

## **ПОЯСНЮВАЛЬНА ЗАПИСКА**

### **до проєкту Закону України "Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо оподаткування операцій з продажу (обміну) об'єктів нерухомого майна, незавершеного будівництва, майбутнього об'єкта нерухомості, спеціальних майнових прав на такі об'єкти"**

#### **1. Обґрунтування необхідності прийняття законопроекту**

Конституція України визначає Україну як соціальну державу і закріплює на конституційному рівні право на житло, а також покладає на державу обов'язок створення умов, за яких кожний громадянин матиме змогу набути житло як необхідну складову достатнього життєвого рівня. Тож в тому числі в податковій сфері, завдання держави полягають у встановленні таких умов [оподаткування], які б максимально сприяли набуттю житла громадянами, наближення рівня забезпечення житлом до бажаного соціального стандарту.

За досі чинним Житловим кодексом Української РСР норма жилої площі, встановлена ст. 47 ще за радянських часів, становить лише 13.65 кв.м на одну особу. Такий норматив навряд чи може бути визнаний достатнім і орієнтуватися краще на рівень забезпечення жилою площею по Європі, аналізуючи який можна зрозуміти, що наразі Україна зберігає одне з найнижчих в Європі співвідношень наявної житлової площі до кількості населення – так, на одного киянина приходить лише 21,9 кв.м житлової нерухомості<sup>1</sup>, в той час як на мешканця Франції – 39 кв.м, Австрії – 41 кв.м, Кіпру – 49 кв.м. Тобто бажаний соціальний стандарт забезпеченості житлом (до рівня Європи в середньому) Україною не досягнутий.

Податкова політика держави в цьому напрямку очевидно має спрямовуватися не лише на досягнення фіскальних цілей, але й відповідати визначенню України як соціальної держави з відповідної спрямованістю податкової політики на покращення/полегшення доступу населення до нового житла, збільшення його постачання.

Показники ринку нерухомості традиційно і виправдано вважаються одним із важливих індикаторів стану економіки в цілому, а будівництво – одним із галузей-драйверів економічного зростання. Створення нерухомості виступає своєрідним "локомотивом" попиту на продукцію суміжних галузей економіки, таких як виробництво будівельних матеріалів, меблів, інших предметів тривалого користування, і через задіяні таким чином значні обсяги сприяє розвитку економіки в цілому. Тому забезпечення адекватного податкового регулювання з цього напрямку є одним з важливих чинників загального економічного зростання.

Крім того, будівництво нової житлової нерухомості наразі значною

---

<sup>1</sup> Джерело: публікація IMF Group, лютий 2019 року, <http://ua-outlook.com.ua/ru/2019/02/05/realestateindicators/>

мірою забезпечується за рахунок залучення коштів населення, що сприяє в тому числі здешевленню такого житла. Такі операції належать також до однієї з небагатьох сфер де можлива реальна інвестиційна активність населення. Тож встановлення чіткого, зрозумілого і виваженого оподаткування цього відповідає нагальному суспільному запиту.

На сьогодні операції з постачання нерухомості, створеної шляхом будівництва, в цілому підпадають під оподаткування ПДВ, крім операцій з житловою нерухомістю наступних за першим постачанням. Втім, застосування ПДВ збільшує вартість житла для громадян, тим самим зменшуючи попит на ринку нерухомості.

Традиційно ПДВ розглядається, в тому числі, як засіб для вилучення частини коштів з ринку для запобігання його перегріву, зменшення платоспроможного попиту, спрямованого на "споживання". Для України ж говорити про перенасиченість ринку житла підстав немає, зокрема з огляду на один із найнижчих в Європі показників забезпечення житлом на особу. Тому завдання вилучати гроші з цього ринку з метою його охолодження очевидно не стоїть. Оскільки бажаний соціальний стандарт забезпеченості житлом (до рівня Європи в середньому) не досягнутий, то очевидно не виконане і соціальне завдання держави, зафіксоване в Конституції України, щодо забезпечення громадян житлом на належному рівні.

Виконанню цього завдання сприяло б зменшення вартості житла для громадян, зокрема, шляхом зменшення податкового навантаження на його створення в тому числі звільненням "першого постачання" новозбудованого житла від оподаткування ПДВ при введенні житла на ринок.

Такого роду зміни – звільнення такого постачання від ПДВ - також значною мірою зменшать ризики можливого шахрайства з ПДВ у цій сфері (йдеться про випадки штучного створення забудовниками додаткових витрат з ПДВ з метою збільшення суми податкового кредиту), оскільки весь вхідний ПДВ в результаті буде включатися до собівартості об'єкта будівництва.

Як зазначалося вище, на сьогодні будівництво нової житлової нерухомості значною мірою забезпечується за рахунок залучення коштів населення. Але через відсутність чіткого та зрозумілого регулювання здійснення інвестицій в об'єкти, що тільки будуються (в тому числі операцій подальшого купівлі-продажу таких об'єктів до етапу завершення та введення їх в експлуатацію), на практиці використовуються різні схеми, які можуть бути досить ризикованими для інвесторів, що певною мірою стримує потенційно можливі інвестиції в цю галузь від населення.

Як свідчить практика, в більшості випадків забудовники пропонують такі варіанти документального оформлення інвестиції в об'єкт будівництва:

- договір купівлі-продажу майнових прав;
- інвестиційний договір;
- договір купівлі-продажу цінних паперів (облігацій);
- договір про сплату пайових внесків і участь в будівельному кооперативі;

- попередній договір купівлі-продажу нерухомого майна.

Але жодна із зазначених схем не захищає інвестора від недобросовісних забудовників та шахраїв на ринку будівництва житлової нерухомості належним чином, про що свідчать численні судові процеси. Серед причин виникнення проблемних об'єктів житлового будівництва можна відзначити відсутність системи гарантування виконання замовником будівництва зобов'язань перед інвесторами, будівництво об'єктів на самовільно зайнятих земельних ділянках або за відсутності права на виконання будівельних робіт, фінансування будівництва за принципом "фінансової піраміди", спрямування коштів, залучених від інвесторів житлового будівництва, не за цільовим призначенням, прийняття забудовником на себе зобов'язань, які він запевне не міг виконати.

Крім того, відсутність чіткого врегулювання питання оподаткування операцій із купівлі-продажу майбутніх об'єктів нерухомості призводить до того, що цей ринок фактично знаходиться в тіні, купівля-продаж майнових прав на такий об'єкт оформлюється як відступлення права вимоги за договором і жодні податки не сплачуються.

Кількість таких неоподаткованих операцій кожного року є значною, а втрати дохідної частини бюджету у зв'язку із цим сягають мільйонів. Оскільки цей ринок фактично знаходиться в тіні, то офіційну і точну статистику щодо його обсягів отримати практично неможливо, втім такі дані можна вирахувати приблизно на основі наявних за даними відкритих джерел показників.

Так, за даними експертів ринку нерухомості<sup>2</sup>, щорічно п'ята частина квартир в новобудовах купується для перепродажу (відповідно, частина такого перепродажу оформлюється як продаж майбутнього об'єкта нерухомості шляхом переуступлення прав вимоги за договором, де жодні податки не сплачуються).

Дані щодо сукупної вартості таких угод можна обрахувати, виходячи із вже наявної статистичної інформації (а саме даних щодо загальної кількості проданих за рік квартир в новобудовах відповідного регіону, середньої вартості квадратного метра в таких новобудовах, а також середнього показника кількості квадратних метрів, які щорічно вводяться забудовниками певного регіону в експлуатацію).

Якщо взяти, для прикладу, ринок нерухомості Києва у 2019 році, то отримуємо наступний розрахунок. За підсумками 2019 року на ринку первинної житлової нерухомості Києва було продано 21 900 нових квартир<sup>3</sup>. П'ята частина, що за даними експертів ринку нерухомості була придбана для перепродажу становить 4 380 квартир і потенційно операції із купівлі-продажу майнових прав на такі квартири на етапі ведення будівництва не були оподатковані з огляду на відсутність належного регулювання цього

---

<sup>2</sup> <https://equity.law/press-center/publications/985.html>

<sup>3</sup> <http://abcnews.com.ua/ru/analytics/itogi-2019-goda-na-rynke-kieva-v-prodazhe-100-tysiach-kvartir>

питання.

Середня ціна квадратного метра в новобудовах Києва станом на грудень 2019 року<sup>4</sup> становила 23 700 грн. З урахуванням можливості перепродажу майбутнього житла протягом всього періоду його будівництва (з початку будівництва і до введення в експлуатацію), середню ціну квадратного метра для операцій з перепродажу (відступлення права вимоги) розрахунково можна взяти на рівні 50% від вказаної вище ринкової вартості. Таким чином, можна говорити про те, що розрахунково і досить орієнтовно середня вартість квадратного метра в операціях із майбутніми об'єктами нерухомості становить 11 850 грн.

При цьому, за даними Державної служби статистики України, за 2019 рік в Києві було введено в експлуатацію 1,1 млн квадратних метрів (цей показник є орієнтовним, і не суттєво відрізняється від показників у 2013-2018 рр.)<sup>5</sup>.

П'ята частина угод купівлі-продажу квартир, що придбаваються з метою перепродажу (в тому числі як майбутніх об'єктів нерухомості на етапі будівництва) за такого розрахунку становить 220 тис. квадратних метрів.

Відповідно, загальна вартість операцій із купівлі-продажу квартир, що будуються, як майбутніх об'єктів нерухомості, за такого умовного розрахунку виходячи із вартості квадратного метра на рівні 11 850 грн становить орієнтовно 2,6 млрд грн<sup>6</sup>.

З огляду на відсутність правил оподаткування операцій з продажу майбутніх об'єктів нерухомості податком на доходи фізичних осіб (5%), та, відповідно, військовим збором (1,5%), на сьогодні державний бюджет недоотримує орієнтовно 169,5 млн грн<sup>7</sup> щорічно (2,6 млрд грн\*5% ПДФО\*1,5% ВЗ) з операцій відступлення права вимоги, а фактично - перепродажу первинними інвесторами майбутніх об'єктів нерухомості.

І це досить умовний, орієнтовний розрахунок по місту Києву, зроблений на базі доступної статистичної інформації та експертної думки спеціалістів ринку будівництва нерухомості.

Втім, такий розрахунок дає загальне розуміння розміру ринку, що наразі знаходиться у тіні, та можливих додаткових надходжень до бюджету у разі його легалізації. В масштабах всієї України мова, скоріш за все, йде про набагато більші суми, які через відсутність чіткого врегулювання питання оподаткування операцій із купівлі-продажу майбутніх об'єктів нерухомості не підпадають під оподаткування.

Зміни в законодавчому регулюванні питань пов'язаних зі створенням і обігом житлової нерухомості, нові юридичні реалії і бізнес-інструменти також потребують належної адресації і з погляду оподаткування.

<sup>4</sup> <https://misto.lun.ua/price?date=12-2019>

<sup>5</sup> <http://abcnews.com.ua/ru/analytics/itogi-2019-goda-na-rynke-kieva-v-prodazhe-100-tysiach-kvartir>

<sup>6</sup> 2 607 000 000,00 грн

<sup>7</sup> 169 455 000 грн

Ураховуючи зазначене, розроблений проєкт Закону України "Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо оподаткування операцій з продажу (обміну) об'єктів нерухомого майна, незавершеного будівництва, майбутнього об'єкта нерухомості, спеціальних майнових прав на такі об'єкти" (далі – проєкт Закону).

## **2. Мета і шляхи її досягнення**

Основною метою проєкту Закону є забезпечення полегшення доступу населення до нового житла, зменшення податкового навантаження при наданні нового житла, створення прозорих, виважених і розумних умов для інвестування, пов'язаного з нерухомістю, і її використання, а також очищення галузі від можливого податкового шахрайства шляхом зміни порядку оподаткування операцій, пов'язаних із створенням і постачанням житлової нерухомості.

Також, проєкт Закону має на меті узгодити положення законопроєкту "Про гарантування речових прав на об'єкти нерухомого майна, які будуть споруджені в майбутньому", реєстр. № 5091 від 17.02.2021, з нормами Податкового кодексу України.

## **3. Загальна характеристика і основні положення законопроєкту**

Проєктом Закону пропонується:

1) уточнити визначення податку на додану вартість як непрямого податку на споживання, визначення термінів "об'єкт житлової нерухомості" та "об'єкт нежитлової нерухомості" для цілей оподаткування, зокрема, за моделлю, використаною в Директиві Ради 2006/112/ЄС "Про спільну систему податку на додану вартість" від 28.11.2006, тобто із прив'язкою визначення лише до будівель (віднесення до житлової чи нежитлової нерухомості "часток" будівлі має відповідно здійснюватися виходячи з класифікаційної належності власне будівлі);

2) встановити спеціальні правила оподаткування податком на прибуток підприємств операцій замовників будівництва із продажу об'єкта незавершеного будівництва, майбутнього об'єкта нерухомості, а саме шляхом проведення відповідних коригувань фінансового результату до оподаткування перенести момент оподаткування доходу від таких операцій на момент завершення будівництва та введення збудованого об'єкта нерухомості в експлуатацію, за фактом чого в Державному реєстрі речових прав на нерухоме майно відбувається зміна типу об'єкта нерухомого майна з об'єкта незавершеного будівництва або майбутнього об'єкта нерухомості на об'єкт житлової нерухомості. Завдяки цьому забезпечується дотримання принципів визнання доходів і витрат, а саме: нарахування, відповідності, періодичності, адже визнання витрат у вигляді собівартості будівництва об'єкта житлової нерухомості відбуватиметься одночасно із визнанням

доходу, для отримання якого вони здійснені. Також, такий механізм має на меті попередити можливі податкові спори щодо моменту визнання та оподаткування доходу від операцій із продажу об'єкта незавершеного будівництва, майбутнього об'єкта нерухомості та спеціальних майнових прав на такі об'єкти;

3) звільнити від оподаткування ПДВ операцій із постачання об'єктів житлової нерухомості в тому числі при першій поставці, а також спеціальних майнових прав на житло, - задля сприяння досягнення соціального стандарту забезпеченості громадян житлом на належному рівні за рахунок певного здешевлення новозбудованого житла, а також зниження привабливості цієї сфери для можливих зловживань з боку забудовників в частині формування ПДВ-кредиту по послугах із будівництва. Варто зауважити, що інші варіанти оподаткування ПДВ операцій із постачання об'єктів житлової нерухомості, такі як (1) звільнення операцій із об'єктами незавершеного будівництва житлової нерухомості від оподаткування ПДВ до етапу їх перетворення на об'єкт нерухомості; або (2) оподаткування всього можливого ланцюжку постачання житла, втім, за зниженою ставкою 7% (i) з наданням опції реєстрації постачальника житла платником ПДВ або (ii) запровадженням механізму утримання та сплати ПДВ як "трансакційного податку"; не дозволяють на практиці досягнути поставленої мети. Зокрема, при варіанті (1) залишається проблема визначення першого постачання об'єкта нерухомого майна та пов'язані із цим ризики податкових спорів, при варіанті (2) не вирішується проблема шахрайства із вхідним ПДВ у забудовника, - на ринку будівництва житлової нерухомості вже відпрацьований такий підхід до формування собівартості об'єкта будівництва, який дозволяє ПДВ-зобов'язання за операцією постачання новозбудованого об'єкта нерухомості повністю перекривити накопиченим ПДВ-кредитом, тобто фактично жоден забудовник не сплачує такий ПДВ, подекуди штучно завищуючи суми вхідного ПДВ. Відповідно, єдиним дієвим механізмом є саме звільнення від оподаткування ПДВ операцій із постачання об'єктів житлової нерухомості;

4) звільнити від оподаткування ПДВ операцій із постачання "майбутніх об'єктів нерухомості" як нової категорії, створюваної в законодавстві для забезпечення прав покупців майбутньої нерухомості і полегшення цивільного обороту на етапах до введення нерухомості в експлуатацію, а також нового типу операцій із переведення об'єкту нерухомості із майбутнього на об'єкт житлової або нежитлової нерухомості після завершення будівництва та введення об'єкта нерухомості в експлуатацію з метою врегулювання питання оподаткування операцій із залучення коштів на фінансування будівництва об'єкта нерухомого майна;

5) поширити правила оподаткування податком на доходи фізичних осіб операцій з купівлі-продажу об'єктів нерухомості та їх успадкування також на майбутні об'єкти нерухомості та спеціальні майнові права на такі об'єкти, а також запровадити окрему підвищену ставку оподаткування для доходу від систематичного продажу таких об'єктів, які були побудовані платником або

будівництво здійснено за його рахунок;

б) виключити необхідність визначати ціну угоди не нижче оціночної вартості об'єкта нерухомості, коли відсутні оподатковувані операції. Наразі нотаріус посвідчує відповідний договір купівлі-продажу нерухомого майна лише за наявності оціночної вартості такого об'єкта, розрахованої модулем електронного визначення оціночної вартості Єдиної бази даних звітів про оцінку, або не нижче ринкової вартості такого об'єкта, визначеної суб'єктом оціночної діяльності. Але, згідно ст. 7 Закону України "Про оцінку майна, майнових прав та професійну оціночну діяльність в Україні" **"проведення оцінки майна є обов'язковим у випадках ... оподаткування майна згідно з законом, крім випадків визначення розміру податку при спадкуванні власності, вартість якої оподатковується за нульовою ставкою"**.

Таким чином, у випадку відсутності оподаткування майна, проведення оцінки майна є необов'язковим. Такими випадками є, наприклад, перший продаж квартири протягом року, яка перебувала у власності більше трьох років (п. 172.1 ст. 172 ПК України) або продаж земельної ділянки сільськогосподарського призначення, яка отримана у власність у процесі приватизації (пп. 165.1.40 пп. 165.1 ст. 165 ПК України).

Проте, в індивідуальній податковій консультації ДПС України від 15.11.2019 № 1345/6/99-00-04-07-03-15/ПК з посиланням на п. 172.3 ПК України та інші норми зазначає, що **проведення оцінки та її реєстрація стосується усіх правочинів відчуження нерухомого майна**. Оцінка не проводиться лише в двох випадках – успадкування та/або отримання майна в дарунок.

Тому, задля спрощення укладання угод необхідно надавати вказані документи лише у разі, коли виникають оподатковувані операції;

7) припинити тиск на фізичних осіб, які здійснюють легальні оподатковувані операції за ставкою 5 %, реалізуючи більше 3 об'єктів нерухомого майна на рік, **яке було придбано у забудовника**.

Для цього пропонується чітко вказати в ПК України, що ставка ПДФО для таких операцій становить 5 %, а не 18 %, як для фізичних осіб-підприємців.

Водночас, для операцій, коли фізичні особи здійснюють підприємницьку діяльність без реєстрації і реалізують нерухоме майно після його будівництва, або коли таке будівництво здійснено за їх рахунок (замовник будівництва), встановити ставку ПДФО у розмірі 10 %.

Визначення терміну "майбутній об'єкт нерухомості" безпосередньо в Податковому кодексі України не вимагається, оскільки п. 5.3 ст. 5 Податкового кодексу України чітко встановлено, що *"інші терміни, що застосовуються у цьому Кодексі і не визначаються ним, використовуються у значенні, встановленому іншими законами"*.

#### **4. Стан нормативно-правової бази у даній сфері правового регулювання**

У даній сфері правового регулювання діють такі нормативно-правові акти: Податковий кодекс України.

#### **5. Фінансово-економічне обґрунтування**

Реалізація Закону не потребуватиме додаткового фінансування з державного та місцевого бюджетів.

Крім того, враховуючи звільнення від оподаткування ПДВ операцій із постачання майбутніх об'єктів нерухомості, об'єктів житлової нерухомості на всіх етапах їх постачання, забудовники зобов'язані будуть нараховувати коригуючі ПДВ-зобов'язання на суми вхідного ПДВ-кредиту відповідно до положень підпункту "б" пункту 198.5 статті 198 Податкового кодексу України, що дозволить певною мірою знизити рівень шахрайства із ПДВ у сфері будівництва нерухомості.

Також встановлення прозорих та зрозумілих правил оподаткування операцій із купівлі-продажу майбутніх об'єктів нерухомості має сприяти легалізації цього ринку, який наразі існує в тіні - операції купівлі-продажу таких об'єктів реалізується шляхом відступлення прав за договором із забудовником без сплати жодних податків. Така легалізація очікувано сприятиме збільшенню надходжень бюджету від податків саме з операцій купівлі-продажу майбутніх об'єктів нерухомості. В обмін на це учасники такого ринку отримують гарантії захисту їх прав на інвестиції у такі об'єкти, і саме це має стимулювати ринок до виходу його із тіні.

#### **6. Прогноз соціально-економічних та інших наслідків прийняття законопроекту**

Прийняття Закону дозволить:

покращити рівень забезпеченості населення житлом;

полегшити доступ населення до нового житла;

збільшити платоспроможний попит на ринку нерухомості;

зменшити податкове навантаження на створення нового житла;

розширити ринок нерухомості, збільшити обсяги будівництва;

збільшити обсяги валового продукту в економіці в цілому (оскільки збільшення показників у сфері створення нерухомості має наслідком зростання попиту на продукцію суміжних галузей економіки, таких як виробництво будівельних робіт, будматеріалів, меблів, інших предметів тривалого користування);

усунути проблему спорів з кваліфікацією операції як "першого постачання житла (об'єкта житлового фонду)", яка наразі призводить до виникнення податкових спорів щодо права на податковий кредит у замовника будівництва;

очистити галузь від можливого шахрайства з ПДВ;



легалізувати ринок торгівлі майбутніми об'єктами нерухомості;  
усунути окремі принципові і технічні неузгодженості в оподаткуванні,  
пов'язаному з нерухомістю.

**Народні депутати України**

**Олена Шуляк (посв. №13)**



ЄАС ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ

Підписувач: Шуляк Олена Олексіївна

Сертифікат: 58E2D9E7F900307B0400000023142C00E4D89400

Дійсний до: 20.05.2023 16:12:21

Апарат Верховної Ради України  
№ 13д9/1-2021/182703 від 04.06.2021



532065