



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. № 3201 від 12.03.2020
Народний депутат України
С. Соколов

ВИСНОВОК

на проект Закону України «Про засади державної підтримки нових інвестицій в Україну»

У законопроекті пропонується визначити принципи надання державної підтримки нових інвестицій, визначити статус Державного агентства підтримки нових інвестицій, у тому числі, обсяги його компетенції та сферу діяльності, а також запровадити інститут його регіональних уповноважених.

Прийняття законопроекту, як зазначається у пояснювальній записці до нього, «призведе до збільшення числа нових інвестицій, поліпшення якості життя українських громадян та зменшення підстав для їхнього розшарування за доходами, зменшення підстав для корупції з боку чиновників, зростання фінансової самодостатності територіальних громад, зменшення рівня трудової еміграції та внутрішньої міграції. Однак, головним мотивом його прийняття є поліпшення якості життя українських громадян, яка вимірюється за показниками «Індексу якості життя» (*Life Quality Index, LQI*), що є композитним соціальним індикатором людського благополуччя та відображає рівень очікуваного строку життя людини (від її народження) в доброму здоров'ї при достатньому доступі до матеріальних та інтелектуальних благ, або хоча б за Індексом людського розвитку ООН (*UN Human Development Index, HDI*).».

Головне управління, розглянувши законопроект, вважає за доцільне висловити щодо нього такі зауваження.

1. Зауваження загального характеру

1.1. У ст. 1 проекту визначається, що:

«1.1. Цей Закон визначає принципи надання державної підтримки нових інвестицій, визначає статус Державного агентства підтримки нових інвестицій, у тому числі обсяги його компетенції та сферу діяльності, а також запроваджує інститут його регіональних уповноважених.»

1.2. Метою цього Закону є посилення економічної привабливості України для внутрішніх та зовнішніх інвесторів, збільшення трудової зайнятості та поліпшення якості життя українських громадян, а також збільшення доходів державного та місцевих бюджетів України, Пенсійного та інших публічних фондів України».

На думку Головного управління, Закон, проект якого розглядається, варто починати з преамбули, в якій слід визначити основну мету закону коло питань, які він покликаний врегулювати.

1.2. Не узгоджується з правилами законодавчої техніки¹ включення до проекту положень, де надається оцінка самому закону. Йдеться, зокрема, про припис ч. 2.1 ст. 2 проекту, у якому стверджується, що «цей Закон відповідає нормам Угоди про Асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони (№ 1678-VII від 16.09.2014), а також угодам, укладеним в межах Світової Організації Торгівлі, зокрема Генеральній Угоді з тарифів та торгівлі (ГАТТ 1994), Угоді про субсидії та компенсаційні заходи, Угоді про технічні бар'єри в торгівлі та Угоді про сільське господарство», що, на наш погляд, є юридично некоректним.

1.3. Відповідно до назви проекту та його мети, яка визначається у ст. 1 проекту, Закон, проект якого розглядається, визначає принципи надання державної підтримки *нових* інвестицій. У даному випадку сумнівною видається пропозиція щодо запровадження такого терміну, як «нова інвестиція». Адже будь-яка інвестиція, по суті, є новою (інакше логічно виникає запитання, а що таке «стара інвестиція»). Більш того, визначений у проекті перелік ознак так званої «нової інвестиції», – *пов'язана зі створенням нового підприємства, збільшенням виробничих потужностей діючого підприємства, диверсифікацією виробничої діяльності діючого підприємства шляхом впровадження продукції, яка раніше ним не вироблялася, проведенням комплексної технологічної та/або інноваційної модернізації діючого підприємства* (п. 3 ч. 4.1 ст. 4 проекту), власне, повною мірою притаманний будь-якій інвестиції.

У зв'язку із цим зазначимо, що на сьогоднішній день є чинним Закон України «Про інвестиційну діяльність», який, відповідно до його преамбули, визначає загальні правові, економічні та соціальні умови інвестиційної діяльності на території України. Він спрямований на забезпечення рівного захисту прав, інтересів і майна суб'єктів інвестиційної діяльності незалежно від форм власності, а також на ефективне інвестування економіки України, розвитку міжнародного економічного співробітництва та інтеграції. У ст. 12-1 цього Закону, зокрема, регулюються питання державної підтримки для реалізації інвестиційних проектів. Нею ж передбачається, що напрями інвестиційної діяльності, за якими надається державна підтримка для реалізації інвестиційних проектів, визначаються стратегічними або

¹ Правила оформлення проектів законів та основні вимоги законодавчої техніки (Методичні рекомендації) Видання четверте, виправлене і доповнене. Київ. 2014. URL: http://static.rada.gov.ua/site/bills/info/zak_rules.pdf

програмними документами, затвердженими в установленому законодавством порядку. Державна підтримка для реалізації інвестиційних проектів надається шляхом: співфінансування реалізації інвестиційних проектів за рахунок коштів державного бюджету; надання відповідно до законодавства для реалізації інвестиційних проектів державних гарантій з метою забезпечення виконання боргових зобов'язань за запозиченнями суб'єкта господарювання; кредитування за рахунок коштів державного бюджету суб'єктів господарювання для реалізації інвестиційних проектів; повної або часткової компенсації за рахунок коштів державного бюджету відсотків за кредитами суб'єктів господарювання для реалізації інвестиційних проектів; застосування інших форм, передбачених цим Законом (ч. 1 вищезазначеної статті).

Також є чинним Закон України «Про стимулювання інвестиційної діяльності у пріоритетних галузях економіки з метою створення нових робочих місць», який визначає основи державної політики в інвестиційній сфері протягом 2013-2032 років щодо стимулювання залучення інвестицій у пріоритетні галузі економіки. Закон спрямований на створення умов для активізації інвестиційної діяльності шляхом концентрації ресурсів держави на пріоритетних напрямках розвитку економіки з метою запровадження новітніх та енергозберігаючих технологій, створення нових робочих місць, розвитку регіонів.

Крім того, захист іноземних інвестицій в Україні регулюється *Законом України «Про режим іноземного інвестування» та Законом України «Про захист іноземних інвестицій»*, які визначають основні гарантії захисту іноземних інвестицій в Україні.

Враховуючи наведене, є підстави вважати, що порушене у проекті питання значною мірою врегульоване у чинному законодавстві, у зв'язку із чим відповідні зміни, у разі необхідності, доцільно вносити до зазначених законів.

У цілому ж вважаємо практику розпорошення законодавства, що регулює одну сферу суспільних відносин, неконструктивною. Порушені у проекті питання (як, власне, і питання, що регулюються Законом України «Про стимулювання інвестиційної діяльності у пріоритетних галузях економіки з метою створення нових робочих місць»), у разі необхідності, цілком могли б бути врегульовані у Законі України «Про інвестиційну діяльність», який, як вже було зазначено вище, спрямований на забезпечення рівного захисту прав, інтересів і майна суб'єктів інвестиційної діяльності незалежно від форм власності, а також на ефективне інвестування економіки України, розвитку міжнародного економічного співробітництва та інтеграції, на що, власне, орієнтований і проект.

2. Зауваження до окремих статей

2.1. У ч. 2.2 ст. 2 проекту зазначається, що транскордонні території пріоритетного інвестування можуть бути створені виключно згідно з нормами відповідних двосторонніх міжнародних договорів України про транскордонне співробітництво, згоду на обов'язковість яких

надано Верховною Радою України, укладених на умовах взаємного визнання принципів застосування підтримки нових інвестицій для резидентів обох країн. Зауважимо, що як у проекті, так і у чинному законодавстві термін «транскордонні території пріоритетного інвестування» не визначається.

Крім того, звертаємо увагу на те, що правові, економічні та організаційні засади транскордонного співробітництва визначаються у Законі України «Про транскордонне співробітництво». Зокрема, цим Законом врегульовані питання щодо: організації, державної підтримки розвитку, фінансового забезпечення транскордонного співробітництва тощо. Тому відповідні зміни, у разі необхідності, доцільно передбачити до зазначеного Закону.

2.2. З приводу термінології проекту вважаємо за доцільне звернути увагу на таке.

2.2.1. Зазначимо, що склад пропонованого глосарію виглядає недостатньо продуманим. Зокрема, у ньому роз'яснюються терміни, які вже визначаються у чинному законодавстві.

Так, наприклад, у п. 1 ч. 4.1 ст. 4 проекту визначається термін «інвестор», під яким «розуміється особа, незалежно від її резидентського статусу, яка вносить нову інвестицію в гривні або як матеріальний (нематеріальний) актив, з урахуванням обмежень, встановлених цим Законом». Зауважимо, що у Законі України «Про інвестиційну діяльність» «інвестори – це суб'єкти інвестиційної діяльності, які приймають рішення про вкладення власних, позичкових і залучених майнових та інтелектуальних цінностей в об'єкти інвестування» (ч. 2 ст. 5 цього Закону).

Принадно зауважимо, що у подальшому у проекті застосовується поняття «новий інвестор». Зокрема, у ст. 15 проекту зазначається, що інвестиційна угода – це угода між *новим інвестором* (підприємством) та Агентством. У зв'язку з цим, необхідно уточнити, чи є інвестор та новий інвестор однією особою.

2.2.2. У п. 3 ч. 4.1 ст. 4 проекту визначається термін «нова інвестиція», під яким розуміється «*інвестиція в матеріальні основні засоби, незавершені капітальні інвестиції та оборотні нематеріальні активи*, яка відповідає критеріям, визначеним цим Законом, та пов'язана з:

- а) створенням нового підприємства;
- б) збільшенням виробничих потужностей діючого підприємства;
- в) диверсифікацією виробничої діяльності діючого підприємства шляхом впровадження продукції, яка раніше ним не вироблялася;
- г) проведенням комплексної технологічної та/або інноваційної модернізації діючого підприємства».

Звертаємо увагу на те, що запропонований термін не розкриває, власне, його зміст, а лише визначає напрямок використання інвестицій.

Натомість у ст. 1 Закону України «Про інвестиційну діяльність» під «інвестиціями» розуміються «всі види майнових та інтелектуальних цінностей, що вкладаються в об'єкти підприємницької та інших видів діяльності, в результаті якої створюється прибуток (доход) та/або досягається

соціальний та екологічний ефект». Такими цінностями можуть бути: кошти, цільові банківські вклади, паї, акції та інші цінні папери (крім векселів); рухоме та нерухоме майно (будинки, споруди, устаткування та інші матеріальні цінності); майнові права інтелектуальної власності; сукупність технічних, технологічних, комерційних та інших знань, оформлених у вигляді технічної документації, навиків та виробничого досвіду, необхідних для організації того чи іншого виду виробництва, але не запатентованих («ноу-хау»); права користування землею, водою, ресурсами, будинками, спорудами, обладнанням, а також інші майнові права; інші цінності. Інвестиції, що спрямовуються на створення (придбання), реконструкцію, технічне переоснащення основних засобів, очікуваний строк корисної експлуатації яких перевищує один рік, здійснюються у формі капітальних вкладень.

2.2.3. Виглядає редакційно невдалим визначення терміну «територія пріоритетного інвестування» (далі – ТПІ), під якою розуміється «частина території України, яка співпадає з межами окремої адміністративно-територіальної одиниці або є частиною такої одиниці чи декількох одиниць (за наявності спільних меж), *перелік яких встановлюється Державним агентством підтримки нових інвестицій* відповідно до пріоритетів, встановлених Державною програмою підтримки нових інвестицій, а для депресивних територій – також з урахуванням норм Закону України «Про стимулювання розвитку регіонів» (п. 4 ч. 4.1 ст. 4 проекту), оскільки, на нашу думку, викладений зміст терміну не розкриває суть ТПІ, а лише визначає межі, в яких ТПІ може бути запроваджена. З наведеного визначення також незрозуміло, який перелік встановлюється Державним агентством підтримки нових інвестицій: перелік ТПІ, який може збігатися з межами окремої адміністративно-територіальної одиниці або є частиною такої одиниці, чи перелік декількох адміністративних одиниць (за наявності спільних меж).

2.2.4. У п. 5 ч. 4.1 ст. 4 проекту визначається термін «депресивна територія пріоритетного інвестування» (далі – депресивна ТПІ), під якою розуміється «територія пріоритетного інвестування, яка співпадає з межами депресивної території, визначеної такою згідно із статтею 6 Закону України «Про стимулювання розвитку регіонів».

Звертаємо увагу на те, що ст. 6 Закону України «Про стимулювання розвитку регіонів» визначає групи, на які поділяються депресивні території. На нашу думку, визначення схожих за змістом понять в різних законодавчих актах може викликати їх неоднозначне тлумачення та застосування.

2.2.5. Виглядає декларативним та таким, що не містить правового навантаження, зміст пропонованого терміну «кількісні критерії нової інвестиції», під якими розуміються *«кошти або справедлива вартість активів, які вносяться як нова інвестиція, мінімальний розмір яких визначається Державною програмою підтримки нових інвестицій залежно від організаційно-правового статусу підприємства та сфер його діяльності»* (п. 6 ч. 4.1 ст. 4 проекту).

Не можна також погодитись з визначенням «якісних критеріїв нової інвестиції, як напрямків вкладення нових інвестицій, які мають відповідати цілям (досягненню цілей), встановлених Державною програмою підтримки нових інвестицій, мінімальний обов'язковий перелік яких визначається статтею 10 законопроекту». На нашу думку, мова, у даному випадку, має йти, скоріше, про досягнення економічного та соціального ефекту від реалізації інвестицій.

2.2.6. У п. 9 ч. 4.1 ст. 4 проекту визначається термін «інвестиційна угода – договір, який укладається між інвестором та Державним агентством підтримки нових інвестицій та містить обов'язок інвестора здійснити нову інвестицію відповідно до затверджених кількісних, цінових та якісних критеріїв, а Державне агентство підтримки нових інвестицій зобов'язується кваліфікувати інвестора для отримання податкової, субсидіарної, адміністративної та гарантійної підтримки, зміст яких визначається у розділі IV цього Закону. Порядок укладення інвестиційної угоди, внесення змін до неї та підстави для її дострокового розірвання визначаються у статті 15 цього Закону».

Звертаємо увагу на те, що у ст. 9 Закону України «Про інвестиційну діяльність», яка визначає відносини між суб'єктами інвестиційної діяльності, вже передбачається, що основним правовим документом, який регулює взаємовідносини між суб'єктами інвестиційної діяльності, є *договір (угода)*. Укладення договорів, вибір партнерів, визначення зобов'язань, будь-яких інших умов господарських взаємовідносин, що не суперечать законодавству України, є виключною компетенцією суб'єктів інвестиційної діяльності.

2.3. У назві розділу II проекту йдеться про Державну програму *підтримки* нових інвестицій, у той час, як у назві ст. 5 проекту – про порядок затвердження Державної програми нових інвестицій.

2.4. У ч. 5.1 ст. 5 проекту визначається, що Державна програма нових інвестицій (далі – 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 ст. 33 Бюджетного кодексу України для схвалення Бюджетної декларації. Кабінет Міністрів України визначає порядок узгодження норм проекту Державної інвестиційної програми між міністерством, яке формує та реалізує державну політику в сферах економіки та торгівлі, та іншими зацікавленими міністерствами.

Головне управління звертає увагу на те, що державна програма нових інвестицій за своєю суттю є державною цільовою програмою і порядок її розроблення, затвердження, виконання та внесення змін повинен відповідати положенням Закону України «Про державні цільові програми». На нашу думку, питання державних цільових програм у чинному законодавстві в достатній мірі врегульовано. Головне управління не підтримує створення окремого виду державних цільових програм з відмінним способом розроблення та затвердження.

Аналогічні за змістом зауваження стосуються ст. 6 «Термін дії Державної інвестиційної програми», ст. 7 «Внесення змін до Державної інвестиційної програми», ст. 8 «Зміст Державної інвестиційної програми» проекту.

2.5. Потребують уточнення визначені у ч. 5.2 ст. 5 проекту строки затвердження Державної інвестиційної програми, а саме: не пізніше строку, передбаченого ст. 33 Бюджетного кодексу України для схвалення Бюджетної декларації. У зазначеній ст. 33 Бюджетного кодексу України щодо такого строку передбачено, що Кабінет Міністрів України щороку, не пізніше 1 червня року, що передує плановому, схвалює Бюджетну декларацію, яка набуває статусу офіційного документа та оформлюється постановою Кабінету Міністрів України. З дня схвалення Бюджетної декларації втрачає чинність Бюджетна декларація, схвалена у попередньому бюджетному періоді. Тобто, при встановленні строку затвердження Державної інвестиційної програми не пізніше строку, передбаченого ст. 33 Бюджетного кодексу України для схвалення Бюджетної декларації, існує ймовірність їх майже одночасного затвердження, що не дозволить повною мірою врахувати інвестиційні програмні заходи.

Крім того, щодо обов'язкового відображення у Бюджетній декларації, схваленій Кабінетом Міністрів України, прогнозу зміни показників Державного бюджету України внаслідок застосування податкового, субсидіарного та гарантійного стимулювання нових інвестицій, зазначених у Державній інвестиційній програмі (ч. 5.3 ст. 5 проекту), слід зазначити, що такі вимоги необхідно встановлювати у ч. 9 ст. 33 Бюджетного кодексу України, у якій визначається повний перелік положень, які мають міститися у Бюджетній декларації.

2.6. Стосовно пропозиції застосовувати положення державної інвестиційної програми також щодо депресивних територій (абз. 2 ч. 6.1 та абз. 1 ч. 6.2 ст. 6 проекту) зазначимо, що у ст. 7 Закону України «Про стимулювання розвитку регіонів» визначено заходи державного стимулювання розвитку депресивних територій, а у ст. 11 цього Закону – вимоги та порядок затвердження Програми подолання стану депресивності території. Окрім іншого, необхідно зазначити, що положеннями ст.ст. 3-5 чинного Закону України «Про стимулювання розвитку регіонів» визначається також порядок та способи державного стимулювання розвитку регіонів, який здійснюється також і за допомогою державних цільових програм (абз. 1 ст. 3).

2.7. У п. «б» ч. 6.2 ст. 6 проекту, в якому йдеться про таку підставу для прийняття рішення Урядом про скорочення терміну дії Державної інвестиційної програми або строку дії будь-якої з програм інвестиційного стимулювання для окремих галузей та/або окремих організаційно-правових форм підприємств та/або окремих ТПІ (депресивних ТПІ), як «зменшення рівня трудової зайнятості в окремих пріоритетних галузях або в окремих ТПІ за відповідний рік, які підпадають під програми інвестиційного

стимулювання», відсутній кількісний критерій такого показника. У процесі правозастосування це може призводити до необґрунтованих рішень, що базуються на суб'єктивних оцінках, з відповідними наслідками.

2.8. На думку Головного управління, положення ст. 9 проекту, якими визначаються кількісні критерії нових інвестицій, є декларативними, а також не відповідають назві вищенаведеної статті, оскільки у ній кількісні критерії відсутні.

Аналогічне за змістом зауваження стосується ст. 10 «Якісні критерії нових інвестицій» проекту, яка містить лише відсилання до якісних критеріїв, які повинні бути встановлені Кабінетом Міністрів України у Державній інвестиційній програмі (наразі такі критерії відсутні), а також до положень законів України «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України» та «Про засади державної регіональної політики», а також ст. 11 «Цінові критерії нових інвестицій» проекту, у ч. 11.1 якої лише зазначається, що інвестор, який бажає скористатися нормами Державної інвестиційної програми, має вкласти нову інвестицію, яка відповідає її *ціновим критеріям*. При цьому, подальші положення ст. 11 проекту також не визначають цінових критеріїв, а встановлюють лише, що *вартість інвестування* повинна бути збільшена на: суму непрямих податків (податку на додану вартість, акцизного податку, ввізного мита тощо), передбачених Податковим кодексом України, якщо нова інвестиція вноситься у майновій формі; суму витрат, понесених інвестором на конвертацію (обмін) іноземної валюти в гривню, виплату комісій та подібних платежів на користь банків та/або платіжних систем, якщо нова інвестиція вноситься у грошовій формі; суму витрат на переоформлення прав власності на матеріальні та нематеріальні активи, на інші обов'язкові адміністративні та реєстраційні платежі, пов'язані з внесенням нової інвестиції в будь-яких формах.

Для прийняття виваженого рішення, на думку Головного управління, до проекту варто надати економічне обґрунтування з прикладом розрахунків відповідно до передбачених у проекті цінових критеріїв.

2.9. Назва ст. 12 «Перелік пріоритетних галузей для нового інвестування» проекту, на нашу думку, потребує редакційного коригування. Зокрема, у статті одночасно фігурують безпосередньо галузі («сільське господарство», «ІТ-галузь» тощо), сфера бізнесу (малий та середній бізнес), проекти (екологічні проекти), розробки (науково-дослідні розробки) тощо, що не підпадають під інтегруюче визначення поняття «галузь».

Принагідно звертаємо увагу на те, що перелік пріоритетних галузей економіки України затверджено розпорядженням Кабінету Міністрів України від 14.08.2013 № 843-р на виконання ч. 2 ст. 2 Закону України «Про стимулювання інвестиційної діяльності у пріоритетних галузях економіки з метою створення нових робочих місць», який включає:

агропромисловий комплекс за напрямками – виробництво, зберігання харчових продуктів, у тому числі, дитячого харчування, а також виробництво біопалива, з орієнтацією на імпортозаміщення;

житлово-комунальний комплекс за напрямками: створення об'єктів поводження з відходами (побутовими, промисловими та відходами, які утворилися в результаті добування та перероблення корисних копалин і виробництва електричної та теплової енергії); будівництво, реконструкція і технічне переоснащення у сфері тепlopостачання, централізованого водopостачання та водовідведення;

машинобудівний комплекс за напрямками – виробництво нових та імпортозаміщуючих видів комп'ютерів, електронної та оптичної продукції, машин і устаткування, електричного устаткування, автотранспортних та інших транспортних засобів;

транспортна інфраструктура за напрямками – будівництво, реконструкція і технічне переоснащення у сфері транспортної інфраструктури;

курортно-рекреаційна сфера і туризм за напрямками – будівництво курортно-рекреаційних об'єктів та об'єктів туристичної інфраструктури;

переробна промисловість за напрямком – імпортозаміщуюче металургійне виробництво.

2.10. У контексті припису ч. 12.2 ст. 12 проекту, за яким «Кабінет Міністрів України може включити до Державної інвестиційної програми інші галузі (види діяльності), не зазначені у пункті 12.1 цієї статті», незрозуміло, чи припис ч. 12.3 ст. 12 проекту, за яким «якщо у майбутньому Кабінет Міністрів України приймає рішення про виключення з числа пріоритетних будь-яку галузь (вид діяльності), то інвестиційні угоди, укладені до такого виключення, продовжують свою дію до завершення встановлених ними строків, без звуження напрямків чи обсягів інвестиційного стимулювання, однак не можуть бути продовженими після настання таких строків», стосується лише пріоритетних галузей, визначених Урядом, чи й тих, що визначені Законом, проект якого розглядається, зокрема, його ч. 12.1 ст. 12 (у редакції проекту).

2.11. У ст. 13 проекту визначається правовий статус Державного агентства підтримки нових інвестицій (далі — Агентство), який полягає у тому, що: Агентство створюється Кабінетом Міністрів України; перебуває у державній власності; є юридичною особою публічного права; має відокремлене майно, яке є об'єктом права державної власності і перебуває в господарському віданні Агентства; керівник Агентства призначається та звільняється Кабінетом Міністрів України за поданням міністра, який очолює міністерство, яке формує та реалізує державну політику в сферах економіки та торгівлі; інші працівники Агентства (у тому числі, його регіональні уповноважені) призначаються або звільняються керівником Агентства з урахуванням норм трудового права та Закону України «Про державну службу»; Агентство може самостійно володіти, користуватися і розпоряджатися належним йому майном у межах своєї операційної діяльності; Агентство має самостійний баланс, поточний та інші рахунки у

Національному банку України, не має на меті отримання прибутку та має печатку із зображенням Державного герба України із своїм найменуванням, веде облік і звітність відповідно до законодавства.

Головне управління зауважує, що положення ст. 13 проекту, всупереч її назві, не визначають статус Агентства — чи є воно центральним органом виконавчої влади (далі – ЦОВВ), чи державною неприбутковою організацією, за рахунок яких коштів передбачається фінансування діяльності Агентства. Більшість із наведеного у ст. 13 проекту (створення Урядом за поданням міністра, наявність гербової печатки, поширення дії Закону України «Про державну службу» на працівників Агентства) є характерним для ЦОВВ. У такому разі, Головне управління вважає за необхідне висловити наступні зауваження.

2.11.1. Конституцією України повноваження щодо утворення, реорганізації та ліквідації відповідно до закону міністерств та інших центральних органів виконавчої влади віднесені до компетенції Кабінету Міністрів України (п. 9-1 ст. 116 Конституції України). Організація, повноваження та порядок діяльності центральних органів виконавчої влади України визначені Законом України «Про центральні органи виконавчої влади». Статтею 5 цього Закону встановлено, що «міністерства та інші центральні органи виконавчої влади утворюються, реорганізуються та ліквіднуються Кабінетом Міністрів України *за поданням Прем'єр-міністра України*. Члени Кабінету Міністрів України можуть вносити Прем'єр-міністрові України пропозиції щодо утворення, реорганізації або ліквідації міністерств та інших центральних органів виконавчої влади. Утворення, реорганізація та ліквідація міністерства, іншого центрального органу виконавчої влади здійснюються з урахуванням завдань Кабінету Міністрів України, а також з урахуванням необхідності забезпечення здійснення повноважень органів виконавчої влади і недопущення дублювання повноважень».

З огляду на викладене, визначення у проекті ЦОВВ, який має бути створений Урядом, має ознаки втручання парламенту у компетенцію Кабінету Міністрів України і порушення встановленого порядку утворення ЦОВВ.

2.11.2. Також Законом України «Про центральні органи виконавчої влади» визначені правові засади діяльності, статус і атрибути міністерств, інших ЦОВВ (ст.ст. 3, 4), які є однаковими для усіх ЦОВВ і не потребують додаткового визначення для окремих органів, у тому числі, для Агентства. Тим паче, що ряд положень ст. 13 проекту суперечить нормам чинного законодавства України. Так, зокрема, у ч. 13.2 ст. 13 проекту зазначено, що Агентство має «відокремлене майно, яке є об'єктом права державної власності і перебуває *в господарському віданні* Агентства». Право господарського відання є речовим правом *суб'єкта підприємництва* (ч. 1 ст. 136 Господарського кодексу України), а Агентству, як неприбутковій організації публічного права, майно може належати лише на праві оперативного управління (ст. 137 Господарського кодексу України).

2.11.3. У ч. 13.5 ст. 13 проекту зазначено, що Агентство має «поточний та інші рахунки в *Національному банку України*». Однак ч. 2 ст. 4 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» встановлено, що міністерство, інший центральний орган виконавчої влади мають рахунки в *органах Державної казначейської служби України*.

2.11.4. Абзацом «е» ч. 14.1 ст. 14 проекту до компетенції Агентства віднесено ведення *Реєстру іноземних інвестицій* та внесення змін до нього. Звертаємо увагу на те, що у тексті проекту не згадується Реєстр іноземних інвестицій, не декларується його ведення (існування). Проектом передбачається ведення *Реєстру нових інвесторів, які уклали інвестиційні угоди*, порядок ведення, оприлюднення та безоплатного доступу до даних якого має визначатись Державною інвестиційною програмою (абз. «о» ч. 8.1 ст. 8). У зв'язку із цим, необхідно уточнити повноваження Агентства та перелік реєстрів, які передбачається вести на підставі даного проекту.

2.12. Статті 15-17 проекту регулюють питання укладення та розірвання інвестиційних угод, внесення до них змін. Частиною 15.1 ст. 15 проекту передбачається, що інвестиційна угода укладається між *новим інвестором (підприємством) та Агентством*. З цього приводу зауважимо таке.

2.12.1. Згідно зі ст. 4 проекту терміни, що використовуються у ньому, мають такі значення:

інвестор – особа, незалежно від її резидентського статусу, *яка вносить нову інвестицію* в гривні або як матеріальний (нематеріальний) актив, з урахуванням обмежень, встановлених цим Законом;

отримувач нової інвестиції (далі – *підприємство*) – юридичні особи або фізичні особи – суб'єкти підприємницької діяльності – резиденти України, які підпадають під визначення ст. 55 Господарського кодексу України, мають статус податкового резидента України та відповідають кваліфікаційним вимогам, встановленими Державною програмою підтримки нових інвестицій.

З наведених визначень випливає, що інвестор і отримувач нової інвестиції (підприємство) є контрагентами (сторонами) інвестиційного договору, що, до речі, повністю відповідає положенням Закону України «Про інвестиційну діяльність», зокрема, ст. 9. Натомість ч. 15.1 ст. 15 проекту визначає нового інвестора (підприємство), що згідно з термінологією цього проекту є різними особами, однією стороною інвестиційної угоди.

2.12.2. Також за визначенням ст. 4 проекту нова інвестиція – інвестиція у матеріальні основні засоби, незавершені капітальні інвестиції та необоротні нематеріальні активи, яка відповідає критеріям, визначеним цим Законом, та пов'язана з: а) створенням нового підприємства; б) збільшенням виробничих потужностей діючого підприємства; в) диверсифікацією виробничої діяльності діючого підприємства шляхом впровадження продукції, яка раніше ним не вироблялася; г) проведенням комплексної технологічної та/або інноваційної модернізації діючого підприємства.

У зв'язку із цим виникає запитання, яким чином може бути укладена угода між новим інвестором і Агентством щодо інвестування в існуюче

підприємство без участі цього підприємства або його власників (органів, уповноважених ним управляти).

У цьому контексті слід зауважити, що загальні правові, економічні та соціальні умови інвестиційної діяльності на території України визначаються Законом України «Про інвестиційну діяльність», який спрямований на забезпечення рівного захисту прав, інтересів і майна суб'єктів інвестиційної діяльності незалежно від форм власності, а також на ефективне інвестування економіки України, розвитку міжнародного економічного співробітництва та інтеграції. Проект, що розглядається, визначає принципи надання державної підтримки нових інвестицій (ч. 1.1 ст. 1). Оскільки ці нормативно-правові акти мають різний предмет правового регулювання, положення проекту повинні бути узгоджені із положеннями чинного Закону і не виходити за межі окресленого у проекті предмету регулювання.

2.13. У п. «а» ч. 6.2 ст. 6 проекту коректніше говорити не про «вільну конкуренцію», а про «економічну конкуренцію», що відповідає Закону України «Про захист економічної конкуренції».

2.14. У ч. 15.1 ст. 15 проекту інвестиційна угода укладається між новим інвестором (підприємством) та Агентством на визначений між ними строк, який *не може бути меншим п'яти років, але не більше п'ятнадцяти років*, наступних за роком укладення інвестиційної угоди. Вважаємо, що зазначена частина дублює ч. 18.1 ст. 18 проекту, згідно з якою строк дії інвестиційної угоди, укладеної з новим інвестором (підприємством), *не може бути меншим 5 календарних років*, наступних за роком укладення інвестиційної угоди, та перевищувати строк повної амортизації інвестиції, встановлений за нормами міжнародних стандартів фінансового обліку (МСФО) або міжнародних стандартів бухгалтерського обліку (МСБО), *однак не може перевищувати 15 календарних років*, наступних за роком укладення інвестиційної угоди.

2.15. Більш чіткого правового визначення потребує зміст інвестиційної угоди у ст. 15 проекту. Зокрема, у проекті слід визначити такі елементи угоди, як: форма укладення угоди (вважаємо, що угода повинна укладатися у письмовій формі), перелік видів діяльності інвестора та програма обов'язкових робіт із визначенням строків виконання, обсягів і видів фінансування, технологічного обладнання та інших показників, строк дії угоди, дата, місце підписання та порядок набрання нею чинності, відповідальність сторін угоди та засоби її забезпечення, порядок розгляду спорів, а також інші істотні умови.

Крім того, ст. 15 проекту слід доповнити положенням про те, що невід'ємною частиною угоди є додатки, на які сторони посилаються у тексті угоди, зокрема, вичерпний перелік встановлених правил, норм, стандартів ведення робіт, пов'язаних із користуванням земельними ділянками, охороною довкілля, розрахунки, плани, переліки, програми, таблиці тощо, а у разі потреби – висновки експертів (акти експертиз), науковців і фахівців, залучених до розроблення угоди. В угоді мають бути визначені документи, якими підтверджуються повноваження сторін щодо підписання цього договору.

Вважаємо, що угода повинна передбачати обов'язки інвестора щодо: надання переваг продукції, товарам, роботам, послугам та іншим матеріальним цінностям українського походження за рівних умов стосовно ціни, строку виконання, якості, відповідності міжнародним стандартам; прийняття (наймання) на роботу на території України працівників для зазначених в угоді потреб переважно з числа громадян України та для організації їх навчання в обсягах, передбачених договором.

2.16. У ч. 15.4 ст. 15 проекту пропонується встановити, що інвестиційна угода може бути достроково розірваною за ініціативи нового інвестора (підприємства) за будь-якими причинами. На нашу думку, у цій частині не враховані положення ч. 2 ст. 651 Цивільного кодексу України, згідно з якою договір може бути змінено або розірвано за рішенням суду на вимогу однієї із сторін у разі істотного порушення договору другою стороною та в інших випадках, встановлених договором або законом. Істотним є таке порушення стороною договору, коли внаслідок завданої цим шкоди друга сторона значною мірою позбавляється того, на що вона розраховувала при укладенні договору.

2.17. Вважаємо, що пропозиція ст. 17 проекту щодо внесення змін до інвестиційної угоди лише за ініціативою Агентства не відповідає одному з принципів цивільних відносин, передбаченому у ч. 1 ст. 1 Цивільного кодексу України, а саме – юридичної рівності сторін.

2.18. У проекті слід зазначити, що у випадку, якщо учасником інвестиційної угоди є іноземний інвестор, він зобов'язаний протягом трьох місяців з дня підписання договору зареєструвати своє представництво в Україні. Крім того, якщо учасниками інвестиційної угоди є два чи більше інвесторів, вони повинні призначити зі свого складу одного інвестора – оператора угоди для представництва їх інтересів у відносинах з державою. При цьому, оператору угоди та/або представництву іноземного інвестора на території України повинні належати усі повноваження, встановлені для інвестора угоди. Відносини між Агентством та іноземним інвестором щодо інвестиційної угоди повинні здійснюватися через його представництво на території України.

2.19. Розділ IV проекту має назву: *«Програми інвестиційного стимулювання»*. Проте назва ст. 20 цього розділу не відповідає назві самого розділу, оскільки має назву: *«Види програм стимулювання нових інвестицій»*. У ч. 20.1 ст. 20 проекту до таких програм належать: програма податкового стимулювання; програма субсидіарного стимулювання; програма гарантійної підтримки; програма адміністративного стимулювання (*«інвестиційного піклування»*).

Статті 21-27 проекту покликані розкрити сутність кожної з програм, проте містять лише загальні, декларативні короткі (описові) положення, які не дають можливості оцінити переваги чи недоліки, а також необхідність запровадження таких окремих видів інвестиційних програм та їх місце у

системі загальнодержавних цільових програм та відповідність положенням Закону України «Про державні цільові програми».

2.20. Пропозиції п. «а» ч. 20.1 ст. 20, ст.ст. 21-24 проекту щодо програми податкового стимулювання у частині окремих податків 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). Крім того, положення абз. 2 ч. 22.1 ст. 21 проекту щодо встановлення Агентством ступеню податкового стимулювання підприємства не узгоджується із конституційним приписом щодо встановлення системи оподаткування, податків і зборів виключно законами України (п. 1 ч. 2 ст. 92 Конституції України). Аналогічні зауваження стосуються й ч. 24.2 ст. 24 проекту (у частині звільнення від сплати податків згідно із умовами інвестиційного договору).

Крім того, проект не має завершеного механізму податкового стимулювання, оскільки містить, здебільшого, декларативні положення без наповнення їх конкретним змістом (такі, як: дисконтування частки нової інвестиції в матеріальні основні засоби або нематеріальні активи, прискорена амортизація, надання податкових канікул, повернення умовно нарахованої суми такої податкової підтримки до державного бюджету). Окремі ж питання на сьогодні вже врегульовані у законодавстві (наприклад, автоматичне відшкодування податку на додану вартість (пп. «б» ч. 23.1 ст. 23 проекту), компенсація втрат місцевих бюджетів (ч. 24.2 ст. 24 проекту). Інші положення не відповідають принципу юридичної визначеності норми (зокрема, в яких йдеться про звільнення від «інших податків (зборів)» (пп. «а» ч. 23.1 ст. 23 проекту), «інших податків, базою яких є вартість такого рухомого або нерухомого майна» (ч. 24.1 ст. 24 проекту).

Зауважимо також, що термінологія, яка застосовується у проекті (п.п. «г», «г» ч. 21.1 ст. 21), не узгоджується із чинним ПК, яким встановлено податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, плату за землю (ст. 265 ПК).

Питання компенсації втрат доходів місцевих бюджетів від надання державою податкових пільг, як це пропонується у ч. 24.2 ст. 24 проекту, вже врегульовано ст. 103 Бюджетного кодексу України.

2.21. Пропозиції проекту можуть призвести до зменшення надходжень бюджету. Водночас фінансово-економічного обґрунтування (включаючи відповідні розрахунки) та пропозицій щодо скорочення

витрат бюджету та/або джерел додаткових надходжень бюджету для досягнення збалансованості бюджету, згідно з вимогами ч. 1 ст. 27 Бюджетного кодексу України, ч. 3 ст. 91 Регламенту Верховної Ради України, до проекту не надано.

2.22. У ч. 2 розділу V «Прикінцеві та перехідні положення» проекту передбачається доручити Кабінету Міністрів України 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 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 походження», «Про платіжні системи та переказ коштів», «Про валюту і валютні операції», «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.

Головне управління звертає увагу на необхідність дотримання положень ч. 8 ст. 80 Регламенту Верховної Ради України, відповідно до якої, якщо для реалізації положень поданого законопроекту після його прийняття необхідні зміни до інших законів, *такі зміни мають викладатися в розділі «Перехідні положення» цього законопроекту або в одночасно внесеному його ініціатором окремому законопроекті.* До законопроекту додається перелік законів та інших нормативних актів, прийняття або перегляд яких необхідно здійснити для реалізації положень законопроекту в разі його прийняття.

Зауважимо також, що за такого підходу внесений проект не має завершеного механізму правового регулювання відповідних суспільних відносин.

2.23. Оскільки відповідно до вимог ст. 116 Конституції України Кабінет Міністрів України забезпечує проведення фінансової, інвестиційної та податкової політики, до проекту доцільно отримати експертний висновок Уряду.

Керівник Головного управління

С. Тихонюк

Вик.: А. Мних, Ю. Лисицька, С. Гришко, Н. Пархоменко, І. Кругул, Е. Вальковський



СЕДО ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ

Підписувач: ТИХОНЮК СВІТЛАНА АНДРІЙВНА
Сертифікат: 2B6C7DF9A3891DA10400000733B42008E588D01
Дійсний до: 27.05.2021 23:59:59

Апарат Верховної Ради України
№ 16/3-2020/103061 від 10.07.2020



138335