

Чекіна В.Д.,

кандидат економічних наук,
старший науковий співробітник
відділу фінансово-економічних проблем
використання виробничого потенціалу
Інституту економіки промисловості
НАН України

ВВЕДЕННЯ ПОДАТКУ НА НЕРУХОМІСТЬ В УКРАЇНІ: ПРОБЛЕМИ Й РИЗИКИ

Виявлено проблеми й ризики, з якими можуть стикнутися органи місцевого самоврядування у процесі адміністрування податку на нерухоме майно, відмінне від землі. Запропоновано загальні напрями з удосконалення системи оподаткування нерухомого майна в Україні.

A critical analysis of article of the Tax Code of Ukraine about real estate taxation is performed. Problems and risks, with which the local government may be faced in the process of real estate tax administration, are revealed. The article also presents general ways to perfect the real estate taxation system in Ukraine.

Ключові слова: нерухомість, податок на нерухомість, Податковий кодекс України, адміністрування податку на нерухоме майно.

Запровадження Податкового кодексу України викликало значний інтерес у провідних вітчизняних економістів. Минулого року опубліковано багато статей, присвячених різним аспектам оподаткування в нашій країні. Безперечним лідером за кількістю опублікованих матеріалів можна назвати податок на нерухоме майно, оскільки його вважають новим для українських громадян (якщо не брати до уваги податок з власників будівель¹, який справлявся у 1981—1991 рр. до прийняття Закону України “Про систему оподаткування”).

Актуальність такої пильної уваги підтверджується й тим, що включений до переліку загальнодержавних податків і зборів у 1991 р. Законом України “Про систему оподаткування в Україні” податок на нерухоме майно за 20 років так і не було введено. Протягом цього часу на розгляд подано 14 законопроектів щодо оподаткування нерухомості, і жоден з них не затверджено. Водночас емпіричний аналіз ОЕСР із ранжирування податків стосовно їхнього впливу на економічне зростання показав, що податки на нерухоме майно, із цього погляду, є найменш шкідливим видом податків на відміну від податків на доходи і споживання².

Для розробки положень Податкового кодексу залучалися фахівці Міністерства фінансів України, провідні науковці інститутів НАН України, Академії фінансового управління, а статті Кодексу було винесено на громадське обговорення. На сьогодні багато виявлених недоліків усунуто, проте уникнути їх повністю не вдалося.

¹ Введений згідно з Указом Президії Верховної Ради СРСР “Про місцеві податки і збори” від 26.01.1981 № 3819-Х.

² OECD’s Current Tax Agenda. — Paris: OECD Publication, 2011. — P. 17.

Отже, мета статті — на основі аналізу положень Податкового кодексу України про оподаткування нерухомості виявити проблеми, пов'язані з недосконалістю нового законодавства, і запропонувати напрями вдосконалення вітчизняної системи оподаткування нерухомого майна, відмінного від землі.

Роль податку на нерухомість в Україні спочатку полягала в “реалізації конституційних гарантій незалежності місцевого самоврядування шляхом створення механізму його забезпечення стабільним джерелом фінансування”³, необхідним для розвитку територіальних одиниць, в яких до 90 % місцевих ресурсів витрачається на виплату зарплат працівникам бюджетних установ та організацій⁴. Проте, як відзначають фахівці, положення Податкового кодексу щодо податку на нерухоме майно викликають більше запитань, аніж відповідей⁵, що ставить під сумнів питання про те, чи можна вважати новий податок “панацеєю” від нестачі бюджетних ресурсів.

Насамперед проаналізуємо загальні положення ст. 265 “Податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки” розділу XII “Місцеві податки і збори” Податкового кодексу України⁶.

У статті досить чітко визначено об'єкт оподаткування, регламентовано механізм справляння податку на нерухомість, яка віднесена, про що зазначено в Науково-практичному коментарі до Податкового кодексу України, “відповідно з нормативно-правовим полем до житлового фонду”⁷. Тому передусім суперечливе враження викликає назва статті, адже чи передбачає “податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки”, надалі оподаткування інших об'єктів нерухомості? Якщо так, то

³ Науково-практичний коментар до Податкового кодексу України: В 3 т. Т. 3. / Кол. авторів (заг. ред. М.Я. Азарова). — К.: Мін-во фінансів України; Нац. ун-т ДПС України, 2010. — С. 328.

⁴ Гунько О. Податок на нерухомість запровадять із липня / Матеріали сайта “Газета по-українськи”. — 2011. — № 1345. — 28 груд.: [Електр. ресурс]. — http://gazeta.ua/articles/comments-newspaper/_podatok-na-neruhomist-zaprovadyat-iz-lipnya/416238.

⁵ Див.: Митяй С.А. Система оподаткування нерухомості України: сучасний стан та шляхи реформування // Вісник економіки транспорту і промисловості. — 2010. — № 31. — С. 115; Захаров О.В. Оподаткування нерухомого майна, відмінного від земельної ділянки, в місті Києві // Адвокат. — 2011. — № 9 (132). — С. 27–33; Переверзев И. Налог на недвижимость: как отразится новый налог на владельцах квартир // Аналитическое издание ЮРИСТ & ЗАКОН. — 2011. — № 47: [Електр. ресурс]. — http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/EA002715.html; Пушак Я. Резерви підвищення забезпеченості дохідної частини місцевих бюджетів // Вісник Університету банківської справи Національного банку України. — 2011. — № 1 (10). — С. 31; Пукіш О. В очікуванні нового податку на нерухомість. Або чи варто відчиняти міліції? / Матеріали сайта “Український Бізнес Ресурс”: [Електр. ресурс]. — <http://ubr.ua/business-practice/laws-and-business/-ochkuvann-novogo-podatku-na-neruhomst-bo-chi-varto-vidchiniti-mlc-117284>; Лоскун О. Українцям вигадали нові податки на нерухомість / Матеріали сайта “Український Бізнес Ресурс”: [Електр. ресурс]. — <http://ubr.ua/uk/business-practice/personal-property/ukranciam-vigadali-nov-podatki-na-neruhomst-110815>; Репортаж з розширеного засідання правління Асоціації міст України / Матеріали сайта “Асоціація міст України”: [Електр. ресурс]. — <http://www.auc.org.ua/news/reportazh-z-rozshirenogo-zasidannya-pravlinnya-asotsiatsii-mist-ukraini>.

⁶ Податковий кодекс України: Закон України від 02.12.2010 № 2755-VI // Аргументы недели. Спецвыпуск. — Донецк: ООО “Издательский дом “Зенит”, 2010. — С. 153, 154.

⁷ Науково-практичний коментар до Податкового кодексу України: В 3 т. Т. 3. / Кол. авторів (заг. ред. М.Я. Азарова). — К.: М-во фінансів України; Нац. ун-т ДПС України, 2010. — С. 330.

ці положення мають бути прописані із самого початку; якщо ні, то доцільною була б інша назва статті, а саме “Податок на житлову нерухомість”. Зарубіжна практика свідчить, що податок на житло, окремо від інших видів нерухомого майна, справляється у Великобританії (*council tax*) та Ірландії (*residential property tax*)⁸.

Водночас при такому оподаткуванні промислового, комерційного й іншого нерухомого майна, яке є власністю юридичних та фізичних осіб, не являтиме собою об’єкт оподаткування. Наприклад, якщо приватний житловий будинок, в якому знаходяться офіс, автомайстерня, магазин або аптека, переоформляється з “житлового приміщення” на “нежитлове”, то він уже не є об’єктом оподаткування; тому при оподаткуванні житла власник зможе порівняно легко ухилитися від сплати податку з допомогою маніпулювання організаційно-правовим статусом, унаслідок чого виникне певний ризик недоотримання податкових платежів до бюджету.

Необхідно також відзначити, що згідно з пп. 265.2.2 ст. 265 Податкового кодексу України не є об’єктами оподаткування садові й дачні будиночки. Водночас останніми роками на територіях садових товариств дедалі частіше будуються будинки з великою площею для постійного проживання, які не відповідають визначенням садових і дачних будиночків і часто залишаються зареєстрованими як садові (або дачні) будиночки 60—70-х років минулого століття.

У зв’язку з цим виникає ще одна проблема — процедура перевірки законності будівництва житла, прибудов до житла на приватних земельних ділянках та розрахунку житлової площі нерухомості (в разі перепланувань із метою розширення житлового простору або за відсутності в документах відомостей про базу оподаткування). Саме складна і тривала процедура офіційного оформлення дозволів на будівництво й перепланування житлових приміщень породила велику кількість нелегалізованого житла, багато житлових будинків вважаються не зданими в експлуатацію. При цьому ст. 30 Конституції України і ст. 14-1 Кримінально-процесуального кодексу України гарантують кожному громадянину недоторканність житла, під якою розуміється “недопущення проникнення до житла чи до іншого володіння особи, проведення в них огляду чи обшуку інакше як за вмотивованим рішенням суду”⁹. Тому за відсутності єдиної повної бази даних про нерухомість в Україні (роботи з формування якої почалися лише в січні 2012 р.¹⁰, при цьому податок справлятиметься вже з липня 2012 р.) багато об’єктів житлової нерухомості не потрапить під визначення об’єкта оподаткування, а база оподаткування

⁸ *Almy R.* A survey of property tax systems in Europe. — Cambridge, MA: Lincoln institute of Land Policy, 2001. — P. 5.

⁹ Конституція України // Офіційний вісник України. Спецвипуск. — 2010. — № 72/1. — Ст. 2598; Кримінально-процесуальний кодекс України, Верховна Рада УРСР, Закон від 28.12.1960 № 1001-05 (станом на 14.12.2011): [Електр. ресурс]. — <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1001-05>.

¹⁰ *Лоскун О.* В Україні з’явиться єдина повна база даних про нерухомість / Матеріали сайту “Український Бізнес Ресурс”: [Електр. ресурс]. — <http://ubr.ua/uk/market/real-estate/kran-zivavitsia-dina-povna-baza-danih-pro-neruhomst-115064>.

буде значно меншою, ніж могла б бути за умови відповідальної підготовки до введення податку на нерухоме майно, відмінне від землі.

Разом із тим варто зауважити, що визначення в Податковому кодексі України базою оподаткування нерухомості площі будівель є досить обґрунтованим — прозорість, простота обчислення, неможливість (точніше, великі витрати) приховування реальної площі об'єкта нерухомого майна. Як відомо, у багатьох зарубіжних країнах базою оподаткування визначена ринкова або оціночна вартість майна. Але ж Україна — держава з трансформаційною економікою, яка функціонує в специфічному інституційному середовищі (нерозвинені ринки, висока інфляція, корупція тощо). У розвинених країнах із ринковою економікою оподаткування майна має давню історію, тривалий час існують інститути оцінки та ринки нерухомості, а сплата податку є звичайним явищем. У нашій країні наразі ще не існує сформованого ринку нерухомості, і визначення реальної ринкової вартості являє собою доволі складний процес, тим більше в умовах української політичної нестабільності й інфляції ринкова вартість становить деяку імовірнісну величину.

Не менш складною є проблема визначення оціночної вартості нерухомості. Створення інституту оцінки для цілей оподаткування — трудомісткий і дорогий процес, оскільки потребує спеціальної підготовки експертів, копійкою роботи з визначення оціночної вартості кожного об'єкта оподаткування та не оминає проблему корупції й тінізації в цій сфері. Спроби створення механізму визначення оціночної вартості нерухомості в Україні наразі не увінчалися успіхом. Із листопада 2011 р. набрав чинності Тимчасовий порядок визначення оціночної вартості нерухомості та об'єктів незавершеного будівництва, що продаються або обмінюються¹¹. Проте, як відзначає президент Федерації оцінювачів бізнесу й інтелектуальної власності Т. Павлюк, “новий порядок визначення оціночної вартості нерухомості та об'єктів незавершеного будівництва на практиці виявився неякісним, непродуманим і таким, що базується на вельми хисткій методологічній основі. Утворилася дивна, але вибухонебезпечна, суміш незалежної оцінки, з обов'язковим включенням нормативів, і стандартизованої, з повною відсутністю алгоритму”¹². Саме тому говорити сьогодні про ринкову або оціночну вартість як про базу оподаткування — передчасно, натомість необхідно продумати механізм визначення реальної на момент сплати податку бази оподаткування, хоча навряд чи це вдасться зробити з мінімальними витратами (швидше за все, рейди працівників органів державної реєстрації прав на нерухоме майно матимуть чималі трудовитрати, виходячи з обсягу робіт).

¹¹ Тимчасовий порядок визначення оціночної вартості нерухомості та об'єктів незавершеного будівництва, що продаються (обмінюються), затв. постановою Кабінету Міністрів України від 26.10.2011 № 1103 // Офіційний вісник України. — 2011. — № 8. — Ст. 3073.

¹² Див.: *Малик И.* Новый порядок определения стоимости недвижимости — мина замедленного действия / Матеріали сайта “Украинский Бизнес Ресурс”: [Електр. ресурс]. — <http://ubr.ua/market/real-estate/novyi-poriadok-opredeleniia-stoimosti-nedvijimosti—mina-zamedlennogo-deistviia-111195>.

Установлення неоподаткованого мінімуму відповідає принципу вертикальної рівності й вимогам соціальної справедливості. Водночас критерії, за якими було розраховано розміри неоподаткованої житлової площі, а саме 120 м² (для квартири) і 250 м² (для житлового будинку), — не зазначено. Отже, виникають запитання: чи в усіх населених пунктах України є така нерухомість і чи не постає ризик відсутності податкових платежів через відсутність зазначених об'єктів оподаткування? На підтвердження цих побоювань наведемо слова директора департаменту бюджетної політики Черкаської міської ради Н. Джуган на розширеному засіданні правління Асоціації міст України, яка, зокрема, зазначила: “Ризик наступного року — це податок на нерухомість. Прогноз для середніх міст, яким є й місто Черкаси із населенням у 300 тис. жителів, маємо такий: ми не отримуємо жодної копійки від податку на нерухомість, оскільки житлового фонду, що становить базу оподаткування цього податку, у місті немає”¹³. Тому, можливо, передчасним було скасування деяких місцевих податків і зборів, надходження від яких планувалося замінити податком на нерухоме майно, відмінне від землі.

Разом із тим, якщо вважати такий високий неоподатковуваний мінімум критерієм визначення податку на нерухоме майно як податку на багатство, сумнівними є встановлені у вищезгаданій ст. 265 Податкового кодексу податкові ставки. Так, у 2012 р. власник квартири з житловою площею 300 м² сплатить 5215 грн (650 дол. США), при цьому власник приватного будинку з аналогічною базою оподаткування сплатить набагато менше — 536,5 грн (67 дол.). Зарубіжний досвід показує, що середня ставка, за якою оподатковуються об'єкти нерухомості, становить 1 % ринкової вартості об'єкта. Неважко підрахувати, що власник такої нерухомості (як квартири, так і будинку) за кордоном понесе набагато більші (в 100 разів) податкові зобов'язання, не порівнянні з вітчизняними.

Питання про те, чи не будуть витрати на збір відомостей про об'єкти оподаткування, бази оподаткування, нарахування й адміністрування податку на нерухомість більшими, ніж можливі надходження від цього податку, залишається відкритим. Адже лише для того, щоб сформувати відомості, які надходять від органів державної реєстрації прав на нерухоме майно та органів, що здійснюють реєстрацію місця проживання фізичних осіб, перевірити документи, які підтверджують право власності на об'єкт житлової нерухомості, здійснити звіряння даних про житлову площу нерухомості, розрахувати пільги зі сплати податку й суму податку з об'єктів житлової нерухомості, що є власністю фізичних осіб, підготувати податкове повідомлення-рішення про суму належного до сплати податку, а також (за необхідності) провести перерахунок суми податку, швидше за все, доведеться в кожній податковій інспекції виділити додаткову посаду податкового інспектора з нарахування і справляння податку на нерухоме майно. Неважко

¹³ Репортаж з розширеного засідання правління Асоціації міст України / Матеріали сайту “Асоціація міст України”: [Електр. ресурс]. — <http://www.auc.org.ua/news/reportazh-z-rozshirenogo-zasidannya-pravlinnya-asotsiatsii-mist-ukraini>.

підрхувати, що за наявності у 2011 р. 761 одиниці податкових інспекцій та зарплати податкового інспектора від 1200 грн щорічні витрати бюджету збільшаться щонайменше на 1 млн грн. А підрхувати витрати, пов'язані зі створенням нової Державної реєстраційної служби, яка візьме на себе частину зобов'язань БТІ та формуватиме єдину базу даних про нерухомість в Україні, витрати на розсилку повідомлень-рішень про суми належного до сплати податку, а також інші витрати, які у зв'язку з цим виникатимуть у подальшому й навряд чи будуть незначними, не уявляється можливим.

Отже, лише шляхом усунення вищенаведених проблем і ризиків можна наблизити вітчизняну систему оподаткування нерухомості до загальноприйнятої в усьому світі, де податок на нерухомість є незамінним джерелом доходів держави й забезпечує значні надходження до бюджетів муніципалітетів¹⁴. Тож вбачаємо за доцільне внести зміни до положень Податкового кодексу, спрямовані на вдосконалення системи оподаткування нерухомого майна за такими загальними напрямками:

1. Оподаткування всіх об'єктів нерухомого майна незалежно від його призначення із метою реалізації принципів справедливості й рівності в оподаткуванні.

2. Установлення обґрунтованого розміру неоподаткованого мінімуму, що відповідає соціальним нормам площі житла, положенням Державних будівельних норм України або іншим законодавчим і підзаконним актам.

3. Використання диференційованого поправочного коефіцієнта, спрямоване на вирівнювання сум податкових надходжень з урахуванням особливостей ринків нерухомості різних населених пунктів України: близькості до історичних або адміністративних центрів, інших характеристик об'єктів, які впливають на реальну вартість нерухомого майна, — для наближення системи оподаткування нерухомого майна у країні до таких систем у зарубіжних країнах, де вже давно сформовано інститути оцінки та ринки нерухомості.

4. Застосування податкових пільг у вигляді залік податку на нерухоме майно в рахунок зобов'язань з податку на доходи (при оподаткуванні фізичних осіб) і на прибуток (при оподаткуванні юридичних осіб) із метою запобігання подвійному оподаткуванню (як доходів, так і об'єктів нерухомого майна, що були придбані за доходи, які вже підлягали оподаткуванню), збільшенню податкового тиску на платників унаслідок введення нового податку, а також скороченню обсягів виробництва й інвестування, ухиленню від сплати податків. Податкові заліки використовуються в багатьох зарубіжних країнах — Великобританії, Німеччині, Данії, Ірландії, Іспанії, Туреччині, Фінляндії, Франції, Швейцарії, Швеції¹⁵. В Україні практикується податковий залік при земельному оподаткуванні.

¹⁴ *Laubach T.* Fiscal relations across levels of government in the United States. — Paris: OECD, 2005. — P. 29; *Almy R.* Зазнач. праця. — С. 22, 23.

¹⁵ Deductible Taxes / Матеріали сайта “Internal Revenue Services”: [Електр. ресурс]. — <http://www.irs.gov/taxtopics/tc503.html>.

Крім цього, доцільною є розробка програми по роботі з громадськістю із роз'яснення позитивної сторони введення податку на нерухоме майно (чіткого взаємозв'язку між системою майнового оподаткування й рівнем суспільних послуг, застосування залікової системи оподаткування), а також механізму формування і справляння цього податку — із допомогою радіо, телебачення, масового розповсюдження друкарської продукції.

Реалізація наведених пропозицій сприятиме виконанню податком на нерухоме майно не лише фіскальної, а й регулюючої функції: стане можливою реалізація основних положень Концепції реформування системи місцевого самоврядування щодо перерозподілу податкових надходжень — частина податку на прибуток підприємств при використанні податкового заліку залишиться на рахунках місцевих бюджетів; збільшаться доходи місцевих бюджетів і зміниться структура їхньої прибуткової частини. Отже, податок на нерухоме майно, відмінне від землі, може стати (разом із податком на доходи фізичних осіб) основним джерелом податкових надходжень до місцевих бюджетів.