



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. № 3704 від 19.06.2020
Народні депутати України
А. Богданець та інші

ВИСНОВОК

на проект Закону України «Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо упорядкування структури акцизного податку»

У законопроекті передбачається:

виключити з переліку підакцизних товарів (із скасуванням відповідних ставок акцизного податку) автомобілі легкові, кузови до них, причепи та напівпричепи, мотоцикли, транспортні засоби, призначені для перевезення 10 осіб і більше;

виключити надходження від акцизного податку із джерел формування Державного дорожнього фонду;

звільнити з 1 січня 2021 року від сплати податку на додану вартість операції з ввезення на митну територію України у митному режимі імпорту транспортних засобів особистого користування, що класифікуються за товарними позиціями 8702 (автобуси), 8703 (легкові автомобілі), 8704 (вантажні автомобілі загальною масою до 3,5 тони) та причепів до них (товарна позиція 8716) згідно з УКТ ЗЕД, у кількості не більше однієї одиниці на кожен товарну позицію учасниками бойових дій;

звільнити до 31 грудня 2020 року (включно) від сплати акцизного податку операції з ввезення на митну територію України у митному режимі імпорту транспортних засобів особистого користування, що класифікуються за товарними позиціями 8702 (автобуси), 8703 (легкові автомобілі), 8704 (вантажні автомобілі загальною масою до 3,5 тони) та причепів до них (товарна позиція 8716) згідно з УКТ ЗЕД, у кількості не більше однієї одиниці на кожен товарну позицію учасниками бойових дій;

віднести до переліку об'єктів оподаткування транспортним податком мотоцикли, а також водні види транспорту (zareєстровані у Державному судовому реєстрі України або Судновій книзі України яхти, судна та катери моторні);

виключити з об'єктів оподаткування транспортним податком транспортні засоби спеціального та спеціалізованого призначення, транспортні засоби, що входять до складу Збройних Сил України, інших,

утворених відповідно до законів України, військових формувань та правоохоронних органів, підрозділів цивільного захисту населення, транспортні засоби об'єктів соціальної та спортивної сфер, а також водний транспорт комерційного призначення;

встановити ставку оподаткування цим податком з розрахунку на календарний рік на рівні 6 розмірів мінімальної заробітної плати, встановленої законом на 1 січня податкового (звітного) періоду (як приклад, станом на 2020 рік це 28,3 тис. грн.) замість чинної на сьогодні ставки у розмірі 25 тис. гривень. При цьому, повна ставка буде сплачуватися за транспортні засоби за роком виготовлення не старіше 5 років, а за роками виготовлення транспортних засобів від 8 до 5 років до повної ставки встановлюється понижуючий коефіцієнт 0,5 (тобто, як приклад, на 2020 рік – 14,15 тис. грн.);

для легкових автомобілів, що були у використанні, які ввезені на митну територію України, оформлені для вільного обігу і зареєстровані в Україні, та які не відповідають екологічному стандарту «ЄВРО-4», пропонується встановити обов'язок проведення технічного огляду протягом 3 місяців з дня їх державної реєстрації та у подальшому 1 раз у 2 роки тощо.

Відповідні зміни пропонуються до Податкового кодексу України, а також до законів України «Про дорожній рух», «Про джерела фінансування дорожнього господарства», «Про деякі питання ввезення на митну територію України та проведення першої державної реєстрації транспортних засобів», «Про реабілітацію осіб з інвалідністю в Україні».

Прийняття законопроекту, як зазначається у пояснювальній записці до нього, «сприятиме належному дотриманню міжнародних зобов'язань України в рамках виконання Угоди про асоціацію; комплексному врегулюванню питання доступності для громадян як нового, так і недорогого, але якісного вживаного транспорту з метою врахування інтересів усіх верст населення України, у тому числі вирішенню питання з легалізацією раніше ввезених на митну територію України автомобілів на іноземній реєстрації, створенню правових передумов для їх розмитнення; вирішенню питань забезпечення автотранспортом осіб з інвалідністю і дітей з інвалідністю та досягненню належних соціальних стандартів у їх матеріальному забезпеченні; надасть додаткові можливості для доступності транспортних засобів громадянам, які захищали незалежність, суверенітет та територіальну цілісність України, у тому числі при використанні їх у започаткуванні підприємницької діяльності; сприятиме спрощенню процедур ввезення на митну територію України транспортних засобів спеціального призначення замовником (власником) яких є держава або територіальні громади; подальшому нарощуванню обсягів автомобільних перевезень вантажів, укріпленню позицій України на цьому ринку; збільшенню доходів місцевих бюджетів за рахунок розширення бази оподаткування транспортним податком; забезпечення безпеки життя та здоров'я громадян, які користуються автомобільним транспортом, а також є учасниками дорожнього руху, зниження рівня аварійності на дорогах,

підвищення відповідальності перевізників та водіїв транспортних засобів за дотриманням законодавства у сфері автомобільного транспорту» (п. 6).

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

1. Щодо змін до Податкового кодексу України (далі – ПК)

1.1. Дискусійною є пропозиція нового п. 197.25 ст. 197 ПК щодо звільнення від оподаткування податком на додану вартість (далі – ПДВ) операцій з ввезення на митну територію України у митному режимі імпорту деяких транспортних засобів особистого користування окремими категоріями учасників бойових дій (особами, які брали участь у здійсненні заходів із забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі і стримування збройної агресії Російської Федерації у Донецькій та Луганській областях). У проекті, зокрема, не передбачено дієвих запобіжників щодо використання вказаної пільги для мінімізації податкових платежів, наприклад, шляхом ввезення автомобілів виключно для перепродажу. У проекті відсутні механізми контролю за ввезенням на митну територію України транспортних засобів у кількості більше однієї одиниці та за особистим користуванням транспортними засобами.

Крім того, у супровідних до проекту документах відсутнє належне обґрунтування пропонованого обмеження щодо користування вказаною пільгою – якщо «загальна сума належних до сплати митних платежів за одну одиницю транспортного засобу складає суму понад 43 розміри мінімальної заробітної плати, встановленої законом на відповідний рік» (абз. 3 вказаного пункту), який становитиме 203 089 грн. (тут і далі – виходячи із розміру мінімальної заробітної плати на 1 січня 2020 року), що може використовуватись для здешевлення розмитнення «елітних» автомобілів (особливо в умовах постійного підвищення розміру мінімальної заробітної плати).

Також, за змістом норми виглядає незрозумілим, чи включається до вказаної «загальної суми» ПДВ, щодо якого пропонується звільнення, що не відповідає принципу правової визначеності норми. Аналогічне зауваження стосується й формулювання «встановленої законом на відповідний рік», адже у відповідному році можуть встановлюватись декілька розмірів мінімальної заробітної плати.

1.2. Змінами до ст. 215 ПК передбачається виключення з переліку підакцизних товарів автомобілів легкових, кузовів до них, причепів та напівпричепів, мотоциклів, транспортних засобів, призначених для перевезення 10 осіб і більше, транспортних засобів для перевезення вантажів. Не заперечуючи у цілому проти таких змін у структурі акцизного податку, Головне управління звертає увагу на необхідності виваженого підходу до вирішення цього питання та надання належних фінансово-економічних розрахунків. Так, зокрема, у складі доходів Державного бюджету України на 2020 рік передбачені надходження від сплати акцизного податку з ввезених на митну територію України транспортних засобів у розмірі 3,984 млрд. грн.,

з ввезених кузовів для моторних транспортних засобів – 7 млн. грн. (додаток № 1 до Закону України «Про Державний бюджет України на 2020 рік», позиції 43, 44). Вказані надходження є джерелом формування дохідної частини Державного дорожнього фонду (ч. 3 ст. 3 Закону України «Про джерела фінансування дорожнього господарства»). Відповідно, впорядкування структури акцизного податку, передбачене проектом, може призвести до суттєвого зменшення доходів Державного дорожнього фонду. Розширення переліку об'єктів оподаткування транспортних податком, яке передбачено змінами до ст. 267 ПК, на думку Головного управління, може не забезпечити належного фінансування Державного дорожнього фонду, у першу чергу, через правову природу транспортного податку, який, на відміну від акцизного податку, є податком *місцевим*. Альтернативні джерела наповнення Державного дорожнього фонду замість надходжень від акцизного податку за ввезені транспортні засоби проектом не передбачені.

1.3. В оновленій ст. 267 ПК пропонується удосконалити деякі питання сплати транспортного податку, зокрема, розширити об'єкт оподаткування шляхом віднесення до нього не тільки легкових автомобілів, як це передбачено чинною нормою, але й «мотоциклів, а також зареєстрованих у Державному судовому реєстрі України або Судовій книзі України яхт та суден, човнів та катерів моторних, інших човнів». При цьому, передбачається збільшення віку оподатковуваних транспортних засобів з 5 до 8 років та зменшення їх середньоринкової вартості з 375 до 200 розмірів мінімальної заробітної плати, встановленої законом на 1 січня податкового (звітного) року. З приводу цієї пропозиції зазначимо таке.

1.3.1. У цілому не виключаючи можливості стягнення транспортного податку з інших, окрім легкових автомобілів, транспортних засобів, разом із тим зауважимо, що існуючий у ПК транспортний податок за своїм змістом виступає, на наш погляд, своєрідним «податком на розкіш». У такому аспекті виглядає дискусійним підхід, за якого, по-перше, до об'єктів оподаткування не відносяться інші види транспортних засобів, наприклад, літальні апарати, по-друге, знижується середньоринкова вартість транспортних засобів до 200 розмірів мінімальної заробітної плати (944 600 грн.), що (враховуючи нинішній та прогнозований валютний курс, а також тенденцію щодо підвищення розміру мінімальної заробітної плати) матиме своїм наслідком оподаткування транспортним податком транспортних засобів середнього класу, які некоректно, у концептуальному аспекті, відносити до предметів розкоші, по-третє, з об'єкта оподаткування транспортні засоби виключаються в залежності від *характеристики платника податків*, а не від *типу* транспортних засобів (новий пп. 267.2.2 п. 267.2 ст. 267 ПК), що створює ризики мінімізації податкових платежів (шляхом їх реєстрації на відповідних суб'єктів) та не повною мірою відповідає принципу рівності усіх платників перед законом, недопущення будь-яких проявів податкової дискримінації (пп. 4.1.2 п. 4.1 ст. 4 ПК).

1.3.2. Виглядає проблематичним підхід щодо оподаткування водних транспортних засобів, виходячи з їх *типу, моделі* (абзаци 4, 5 оновленого пп. 267.2.1 п. 267.2 ст. 267 ПК), враховуючи різноманітність транспортних засобів, подекуди їх одиничне виготовлення тощо, що, у свою чергу, ускладнює визначення їх переліку для цілей оподаткування центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику економічного, соціального розвитку і торгівлі.

1.3.3. Відповідно до абз. 8 нового пп. 267.2.2 п. 267.2 ст. 267 ПК не відносяться до об'єкта оподаткування деякі судна, які використовуються у комерційних цілях. Слід зауважити, що у супровідних до проекту документах відсутнє належне обґрунтування типів суден, щодо яких пропонується звільнення від оподаткування. Крім того, не може бути підтримана пропозиція, згідно з якою не є об'єктом оподаткування «*інші* судна, які використовуються в комерційних цілях», що не відповідає принципу визначеності правової норми та створює ризики мінімізації податкових платежів.

1.3.4. Згідно з оновленим п. 267.4 ст. 267 ПК пропонується встановити ставки податку не у фіксованому розмірі, як це передбачено чинною нормою, а у кратному відношенні до мінімальної заробітної плати, встановленої законом на 1 січня податкового (звітного) року.

Насамперед зауважимо, що у проекті відсутнє відповідне обґрунтування пропонованої ставки податку – 6 розмірів мінімальної заробітної плати (28 338 грн.), а також доцільності їх підвищення порівняно із чинною ставкою (25 000 грн.).

Крім того, вважаємо за доцільне звернути увагу на те, що, на наш погляд, сумнівним, у концептуальному плані, є встановлення ставок податку у кратному відношенні до соціальних стандартів, у даному випадку – до *мінімальної заробітної плати*, адже постійний перегляд її розміру своїм наслідком матиме автоматичне зростання фіскального навантаження на громадян. Одночасно зауважимо, що підвищення соціальних стандартів, до яких прив'язані ставки податків, окрім загального збільшення фіскального тиску на доходи громадян, має різноплановий вплив на податкову базу різних майнових податків. Так, якщо податкова база податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, при підвищенні розміру мінімальної заробітної плати залишається незмінною, то для транспортного податку – звужується, що, відповідним чином, потребуватиме постійних узгоджених дій після внесення відповідних змін у ПК.

На нашу думку, *підхід, за якого реалізація політики підвищення соціальних стандартів автоматично призводить до зростання податкового тиску на громадян, є хибним*, особливо в умовах, коли розміри державних соціальних стандартів не відповідають їх об'єктивним величинам і, у зв'язку із цим, мають постійно підвищуватися. Це зумовлює необхідність критичної оцінки існуючого на сьогодні підходу щодо встановлення критерію прив'язки ставок окремих податків, у першу чергу, майнових, до мінімальної заробітної

плати, принаймні, у період доведення розмірів соціальних стандартів до об'єктивних значень.

1.4. Варто відмітити, що вживану у проекті термінологію необхідно привести у відповідність до чинного законодавства України. Зокрема, відповідно до ст. 1 Закону України «Про органи і служби у справах дітей та спеціальні установи для дітей» органами і службами у справах дітей, спеціальними установами та закладами, які здійснюють їх соціальний захист і профілактику правопорушень, серед інших, є приймальники-розподільники для дітей органів Національної поліції; школи соціальної реабілітації та професійні училища соціальної реабілітації органів освіти; притулки для дітей, а не «школи соціальної реабілітації, притулки для неповнолітніх, приймальники-розподільники системи Міністерства внутрішніх справ України», як зазначено у проекті (редакція пп. 267.2.2. п. 267.2 ст. 267 ПК).

1.5. Відповідно до нового п. 74 підрозділу 2 розділу XX ПК пропонується тимчасово, до 31 грудня 2025 року, надати платнику податків право на «розстрочення (рівними частинами) сплати ПДВ на термін, зазначений у заяві платника податку, але не більше 36 календарних місяців, без нарахування процентів, пені та штрафів, визначених цим Кодексом, при ввезенні на митну територію України з помещенням в митний режим імпорту транспортних засобів, що класифікуються у товарних підкатегоріях 8701 20 10 00 та 8716 39 30 10 згідно з УКТ ЗЕД», що не відповідає принципу рівності усіх платників перед законом, недопущення будь-яких проявів податкової дискримінації (пп. 4.1.2 п. 4.1 ст. 4 ПК), адже у такий спосіб встановлюються додаткові переваги для іноземних виробників. Зауважимо також, що у супровідних до проекту документах відсутнє належне обґрунтування щодо встановлення вказаної пільги щодо пропонуванних товарних підкатегорій.

1.6. Підрозділ 5 Перехідних положень ПК пропонується доповнити новими п.п. 19-1, 19-2, згідно з якими до 31 грудня 2020 року (включно) звільняються від оподаткування акцизним податком операції з ввезення на митну територію України у митному режимі імпорту транспортних засобів окремими категоріями громадян.

Пропоноване надання пільг у період, передбачений у проекті, не узгоджується з ч. 3 ст. 27 Бюджетного кодексу України щодо введення в дію законів, які впливають на показники бюджету, а також пп. 4.1.9 п. 4.1 та п. 4.5 ст. 4 ПК щодо стабільності податкового законодавства.

Крім цього, у новому п. 19-1 підрозділу 5 Перехідних положень ПК йдеться про звільнення до 31 грудня 2020 року (включно) від оподаткування акцизним податком операцій з ввезення на митну територію України у митному режимі імпорту транспортних засобів особистого користування, що класифікуються за товарними позиціями 8702, 8703, 8704 (з повною масою не більше 3,5 т) згідно з УКТ ЗЕД, та причепів до них, що класифікуються за товарною позицією 8716 згідно з УКТ ЗЕД, у кількості не більше однієї одиниці на кожен товарну позицію.

Слід зазначити, що товарна позиція УКТ ЗЕД 8702 включає моторні транспортні засоби, призначені для перевезення 10 осіб і більше, а позиція 8704 – моторні транспортні засоби для перевезення вантажів. Як правило, такі транспортні засоби використовуються у комерційних, а не особистих цілях. Пропонована норма не містить механізмів контролю за цільовим використанням ввезених транспортних засобів.

2. Щодо змін до Закону України «Про дорожній рух» (далі – Закон)

2.1. Змінами до ст. 35 Закону передбачається запровадження обов'язкового технічного контролю легкових автомобілів, що були у використанні, які ввезені на митну територію України, оформлені для вільного обігу і зареєстровані в Україні та які не відповідають екологічному стандарту «Євро-4». Головне управління зауважує, що пропонована норма не містить механізму її практичної реалізації. Так, ввезений в Україну вживаний автомобіль після його розмитнення та реєстрації в Україні не має документальних відмінностей від автомобілів, які були у свій час ввезені новими. Це, у свою чергу, унеможлиблює визначення компетентними органами при перевірці документів водія того, чи підлягав даний автомобіль технічному контролю. Також поза межами правового регулювання залишилось питання відповідальності за непроходження такого контролю.

2.2. Нелогічним вбачається запровадження обов'язкового технічного контролю лише тих автомобілів, що були у використанні за межами України. На думку Головного управління, автомобілі, старші певного року випуску, мають підлягати технічному контролю незалежно від країни-походження. Крім цього, такий критерій для проведення обов'язкового технічного контролю, як невідповідність екологічному стандарту «Євро-4», на думку Головного управління, не є оптимальним. У ч. 3 ст. 35 Закону передбачено, що обов'язковий технічний контроль транспортного засобу передбачає перевірку технічного стану транспортного засобу, а саме: системи гальмового і рульового керування, зовнішніх світлових приладів, пневматичних шин та коліс, світлопропускання скла, газобалонного обладнання (за наявності), інших елементів у частині, що безпосередньо стосується безпеки дорожнього руху та охорони навколишнього природного середовища. У зв'язку із цим, екологічний стандарт не може бути єдиним критерієм для обов'язковості проведення технічного контролю, рік випуску транспортного засобу також має враховуватись.

3. Щодо змін до Закону України «Про деякі питання ввезення на митну територію України та проведення першої державної реєстрації транспортних засобів» (далі – Закон)

3.1. Шляхом внесення доповнення до ст. 3 Закону пропонується встановити, що документом, який засвідчує відповідність транспортних засобів вимогам технічних регламентів та національних стандартів, крім сертифікату, виданого згідно із законодавством України, що вказує, якому саме рівню екологічних норм відповідає за конструкцією транспортний засіб («ЄВРО-2» – «ЄВРО-6» або іншому рівню), також є реєстраційний документ

на транспортний засіб, виданий реєстраційним органом країни реєстрації такого засобу, в якому визначено рівень екологічних норм, якому відповідає транспортний засіб.

Із запропонованого положення не повною мірою зрозуміло, яким чином реєстраційний документ, виданий іншою країною, може засвідчити відповідність транспортного засобу українським національним стандартам, яким чином має підтверджуватись зміст реєстраційного документу, оформленого на іноземній мові, який саме реєстраційний документ іноземної держави може бути у наявності у власника транспортного засобу, ввезеного на митну територію України після здійснення всіх митних формальностей.

3.2. Змінами до ст. 3-2 Закону передбачається розширення переліку випадків дозволеного ввезення в Україну з метою вільного обігу транспортних засобів, які не відповідають екологічним стандартам, визначеним у ст. 2 цього Закону. На думку Головного управління, вказані зміни потребують належного обґрунтування, оскільки можуть призвести до уповільнення наближення України до екологічних європейських стандартів у сфері автомобільного транспорту, виконання завдань співробітництва у межах Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, зокрема, відповідно до ст. 368 глави сьомої «Транспорт» її розділу V «Економічне і галузеве співробітництво», де зазначається, що співробітництво між Сторонами має на меті сприяння *реструктуризації та оновленню транспортного сектору України і поступовій гармонізації діючих стандартів та політики з існуючими в ЄС.*

4. Щодо змін до Закону України «Про реабілітацію осіб з інвалідністю в Україні»

Право особи з інвалідністю, дитини з інвалідністю на підставі індивідуальної програми реабілітації на безоплатне або на пільгових умовах отримання автомобіля передбачено законами України «Про основи соціальної захищеності осіб з інвалідністю в Україні» (ст. 38), «Про реабілітацію осіб з інвалідністю в Україні» (ст. 26) та іншими законами, що визначають статус окремих категорій осіб. Зокрема, *зазначено, що порядок та умови забезпечення осіб з інвалідністю і дітей з інвалідністю лікарськими, технічними та іншими засобами реабілітації, виробами медичного призначення, санаторно-курортними путівками, автомобілями, а також переліки технічних та інших засобів реабілітації і виробів медичного призначення визначає Кабінет Міністрів України.*

Крім того, відповідно до ст. 11-1 Закону України «Про гуманітарну допомогу» передбачається можливість забезпечення осіб з інвалідністю, дітей з інвалідністю автомобілями, визнаними гуманітарною допомогою. Забезпечення осіб з інвалідністю, дітей з інвалідністю такими автомобілями здійснюється на умовах, передбачених законом, та у порядку, що визначається Кабінетом Міністрів України.

Постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку забезпечення осіб з інвалідністю автомобілями» від 19.07.2006 від № 999 визначено механізм забезпечення легковими автомобілями осіб з інвалідністю, зокрема, дітей з інвалідністю, які мають право на їх отримання безоплатно або на пільгових умовах.

У зв'язку із зазначеним, у разі доцільності внесення змін процедурного характеру щодо зняття з обліку осіб, які отримали автомобіль «на умовах, визначених пунктом 19-1 підрозділу 5 розділу XX «Перехідні положення» Податкового кодексу України», відповідні зміни необхідно вносити до вищезгаданого Порядку, а не до ст. 26 Закону України «Про реабілітацію осіб з інвалідністю в Україні».

5. Назва проекту не відповідає його змісту. У проекті, зокрема, регулюються питання не лише акцизного податку, але й ПДВ, транспортного та екологічного податків. Крім того, у проекті пропонуються зміни не лише до ПК, а й до інших законодавчих актів.

6. Звертаємо увагу на те, що проект, який розглядається, системно пов'язаний з проектами законів України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України у зв'язку з прийняттям Закону України «Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо упорядкування структури акцизного податку»» (реєстр. № 3705 від 19.06.2020), «Про внесення змін до розділу XXI «Прикінцеві та перехідні положення» Митного кодексу України щодо ввезення транспортних засобів на митну територію України» (реєстр. № 3706 від 19.06.2020).

Крім того, звертаємо увагу на те, що на розгляді Верховної Ради України знаходиться проект Закону України «Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо упорядкування структури акцизного податку» (реєстр. № 3704-1 від 03.07.2020). Тому зазначені законопроекти доцільно розглядати разом.

7. Зазначимо також, що оскільки відповідно до вимог ст. 116 Конституції України Кабінет Міністрів України забезпечує проведення податкової політики, для прийняття виваженого рішення щодо внесеного законопроекту доцільно отримати експертний висновок Уряду.

Керівник Головного управління

С. Тихонюк

Вик.: О. Олещенко, Ю. Лисицька, Є. Гришко, Т. Макійчук



СЕДО ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ

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

Апарат Верховної Ради України
№ 16/3-2020/138252 від 20.08.2020



175628