

**ЕКСПЕРТНИЙ ВИСНОВОК**  
до проекту Закону України "Про засади державної підтримки нових  
інвестицій в Україну"

Проектом Закону України "Про засади державної підтримки нових інвестицій в Україну" (далі – законопроект), внесеним народним депутатом України Соболєвим С. В. (реєстр. № 3201 від 12.03.2020), пропонується визначити принципи надання державної підтримки нових інвестицій та статус Державного агентства підтримки нових інвестицій, у тому числі обсяги його компетенції та сферу діяльності, а також запроваджує інститут його регіональних уповноважених.

У зв'язку з цим зазначаємо, що загальний порядок врегулювання відносин, що виникають при здійсненні інвестиційної діяльності в Україні, визначається, зокрема законами України "Про інвестиційну діяльність", "Про режим іноземного інвестування", "Про усунення дискримінації в оподаткуванні суб'єктів господарювання, створених з використанням майна та коштів вітчизняного походження", "Про захист іноземних інвестицій на Україні", "Про концесію", "Про угоди про розподіл продукції", "Про державно-приватне партнерство", "Про транскордонне співробітництво", "Про стимулювання розвитку регіонів", "Про стимулювання інвестиційної діяльності у пріоритетних галузях економіки з метою створення нових робочих місць", а також окремими положеннями Цивільного, Господарського, Податкового та Бюджетного кодексів України. Питання державної допомоги регулюються Законом України "Про державну допомогу суб'єктам господарювання", а питання вирівнювання стану соціально-економічного розвитку територій – Законом України "Про стимулювання розвитку регіонів".

Водночас, законопроект дублює, а в окремих випадках суперечить положенням зазначених законодавчих актів.

Запропонований у законопроекті перелік пріоритетних напрямів підтримки (розвиток транспортних мереж, видобуток вуглеводнів та інших корисних копалин, малий та середній бізнеси, науково-дослідні та конструкторські розробки, ІТ-галузь



ДОКУМЕНТ СЕД Мінекономіки АСКОД

Сертифікат [58E2D9E7F900307B040000007CF72E0074EE8200](#)

Підписувач [Петрашко Ігор Ростиславович](#)

Дійсний з [30.03.2020 0:00](#) по [30.03.2022 0:00](#)

Мінекономіки



3902-01/29305-01 від 07.05.2020

та інші пріоритетні види діяльності, визначені Кабінетом Міністрів України в Державній інвестиційній програмі) не враховує ряд особливостей регулювання запропонованих сфер діяльності, оскільки проекти можуть бути реалізовані й відповідно до спеціального законодавства, зокрема, – законів України "Про концесію", "Про угоди про розподіл продукції", "Про державно-приватне партнерство", "Про наукову і науково-технічну діяльність", "Про інноваційну діяльність", "Про розвиток та державну підтримку малого і середнього підприємництва в Україні" тощо. Для прикладу, у запропонованому переліку види діяльності для нового інвестування перетинаються зі сферами застосування Закону України "Про державно-приватне партнерство", зокрема, в частині розвитку транспортних мереж України, а саме: залізниць, залізничних вузлів та станцій; автомобільних доріг, автомагістралей; річних та морських портів; аеропортів, аеродромів.

Зазначений перелік пріоритетних видів діяльності для нового інвестування є настільки широким, що потребує додаткової оцінки можливості з боку держави забезпечити хоча б мінімальну задекларовану їх підтримку (супровід), а також обсяг витрат державного бюджету, необхідний для такої підтримки.

При цьому, ризиком реалізації положень законопроекту є можливість штучного створення таких умов, як:

неринкової конкуренції, що можуть призвести до скорочення економічної активності у відповідних сферах і видах діяльності;

пошуку суб'єктами господарювання можливостей скористатися державною підтримкою для забезпечення своєї конкурентоспроможності замість удосконалення технологічних і виробничих процесів із урахуванням ринкової кон'юнктури.

Також реалізація законопроекту матиме прямий та опосередкований вплив (зменшення доходів і необхідність у додаткових видатках) на державний бюджет стосовно: звільнення від податку на прибуток підприємств, податку на додану вартість; звільнення від податку на доходи фізичних осіб, податку на нерухоме майно, відмінне від землі, податку (плати) за землю, відмінної від земель сільськогосподарського призначення, які потребуватимуть компенсації втрат місцевих бюджетів відповідно до статті 103 Бюджетного кодексу України; субсидіювання та дотування відповідних місцевих бюджетів; можливого виконання з

боку держави гарантійних зобов'язань за кожним укладеним договором щодо нових інвестицій (компенсація збитків і недоотриманих прибутків інвесторів).

Таким чином, у результаті реалізації законопроекту не очікується збільшення обсягу доходів державного і місцевих бюджетів за рахунок податків і зборів у довгостроковій перспективі.

Разом із цим, у пояснювальній записці до проекту акта зазначено, що законопроект має прямий вплив на фінансовий стан регіонів України, оскільки в разі його прийняття доходи місцевих бюджетів зростуть, а видатки – зменшаться. Відповідно до частини третьої статті 91 Регламенту Верховної Ради України, у разі внесення законопроекту, проекту іншого акта, прийняття якого призведе до зміни показників бюджету (надходжень бюджету та/або витрат 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, проекту іншого акта подаються пропозиції змін до законодавчих актів щодо скорочення витрат бюджету та/або джерел додаткових надходжень бюджету для досягнення збалансованості бюджету. Законопроект, проект іншого акта (крім проектів законів про Державний бюджет України, про внесення змін до закону про Державний бюджет України, про ратифікацію міжнародних договорів України щодо одержання Україною від іноземних держав, банків і міжнародних фінансових організацій позик, не передбачених Державним бюджетом України) не має містити положень, прийняття яких призведе до збільшення державного боргу і державних гарантій. Проте, у супровідних документах до законопроекту відсутнє фінансово-економічне обґрунтування та відповідні розрахунки.

У законопроекті містяться положення, які можуть викликати складність тлумачення та правового застосування, зокрема у статті 4 зазначено, що територія пріоритетного інвестування може бути впроваджена на територіях транскордонних регіонів пріоритетного інвестування, визначених такими згідно з нормами міжнародних договорів України з урахуванням положень частини другої статті 2 цього Закону. Проте, визначення території транскордонних регіонів пріоритетного інвестування у законопроекті не наведено. Крім того, стаття 4 законопроекту також пропонує визначення терміну депресивна територія пріоритетного інвестування –

територія пріоритетного інвестування, яка співпадає з межами депресивної території, визначеної такою згідно із статтею 6 Закону України "Про стимулювання розвитку регіонів". Проте, у положеннях законопроекту не передбачено порядку визначення та скасування таких територій.

Законопроектом передбачено створення Державного агентства підтримки нових інвестицій, як юридичної особи публічного права, та його регіональних підрозділів. У зв'язку з цим зазначаємо, що в Україні вже був досвід зі створення та діяльності центральних органів виконавчої влади у сфері інвестиційної діяльності в якості агентств, а саме: Агентство міжнародного співробітництва та інвестицій, Державне агентство України з інвестицій та інновацій, Національне агентство України з іноземних інвестицій та розвитку, Державне агентство України з інвестицій і розвитку, Державне агентство України з управління національними проектами, Державне агентство з інвестицій та управління національними проектами України, але сталості у досягненні цілей з регулювання інвестиційних процесів в Україні при виконанні завдань, покладених на зазначені центральні органи виконавчої влади, не було досягнуто, у зв'язку з динамічним процесом зміни політики щодо їх діяльності.

Сьогодні реалізація інвестиційної політики в Україні здійснюється як на загальнодержавному, так і на місцевому рівнях (за участю державної установи "Офіс із залучення та підтримки інвестицій", агенцій регіонального розвитку, уповноважених державних і комунальних установ та організацій на місцевому рівні), тому створення Державного агентства підтримки нових інвестицій може спричинити інституційні конфлікти і дублювання відповідних функцій.

У свою чергу неможливо однозначно визначити правовий статус запропонованого до утворення Державного агентства підтримки нових інвестицій, оскільки відповідно до положень законопроекту таке агентство має ознаки, як державного органу (центрального органу виконавчої влади), так і державного підприємства.

Варто зазначити, що потребує перегляду застосування поняття "нові інвестиції", оскільки воно не відповідає термінології, що застосовується в чинному законодавстві, та може спричинити неоднозначний підхід до його тлумачення.

Також незрозумілим є підхід до визначення пріоритетів щодо відбору інвесторів, через такий критерій, як обсяг інвестицій в еквівалентах 10 та

100 мільйонів євро. Цей критерій потребує відповідних розрахунків для обґрунтування запропонованого підходу регулювання відносин, що виникають при здійсненні інвестиційної діяльності.

Законопроектом у Розділі II "Державна програма підтримки нових інвестицій" встановлюються норми щодо розроблення Державної програми нових інвестицій, її змісту, терміну дії та механізму її розроблення, погодження, внесення до неї змін.

Такою програмою передбачається визначити, зокрема: якісні, кількісні та цінові критерії нових інвестицій, які підпадають під програми інвестиційного стимулювання; перелік діючих програм інвестиційного стимулювання та їх обсяги; строки дії інвестиційного стимулювання нового інвестора (підприємства), залежно від його організаційно-правового та/або резидентського статусу та видів діяльності; перелік дозволених промислових та аграрних субсидій, баз для їх нарахування, способів отримання та скасування; строки та способи повернення до державного бюджету коштів (інших активів), одержаних підприємством в межах програм податкового та/або субсидіарного стимулювання, у разі дострокового припинення дії інвестиційної угоди.

Водночас звертаємо увагу, що на даний час в Україні вже реалізується ряд програмних документів, одним із основних механізмів яких є використання інвестицій, як стимулу зростання економіки, це стосується, зокрема:

Стратегії сприяння залученню приватних інвестицій у сільське господарство на період до 2023 року (затверджено розпорядженням Кабінету Міністрів України від 05.07.2019 № 595);

Енергетичної стратегії України на період до 2035 року "Безпека, енергоефективність, конкурентоспроможність" (затверджено розпорядженням Кабінету Міністрів України від 18.08.2017 № 605).

Крім того, сьогодні у деяких державних цільових програмах прямо передбачено виконання завдань та заходів, спрямованих на залучення інвестицій, це:

Державна цільова програма розвитку аеропортів на період до 2023 року;  
Державна цільова економічна програма розвитку автомобільних доріг загального користування на 2018-2022 роки;

Загальнодержавна цільова програма розвитку водного господарства та екологічного оздоровлення басейну річки Дніпро на період до 2021 року.

Таким чином, дублювання завдань та заходів програмних документів у подальшому може призвести до неефективного використання коштів та дублювання поставлених ними завдань при плануванні відповідних робіт, що може призвести до ситуації, коли вони взагалі не будуть вирішеними.

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") зауважуємо наступне:

1) пунктом 21.1 статті 21 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 пунктом 21.2 статті 21 законопроекту визначено, що податкове стимулювання за рахунок місцевих податків не надається, якщо інше не встановлене Державною програмою нових інвестицій. Тобто, норми пунктів 21.1 та 21.2 статті 21 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) пунктом 24.2 статті 24 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 5 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 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, 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 Податковому кодексі України 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).

Крім того, відповідно до статті 12 Податкового кодексу України 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 Податковим кодексом України.

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 Податкового кодексу України) та справляються відповідно до вимог, встановлених розділом XII Податкового кодексу України (статті 266, 269 – 289).

Разом із цим, враховуючи, що вищезазначені податки мають статус місцевих податків, органи місцевого самоврядування реалізуючи право, надане статтею 26 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні", та виходячи зі статей 266, 284 Податкового кодексу України, 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 Податкового кодексу України 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 України "Про місцеве самоврядування в Україні" 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.

Законопроектом передбачено, що він не поширюється на нові інвестиції в активи осіб, які, зокрема, підпадають під осіб, визнаних учасниками штучних монополій, отже визнаних учасниками антиконкурентних узгоджених дій та/або зловживання монополієм (домінуючим) становищем на ринку згідно із Законом України "Про захист економічної конкуренції".

Законодавство про захист економічної конкуренції не містить поняття "штучна монополія", а антиконкурентні узгоджені дії та/або зловживання монополієм (домінуючим) становищем є порушеннями законодавства про захист економічної конкуренції відповідно до статті 50 Закону України "Про захист економічної конкуренції".

Законопроектом пропонується визначити, що не вважається новою інвестицією в підприємство, зокрема, щодо якого відкрито провадження у справі щодо антиконкурентних узгоджених дій (зловживанням монополієм (домінуючим) становищем на ринку) згідно із Законом України "Про захист економічної конкуренції". Тобто, у такому випадку підприємство не визнано учасником порушення законодавства про захист економічної конкуренції, але при цьому, інвестиція в нього не є новою.

Таким чином, законопроектом не забезпечується єдиний підхід до застосування положень законодавства про захист економічної конкуренції.

Варто наголосити, що законопроект містить ознаки державної допомоги суб'єктам господарювання, а тому він має відповідати вимогам Закону України "Про державну допомогу суб'єктам господарювання".

Ураховуючи викладене, законопроект не підтримується.

**Міністр  
розвитку економіки, торгівлі та  
сільського господарства України**

**Ігор ПЕТРАШКО**