

Механізм оподаткування нерухомого майна в Україні: недоліки діючого Податкового кодексу та шляхи його удосконалення

У статті проведено аналіз положень Податкового кодексу України щодо формування механізму оподаткування нерухомого майна та обґрунтовано пропозиції щодо удосконалення окремих елементів відповідного механізму з урахуванням досвіду використання податку на нерухоме майно у фіскальній практиці країн ближнього зарубіжжя.

Ключові слова: нерухоме майно, оподаткування нерухомості, механізм оподаткування.

В статті проведено аналіз положень Налогового кодексу України по формированию механизма налогообложения недвижимого имущества и внесены предложения по усовершенствованию отдельных элементов соответствующего механизма с учетом опыта использования налога на недвижимое имущество в фискальной практике стран ближнего зарубежья.

Ключевые слова: недвижимое имущество, налогообложение недвижимости, механизм налогообложения.

The article analyzes the provisions of the Tax Code of Ukraine on the formation mechanism of real property taxation and made suggestions to improve the some elements of an appropriate mechanism based on the experience of the real estate tax in the fiscal practices of foreign countries.

Keywords: real estate, real property taxation, mechanism of taxation.

Постановка проблеми. Запровадження податку на нерухомість є однією з важливих умов завершеності системи оподаткування. Проте з огляду на специфіку відтворення української економіки доцільність запровадження такого податку в Україні залишається предметом гострої дискусії.

Аналіз досліджень та публікацій з проблеми. Багато вітчизняних дослідників оподаткування вбачають у запровадженні в Україні податку на нерухомість більше позитиву ніж негативу. Так, на думку А.М. Соколовської, за нинішньої ситуації в Україні податок на нерухомість міг би стати реальним засобом зменшення нерівності у доходах різних верств суспільства [1]. В.М. Мельник підкреслює, що «...податки на майно є додатковим потужним інструментом перерозподілу доходів, не охоплених прибутковим оподаткуванням із будь-яких причин, слугують забезпеченню справедливості в оподаткуванні та протидії розшарування населення» [2, с. 64]. На думку В.П. Вишневецького, «...нерухоме майно може

бути джерелом не лише потенційних, але і реальних доходів, наприклад в разі його передачі в оренду. І якщо такі доходи не є об'єктом особливого оподаткування, то податок на нерухомість здатний компенсувати це упущення» [3, с. 194]. Перевагою запровадження податків на нерухомість І.О. Луїніна вважає те, «що їх стягування відповідає головному принципу фінансування місцевих бюджетів – принципу отримуваної вигоди» [4, с. 210], а отже створює передумови для більшої відповідальності громадян і місцевих органів влади для розвитку території, а на переконання Т.І. Єфименко, «податок на нерухомість повинен стати головним компенсатором і засобом укріплення фінансової бази місцевих бюджетів» [5]. С.І. Лекарь припускає, що «запровадження податку на нерухомість слугуватиме поступовій детінізації української економіки» [6, с. 15], що є надзвичайно важливим, зокрема, в умовах закритості ринку нерухомості. В.В. Письменний вважає, що запровадження оподаткування нерухомого майна сприятиме «поліпшенню паритету між загальнодержавними та місцевими податками» [7, с. 58]. В.Г. Ткачук розглядає податок на нерухомість, як ефективний інструмент бюджетно-податкового механізму регулювання ринку нерухомості, оскільки на його думку «введення податку на нерухомість повинно знизити інвестиційну привабливість даного фінансового активу і призвести до перерозподілу інвестиційних потоків на користь інших секторів фінансового ринку» [8, с. 33]. На користь запровадження податку на нерухомість висловлюється В.Д. Чекіна, оскільки на її переконання, «в умовах України саме нерухомість є критерієм реальної платоспроможності, а відсутність її оподаткування призводить до явного порушення вимог економічної ефективності та соціальної справедливості» [9, с. 66].

Мета статті. Проаналізувати положення Податкового кодексу України щодо запровадження податку на нерухоме майно у вітчизняну систему оподаткування та сформулювати пропозиції удосконалення відповідних положень.

Виклад основного матеріалу. Незважаючи на законодавче закріплення податку на нерухоме майно, відмінного від земельної ділянки в Податковому кодексі України, його практичне впровадження відбудеться тільки у 2012 році, що на нашу думку, залишає цю проблему відкритою для подальших досліджень. Також, враховуючи певні недоліки механізму оподаткування нерухомого майна, запропонованого у Податковому кодексі, підходи до формування такого меха-

нізму потребують удосконалення, що передбачає внесення відповідних змін у головний податковий закон.

За період з 1995 по 2009 рік на розгляд Верховної ради України було подано чимало законопроектів щодо податку на нерухомість. Більшість з них проходили перше читання і відправлялися на доопрацювання, однак у подальшому робота над ними не продовжувалась. Детальний розгляд законопроектів з оподаткування нерухомого майна показав, що на момент прийняття Податкового кодексу в Україні не існувало узгоджених методичних підходів до формування механізмів оподаткування нерухомого майна. Розглянуті законопроекти мають загальні вади у формуванні елементів оподаткування, до яких можна віднести: розмитість характеристик та границь основних понять, відсутність чіткого визначення об'єкта оподаткування та його складових, остаточно невизначеними залишалися підходи до визначення податкової бази та механізми розрахунку ставки податку. До недоліків також можна віднести невизначеність щодо джерела інформації про об'єкти оподаткування, а також повноважень органів влади різних рівнів по визначенню елементів оподаткування [10, с. 54].

Аналогічні труднощі виникли в процесі підготовки Податкового кодексу України. В пропозиціях, що містилися в робочих варіантах відповідного законопроекту, передбачалося запровадження податку на нерухоме майно, відмінного від земельної ділянки (з 1 січня 2012 року – на житлову нерухомість площею понад 300 кв. м, з 1 січня 2014 року – на нежитлову нерухомість). Ставку податку на житлову нерухомість пропонувалося встановити за кожен квадратний метр загальної площі нерухомості в розмірі 2% від мінімальної заробітної плати на 1 січня звітного року (близько 18,5 грн. на початок 2011 року). Податок на нежитлову нерухомість передбачалося стягувати за ставкою 0,5% балансової вартості нерухомості. Незважаючи на те, що пропозиції по запровадженню податку на нерухоме майно неодноразово підтримувалися Міністерством фінансів, що знаходило своє відображення в робочих варіантах проекту Податкового кодексу у розділі «Місцеві податки», норми цього податку так і не були включені до проекту Податкового кодексу, поданого на розгляд Верховної Ради України 15 червня 2010 року.

Проект Податкового кодексу від 15 червня 2010 не був підтриманий Президентом України і був відправлений на доопрацювання. Однією з вимог Президента України було запровадження податку на нерухоме майно. Ця вимога була врахована в наступному варіанті проекту Податкового кодексу, який було опубліковано 21 вересня 2010 року, в ст. 265 «Податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки». В цьому варіанті елементи податку на нерухоме майно докорінно відрізнялись від тих, які пропонувалися раніше.

По-перше, з переліку об'єктів оподаткування було виключено нежитлову нерухомість, що суттєво звужує податкову базу і контингент платників. По-друге, було передбачено надання пільги у вигляді неоподаткованого мінімуму жит-

ла у розмірі 40 кв. м площі на кожну зареєстровану в житловому помешканні особу. У розрахунку на один об'єкт житлової нерухомості, така пільга не може бути меншою за 100 кв. м у містах та 200 кв. м – у сільській місцевості. Однак пояснень з приводу того, що покладено в основу обґрунтування обраної норми в пояснювальній записці до проекту Податкового кодексу не наведено. По-третє, в проекті передбачалося, що сільські, селищні та міські ради вправі встановлювати розмір коригуючого коефіцієнту до ставки податку в діапазоні від 0,5 до 1,5 з урахуванням місця розташування об'єкта житлової нерухомості та його технічного стану. Як показала практика оподаткування нерухомого майна у країнах СНД, така норма є виправданою з позиції відповідності принципу горизонтальної справедливості, згідно з яким ставлення до відносно ідентичних суб'єктів або об'єктів оподаткування в межах певної території повинно бути однаковим. У той же час широкий рівень свободи у прийнятті рішень щодо зміни величини податкової ставки може порушити баланс між рівнем податкового навантаження та обсягом і якістю місцевих суспільних послуг. Зокрема, йдеться про те, що у пошуках додаткових доходів для місцевих бюджетів у різних за типом і кількістю населення адміністративно-територіальних утвореннях місцеві органи влади мають можливість встановлювати максимальний коефіцієнт, що суперечить принципу вертикальної справедливості.

В остаточному варіанті Податкового кодексу, ухваленому Верховною Радою України 2 грудня 2010 року і затвердженому Президентом України 3 грудня 2010 року, механізм оподаткування нерухомого майна суттєво відрізняється від попередніх його версій. Зокрема, величина неоподаткованого мінімуму визначається виходячи залежно від типу житлової нерухомості. Так, для квартири неоподатковуваний мінімум встановлено в розмірі 120 кв. м житлової площі, а для житлового будинку (йдеться про односімейний будинок садибного типу) – 250 кв. м житлової площі. Чому встановлено саме такий розмір неоподаткованого мінімуму, не пояснюється. Крім цього, за рішенням відповідної місцевої влади від оподаткування повністю або частково можуть звільнятися такі частини будівлі, як прибудови, які використовуються для утримання свійських птахів і тварин та зберігання садово-господарського інвентарю; гаражі; підвальні приміщення і горища. При цьому не враховується той факт, що скориставшись відповідним рішенням власник має можливість змінити цільове призначення господарських приміщень без відповідної зміни технічної документації. Таким чином з'являється можливість для ухилення від сплати податку в повному обсязі.

Відповідно до класичного принципу оподаткування, сформульованого Дж. С. Міллем, від оподаткування слід звільняти все, що абсолютно необхідне для нормального існування людини [11, с. 159]. На підтримку цього твердження С.І. Лекарь відмічає, що «більшість людей використовує нерухомість для звичайного забезпечення своєї життєдіяльності –

як дах над головою, необхідний сім'ї», отже обкладання такої нерухомості податком суперечить принципам соціальної справедливості [12, с. 93]. З огляду на це цілком виправданою є пропозиція про встановлення неоподаткованого мінімуму для фізичних осіб, який необхідно застосовувати до житлової нерухомості як гарантії захисту конституційного права громадян на житло.

Встановлені у Податковому кодексі України розміри неоподаткованого мінімуму для фізичних осіб не обґрунтовані і, на нашу думку, завищені. У зв'язку з цим у функціонуванні податку на нерухоме майно, відмінне від землі, з'являються певні ризики, пов'язані з тим, що переважна більшість об'єктів нерухомості звільняється від оподаткування, що може привести до того, що даний податок не буде виконувати своїх основних функцій (фіскальної та регулюючої) і надходження від нього будуть меншими за вартість адміністрування.

У законопроекті №1054 від 09.12.99 р. «Про податок на нерухомість», який був внесений на розгляд Верховної Ради України П.В. Мельником неоподатковуваний мінімум пропонувався вираховувати виходячи з 21 кв. м загальної площі нерухомості на кожного мешканця та додатково 10 кв. м на сім'ю. Такої ж думки дотримується В.М. Мельник, який вважає, що неоподатковуваний мінімум має розраховуватися виходячи з кількості осіб, що проживають у житловому помешканні і враховувати санітарні норми проживання [2, с. 64]. Згідно з чинним Житловим кодексом України санітарна норма загальної площі помешкання для розрахунку плати за користування житлом становить 21 кв. м на одну особу. За Законом України «Про приватизацію державного житлового фонду» санітарні норми проживання, згідно з якими здійснюється приватизація об'єктів житлового фонду на безоплатній основі, встановлюються у розмірі 21 кв. м на одну особу та додатково 10 кв. м на сім'ю. Отже, якщо помножити ці норми на середньостатистичний склад сім'ї в Україні, отримаємо розмір неоподаткованого мінімуму, який становить 70 кв. м. До речі, об'єкти нерухомості, площа яких перевищує 70 кв. м, А.Н. Асаул відносить до елітного житла [13, с. 47]. Тобто вони небезпідставно можуть обкладатися податком на нерухоме майно.

Визначена в Податковому кодексі України ставка податку на житлову нерухомість встановлюється диференційовано і залежить від розміру нерухомості. Для квартир площею до 240 кв. м ставка податку не перевищує 1% мінімальної зарплати; для квартир з площею понад 240 кв. м ставка податку складає 2,7% мінімальної зарплати; для односімейних будинків з площею до 500 кв. м ставка податку становить до 1% мінімальної зарплати, а з площею понад 500 кв. м – 2,7% мінімальної зарплати.

Такий підхід до визначення ставки податку, на нашу думку, порушує принципи вертикальної справедливості, оскільки ставка податку не враховує різницю між рівнями соціально-економічного розвитку у селах, селищах і містах. Російські дослідники виходячи з власної практики оподатку-

вання нерухомого майна фізичних осіб відмічають, що широкий діапазон податкових ставок нерідко призводить до зловживань з боку місцевої влади у вигляді необґрунтованого встановлення максимально припустимої ставки податку, яка становить 2% податкової бази [14]. Зважаючи на це, певні нарікання викликає методика визначення податкової ставки в частині надання надмірних повноважень місцевим органам влади у встановленні її остаточного розміру. Це не відповідає принципам вертикальної справедливості та платоспроможності в оподаткуванні.

Аналіз рішень місцевих рад міст, селищ і сіл щодо встановлення ставки податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, в Україні показав, що, як правило, ставка податку встановлюється на максимальному рівні (1% мінімальної зарплати за 1 кв. м). Так, максимально допустима ставка податку прийнята в усіх обласних центрах України, окрім Івано-Франківська, де ставка становитиме 0,8% мінімальної зарплати за 1 кв. м. При цьому у більшості населених пунктів Івано-Франківської області встановлено максимальні ставки (м. Калуш, м. Коломия, м. Галич та інші), тобто податкове навантаження від податку на нерухоме майно на окремого платника у цих населених пунктах вище ніж у адміністративному центрі області. Така ж ситуація спостерігається і в інших муніципальних утвореннях України (містах, селах та селищах), де встановлення іншої за максимальну ставку більше є виключенням ніж правилом.

Широка диференціація рівня оподаткування нерухомості застосовується у Казахстані, де в основу визначення величини податку покладено фактори, що впливають на споживчу привабливість об'єкта нерухомості. Оподаткування нерухомості в цій країні базується на вартості нерухомості, однак її розмір визначається не в результаті оцінки, а встановлюється державою. При цьому величина вартості 1 кв. м нерухомого майна диференціюється в залежності від типу населеного пункту (від \$18 у селах до \$200 у містах Астана та Алмати), що дозволяє у механізмі оподаткування врахувати різницю між рівнями соціально-економічного розвитку різних типів населених пунктів з різною кількістю населення. Також на величину податку на нерухоме майно фізичних осіб в Казахстані впливають інші чинники, зокрема, фізичний знос будівлі, рівень її благоустрою, поверховість, забезпеченість інженерними приладами тощо.

Диференціація податкової ставки у механізмі оподаткування нерухомого майна також застосовується у постсоціалістичних країнах ЦСЄ, де як база оподаткування використовується площа нерухомості. Як правило, на величину ставки впливають такі чинники, як тип населеного пункту, місце розташування нерухомості, тип нерухомості та спосіб її використання [15]. Необхідність врахування цих чинників викликана тим, що площа нерухомості не відображає її споживчої привабливості і використовується в якості бази оподаткування лише на стадії переходу до оподаткування на основі вартості нерухомості.

Висновки

Зважаючи на відмічене, визначення ставки податку на нерухоме майно на початковому етапі потребує більш ширшої диференціації з більшими обмеженнями для місцевих органів влади на рівні законодавчого акту. Як показує міжнародний досвід оподаткування нерухомості на основі її площі, диференціювання ставки податку повинно базуватись на персональних характеристиках об'єкта оподаткування, зокрема враховувати місце розташування (тип населеного пункту та вигідність розташування об'єкта нерухомості в його межах), технічні характеристики нерухомості, наявність відповідної інженерної інфраструктури тощо, тобто враховувати споживчу привабливість об'єкта оподаткування.

Незважаючи на те, що у Податковий кодекс України включено розділ про податок на нерухоме майно, механізм оподаткування нерухомого майна в Україні потребує подальшого удосконалення. На нашу думку при формуванні механізму оподаткування нерухомості необхідно враховувати наступне: рівень вартості на об'єкти житлової і нежитлової нерухомості у різних за типом і чисельністю мешканців населених пунктах; санітарні норми житлового помешкання, рекомендовані нормативно-правовими актами України; способи використання нерухомості, як одного з інструментів створення багатства. Структура елементів податку на нерухоме майно та їх параметри повинні відповідати основним принципам оподаткування і враховувати реалії соціально-економічного розвитку в Україні та її регіонів.

Література

1. Сколотяный Ю. Реформирование налогов в Украине: непочатый край работы / Ю. Сколотяный, В. Пасочник // Зеркало Неделю. – 2010. – №15 (795).
2. Мельник В.М. Податок на нерухоме майно: фінансово-адміністративні проблеми запровадження в Україні / В.М. Мельник, М.М. Мельник // Фінанси України. – 2008. – №3. – С. 64.
3. Налогообложение: проблемы науки и практики: [монография] / Под ред. проф. Иванова Ю.Б. – Х.: ИД «ИНЖЕК», 2007. – 336 с. // Вишневский В.П. Пути совершенствования налогообложения недвижимого имущества / Вишневский В.П., Чекина В.Д. (п.) – С. 193–208 (с. 194).

4. Налогообложение: проблемы науки и практики: [монография] / Под ред. проф. Иванова Ю.Б. – Х.: ИД «ИНЖЕК», 2007. – 336 с. // Лунина И.А. Роль налогов на недвижимость в формировании местных бюджетов / И.А. Лунина, Н.Б. Фролова (п.) – С. 209–220 (с. 210).
5. Ефименко Т.И. Налогообложение – это не самоцель, а способ регулирования национальной экономики / Т.И. Ефименко // Зеркало Неделю. – 2010. – №18 (798).
6. Лекарь С.І. Податок на нерухомість поживає економіку / С.І. Лекарь // Вісник податкової служби України. – 2010. – №3. – С. 14–16 (с. 15).
7. Письменный В.В. Податкова система України: сучасний стан і шляхи реформування / Письменный В.В. // Світ фінансів. – 2009. – №4. – С. 54–59. (с. 58).
8. Ткачук В.Г. Податкові механізми ефективності економічних трансформацій в Україні / В.Г. Ткачук // Бюджетно-податкові чинники активізації розвитку фінансових ринків та фінансового посередництва: матеріали науково-практичної конференції. – Ірпінь: Національний університет ДПС України, 2008. – 676 с. (с. 33).
9. Чекина В.Д. Концептуальні основи оподаткування нерухомого майна / Чекина В.Д. – Донецьк: НАН України. Інститут економіки промисловості, 2007. – 96 с. (с. 66).
10. Багрій О.О. Методичні підходи до формування податку на нерухомість в Україні / О. О. Багрій // Науково-технічна інформація: науково-практичний інформаційний журнал. – 2009. – №2(40). – С. 51–55.
11. Милль Дж.С. Основы политической экономии: в 3 т. / Дж.С. Милль [пер. с англ. под ред. А.Г. Милейковского]. – М.: Прогресс, 1981. – Т. III. – 1981. – 447 с.
12. Лекарь С.І. Методологічні засади формування та функціонування податку на нерухомість фізичних осіб / С.І. Лекарь // Наук. вісник Національного університету ДПС України (економіка, право). – 2009. – №4(47). – С. 91–98.
13. Асаул А.Н. Экономика недвижимости: [учеб. пособие] / А.Н. Асаул, А.В. Карасев. – М.: МИКХиС, 2001. – 430 с. (с. 47)
14. Калинина Н.В. Налог на недвижимость – муниципальный налог? [Электронный ресурс] / Н.В. Калинина // Режим доступа: <http://crea.ru/newcrea/materials.html>
15. Guide to taxes on real estate in CEE and CIS in 2011 [Электронный ресурс] // Режим доступа: http://www.kpmg.no/arch/_img/9713362.pdf