



# 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

---

Голові Верховної Ради України

Д.О. Разумкову

*Про повернення законопроекту  
за реєстр. № 3419 від 30.04.2020 р.*

***Шановний Дмитре Олександровичу!***

Комітет Верховної Ради України з питань бюджету /далі – Комітет/ на своєму засіданні 18 травня 2020 року (протокол № 37) розглянув проект Закону України про внесення зміни до статті 6 Закону України «Про Державний бюджет України на 2020 рік» (реєстр. № 3419 від 30.04.2020 р.), внесений Кабінетом Міністрів України.

I. До Комітету надійшов на розгляд урядовий законопроект про внесення зміни до статті 6 Закону України «Про Державний бюджет України на 2020 рік» за реєстр. № 3419 /далі – законопроект/.

Як зазначено у пояснювальній записці до законопроекту, він розроблений з метою запровадження механізму надання державних гарантій на портфельній основі, та спрямований на забезпечення доступу до кредитування суб'єктам господарювання, які зазнали значних фінансових втрат внаслідок запровадження заходів із запобігання розповсюдженню коронавірусної інфекції, прийняття законопроекту надасть можливість запровадження фінансових механізмів для забезпечення рівних можливостей доступу до кредитних ресурсів малим суб'єктам господарювання шляхом часткового гарантування державою зобов'язань перед кредитором за портфелем кредитів, наданих малим суб'єктам господарювання – резидентам України.

Законопроектом передбачається доповнити статтю 6 Закону України «Про Державний бюджет України на 2020 рік» /далі – Закон/ новим пунктом 3, згідно з яким у 2020 році можуть надаватися державні гарантії за рішенням Кабінету Міністрів України в забезпечення часткового (до 80%) виконання боргових зобов'язань пулу (портфеля) суб'єктів господарювання — резидентів України перед кредитором, при цьому за надання державних гарантій на портфельній основі кредитори, у забезпечення зобов'язань перед якими надаються такі гарантії, вносять плату до державного бюджету в розмірі, визначеному Кабінетом Міністрів України.

Оскільки розробником законопроекту в Уряді є Міністерство фінансів

України /далі – Мінфін/, відповідно до частини третьої статті 52 Бюджетного кодексу України /далі – Кодекс/ для розгляду такого законопроекту у Верховній Раді України не вимагається експертний висновок Мінфіну. Разом з тим, якщо такий проект закону передбачає зміну граничного обсягу дефіциту державного бюджету, граничного обсягу державного боргу і гарантованого державою боргу та граничного обсягу надання державних гарантій, тоді він може розглядатися Верховною Радою України лише у разі наявності рішення Комітету щодо підтримки такого проекту закону.

Принагідно варто зазначити, що серед переліку умов внесення змін до закону про державний бюджет (визначених частиною першою статті 52 Кодексу) не передбачено випадків щодо зміни умов, обсягів і напрямів надання державних гарантій, але ця 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/*.

На час розгляду законопроекту до Комітету не надійшли висновки комітетів Верховної Ради України з питань антикорупційної політики (*щодо проведення антикорупційної експертизи законопроекту*) і з питань інтеграції України з Європейським Союзом (*щодо оцінки відповідності законопроекту міжнародно-правовим зобов'язанням України у сфері європейської інтеграції*).

Головне науково-експертне управління Апарату Верховної Ради України /далі – ГНЕУ/ у своєму висновку до законопроекту /лист від 07.05.2020 р. № 16/3-2020/44609 (74391) додається на 2 стор./ висловлює окремі зауваження щодо законопроекту.

II. У Комітеті в рамках відведеного часу попередньо опрацьовано законопроект, проаналізовано висновок ГНЕУ до нього та звернуто увагу на таке.

1. Статтею 17 Кодексу визначено основні вимоги щодо надання державних гарантій, серед яких такі:

державні гарантії можуть надаватися виключно у межах і за напрямками, що визначені законом про державний бюджет, на підставі рішення Кабінету Міністрів України, міжнародних договорів України для забезпечення виконання боргових зобов'язань суб'єктів господарювання – резидентів України */частина перша/*;

державні гарантії надаються на умовах платності, строковості, а також забезпечення виконання зобов'язань у спосіб, передбачений законом */частина третя/*;

державні гарантії не надаються для забезпечення боргових зобов'язань суб'єктів господарювання, якщо безпосереднім джерелом повернення кредитів (позик) передбачаються кошти державного бюджету (крім боргових зобов'язань, що виникають внаслідок залучення кредитів (позик) від іноземних держав, іноземних фінансових установ і міжнародних фінансових організацій для реалізації інвестиційних проектів) */частина четверта/*;

суб'єкти господарювання, щодо яких приймається рішення про надання

державних гарантій, зобов'язані надати майнове або інше забезпечення виконання зобов'язань та сплатити до державного бюджету плату за їх отримання у розмірі, встановленому Кабінетом Міністрів України, якщо інше не передбачено законом про державний бюджет /частина п'ята/.

Разом з тим, у Кодексі не вживається поняття «державні гарантії на портфельній основі», таке поняття є новим і відповідно немає практики його застосування у бюджетному законодавстві України.

Отже, положення законопроекту не узгоджуються з нормами Кодексу.

У зв'язку з цим, Кабінетом Міністрів України подано системно пов'язаний законопроект про внесення змін до статті 17 Кодексу за реєстр. № 3420 від 30.04.2020 р. /далі – пов'язаний законопроект № 3420/, згідно з яким пропонуються зміни до цієї статті Кодексу щодо визначення особливостей надання державних гарантій на портфельній основі, зокрема, передбачається, що:

державні гарантії на портфельній основі можуть надаватися для забезпечення часткового виконання боргових зобов'язань пулу (портфеля) суб'єктів господарювання малого та/або середнього підприємництва – резидентів України перед кредитором, умови відбору банків – кредиторів, порядок надання таких гарантій встановлюються Кабінетом Міністрів України з урахуванням того, що максимальний рівень державної гарантії на портфельній основі не може перевищувати 80% загальної суми боргових зобов'язань пулу (портфеля) суб'єктів господарювання – резидентів України перед кредитором;

надання державної гарантії на портфельній основі здійснюється на підставі укладеного договору між Борговим агентством та кредитором пулу суб'єктів господарювання – резидентів України про часткове погашення портфельної заборгованості таких суб'єктів господарювання перед державою на умовах, встановлених таким договором, у порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України;

обов'язковою умовою надання державних гарантій на портфельній основі є надання суб'єктом господарювання майнового або іншого забезпечення виконання зобов'язань банку – кредитору, за пулом якого надаються такі гарантії;

Боргове агентство може залучати юридичних осіб, що належать до сфери управління Мінфіну, для надання агентських, консультаційних та інших послуг, необхідних для управління гарантійними зобов'язаннями держави, наданими на портфельній основі (завдання, функції та умови оплати послуг залученої Борговим агентством юридичної особи встановлюються Кабінетом Міністрів України);

за надання державних гарантій на портфельній основі кредитори, в забезпечення зобов'язань перед якими надано такі гарантії, сплачують до державного бюджету плату в розмірі, встановленому Кабінетом Міністрів України, якщо інше не передбачено законом про державний бюджет;

у разі виконання державою гарантійних зобов'язань за державною гарантією на портфельній основі перед кредиторами шляхом здійснення

платежів за рахунок коштів державного бюджету у суб'єктів господарювання, зобов'язання яких гарантовано, з моменту такого виконання виникає прострочена заборгованість перед державою, яка стягується з таких суб'єктів господарювання кредитором у порядку, встановленому законодавством, з подальшим перерахуванням пропорційної частки коштів до державного бюджету.

Враховуючи наведене, з метою забезпечення узгодженості правових норм такі законопроекти доцільно розглядати взаємопов'язано і одночасно. При цьому ГНЕУ вважає, що рішення щодо прийняття законопроекту (який є похідним) має прийматися лише після прийняття пов'язаного законопроекту № 3420.

2. У пояснювальній записці до законопроекту вказано, що інструмент портфельних гарантій є надійним, внаслідок чого ймовірність настання гарантійних випадків і витрат державного бюджету буде мінімальною, доходи бюджету збільшаться на суму внесеної плати за гарантію, а також передбачається, що державні гарантії на портфельній основі надаватимуться в межах граничного обсягу надання державних гарантій, який не може перевищувати 3% планових доходів загального фонду державного бюджету.

Однак у законопроекті не запропоновано будь-якого обмеження щодо обсягу надання таких державних гарантій у 2020 році, як це передбачено у підпункті «б» пункту 1 статті 6 Закону щодо державних гарантій для фінансування програм, пов'язаних із підвищенням обороноздатності і безпеки держави (до 10 млрд грн). Поряд з тим, у супровідних матеріалах до законопроекту не наведено обґрунтувань і розрахунків щодо орієнтовного обсягу надання державних гарантій на портфельній основі у п.р., аргументації щодо запропонованої граничної величини часткового гарантування виконання боргових зобов'язань суб'єктів господарювання (до 80%), пояснень щодо потреби у відповідних кредитних ресурсах, можливості надання Урядом таких гарантій та оцінки наслідків відповідних рішень для економіки і бюджету.

Загалом до законопроекту не надано фінансово-економічне обґрунтування (включаючи відповідні розрахунки), яке вимагається відповідно до частини першої статті 27 Кодексу та частини третьої статті 91 Регламенту Верховної Ради України, на що також звертає увагу ГНЕУ.

Крім того, вбачається спірною теза щодо надійності інструменту надання державних гарантій на портфельній основі (насамперед, щодо впливу на бюджет), оскільки:

такий інструмент лише планується запровадити, відповідно немає досвіду його застосування в Україні, а тому на даний час (тим більше за відсутності фінансово-економічного обґрунтування) вбачається проблематичним об'єктивно оцінити його надійність і ефективність та визначити необхідний ступінь деталізації законодавчого унормування такого нового інструменту (для забезпечення його дієвості та одночасно недопущення негативних наслідків від його реалізації для бюджету);

на відміну від надання державних гарантій на індивідуальній основі (коли у договорі щодо державної гарантії безпосередньо зазначається конкретний

позичальник, надання майнового або іншого забезпечення виконання зобов'язань за гарантією, чітко фіксується його відповідальність у разі виконання гарантійних зобов'язань щодо обов'язку відшкодувати витрати державного бюджету), при наданні державних гарантій на портфельній основі відповідальність позичальника по суті послаблюється, оскільки згідно з пов'язаним законопроектом № 3420 передбачається надання майнового або іншого забезпечення виконання зобов'язань лише кредиту та стягнення простроченої заборгованості позичальника перед державою покладатиметься на кредитора, який може знизити вимоги щодо такого забезпечення та не матиме достатньої зацікавленості у стягненні зазначеної заборгованості за наявності державної гарантії (тобто обов'язку погашення боргових зобов'язань позичальників за рахунок державного бюджету) та неврегульованості питання відповідальності кредитора перед державою за нестягнення чи стягнення у неповному обсязі заборгованості з позичальника. Як наслідок, зростають ризики неповернення позичальниками кредитів і відповідно здійснення додаткових витрат з державного бюджету.

Варто також зауважити, що за ініціативою Кабінету Міністрів України /урядовий законопроект за реєстр. № 3279/ до статей 5 і 6 Закону внесено зміни (згідно із Законом України від 13.04.2020 р. № 553-IX), якими виключено норми щодо граничного обсягу гарантованого державою боргу на 31.12.2020 р. (згідно з первинною нормою – 318,4 млрд грн) і граничного обсягу надання державних гарантій у 2020 р. (згідно з первинною нормою – 29,3 млрд грн) та обмеження щодо напрямів надання таких гарантій, водночас унормовано (пункт 2 розділу II Закону України від 13.04.2020 р. № 553-IX) тимчасове, до 01.01.2021 р., незастосування окремих норм Кодексу (зокрема, абзацу першого частини першої статті 17, частини першої статті 18 та пункту 2 частини першої статті 40) щодо визначення у законі про державний бюджет граничних обсягів надання державних гарантій та гарантованого державою боргу і щодо обмеження граничного обсягу надання державних гарантій 3% планових доходів загального фонду державного бюджету. Таким чином, наразі по суті немає законодавчих обмежень щодо обсягів і напрямів надання державних гарантій у 2020 році.

Отже, реалізація положень законопроекту може призвести до неконтрольованого зростання обсягів надання державних гарантій у 2020 році і гарантованого державою боргу на кінець п.р. залежно від кількості та змісту відповідних рішень Уряду про надання державних гарантій на портфельній основі, як наслідок може суттєво збільшитися боргове навантаження на державний бюджет. ГНЕУ також зауважує, що реалізація законопроекту містить ризики зростання гарантованого державою боргу у поточному бюджетному періоді.

Довідково: у I кварталі 2020 р. за звітними даними державні гарантії не надавалися, при цьому у квітні п.р. прийнято рішення Уряду щодо надання державних гарантій у 2020 р. для забезпечення виконання боргових зобов'язань за запозиченнями Укравтодору на суму 19,27 млрд грн /Постанова КМУ від 01.04.2020 № 254/.

3. Підставою розроблення законопроекту згідно з пояснювальною запискою є план заходів щодо реалізації концептуальних напрямів здешевлення кредитів сільськогосподарським товаровиробникам для купівлі земель сільськогосподарського призначення (*затверджений Розпорядженням КМУ від 04.12.2019 р. № 1219-р*), пунктом 2.2 якого передбачається запровадження державних гарантій на портфельній основі у вигляді ряду заходів, серед яких:

- внесення змін до Кодексу, закону про державний бюджет та за необхідності в інші акти законодавства для нормативного врегулювання запровадження державних гарантій на портфельній основі;

- затвердження Програми державної підтримки шляхом надання державних гарантій на користь банків-кредиторів для забезпечення часткового виконання боргових зобов'язань малих сільськогосподарських товаровиробників - позичальників на портфельній основі із визначенням державного оператора відповідно до концептуальних напрямів здешевлення кредитів сільськогосподарським товаровиробникам для купівлі земель сільськогосподарського призначення, при цьому у такій Програмі Уряд має врегулювати питання визначення критеріїв прийнятності до банків-кредиторів, порядку відбору банків-кредиторів, критеріїв прийнятності сільськогосподарських товаровиробників, вимог до портфеля, сформованого із зобов'язань прийнятних сільськогосподарських товаровиробників, і звітності, визначення функцій, завдань та повноважень державного оператора;

- відбір прийнятних банків-кредиторів, моніторинг портфеля, сформованого із зобов'язань прийнятних сільськогосподарських товаровиробників, адміністрування Програми (зокрема надання консультаційної підтримки банкам-кредиторам), контроль за проведенням банками-кредиторами роботи з реалізації заставного майна та повернення до державного бюджету коштів, сплачених на виконання гарантійних зобов'язань.

Разом з тим, Законом України від 31.03.2020 р. № 559-IX «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо умов обігу земель сільськогосподарського призначення» (*який набуває чинності з 01.07.2021 р.*) серед іншого встановлено, що:

забороняються відчуження земельних часток (паїв), земельних ділянок сільськогосподарського призначення державної і комунальної власності, забороняється до 01.01.2024 р. купівля-продаж або відчуження в інший спосіб на користь юридичних осіб земельних ділянок, які перебувають у приватній власності і віднесені до земель для ведення товарного сільськогосподарського виробництва, земельних ділянок, виділених в натурі (на місцевості) власникам земельних часток (паїв) для ведення особистого селянського господарства;

доручається Кабінету Міністрів України у шестимісячний строк затвердити порядок здійснення фінансової підтримки громадян і юридичних осіб (у тому числі фермерських господарств) для придбання земельних ділянок сільськогосподарського призначення, а також подати на розгляд Верховної Ради України законопроект про внесення змін до Кодексу щодо

створення у складі спеціальних фондів державного та місцевих бюджетів Фонду розвитку сільських територій, кошти з якого спрямовуються на видатки розвитку: інфраструктури, енергозбереження, освіти та медицини у сільській місцевості та реалізацію державних програм розвитку малих і середніх сільськогосподарських товаровиробників.

Отже, у 2020 році взагалі втратило актуальність питання здешевлення кредитів сільськогосподарським товаровиробникам для купівлі земель сільськогосподарського призначення, поряд з цим, вищезгаданим Законом України від 31.03.2020 р. № 559-IX передбачається надання відповідної фінансової підтримки в інший спосіб, ніж запропоновано у законопроекті.

Належить також зауважити, що з метою державної підтримки малого бізнесу у складі спеціального фонду державного бюджету на 2020 рік передбачено видатки за бюджетною програмою «Забезпечення функціонування Фонду розвитку підприємництва» (код 3501540) у сумі 2 млрд грн за рахунок надходжень від дострокового погашення векселів Фонду гарантування вкладів фізичних осіб, що видані ним в обмін на облігації внутрішньої державної позики */відповідно до Закону України від 14.01.2020 р. № 436-IX/*. Зважаючи на надходження у повному обсязі таких коштів (станом на 01.04.2020 р.) та наявність необхідного нормативно-правового забезпечення */постанови КМУ від 24.01.2020 р. № 28 «Про затвердження Порядку надання фінансової державної підтримки суб'єктам мікропідприємництва та малого підприємництва» та № 29 «Про затвердження Порядку використання коштів державного бюджету, передбачених для забезпечення функціонування Фонду розвитку підприємництва»/*, Уряд (безпосередньо Мінфін як головний розпорядник вказаних коштів) має можливість вжити заходів щодо активізації реалізації такої програми, досягнення ефективності її виконання та за необхідності опрацювати питання пошуку додаткових джерел наповнення саме Фонду розвитку підприємництва */згідно із звітними даними за січень-квітень н.р. за цією програмою використано 750 млн грн, або 37,5% бюджетних призначень/*.

Таким чином, запропонована законопроектом ініціатива потребує додаткового обґрунтування на предмет її економічної доцільності, чіткості і однозначності мети та завдань.

4. Законопроект потребує внесення техніко-юридичних і редакційних уточнень для приведення до вимог нормопроєктувальної техніки, узгодження з вимогами бюджетного законодавства та положеннями пов'язаного законопроекту № 3420, зокрема:

виникає питання щодо доцільності застосування у бюджетному законодавстві передбаченого законопроектом слова «пул» щодо суб'єктів господарювання, яке не має чіткого правового визначення */при цьому таке слово вживається у банківській термінології як пул активів (майна)/*;

має місце неузгодженість положень системно пов'язаних законопроектів, а саме у законопроекті не вказано типів суб'єктів господарювання та кредиторів в контексті надання державних гарантій на портфельній основі, натомість у пов'язаному законопроекті № 3420

конкретизовано відповідних осіб: суб'єкти господарювання малого та/або середнього підприємництва і банки-кредитори;

в абзацах другому і третьому пункту 1 законопроекту є техніко-юридичні неточності і розбіжності в частині викладу формулювання «в забезпечення часткового виконання боргових зобов'язань».

III. Статтею 94 Регламенту Верховної Ради України передбачено процедуру повернення внесеного законопроекту суб'єкту права законодавчої ініціативи, зокрема:

передбачено підстави для такого повернення внесеного законопроекту, серед яких відсутність фінансово-економічного обґрунтування законопроекту, якщо головний комітет не вважає за можливе розглядати його без такого обґрунтування */пункт 3 частини другої/*;

Голова Верховної Ради України за наявності передбачених цією статтею підстав за пропозицією головного комітету повертає внесений законопроект суб'єкту права законодавчої ініціативи без його включення до порядку денного сесії та розгляду на пленарному засіданні Верховної Ради */частина перша/*;

повернення внесеного законопроекту здійснюється в 15-денний строк після отримання висновку головного комітету з повідомленням про причину повернення */частина третя/*;

повернені законопроекти можуть бути повторно внесені на розгляд Верховної Ради за умови усунення недоліків, що стали підставою для їх повернення */частина четверта/*.

За підсумками розгляду законопроекту Комітет з питань бюджету ухвалив рішення: рекомендувати Голові Верховної Ради України проект Закону України про внесення зміни до статті 6 Закону України «Про Державний бюджет України на 2020 рік» (реєстр. № 3419 від 30.04.2020 р.), внесений Кабінетом Міністрів України, керуючись статтею 94 Регламенту Верховної Ради України, повернути суб'єкту права законодавчої ініціативи без його включення до порядку денного третьої сесії та розгляду на пленарному засіданні Верховної Ради України у зв'язку з відсутністю фінансово-економічного обґрунтування законопроекту, а також через наявність суттєвих зауважень до законопроекту, викладених у висновках Комітету з питань бюджету та Головного науково-експертного управління Апарату Верховної Ради України.

***З повагою***

**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  
№ 04-13/3-2020/51057 від 18.05.2020



81447