

**Пропозиції та зауваження Національної асоціації адвокатів України
до проекту Закону про внесення змін до розділу XX "Перехідні положення"
Податкового кодексу України щодо компенсації інвестицій через податки
(реєстр. № 13415 від 25.06.2025)**

НААУ опрацювала проект Закону про внесення змін до розділу XX "Перехідні положення" Податкового кодексу України щодо компенсації інвестицій через податки (реєстр. № 13415 від 25.06.2025).

За результатами опрацювання НААУ вважає за доцільне висловити таку позицію.

Законопроект № 13415 є однією з найбільш масштабних спроб створення системи податкових стимулів для залучення інвестицій у переробну промисловість України. Актуальність ініціативи важко переоцінити: збитки промисловості внаслідок війни становлять до \$ 14 млрд, половину енергетичних потужностей знищено, а потреби відбудови до 2033 року оцінюються у \$ 524 мільярди. В умовах, коли глобальні ланцюги постачання переформатовуються, а залежність від єдиних виробників стає стратегічним ризиком, розвиток власної промислової бази набуває значення національної безпеки.

Законопроект пропонує диференційовану систему податкових пільг залежно від обсягу інвестицій, включаючи звільнення від податку на прибуток до 10 років, звільнення від ПДВ на імпорту обладнання та можливість місцевих пільг із земельного податку.

Враховуючи, що Комітет Верховної Ради з питань фінансів, податкової та митної політики рекомендував прийняти законопроект за основу з доопрацюванням відповідно до ч. 1 ст. 116, Податковий комітет НААУ пропонує конструктивні рекомендації для вдосконалення механізму до другого читання.

Попри прогресивну мету детальний аналіз виявляє системні недоліки, які можуть не просто знизити ефективність програми, а й створити серйозні ризики для інвесторів та державних фінансів.

КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ

Запропонована модель ґрунтується на механізмі «компенсації інвестицій через податки» – інвестор, який реалізує проект у переробній промисловості (КВЕД 10–33), отримує право на податкові пільги пропорційно до обсягу

вкладених коштів. Адміністрування здійснюватиметься через Реєстр інвесторів, порядок ведення якого визначатиме Кабінет Міністрів України.

Позитивні аспекти, які заслуговують на підтримку

Законопроект правильно фокусується на реальному секторі економіки, виключаючи спекулятивні та соціально небажані сфери (алкоголь, тютюн, азартні ігри). Це відповідає практиці ЄС та політиці охорони здоров'я. Диференціація порогів входу від € 100 тис. дозволяє охопити як МСП, так і великі проекти, створюючи інклюзивність. Звільнення від ПДВ та мита на імпорту обладнання є ефективним інструментом, що знижує початкові капітальні витрати. Можливість для органів місцевого самоврядування встановлювати додаткові пільги із земельного податку створює здорову конкуренцію за інвестора між регіонами.

Концептуально така структура є логічною та відповідає міжнародній практиці регіональної допомоги.

ЗАСТЕРЕЖЕННЯ

1. Інституційна невідповідність регулювання державної допомоги

Найбільш критичним недоліком законопроекту є створення паралельної системи адміністрування державної допомоги поза рамками чинного Закону «Про державну допомогу суб'єктам господарювання». Законопроект передбачає ведення Реєстру інвесторів Міністерством економіки та внесення відповідних норм до Податкового кодексу, тоді як згідно з чинним законодавством та Угодою про асоціацію з ЄС виключну компетенцію у сфері державної допомоги має Антимонопольний комітет України.

Це створює подвійну систему регулювання, де одні й ті самі заходи підтримки можуть підпадати під різні режими контролю залежно від органу, що їх адмініструє. Для бізнесу це означає правову невизначеність щодо дійсності отриманих пільг, можливість оскарження рішень про включення до Реєстру та ризик визнання допомоги несумісною з принципами конкуренції на більш пізньому етапі.

Досвід країн-кандидатів до вступу в ЄС показує, що схеми допомоги, створені поза встановленою інституційною архітектурою, зазвичай не отримують схвалення Європейської Комісії. Румунія у 2007 році не отримала жодної схваленої схеми через недостатній «послужний список» адміністрування державної допомоги через уповноважений орган. Це призвело

до заморожування значних обсягів інвестиційної підтримки та затримок у реалізації проектів.

Крім того, Головне науково-експертне управління Апарату ВРУ у висновку обґрунтовано зазначає, що положення про ведення реєстру, набуття статусу інвестора та форми державної підтримки не належать до предмета регулювання Податкового кодексу, який має регулювати відносини виключно у сфері справляння податків і зборів.

2. Обмежена ефективність податкових канікул

Законопроект як основний інструмент стимулювання пропонує 10-річне звільнення від податку на прибуток за ставкою 18 %. Це так звані «податкові канікули» (tax holidays), які згідно з дослідженнями ОЕСР, МВФ та Світового банку є найменш ефективною формою інвестиційних стимулів.

Основна проблема податкових канікул полягає у явищі «надмірності» (deadweight loss) – коли значну частину підтримки отримують інвестори, які здійснили б інвестиції і без пільг. Дослідження 40+ країн показують, що коефіцієнт надмірності для податкових канікул становить 70 – 85 % – тобто на кожні 100 гривень втрачених бюджетних доходів лише 15 – 30 гривень генерують справді додаткові інвестиції.

Для порівняння, пільги на основі витрат демонструють ефективність на рівні \$ 0,76 – 0,81 на долар втрачених доходів для інвестиційних кредитів та прискореної амортизації, а витрати на R&D показують віддачу 1,5 – 2,0х. Натомість податкові канікули – лише \$ 0,20 – 0,30 на долар.

Додатковою проблемою є вразливість податкових канікул до зловживань через трансферне ціноутворення – великі групи компаній можуть штучно концентрувати прибутки в структурах, що користуються пільгами, мінімізуючи загальне податкове навантаження без реального збільшення продуктивних інвестицій.

Особливо критичним є питання сумісності з глобальною податковою реформою ОЕСР Pillar Two, яка встановлює мінімальний ефективний податок 15 % для транснаціональних компаній із доходом понад € 750 мільйонів.

Якщо українська дочірня компанія великої МНП отримає звільнення 0 %, материнська компанія все одно сплатить 15 % через механізм Income Inclusion Rule (IIR) – але до бюджету країни реєстрації, а не України. Це означає, що Україна втрачає податкові надходження без створення реального стимулу для інвестора.

Єдине рішення – запровадження Qualified Domestic Minimum Top-up Tax (QDMTT) на рівні 15 %, що вже передбачено у Національній стратегії доходів до 2030 року.

3. Відсутність інфраструктурної складової

Законопроект фокусується виключно на податкових стимулах без жодних механізмів забезпечення базової інфраструктури для виробництва. Досвід впровадження Закону «Про індустриальні парки» демонструє провал такого підходу: за 11 років із моменту ухвалення Закону було зареєстровано понад 100 парків, але станом на 2024 рік лише 26 – 30 % мають базове інфраструктурне забезпечення, а сукупно створено лише 2,782 робочих місця.

Основною причиною провалу став брак фінансування підключень до електромереж, водопостачання, транспортної інфраструктури. За оцінками учасників ринку, вартість базового підключення виробничого об'єкта становить від 10 до 40 млн грн, що для багатьох інвесторів (особливо МСП) є непереборним бар'єром навіть за наявності податкових пільг.

У воєнних умовах ця проблема загострюється через руйнування половини енергетичних потужностей та періодичні відключення електропостачання. Без гарантованого доступу до енергії запуск нового виробництва стає нереалістичним, перетворюючи податкові пільги на неефективний інструмент. Світовий банк в аналізі постконфліктного відновлення наголошує, що податкові пільги можуть бути ефективними лише після вирішення базових інфраструктурних проблем.

4. Ризики дискреційного адміністрування

У законопроекті делегується Кабінету Міністрів України визначення порядку ведення Реєстру інвесторів, контролю за відповідністю проектів встановленим вимогам та звітування. При цьому сам Закон не встановлює вичерпного переліку критеріїв включення до Реєстру, процедури прийняття рішень та механізмів оскарження відмов.

Така конструкція створює простір для дискреційних рішень посадових осіб, що згідно з методологією ОЕСР та рекомендаціями Світового банку є основним корупційним ризиком у системах інвестиційних стимулів. Дослідження показують, що найменш вразливими до зловживань є схеми з автоматичною кваліфікацією («as-of-right»), де дотримання об'єктивних критеріїв, визначених безпосередньо в законі, автоматично надає право на підтримку.

Водночас питання прозорості Реєстру в умовах воєнного стану потребує виваженого підходу. Публічне розкриття детальної інформації про локацію виробничих об'єктів може створювати ризики для національної безпеки. Натомість повна відсутність прозорості створює середовище для зловживань. Тому необхідний диференційований підхід: під час воєнного стану забезпечити контроль через закриті механізми, а після його завершення перейти до стандартів публічної прозорості, що діють у країнах ЄС.

5. Відсутність секторальних пріоритетів

У законопроекті не міститься механізмів запобігання «захопленню» програми нецільовими секторами. Досвід програми «Доступні кредити 5–7–9 %» показав, що за відсутності жорстких секторальних квот 48 – 54 % коштів було спрямовано до сільського господарства замість цільової переробної промисловості.

Крім того, у законопроекті передбачається однакова інтенсивність підтримки для низькотехнологічних (текстиль, харчова промисловість) та високотехнологічних секторів (фармацевтика, електроніка, машинобудування), хоча останні створюють значно більші позитивні екстерналії для економіки через інновації та трансфер технологій.

Прогнозовані показники впливу (+1,72 % ВВП) виглядають дещо оптимістично з огляду на типову надмірність податкових канікул та досвід аналогічних програм в інших країнах.

ВПЛИВ НА АДВОКАТСЬКУ ПРАКТИКУ

Впровадження системи податкових стимулів для переробної промисловості створить новий сегмент юридичних послуг на перетині податкового, корпоративного та адміністративного права.

Адвокати відіграватимуть ключову роль у супроводженні процедур включення до Реєстру інвесторів, що включатиме підготовку пакетів документів, структурування інвестиційних проектів для відповідності критеріям та представництво інтересів у відносинах з адміністративними органами.

Податкове консультування розшириться через необхідність розрахунку обсягів пільг, ведення спеціалізованого обліку та подання звітності. Очікується збільшення податкових спорів щодо правильності застосування пільг.

Адміністративне судочинство поповниться справами про оскарження рішень про відмову у включенні до Реєстру або про виключення з нього. У довгостроковій перспективі можливе виникнення спорів щодо сумісності наданої допомоги з вимогами законодавства ЄС про державну допомогу.

РЕКОМЕНДАЦІЇ ТА ПРОПОЗИЦІЇ КОНКРЕТНИХ ПОПРАВОК

Для перетворення законопроекту на ефективний інструмент розвитку промисловості НААУ пропонує такі поправки до другого читання.

Пропозиція № 1: забезпечення інституційної узгодженості із системою контролю державної допомоги

Що змінити:

- вилучити з п. 75 підрозділу 10 розділу XX ПКУ положення підпунктів 75.1.1 – 75.1.4, які стосуються організаційних та правових засад державної підтримки (ведення реєстру, набуття статусу інвестора, вимог до інвестиційних проектів, контролю);
- внести відповідні зміни до Закону України «Про державну допомогу суб'єктам господарювання», передбачивши окремий розділ про інвестиційну допомогу для переробної промисловості з наданням АМКУ виключних повноважень щодо адміністрування Реєстру.

Європейська практика державної допомоги базується на принципі єдиного уповноваженого органу (single national authority), що забезпечує узгодженість політики та можливість ефективного нагляду. Польща, Румунія та Чехія успішно імплементували схеми регіональної допомоги саме через створення спеціалізованих підрозділів у рамках органів конкуренції, а не паралельних структур.

Це усуне правову невизначеність для інвесторів щодо дійсності отриманих пільг та забезпечить відповідність зобов'язанням України за Угодою про асоціацію з ЄС. Крім того, така структура відповідає зауваженням ГНЕУ Апарату ВРУ про невідповідність організаційних норм предмету регулювання Податкового кодексу.

Пропозиція № 2: доповнення податкових канікул інструментами на основі витрат

Що змінити: доповнити п. 75.1.2 ПКУ новими підпунктами:

- “3) право на інвестиційний податковий кредит у розмірі 25 відсотків вартості придбаного нового виробничого обладнання, що підлягає

віднесенню на витрати у звітному періоді, у якому таке обладнання введено в експлуатацію;

- право на застосування прискореної амортизації в розмірі 200 відсотків від норм, встановлених у п.п. 138.3.3 п. 138.3 ст. 138 ПКУ, для об'єктів основних засобів, придбаних у рамках реалізації інвестиційного проекту у сфері переробної промисловості;
- право на супер вирахування витрат на дослідження та розробки в розмірі 150 відсотків для платників податків, які здійснюють діяльність у високотехнологічних секторах (КВЕД 20–21, 26–30).”.

При цьому зберегти можливість обрання інвестором між звільненням від податку на прибуток (підп.2) АБО комбінацією інструментів на основі витрат (підпункти 3 – 5).

Міжнародні дослідження (ОЕСР, МВФ, Світовий банк) підтверджують значно вищу ефективність інструментів на основі витрат порівняно з податковими канікулами. Інвестиційні кредити та прискорена амортизація прив'язані до конкретних капітальних видатків, що мінімізує ризик отримання підтримки компаніями, які інвестували б і без пільг.

Надання вибору інвестору між різними інструментами дозволить оптимізувати підтримку залежно від специфіки проекту: капіталомісткі проекти з тривалим періодом окупності обиратимуть податкові канікули, тоді як проекти зі швидкою окупністю та великими початковими витратами на обладнання ефективніше використають інвестиційні кредити.

Це також частково вирішує проблему сумісності з Pillar Two: інструменти на основі витрат розглядаються як qualified refundable tax credits і не підпадають під IIR.

Пропозиція № 3: запровадження механізму співфінансування інфраструктури

Що змінити: доповнити п. 75 новим підпунктом 75.1.6 такого змісту:

“75.1.6. Держава забезпечує співфінансування витрат на створення базової інфраструктури (підключення до електромереж, водопостачання, транспортна доступність) для інвестиційних проектів у сфері переробної промисловості, включених до Реєстру інвесторів.

Порядок та умови надання державної підтримки на створення інфраструктури, обсяги співфінансування та пріоритетність проектів

визначаються Кабінетом Міністрів України за погодженням з Антимонопольним комітетом України.

Пріоритет у наданні підтримки на створення інфраструктури надається інвестиційним проектам, що реалізуються на території сертифікованих індустріальних парків або в регіонах, постраждалих внаслідок збройної агресії.”.

Досвід програми індустріальних парків демонструє, що податкові стимули без інфраструктурної підтримки є малоефективними. Вартість базових підключень (10 – 40 млн грн) для багатьох інвесторів є критичним бар’єром.

Світовий банк у дослідженнях постконфліктного відновлення наголошує, що пріоритетом є відновлення базової інфраструктури, а податкові пільги можуть бути ефективними лише як додатковий, а не основний інструмент.

Інтеграція з існуючими індустріальними парками дозволить уникнути розпорошення ресурсів та створити синергію між різними програмами підтримки.

Пропозиція № 4: встановлення вичерпних критеріїв кваліфікації в законі

Що змінити: доповнити текст закону (у новому законі про державну допомогу або в п. 75 ПКУ, якщо поправка № 1 не буде прийнята) вичерпним переліком критеріїв для включення до Реєстру:

“Включення до Реєстру інвесторів здійснюється протягом 15 робочих днів з дати подання заяви за умови одночасного дотримання таких критеріїв:

- 1) платник податків зареєстрований в Україні та здійснює діяльність у сферах переробної промисловості згідно з переліком КВЕДів, визначених у п.п. 75.1.1;
- 2) розмір інвестицій становить від € 100 тис. до € 50 млн згідно з бізнес-планом;
- 3) строк реалізації проекту не перевищує 3 років;
- 4) щонайменше 25 % інвестицій здійснюється за рахунок власних коштів інвестора;
- 5) інвестор не має податкового боргу;

б) відсутні обставини, передбачені у п.п. 75.1.1 (заборона для неприбуткових організацій, офшорних компаній тощо).

Рішення про відмову у включенні до Реєстру може прийматися виключно в разі недотримання хоча б одного з критеріїв, зазначених у цьому пункті, з обов'язковим обґрунтуванням та правом оскарження до адміністративного суду.”.

Вимога 25 % власних коштів відповідає практиці ЄС у сфері регіональної допомоги (правило «own contribution») та забезпечує серйозність намірів інвестора.

Чітка процедура та право оскарження створюють передбачуваність для бізнесу та знижують ризики свавільних рішень посадових осіб.

Пропозиція № 5: диференційований режим прозорості Реєстру

Що змінити: доповнити п. 75 положенням про прозорість:

“Інформація, що міститься в Реєстрі інвесторів, є конфіденційною під час дії воєнного стану. Доступ до повної інформації Реєстру надається виключно Рахунковій палаті України, Національному антикорупційному бюро України та профільним комітетам Верховної Ради України для здійснення парламентського контролю.

Після припинення або скасування воєнного стану інформація про бенефіціарів державної допомоги оприлюднюється в знеособленому форматі (без зазначення точної локації об'єктів) відповідно до стандартів публічної прозорості ЄС (Transparency Award Module).”.

Баланс між прозорістю та безпекою. Публічне розкриття детальної інформації під час війни може створювати ризики для виробничих об'єктів. Водночас закритий контроль через НАБУ, Рахункову палату та профільні комітети ВРУ забезпечує достатній рівень нагляду для запобігання зловживанням.

Після завершення воєнного стану перехід до стандартів ЄС (публікація бенефіціарів, сум допомоги протягом 20 днів) забезпечить громадський контроль та відповідність вимогам прозорості державної допомоги.

Пропозиція № 6: реалістичніша оцінка впливу та механізм періодичного перегляду

Що змінити: доповнити п. 75 положенням:

“Кабінет Міністрів України забезпечує проведення незалежної оцінки ефективності програми на 3-му та 5-му році реалізації із залученням міжнародних експертів.

У разі якщо за результатами оцінки буде встановлено, що:

- коефіцієнт надмірності (частка інвестицій, які були б здійснені й без пільг) перевищує 60 %, або
- вартість створення одного робочого місця перевищує € 50,000, Кабінет Міністрів України зобов’язаний внести на розгляд Верховної Ради України пропозиції щодо коригування програми або її припинення.

Дія цього пункту припиняється 1 січня 2033 року.”.

Скоригована оцінка впливу з урахуванням типової надмірності податкових канікул дає реалістичний прогноз впливу на рівні 0,4 – 0,7 % ВВП, замість заявлених 1,72 %.

Встановлення механізму періодичного перегляду та чітких критеріїв припинення програми (sunset clause) відповідає найкращим практикам ОЕСР. Це забезпечує фіскальну відповідальність та можливість своєчасного коригування неефективних інструментів.

7-річний термін дії (до 2033 року замість 2036) відповідає реалістичним строкам відбудови та дозволяє оцінити результати програми до завершення основної фази реконструкції економіки.

ВИСНОВОК

Законопроект № 13415 є необхідним кроком для підтримки промислового сектору в умовах війни та майбутньої відбудови. Розвиток власних виробничих потужностей є питанням не лише економічної доцільності, але й стратегічної незалежності України.

Запропоновані поправки спрямовані не на блокування законопроекту, а на його вдосконалення з урахуванням кращих міжнародних практик та реалій української економіки.

Інституційна узгодженість із системою контролю державної допомоги, комбінація різних інструментів стимулювання, координація з інфраструктурною підтримкою, автоматизація процедур та секторальні пріоритети – це елементи, що перетворюють законопроект на дійсно ефективний інструмент розвитку промисловості.

В умовах війни особливо важливо забезпечити максимальну ефективність кожного інструменту державної підтримки та уникнути помилок, які можуть призвести до втрати бюджетних коштів без досягнення поставлених цілей.

НААУ готова до конструктивної співпраці з Комітетом Верховної Ради з питань фінансів, податкової та митної політики для доопрацювання законопроекту № 13415 до другого читання.