від сплати податку. В першому випадку база оподаткування об'єкта житлової нерухомості знижується на 120 м кв. – для квартири і на 250 м кв. – для житлового будинку [1]. Однак цей підхід не буде преференцією щодо осіб, котрі, зважаючи на низький рівень доходів і велику площу, не зможуть сплачувати цей податок (здебільшого, це стосується пенсіонерів, ветеранів війни, людей з особливими потребами, громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи й ін.).

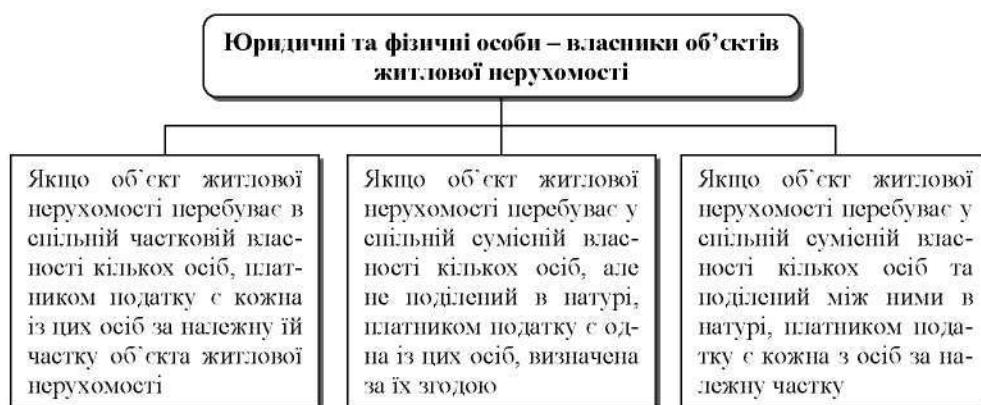


Рис. 1. Платники податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки*

* Побудовано на основі [1].

Таблиця 1

Розмір середньомісячної заробітної плати і пенсії за 2006–2010 рр., грн.*

Доходи населення	2006 р.	2007 р.	2008 р.	2009 р.	2010 р.
Середньомісячна заробітна плата	1041	1351	1806	1906	2239
Середній розмір пенсій, у т. ч.:	406,8	478,4	751,4	898,4	999,0
– за віком	417,4	497,0	798,9	942,7	1039,6
– за інвалідністю	393,2	435,8	598,2	742,7	848,8
– за вислугу років	443,9	551,3	760,9	945,0	1104,8
– соціальна пенсія	339,6	316,3	369,7	538,0	620,6

* Побудовано на основі [2, 389, 394].

Незважаючи на щорічне збільшення середньомісячної заробітної плати (в 2010 р. воно становило 333,0 грн., або 17,5%) і середнього розміру пенсій (на 100,6 грн., або 11,2%), фінансове забезпечення соціально незахищених верств населення знаходилося на низькому рівні (див. табл. 1). Аргументом на користь вилучення даної категорії осіб з переліку платників податку є наступні слова М. І. Корнієнка: “Не можна сьогодні обкласти податком квартиру пенсіонера... Але у нас є люди багаті, які мають вілли, підприємства, казино, банки, бари і так далі” [3]. Звичайно, такий механізм оподаткування може змусити відчужити нерухомість, тому дилема “сплатити податок або відмовитися від власності” складна за суспільно-політичними наслідками.

У другому випадку не є об’єктом оподаткування: об’єкти житлової нерухомості, які перебувають у власності держави або територіальних громад; об’єкти житлової нерухомості, які розташовані в зонах відчуження та безумовного відселення; будівлі дитячих будинків сімейного типу; садові або дачні будинки; об’єкти житлової нерухомості, які належать багатодітним і прийомним сім’ям, де виховується троє та більше дітей; гуртожитки (див. рис. 2). Поданий у пп. 265.2.2 Податкового кодексу України перелік об’єктів, з яких податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки не справляється, в деякій мірі звужує

базу оподаткування, втім продиктований соціальною значимістю цих об’єктів житлової нерухомості.

Вважаємо, що запропонований у цьому нормативно-правовому документі пільговий режим оподаткування потребує перегляду. З одного боку, необхідно зменшити розмір бази оподаткування для квартир і житлових будинків (див. рис. 3). З іншого боку, для стимулювання участі населення в іпотечному кредитуванні житла необхідно передбачити систему податкових пільг у вигляді вирахування суми за іпотечними кредитами з бази оподаткування податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, або суми, що підлягає сплаті за даним податком. Різноманітні варіанти таких преференцій використовуються в зарубіжній практиці майнового оподаткування, сприяючи розвитку ринку нерухомості та інституту приватної власності.

Як видно з рис. 3, необхідність зменшення розміру бази оподаткування для квартир і житлових будинків обумовлена їх низьким середнім розміром площі на одну особу та одну сім’ю. Для прикладу, згідно зі статистичними даними у 2010 р. на одного мешканця в середньому припадало 23,3 м. кв. житлового фонду. Враховуючи те, що чисельність української родини становила 2,6 особи, середня площа об’єктів житлової нерухомості дорівнювала 60,6 м. кв. на одну сім’ю. Іншими словами, переважна біль-

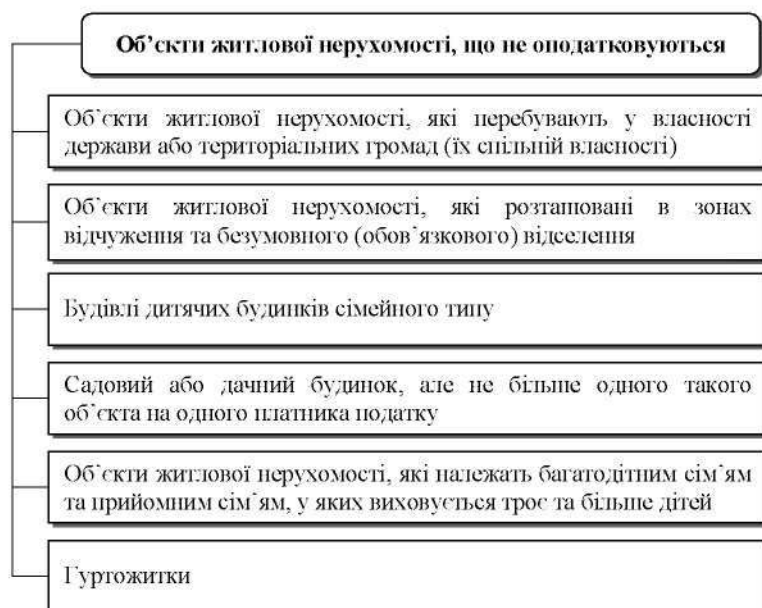


Рис. 2. Об'єкти житлової нерухомості, що не оподатковуються*

* Побудовано на основі [1].

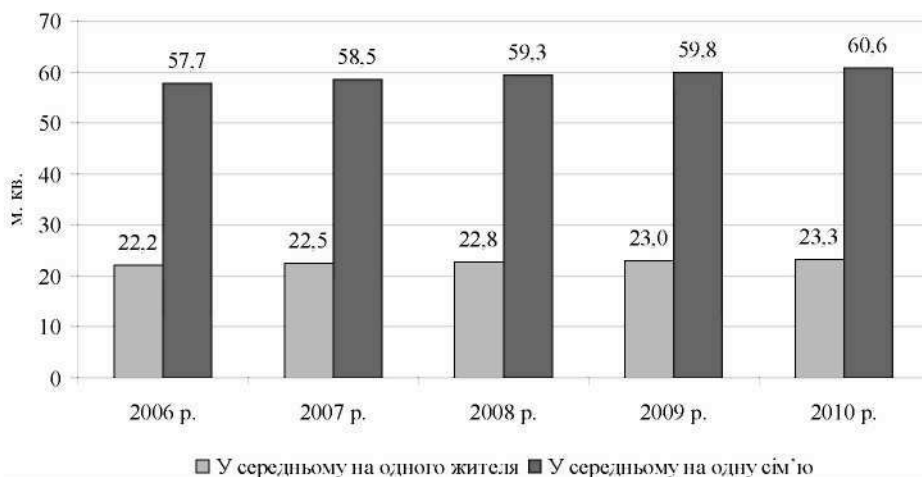


Рис. 3. Середня площа житлового фонду України за 2006–2010 рр., м. кв.*

* Побудовано на основі [2, 389, 394].

шість квартир і житлових будинків буде виведена з-під бази оподаткування, а витрати на справляння податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, перевищуватимуть надходження до бюджету.

Відповідно до ст. 23 Податкового кодексу України базою оподаткування можуть бути вартісні, фізичні й інші характеристики об'єкта оподаткування [1]. При цьому відмінності в обчисленні бази оподаткування

податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, полягають у тому, що для юридичних осіб вона розраховується ними самостійно, відповідно до житлової площі об'єкта оподаткування на підставі документів, які підтверджують право власності. Натомість для фізичних осіб, у тому числі фізичних осіб – підприємців, – органами державної податкової служби на підставі даних Державного реєстру речових прав на нерухоме майно, що безоплатно надаються відповідними органами реєстрації.

Реєстрація нерухомого майна у дещо схожому вигляді здійснювалася ще в радянські часи. Здебільшого вона мала значення у сенсі обґрунтування технічних характеристик об'єктів житлової нерухомості. Однак зі здобуттям Україною незалежності відносини власності набули нового змісту, у зв'язку з чим особливе значення мають питання правових гарантій здійснення та захисту права власності. У цьому аспекті реєстрація прав на нерухоме майно забезпечує можливість відображення як статичного, так і динамічного процесу відносин власності, що знаходить своє відображення в збереженні відомостей у реєстрі про дійсного власника нерухомого майна й подальші переходи права власності на нього.

Порядок визначення бази оподаткування податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, для фізичних осіб потребує додаткового пояснення. Так, згідно зі ст. 6 Закону України "Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень" систему органів державної реєстрації прав становить уповноважений центральний орган виконавчої влади з питань державної реєстрації прав – Міністерство юстиції України [4]. При цьому адміністратором реєстру є державне підприємство, що належить до сфери управління даного міністерства, здійснює заходи

зі створення і супроводження програмного забезпечення, відповідає за техніко-технологічне забезпечення та захист інформаційних даних.

Для податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, базою оподаткування є житлова площа об'єкта житлової нерухомості, яка за наявності у платника податку кількох таких об'єктів визначається окремо [1]. Відтак навіть за оптимістичними прогнозами при розрахунку податкових зобов'язань цього податку надходження будуть мізерними, а в деяких територіальних громадах навіть меншими, ніж витрати на адміністрування. Тому необхідно повернутися до розробленого в проекті Податкового кодексу України положення, згідно з яким база оподаткування спиралася на загальну площу квартир і житлових будинків, що дасть змогу не тільки розширити перелік платників податку, а й збільшити надходження.

Адже відповідно до імперативних правил функціонування інституту місцевих податків і зборів податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, має виконувати фіскальну функцію, тобто обсяг його надходження до місцевих бюджетів має бути достатнім та стабільним для фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування. Проте, без впровадження у механізмі справляння даного податку соціальних пріоритетів, його існування в підсистемі місцевого оподаткування нашої держави не буде прийнятним. Відповідно, остання передумова полягає у введенні диференційованих розмірів податкових ставок, які не зачіпають соціально незахищених верств населення і не знижують державних соціальних стандартів.

Загалом же ставки цього податку встановлюються місцевими радами за 1 м. кв. житлової площі об'єкта житлової нерухомості в таких межах: для квартир, житло-

ва площа яких не перевищує 240 м. кв., та житлових будинків, житлова площа яких не перевищує 500 м. кв., – до 1% розміру мінімальної заробітної плати; для квартир, житлова площа яких перевищує 240 м. кв., та житлових будинків, житлова площа яких перевищує 500 м. кв., – 2,7% розміру мінімальної заробітної плати [1]. Різниця між ними у різних регіонах не призведе до переміщення платників податків, адже пропозиція власності в них не є еластичною. Звідси випливає, що справляння даного податку сприятиме провадженню фіскальної політики на місцях.

Аргументи, які підтверджують раціональність прив'язання ставки податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, до площі, а не ринкової вартості нерухомості, зводяться до наступного. По-перше, ціни на нерухоме майно у різних адміністративно-територіальних одиницях суттєво відрізняються. По-друге, проблемним є механізм проведення індексації цін на нерухоме майно з метою встановлення регіональних поправок. По-третє, впровадження системи ринкової оцінки нерухо-

мості залежатиме від впливу “людського фактора”, що спричинить зловживання з боку чиновників. Відтак потребують пропорційного збільшення, визначені п. 265.5 Податкового кодексу України, ставки податку (див. табл. 2).

Як подано в табл. 2, необхідно не тільки збільшити ставки податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, а й прив'язати базу оподаткування до загальної площі об'єкта житлової нерухомості. У такому разі порядок сплати податку відповідатиме домінанті справедливості оподаткування, позаяк диференційовані податкові ставки не призведуть до переміщення мешканців в інші регіони. При цьому обсяг надходжень податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, до місцевих бюджетів буде фінансово стабільним і легко передбачуваним, тому в деяких випадках його можна буде вважати однією з форм застосування принципу вигоди до фінансування суспільних послуг.

Отже, зважаючи на переконливі аргументи на користь податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, ме-

Таблиця 2
Ставки податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, %

Житлова нерухомість	Ставки податку відповідно до Податкового кодексу України	Ставки податку відповідно до запропонованих змін
Квартири	До 1% розміру мінімальної заробітної плати – житлова площа не перевищує 240,0 м. кв.	До 1% розміру мінімальної заробітної плати – загальна площа не перевищує 100 м. кв.
	До 2,7% розміру мінімальної заробітної плати – житлова площа перевищує 240 м. кв.	До 3% розміру мінімальної заробітної плати – загальна площа становить від 100 м. кв. до 200 м. кв.
		До 5% розміру мінімальної заробітної плати – загальна площа перевищує 200 м. кв.
Житлові будинки	До 1% розміру мінімальної заробітної плати – житлова площа не перевищує 500 м. кв.	До 1% розміру мінімальної заробітної плати – загальна площа не перевищує 250 м. кв.
	До 2,7% розміру мінімальної заробітної плати – житлова площа перевищує 500 м. кв.	До 3% розміру мінімальної заробітної плати – загальна площа становить від 250 м. кв. до 350 м. кв.
		До 5% розміру мінімальної заробітної плати – загальна площа перевищує 350 м. кв.

ханізм його справляння потребуватиме усунення значних недоліків:

- ще до введення податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, необхідно провести всеосяжну організаційно-технічну роботу з побудови системи масової реєстрації об'єктів нерухомого майна житлового фонду. Вона передбачає заходи зі створення і супроводження програмного забезпечення, технічного й технологічного забезпечення, збереження та захисту інформаційних даних. Враховуючи те, що у нашій державі систему органів реєстрації прав становить центральний орган виконавчої влади – Міністерство юстиції України і його територіальні підрозділи, яким хронічно не вистачає фінансових ресурсів, належної компетенції та кадрового забезпечення, виконати це завдання буде досить складно;

- впровадження податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, потребує законодавчого встановлення вимоги, відповідно до якої власників об'єктів житлової нерухомості звільнятимуть від оподаткування, якщо різниця між їхніми сукупними доходами та податковими зобов'язаннями зі сплати податку не перевищуватиме обсяг прожиткового мінімуму, визначеного законом про державний бюджет на відповідний рік. Цілком логічним видається той факт, що його справляння в економічно нерозвинених регіонах не буде прийнятним та стимулюватиме уряд до підвищення розмірів оплати праці й соціальних виплат;

- у переважній більшості випадків місцеві податки і збори мають відповідати головній домінанті оподаткування "послуги – оплата". Відтак, такі судження не стануть винятком для податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, позаяк фінансові ресурси від його справляння

необхідно спрямовувати на благоустрій територіальних громад. Тобто за рахунок його надходження потрібно фінансувати розвиток зелених насаджень, організацію санітарного очищення територій, роботу зі створення об'єктів рекреаційного призначення, ремонт доріг, утримання у належному стані об'єктів благоустрою, які належать до комунальної власності;

- необхідно оподатковувати незавершені об'єкти житлової нерухомості, будівництво яких перевищує 3–5 років з його початку. Такий підхід буде ефективним з точки зору запобігання ухиленню від оподаткування шляхом зволікання зі строком завершення будівництва [5, 104]. Натомість для населення, з метою стимулювання участі в іпотечному кредитуванні житла, можуть бути передбачені пільги у вигляді вирахування суми за іпотечними кредитами з бази оподаткування податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, або суми, що підлягає сплаті за даним податком. Зокрема, різноманітні варіанти таких преференцій успішно використовують у практиці оподаткування нерухомості за кордоном.

Водночас, для переходу до оподаткування нерухомості потрібно сформулювати низку передумов. З одного боку, для побудови в нашій державі ефективної підсистеми місцевого оподаткування необхідно активно розвивати ринок нерухомості шляхом його лібералізації та виведення з "тіньового" сектора економіки. З іншого боку, потребує проведення широкомасштабна інформаційно-просвітницька і роз'яснювальна робота щодо пропаганди необхідності сплати даного податку. Невиконання цих та інших умов може призвести до проблем, крім тих, які існують в країнах з давніми традиціями зазначеного виду оподаткування.

Література

1. Податковий кодекс України від 2 грудня 2010 р. № 2755-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2755-17&p=1311505808872933>.
2. Статистичний щорічник України за 2010 рік / За ред. О. Г. Осауленка. – К.: ТОВ "Август Трейд", 2011. – 560 с.
3. Корнієнко М. І. Проблеми місцевого самоврядування в Конституційному судочинстві // Вісник Програми сприяння Парламентові України. – 1998. – 17 груд.
4. Закон України "Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень" від 1 липня 2004 р. № 1952-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1952-15&p=1311505808872933>.
5. Чубук Л. П. Зміни у системі оподаткування нерухомості як перспективний напрям податкової політики // Фінанси України. – 2004. – № 3. – С. 99–105.