

УДК 336.201

Анна Сурай

Anna Suray

**ОПОДАТКУВАННЯ ЖИТЛОВОЇ НЕРУХОМОСТІ:  
ПРОБЛЕМИ РЕГІОНАЛЬНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ****RESIDENTIAL PROPERTY TAXATION:  
PROBLEMS OF REGIONAL ADMINISTRATION**

*Стаття присвячена дослідженню особливостей адміністрування в сфері оподаткування житлової нерухомості в регіонах країни.*

**Ключові слова:** оподаткування, податкова політика, житлова нерухомість, адміністрування.

*Статья посвящена исследованию особенностей администрирования в сфере налогообложения жилищной недвижимости в регионах страны.*

**Ключевые слова:** налогообложение, налоговая политика, жилая недвижимость, администрирование.

*The article is devoted to the investigation of the features of administration in the field of taxation of residential properties in the country's regions.*

**Keywords:** taxation, tax policy, residential real estate, administration.

**Постановка проблеми.** Цільову спрямованість податкового механізму визначає податкова політика держави. Вона має бути сформована таким чином, щоб, з одного боку, забезпечити виконання базової функції податків – фіскальної, а з другого – сприяти реалізації регулюючої функції податків з метою посилення впливу податкового механізму на процеси відтворення. Вітчизняна податкова політика орієнтована поки що переважно на фіскальну функцію податків, що не дає можливості вважати її значним економічним важелем державного регулювання економіки, здатним створити передумови для формування соціально-орієнтованої економіки.

В умовах трансформаційних зрушень проблеми створення в Україні цивілізованого ринку житлової нерухомості, створення ефективної системи реєстрації прав на житлову нерухомість та розроблення процесуально-правових норм в сфері оподаткування такої нерухомості є надзвичайно актуальними.

**Аналіз останніх джерел досліджень і публікацій.** Проблеми оподаткування завжди знаходилися в колі інтересів вчених-суспільствознавців: філософів, соціологів, юристів та економістів. Серед авторів, які зробили істотний внесок у дослідження цієї проблематики, Маркс К. [2], Енгельс Ф. [2], Ребізант Р. [7], Шкрєдов В. П. [8], Никітін А. [3], Степанов М. [3] та інші. Проблемам оподаткування присвячені роботи вітчизняних вчених Жаліла Я. А. [1], Молдована О. О. [1], Шевченка О. В. [1], Єгорової О. О. [1] та інших.

**Метою статті** є виділення та обґрунтування недосконалостей розвитку регіональних ринків житлової нерухомості, що обумовлюють вітчизняну специфіку податкового адміністрування такої нерухомості.

**Виклад основного матеріалу.** Розвиток в Україні ринкової системи господарювання сприяв різкому зростанню в містах кількості господарюючих суб'єктів, збільшенню доходів у частини населення і припливу в міста жителів сільської місцевості, що, в свою чергу, збільшило попит на житлову нерухомість, сприяло розвитку ринку землі та підвищенню будівельної активності. Все вищезазначене призвело до формування і розвитку ринку житлової нерухомості на локальному і регіональному рівнях. Але кризові явища у житлово-будівельному комплексі дали потужний поштовх переосмисленню причин виникнення проблем і пошуку нових, вільних від докризових недоліків фінансових механізмів його подальшого розвитку.

Рівень забезпеченості житлом населення характеризує стан економічного й соціального розвитку регіонів країни. Як відзначав Ф. Енгельс, ступінь задоволення потреб у житлі «може служити мірилом того, як задовольняються всі інші потреби» [2, с. 302]. В Україні рівень забезпеченості житлом у 2012 році (23,7 м<sup>2</sup> житлової площі на одну особу) поступається багатьом розвиненим країнам, зок-

рема, Норвегії (74 м<sup>2</sup>), США (65 м<sup>2</sup>), Швеції (43 м<sup>2</sup>), Франції (36 м<sup>2</sup>), Японії (31 м<sup>2</sup>) [4, с. 15]. Саме низькоефективна регіональна політика держави призводить до загострення житлових проблем на фоні інших соціальних складнощів [8, с. 70–73].

На сьогодні житлово-комунальне господарство залишається однією з найслабкіших ланок національної економіки та регіонів зокрема. Так, дві третини основних засобів вичерпали строк експлуатації, втрати теплової енергії та питної води у зовнішніх мережах становлять 60 %, а теплової енергії в житловому фонді перевищують 30 % [6, 9].

У цілому житлово-комунальне господарство працює збитково. Наявність значних обсягів заборгованості за надані послуги зумовлює незадовільний фінансовий стан галузі. Головною причиною є відставання у впровадженні ринкових відносин та оновленні основних фондів і технологій, значний рівень монополізації в галузі. Без рішучих та швидких змін у житлово-комунальному господарстві ця галузь буде гальмувати подальший розвиток інших галузей економіки.

Надзвичайної важливості набуває й встановлення засобів стимулювання розвитку регіонального ринку житлової нерухомості, який здатен впливати на майбутній розвиток чи занепад економічної активності.

На даний момент, оцінюючи розвиток ринкових відносин у сфері нерухомості за останні 14–15 років і серйозні зміни, внесені в законодавство України 2004–2013 рр., пов'язані з оподаткуванням, оборотоздатністю об'єктів житлової нерухомості та порядком реєстрації прав на нерухомість, видається необхідним виділити дві найгостріші проблеми, що гальмують (а певним чином і унеможливають) розвиток регіональних ринків житлової нерухомості: особливості системи закріплення прав на житлову нерухомість; відсутність розроблених процесуально-правових норм у сфері оподаткування житлової нерухомості.

Недосконалість змін у податковому законодавстві тісно пов'язана з попередньо окресленою проблемою недосконалості системи реєстрації прав власності на житлову нерухомість. Невиконання одного з принципів оподаткування в даному випадку, а саме принципу економічності, зумовлене надмірно високими витратами на адміністрування, а певною мірою і неможливістю здійснити таке адміністрування.

І в цьому контексті слід зазначити, що цільову спрямованість податкового механізму визначає податкова політика держави. Вона має бути сформована таким чином, щоб, з одного боку, забезпечити виконання базової функції податків – фіскальної, а з другого – сприяти реалізації регулюючої функції податків з метою посилення впливу податкового механізму на процеси відтворення в регіонах країни. Досягнення соціально-економічних цілей одночасно практично неможливе. Тому головною метою податкової політики держави є досягнення балансу співвідношення між можливостями держави з погляду забезпечення її фінансовими ресурсами через податковий механізм та досягненням пріоритетних соціально-економічних цілей за певних умов розвитку регіонів та країни в цілому [3, 7].

На сьогодні відносно новий податок для України – податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки. Цей податок є місцевим і, виходячи з того, що в регіонах України муніципальне регулювання знаходиться в жорсткій залежності від можливостей регіональних, місцевих бюджетів, розширення кола місцевих податків є позитивним зрушенням у податковому законодавстві.

В даний час надходження місцевих бюджетів більш ніж наполовину складаються з трансфертів з державного бюджету. Із року в рік зменшується частка місцевих податків і зборів у складі доходів загального фонду місцевих бюджетів (від 3,4 % у 2001 році до 1 % у 2012 році). Питома вага місцевих податків і зборів у податкових надходженнях місцевих бюджетів залишається незначною. І це при тому, що в більшості країн ЄС місцеві податки становлять 5–30 % усіх податкових надходжень до зведених бюджетів. Місцеві податки та збори становлять значну частку доходів органів місцевого самоврядування в країнах ЄС, зокрема у Великобританії – 37 %, у Німеччині – 46 %, у Франції – 67 % [9, 4].

Слід зазначити, що у 2011–2012 роках питома вага місцевих податків і зборів у податкових надходженнях місцевих бюджетів набула незначної тенденції до збільшення (рис. 1).

Таке зростання забезпечено віднесенням до місцевих єдиного податку, також поповнення місцевих бюджетів планувалось здійснювати за рахунок вищеназваного податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки. Але введення в дію цього податку вже кілька разів переносилось. Основна причина – відсутність повноцінно сформованого реєстру платників (суб'єктів оподаткування).

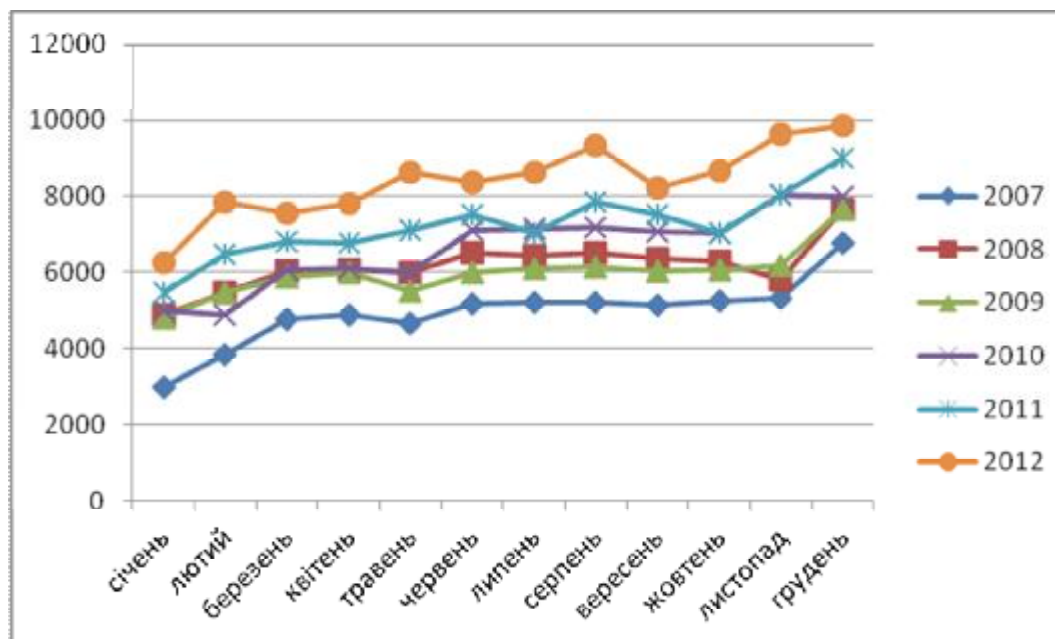


Рис. 1. Динаміка щомісячних доходів місцевих бюджетів (без урахування міжбюджетних трансферів) у 2007–2012 роках, м. грн.

Згідно ст. 265 Податкового кодексу України сплачувати податок щорічно зобов'язані фізичні та юридичні особи, у тому числі нерезиденти, що є власниками об'єктів житлової нерухомості. Ставка податку встановлюється місцевими органами влади залежно від житлової площі об'єкта нерухомості. При справлянні податку на нерухоме майно його вартість в розрахунок не береться. Тобто диференціація ставок податку в межах муніципального утворення відсутня [5].

Повертаючись до загальної ролі держави в регулюванні ринків житлової нерухомості, необхідно відзначити, що одним із основних механізмів стимулювання розвитку вітчизняного ринку житлової нерухомості є податковий режим, який створює умови не надмірного оподаткування, а встановлення рівня оподаткування об'єкта нерухомості за диференційованими ставками [3].

Диференціація ставок місцевих податків, у т. ч. податку на нерухомість повинна ґрунтуватися на зонуванні території муніципального утворення. Зонування територій відбувається в процесі створення повноцінної системи охорони прав на нерухомість, що повинна складатися з охорони як характеру прав (системи реєстрації права), так і кордонів (складу) нерухомості (кадастру нерухомості). На наш погляд, обидві ці системи в організаційному сенсі мають становити єдине ціле, об'єднане єдиним законодавством і єдиною адміністрацією. І саме така єдина інформаційно-правова система має стати базою для диференційованого оподаткування землі та нерухомості.

Друга окреслена проблема ринку житлової нерухомості України є, певним чином, передумовою виникнення складнощів із справлянням податків з об'єктів житлової нерухомості – система закріплення прав на житлову нерухомість. Основа будь-якого ринку нерухомості – це сукупність деяких обов'язкових елементів, що становлять їх інфраструктуру. До них відносяться:

- система реєстрації та гарантії прав власності на об'єкти;
- методи прямого і непрямого регулювання процесів на ринку.

В Україні функціонують дві відокремлені реєстраційні системи: державний земельний кадастр, де зосереджена інформація стосовно земельних ділянок, та система реєстрації прав на нерухомість та їх обмежень, де переважно зосереджено інформацію стосовно будівель та споруд.

У ВР України проект Закону «Про державний земельний кадастр» вперше було зареєстровано ще 29 червня 1999 р. (№ 3415). Але остаточну версію цього закону Україна отримала лише у липні 2011 року (Закон «Про державний земельний кадастр» від 07.07.2011 № 3613-VI) [10].

Водночас, чинним Законом України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухомість та їх обмежень» від 1 липня 2004 р. № 1952-IV (останні зміни в закон були внесені 04.07.2013 року) наголошується, що в Україні формується та діє єдиний Державний реєстр прав, який базується на державному обліку земельних ділянок усіх форм власності та розташованої на них іншої нерухомості, реєстрації речових прав на об'єкти нерухомості, їх обмежень та правочинів щодо нерухомості [10].

Згідно з цим законом держателем Державного реєстру прав встановлено центральний орган виконавчої влади з питань земельних ресурсів (Державне агентство земельних ресурсів), а адміністратором реєстру прав – госпрозрахункове підприємство – Центр державного земельного кадастру, який здійснює його ведення.

Українська держава гарантує права власників після їх реєстрації в єдиному реєстрі прав на нерухомість і угод з нею. Без державної гарантії прав на нерухомість неможливі ринок нерухомості, система іпотечного кредитування, ринок інвестицій і т.д. Однак наявність реальних державних гарантій – суперечливий факт.

У Цивільному кодексі України недвозначно записано: права на нерухомість підлягають обов'язковій державній реєстрації. І далі: порядок реєстрації та підстави відмови в реєстрації встановлюються відповідно до цього Кодексу законом про реєстрацію прав на нерухомість та угод з ним.

Недвозначне, на перший погляд, положення кодексу обертається серйозним протиріччям, як тільки ми звертаємося до практичної сторони питання: що саме реєструється – право власності або угода, яка фіксує перехід права власності? Якщо право власності, то чому не вказано, що запис про реєстрацію є актом присудження прав? Якщо є, то чи слід розглядати це присудження як безповоротне? Відповідей на ці питання кодекс не дає. Але тоді як взагалі слід розуміти реєстрацію – як державне свідоцтво здійснення угоди? Якщо звернутися до інших статей кодексу, то виходить саме так: угода може бути оскаржена і після її державної реєстрації. Отже, словосполучення «реєстрація прав» слід читати інакше: реєстрація угод. У принципі, відповіді на поставлені питання повинен давати вищезазначений Закон України «Про державну реєстрацію прав на нерухомість та їх обмежень», хоча вони належать, скоріше, до компетенції кодексу, оскільки задають принципи побудови як «піраміди» прав, так і системи їх реєстрації. Закон «Про державну реєстрацію» повинен відповідати за приватні, процедурні питання [10].

Однак, звертаючись до тексту Закону «Про реєстрацію прав на нерухомість та їх обмежень», можна зробити висновок про те, що цей документ законодавчо оформлює в Україні актову систему реєстрації, але при цьому фразеологія закону формально дозволяє вважати створювану систему титульною. Інакше кажучи, імітується принцип реєстрації прав, але за цими процедурами надалі будуть реєструватися тільки угоди.

Слід визнати: протиріччя, закладене в кодексі, власне і визначає практичний вибір по суті актової системи. Створення в Україні титульної системи найближчим часом навряд чи можливе, але аналогічно неможливе й відкрите законодавче оформлення актової системи.

Підводячи підсумки, необхідно зазначити, що розвиток ринкових відносин неможливий без регулювання з боку держави процесів, що відбуваються в сфері житлової нерухомості.

Державні заходи щодо компенсації наслідків світової фінансової кризи в сфері житлової нерухомості знаходяться в процесі трансформування, перебувають в залежності від реалій сучасного стану економіки України, застосовуються в умовах високої інфляції, незбалансованості кредитної системи, низького рівня доходів населення.

В регіонах України муніципальне регулювання знаходиться в жорсткій залежності від можливостей регіональних, місцевих бюджетів, рівня втручання органів місцевого самоврядування, політики в галузі містобудування, фінансових можливостей населення регіону та інших умов функціонування ринків житлової нерухомості.

Стрімке посткризове відновлення економіки регіонів на основі нової якості розвитку неможливе без розбудови прогнозованої, ефективної та дієвої податкової системи. В нових ринкових економіках, якою сьогодні є й українська, виважена і збалансована фіскальна політика є одним із ключових факторів зростання виробництва, інвестиційної активності та зайнятості.

Проте в умовах економічного спаду, коли саме фіскальні заходи мали стати одним із ключових інструментів антикризової політики, вітчизняна податкова система під тиском наслідків фінансово-економічної кризи та неадекватних економічних рішень Уряду сама перетворилася на джерело ризиків для відновлюваних процесів. Вона була зорієнтована переважно на вирішення кон'юнктурних фіскальних завдань, пов'язаних з необхідністю мобілізації до бюджету додаткового обсягу фінансових ресурсів, аніж на стимулювання якісних позитивних структурних зрушень в економіці.

Понад те, можна констатувати, що саме надмірна фіскальна орієнтація податкової політики стала одним із чинників охолодження ділової активності в Україні, що спричинило додатковий негативний тиск на функціонування ринку житлової нерухомості. Збереження докризового рівня соціальних стандартів було профінансовано за рахунок вилучення в різний спосіб до бюджету додаткового

обсягу фінансових ресурсів з економіки, що суттєво поглибило негативні економічні тенденції. В цьому контексті перед владою постає важливе завдання, від вирішення якого залежатимуть динаміка економічного зростання та якість структурних зрушень у середньо- та довгостроковій перспективі: забезпечити реалізацію стимулюючого потенціалу податкової політики з одночасним збереженням чи навіть посиленням її фіскальної ефективності [1].

**Висновки.** Таким чином, для формування ефективного ринку житлової нерухомості, що забезпечує стабільне економічне зростання і підвищення якості життя населення, на наш погляд, необхідна реалізація цілого комплексу заходів організаційно-правового й економічного характеру. Насамперед, необхідно вдосконалити систему реєстрації та підтримки правових гарантій на передані в угодах права й інтереси, розробити процесуально-правові норми (які вказують найдоцільніший порядок здійснення правотворчої, правозастосувальної, правоохоронної і контрольно-наглядової діяльності держави), що може стати основою побудови ефективного системи оподаткування житлової нерухомості.

#### Список використаної літератури

1. Пріоритети реформування податкової політики України: як перейти від фіскалізму до стимулювання ділової активності? / Жаліло Я. А., Молдован О. О., Шевченко О. В., Єгорова О. О. – К. : НІСД, 2010. – 80 с.
2. Маркс К. Сочинення / К. Маркс, Ф. Енгельс. – 2-е изд. – М. : Гос. изд-во полит. лит-ры, 1955. – Т. 4. – С. 302.
3. Никітін А. Податкові пільги, стимулюючі підприємницьку діяльність в розвинених країнах заходу / А. Никітін, М. Степанов // Світова економіка і міжнародні відносини. – 2000. – № 11.
4. Вартість нерухомості в посткризових умовах // Онлайн журнал про інвестиції та нерухомість. – К., 2013. – С. 15.
5. Податковий кодекс від 2 грудня 2010 року [Із змінами, внесеними згідно із Законом № 422-VII від 04.07.2013] – К. : Голос України, 2013. – С. 541.
6. Постанова КМУ України від 27 лютого 2013 р. № 187 «Про затвердження Державної програми активізації розвитку економіки на 2013–2014 роки» // Офіційний вісник України. – 2013. – № 24. – С. 807.
7. Ребізант Р. Податкове планування / Р. Ребізант. – 2010. – Т. 1. – С. 23–27.
8. Шкредов В. П. Економіка і право: (Досвід економіко-юридичного дослідження суспільного виробництва). – 2-е вид. – К. : Просвіта, 2008. – С. 70–73.
9. Офіційний сайт Державного комітету статистики України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [www.ukrstat.gov.ua](http://www.ukrstat.gov.ua).
10. Офіційний сайт Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [www.rada.gov.ua](http://www.rada.gov.ua).

#### References

1. Zhalilo, Y. A., Moldovan, O. O., Shevchenko, O. V. and Egorova, O. O. (2010) Priorities of tax reform policy of Ukraine: how to move from fiskalism to stimulating of business activity? Kiev: NISD, 80 p.
2. Marx, K. and Engels, F. (1955) Works. 2<sup>nd</sup> ed. Moscow: Gos. izd-vo polit. lit-ry, p. 302.
3. Nykitin, A. and Styepanov, M. (2000) Tax incentives that stimulate entrepreneurship in developed countries of the West. *Svitova ekonomika i mizhnarodni vidnosyny*, (11).
4. The cost of real estate in post-crisis environment (2013) Online Magazine of investments and property. Kiev, p. 15.
5. Tax Code from December 2, 2010 (2013) As amended by the Law № 422-VII from 07.04.2013. Kiev: Holos Ukrainy, p. 541.
6. The resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine dated February 27, 2013 № 187 “About the approval of State program of revitalization of economic development for 2013–2014”. (2013) *Ofitsiynyy visnyk Ukrayiny*, (24), p. 807.
7. Rebizant, R. (2010) Tax planning, (1), pp. 23–27.
8. Shkredov, V. P. (2008) Economics and law (Experience of economic and legal study of social production). 2<sup>nd</sup> ed. Kiev: Prosvita, pp. 70–73.
9. The official website of State Statistics Committee of Ukraine [Internet]. Available from: <[www.ukrstat.gov.ua](http://www.ukrstat.gov.ua)>.
10. Official website of Verkhovna Rada of Ukraine [Internet]. Available from: <[www.rada.gov.ua](http://www.rada.gov.ua)>.

#### Відомості про автора

**А. С. Сурай**, кандидат економічних наук, Черкаський державний технологічний університет.