



# АПАРАТ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ

## Головне науково-експертне управління

01008, м.Київ-8, вул. М. Грушевського, 5, тел.:255-40-25, 255-45-01; факс: 255-41-86

До реєстр. № 3183 від 06.03.2020  
Народний депутат України  
І. Колихаєв

### ВИСНОВОК

#### **на проект Закону України «Про вільну економічну зону та спеціальний режим інвестиційної діяльності у Херсонській області»**

У законопроекті пропонується визначити порядок утворення і особливості функціонування вільної економічної зони та запровадження спеціального режиму інвестиційної діяльності у Херсонській області (далі – ВЕЗ).

Відповідно до пояснювальної записки до законопроекту «створення ВЕЗ в Херсонській області дозволить залучити інвестиції у пріоритетні сфери економічної діяльності для створення нових робочих місць, впровадження нових технологій, модернізації діючих виробництв, розвитку зовнішньоекономічних зв'язків. Окрім того, підвищення економічної активності в Херсонській області сприятиме збільшенню поставок на внутрішній ринок високоякісних товарів та послуг, створенню сучасної виробничої та транспортної інфраструктури, ефективному використанню природних ресурсів та прискоренню соціально-економічного розвитку. Практична реалізація законодавчої ініціативи дозволить досягнути у найближчій перспективі високого рівня розвитку Херсонської області, як однієї із основних точок економічного росту в Україні, що стане важливою частиною нової хвилі економічної політики держави і дієвим інструментом боротьби, в рамках зростаючої конкуренції між країнами, за мобільні міжнародні інвестиції» (п. 2).

Головне управління, розглянувши законопроект, не може підтримати вирішення порушеного у ньому питання у пропонований спосіб з таких підстав.

#### ***1. Зауваження загального характеру***

1.1. Насамперед слід зазначити, що порядок створення і ліквідації та механізм функціонування спеціальних (вільних) економічних зон на території України, загальні правові і економічні основи їх статусу, а також загальні правила регулювання відносин суб'єктів економічної діяльності цих зон з місцевими Радами народних депутатів, органами державної виконавчої влади та іншими органами, визначаються Законом України «Про загальні засади створення і функціонування спеціальних (вільних) економічних зон» (преамбула; далі – Закон).

Відповідно до ст. 5 Закону *спеціальні (вільні) економічні зони створюються Верховною Радою України за ініціативою Президента України, Кабінету Міністрів України або місцевих Рад народних депутатів України та місцевої державної адміністрації.*

У разі створення спеціальної (вільної) економічної зони за ініціативою Президента України або Кабінету Міністрів України відповідне рішення може бути прийнято лише після одержання письмової згоди відповідної місцевої Ради народних депутатів України та місцевої державної адміністрації, на території якої передбачається розташувати спеціальну (вільну) економічну зону.

У разі, коли ініціатива щодо створення спеціальної (вільної) економічної зони належить місцевим Радам народних депутатів та місцевим державним адміністраціям, вони подають відповідну пропозицію Кабінету Міністрів України. Відповідно до п. 46 ч. 1 ст. 26 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» «прийняття рішень, пов'язаних із створенням спеціальних вільних та інших зон, змінами в статусі цих зон, внесення до відповідних органів пропозицій з цих питань; надання згоди на створення таких зон за ініціативою Президента України або Кабінету Міністрів України» належить до виключної компетенції сільських, селищних, міських рад.

Кабінет Міністрів України повинен розглянути пропозицію про створення спеціальної (вільної) економічної зони у 60-денний строк з дня її надходження і подати висновок з цього питання до Верховної Ради України.

Враховуючи викладене, зауважимо, що законопроект, який розглядається, внесений без дотримання зазначених вимог Закону.

Принагідно зазначимо, що відповідно до ст. 4 Закону «Закон про створення конкретної спеціальної (вільної) економічної зони не може суперечити цьому Закону».

1.2. У проекті передбачаються податкові пільги для суб'єктів підприємницької діяльності на території ВЕЗ. У зв'язку із цим, звертаємо увагу на вимоги Закону України «Про державну допомогу суб'єктам господарювання» (далі – Закон), який встановлює правові засади проведення моніторингу державної допомоги суб'єктам господарювання, здійснення контролю за допустимістю такої допомоги для конкуренції, спрямований на забезпечення захисту та розвитку конкуренції, підвищення прозорості функціонування системи державної допомоги та дотримання міжнародних зобов'язань України у сфері державної допомоги.

Зокрема, відповідно до ч. 1 ст. 4 Закону державна допомога полягає у передачі ресурсів держави чи місцевих ресурсів окремим суб'єктам господарювання, а також у втратах доходів відповідних бюджетів. Державна допомога може реалізовуватися, зокрема, у формі надання податкових пільг, відстрочення або розстрочення сплати податків, зборів чи інших обов'язкових платежів (п. 3 ч. 1 ст. 4 Закону).

При цьому, згідно зі ст. 6 Закону державна допомога може бути визнана допустимою, якщо вона надається для таких цілей: 1) сприяння

соціально-економічному розвитку регіонів, рівень життя в яких є низьким або рівень безробіття є високим; 2) виконання загальнодержавних програм розвитку або розв'язання соціальних та економічних проблем загальнонаціонального характеру; 3) сприяння окремим видам господарської діяльності або суб'єктам господарювання в окремих економічних зонах, за умови, що це не суперечить міжнародним договорам України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України; 4) підтримки та збереження національної культурної спадщини, якщо вплив такої державної допомоги на конкуренцію є неістотним.

Відповідно до ч. 2 ст. 6 Закону Кабінет Міністрів України визначає критерії оцінки допустимості окремих категорій державної допомоги, що надається для цілей, передбачених ч. 1 цієї статті, зокрема, таких категорій: 1) допомога для забезпечення розвитку регіонів; 2) підтримка середнього та малого підприємництва; 3) допомога на професійну підготовку працівників; 4) допомога на працевлаштування окремих категорій працівників та створення нових робочих місць; 5) допомога на відновлення платоспроможності та реструктуризацію суб'єктів господарювання; 6) допомога на захист навколишнього природного середовища; 7) допомога на проведення наукових досліджень, технічний розвиток та інноваційну діяльність; 8) допомога на підтримку окремих галузей економіки.

В актах Кабінету Міністрів України, прийнятих відповідно до ч. 2 цієї статті, визначаються: 1) мета і форми державної допомоги; 2) категорії отримувачів державної допомоги; 3) максимальний розмір державної допомоги, яка може надаватися; 4) умови та спосіб розрахунку сукупного розміру державної допомоги; 5) витрати, що можуть бути відшкодовані отримувачам державної допомоги (ч. 3 ст. 6 Закону). Рішення про визнання державної допомоги допустимою згідно із вимогами цього Закону приймає Уповноважений орган (ч. 4 ст. 6 Закону).

Відповідно до ч. 1 ст. 8 Закону Уповноваженим органом є Антимонопольний комітет України.

Звертаємо також увагу, що надавачі державної допомоги подають повідомлення про нову державну допомогу з пропозиціями щодо підготовки проектів законів, інших нормативно-правових та розпорядчих актів, спрямованих на підтримку суб'єктів господарювання за рахунок ресурсів держави чи місцевих ресурсів, внесення змін до умов чинної державної допомоги (ч. 1 ст. 9 Закону).

## **2. Зауваження до положень законопроекту**

2.1. Неоднорідною є нумерація положень проекту. Зокрема, в окремих статтях проекту відсутня нумерація частин (ст.ст. 1, 5, 15). Різною є нумерація пунктів частин (у ст. 13, зокрема, пункти пронумеровані буквами, у той час, як у всьому тексті проекту – арабськими цифрами).

2.2. Виглядає некоректною назва проекту – «Про вільну економічну зону та спеціальний режим інвестиційної діяльності у Херсонській області», оскільки у Законі використовується поняття «спеціальна (вільна) економічна зона».

2.3. Виглядає сумнівною пропозиція щодо створення ВЕЗ в адміністративно-територіальних межах області.

2.4. Згідно з ч. 2 ст. 2 проекту ВЕЗ у Херсонській області створюється на період 50 років, проте у супровідних до нього документах ця пропозиція не обґрунтовується.

2.5. Частина положень проекту не має нормативного характеру, є декларативними та не має механізму їх реалізації. Це стосується таких положень проекту, як, наприклад, «держава гарантує забезпечення однакового підходу до всіх інвесторів незалежно від соціальної, расової, національної, релігійної приналежності, форми власності юридичної особи, громадянства фізичної особи, місця походження капіталу» (ч. 1 ст. 3); «держава забезпечує кожному інвестору ВЕЗ рівний захист прав, інтересів і майна у відповідності до норм законодавства про інвестиційну діяльність України» (ч. 3 ст. 3); «держава гарантує рівність та стабільність прав, що надаються інвесторам (суб'єктам ВЕЗ) незалежно від їх форми власності при здійсненні інвестиційної діяльності, а також захист прав і законних інтересів інвесторів (суб'єктів ВЕЗ)» (ч. 2 ст. 16) тощо.

2.6. Згідно з п. 1 ч. 2 ст. 3 проекту інвесторами у ВЕЗ визнаються юридичні та фізичні особи (резиденти і нерезиденти). Водночас з метою уникнення загрози національній безпеці України вважаємо за потрібне визначити у проекті перелік суб'єктів господарювання, які не можуть бути інвесторами у ВЕЗ. Зокрема, на нашу думку, до таких осіб мають бути віднесені: 1) юридичні особи, які зареєстровані в офшорних зонах (згідно з переліком, визначеним Кабінетом Міністрів України) з непрозорою структурою власності (бенефіціарні власники яких не розкриті на 100 відсотків); 2) юридичні особи, в яких є частка держави, визнаної Верховною Радою України державою-агресором, а також особи, які перебувають під контролем таких юридичних осіб; 3) юридичні особи, зареєстровані згідно із законодавством держав, включених FATF до списку держав, що не співпрацюють у сфері протидії відмиванню доходів, одержаних злочинним шляхом, а також юридичні особи, 50 і більше відсотків статутного капіталу яких належать прямо або опосередковано таким особам; 4) юридичні особи, інформація про бенефіціарних власників яких не розкрита в порушення вимог Закону України «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб - підприємців та громадських формувань»; 5) фізичні та юридичні особи, стосовно яких застосовано спеціальні економічні та інші обмежувальні заходи (санкції) відповідно до Закону України «Про санкції», а також пов'язані з ними особи.

2.7. У проекті слід дотримуватись термінологічної єдності. Так, у назві ст. 8 проекту йдеться про повноваження органу господарського розвитку і управління ВЕЗ «Регіональне інвестиційне агентство», у той час, як у ч. 1 цієї ж статті вже зазначається про орган *господарського розвитку ВЕЗ*.

Згідно з ч. 1 ст. 8 проекту органом господарського розвитку ВЕЗ «Регіональне інвестиційне агентство» є: «юридична особа, утворена Херсонською обласною радою за поданням Херсонської обласної державної

адміністрації». З такого визначення складається враження, що це має бути господарське товариство (хоча у проекті це не зазначено). Згідно з ч. 2 ст. 87 Цивільного кодексу України (далі – ЦК) установчим документом товариства є затверджений учасниками статут або засновницький договір між учасниками, якщо інше не встановлено законом. Цьому положенню ЦК суперечить абз. 2 ч. 1 ст. 8 проекту, у якому вказано, що «Положення (статут) про орган господарського розвитку і управління ВЕЗ «Регіональне інвестиційне агентство» затверджується Херсонською обласною радою за поданням Херсонської обласної державної адміністрації».

2.8. У проекті не визначені принципи формування та джерела фінансування органу господарського розвитку і управління ВЕЗ, хоча це достатньо великий та складний орган управління із суттєвими повноваженнями (ч. 2 ст. 8 проекту).

2.9. З огляду на те, що територія запропонованої ВЕЗ співпадає з адміністративно-територіальними межами Херсонської області, виникає цілком логічне запитання про зміст та обсяг повноважень органу господарського розвитку і управління ВЕЗ щодо «здійснення, разом з відповідними органами державної влади та правоохоронними органами, заходів щодо забезпечення законності і правопорядку, економічної та екологічної безпеки на території ВЕЗ» (п. 8. ч. 2 ст. 8 проекту).

2.10. Головне управління звертає увагу, що відповідно до ч. 1 ст. 4 «Суб'єкти ВЕЗ» проекту *«суб'єктами ВЕЗ, у розумінні цього Закону, визнаються юридичні особи, які утворені інвесторами, або за їх участі, та розташовані на території ВЕЗ і реалізують на цій території інвестиційні проекти у пріоритетних сферах економічної діяльності на підставі договору (контракту) щодо умов реалізації цього інвестиційного проекту. Суб'єктами ВЕЗ, у розумінні цього Закону, також визнаються фізичні особи-підприємці, які реалізують на території ВЕЗ інвестиційні проекти у пріоритетних сферах економічної діяльності на підставі договору (контракту) щодо умов реалізації цього інвестиційного проекту».*

Зазначене не повною мірою узгоджується з положеннями ч. 1 ст. 9 проекту, відповідно до якої *«суб'єктами ВЕЗ є суб'єкти підприємницької діяльності - юридичні особи та фізичні особи-підприємці, які розташовані на території ВЕЗ і реалізують на цій території інвестиційні проекти у пріоритетних сферах економічної діяльності на підставі договору (контракту) щодо умов реалізації цього інвестиційного проекту».*

2.11. У ч. 1 ст. 10 «Особливості реєстрації суб'єктів ВЕЗ першої групи» проекту до суб'єктів ВЕЗ першої групи пропонується відносити суб'єктів підприємницької діяльності - юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців, які розташовані на території ВЕЗ і реалізують на цій території інвестиційні проекти із мінімальним сумарним обсягом інвестицій, за офіційним курсом Національного банку України на день укладання договору (контракту), еквівалентним не менше: 700 тис. євро – у машинобудуванні та приладобудуванні; 600 тис. євро – у будівництві та відновленні транспортної інфраструктури, у тому числі, інфраструктури водного транспорту, розвитку

складського господарства; 500 тис. євро – у будівництві та енергетиці, у тому числі, поширення використання альтернативних видів енергії; 400 тис. євро – у харчовій промисловості та промисловості з переробки сільськогосподарської продукції; 300 тис. євро – у сільгоспвиробництві, у тому числі, на зрошуваних землях, а також у рибному господарстві; 200 тис. євро – у сфері охорони здоров'я, у тому числі, розвиток «медичного туризму»; 100 тис. євро – у рекреаційній сфері та розвитку туризму, або у будь-якій іншій сфері діяльності; суб'єкти підприємницької діяльності, які реалізують на території ВЕЗ інвестиційні проекти із мінімальним сумарним обсягом інвестицій, за офіційним курсом Національного банку України на день укладання договору (контракту), еквівалентним не менше 300 тис. євро у інших сферах економічної діяльності.

Головне управління звертає увагу на вимоги п. 1 ч. 2 ст. 4 Закону України «Про стимулювання інвестиційної діяльності у пріоритетних галузях економіки з метою створення нових робочих місць», де до критеріїв для державної підтримки інвестиційних проектів у пріоритетних галузях економіки відноситься вимога щодо загальної кошторисної вартості, яка повинна перевищувати суму, еквівалентну, зокрема: 3 млн. євро – для суб'єктів великого підприємництва; 1 млн. євро – для суб'єктів середнього підприємництва; 500 тис. євро – для суб'єктів малого підприємництва.

2.12. У ч. 1 ст. 12 проекту видається зайвим уточнення, що на території ВЕЗ можуть провадитися *всі види підприємницької діяльності, за винятком заборонених законами України*, оскільки у ст. 42 Конституції України передбачене право кожного на підприємницьку діяльність, яка не заборонена законом, а згідно з ч. 1 ст. 43 Господарського кодексу України підприємці мають право без обмежень самостійно здійснювати будь-яку підприємницьку діяльність, яку не заборонено законом.

2.13. У ст. 13 проекту передбачається запровадження на території ВЕЗ митного режиму вільної митної зони. Зауважимо, що зазначене потребує узгодження з положеннями ст. 430 Митного кодексу України, за якою вільні митні зони можуть бути комерційного, сервісного та промислового типів. Вільні митні зони комерційного типу створюються з метою забезпечення вільного зберігання товарів без обмеження строків. Вільні митні зони сервісного типу створюються з метою забезпечення вільної діяльності підприємств з ремонту, модернізації, будівництва повітряних, морських і річкових суден, інших плавучих засобів, їх складових частин. Вільні митні зони промислового типу створюються для цілей переробки (виробництва) товарів на територіях відповідних типів спеціальних (вільних) економічних зон.

2.14. Положення ст.ст. 13-14 проекту, якими пропонується встановити особливості оподаткування для суб'єктів ВЕЗ (крім тих, що здійснюють види підприємницької діяльності, зазначені у ст. 12 проекту), не узгоджуються з вимогами Податкового кодексу України (далі – ПК), за якими «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» (п. 7.3 ст. 7). Підпунктом 4.1.11 п. 4.1 ст. 4 ПК закріплений єдиний підхід до встановлення податків та зборів, який полягає у визначенні на законодавчому рівні усіх обов'язкових елементів податку. При цьому, елементи податку, визначені у п. 7.1 ст. 7 ПК, підстави для надання податкових пільг та порядок їх застосування визначаються виключно цим Кодексом (п. 7.4 ст. 7 ПК).

Принагідно зауважимо, що пропоновані положення (за винятком тих, що стосуються пільг з податку на додану вартість) фактично дублюють зміст проекту Закону України «Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо врегулювання окремих питань діяльності на території вільної економічної зони у Херсонській області» (реєстр. № 3184 від 06.03.2020), внесеного тим самим суб'єктом права законодавчої ініціативи.

Керівник Головного управління

С. Тихонюк

Вик.: А. Мних, І. Фомін, Є. Гришко, Е. Вальковський



СЕДО ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ

Підписувач: ТИХОНЮК СВІТЛАНА АНДРІЙВНА

Сертифікат: 2B6C7DF9A3891DA104000000733B42008E588D01

Дійсний до: 27.05.2021 23:59:59

Апарат Верховної Ради України  
№ 16/3-2020/64785 від 02.06.2020



96409