



# 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 законопроекту  
за реєстр. № 4119 від 18.09.2020 р.*

Комітет Верховної Ради України з питань бюджету /далі – Комітет/ на своєму засіданні 29 вересня 2020 року (протокол № 56) розглянув проект Закону України про внесення змін до Закону України «Про Державний бюджет України на 2020 рік» (щодо реалізації положень статті 11 Закону України «Про ринок природного газу») (реєстр. № 4119 від 18.09.2020 р.), поданий народними депутатами України Арахамією Д.Г., Железняком Я.І., Нагорняком С.В., Трухіним О.М. та іншими.

I. До Комітету надійшов на розгляд проект Закону України про внесення змін до Закону України «Про Державний бюджет України на 2020 рік» (щодо реалізації положень статті 11 Закону України «Про ринок природного газу») за реєстр. № 4119 /далі – *законопроект*/.

Законопроектом пропонуються зміни до Закону України «Про Державний бюджет України на 2020 рік» /далі – *Закон*/, згідно з якими передбачається, насамперед:

1) включити до складу доходів спеціального фонду державного бюджету на 2020 рік нові джерела /*доповнення статті 11 Закону новими пунктами*/, а саме надходження від:

погашення публічним акціонерним товариством "Укрнафта" /далі – *ПАТ «Укрнафта»*/ податкового боргу, в т.ч. реструктуризованого або розстроченого (відстроченого) (з урахуванням штрафних (фінансових) санкцій, пені та процентів, нарахованих та/або таких, що підлягають нарахуванню на суму цього боргу), а також визначених контролюючим органом штрафних (фінансових) санкцій та пені, нарахованих у зв'язку з несвоєчасною сплатою податків, що знаходяться в процедурі судового або досудового (адміністративного) оскарження, з податку на прибуток підприємств, рентної плати за користування надрами для видобування нафти, природного газу та газового конденсату, податку на додану вартість, що склалися станом на 1 серпня 2020 року та несплачені до дати проведення взаєморозрахунків /*нові пункти 11-13*/;

сплати грошових зобов'язань з податку на прибуток підприємств, що виникли та/або виникнуть у ПАТ «Укрнафта» за результатами операцій продажу (постачання) природного газу акціонерному товариству

«Національна акціонерна компанія «Нафтогаз України» /далі – НАК «Нафтогаз України»/ /новий пункт 14/;

сплати грошових зобов'язань ПАТ «Укрнафта» з податку на додану вартість за операціями продажу (постачання) природного газу НАК «Нафтогаз України» /новий пункт 15/;

сплати грошових зобов'язань з податку на прибуток підприємств, що виникли та/або виникнуть у НАК «Нафтогаз України» внаслідок отримання компенсації, зазначеної у новому пункті 31 статті 14 Закону, а також за результатами господарської діяльності у 2020-2021 роках /новий пункт 16/.

У зв'язку з цим, законопроектом запропоновано зміни до статті 1 і додатка № 1 до Закону щодо збільшення доходів державного бюджету (разом та за спеціальним фондом) на 42.504.883 тис. грн, у т.ч. щодо:

податку на прибуток підприємств (код 11020000) – на 12.254.583 тис. грн;

рентної плати за користування надрами (код 13030000) – на 21.710.200 тис. грн, у т.ч. для видобування нафти – на 14.198.400 тис. грн, для видобування природного газу – на 7.040.500 тис. грн, для видобування газового конденсату – на 471.300 тис. грн;

податку на додану вартість з вироблених в Україні товарів (робіт, послуг) (код 14060000) – на 8.540.100 тис. грн;

2) визначити цільове спрямування запропонованих нових джерел спеціального фонду державного бюджету на 2020 рік /доповнення статті 14 Закону новими пунктами/, а саме їх спрямувати на:

компенсацію НАК «Нафтогаз України» економічно обґрунтованих витрат, здійснених з метою виконання покладених на нього відповідно до статті 11 Закону України «Про ринок природного газу» спеціальних обов'язків для забезпечення загальносуспільних інтересів у процесі функціонування ринку природного газу, зменшених на доходи, отримані у процесі виконання таких спеціальних обов'язків, та з урахуванням допустимого рівня прибутку (за рахунок джерел, визначених новими пунктами 11-14 статті 11 Закону) /новий пункт 31/;

оновлення рухомого складу для перевезення пасажирів та модернізацію залізничної інфраструктури для розвитку пасажирських перевезень (за рахунок джерел, визначених новими пунктами 14, 15 та 16 статті 11 Закону) /новий пункт 32/;

здійснення заходів створення, розвитку та забезпечення діяльності національного авіаперевізника (за рахунок джерел, визначених новими пунктами 14, 15 та 16 статті 11 Закону) /новий пункт 33/;

відновлення мостів на автомобільних дорогах загального користування (за рахунок джерел, визначених новими пунктами 14, 15 та 16 статті 11 Закону) /новий пункт 34/.

У зв'язку з цим, законопроектом запропоновано зміни до статті 1 і додатка № 3 до Закону щодо збільшення видатків державного бюджету (разом та за спеціальним фондом) на 42.504.883 тис. грн, у т.ч. передбачення за спеціальним фондом видатків розвитку за новими бюджетними програмами:

Міністерству енергетики України – «Компенсація акціонерному товариству "Національна акціонерна компанія "Нафтогаз України" економічно обґрунтованих витрат, здійснених з метою виконання покладених на нього відповідно до статті 11 Закону України "Про ринок природного газу" спеціальних обов'язків для забезпечення загальносуспільних інтересів у процесі функціонування ринку природного газу, зменшених на доходи, отримані у процесі виконання таких спеціальних обов'язків, та з урахуванням допустимого рівня прибутку» (код 2401380) у сумі 32.204.883 тис. грн для;

Міністерству інфраструктури України */далі – Мінінфраструктури/* – «Оновлення рухомого складу для перевезення пасажирів та модернізацію залізничної інфраструктури для розвитку пасажирських перевезень» (код 3101270) у сумі 1,3 млрд грн та «Здійснення заходів створення, розвитку та забезпечення діяльності національного авіаперевізника» (код 3107040) у сумі 5 млрд грн;

Державному агентству автомобільних доріг України */далі – Укравтодор/* – «Відновлення мостів на автомобільних дорогах загального користування» у сумі 4 млрд грн;

3) визначити особливості проведення передбачених законопроектом операцій за спеціальним фондом державного бюджету */доповнення Закону новою статтею 14-1/*, зокрема, встановити, що:

надходження, визначені новими пунктами 11-16 статті 11 Закону, спрямовуються на реалізацію заходів, визначених новими пунктами 31-34 статті 14 Закону, у порядку, затвердженому Кабінетом Міністрів України;

розрахунок компенсації в цілях проведення взаєморозрахунків відповідно до нового пункту 31 статті 14 Закону здійснюється відповідно до порядку, затвердженого Кабінетом Міністрів України;

проведення взаєморозрахунків за рахунок джерел, визначених новими пунктами 11-13 статті 11 Закону, відбувається на підставі довідки, наданої контролюючим органом;

Поряд з цим, законопроектом пропонується установити, що грошові зобов'язання (з урахуванням штрафних (фінансових) санкцій, пені та процентів), визначені у нових пунктах 11-13 статті 11 Закону, вважаються узгодженими в момент погашення, а ПАТ «Укрнафта» зобов'язується в десятиденний термін після сплати до державного бюджету таких надходжень вчинити дії щодо відмови від позовів (скарг) стосовно визначених контролюючим органом відповідних санкцій та пені, які були погашені внаслідок проведених взаєморозрахунків */пункт 2 розділу II «Прикінцеві положення» законопроекту/*.

Згідно з пояснювальною запискою законопроект має на меті:

забезпечити реалізацію вимог пункту 7 частини четвертої та частини сьомої статті 11 Закону України «Про ринок природного газу»;

врегулювати бюджетну заборгованість ПАТ «Укрнафта» минулих періодів з урахуванням штрафних і фінансових санкцій, стягнення якої за інших обставин вимагало б тривалої юридичної процедури з невизначеним для держави результатом;

забезпечити додаткові джерела фінансового забезпечення заходів державної підтримки розвитку інфраструктурних проектів, а саме: оновлення рухомого складу для перевезення пасажирів та модернізація залізничної інфраструктури для розвитку пасажирських перевезень, здійснення заходів створення, розвитку та забезпечення діяльності національного авіаперевізника; відновлення мостів на автомобільних дорогах загального користування.

II. Щодо процедури розгляду законопроекту та опрацювання експертних висновків до нього, отриманих Комітетом відповідно до статті 103 Регламенту Верховної Ради України.

Спочатку відповідно до статей 93 і 96 Регламенту Верховної Ради України необхідно розглянути питання щодо доцільності включення законопроекту до порядку денного четвертої сесії Верховної Ради України, позитивне вирішення якого буде підставою для розгляду Верховною Радою України законопроекту у першому читанні.

При цьому розкладом пленарних засідань Верховної Ради України на 29 вересня – 2 жовтня 2020 року (узгодженим Погоджувальною радою депутатських фракцій і груп 28.09.2020 р.) передбачено на 29 вересня п.р. законопроект для включення до порядку денного сесії та прийняття рішення.

Головне науково-експертне управління Апарату Верховної Ради України */далі – ГНЕУ/* у своєму висновку до законопроекту */лист від 24.09.2020 р. №16/3-2020/166871 (205949) додається на 5 стор./* надає зауваження до законопроекту та зазначає про доцільність отримання висновку Уряду щодо законопроекту, виходячи з вимог пункту 6 статті 116 Конституції України, згідно з яким Кабінет Міністрів України розробляє проект закону про державний бюджет і забезпечує виконання затвердженого державного бюджету, подає Верховній Раді України звіт про його виконання.

Згідно з частиною третьою статті 52 Бюджетного кодексу України */далі – Кодекс/* проект закону про внесення змін до закону про державний бюджет може розглядатися у Верховній Раді України лише у разі наявності експертного висновку Мінфіну.

Принагідно варто зазначити, що умовами внесення змін до закону про державний бюджет *(визначеними частиною першою статті 52 Кодексу)*, серед іншого є: перевиконання за підсумками 3 кварталів надходжень державного бюджету, врахованих у розписі державного бюджету на відповідний період, більше ніж на 15%; відхилення оцінки прогнозних макроекономічних показників від прогнозу, врахованого під час затвердження державного бюджету; необхідність передачі коштів між загальним та спеціальним фондами державного бюджету в межах бюджетних призначень; зарахування до загального чи спеціального фонду встановленого законом нового виду доходу державного бюджету на період до внесення відповідних змін до Кодексу. Законопроект не узгоджується з вказаними умовами, однак така норма Кодексу тимчасово, до 01.01.2021 р., не застосовується */відповідно до пункту 2 розділу II Закону України від 13.04.2020 р. № 553-IX/*.

Мінфін у своєму висновку до законопроекту */лист від 22.09.2020 р. № 35020-05-2/29237/* зазначає, що реалізація законопроекту призведе до збільшення доходів і видатків державного бюджету 2020 року шляхом взаєморозрахунків, а також потребуватиме врегулювання ряду питань. Загалом Мінфін не заперечує проти розгляду законопроекту з урахуванням наведених застережень.

Мінінфраструктури у своєму висновку до законопроекту */листи від 23.09.2020 р. № 3159/17/14-20 і № 13190/17/14-20/* зазначає, що підтримує законопроект.

Укравтодор у своєму висновку до законопроекту */лист від 24.09.2020 р. № 5804/2/6.1-15-171/02-20/* зазначає, що підтримує прийняття законопроекту.

Комітет Верховної Ради України з питань антикорупційної політики у своєму висновку до законопроекту */лист від 23.09.2020 р. № 04-12/17-2020/165656 (203350) додається на 2 стор./* зазначає, що законопроект відповідає вимогам антикорупційного законодавства.

На час розгляду законопроекту до Комітету не надійшов висновок Комітету Верховної Ради України з питань інтеграції України з Європейським Союзом *(щодо оцінки відповідності законопроекту міжнародно-правовим зобов'язанням України у сфері європейської інтеграції)*.

III. У Комітеті в рамках відведеного часу попередньо опрацьовано законопроект, проаналізовано висновки та інші матеріали до нього і звернуто увагу на таке.

1. Законопроект спрямовано на реалізацію положень статті 11 Закону України від 09.04.2015 р. № 329-VIII «Про ринок природного газу», якими серед іншого передбачено, що:

з метою забезпечення загальносупільних інтересів у процесі функціонування ринку природного газу на суб'єктів ринку природного газу у виключних випадках та на визначений строк можуть покладатися спеціальні обов'язки в обсязі та на умовах, визначених Кабінетом Міністрів України після консультацій із Секретаріатом Енергетичного Співтовариства */частина перша/;*

рішення Кабінету Міністрів України про покладання спеціальних обов'язків на суб'єктів ринку природного газу має визначати, зокрема, джерела фінансування та порядок визначення компенсації, що надається суб'єктам ринку природного газу, на яких покладаються спеціальні обов'язки, з урахуванням положення частини сьомої цієї статті */пункт 7 частини четвертої статті 11/;*

суб'єкт ринку природного газу, на якого покладаються спеціальні обов'язки відповідно до частини першої цієї статті, має право на отримання компенсації економічно обґрунтованих витрат, здійснених таким суб'єктом, зменшених на доходи, отримані у процесі виконання покладених на нього спеціальних обов'язків, та з урахуванням допустимого рівня прибутку відповідно до порядку, затвердженого Кабінетом Міністрів України */частина сьома/.*

Відповідно до цієї законодавчої норми прийнято Постанову КМУ від

19.10.2018 р. № 867 «Про затвердження Положення про покладення спеціальних обов'язків на суб'єктів ринку природного газу для забезпечення загальносуспільних інтересів у процесі функціонування ринку природного газу», згідно з якою, зокрема покладено на НАК «Нафтогаз України» такі спеціальні обов'язки (на умовах та у порядку, що визначені Положенням):

до 01.08.2020 р. продавати природний газ постачальникам природного газу для потреб побутових споживачів, релігійних організацій та ДПУ «МДЦ «Артек» на умовах та у порядку, що визначені Положенням, а також постачати природний газ побутовим споживачам, релігійним організаціям та ДПУ «МДЦ «Артек», постачання яким у відповідному періоді не здійснює інший постачальник;

до 01.05.2021 р. постачати природний газ виробникам теплової енергії; придбавати природний газ у ПАТ «Укргазвидобування» та ДАТ «Чорноморнафтогаз» для формування ресурсу природного газу до 01.08.2020 р. для побутових споживачів, релігійних організацій, ДПУ «МДЦ «Артек», до 01.05.2021 р. для виробників теплової енергії.

Однак у зазначеній Постанові КМУ не визначено джерел фінансового забезпечення та порядку визначення компенсації економічно обґрунтованих витрат, що надається суб'єктам ринку природного газу, на яких покладаються спеціальні обов'язки. Наразі таке питання залишається невирішеним, зокрема Урядом не затверджено порядок надання відповідної компенсації НАК «Нафтогаз України», на що також звертає увагу Мінфін.

На думку ГНЕУ, пропонуваній у законопроекті механізм компенсації НАК «Нафтогаз» економічно обґрунтованих витрат виглядає вразливим саме у контексті вищезгаданих положень частин четвертої і сьомої статті 11 Закону України «Про ринок природного газу».

Отже, врегулюванню порушеного законопроектом питання щодо реалізації статті 11 Закону України «Про ринок природного газу» мало б передувати відповідне рішення Кабінету Міністрів України і загалом Уряду належало б вносити відповідну законодавчу ініціативу.

2. При підготовці законопроекту враховано ряд зауважень, наведених у висновку Комітету до попереднього законопроекту за реєстр. № 3004а від 21.08.2020 р., спрямованого на врегулювання аналогічних питань (який 18.09.2020 р. відкликано авторами у зв'язку з необхідністю його доопрацювання). Насамперед, йдеться про передбачення у законопроекті (на відміну від попереднього законопроекту за реєстр. № 3004а) відповідних змін до статті 1 та додатків № 1 і № 3 до Закону щодо включення конкретних показників кожного з відповідних видів доходів і витрат спеціального фонду державного бюджету згідно з бюджетною класифікацією за формою відповідних додатків, що загалом відповідає вимогам бюджетного законодавства.

3. У пояснювальній записці до законопроекту в частині фінансово-економічного обґрунтування зазначено, зокрема, що:

загальний обсяг додаткових податкових надходжень до спеціального фонду державного бюджету в рамках передбаченої законопроектом операції складе

42,5 млрд грн, у т.ч.: податковий борг ПАТ «Укрнафта» – загальним обсягом 30,35 млрд грн (у т.ч.: з рентної плати (газ, нафта, конденсат) – 18,8 млрд грн; з податку на прибуток – 2,6 млрд грн; з ПДВ – 2,84 млрд грн; донараховані суми за результатами контрольної-перевірочної роботи, що перебувають в процедурі судового оскарження, – 3,1 млрд грн; заборгованість підприємств системи ПАТ «Укрнафта» – 3 млрд грн); додаткові грошові зобов'язання з ПДВ та податку на прибуток підприємств, що виникають у ПАТ «Укрнафта» за результатами операцій купівлі-продажу (постачання) природного газу з НАК «Нафтогаз України», – 6,2 млрд грн; додаткові податкові зобов'язання з податку на прибуток підприємств, що виникнуть у НАК «Нафтогаз України» внаслідок отримання належної компенсації, – до 5,95 млрд грн.

на виплату компенсації НАК «Нафтогаз України» із спеціального фонду державного бюджету буде спрямовано 32,2 млрд грн, а надлишок надходжень у сумі 10,3 млрд грн буде спрямовано на фінансове забезпечення заходів державної підтримки інфраструктурних проектів: оновлення рухомого складу для перевезення пасажирів та модернізація залізничної інфраструктури для розвитку пасажирських перевезень (1,3 млрд грн), здійснення заходів створення, розвитку та забезпечення діяльності національного авіаперевізника (5 млрд грн); відновлення мостів на автомобільних дорогах загального користування (4 млрд грн);

розрахунок обсягу компенсації НАК «Нафтогаз України» здійснено з дотриманням вимог частини сьомої статті 11 Закону України «Про ринок природного газу» як сума економічно обґрунтованих витрат Компанії, зменшених на доходи, отримані у процесі виконання покладених на неї спеціальних обов'язків, та з урахуванням допустимого рівня прибутку, відповідно до методології, що враховує цілий комплекс показників, що дозволяють забезпечити об'єктивний та прозорий розрахунок.

Проте зазначена інформація є неповною з огляду на вимоги частини першої статті 27 Кодексу та частини третьої статті 91 Регламенту Верховної Ради України, згідно з якими до законопроекту, прийняття якого призведе до зміни показників бюджету, суб'єкт права законодавчої ініціативи зобов'язаний додати фінансово-економічне обґрунтування (включаючи відповідні розрахунки), на що також звертає увагу ГНЕУ. У зв'язку з цим, виникає питання щодо відповідності положень законопроекту визначеному пунктом 5 частини першої статті 7 Кодексу принципу обґрунтованості (*бюджет формується на реалістичних макропоказниках економічного і соціального розвитку України та розрахунках надходжень бюджету і витрат бюджету, що здійснюються відповідно до затверджених методик та правил*).

Так, у супровідних матеріалах до законопроекту не наведено розрахунків щодо запропонованих законопроектом (у змінах до додатка № 1 до Закону) обсягів додаткових доходів спеціального фонду державного бюджету за їх видами та відповідних обґрунтувань, передусім в частині реалістичності таких додаткових надходжень, а також не наведено обґрунтувань і розрахунків щодо передбачених законопроектом (у нових пунктах 31-34 статті 14 та змінах до додатка № 3 до Закону) видатків спеціального фонду

державного бюджету за новими бюджетними програмами та обсягів таких видатків.

Наприклад, виникає сумнів щодо забезпечення повноти відповідних надходжень від ПАТ «Укрнафта» до спеціального фонду державного бюджету, оскільки пунктом 3 розділу II «Прикінцеві положення» законопроекту допускається можливість неналежного виконання ПАТ «Укрнафта» окремих положень законопроекту (при цьому за інформацією Державної податкової служби станом на 01.08.2020 р. податковий борг ПАТ «Укрнафта» перед державним бюджетом становить 15,6 млрд грн, що майже в 2 рази менше обсягу, зазначеного у пояснювальній записці до законопроекту (30,5 млрд грн). З цього приводу Мінфін зауважує, що суб'єктом права законодавчої ініціативи не надано підтвердження щодо забезпечення надходжень від ПАТ «Укрнафта» до спеціального фонду державного бюджету для фінансового забезпечення видатків, визначених законопроектом. Крім того, на думку ГНЕУ, виглядає дискусійною дієвість підходу щодо фінансового забезпечення вказаних у законопроекті витрат за рахунок сплати податкового боргу, грошових зобов'язань ПАТ «Укрнафта», адже, по суті, його виконання частково ставиться у залежність від рішень ПАТ «Укрнафта» як самостійного господарюючого суб'єкта.

ГНЕУ зауважує, що не надано інформації щодо: обсягів коштів, необхідних для компенсації НАК «Нафтогаз»; достатності пропонуваного джерел та можливості сплати (або стягнення) податкового боргу, грошового зобов'язання ПАТ «Укрнафта»; розмірів податкової заборгованості ПАТ «Укрнафта», оскаржуваних ним грошових зобов'язань; потреби у фінансовому забезпеченні пропонуваного інфраструктурних проєктів; доцільності створення національного авіаперевізника.

Щодо передбаченої законопроектом компенсації витрат НАК «Нафтогаз України» Мінфін зазначає, що:

до законопроекту не надані фінансово-економічні розрахунки щодо суми компенсації;

у законопроекті при визначенні потреби компенсації не враховані прибутки НАК «Нафтогаз України» від інших видів діяльності (зокрема транзиту газу), а також отриманий чистий прибуток НАК «Нафтогаз України» та отримані зазначеною Компанією протягом останніх років облігацій внутрішньої державної позики, які використовувалися у господарській діяльності на поповнення її статутного капіталу /*довідково: протягом 2009-2015 рр. здійснювалися операції з випуску ОВДП загалом на суму 184,6 млрд грн з подальшим придбанням у державну власність в обмін на зазначені облігації акцій додаткової емісії НАК «Нафтогаз України»/;*

потребуватиме підтвердження аудитом Державної аудиторської служби розрахунків розміру компенсації з наданням первинних документів, що підтверджують виникнення відповідних витрат, здійснених суб'єктом, на якого покладені спеціальні обов'язки, та доходів, отриманих у процесі виконання спеціальних обов'язків згідно з статтею 11 Закону України «Про ринок природного газу».



Згідно з висновком ГНЕУ окремого обґрунтування потребує пропозиція щодо спрямування коштів на фінансове забезпечення нової бюджетної програми «здійснення заходів створення, розвитку та забезпечення діяльності національного авіаперевізника»: на думку ГНЕУ, враховуючи особливість функціонування ринку авіаперевезень (для якого характерні значний період окупності капіталу, дотаційність, високий рівень конкуренції тощо), створення «національного перевізника» в Україні, особливо в умовах стагнації вказаного ринку, обумовленої поширенням коронавірусної хвороби, а також функціонування інших перевізників, виглядає сумнівним в аспекті ефективності використання бюджетних ресурсів.

Разом з тим, щодо запропонованих у законопроекті низки нових бюджетних програм на запит від Комітету отримано висновки відповідних центральних органів виконавчої влади, які законопроектом визначаються головними розпорядниками коштів державного бюджету щодо видатків за такими програмами, зокрема:

1) Мінінфраструктури зазначає, що положення законопроекту відповідають статті 10 Закону України «Про залізничний транспорт» *(згідно з якою будівництво і реконструкція магістральних залізничних ліній, об'єктів мобілізаційного призначення, придбання залізничного рухомого складу для перевезень пасажирів у поїздах далекого слідування та місцевого сполучення здійснюються у встановленому порядку за рахунок коштів державного бюджету в межах лімітів державних капітальних вкладень, коштів АТ "Укрзалізниця", залучених коштів)*, при цьому створення національного авіаперевізника визначено відповідно до пункту 216 Плану заходів з реалізації Державної програми стимулювання економіки для подолання негативних наслідків, спричинених обмежувальними заходами щодо запобігання виникненню і поширенню гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2, на 2020-2022 роки *(затвердженої постановою КМУ від 27.05.2020 р. № 534)* та буде поштовхом до відновлення авіабудівної галузі України *(оскільки передбачається, що новостворена компанія експлуатуватиме вітчизняну авіаційну техніку типу Ан 148, Ан 158, що вимагатиме значних капіталовкладень)*.

Водночас, Мінінфраструктури пропонує у передбачених законопроектом змінах до додатка № 3 до Закону замість програми «Здійснення заходів створення, розвитку та забезпечення діяльності національного авіаперевізника» (код 3107040) визначити програму «Здійснення заходів щодо розвитку вітчизняного авіабудування» (код 3107040) з уточненням відповідної програми, визначеної у запропонованих законопроектом змінах до статті 14 Закону. Мінінфраструктури пояснює, що створення такої програми відповідає Стратегії національної безпеки України *(затвердженій Указом Президента України від 14.09.2020 р. № 392/2020, яким введено в дію відповідне рішення РНБО)*, яка визначає необхідність сприяти розвитку авіаційної та космічної галузей як таких, що мають значний потенціал і можливості для виробництва високотехнологічної продукції цивільного та оборонного призначення. Загалом Мінінфраструктури звертає увагу, що питання розвитку авіаційної та

відновлення авіабудівної галузей ініційоване та підтримане Президентом України;

2) за інформацією Укравтодору прийняття законопроекту дозволить створити передумови для належного функціонування мостів, підвищення рівня доступності соціальних, культурних, освітніх, медичних послуг і рекреаційних зон для користувачів доріг та забезпечення активізації економічного розвитку регіонів і держави в цілому, у першу чергу за рахунок використання потенціалу вітчизняної промисловості.

4. Згідно з пояснювальною запискою до законопроекту його реалізація не спричинить негативного впливу на баланс державного бюджету, оскільки передбачені законопроектом додаткові видатки спеціального фонду у повному обсязі буде забезпечено додатковими джерелами надходжень до спеціального фонду, що не враховувалися під час планування державного бюджету на 2020 рік (від погашення податкового боргу, визначених грошових зобов'язань, що знаходяться в процедурі судового або досудового (адміністративного) оскарження, а також низки додаткових надходжень за результатами проведених взаєморозрахунків).

Однак законопроектом передбачається зараховувати до спеціального фонду державного бюджету певні надходження від сплати податку на прибуток підприємств, рентної плати за користування надрами для видобування нафти, природного газу та газового конденсату і ПДВ, хоча такі податки згідно з відповідними нормами статей 29, 64, 66 і 69 Кодексу належать до доходів загального фонду державного і місцевих бюджетів у відповідних пропорціях. ГНЕУ вважає, що пропозиція нової статті 11-1 Закону як виняток з положень Кодексу зараховувати частину надходжень від рентної плати, що сплачується ПАТ «Укрнафта», до спеціального фонду державного бюджету своїм наслідком матиме зменшення надходжень місцевих бюджетів, правові наслідки якого у супровідних до законопроекту документах не визначені. Поряд з тим, ГНЕУ звертає увагу, що за змістом законопроекту виглядає незрозумілим, чи були враховані кошти від погашення податкового боргу, грошового зобов'язання ПАТ «Укрнафта» у бюджеті на поточний рік, що, у разі наявності такого, вимагатиме відповідного коригування його показників. Таким чином, реалізація положень законопроекту може призвести до втрати потенційних доходів загального фонду державного і місцевих бюджетів щодо зазначених податків, при тому що наразі залишаються ризики щодо виконання у 2020 р. доходів загального фонду бюджетів передусім залежно від ситуації з коронавірусом і пов'язаним з ним карантинном, що відповідно впливатиме на стан економіки. *Довідково: згідно із звітними даними доходи загального фонду державного бюджету за січень-серпень 2020 р. надійшли загалом в обсязі 594,3 млрд грн, що становить 97% уточненого плану на звітний період (або на 18,4 млрд грн менше).*

Поряд з тим, у запропонованому законопроектом новому пункті 16 статті 11 Закону передбачається зарахування до спеціального фонду державного бюджету у 2020 р. надходжень від сплати грошових зобов'язань з податку на прибуток підприємств, що виникли та/або виникнуть у НАК

«Нафтогаз України» за результатами господарської діяльності у 2020-2021 рр. роках, але такі надходження щодо періоду 2020 року можуть бути враховані в планових показниках доходів загального фонду державного бюджету на 2020 рік (оскільки йдеться не про податковий борг, а про поточні податкові зобов'язання), а щодо періоду 2021 року мають враховуватися у прогнозних показниках відповідних доходів проекту державного бюджету на наступний рік. Отже, реалізація зазначеного положення законопроекту може призвести до недоотримання доходів загального фонду державного бюджету у п.р. та втрати відповідних доходів у наступному році. При цьому, на думку ГНЕУ, виникає питання щодо коректності такого припису нового пункту 16 статті 11 Закону, зважаючи на тимчасовий характер дії закону про державний бюджет.

Виходячи з наведеного, у разі прийняття законопроекту залежно від практики застосування відповідного закону та подальшого стану виконання державного бюджету у п.р. може виникнути ризик розбалансування показників загального фонду державного бюджету. У цьому зв'язку слід зазначити, що відповідно до законодавчих вимог держава прагне до збалансованості бюджету України /*частина третя статті 95 Конституції України*/ та бюджетна система України ґрунтується на принципі збалансованості /*пункт 2 частини першої статті 7 Кодексу*/.

5. Окремі положення законопроекту не узгоджуються з нормами бюджетного і податкового законодавства та/або містять суперечності, зокрема:

положення нових пунктів 11-16 статті 11 Закону щодо зарахування до спеціального фонду державного бюджету певних надходжень від окремих податків не узгоджуються з пунктами 2, 5-1 і 6 частини другої статті 29, пунктами 4-1, 4-2 і 17 частини першої статті 64, пунктами 1-1 і 4-1 частини першої статті 66 та пунктом 3-1 частини першої статті 69 Кодексу, згідно з якими такі податки належать до доходів загального фонду державного і місцевих бюджетів у відповідних пропорціях. У зв'язку з цим, для усунення неузгодженості правових норм законопроектом передбачена нова статті 11-1 Закону, в якій пропонується зафіксувати унормування зазначеного питання, як виняток з вищенаведених норм Кодексу;

положення, передбачені у новій статті 14-1 Закону та пункті 2 розділу II «Прикінцеві положення» законопроекту, щодо особливостей сплати грошових зобов'язань з відповідних податків ПАТ «Укрнафта» не належать до предмету регулювання закону про державний бюджет (визначеного статтею 40 Кодексу) та мали б унормуватися податковим законодавством, про що також зазначає ГНЕУ;

передбачення у новій статті 14-1 Закону та пункті 2 розділу II «Прикінцеві положення» закону виразу «проведення взаєморозрахунків» не узгоджується із змістом відповідних положень законопроекту, в яких йдеться не про проведення взаєморозрахунків, а про спрямування додаткових джерел спеціального фонду на проведення відповідних видатків державного бюджету, крім того, такий вираз не застосовується у бюджетному законодавстві;

положення пункту 3 розділу II «Прикінцеві положення» законопроекту щодо дій НАК «Нафтогаз України» у разі неналежного виконання ПАТ «Укрнафта» норм відповідного закону (даної законодавчої ініціативи) вбачається суперечливим відносно інших положень законопроекту, оскільки ще на стадії унормування відповідного питання ставиться під сумнів можливість його виконання.

6. Законопроект є системно пов'язаним з поданим тими ж авторами проектом Закону України «Про внесення змін до розділу XX «Перехідні положення» Податкового кодексу України (щодо особливостей адміністрування податків в цілях фінансування видатків, визначених пунктами 31-34 статті 14 Закону України «Про Державний бюджет України на 2020 рік»)» за реєстр. № 4120 від 18.09.2020 р. /далі – *законопроект № 4120*/, на що також звертає увагу Мінфін. Загалом у законопроекті № 4120 пропонується врегулювати деякі особливості зарахування коштів при погашенні податкового боргу та сплаті грошових зобов'язань з ПДВ ПАТ «Укрнафта» з посиланням на передбачені законопроектом за реєстр. № 4119 нові пункти 11-16 статті 11 та нові пункти 31-34 статті 14 Закону. Відповідно до пояснювальної записки законопроект № 4120 має на меті створити умови, необхідні для належного проведення централізованих бюджетних взаєморозрахунків, передбачених новими пунктами 31-34 статті 14 Закону, максимізувати доходи спеціального фонду державного бюджету для належного фінансового забезпечення видатків за програмами компенсації НАК «Нафтогаз України» непокритих доходами витрат, понесених в рамках виконання покладених на неї спеціальних обов'язків, на виконання статті 11 Закону України «Про ринок природного газу», а також за програмою державної підтримки інфраструктурних проектів.

ГНЕУ у своєму висновку до законопроекту № 4120 зауважує, що він не встановлює завершеного механізму правового регулювання, оскільки містить численні відсильні (бланкетні) норми до законопроекту за реєстр. № 4119, у зв'язку з чим прийняття рішення щодо законопроекту № 4120 має прийматися виключно за результатами розгляду законопроекту за реєстр. № 4119. Відтак, належне практичне застосування даної законодавчої ініціативи залежить від взаємоузгодженого розгляду і прийняття таких законопроектів.

7. Законопроект потребує внесення техніко-юридичних і редакційних уточнень для приведення до вимог нормопроєктувальної техніки (у т.ч. щодо оформлення законопроектів про внесення змін до закону про державний бюджет), узгодження з іншими положеннями законопроекту і нормами законодавства, зокрема, необхідно:

уточнити нумерацію пунктів у розділі I законопроекту (*передбачено два пункти 3, що також вказано Мінфіном*);

в абзаці першому пункту 2 розділу I законопроекту слова «та абзацами» виключити (*є зайвими*);

в абзацах другому і третьому пункту 2 розділу II законопроекту слова «цього Закону» замінити словами і цифрами «Закону України «Про Державний бюджет України на 2020 рік»)» (*для забезпечення коректності викладу*

*відсильних норм у цих абзацах /оскільки в даному випадку йдеться про норми закону про державний бюджет, а не про норми закону про внесення змін до закону про державний бюджет/, Мінфін також зазначає на необхідність уточнення відповідних положень), а також відповідно у пункті 3 розділу II законопроекту слова і цифри «абзаців другого – четвертого пункту 2 Розділу I цього Закону» замінити словами і цифрами «пунктів 11-13 статті 11 Закону України «Про Державний бюджет України на 2020 рік»» (для узгодження положень вказаних пунктів 2 і 3 щодо однакового викладу відсильних норм);*

*у пункті 3 розділу II законопроекту слова «З метою забезпечення належного виконання норм, визначених цим Законом» виключити (такі слова не несуть додаткового змістовного навантаження), а також слова і цифри «пункту 2 розділу II цього Закону, що створить» замінити словами і цифрою «абзацу третього пункту 2 цього розділу Закону, що призведе до виникнення» (для забезпечення більш чіткого викладу);*

*у додатку № 1 до законопроекту /щодо змін до додатка № 1 до Закону/ за кодами 11000000, 13000000 і 14060000 найменування доходів доповнити відповідно словами «збільшення ринкової вартості», «природних ресурсів» і «товарів (робіт, послуг) з урахуванням бюджетного відшкодування» (для приведення у відповідність до класифікації доходів бюджету та узгодження з відповідними найменуваннями у додатку № 1 до Закону);*

*у додатку № 2 до законопроекту /щодо змін до додатка № 3 до Закону/ заголовки графи «Код функціональної класифікації видатків та кредитування» доповнити словом «бюджету» (для забезпечення коректності викладу та узгодження з Законом).*

Поряд з тим, ГНЕУ вважає, що потребує коригування назва законопроекту: по-перше, вміщення у назві формулювання «щодо реалізації положень статті 11 Закону України «Про ринок природного газу»» є некоректним у юридичному відношенні, оскільки безпосередньо реалізація таких положень не належить до предмету регулювання закону про державний бюджет (визначеного у статті 40 Кодексу); по-друге, за змістом законопроекту його предмет є ширшим порівняно з визначеним у назві.

У законопроекті необхідно врахувати зміни до Закону, внесені прийнятим Верховною Радою України 17.09.2020 р. законом (законопроект за реєстр. № 3991) /згідно з яким збільшено доходи і видатки державного бюджету загалом на 750 млн грн, у т.ч. по 375 млн грн – за загальним і спеціальним фондами/ для приведення у відповідність до остаточної редакції Закону з метою узгодження правових норм і забезпечення збалансованості бюджетних показників. Зокрема, належить внести відповідні зміни до пункту 1 розділу I /щодо змін до статті 1 Закону/ та додатків № 1 і № 2 /щодо змін до додатків № 1 і № 3 до Закону/.

Крім того, законопроект може потребувати інших уточнень, спрямованих на забезпечення узгодженості правових норм, якщо до його розгляду Верховна Рада України розгляне і прийме інші законопроекти щодо внесення змін до Закону до розгляду.

За підсумками розгляду даного питання Комітет з питань бюджету ухвалив рішення: рекомендувати Верховній Раді України проект Закону України про внесення змін до Закону України «Про Державний бюджет України на 2020 рік» (щодо реалізації положень статті 11 Закону України «Про ринок природного газу») (реєстр. № 4119 від 18.09.2020 р.), поданий народними депутатами України Арахамією Д.Г., Железняком Я.І., Нагорняком С.В., Трухіним О.М. та іншими, включити до порядку денного четвертої сесії Верховної Ради України дев'ятого скликання та за результатами розгляду в першому читанні прийняти за основу та в цілому як закон з урахуванням таких пропозицій:

в абзаці четвертому пункту 3 розділу I */щодо нового пункту 33 статті 11 Закону/* та найменуванні нової бюджетної програми за кодом 3107040 у додатку № 2 до законопроекту слова «створення, розвитку та забезпечення діяльності національного авіаперевізника» замінити словами «щодо розвитку вітчизняного авіабудування» */за пропозицією Міністерства інфраструктури України/;*

уточнити показники державного бюджету у пункті 1 розділу I та додатках № 1 і № 2 до законопроекту відповідно до прийнятого Верховною Радою України 17.09.2020 р. закону про внесення змін до Закону України «Про Державний бюджет України на 2020 рік» (законопроект за реєстр. № 3991);

уточнити нумерацію пунктів у розділі I законопроекту;

в абзаці першому пункту 2 розділу I законопроекту слова «та абзацами» виключити;

в абзацах другому і третьому пункту 2 розділу II законопроекту слова «цього Закону» замінити словами і цифрами «Закону України «Про Державний бюджет України на 2020 рік»», а також відповідно у пункті 3 розділу II законопроекту слова і цифри «абзаців другого – четвертого пункту 2 Розділу I цього Закону» замінити словами і цифрами «пунктів 11-13 статті 11 Закону України «Про Державний бюджет України на 2020 рік»»;

у пункті 3 розділу II законопроекту слова «З метою забезпечення належного виконання норм, визначених цим Законом» виключити, а також слова і цифри «пункту 2 розділу II цього Закону, що створить» замінити словами і цифрою «абзацу третього пункту 2 цього розділу Закону, що призведе до виникнення»;

у додатку № 1 до законопроекту за кодами 11000000, 13000000 і 14060000 найменування доходів доповнити відповідно словами «збільшення ринкової вартості», «природних ресурсів» і «товарів (робіт, послуг) з урахуванням бюджетного відшкодування»;

у додатку № 2 до законопроекту заголовки графи «Код функціональної класифікації видатків та кредитування» доповнити словом «бюджету».

уточнити за необхідності положення законопроекту (включаючи показники державного бюджету) у разі прийняття Верховною Радою України до його розгляду інших законопроектів щодо внесення змін до Закону України «Про Державний бюджет України на 2020 рік»;

внести інші редакційні та техніко-юридичні уточнення для узгодження правових норм (у т.ч. щодо приведення до вимог нормопроєктувальної техніки).

Відповідно у разі прийняття законопроекту за реєстр. № 4119 Комітету з питань бюджету разом з Головним юридичним управлінням Апарату Верховної Ради України та Міністерством фінансів України при оформленні відповідного закону належить внести необхідні редакційні та техніко-юридичні уточнення, пов'язані з ухваленим Комітетом рішенням щодо зазначеного законопроекту.

Співдоповідачем з даного питання на пленарному засіданні Верховної Ради України пропонується заступник Голови Комітету з питань бюджету Трухін Олександр Миколайович.

**Голова Комітету**

**Ю.Ю. Арістов**



СЕДО ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ

Підписувач: Арістов Юрій Юрійович

Сертифікат: 58E2D9E7F900307B04000000D6452E007B2D8000

Дійсний до: 07.02.2022 0:00:00

Апарат Верховної Ради України  
№ 04-13/7-2020/169995 від 29.09.2020



219205