

Д. М. Левицький,
аспірант кафедри публічного управління і проектного менеджменту,
Навчально-науковий інститут менеджменту та психології
ДЗВО "Університет менеджменту освіти"
ORCID ID: <https://orcid.org/0009-0004-5681-3673>

DOI: 10.32702/2306-6814.2026.4.362

ТРАНСФОРМАЦІЯ ФІСКАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ У ЖИТЛОВІЙ СФЕРІ УКРАЇНИ: ВІД ДЕТІНІЗАЦІЇ ОРЕНДИ ДО МОБІЛІЗАЦІЇ ВАКАНТНОГО ЖИТЛА

D. Levytskyy,
Postgraduate student of the Department of Public Administration and Project Management, Educational
and Research Institute of Management and Psychology of the SIHE "University of Educational Management"

REFORMING FISCAL POLICY IN UKRAINE'S HOUSING SECTOR:
FROM RENTAL MARKET FORMALIZATION TO VACANT HOUSING MOBILIZATION

У статті досліджено проблему вакантного й покинутого житла в Україні як прихованого резерву для задоволення нагальних житлових потреб громадян в умовах повномасштабної війни. Констатовано існуючу диспропорцію, коли на тлі гострого дефіциту житла для внутрішньо переміщених осіб та соціально вразливих верств населення значний обсяг наявного житлового фонду залишається фактично вилученим з економічного обороту.

Проаналізовано чинну податкову модель та виявлено її неспроможність стимулювати власників до ефективного використання житла з огляду на надмірну лояльність до власників вакантного й покинутого житла та непропорційне навантаження на легальний ринок оренди.

На основі узагальнення іноземного досвіду застосування фіскальних інструментів для мобілізації вакантного житла обґрунтовано необхідність зміни філософії фіскальної політики у житловій сфері з акцентом на стимулюючій функції податкових інструментів замість виключно фіскальної.

Запропоновано комплексну модель мобілізації вакантного житла, що включає:

- усунення законодавчих прогалин, які дозволяють забудовникам уникати оподаткування "непроданих" квартир,*
- запровадження підвищених і прогресивних ставок податку на нерухоме майно для вакантного житла з географічним зонуванням залежно від рівня дефіциту житла в громадах,*
- створення системи виявлення та верифікації вакантного житла на основі інтеграції державних реєстрів.*

Визначено інструменти детінізації ринку оренди через зниження податкового навантаження та спрощення адміністрування, що в поєднанні з необхідністю реєстрації договору оренди для уникнення статусу "вакантності" створить потужний стимул до легалізації орендних відносин.

Запропоновано механізм залучення приватного житлового фонду до використання як соціального, що передбачає повне звільнення від оподаткування в обмін на надання житла для соціальних потреб за зниженою орендною платою. Обґрунтовано, що впровадження запропонованої моделі дозволить перетворити вакантне житло з "мертвого капіталу" на активний ресурс для забезпечення житлових потреб громадян без значних прямих бюджетних витрат на нове будівництво.

The article examines the issue of vacant and abandoned housing in Ukraine as a hidden reserve for addressing urgent housing needs of citizens amid the full-scale war. A significant disparity is identified whereby, against the backdrop of an acute housing shortage for internally displaced persons and socially vulnerable populations, a substantial portion of the existing housing stock remains effectively withdrawn from economic circulation.

The current tax framework is analysed and found inadequate for incentivising property owners to utilise their housing efficiently, given its excessive leniency towards owners of vacant and abandoned properties coupled with a disproportionate burden on the legitimate rental market.

Drawing upon international experience in deploying fiscal instruments to mobilise vacant housing, the necessity of reorienting fiscal policy philosophy in the housing sector is substantiated, emphasising the regulatory function of tax instruments rather than a purely revenue-raising one.

A comprehensive model for mobilising vacant housing is proposed, encompassing:

- elimination of legislative loopholes that enable developers to evade taxation on unsold apartments;*
- introduction of elevated and progressive property tax rates for vacant housing with geographical zoning based on housing deficit levels across communities;*
- establishment of a system for identifying and verifying vacant housing through the integration of state registries.*

Instruments for formalising the rental market are identified through reduced tax burden and simplified administration which, combined with the requirement to register lease agreements to avoid "vacancy" status, would create a strong incentive for legalising rental arrangements.

A mechanism for engaging private housing stock for social use is proposed, providing for complete tax exemption in exchange for making housing available for social needs at reduced rental rates. It is demonstrated that implementing the proposed model would transform vacant housing from "dead capital" into an active resource for meeting citizens' housing needs without substantial direct budgetary expenditure on new construction.

Ключові слова: житло; житлова політика; покинуте житло; вакантне житло; соціальне житло; фінансова політика; оподаткування.

Key words: housing; housing policy; abandoned housing; vacant housing; social housing; fiscal policy; taxation.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ У ЗАГАЛЬНОМУ ВИГЛЯДІ ТА ЇЇ ЗВ'ЯЗОК ІЗ ВАЖЛИВИМИ НАУКОВИМИ ЧИ ПРАКТИЧНИМИ ЗАВДАННЯМИ

У сучасних умовах Україна переживає гострий дефіцит житла для внутрішньо переміщених осіб (ВПО) та соціально вразливих верств населення, спричинений руйнуванням житлового фонду та масовою міграцією внаслідок повномасштабної військової агресії російської федерації. Водночас у багатьох територіальних громадах спостерігається зростання обсягу житла, яке фактично вилучене з економічного обороту. Йдеться про так зване вакантне, в тому числі покинуте, житло.

Цей дисбаланс перетворюється на системну проблему національного масштабу. Вакантне й покинуте житло не лише створює неоптимальне навантаження на комунальну інфраструктуру та погіршує санітарно-технічний стан будинків і прилеглих територій, але й є "мертвим капіталом", який міг би частково покрити потребу в житлі для ВПО. Водночас ринок оренди житла зали-

шається переважно в тіні через несприятливе фінансове регулювання та адміністративні бар'єри.

За таких умов важливим науковим та практичним завданням є переосмислення пріоритетів фінансової політики в житловій сфері. Очевидною є необхідність першочерговим пріоритетом визначити використання фінансових (податкових) інструментів задля вирішення нагальної житлової проблеми. Питання наповнення бюджету за рахунок оподаткування житлової сфери має відійти на другий план аж до розв'язання гострої житлової кризи, в якій перебуває наша країна.

Чинна податкова модель не створює стимулів та заохочень для власників житла: вона карає високими ставками прозорий ринок оренди (підштовхуючи його в "тінь") і водночас є занадто лояльною до власників, які неефективно використовують або занедбують своє житло.

Відтак, виникає об'єктивна необхідність у розробці комплексної моделі регулювання, яка поєднувала б стимули для виведення вакантного й покинутого житла на

ринок оренди й купівлі-продажу з заохоченнями для виведення з "тіні" оренди житла, а також поширення "соціальної" його оренди.

АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

Проблематика публічного управління в житловій сфері та забезпечення житлових прав громадян знайшла відображення у працях низки вітчизняних науковців, зокрема Н. Олійник, О. Кучеренка, Д. Харечка, Ю. Тюленєвої та інших.

Інші дослідники приділяють увагу більш загальним питанням оподаткування (зокрема, податку на майно) як інструменту регулювання суспільного добробуту та соціально-економічним наслідкам оподаткування нерухомості. Наприклад, економісти В. Дем'янишин і В. Горин в своїй роботі [1] звертають увагу на стримування спекуляцій на ринку житла податковими інструментами.

Втім, у вітчизняному науковому дискурсі досі переважає погляд на податкові інструменти крізь призму фіскальної ефективності (наповнення бюджету), тоді як їхня стимулююча функція — вплив на пропозицію житла та детінізацію ринку оренди — залишається малодослідженою. Практично відсутня увага до застосування фіскальних інструментів впливу на поведінку власників саме вакантного й покинутого житла.

У зарубіжній науці й практиці останніх років питання фіскального регулювання у житловій сфері вийшли на передній план. Важливим узагальнюючим документом, що окреслює рамку сучасних підходів, стала робота 2021 року [2], підготовлена Джулі Лоусон (Julie Lawson), однією з провідних дослідниць у житловій сфері, коло інтересів якої охоплює також Україну, у співавторстві з Мішель Норріс (Michelle Norris) та Хольгером Вальбаумом (Holge Walbaum). У цьому документі оподаткування вакантного житла класифікується як ключова регуляторна політика, спрямована на боротьбу зі спекулятивним утриманням нерухомості. В іншій роботі [3] Джулі Лоусон і Мішель Норріс доводять, що податки є інструментом "приборкання фінансiалiзацiї" житла. Новіші рекомендації Організації економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР), викладені в [4] та [5], роблять фокус на адміністративній спроможності держав виявляти приховані житлові активи та використовувати податки як гнучкий інструмент соціальної політики, а не лише фіскального наповнення бюджетів.

Особливий інтерес для нашого дослідження становить емпіричне підтвердження ефективності оподаткування вакантного житла. Маріона Сегу (Mariona Segú) у своїй роботі [6] на прикладі Франції довела прямий причинно-наслідковий зв'язок між запровадженням більш суворого оподаткування вакантного житла та зменшенням кількості порожніх квартир. Згідно з її розрахунками, "податок на вакантність" забезпечив зниження рівня вакантності на 13% протягом чотирьох років, причому значна частина цих об'єктів перейшла в статус основного житла його мешканців.

Аналогічних висновків доходять і дослідники північноамериканського досвіду. Герардо Карачоло та Енріко Мільїно в роботі [7] проаналізували наслідки введення податку на порожні будинки у Ванкувері та, використовуючи метод "різниця в різницях" ("difference-

in-difference"), констатували, що податок ефективно знизив кількість порожніх будинків, збільшивши пропозицію на ринку довгострокової оренди, і при цьому не мав негативного впливу на темпи нового будівництва. Це спростовує поширені побоювання щодо того, що фіскальний тиск може зупинити будівництво житла.

Отже, іноземні дослідники забезпечили достатнє теоретичне та емпіричне обґрунтування доцільності та ефективності застосування фіскальних інструментів у житловій політиці. Наше завдання — коректно застосувати ці висновки в реаліях України.

ФОРМУЛЮВАННЯ ЦІЛЕЙ СТАТТІ (ПОСТАНОВКА ЗАВДАННЯ)

Метою цього дослідження є запропонувати й обґрунтувати прикладну модель регулювання ринку житла в Україні за допомогою податкових інструментів, яка дозволить вирішити низку нагальних задач у житловій сфері, а саме:

- вивести на ринок купівлі-продажу та оренди житла значний обсяг існуючого вакантного й покинутого житла,
- заохотити фізичних осіб-орендодавців житла вивести орендні відносини з "тіні",
- заохотити власників житла надавати його для використання як соціальне житло.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ ДОСЛІДЖЕННЯ

Для нашого дослідження важливо визначитися з поняттями вакантного й покинутого житла.

Ми спираємося на визначення житла, наведене в статті 379 Цивільного кодексу України [8]. Відтак, під "вакантним житлом" ми розуміємо житловий будинок, квартиру, інше жите приміщення, що призначені та придатні для постійного або тимчасового проживання в них, але які не використовуються за таким призначенням.

"Покинуте житло" ми розглядаємо як особливий випадок вакантного житла, який має низку власних особливостей, виведених нами в роботі [9]. Тож під "покинутим житлом" ми розуміємо житловий будинок, квартиру, інше жите приміщення, що призначені та придатні для постійного проживання в них та мають свого власника, який, з одного боку, не відмовляється від свого права власності, а з другого — не здійснює їх утримання належним чином та не користується ними сам і не передає їх у користування іншим особам.

Потенціал вакантного і покинутого житла та основні категорії його власників

Гостра потреба в житлі для внутрішньо переміщених осіб (ВПО) та інших категорій громадян у теперішніх умовах є очевидною, і ми та інші дослідники неодноразово на ній наголошували. Втім, досі переважаючою пропозицією у відповідь на цей виклик є екстенсивний шлях будівництва нового житла. Однак такий підхід потребує значних капіталовкладень і часу. Тому критично важливо розглянути ще один — інтенсивний — шлях використання наявного житла. Хоча чинне законодавство України передбачає можливість запровадження квартирної повинності, ми свідомі того, що це є крайнім заходом, до того ж вкрай непопулярним. Тому доцільно відшукати інструменти, які дозво-

лять, не втручаючись прямо в правомочності власників житла та не провокуючи соціальної напруги, вивести на ринок житло, яке з різних причин не використовується за своїм призначенням. Найбільш придатними для цього видаються податкові інструменти, завдяки яким можна створити гнучкі позитивні заохочення та негативні стимули для власників житла.

Чому ми вважаємо, що такий "незадіяний ресурс" житла взагалі наявний, і що він здатен вплинути на забезпечення ВПО житлом? Наразі відсутній належний облік вакантного і покинутого житла (і це є причиною, чому в інших наших роботах ми надавали практичні пропозиції з виявлення такого житла, формалізації його статусу, а також створення й функціонування єдиної системи обліку (бази даних) "проблемної власності"). Але навіть без бази верифікованих даних найпростіші розрахунки дозволяють оцінити наявність вакантного/покинутого житла в кількості сотень тисяч одиниць.

Відповідно до даних Інформаційно-обчислювального центру Міністерства соціальної політики України, кількість офіційно зареєстрованих внутрішньо переміщених осіб в Україні сягає 4,6 млн осіб [10]. Питання забезпечення цих громадян житлом досить гостро стоїть перед державою в цілому, а особливо — перед місцевими громадами, в яких внутрішньо переміщені особи зупинилися.

Водночас, за оцінкою Міжнародної організації з міграції, за кордон внаслідок повномасштабної війни виїхало близько 5,6 млн біженців з України [11]. Хоча ми не можемо беззастережно ототожнювати кількість громадян, що виїхали з України, з кількістю помешкань, що внаслідок цього не використовуються власниками для проживання, обсяг такого житла все одно є значним. Враховуючи, що близько 98% житла в Україні до повномасштабного вторгнення Російської Федерації перебувало у приватній власності, доречно припустити, що громадяни, які виїхали за межі України, та громадяни, які залишилися в нашій державі в статусі внутрішньо переміщених осіб, були приблизно однаково забезпечені житлом до вимушеного виїзду з домівки. Якщо прийняти середній розмір домогосподарства в 2,5 особи, то обсяг потенційно вакантного житла (житла тих 5,6 млн осіб, хто виїхав за кордон) становить приблизно 2,24 млн одиниць. Звісно, не всі сім'ї виїхали в повному складі, і багато хто з біженців залишив житло на окупованих територіях чи в зоні активних бойових дій. Але навіть якщо ми припустимо, що лише кожна десята сім'я, що виїхала за кордон, зробила це у повному складі, залишивши неушкоджене житло на вільній від ворога території, все одно отримуємо цифру в понад 200 тисяч одиниць житла. Це може покрити суттєву частку житла, яке до вимушеного переїзду мали внутрішньо переміщені особи (4,6 млн осіб = 1,84 млн сімей, з розрахунку 2,5 особи на домогосподарство).

Крім того, до згаданого вище вакантного житла слід додати житло, яким власники з різних причин припинили користуватися ще до повномасштабного вторгнення.

Отже, є всі раціональні підстави розглядати наявне вакантне житло приватної власності як потенційне джерело задоволення житлових потреб значної частини ВПО.

Фізичні особи, що виїхали за межі України внаслідок збройної агресії або трудової міграції, складають на сьогодні найчисельнішу категорію власників вакантного й покинутого житла в Україні. Однак є ще одна вагома категорія власників незадіяного на ринку житла — забудовники (цей термін ми використовуємо в контексті, визначеному Законом України "Про фінансово-кредитні механізми і управління майном при будівництві житла та операціях з нерухомістю").

Після введення будинку в експлуатацію забудовники часто не реєструють право власності на "непродані" квартири, трактуючи їх як "готову продукцію" для реалізації, а не самостійні об'єкти нерухомості — необоротні активи. Як наслідок, доки забудовник не знайде покупця квартири, він не реєструє право власності на неї. Навіть коли покупця знайдено — право власності реєструється зразу за покупцем, "омінаючи" забудовника.

Тож забудовники утримують такі "зайві" квартири, не продаючи і не здаючи їх в оренду в очікуванні зростання цін. Низький попит і повільні темпи продажів мало спонукають до продажу таких квартир, адже забудовники фактично не несуть витрат, пов'язаних з володінням ними — ухиляючись від реєстрації права власності на квартири, вони тим самим ухиляються і від сплати податку на нерухоме майно, і від участі у витратах з утримання будинку та сплати комунальних послуг, і від інших обов'язків, які законодавство покладає на власника житлової нерухомості в багатоквартирному будинку.

Така ситуація створює нерівні умови на ринку та спотворює статистику житлового фонду, а тому є виправданим розглядати "непродані" забудовниками квартири як ще одне потенційне джерело інтенсивного задоволення попиту на житло в Україні.

Зміна підходів до оподаткування вакантного житла

Отже, яким чином можна заохотити названі вище дві категорії власників вакантного житла — фізичних осіб, що виїхали за кордон, та забудовників — вивести належну їм вакантну нерухомість на ринок купівлі-продажу та оренди житла?

Ми вважаємо, що основним механізмом стимулювання пропозиції на ринку житла має стати зміна підходів до оподаткування майна, відмінного від земельної ділянки. Чинна модель, яка передбачає широкі пільги та низькі ставки, не виконує регулюючої та стимулюючої функції [12]. Необхідно перейти до моделі, яка робить пасивне володіння вакантною житловою нерухомістю економічно не вигідним.

По-перше, слід усунути "шпарини", які дозволяють сьогодні забудовникам уникати сплати податку на нерухоме майно з "непроданих" квартир. Для цього пропонується запровадити в податковому законодавстві презумпцію права власності забудовника: до моменту державної реєстрації права власності на новозбудовану квартиру за іншою особою (довірителем, покупцем) власником усього об'єкта для цілей оподаткування вважається забудовник (замовник будівництва), що ввів об'єкт в експлуатацію. Такий підхід унеможливить багаторічне утримання квартир без реєстрації та стимулюватиме швидший продаж або здачу в оренду — адже з моменту здачі будинку поставатиме стимул якнайш-

видше реалізувати квартири, щоб уникнути підвищеного оподаткування вакантного житла, яке ми пропонуємо нижче.

По-друге, взаємодоповнюючим інструментом має стати законодавча заборона на відчуження окремих квартир у багатоквартирному будинку без попередньої реєстрації права власності на кожен самостійний об'єкт нерухомості. Після такої первинної реєстрації будь-яка подальша реєстрація "нових" об'єктів у будинку має бути заборонена, якщо тільки це не поділ раніше зареєстрованого об'єкта. Такий підхід застосовується в багатьох країнах Європи: забудовник зобов'язаний одночасно зафіксувати початковий юридичний статус — включаючи кількість, площі та призначення — всіх окремих об'єктів нерухомості в будівлі, зареєструвавши їх за собою, і лише потім передати право власності покупцям чи інвесторам.

По-третє, для вакантного житла пропонується повне скасування "пільгових" площ (60 кв. метрів для квартири, 120 — для будинків), які сьогодні виключаються з бази оподаткування. Уся площа вакантного житла має оподатковуватися без винятків.

По-четверте, для вакантного й покинутого житла доцільно передбачити значно вищу ставку податку — наприклад, на рівні 3% розміру мінімальної заробітної плати за квадратний метр. За поєднання таких підходів власник вакантної квартири, наприклад, площею 60 кв. метрів сплачуватиме щороку 14 400 грн (при мінімальній заробітній платі 8 000 грн) замість теперішніх 0 грн — тобто суму, яка вже є вагомим економічним фактором і створює для власника дилему: платити податок з власної кишені або здати квартиру в оренду, перевівши її зі статусу "вакантної" у статус "використовуваної".

По-п'яте, для посилення ефекту пропонується запровадити прогресивну шкалу оподаткування житлової нерухомості залежно від тривалості вакантності, наприклад: за перший рік — 3% мінімальної заробітної плати, за другий — 6%, за третій і кожен наступний — 12%. Аналогічний підхід успішно застосовується, зокрема, у Франції. Він робить довгострокове утримання вакантного житла фінансово неприйнятним і є прямим сигналом державної політики "спекулятивним інвесторам" та безвідповідальним власникам.

По-шосте, за прикладом тої ж Франції [13], окрему увагу слід приділити географічному зонуванню територіальних громад для цілей оподаткування. У зонах високого попиту — великих містах (Київ, Львів, Дніпро, Одеса тощо) та громадах, що прийняли значну кількість внутрішньо переміщених осіб, — застосування підвищеної ставки та скасування пільг є абсолютно виправданим і необхідним для стимулювання ринку. Натомість у депресивних та прифронтових зонах, що постраждали від бойових дій або мають значний відтік населення, застосування "штрафних" податкових ставок є недоцільним; тут мають працювати інші механізми реорганізації житлового фонду.

По-сьоме, для боротьби зі спекулятивною концентрацією житла в одних руках пропонується запровадити "коефіцієнт концентрації власності": якщо сукупна площа житлової нерухомості у власності однієї особи (фізичної або юридичної) перевищує певний поріг (наприклад, у десять разів перевищує середню площу квар-

тири в країні або громаді), до ставки податку має застосовуватися додатковий підвищувальний коефіцієнт. У випадку вакантного житла в зонах високого попиту цей коефіцієнт має поєднуватися з відповідними підвищеними ставками податку на нерухоме майно, про які йшлося вище.

Верифікація "вакантності" житла

Для ефективного впровадження запропонованих інструментів критично важливою є система виявлення та верифікації вакантного житла. Візуальний метод (обхід будинків працівниками органів місцевого самоврядування), на який часом покликаються іноземні дослідники, вбачається неефективним і трудомістким, особливо в умовах великих міст. Тому механізм виявлення має спиратися на сучасні цифрові інструменти та інтеграцію даних з різних державних реєстрів — тим більше, що в цій сфері Україна посідає лідерські позиції в світі.

Базовим індикатором вакантності житла є відсутність зареєстрованих осіб у житловому приміщенні. Орган місцевого самоврядування, використовуючи дані Реєстру територіальної громади, може автоматично сформувати перелік адрес, де кількість зареєстрованих осіб дорівнює нулю. Якщо за певною адресою ніхто не зареєстрований і щодо цього житла не зареєстровано договору оренди у Державному реєстрі речових прав на нерухоме майно, виникає презумпція вакантності. Додатковими індикаторами можуть слугувати дані Державної прикордонної служби про тривале перебування власника за кордоном, а також інформація про нульове або мінімальне споживання комунальних послуг. Цю інформацію органи місцевого самоврядування також можуть отримати в межах своїх повноважень.

Якщо при цьому накопичується заборгованість з оплати житлово-комунальних послуг, сплати податку на нерухоме майно, з'являються підстави розглядати житло не просто як вакантне, а як покинуте. І лише на цьому етапі є сенс вдаватися до візуального огляду, згаданого вище.

Окремо слід наголосити на необхідності формалізації статусу вакантного (а в окремих випадках — покинутого) житла через запровадження відповідного реєстру або окремого розділу в існуючих інформаційних системах. Як свідчить зарубіжний досвід, на ранніх етапах виявлення "проблемної власності" ще не можна достеменно визначити, до якої саме категорії "проблемної власності" вона потрапить — чи буде це вакантне житло, покинуте житло, відумерла спадщина або безхазяйне майно. Тому об'єднання інформації в єдиній базі даних дозволяє ефективніше її обробляти та приймати більш зважені рішення. Певні кроки в цьому напрямку вже зроблені із прийняттям Закону України "Про внесення змін до деяких законів України щодо додаткових заходів, пов'язаних із забезпеченням внутрішньо переміщених осіб житлом", який передбачив створення інформаційно-аналітичної системи об'єктів нерухомого майна. Втім, ми вважаємо, що цей механізм є занадто вузьким, і пропонуємо охопити такою системою весь спектр об'єктів так званої "проблемної власності" — безвідносно до потенційної можливості їх використання для потреб внутрішньо переміщених осіб. Формальне присвоєння житлу статусу "вакантного" чи "покину-

того" створить правову підставу для застосування підвищених ставок оподаткування та спростить вжиття подальших заходів щодо такого житла.

Водночас власник має зберігати право спростувати статус вакантності/покинутості житла, надавши докази фактичного проживання або зареєстрований договір оренди. Саме ця вимога — необхідність офіційної реєстрації договору оренди для уникнення підвищеного оподаткування — стане потужним стимулом для детінізації ринку оренди житла.

Детінізація ринку оренди

Досі ми розглядали переважно негативні податкові стимули. Однак податковий тиск має бути збалансований інструментами, що спрощують життя доброчесним власникам житла. Адже метою фіскальної політики в житловій сфері має стати не покарання власника, а заохочення його до виводу вакантного житла на ринок, чи то для продажу, чи то для легальної здачі в оренду.

Для розуміння причин масового ухилення від сплати податків у сфері оренди житла необхідно проаналізувати структуру податкового навантаження на фізичних осіб-орендодавців. Чинне законодавство не передбачає спеціального податкового режиму для доходів від оренди, отриманих фізичними особами, які не зареєстровані як суб'єкти підприємницької діяльності. Такі доходи підлягають оподаткуванню на загальних підставах: за ставкою 18% податку на доходи фізичних осіб (ПДФО) та 5% військового збору (ВЗ). Таким чином, сукупне номінальне податкове навантаження сягає 23% від валового доходу — тобто власник житла повинен сплатити як податок майже чверть отриманих від оренди коштів.

Водночас ті громадяни, які обирають альтернативний шлях — реєстрацію фізичною особою-підприємцем (ФОП) на спрощеній системі оподаткування третьої групи — сплачують лише 5% єдиного податку та 1% військового збору, тобто разом 6% від доходу. Така диспропорція (23% проти 6%) порушує принцип горизонтальної справедливості оподаткування, караючи тих, для кого оренда є пасивним додатковим доходом, а не професійною діяльністю.

Фінансовий аспект є лише частиною проблеми. Не менш вагомим фактором тінізації є процедурна складність адміністрування — значний адміністративний тягар, що лягає на пересічного орендодавця. Чинна процедура декларування вимагає подання річної податкової декларації про майновий стан і доходи — комплексного документа, надто складного для заповнення особою без спеціальних знань у сфері бухгалтерського обліку. Громадянин зобов'язаний самостійно вести облік доходів протягом року, розраховувати суму податкових зобов'язань і декларувати не лише дохід від оренди, а й усі інші доходи, навіть якщо податки з них вже були утримані податковими агентами. Ризик допустити помилку при заповненні декларації, що може призвести до штрафних санкцій, стає додатковим психологічним бар'єром. Як наслідок, більшість пересічних орендодавців не сплачує податків не тому, що докладає зусиль для ухилення, а тому, що для того, щоб заплатити податок, треба докласти зусиль. Це принципова помилка держави в адмініструванні ПДФО з доходів від

оренди, і проблема насамперед в адмініструванні, а не в ставці податку.

Для детінізації ринку оренди пропонуємо комплексний підхід, що базується на трьох стовпах: зниженні податкового тиску, спрощенні адміністрування та цифровій дерегуляції. За приклад можемо взяти досвід Польщі, яка пішла шляхом максимального спрощення та зниження ставок для приватних орендодавців [14].

По-перше, необхідно законодавчо запровадити окремий режим оподаткування доходів фізичних осіб від надання в найм (оренду) житлової нерухомості, встановивши ставку ПДФО на рівні 5% від суми орендної плати, а військового збору — 1% (аналогічно до ФОП — платників єдиного податку третьої групи). Ми вважаємо, що поточна ставка 23% при масовому ухиленні дає бюджету менше, ніж дасть ставка 6% при масовій легалізації — адже бюджет де-факто нічого не втрачає, оскільки ці доходи наразі взагалі майже не декларуються.

По-друге, доцільно запровадити спеціальну спрощену декларацію для доходів фізичних осіб від оренди житла, окрему від загальної річної декларації про майновий стан і доходи. Відсутність необхідності вести складний облік витрат, і заради однієї квартири заповнювати декларацію про всі доходи, робить вихід з тіні організаційно легким.

По-третє, пропонуємо реалізувати концепцію "податок як сервіс" через екосистему "Дія". Власнику та орендарю слід надати можливість укладати або реєструвати договір оренди через "Дію" шляхом підтвердження в додатку факту оренди та суми орендної плати. Надалі податкові органи через "Дію" могли би щомісяця чи щокварталу генерувати повідомлення-нагадування про сплату податку із зазначенням актуальних реквізитів. Для громадян, які не користуються смартфонами (насамперед літніх людей), має бути збережена можливість подання спрощеної декларації-заяви через ЦНАП або поштою.

Така "сервісна лібералізація" перетворить сплату податку з обтяжливого обов'язку на зручну процедуру, створюючи умови, за яких легальна здача житла в оренду стане адміністративно простою та фінансово необтяжливою.

Залучення приватного житла до фонду соціального житла

Описані вище інструменти є не самоціллю, а засобом розв'язання актуальної проблеми — збільшення пропозиції житла на ринку. Втім, ми повинні брати до уваги і ті категорії громадян, для яких ринкові умови придбання чи оренди житла є "непідйомними".

В Україні, попри наявність нормативно-правової бази (зокрема, Закону України "Про житловий фонд соціального призначення"), фонд соціального житла на практиці так і не був сформований. Водночас майже весь житловий фонд країни перебуває в приватній власності — переважно фізичних осіб. Ця обставина вимагає не покладатися виключно на екстенсивну модель (будівництво нового житла), а використовувати й інтенсивну — залучення наявного приватного житлового фонду для соціальних потреб.

Ми пропонуємо практичне впровадження філософії "соціального контракту" між власником житла та

суспільством. Суть його полягає в тому, що власник добровільно передає своє житло для соціальних потреб за орендною платою, нижчою за ринкову, а держава в обмін повністю звільняє його від фіскального навантаження та бере на себе ризики управління майном. Такий підхід дозволяє мобілізувати приватний житловий фонд без примусового втручання у право власності.

Для практичної реалізації цієї моделі пропонуємо запровадити два альтернативні механізми, тотожні за своєю суттю, але з деякими юридичними відмінностями. Перший — оренда житла територіальною громадою з правом суборенди: власник укладає договір оренди з громадою на фіксованих умовах (із зниженою орендною платою), а громада здає житло у суборенду визначеним категоріям громадян, несучи перед власником усі обов'язки орендаря та гарантуючи повернення житла в належному стані після завершення договору. Другий механізм — договір комісії, за яким громада виступає посередником: укладає договір оренди з кінцевим наймачем від власного імені, але в інтересах власника, при цьому гарантуючи йому визначену суму платежу незалежно від фактичних надходжень від орендарів. В обох варіантах власник звільняється від клопотів з управління житлом та застрахований від неплатежів.

Що стосується податкових преференцій, пропонуваній механізм повинен передбачати комплексне звільнення власника від усіх видів податків, пов'язаних із володінням та отриманням доходу від житлової нерухомості, на період її використання як соціального житла.

По-перше, це повне звільнення від сплати податку на нерухоме майно незалежно від площі об'єкта та кількості об'єктів у власності. Для власників значних площ (зокрема, забудовників) це стає вагомою альтернативою підвищеному оподаткуванню вакантного житла: замість прогресивної ставки за "простий" активу — нульова ставка за виконання соціальної функції.

По-друге, доходи від надання житла в "соціальну оренду" мають бути звільнені від оподаткування ПДФО та військовим збором для фізичних осіб.

По-третє, аналогічні пільги (звільнення від податку на прибуток та податку на додану вартість) мають поширюватися на благодійні та інші неприбуткові організації, які надають житло вразливим категоріям населення. Для неприбуткових ініціатив критично важливо спрямовувати всі надходження на статутну мету діяльності, а не витратити їх на сплату податків.

На перший погляд, надання широких податкових пільг може видатися втратою для бюджету. Однак бюджету наразі де-факто не отримують податків з більшої частини житла, яке здається в оренду, а отже "легалізація" через соціальну оренду з нульовою ставкою не зменшує реальних надходжень. Водночас вартість будівництва однієї "соціальної" квартири становить десятки тисяч доларів, тоді як вартість "недоотриманих" податків з однієї приватної квартири за рік — кілька тисяч гривень. Економічна ефективність залучення наявного житла є беззаперечною.

Висновки та перспективи подальших розвідок у даному напрямі. На основі аналізу структурних дисба-

лансів на ринку житла в Україні та узагальнення іноземного досвіду застосування фіскальних інструментів у житловій політиці нами запропоновано комплексну модель трансформації фіскальної політики у житловій сфері України. Запропоновано три взаємопов'язані напрями впровадження цієї моделі: стимулювання виведення вакантного й покинутого житла на ринок через підвищене оподаткування та усунення законодавчих "шпарин" для забудовників; детінізацію ринку оренди шляхом зниження ставок оподаткування, а також радикального спрощення адміністрування; залучення приватного житлового фонду до використання як соціального житла через механізм податкових преференцій. Обґрунтовано, що комплексне впровадження запропонованих інструментів дозволить мобілізувати внутрішні резерви наявного житлового фонду для задоволення нагальних потреб громадян, зменшити спекулятивний тиск на ринок та сформувати підвалини цивілізованого ринку соціальної оренди в Україні без значних прямих бюджетних витрат на будівництво нового житла.

У рамках подальших розвідок доцільно здійснити фінансово-економічне моделювання впливу запропонованих змін на надходження до місцевих бюджетів та на динаміку пропозиції житла на прикладі окремих територіальних громад із різним рівнем дефіциту житла. Окремої уваги потребує розробка нормативно-правових актів, необхідних для практичної імплементації запропонованої моделі, зокрема змін до Податкового кодексу України та законодавства про соціальне житло.

Література:

1. Дем'янишин В., Горин В. Податок на майно як інструмент фінансового регулювання суспільного добробуту. Світ фінансів. 2020. № 3 (64). С. 40—50. URL: <http://sf.wunu.edu.ua/index.php/sf/article/view/1340> (дата звернення: 27.01.2026).
2. Lawson J., Norris M., Wallbaum H. Housing2030: Effective Policies for affordable housing in the UNECE region. Geneva: United Nations Publications, 2021. 188 p. URL: https://unece.org/sites/default/files/2021-10/Housing2030%20study_E_web.pdf (date of access: 27.01.2026).
3. Norris M., Lawson J. Tools to tame the financialisation of housing New political economy. 2023. No. 28(3). P. 363-379. URL: <https://doi.org/10.1080/13563467.2022.2126447> (date of access: 27.01.2026).
4. OECD. An agenda for housing policy reform. Paris: OECD Publishing, 2024. 12 p. URL: <https://doi.org/10.1787/ddb57031-en> (date of access: 26.01.2026).
5. OECD. Strengthening international tax transparency on real estate — from concept to reality. Paris: OECD Publishing, 2024. 22 p. URL: <https://doi.org/10.1787/fa2db2a4-en> (date of access: 26.01.2026).
6. Segu M. The impact of taxing vacancy on housing markets: Evidence from France. Journal of public economics. 2020. Vol. 185. 104079. URL: <https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2019.104079> (date of access: 26.01.2026).
7. Caracciolo G., Miglino E. Ripple effects: the impact of an empty-homes tax on the housing market. C.D. Howe Institute. URL: <https://cdhowe.org/wp-content/>

uploads/2024/12/E-Brief_356.pdf (date of access: 27.01.2026).

8. Цивільний кодекс України: Кодекс України від 16.01.2003 р. № 435-IV. Дата оновлення: 18.11.2025. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15#Text> (дата звернення: 16.01.2026).

9. Левицький Д. М. "Покинута житло" в Україні: сутність і поняття. Наука і молодь — 2023: пріоритетні напрями глобалізаційних змін: матеріали III Міжнар. науково-практ. конф. здобувачів вищ. освіти і молодих уч., м. Київ, 14 квіт. 2023 р. Київ, 2023. С. 451—454. URL: http://umo.edu.ua/images/content/institutes/imp/vydannya/konferenc/2023/Zbirnyk_tez_studkonf_2023.pdf (дата звернення: 16.01.2026).

10. Внутрішньо переміщені особи. Інформаційно-обчислювальний центр Міністерства соціальної політики України. URL: <https://www.ioc.gov.ua/analytics/dashboard-vpo> (дата звернення: 27.01.2026).

11. Дані та ресурси. IOM Ukraine. URL: <https://ukraine.iom.int/uk/dani-ta-resursy> (дата звернення: 27.01.2026).

12. Левицький Д. М. Напрями вдосконалення організаційно-правового механізму вирішення проблеми покинутого житла в Україні. Наука і молодь — 2025: пріоритетні напрями глобалізаційних змін: матеріали V Міжнар. науково-практ. конф. здобувачів вищ. освіти і молодих уч., м. Київ, 23 квіт. 2025 р. Київ, 2025. С. 401—404. URL: <http://umo.edu.ua/materiali-konferencij-nimp/materiali-v-mizhnarodnoji-naukovo-praktichnoji-konferenciji-23-kvitnja-2025-r-m-kijiv-nauka-i-molodj-2025-prioritetni-naprijami-ghlobalizacijnikh-zmin> (дата звернення: 03.02.2026).

13. Taxe sur les logements vacants (TLV) et taxe d'habitation sur les logements vacants (THLV), qui est concerne?. Impots.gouv.fr. URL: <https://www.impots.gouv.fr/particulier/questions/taxe-sur-les-logements-vacants-tlv-et-taxe-dhabitation-sur-les-logements> (date of access: 10.09.2025).

14. Rozliczenie przychodow z najmu. podatki.gov.pl. URL: <https://www.podatki.gov.pl/podatki-osobiste/pit/informacje-podstawowe/co-jest-opodatkowane/dochody-z-najmu/> (date of access: 16.01.2026).

References:

1. Dem'ianyshyn, V. and Horyn, V. (2020), "Property tax as a tool for financial regulation of public welfare", *Svit finansiv*, vol. 3 (64), pp. 40—50, available at: <http://sf.wunu.edu.ua/index.php/sf/article/view/1340> (Accessed, 27.01.2026).

2. Lawson, J., Norris, M. and Wallbaum, H. (2021), *Housing2030: Effective Policies for affordable housing in the UNECE region*, United Nations Publications, Geneva, available at: https://unece.org/sites/default/files/2021-10/Housing2030%20study_E_web.pdf (Accessed 27.01.2026).

3. Norris, M. and Lawson, J. (2023), "Tools to tame the financialisation of housing", *New political economy*, vol. 28 (3), pp. 363—379. <https://doi.org/10.1080/13563467.2022.2126447>.

4. OECD (2024), *An agenda for housing policy reform*, OECD Publishing, Paris. <https://doi.org/10.1787/dbb57031-en>.

5. OECD (2024), *Strengthening international tax transparency on real estate — from concept to reality*, OECD Publishing, Paris. <https://doi.org/10.1787/fa2db2a4-en>.

6. Segu, M. (2020), "The impact of taxing vacancy on housing markets: Evidence from France", *Journal of public economics*, Vol. 185. 104079. <https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2019.104079>.

7. Caracciolo, G. and Miglino, E. (2024), "Ripple effects: the impact of an empty-homes tax on the housing market", C.D. Howe Institute, available at: https://cdhowe.org/wp-content/uploads/2024/12/E-Brief_356.pdf (Accessed 27.01.2026).

8. Verkhovna Rada of Ukraine (2003), "The Civil Code of Ukraine", available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15#Text> (Accessed 16.01.2026).

9. Levyts'kyj, D.M. (2023), "Abandoned housing" in Ukraine: essence and concept", *Nauka i molod'* — 2023: prіorytetni napriamy hlobalizatsijnykh zmin: materialy III Mizhnar. naukovo-prakt. konf. zdobuvachiv vysch. osvity i molodykh uch. [Science and Youth — 2023: priority areas of globalization changes: materials of the III International Scientific and Practical Conference of Higher Education Students and Young Scientists], Kyiv, Ukraine, pp. 451-454, available at: http://umo.edu.ua/images/content/institutes/imp/vydannya/konferenc/2023/Zbirnyk_tez_studkonf_2023.pdf (Accessed 16.01.2026).

10. Information and Computing Center of the Ministry of Social Policy of Ukraine (2026), "Internally Displaced Persons", available at: <https://www.ioc.gov.ua/analytics/dashboard-vpo> (Accessed 27.01.2026).

11. IOM Ukraine (2026), "Data and Resources", available at: <https://ukraine.iom.int/uk/dani-ta-resursy> (Accessed, 27.01.2026).

12. Levyts'kyj, D.M. (2025), "Directions for improving the organizational and legal mechanism for solving the problem of abandoned housing in Ukraine", *Nauka i molod'* — 2025: prіorytetni napriamy hlobalizatsijnykh zmin: materialy V Mizhnar. naukovo-prakt. konf. zdobuvachiv vysch. osvity i molodykh uch. [Science and Youth — 2025: priority areas of globalization changes: materials of the V International Scientific and Practical Conference of Higher Education Students and Young Scientists], Kyiv, Ukraine, pp. 401-404, available at: <http://umo.edu.ua/materiali-konferencij-nimp/materiali-v-mizhnarodnoji-naukovo-praktichnoji-konferenciji-23-kvitnja-2025-r-m-kijiv-nauka-i-molodj-2025-prioritetni-naprijami-ghlobalizacijnikh-zmin> (Accessed 03.02.2026).

13. Impots.gouv.fr (2023), "Taxe sur les logements vacants (TLV) et taxe d'habitation sur les logements vacants (THLV), qui est concerne?", available at: <https://www.impots.gouv.fr/particulier/questions/taxe-sur-les-logements-vacants-tlv-et-taxe-dhabitation-sur-les-logements> (Accessed 10.09.2025).

14. podatki.gov.pl (2025), "Settlement of rental income", available at: <https://www.podatki.gov.pl/podatki-osobiste/pit/informacje-podstawowe/co-jest-opodatkowane/dochody-z-najmu/> (Accessed 16.01.2026).

Отримано редакцією журналу / Received: 04.02.26

Професійно рецензовано / Revised: 10.02.26

Схвалено до друку / Accepted: 17.02.26