



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

Комітет Верховної Ради України з питань економічного розвитку

До законопроекту за реєстр. № 4008 від 01.09.2020 р.

Комітет Верховної Ради України з питань бюджету на своєму засіданні 27 січня 2021 року (протокол №75) відповідно до статей 27 і 109 Бюджетного кодексу України та статті 93 Регламенту Верховної Ради України розглянув проект Закону України «Про програми надзвичайних економічних заходів з протидії негативному впливу пандемії коронавірусу COVID-19 на економіку України», внесений народними депутатами України Тимошенко Ю.В., Соболевим С.В., Тарутою С.О. (реєстр. № 4008 від 01.09.2020 р.).

Законопроектом передбачається визначити програми надзвичайних економічних заходів (далі - НЕЗ) з протидії послабленню ділової активності, у тому числі у сфері міжнародної торгівлі, а також падінню рівня зайнятості та споживання громадян України внаслідок пандемії коронавірусної хвороби COVID-19.

Як зазначено у пояснювальній записці, законопроектом пропонується, зокрема:

поділити програми НЕЗ на універсальні та секторальні: універсальні НЕЗ встановлюються Національним банком України і Кабінетом Міністрів України та поширюються на всю територію України, а секторальні НЕЗ встановлюються КМУ та органами місцевої влади для окремої галузі та/або окремої частини території України;

синергетично поєднати універсальні програми НБУ з емісійної та боргової політики, підтримки стійкості фінансового ринку та підтримки позичальників з універсальними програмами КМУ з випуску антикризових облігацій, надання антикризових гарантій та кредитних дотацій, підтримки позичальників у межах споживчого кредитування та іпотечного житлового кредитування, збільшивши ефект їх застосування секторальними програмами для визначених галузей економіки;

внести зміни до низки законів України, зокрема до Бюджетного, Податкового та Митного кодексів України, норми яких забороняють внесення

змін до них іншими законами, доповнивши такі «забороняючі норми» положенням, що заборона не поширюється на випадки оголошення надзвичайного стану або надзвичайної екологічної ситуації, для усунення можливих колізій юридичних норм.

Щодо фінансово-економічного обґрунтування у пояснювальній записці до законопроекту зазначено, що у зв'язку з тим, що законопроект пропонує інваріантність застосування різних форм НЕЗ з боку НБУ, КМУ та органів місцевого самоврядування, розмір видатків, понесених ними, залежить від прийнятих ними рішень, крім того, від таких рішень залежать доходи, отримані бюджетами від збільшення трудової зайнятості та економії на виплату субсидій (допомог по безробіттю).

Разом з тим, Міністерство фінансів України у своєму експертному висновку зазначає, що законопроект у разі його прийняття не буде фінансово забезпеченим у зв'язку з відсутністю реальних джерел покриття додаткових видатків, реалізація положень законопроекту може мати вплив на показники державного бюджету та призвести до зменшення його дохідної частини і збільшення його видаткової частини, а саме йдеться про положення щодо:

1) покриття за рахунок коштів державного бюджету до 20 відсотків суми заборгованості за простроченими гарантованими кредитами (*підпункт «б» пункту 8.5.4 статті 8 законопроекту*);

2) надання кредитної дотації та компенсації втрат (збитків) місцевих бюджетів від запровадження заходів економічної підтримки фізичних осіб, осіб-підприємців за рахунок коштів Фонду боротьби з гострою респіраторною хворобою COVID-19, спричиненою коронавірусом SARS-CoV-2, та її наслідками, а в разі недостатності коштів – за рахунок загального фонду Державного бюджету України (*пункт 9.3.1 статті 9, пункт 12.3.1 статті 12 законопроекту*);

3) економічної підтримки фізичних осіб у межах секторальних програм через надання, зокрема, бюджетної дотації та скасування або відстрочення податкових зобов'язань тощо (*пункт 12.2.1 статті 12 законопроекту*);

4) податкової та митної підтримки юридичних осіб (*стаття 13 законопроекту*);

5) здійснення видатків Національним банком також за рахунок коштів державного бюджету (*підпункт 8 пункту 2 Прикінцевих та перехідних положень законопроекту*).

Загалом Мінфіном надано суттєві зауваження до законопроекту та не підтримується законопроект.

До законопроекту не додано фінансово-економічне обґрунтування (включаючи відповідні розрахунки) та пропозиції щодо скорочення витрат

бюджету та/або джерел додаткових надходжень бюджету для досягнення збалансованості бюджету, що не відповідає вимогам частини першої статті 27 Бюджетного кодексу України (далі - Кодекс) та частини третьої статті 91 Регламенту Верховної Ради України.

Передбачена законопроектом дата набрання чинності відповідним законом (з дня, наступного за днем його опублікування) не узгоджується з нормами частини третьої статті 27 Кодексу щодо терміну введення в дію законів, які впливають на показники бюджету).

Слід звернути увагу, що порушені законопроектом питання певним чином вже законодавчо врегульовані, на що також звертає увагу Мінфін. Насамперед, Законом України від 13.04.2020 р. №553-ІХ «Про внесення змін до Закону України "Про Державний бюджет України на 2020 рік» у складі державного бюджету на 2020 рік було створено Фонд боротьби з гострою респіраторною хворобою COVID-19, спричиненою коронавірусом SARS-CoV-2, та її наслідками (далі - Фонд боротьби з COVID-19), визначено напрями спрямування коштів Фонду боротьби з COVID-19 (*стаття 28 Закону України «Про Державний бюджет України на 2020 рік»*), відповідно встановлено бюджетні призначення (із змінами) за бюджетною програмою «Фонд боротьби з гострою респіраторною хворобою COVID-19, спричиненою коронавірусом SARS-CoV-2, та її наслідками» (код 3511380) у сумі 72,25 млрд грн (у тому числі за загальним фондом - 63,35 млрд грн, за спеціальним фондом – 8,9 млрд грн). За інформацією Мінфіну за 2020 рік здійснено витрати державного бюджету за цією програмою загалом у сумі 66,49 млрд грн, у тому числі за загальним фондом - 63,7 млрд грн, за спеціальним фондом – 2,79 млрд грн.

У Законі України «Про Державний бюджет України на 2021 рік» Фонд боротьби з COVID-19 не передбачено, натомість за спеціальним фондом державного бюджету передбачено здійснення заходів, пов'язаних з вакцинацією населення і запобіганням поширенню на території України гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2, та боротьбою з її наслідками, збільшення заробітної плати працівникам медичних закладів (*пункт 9 статті 11, пункт 9 статті 12 і пункт 24 статті 14 цього Закону*).

Поряд з тим, на законодавчому рівні унормовано можливість надання державних гарантій на портфельній основі для забезпечення часткового виконання боргових зобов'язань за портфелем кредитів банків – кредиторів, що надаються суб'єктам господарювання мікропідприємництва, малого та/або середнього підприємництва – резидентам України. Йдеться про Закон України від 03.09.2020 р. №873-ІХ «Про внесення змін до Закону України "Про Державний бюджет України на 2020 рік" щодо надання державних гарантій на портфельній основі та впровадження фінансово-кредитних механізмів

забезпечення громадян України житлом» (передбачено можливість надання таких гарантій у 2020 році в обсязі до 5 млрд грн), Закон України «Про Державний бюджет України на 2021 рік» (у 2021 р. – відповідно в обсязі до 10 млрд грн) та Закон України від 15.12.2020 р. №1081-ІХ «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України» (врегульовано на постійній основі особливості надання таких гарантій).

Окремі положення законопроекту не відповідають вимогам бюджетного законодавства, про що також зауважує Мінфін, зокрема:

1) підпункт 2 пункту 2 розділу IV законопроекту щодо внесення змін до Кодексу суперечить частині п'ятій статті 4 Кодексу *(згідно з якою зміни до Кодексу можуть вноситися виключно законами про внесення змін до Кодексу)*;

2) передбачені цим підпунктом зміни до частини п'ятої статті 4 Кодексу *(згідно з якими надається юридична перевага над нормами Кодексу норм законів, які спрямовані на ліквідацію підстав для запровадження режимів воєнного стану та/або надзвичайної екологічної ситуації та/або усунення негативних соціально-економічних наслідків, спричинених ними протягом дії таких режимів) та частини десятої статті 23 Кодексу (згідно з якими надається можливість прийняття рішень про зміну розмірів, мети та обмеження в часі бюджетних призначень також на підставі інших законів, які спрямовані на ліквідацію підстав для запровадження режимів воєнного стану або надзвичайної екологічної ситуації та/або усунення негативних соціально-економічних наслідків, спричинених ними) не узгоджується з нормами частин другої і третьої статті 95 Конституції України (згідно з якими виключно законом про державний бюджет виключно законом визначаються будь-які видатки держави на загальносуспільні потреби, розмір і цільове спрямування цих видатків, держава прагне до збалансованості бюджету України) та нормами Кодексу, насамперед: частиною другою статті 4 *(згідно з якою виключно законом про державний бюджет визначаються надходження та витрати державного бюджету, якщо іншим нормативно-правовим актом бюджетні відносини визначаються інакше, ніж у Кодексі, застосовуються відповідні норми Кодексу)*, частиною другою статті 23 *(згідно з якою бюджетні призначення встановлюються законом про державний бюджет)*;*

3) підпункт 9.3.1 пункту 9.3 статті 9 і підпункт 12.3.1 пункту 12.3 статті 12 законопроекту щодо здійснення відповідних витрат за рахунок коштів Фонду боротьби з COVID-19, а у разі недостатності коштів – за рахунок загального фонду державного бюджету не узгоджується з вищезазначеними нормами Кодексу, а також з частиною п'ятою статті 13 Кодексу *(згідно з якою розподіл бюджету на загальний та спеціальний фонди, їх складові частини визначаються виключно Кодексом та законом про державний бюджет)*, крім того, Фонд

боротьби з COVID-19 було створено у складі державного бюджету на 2020 рік і не передбачено на 2021 рік, отже відповідні положення законопроекту суперечать Закону України «Про Державний бюджет України на 2021 рік»;

1) стаття 8 законопроекту щодо надання Кабінетом Міністрів України «антикризових» державних гарантій не відповідає нормам статті 17 Кодексу (якою регулюється питання надання державних гарантій) та статті 6 Закону України «Про Державний бюджет України на 2021 рік» *(згідно з якою визначено граничний обсяг надання державних гарантій на 2021 рік та їх напрями)*. Отже, порушене питання є предметом регулювання виключно бюджетного законодавства.

За підсумками розгляду законопроекту (реєстр. № 4008) Комітет ухвалив рішення:

1) законопроект матиме вплив на показники бюджету (може призвести до зменшення доходів державного і місцевих бюджетів від податків і зборів у зв'язку запропонованими законопроектом податковими пільгами та потребуватиме додаткових витрат державного бюджету на реалізацію передбачених законопроектом заходів). У разі прийняття відповідного закону він має вводитися в дію з дотриманням вимог частини третьої статті 27 Бюджетного кодексу України;

2) рекомендувати Комітету з питань економічного розвитку при доопрацюванні законопроекту привести його положення у відповідність з вимогами бюджетного законодавства, зокрема: виключити підпункт 2 пункту 2 розділу IV (як такий, що не узгоджується з статтею 95 Конституції України, статтями 4 і 23 Бюджетного кодексу України); у пункті 9.3.1 пункту 9.3 статті 9 і підпункті 12.3.1 пункту 12.3 статті 12 слова і цифри «Фонду боротьби з гострою респіраторною хворобою COVID – 19, спричиненою коронавірусом SARS-CoV-2, та її наслідками, а в разі недостатності коштів – за рахунок загального фонду» виключити (для узгодження з статтями 4, 13 і 23 Бюджетного кодексу України і Законом України «Про Державний бюджет України на 2021 рік»), статтю 8 виключити (як таку, що не узгоджується з статтею 17 Бюджетного кодексу України і статтею 6 Закону України «Про Державний бюджет України на 2021 рік»), при цьому відповідне питання є предметом регулювання виключно бюджетного законодавства).

Додаток: копія експертного висновку Мінфіну – на 17 стор.

Голова Комітету

Ю.Ю. Арістов



СЕДО ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ

Підписувач: Арістов Юрій Юрійович

Сертифікат: 58E2D9E7F900307B04000000D6452E0032508F00

Дійсний до: 28.01.2023 0:00:00

Апарат Верховної Ради України
№ 04-13/8-2021/23799 від 28.01.2021



364597