

Експертний висновок
Міністерства фінансів України до законопроекту згідно зі статтею 27
Бюджетного кодексу України

1. Назва законопроекту

Проект Закону України «Про засади державної підтримки нових інвестицій в Україну», внесений народним депутатом України Соболевим С. В. (реєстр. № 3201 від 12.03.2020).

2. Завдання законопроекту

У законопроекті визначено принципи надання державної підтримки нових інвестицій, які полягають, зокрема, у:

– розробленні Державної програми нових інвестицій (передбачається, що розроблення цієї програми буде здійснено міністерством, яке формує та реалізує державну політику у сферах економіки та торгівлі).

Вказана програма затверджуватиметься Кабінетом Міністрів України раніше за схвалення Бюджетної декларації (тобто не пізніше 1 червня року, що передує плановому), у якій (Бюджетній декларації) обов'язково пропонується відображати прогноз зміни показників Державного бюджету України внаслідок застосування податкового, субсидіарного та гарантійного стимулювання нових інвестицій, зазначених у Державній програмі нових інвестицій;

– стимулюванні нових інвестицій через наведені у законопроекті відповідні програми, а саме: програми податкового стимулювання (*поширюється на такі податки, як податок на прибуток підприємств; податок на доходи фізичних осіб; податок на додану вартість; податки на нерухоме майно, відмінне від землі; податки (плати) за землю, відмінну від земель сільськогосподарського призначення*); програми субсидіарного стимулювання; програми гарантійної підтримки; програми адміністративного стимулювання («інвестиційного піклування»);

– укладенні інвестиційної угоди між інвестором та Державним агентством підтримки нових інвестицій (*передбачається створення зазначеного Агентства Кабінетом Міністрів України. Агентство перебуватиме у державній власності, є юридичною особою публічного права, має відокремлене майно, яке є об'єктом права державної власності і перебуває в господарському віданні Агентства*).

Відповідно до прикінцевих положень законопроекту:

– цей Закон набирає чинності з дати офіційного оприлюднення;
– Кабінету Міністрів України доручається протягом 60 днів з дати набрання чинності цим Законом розробити та подати на розгляд Верховної Ради України проекти законів про внесення змін, що впливають із змісту цього Закону, до таких законів України:

«Про інвестиційну діяльність»;

«Про захист іноземних інвестицій на Україні»;

«Про усунення дискримінації в оподаткуванні суб'єктів підприємницької діяльності, створених з використанням майна та коштів вітчизняного

ДОКУМЕНТ СЕД Мінфін АСКОД

Сертифікат 20B4E4ED0D30998C0400000044CB29004B416D00

Підписувач Шкураков Василь Олександрович

Дійсний з 22.12.2018 0:00:00 по 22.12.2020 0:00:00

Міністерство фінансів України



06050-04-3/11591 від 17.04.2020



походження»;

«Про платіжні системи та переказ коштів» (щодо вільної репатріації доходів на нову інвестицію та її репатріації у разі закінчення);

«Про валюту і валютні операції» (щодо вільної репатріації доходів на вкладену інвестицію);

«Про забезпечення масштабної експансії експорту товарів (робіт, послуг) українського походження шляхом страхування, гарантування та здешевлення кредитування експорту»;

відповідних статей Цивільного кодексу України, Господарського кодексу України, Податкового кодексу України та Бюджетного кодексу України.

3. Оцінка впливу на показники бюджетів

Відповідно до прикінцевих положень законопроекту цей Закон набирає чинності з дати офіційного оприлюднення.

З прийняттям законопроекту його реалізація може вплинути на показники державного та місцевих бюджетів.

Відсутність фінансово-економічних обґрунтувань до законопроекту позбавляє Міністерство фінансів України можливості оцінити вплив на показники бюджетів.

4. Вартісна величина впливу на показники бюджетів

Реалізація законопроекту може вплинути на показники бюджетів.

Відсутність фінансово-економічних обґрунтувань до законопроекту позбавляє Міністерство фінансів України можливості оцінити вартісну величину впливу на показники бюджетів.

5. Пропозиції щодо можливостей фінансового забезпечення у відповідному бюджетному періоді законопроекту у разі його прийняття

Відсутність фінансово-економічних обґрунтувань законопроекту не дозволяє оцінити можливість його фінансового забезпечення.

6. Пропозиції щодо відповідності законам, що регулюють бюджетні відносини

До законопроекту не подано фінансово-економічних обґрунтувань.

Відповідно до частини першої статті 27 Бюджетного кодексу України до законопроекту, прийняття якого призведе до зміни показників бюджету, суб'єкт права законодавчої ініціативи зобов'язаний додати фінансово-економічне обґрунтування (включаючи відповідні розрахунки). Якщо такі зміни показників бюджету передбачають зменшення надходжень бюджету та/або збільшення витрат бюджету, до законопроекту подаються пропозиції змін до законодавчих актів України щодо скорочення витрат бюджету та/або джерел додаткових надходжень бюджету для досягнення збалансованості бюджету.

При цьому згідно з частиною третьою статті 27 Бюджетного кодексу України закони України або їх окремі положення, які впливають на показники бюджету і приймаються не пізніше 15 липня року, що передують плановому, вводяться в дію не раніше початку планового бюджетного періоду, а після

15 липня року, що передує плановому, вводяться в дію не раніше початку бюджетного періоду, що настає за плановим.

7. Пропозиції щодо розгляду законопроекту

1. Згідно із законопроектом передбачається діяльність Державного агентства підтримки нових інвестицій (далі – Агентство) та його регіональних уповноважених, що створюється Кабінетом Міністрів України і перебуває у державній власності, є юридичною особою публічного права, не має на меті отримання прибутку (разом з тим, залишається невизначеним організаційно-правовий статус Агентства).

Згідно із законопроектом працівники Агентства призначатимуться або звільнятимуться керівником цього Агентства, з урахуванням норм трудового права та Закону України «Про державну службу».

Таким чином, з прийняттям Закону у поточному році його реалізація може потребувати передбачення видатків з державного бюджету вже у 2020 році на створення та забезпечення діяльності Агентства.

2. Підпунктом «г» пункту 14.1 статті 14 передбачається, що Державне агентство підтримки нових інвестицій укладає від імені України інвестиційні гарантії та забезпечує їх виконання в разі відкриття (застосування).

При цьому статтею 26 законопроекту встановлюється, що інвестиційні гарантії мають статус державних гарантій, а у випадку, якщо умови таких гарантій передбачають компенсацію збитків у разі настання гарантійного випадку за рахунок державного (місцевого) бюджету, мають бути попередньо підтвердженими Міністерством фінансів України.

Слід зазначити, що такі положення суперечать Бюджетному кодексу України, статтею 2 якого визначено, що гарантійне зобов'язання – це зобов'язання гаранта повністю або частково виконати боргові зобов'язання суб'єкта господарювання – резидента України перед кредитором у разі невиконання таким суб'єктом його зобов'язань за кредитом (позикою), залученим під державну чи місцеву гарантію; а гарантований державою борг – сума боргових зобов'язань суб'єктів господарювання – резидентів України щодо повернення отриманих та непогашених кредитів (позик), виконання яких забезпечено державними гарантіями.

Також пунктом 3 статті 17 Бюджетного кодексу України встановлено, що державні гарантії надаються на умовах платності, строковості та майнового забезпечення виконання зобов'язань у спосіб, передбачений законом. Правочин щодо надання державної (місцевої) гарантії оформлюється в письмовій формі та має визначати: предмет гарантії; повні найменування та місцезнаходження суб'єкта господарювання і кредитора; обсяг кредиту (позики); обсяг гарантійних зобов'язань та порядок їх виконання; права та обов'язки гаранта і кредитора; умови настання гарантійного випадку; строк дії гарантії.

Згідно з пунктом 7 цієї ж статті платежі, пов'язані з виконанням гарантійних зобов'язань держави, здійснюються згідно з відповідними договорами.

Ураховуючи наведене, державні гарантії можуть надаватись виключно в

забезпечення виконання боргових зобов'язань суб'єкта господарювання – резидента України перед кредитором, а платежі за такими гарантіями забезпечуються виключно на умовах укладених договорів, які, за дорученням Кабінету Міністрів України вчиняються Головою Боргового агентства України, а до початку його функціонування – Міністром фінансів України.

Таким чином, законопроект потребує доопрацювання з урахуванням чинних норм Бюджетного кодексу України.

3. Щодо запропонованих законопроектом програм стимулювання нових інвестицій (зокрема, «Програми податкового стимулювання нових інвестицій за рахунок податку на прибуток підприємств», «Податкового стимулювання нових інвестицій за рахунок непрямих податків», «Податкового стимулювання нових інвестицій за рахунок майнових податків та міжбюджетних відносин») зауважимо таке:

1) статтею 21.1 законопроекту передбачено перелік податків, на які поширюється програма податкового стимулювання, зокрема на податки на нерухоме майно, відмінне від землі, та податки (плати) за землю, відмінну від земель сільськогосподарського призначення. Зазначені податки відповідно до статті 265 Податкового кодексу України є складовими податку на майно, яке віднесено згідно із статтею 10 Податкового кодексу України до місцевих податків. При цьому статтею 21.2 законопроекту визначено, що податкове стимулювання за рахунок місцевих податків не надається, якщо інше не встановлене Державною програмою нових інвестицій.

Тобто, норми статей 21.1, 21.2 законопроекту не узгоджуються між собою;

2) статтею 23 «Податкове стимулювання нових інвестицій за рахунок непрямих податків» законопроекту визначено, що податкова підтримка надається шляхом, зокрема, звільнення від податку на додану вартість та інших податків (зборів) на товари та послуги, що ввозяться на митну територію України або поставляються на митній території України, за умови їх вкладення у вигляді нової інвестиції в підприємство в обмін на його корпоративні права.

Зазначене положення законопроекту призведе до зменшення доходів бюджету, однак оцінити вартісну величину втрат доходів бюджету неможливо, оскільки розробником не надано фінансово-економічних обґрунтувань (включаючи відповідні розрахунки) всупереч статті 27 Бюджетного кодексу України;

3) статтею 24.2 законопроекту передбачено, якщо інвестиційний договір передбачає звільнення підприємства від податку на прибуток підприємств та/або майнових податків, доходи від яких зараховуються до складу місцевих бюджетів згідно з Бюджетним кодексом України, то втрати місцевих бюджетів від надання таких пільг мають бути враховані (компенсовані) під час розрахунку розмірів міжбюджетних трансфертів.

Проте автором законопроекту всупереч статті 27 Бюджетного кодексу України, якою передбачено, що до законопроекту, прийняття якого призведе до зміни показників бюджету, суб'єкт права законодавчої ініціативи зобов'язаний додати фінансово-економічне обґрунтування (включаючи відповідні

розрахунки), пропозиції щодо збалансування державного та місцевих бюджетів не надані;

4) пунктом 2 розділу V «Прикінцеві та перехідні положення» законопроекту доручається Кабінету Міністрів України розробити та подати на розгляд Верховної Ради України проекти законів про внесення змін, що впливають із змісту цього Закону, до законів України, зокрема до Податкового кодексу України.

Водночас слід зазначити, що пунктом 5.1 статті 5 «Порядок затвердження Державної програми нових інвестицій» законопроекту передбачено, що державна інвестиційна програма розробляється міністерством, яке формує та реалізує державну політику в сферах економіки та торгівлі, та затверджується постановою Кабінету Міністрів України не пізніше строку, передбаченого статтею 33 Бюджетного кодексу України для схвалення Бюджетної декларації.

При цьому підпунктом «ж» пункту 8.1 статті 8 законопроекту встановлюється, що Державна програма нових інвестицій має визначати, зокрема, програму податкового стимулювання нової інвестиції (дисконтування інвестиційних витрат). Підпунктом «а» пункту 20.1 статті 20 та статтями 21 – 24 законопроекту передбачені норми щодо податкового стимулювання нових інвестицій в розрізі податків. Так, статтею 21 законопроекту визначено, що програма податкового стимулювання нових інвестицій поширюється на такі податки, як податок на прибуток підприємств; податок на доходи фізичних осіб; податок на додану вартість; податки на нерухоме майно, відмінне від землі; податки (плати) за землю, відмінну від земель сільськогосподарського призначення.

Зазначені положення законопроекту не можуть бути підтримані як такі, що суперечать нормам статті 7 Податкового кодексу України (далі – Кодекс), якими передбачено, що будь-які питання щодо оподаткування регулюються цим Кодексом і не можуть встановлюватися або змінюватися іншими законами України, крім законів, що містять виключно положення щодо внесення змін до цього Кодексу та/або положення, які встановлюють відповідальність за порушення норм податкового законодавства.

Також зауважуємо, що назва зазначених у тексті законопроекту податків не відповідає чинному законодавству. Так, у Кодексі відсутні «податок на рухоме та нерухоме майно, відмінне від землі» та «податок (плата) за землю», натомість законодавчо встановлено справляння податку на майно, складовими якого є податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, та плата за землю (справляється у вигляді земельного податку та орендної плати за земельні ділянки державної і комунальної власності).

Водночас слід зазначити, що відповідно до статті 12 Кодексу визначено, що сільські, селищні, міські ради та ради об'єднаних територіальних громад, що створені згідно із законом та перспективним планом формування територій громад, в межах своїх повноважень приймають рішення про встановлення місцевих податків та зборів. Встановлення місцевих податків та зборів здійснюється у порядку, визначеному Кодексом.

Так, податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, та плата за землю, яка справляється у складі податку на майно у формі земельного податку та орендної плати за земельні ділянки державної і комунальної форми власності, мають статус місцевих податків (стаття 10 Кодексу) та справляються відповідно до вимог, встановлених розділом XII Кодексу (статті 266, 269 – 289).

Разом з тим, враховуючи, що вищезазначені податки мають статус місцевих податків, органи місцевого самоврядування реалізуючи право, надане статтею 26 Закону України від 21 травня 1997 року № 280 «Про місцеве самоврядування в Україні» (далі – Закон № 280), та виходячи зі статей 266, 284 Кодексу, своїми рішеннями можуть встановлювати ставки податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, та земельного податку в діапазоні від «0» до максимально встановлених розмірів, а також надавати пільги щодо сплати цих податків.

При цьому відповідно до вимог Кодексу податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, не має обов'язкового характеру і саме місцеві органи влади приймають рішення щодо доцільності його запровадження.

Таким чином, органи місцевого самоврядування під час прийняття рішень про встановлення місцевих податків і зборів мають право самостійно, з огляду на зовнішні та внутрішні фактори, які впливають на економічний розвиток відповідних територій, визначати розміри ставок та надавати пільги із сплати цих податків, зокрема, для певних категорій юридичних осіб та/або категорій земель.

Відповідно до статті 71 Закону № 280 органи виконавчої влади, їх посадові особи не мають права втручатися в законну діяльність органів та посадових осіб місцевого самоврядування, а також вирішувати питання, віднесені Конституцією України, цим та іншими законами до повноважень органів та посадових осіб місцевого самоврядування, крім випадків виконання делегованих їм радами повноважень, та в інших випадках, передбачених чинним законодавством.

З огляду на вказане, підпункт «а» пункту 20.1 статті 20 та статті 21 – 24 необхідно виключити із законопроекту.

Враховуючи вищенаведене та відсутність фінансово-економічних обґрунтувань, проект Закону України «Про засади державної підтримки нових інвестицій в Україну» (реєстр. № 3201 від 12.03.2020) **не підтримується**.

Заступник Міністра

Василь ШКУРАКОВ