|  |
| --- |
| ВЕРХОВНА РАДА УКРАЇНИ**Комітет з питань бюджету**01008, м.Київ-8, вул. М. Грушевського, 5, тел.: 255-40-29, 255-43-61, факс: 255-41-23 |

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
|  |  |  |

**Верховна Рада України**

*Про розгляд законопроектів за реєстр. № 5154 і № 5154-1*

Комітет Верховної Ради України з питань бюджету */далі – Комітет/* на своєму засіданні 28 квітня 2021 року (протокол № 86) розглянув проект Закону України про внесення зміни до статті 29 Бюджетного кодексу України у зв'язку із внесенням змін до Податкового кодексу України щодо стимулювання детінізації доходів та підвищення податкової культури громадян шляхом запровадження добровільного декларування фізичними особами належних їм активів та сплати одноразового збору до бюджету (реєстр. № 5154 від 25.02.2021 р), поданий Президентом України, та альтернативний законопроект про внесення зміни до Бюджетного кодексу України та Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» у зв'язку із внесенням змін до Податкового кодексу України щодо запровадження добровільного декларування фізичними особами належних їм активів (реєстр. № 5154-1 від 09.03.2021 р), поданий народним депутатом України Железняком Я.І.

І. До Комітету надійшов на розгляд законопроект про внесення зміни до статті 29 Бюджетного кодексу України у зв'язку із внесенням змін до Податкового кодексу України щодо стимулювання детінізації доходів та підвищення податкової культури громадян шляхом запровадження добровільного декларування фізичними особами належних їм активів та сплати одноразового збору до бюджету за реєстр. № 5154 */далі – законопроект № 5154/*.

Законопроектом № 5154 пропонується до доходів загального фонду державного бюджету включити збір з одноразового (спеціального) добровільного декларування, що сплачується (перераховується) згідно з підрозділом 9-4 «Особливості застосування одноразового (спеціального) добровільного декларування активів фізичних осіб» розділу XX Податкового кодексу України */далі – одноразовий збір/ (шляхом доповнення частини другої статті 29 Бюджетного кодексу України /далі – Бюджетний кодекс/ новим пунктом 1-3)*, передбачивши набрання чинності відповідним законом *(йдеться про законопроект № 5154 у разі його прийняття)* з дня, наступного за днем його опублікування.

У пояснювальній записці до законопроекту № 5154 зазначено, що:

розроблено проект Закону України «Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо стимулювання детінізації доходів та підвищення податкової культури громадян шляхом запровадження добровільного декларування фізичними особами належних їм активів та сплати одноразового збору до бюджету» *(йдеться про поданий Президентом України законопроект за реєстр. № 5153 від 25.02.2021 р. /далі – законопроект № 5153/)*, яким пропонується провести кампанію з добровільного одноразового (спеціального) декларування активів фізичних осіб із наданням державних гарантій у частині звільнення декларантів від адміністративної та кримінальної відповідальності за несплату податків і зборів з доходів, що стали джерелом походження таких активів, за умови сплати одноразового збору;

у зв'язку з цим виникла необхідність урегулювання у бюджетному законодавстві порядку зарахування одноразового збору до бюджету.

ІІ. До Комітету надійшов альтернативний до законопроекту № 5154 законопроект про внесення зміни до Бюджетного кодексу України та Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» у зв'язку із внесенням змін до Податкового кодексу України щодо запровадження добровільного декларування фізичними особами належних їм активів за реєстр. № 5154-1 */далі – законопроект № 5154-1/*.

На відміну від законопроекту № 5154 законопроектом № 5154-1 пропонується:

до джерел формування спеціального фонду державного бюджету в частині доходів включити одноразовий збір з цільовим його спрямуванням на здійснення природоохоронних заходів, включаючи захист від шкідливої дії вод сільських населених пунктів та сільськогосподарських угідь *(шляхом доповнення частини третьої статті 29 Бюджетного кодексу новим пунктом 7-5 та внесення змін до пункту 6 частини четвертої статті 30 Бюджетного кодексу)*;

до джерел формування коштів Пенсійного фонду включити 50% одноразового збору *(шляхом доповнення частини першої статті 72 Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» новим пунктом 6-1)*;

передбачити набрання чинності відповідним законом *(йдеться про законопроект № 5154-1 у разі його прийняття)* з дня, наступного за днем його опублікування, але не раніше дня набрання чинності Законом України «Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо стимулювання детінізації доходів та підвищення податкової культури громадян шляхом запровадження добровільного декларування фізичними особами належних їм активів та сплати одноразового збору до бюджету» *(йдеться про поданий народним депутатом України Железняком Я.І. законопроект з ідентичною назвою за реєстр.№ 5153-3 від 09.03.2021 р. /далі – законопроект № 5153-3/ у разі його прийняття)*.

Як зазначено у пояснювальній записці до законопроекту № 5154-1, враховуючи, що розуміння платником податків, куди витрачаються сплачені ним кошти у вигляді податків, підвищує рівень сплати податків, пропонується кошти, що надійдуть від реалізації законопроекту № 5153-3, розподілити порівну між Пенсійним фондом та спеціальним фондом державного бюджету для спрямування на здійснення природоохоронних заходів.

ІІІ. Щодо процедури розгляду законопроектів № 5154 і № 5154-1, опрацювання експертних висновків до них.

Законопроект № 5154, законопроект № 5153 і системно пов'язані з ним інші законопроекти *(про внесення зміни до статті 16 Закону України «Про валюту і валютні операції» у зв'язку із внесенням змін до Податкового кодексу України щодо стимулювання детінізації доходів та підвищення податкової культури громадян шляхом запровадження добровільного декларування фізичними особами належних їм активів та сплати одноразового збору до бюджету за реєстр. № 5155 та про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення, Кримінального кодексу України та Кримінального процесуального кодексу України у зв'язку із внесенням змін до Податкового кодексу України щодо стимулювання детінізації доходів та підвищення податкової культури громадян шляхом запровадження добровільного декларування фізичними особами належних їм активів та сплати одноразового збору до бюджету за реєстр. № 5156)* визначено Президентом України як невідкладні для позачергового розгляду Верховною Радою України та 02.03.2021 р. включено Верховною Радою України до порядку денного п’ятої сесії.

Статтею 110 Регламенту Верховної Ради України визначено особливості розгляду альтернативних законопроектів, зокрема:

альтернативні законопроекти розглядаються, як правило, в порядку черговості їх внесення;

при розгляді альтернативних законопроектів головний комітет може рекомендувати Верховній Раді взяти за основу один із них або підготувати інший законопроект, який вноситься на розгляд Верховної Ради народними депутатами – членами цього комітету;

Верховна Рада розглядає альтернативні законопроекти на пленарному засіданні одночасно з основним законопроектом.

Головне науково-експертне управління Апарату Верховної Ради України */далі – ГНЕУ/* у висновках до законопроектів № 5154 і № 5154-1 */листи від 16.03.2021 р. № 16/3-2021/94461 (439384)* і *№ 16/3-2021/94463 (439429) додаються/* висловило окремі зауваження щодо них.

Міністерством фінансів України */далі – Мінфін/* у висновках до законопроектів № 5154 і №5154-1 */листи від 11.03.2021 р. № 35040-02-2/7686 і від 18.03.2021 р. № 35040-02-2/8660/* зазначено, що оцінити вплив запропонованих положень на показники бюджету неможливо через відсутність необхідних для розрахунку даних, при цьому відмічено, що законопроект № 5154 підтримується без зауважень.

Асоціація міст України */лист від 25.03.2021 р. №5-183/21/* надала пропозиції щодо законопроекту №5154 в частині розподілу одноразового збору між бюджетами аналогічно розподілу податку на доходи фізичних осіб.

На час розгляду у Комітеті даного питання не надійшли висновки комітетів Верховної Ради України з питань антикорупційної політики *(щодо проведення антикорупційної експертизи законопроекту)* і з питань інтеграції України до Європейського Союзу *(щодо оцінки відповідності законопроекту міжнародно-правовим зобов’язанням України у сфері європейської інтеграції)* щодо законопроектів № 5154 і № 5154-1.

ІV. У Комітеті в рамках відведеного часу попередньо опрацьовано законопроекти № 5154 і № 5154-1, проаналізовано експертні висновки до них та звернуто увагу на таке.

1. У чинному податковому законодавстві не передбачено одноразового збору, який пропонується запровадити у законопроекті № 5153 і альтернативних до нього законопроектах (включаючи законопроект № 5153-3) шляхом внесення відповідних змін до Податкового кодексу України.

Так, законопроектом № 5153 визначаються особливості застосування одноразового (спеціального) добровільного декларування активів фізичних осіб */далі – добровільне декларування/* *(шляхом доповнення розділу ХХ «Перехідні положення» Податкового кодексу України новим підрозділом 9-4)*, зокрема, передбачається, що:

добровільне декларування – особливий порядок добровільного декларування фізичною особою (декларантом) належних їй активів, розміщених на території України та/або за її межами, якщо такі активи фізичної особи були одержані (набуті) за рахунок доходів, що підлягали в момент їх нарахування (отримання) оподаткуванню в Україні та з яких не були сплачені податки і збори відповідно до вимог законодавства з питань оподаткування та/або міжнародних договорів, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, та/або які не були задекларовані в порушення податкового та валютного законодавства протягом будь-якого з податкових періодів, що мали місце до 1 січня 2021 року;

добровільне декларування проводиться з 1 липня 2021 року до 1 липня 2022 року та передбачає сплату одноразового збору в порядку, строки і розмірах, встановлених Податковим кодексом України, та виконання деяких інших умов;

одноразовий збір – одноразовий обов'язковий платіж, розмір якого декларантом відображається в одноразовій (спеціальній) добровільній декларації та самостійно розраховується з вартості належних йому активів з урахуванням таких ставок одноразового збору:

– 5% щодо: валютних цінностей, розміщених на рахунках у банках в Україні; права грошової вимоги до резидентів України; деяких інших об'єктів декларування, що знаходяться (зареєстровані) в Україні;

– 9% щодо: валютних цінностей, розміщених за кордоном на рахунках у банках або які зберігаються у фінансових установах; права грошової вимоги до нерезидентів України; деяких інших об'єктів декларування, що знаходяться (зареєстровані) за кордоном;

– 2,5% щодо номінальної вартості державних облігацій України з терміном обігу більше ніж 365 днів без права дострокового погашення, придбаних декларантом у період з 1 січня 2021 року до 20 червня 2022 року до подання одноразової (спеціальної) добровільної декларації;

декларанту, який сплатив у повному обсязі одноразовий збір, надаються певні державні гарантії (насамперед, звільнення від адміністративної, фінансової та кримінальної відповідальності за порушення податкового та валютного законодавства, які пов'язані з придбанням, створенням, одержанням, використанням об'єктів добровільного декларування до 1 січня 2021 року).

За переважною більшістю положень законопроект № 5153-3 є подібним до законопроекту № 5153, основні відмінності законопроекту № 5153-3 полягають передусім у тому, що:

добровільне декларування проводиться з 1 липня 2022 року до 1 липня 2023 року;

добровільному декларуванню підлягають активи, які не були задекларовані в порушення податкового та валютного законодавства протягом будь-якого з податкових періодів, що мали місце до 1 січня 2020 року;

платникам податків надається право сплатити податкове зобов’язання трьома рівними частинами щорічно з застосуванням підвищених ставок одноразового збору у розмірі 6%, 11,5% і 3% відповідно;

об'єктами добровільного декларування також можуть бути активи фізичної особи, одержані декларантом внаслідок вчинення діяння, що містить ознаки порушень у сфері трудового законодавства;

термін набрання чинності відповідним законом пропонується через 1 рік з дня набрання чинності пунктом 5 розділу VI Закону України «Про Бюро економічної безпеки України» */вказаний пункт набирає чинності з дня оголошення Кабінетом Міністрів України про початок діяльності Бюро економічної безпеки України, але не пізніше ніж через шість місяців з дня набрання чинності цим Законом (який набрав чинності 25.03.2021 р.),* тобто у 2022 році (орієнтовно не пізніше 25 вересня).

Щодо законопроектів № 5153 і № 5153-3 ГНЕУ надано суттєві зауваження, а Мінфіном зазначено, що законопроект № 5153 підтримується із застереженнями, а законопроект № 5153-3 не підтримується.

Отже, законопроекти № 5154 і № 5154-1 є похідними від законопроектів відповідно № 5153 і №5153-3 (які є базовими з даного питання), на що також ГНЕУ звернуто увагу та зауважено, що рішення щодо них має прийматися за результатами розгляду законопроектів відповідно № 5153 і №5153-3.

Комітет Верховної Ради України з питань фінансів, податкової та митної політики *(який є головним з підготовки до розгляду законопроектів № 5153 і № 5153-3)* за підсумками розгляду законопроекту № 5153 і альтернативних до нього рекомендував Верховній Раді України законопроект № 5153 прийняти за основу. Як наслідок, Верховною Радою України 30.03.2021 р. законопроект № 5153 прийнято за основу, відповідно законопроект № 5153-3 знято з розгляду.

Загалом з метою забезпечення узгодженості правових норм законопроекти № 5154 і № 5154-1 доцільно розглядати лише після прийняття в цілому як закону базового законопроекту № 5153, оскільки у разі його неприйняття внесення запропонованих змін до Бюджетного кодексу втратить будь-який сенс, при цьому лише у разі прийняття відповідного закону щодо змін до Податкового кодексу України буде остаточно визначена його назва та назва одноразового збору, які згадуються у тексті законопроектів № 5154 і № 5154-1 та мають бути ідентичними.

2. Зважаючи на сутність законопроектів № 5153, № 5154 і № 5154-1, реалізація даної законодавчої ініціативи загалом має призвести до збільшення доходів державного бюджету в частині сплати одноразового збору.

Однак, до зазначених законопроектів не надано фінансово-економічне обґрунтування (включаючи відповідні розрахунки), яке вимагається відповідно до норм частини першої статті 27 Бюджетного кодексу та частини третьої статті 91 Регламенту Верховної Ради України.

У зв’язку з цим, практично неможливо оцінити вплив законопроектів № 5154 і № 5154-1 на показники бюджету, що також зауважено Мінфіном. При цьому щодо законопроекту № 5153 Мінфіном зазначено, що його реалізація може збільшити надходження бюджетів за рахунок добровільного декларування та відповідної сплати одноразового збору до бюджету, а вартісна величина впливу на показники бюджетів буде залежати від вартості активів, зазначених фізичними особами у відповідних деклараціях, з яких сплачується одноразовий збір.

3. Щодо форми викладу положень законопроектів № 5154 і № 5154-1 ГНЕУ вважає, що виглядає некоректним у правовому відношенні вміщення нових положень, які мають тимчасовий характер, в основному тексті Бюджетного кодексу, оскільки у даному випадку йдеться про зарахування (і використання) збору, сплату якого передбачається здійснити за результатами одноразового добровільного декларування, яке проводиться у відповідний обмежений термін.

З цього приводу варто звернути увагу на відповідні норми Бюджетного кодексу, якими визначено, що:

якщо законом встановлено новий вид доходу державного бюджету, його зарахування до загального чи спеціального фонду визначається законом про державний бюджет на період до внесення відповідних змін до Бюджетного кодексу */частина четвертої статті 29/*;

розподіл бюджету на загальний та спеціальний фонди, їх складові частини визначаються виключно Бюджетним кодексом та законом про державний бюджет */частина п’ята статті 13/*.

Таким чином, порушені законопроектами № 5154 і № 5154-1 питання могли б бути врегульовані у законі про державний бюджет *(шляхом внесення відповідних змін до Закону України «Про Державний бюджет України на 2021 рік» та передбачення відповідних положень у проекті закону про державний бюджет на 2022 рік)* без внесення змін до Бюджетного кодексу.

4. Положення законопроекту № 5154-1 не узгоджуються між собою, оскільки у пункті 1 розділу І */щодо нового пункту 7-5 частини третьої статті 29 Бюджетного кодексу/* передбачається включення у повному обсязі одноразового збору до джерел формування спеціального фонду державного бюджету (хоча у пояснювальній записці і порівняльній таблиці йдеться про 50% одноразового збору), а у пункті 2 розділу ІІ */щодо нового пункту 6-5 частини першої статті 72 Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування»/* пропонується включити 50% одноразового збору до джерел формування коштів Пенсійного фонду.

5. Оскільки передбачається, що одноразовий збір за своїм визначенням буде обов’язковим платежем, справляння якого регулюватиметься Податковим кодексом України, запропоноване законопроектом № 5154-1 спрямування 50% одноразового збору до джерел формування коштів Пенсійного фонду суперечить нормам Бюджетного кодексу, передусім пункту 23 частини першої статті 2 *(згідно з яким доходи бюджету − податкові, неподаткові та інші надходження на безповоротній основі, справляння яких передбачено законодавством України)* та пункту 4 частини першої статті 7 *(згідно з яким* *принцип повноти бюджетної системи України полягає у тому, що до складу бюджетів підлягають включенню всі надходження бюджетів та витрати бюджетів, що здійснюються відповідно до нормативно-правових актів органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування)*.

Крім того, таке положення законопроекту № 5154-1 не відповідає пункту 9.3 статті 9 Податкового кодексу України *(згідно з яким загальнодержавні податки та збори зараховуються до державного і місцевих бюджетів відповідно до Бюджетного кодекс)*.

6. ГНЕУ зауважено, що у супровідних матеріалах до законопроекту № 5154-1 немає належного обґрунтування доцільності спрямування коштів саме до спеціального фонду державного бюджету на здійснення природоохоронних заходів, включаючи захист від шкідливої дії вод сільських населених пунктів та сільськогосподарських угідь, та Пенсійного фонду, у т.ч., й порівняно з іншими, не менш важливими, сферами суспільного життя, які також потребують належного фінансового забезпечення (наприклад, система охорони здоров’я).

Поряд з тим, враховуючи, що одноразовий збір матиме тимчасовий період застосування, а також проблематично спрогнозувати обсяги надходжень одноразового збору, взагалі виникає сумнів щодо доцільності цільового спрямування одноразового збору. Адже проведення відповідних видатків за рахунок конкретно визначеного джерела буде залежати лише від стану його надходження, зважаючи на особливості здійснення видатків за спеціальним фондом бюджету, встановлені частиною третьою статті 13, частиною четвертою статті 23 і частиною другою статті 48 Бюджетного кодексу *(зокрема щодо взяття бюджетних зобов’язань і проведення видатків за спеціальним фондом бюджету виключно в межах і за рахунок фактичних надходжень спеціального фонду бюджету)*.

Крім того, саме за загальним фондом державного бюджету в основному передбачаються видатки для Пенсійного фонду та на здійснення природоохоронних заходів. Зокрема, Законом України «Про Державний бюджет України на 2021 рік» бюджетні призначення у загальному фонді визначено за бюджетними програмами «Фінансове забезпечення виплати пенсій, надбавок та підвищень до пенсій, призначених за пенсійними програмами, та дефіциту коштів Пенсійного фонду» (код 2506080) у сумі 195.319,4 млн грн, «Здійснення природоохоронних заходів, зокрема з покращення стану довкілля» (код 2701270) у сумі 148,2 млн грн, «Захист від шкідливої дії вод сільських населених пунктів та сільськогосподарських угідь, в тому числі в басейні р. Тиса у Закарпатській області» (код 2707070) у сумі 64,8 млн грн.

7. Законопроекти № 5154 і № 5154-1 потребують внесення техніко-юридичних і редакційних уточнень для приведення у відповідність до вимог нормопроектувальної техніки.

Насамперед, йдеться про зауваження ГНЕУ щодо назви законопроектів № 5154 і № 5154-1, в якій не визначається їх предмет. Крім того, у законопроекті № 5154-1 назва не повною мірою відповідає його змісту (зокрема йдеться не про зміну, а про зміни до відповідних законодавчих актів).

Згідно з правилами викладу норм законодавства у положенні, в якому згадується розділ іншого закону і такий розділ має назву, слід обов’язково зазначати цю назву. Тому у законопроектах № 5154 і № 5154-1 слова і цифри «розділу XX Податкового кодексу України» потрібно замінити словами і цифрами «розділу XX «Перехідні положення» Податкового кодексу України».

Якщо внаслідок розгляду і прийняття базового законопроекту № 5153 зміниться назва відповідного закону та/або одноразового збору, належить внести необхідні уточнення до назви та/або положень законопроектів № 5154 і № 5154-1 для забезпечення узгодженості правових норм, про що вище вже зазначено.

За підсумками розгляду даного питання Комітет з питань бюджету ухвалив рішення: рекомендувати Верховній Раді України законопроект про внесення зміни до статті 29 Бюджетного кодексу України у зв'язку із внесенням змін до Податкового кодексу України щодо стимулювання детінізації доходів та підвищення податкової культури громадян шляхом запровадження добровільного декларування фізичними особами належних їм активів та сплати одноразового збору до бюджету (реєстр. № 5154 від 25.02.2021 р), поданий Президентом України, та альтернативний законопроект про внесення зміни до Бюджетного кодексу України та Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» у зв'язку із внесенням змін до Податкового кодексу України щодо запровадження добровільного декларування фізичними особами належних їм активів (реєстр. № 5154-1 від 09.03.2021 р), поданий народним депутатом України Железняком Я.І., розглянути в першому читанні після прийняття в цілому законопроекту про внесення змін до Податкового кодексу України щодо стимулювання детінізації доходів та підвищення податкової культури громадян шляхом запровадження добровільного декларування фізичними особами належних їм активів та сплати одноразового збору до бюджету (реєстр. № 5153) та за результатами такого розгляду законопроект за реєстр. № 5154 прийняти за основу і в цілому як закон з урахуванням редакційних та техніко-юридичних пропозицій, насамперед пов’язаних з необхідністю узгодження положень зазначеного законопроекту в частині його назви і назви одноразового збору з остаточною редакцією прийнятого законопроекту за реєстр. № 5153.

Відповідно у разі прийняття законопроекту за реєстр. № 5154 Комітету з питань бюджету разом з Головним юридичним управлінням Апарату Верховної Ради України при оформленні відповідного закону належить внести до нього необхідні редакційні і техніко-юридичні правки, пов’язані з ухваленим Комітетом рішенням щодо зазначеного законопроекту.

Співдоповідачем з даного питання на пленарному засіданні Верховної Ради України пропонується голова підкомітету бюджетної політики та удосконалення положень Бюджетного кодексу України Комітету з питань бюджету Кузбит Юрій Михайлович.

**Голова Комітету Ю. Арістов**