

Експертний висновок
Міністерства фінансів України до законопроекту
згідно зі статтею 27 Бюджетного кодексу України

1. Назва законопроекту

Проект Закону України «Про програми надзвичайних економічних заходів з протидії негативному впливу пандемії коронавірусу COVID-19 на економіку України», реєстраційний № 4008 від 01.09.2020, внесений на розгляд Верховної Ради України народними депутатами України Тимошенко Ю. В. та іншими.

2. Завдання законопроекту

Метою законопроекту є визначення 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.

Законопроектом пропонується поділити програми надзвичайних економічних заходів (НЕЗ) на універсальні та секторальні. Універсальні НЕЗ встановлюються Національним банком України та Кабінетом Міністрів України і поширюються на всю територію України. Секторальні НЕЗ встановлюються Урядом України та органами місцевої влади для окремої галузі та/або окремої частини території України.

Також законопроектом пропонується поєднати універсальні програми Національного банку України з емісійної та боргової політики, підтримки стійкості фінансового ринку та підтримки позичальників з універсальними програмами Кабінету Міністрів України 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.

3. Оцінка впливу на показники бюджетів

Реалізація положень законопроекту 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) надання грошової підтримки фізичних осіб у межах секторальних програм через навантажувальні рахунки, зокрема, бюджетної дотації та скасування або відстрочення податкових зобов'язань тощо (пункт 12.2.1 статті 12 законопроекту);



Документ електронно підписаний
через електронний сервіс Міністерства фінансів України
Підписував: Марченко Сергій Михайлович
Дійсний з 03.04.2020 15:36:42 по 03.04.2022 15:36:42

39000-01-2/30001 від 29.09.2020

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)

може мати вплив на показники державного бюджету та призвести до зменшення дохідної та збільшення його видаткової частини.

4. Вартісна оцінка впливу на показники бюджетів

Суб'єктом права законодавчої ініціативи не дотримано вимог частини першої статті 27 Бюджетного кодексу України щодо надання фінансово-економічного обґрунтування (включаючи відповідні розрахунки) та частини третьої цієї статті, якою встановлено, що закони України або їх окремі положення, які впливають на показники бюджету (зменшують надходження бюджету та/або збільшують витрати бюджету) і приймаються після 15 липня року, що передує плановому, вводяться в дію не раніше початку бюджетного періоду, що настає за плановим (пункт 1 Прикінцевих та перехідних положень законопроекту).

5. Пропозиції щодо можливостей фінансового забезпечення у відповідному бюджетному періоді законопроекту у разі його прийняття

Законопроект у разі його прийняття не буде фінансово забезпеченим у зв'язку з відсутністю реальних джерел покриття додаткових видатків.

6. Пропозиції щодо відповідності законам, що регулюють бюджетні відносини

До законопроекту в цілому:

1) діючим законодавством чітко регламентовано порядок введення та правовий режим надзвичайного, воєнного стану, зони надзвичайної екологічної ситуації.

Відповідно до статті 92 Конституції України виключно законами України визначається правовий режим воєнного і надзвичайного стану, зон надзвичайної екологічної ситуації.

Відповідно до пункту 21 частини першої статті 106 Конституції України Президент України приймає у разі необхідності рішення про введення в Україні або в окремих її місцевостях надзвичайного стану, а також оголошує у разі необхідності окремі місцевості України зонами надзвичайної екологічної ситуації з наступним затвердженням цих рішень Верховною Радою України.

Акти Президента України, видані в межах повноважень, передбачених пунктом 21 цієї статті, скріплюють підписами Прем'єр-міністра України і міністра, відповідального за його виконання.

Разом з тим органам місцевого самоврядування згідно зі статтею 143 Конституції України можуть надаватися законом окремі повноваження органів виконавчої влади. Держава фінансує здійснення цих повноважень у повному обсязі за рахунок коштів Державного бюджету України або шляхом віднесення

до місцевого бюджету у встановленому законом порядку окремих загальнодержавних податків, передає органам місцевого самоврядування відповідні об'єкти державної власності.

Зміст правового режиму надзвичайного стану, порядок його введення та припинення дії, особливості діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування, підприємств, установ і організацій в умовах надзвичайного стану, додержання прав і свобод людини і громадянина, а також прав і законних інтересів юридичних осіб та відповідальність за порушення вимог або невиконання заходів правового режиму надзвичайного стану визначає Закон України «Про правовий режим надзвичайного стану».

Зміст правового режиму воєнного стану, порядок його введення та скасування, правові засади діяльності органів державної влади, військового командування, військових адміністрацій, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій в умовах воєнного стану, гарантії прав і свобод людини і громадянина та прав і законних інтересів юридичних осіб визначається Законом України «Про правовий режим воєнного стану».

Правове регулювання відносин, що виникають під час здійснення надзвичайних заходів, спрямованих на захист життя та здоров'я людей і нормалізацію екологічного стану на території зони надзвичайної екологічної ситуації; визначення порядку встановлення правового режиму зони надзвичайної екологічної ситуації; встановлення порядку залучення юридичних та фізичних осіб до участі у надзвичайних заходах на території зони та відшкодування вартості виконаних ними робіт; визначення порядку відшкодування шкоди, заподіяної юридичним та фізичним особам внаслідок виникнення надзвичайних екологічних ситуацій або проведення робіт з ліквідації їх наслідків визначено Законом України «Про зону надзвичайної екологічної ситуації».

Заходи, що можуть здійснюватися в зоні надзвичайної екологічної ситуації визначаються статтею 10 цього Закону.

Разом з тим Закон України «Про захист населення від інфекційних хвороб» визначає правові, організаційні та фінансові засади діяльності органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій, спрямованої на запобігання виникненню і поширенню інфекційних хвороб людини, локалізацію та ліквідацію їх спалахів та епідемій, встановлює права, обов'язки та відповідальність юридичних і фізичних осіб у сфері захисту населення від інфекційних хвороб.

Питання функціонування бюджетної системи України під час введення воєнного стану в Україні або в окремих її місцевостях та/або введення надзвичайного стану в Україні або в окремих її місцевостях врегульовано статтею 3 та підпунктами 22, 23¹ Розділу IV «Прикінцеві та перехідні положення» Бюджетного кодексу.

Крім цього, частиною п'ятою статті 4 Бюджетного кодексу встановлено, що зміни до нього можуть вноситися виключно законами про внесення змін до відповідного кодексу, аналогічні норми також визначені Податковим та Митним

кодексами України (підпункти 1 – 3 пункту 2 Прикінцевих та перехідних положень законопроекту).

Також слід зазначити, що з метою запобігання поширенню на території України коронавірусної хвороби (COVID-19) було прийнято Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про Державний бюджет України на 2020 рік» від 13.04.2020 № 553-IX, відповідно до якого у складі Державного бюджету України створено фонд боротьби з гострою респіраторною хворобою COVID-19 та її наслідками.

Так, постановою Кабінету Міністрів України від 22.04.2020 № 302 визначено напрями використання коштів фонду боротьби з гострою респіраторною хворобою COVID-19 та її наслідками.

Крім того, з часу запровадження Урядом України карантинних заходів з метою запобігання поширенню, а також локалізації та ліквідації спалахів епідемій та пандемій гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2, Верховною Радою України, Кабінетом Міністрів України та Національним банком України вжито низку системних заходів у межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України.

Водночас Законом України «Про внесення змін до Закону України «Про Державний бюджет України на 2020 рік» від 14.01.2020 № 436-IX щодо забезпечення функціонування Фонду розвитку підприємництва» було запроваджено нову бюджетну програму «Забезпечення функціонування Фонду розвитку підприємництва» (КПКВК ДБ 3501540) з обсягом фінансування 2 млрд гривень.

Згадана програма реалізується відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 24.01.2020 за № 28 «Про затвердження Порядку надання фінансової державної підтримки суб'єктам мікропідприємництва та малого підприємництва» (далі – Порядок № 28), яким визначено умови, критерії та механізм надання державної підтримки через уповноважені банки за участі Фонду розвитку підприємництва, а також коло суб'єктів підприємництва, яким може бути надана така підтримка.

Державна підтримка згідно з Порядком № 28 надається, зокрема, у вигляді часткової компенсації процентних ставок за кредитами, що надаються суб'єктам мікро та малого підприємництва.

Фінансова державна підтримка згідно з Порядком № 28 надається з метою сприяння розвитку суб'єктів підприємництва, збільшення обсягів виробництва, експорту, імпортозаміщення, високотехнологічного виробництва, енергоефективності, впровадження інновацій, а також сприяння створенню нових робочих місць та підприємств, поверненню трудових мігрантів до України.

Порядком встановлено, що строк, протягом якого суб'єкти підприємництва можуть звернутися за отриманням державної підтримки, становить п'ять років з дня набрання чинності цим Порядком.

Також у зв'язку із епідемічною ситуацією, пов'язаною з коронавірусною хворобою COVID-19, на законодавчому рівні запроваджено низку заходів,

спрямованих на забезпечення додаткових соціальних та економічних гарантій, які серед іншого регулюють питання кредитування.

Зокрема, нормами Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України, спрямованих на забезпечення додаткових соціальних та економічних гарантій у зв'язку з поширенням коронавірусної хвороби (COVID-19)» від 30.03.2020 № 540-IX встановлено заборону на підвищення процентної ставки за кредитними договорами; нормами Закону України від 17.03.2020 № 533-IX «Про внесення змін до Податкового кодексу України та інших законів України щодо підтримки платників податків на період здійснення заходів, спрямованих на запобігання виникненню і поширенню коронавірусної хвороби (COVID-19)» позичальників за споживчими кредитами тимчасово звільнено від обов'язків сплачувати кредитодавцю неустойку (штраф, пеню) та інші платежі, сплата яких передбачена договором про споживчий кредит за прострочення виконання зобов'язання.

Законом України від 16.06.2020 № 691-IX «Про внесення змін до Господарського кодексу України та Цивільного Кодексу України щодо недопущення нарахування штрафних санкцій за кредитами (позиками) у період дії карантину, встановленого з метою запобігання поширенню на території України коронавірусної хвороби (COVID-19)» заборонено нараховувати штрафи і пені позичальникам за кредитами в період дії карантину та в тридцятиденний строк після дня його завершення;

2) щодо запровадження надзвичайних економічних заходів у сфері грошово-кредитної політики слід зазначити, що згідно зі статтею 2 Закону України «Про Національний банк України» Національний банк України є центральним банком України, особливим центральним органом державного управління, юридичний статус, завдання, функції, повноваження і принципи організації якого визначаються Конституцією України, цим Законом та іншими законами України. Основною функцією Національного банку України згідно зі статтею 99 Конституції України є забезпечення стабільності грошової одиниці України, досягнення та підтримки цінової стабільності в державі.

На виконання своєї основної функції Національний банк України здійснює регулювання грошово-кредитного ринку, використовуючи наявні монетарні інструменти та механізми.

При цьому відповідно до статті 53 Закону України «Про Національний банк України» не допускається втручання органів державної влади та інших державних органів чи їх посадових та службових осіб, будь-яких юридичних чи фізичних осіб у виконання функцій і повноважень Національного банку, Ради Національного банку, Правління Національного банку чи службовців Національного банку інакше, як в межах, визначених Конституцією України та цим Законом.

Зважаючи на те, що згідно із статтею 55 Закону України «Про Національний банк України» головною метою банківського регулювання і нагляду Національного банку України є безпека та фінансова стабільність банківської системи, захист інтересів вкладників і кредиторів, вважаємо, що законопроект потребує погодження з Національним банком України;

3) щодо питань державного боргу та гарантованого державою боргу внаслідок випуску антикризових облігацій та надання безвідкличних державних гарантій.

Процес управління державним боргом та гарантованим державою боргом здійснюється виключно в рамках чинного нормативно-правового поля. Його результати та показники є важливими індикаторами в оцінці бюджетної політики та загальної фінансово-економічної оцінки рейтинговими агенціями, міжнародними організаціями, інвесторами та іншими зацікавленими суб'єктами, яка впливає в кінцевому підсумку на імідж держави та її позиції як всередині країни, так і на рівні міжнародної спільноти. Тому прийняття законопроектів, що стосуються цієї сфери та мають юридичний пріоритет (навіть тимчасовий) над нормами іншого законодавства України (пункт 1.5), може мати вкрай негативний вплив.

В умовах, коли дефіцит державного бюджету, що підлягає фінансуванню фактично лише за рахунок державних запозичень, вже зріс з 2% ВВП у 2019 році до затверджених 7,5% на 2020 рік та планових 6% у 2021 році, включення сфери управління державним боргом та державними гарантіями до сфер запровадження програм НЕЗ (підпункт «б» пункту 5.1) в цілому вважаємо не виправданим та небезпечним з точки зору виконання бюджету, фінансової стійкості та боргової безпеки України.

При цьому законопроектом передбачено за рахунок коштів державного бюджету:

- покриття до 20 відсотків суми заборгованості за простроченими гарантованими кредитами (за умови дотримання позичальником кількості найманих працівників), без вимоги подальшої конвертації боргу в корпоративні права позичальника (підпункт «б» пункту 8.5.4);

- надання кредитних дотацій (пункт 9.3.1) та компенсацію втрат (збитків) місцевих бюджетів від запровадження заходів економічної підтримки фізичних осіб – підприємців (пункт 12.3.1) в разі недостатності коштів Фонду боротьби з гострою респіраторною хворобою COVID-19, спричиненою коронавірусом SARS-CoV-2 та її наслідками.

Передбачення додаткових видатків за рахунок коштів Державного бюджету України без відповідного джерела доходів фактично призводить до додаткового дефіциту державного бюджету та необхідності його фінансування, що загрожує неконтрольованим зростанням державного боргу та створює ризики для макроекономічної стабільності;

4) окремі положення законопроекту не узгоджуються з нормами діючого бюджетного законодавства, зокрема щодо:

- відповідальності посадових (службових) осіб, які припустили надання пільг (відшкодувань, субсидій, дотацій, іншої фінансової або матеріальної допомоги), за нецільове використання бюджетних коштів та здійснення видатків бюджету (підпункт «б» підпункту 2.6.2 пункту 2.6 статті 2 законопроекту) не узгоджується із статтею 119 Бюджетного кодексу України (далі – Бюджетний кодекс), якою визначено, що нецільовим використанням бюджетних коштів є їх витрачання на цілі, що не відповідають бюджетним призначенням, встановленим

законом про Державний бюджет України (рішенням про місцевий бюджет); напрямом використання бюджетних коштів, визначеним у паспорті бюджетної програми або в порядку використання бюджетних коштів (включаючи порядок та умови надання субвенцій); бюджетним асигнуванням (розпису бюджету, кошторису, плану використання бюджетних коштів);

– змін до частини п'ятої статті 4 Бюджетного кодексу, а саме: надання юридичної переваги над нормами Бюджетного 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 (*підпункт «а» підпункту 2 пункту 2 Прикінцевих та перехідних положень законопроекту щодо змін до Бюджетного кодексу*) не узгоджується із положеннями статті 95 Конституції України щодо прагнення держави до збалансованості бюджету України та матиме ризиком порушення принципів єдності, збалансованості бюджетної системи, встановлених частиною першою статті 7 Бюджетного кодексу;

– змін до частини десятої статті 23 Бюджетного кодексу, а саме: надання можливості 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 (*підпункт «б» підпункту 2 пункту 2 Прикінцевих та перехідних положень законопроекту*) не узгоджується із положеннями статті 95 Конституції України, згідно з якою виключно законом про Державний бюджет України визначаються будь-які видатки держави на загальносуспільні потреби, розмір і цільове спрямування цих видатків, та частини другої статті 23 Бюджетного кодексу, згідно з якою бюджетні призначення встановлюються законом про Державний бюджет України (рішенням про місцевий бюджет);

– положення, що сума простроченого платежу за державною гарантією вважається бюджетною заборгованістю та підлягає безумовному стягненню з гарантоотримувача в строки, передбачені законодавством (*підпункт «в» підпункту 2 пункту 2 Прикінцевих та перехідних положень законопроекту*), врегульовано статтею 17 Бюджетного кодексу, а саме щодо виконання гарантійних зобов'язань держави (Автономної Республіки Крим, обласної ради чи територіальної громади міста) незалежно від обсягу коштів, визначених на цю мету в законі про Державний бюджет (рішенні про місцевий бюджет) та стягнення із суб'єкта господарювання простроченої заборгованості перед державою (Автономної Республіки Крим, обласної ради чи територіальної громади міста), а також не узгоджується із термінологічним апаратом Бюджетного кодексу;

– непоширення на законопроекти, спрямовані на ліквідацію підстав для запровадження режимів воєнного стану та/або надзвичайної екологічної ситуації та/або усунення негативних соціально-економічних наслідків, спричинених ними, обмежень, що такі проекти не мають містити положень, прийняття яких призведе до збільшення державного боргу і державних гарантій (*підпункт 18*

пункту 2 Прикінцевих та перехідних положень законопроекту), не узгоджується із положеннями статті 95 Конституції України, якою встановлено, що держава прагне до збалансованості бюджету України, та матиме ризиком порушення принципу збалансованості бюджетної системи, встановленого частиною першою статті 7 Бюджетного кодексу.

Окрім того, положення законопроекту (підпункт «а» підпункту 2.5.2) щодо повернення отриманих у рамках програми пільг унаслідок добровільного припинення участі в секторальній програмі НЕЗ, а також положення підпункту 1.1.3 (застосування рішень заднім числом), підпункту 1.5.1 (юридичний пріоритет проекту перед іншим законодавством), пункту 2.2 (принцип мовчазної згоди) є сумнівними з точки зору права;

5) окремі положення законопроекту не узгоджуються між собою.

Так, підпунктом «б» підпункту 7.1.3 пункту 7.1 статті 7 законопроекту пропонується «тиражна державна грошова лотерея». Разом з цим підпунктом «б» підпункту 16 пункту 2 розділу IV «Прикінцеві та перехідні положення» законопроекту зазначається «державна тиражна лотерея».

Також не узгоджуються між собою положення пункту 1.2 статті 1 законопроекту з положенням підпункту «в» підпункту 16 пункту 2 розділу IV «Прикінцеві та перехідні положення».

Так, пунктом 1.2 статті 1 законопроекту визначаються території запровадження програм НЕЗ, згідно з якою норми законопроекту застосовуються «в окремих місцевостях України, оголошених Президентом України зонами надзвичайної екологічної ситуації згідно з частиною двадцять першою статті 106 Конституції України внаслідок поширення пандемії коронавірусної хвороби COVID-19», а також «у випадку оголошення Президентом України режиму надзвичайного стану згідно з абзацом другим пункту першого статті 4 Закону України «Про правовий режим надзвичайного стану» (Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2000, № 23, ст. 176) унаслідок поширення пандемії коронавірусної хвороби COVID-19», що не узгоджується з положенням підпункту «в» підпункту 16 пункту 2 розділу IV «Прикінцеві та перехідні положення», згідно з яким законопроектом пропонується: «Протягом дії режимів воєнного стану та/або надзвичайної екологічної ситуації норми цього Закону діють з урахуванням норм законів, спрямованих на ліквідацію підстав для запровадження таких режимів та/або усунення негативних соціально-економічних наслідків, спричинених ними, у тому числі Закону України «Про програми надзвичайних економічних заходів з протидії негативного впливу пандемії коронавірусної хвороби COVID-19 на економіку України».

До статті 7. «Універсальна програма НЕЗ Кабінету Міністрів України з випуску антикризових облігацій»:

1) статтею 7 законопроекту передбачається випуск антикризових облігацій – цільових ОВДП.

Відповідно до пункту 4 статті 10 Закону України «Про цінні папери та фондовий ринок» цільові облігації внутрішніх державних позик України – облігації внутрішніх державних позик, емісія яких є джерелом фінансування дефіциту державного бюджету в обсягах, передбачених на цю мету законом про Державний бюджет України на відповідний рік, та в межах граничного розміру державного боргу.

Основним реквізитом цільових облігацій внутрішніх державних позик України є зазначення передбаченого законом про Державний бюджет України на відповідний рік напряму використання залучених від розміщення таких облігацій коштів.

Розміщення цільових облігацій внутрішніх державних позик України не передбачено Законом України «Про Державний бюджет України на 2020 рік».

Водночас Законом України від 13.04.2020 № 553-IX з метою запобігання поширенню на території України та боротьби із негативними наслідками поширення гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2, дефіцит державного бюджету було збільшено у 3,1 раз, а також тимчасово на період до 1 січня 2021 року було зупинено обмеження на обсяг надання державних гарантій.

Кошти, залучені до Державного бюджету України від розміщення цільових облігацій внутрішніх державних позик України, використовуються виключно для фінансування державних або регіональних програм і проектів на умовах їх повернення в обсягах, передбачених на цю мету законом про Державний бюджет України на відповідний рік. Фінансування здійснюється відповідно до кредитних договорів, що укладаються між державою в особі центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну бюджетну політику у сфері управління державним боргом та гарантованим державою боргом, та отримувачем коштів. Умови кредитних договорів повинні відповідати умовам розміщення цільових облігацій внутрішніх державних позик України з обов'язковим установленням дати обслуговування та погашення кредиту за п'ять днів до дати обслуговування та погашення цільових облігацій внутрішніх державних позик України.

Відповідно до статті 16 Бюджетного кодексу України державні запозичення здійснюються в межах, визначених законом про Державний бюджет України, з дотриманням граничного обсягу державного боргу на кінець бюджетного періоду.

Тому додатковий випуск ОВДП може призвести до значного збільшення дефіциту державного бюджету, що не відповідає встановленим показникам Середньострокової стратегії управління державним боргом на 2019 – 2022 роки.

Крім цього, відповідно до пункту 12 статті 10 Закону України «Про цінні папери та фондовий ринок» Державні облігації України можуть існувати виключно в бездокументарній формі.

Таким чином, положення статті 7 законопроекту не відповідають чинному законодавству України;

2) підпунктом «б» пункту 7.1.3. частини 7.1. статті 7 законопроекту пропонується передбачити, що «Кабінет Міністрів України має право прийняти рішення про запровадження програми участі антикризових облігацій у тиражній

державній грошовій лотереї, оператором якої виступає державний банк».

Запропоноване законопроектом положення не узгоджується з вимогами Закону України «Про державні лотереї в Україні», який є спеціальним (базовим) законом у регулюванні лотерейної сфери, відповідно до якого, зокрема:

- забороняється проведення лотерей, умови проведення яких суперечать Закону України «Про державні лотереї в Україні» або які проводяться особами іншими, ніж оператори державних лотерей (частина друга статті 4 Закону України «Про державні лотереї в Україні»);

- оператор лотерей повинен мати досвід випуску та проведення державних лотерей не менше трьох років. До досвіду з випуску та проведення лотерей не включається досвід з розповсюдження лотерей, у тому числі державних лотерей. (частина шоста статті 6 Закону України «Про державні лотереї в Україні»).

Слід зазначити, що згідно з частиною другою статті 14 Закону України «Про державні лотереї в Україні» до суб'єктів, які організовують або проводять на території України ігри, що відповідають визначенню лотереї, крім випадків, якщо така гра проводиться особою, яка одержала статус оператора державних лотерей, застосовуються фінансові санкції.

До статті 8. «Універсальна програма НЕЗ Кабінету Міністрів України з гарантійної підтримки»:

1) частиною першою статті 17 Бюджетного кодексу України встановлено, що державні гарантії можуть надаватися виключно у межах і за напрямками, що визначені законом про Державний бюджет України, на підставі:

рішення Кабінету Міністрів України – для забезпечення виконання боргових зобов'язань суб'єктів господарювання – резидентів України;

міжнародних договорів України – для забезпечення виконання боргових зобов'язань суб'єктів господарювання – резидентів України.

Тимчасово, з дня набрання чинності Законом № 553-ІХ від 13.04.2020 до 1 січня 2021 року, не застосовуються норми абзацу першого частини першої статті 17 щодо визначення граничного обсягу надання державних гарантій.

За дорученням Кабінету Міністрів України відповідні правочини щодо його рішень вчиняє Голова Боргового агентства України. Згідно з частиною тридцять п'ятою Прикінцевих та перехідних положень Бюджетного кодексу України Міністерство фінансів України здійснює повноваження і функції з управління державним боргом та гарантованим державою боргом до початку функціонування Боргового агентства України.

Згідно з частиною третьою статті 17 Бюджетного кодексу, державні гарантії надаються на умовах платності, строковості, а також забезпечення виконання зобов'язань у спосіб, передбачений законом, а частиною четвертою цієї статті встановлено, що державні (місцеві) гарантії не надаються для забезпечення боргових зобов'язань суб'єктів господарювання, якщо безпосереднім джерелом повернення кредитів (позик) передбачаються кошти державного (місцевого) бюджету (крім боргових зобов'язань, що виникають внаслідок залучення кредитів (позик) від іноземних держав, іноземних фінансових установ і міжнародних фінансових організацій для реалізації

інвестиційних проєктів, включаючи рекредитування відповідно до пункту 1 частини четвертої статті 30 цього Кодексу).

Обов'язковою умовою надання державної (місцевої) гарантії є укладення договору між Борговим агентством України (відповідним місцевим фінансовим органом), та суб'єктом господарювання про погашення заборгованості суб'єкта господарювання перед державою (Автономною Республікою Крим, обласною радою чи територіальною громадою міста) за виконання гарантійних зобов'язань. Істотними умовами такого договору мають бути зобов'язання суб'єкта господарювання:

внести плату за надання державної (місцевої) гарантії;
надати майнове або інше забезпечення виконання зобов'язань за гарантією;
відшкодувати витрати державного (місцевого) бюджету, пов'язані з виконанням гарантійних зобов'язань;

сплатити пеню за прострочення відшкодування зазначених витрат. Пеня нараховується за кожний день прострочення сплати заборгованості у національній валюті з розрахунку 120 відсотків річних облікової ставки Національного банку України за офіційним курсом гривні до іноземної валюти, встановленим Національним банком України на день нарахування пені;

надати гаранту права на договірне списання банком коштів з рахунків суб'єкта господарювання на користь гаранта.

При цьому положеннями законопроекту передбачено, що плата за отримання антикризових гарантій не справляється (пункт 8.1.7 статті 8 законопроекту), а також встановлено, що прострочена заборгованість не може бути стягнута за рахунок активів позичальників (пункт 8.3.1 статті 8).

Зазначені норми не лише суперечать Бюджетному кодексу України, а й містять у собі ризики витрати бюджетних коштів без можливості їх відшкодування у разі настання гарантійних випадків;

2) пунктом 8.2.3 законопроекту встановлено передумови отримання антикризових гарантій. При цьому зазначені умови викладені нечітко, що призводить до їх неоднозначного тлумачення. Зокрема, незрозумілими є вимоги підпунктів «б» та «в». Також зазначені норми суперечать положенням, викладеним у розділі 8.3 законопроекту;

3) підпунктом «а» пункту 8.5.4. статті 8.5. «Визначення» проекту закону встановлено, що Кабінет Міністрів України забезпечує можливість укладення гарантійного договору дистанційно через мережу інтернет.

Однак відповідно до статті 547 Цивільного кодексу України, правочин щодо забезпечення виконання зобов'язання вчиняється у письмовій формі. Правочин щодо забезпечення виконання зобов'язання, вчинений із недодержанням письмової форми, є нікчемним.

Крім того, абзацом другим пункту 3 статті 17 Бюджетного кодексу встановлено, що правочин щодо надання державної (місцевої) гарантії оформляється в письмовій формі.

Таким чином, запропоновані законопроектом норми суперечать нормам, встановленим Бюджетним та Цивільним кодексами України;

4) відповідно до кількісних критеріїв та індикативних цілей, закріплених

Меморандумом МВФ про економічну і фінансову політику від 02.06.2020, максимальний обсяг надання державних гарантій становить 40 млрд грн на 2020 рік та 20 млрд грн – 2021 рік.

Ураховуючи нечітку процедуру надання антикризових гарантій, а також її невідповідність нормам законодавства, запровадження такого виду гарантійної підтримки несе ризики можливого перевищення максимальних обсягів наданих гарантій і, як наслідок, до порушення домовленостей з МВФ;

5) Президентом України підписаний Закон України «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» від 03.09.2020 № 873-ІХ, яким передбачається надання державних гарантій на портфельній основі за зобов'язаннями суб'єктів господарювання мікропідприємництва, малого та/або середнього підприємництва.

Таким чином пропозиції щодо державних гарантій за кредитним пулом суб'єктам мікро та малого підприємництва дублюють положення зазначеного Закону.

До статті 9. «Універсальна програма НЕЗ Кабінету Міністрів України з надання кредитних дотацій суб'єктам мікропідприємництва та малого підприємництва»:

1) підпунктом 3.1 статті 9 законопроекту запропоновано надання кредитної дотації 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.

Відповідно до Закону України від 13.04.2020 № 553-ІХ «Про внесення змін до Закону України «Про Державний бюджет України на 2020 рік» у складі Державного бюджету України на 2020 рік створено бюджетну програму за КПКВК 3511380 «Фонд боротьби з гострою респіраторною хворобою COVID-19, спричиненою коронавірусом SARS-CoV-2, та її наслідками» (далі – Фонд) на період дії карантину, установленого Кабінетом Міністрів України з метою запобігання поширенню коронавірусної хвороби COVID-19 на території України, та протягом 30 днів з дня відміни цього карантину.

Фонд – тимчасова бюджетна програма, кошти якого спрямовуються насамперед для фінансування додаткових видатків на охорону здоров'я та соціальних видатків, безпосередньо пов'язаних із епідемією COVID-19 і діятиме доки цього вимагатиме надзвичайна ситуація, але не довше 31 грудня 2020 року.

Також законопроектом запропоновано внести зміни до статті 13 Закону України «Про оплату праці», доповнивши її частиною такого змісту:

«Особливості оплати праці медичних та інших працівників державних та комунальних закладів охорони здоров'я, задіяних у запобіганні поширенню пандемій, епідемій або епізоотій та/або усуненні їх наслідків, встановлюються Кабінетом Міністрів України з урахуванням норм відповідних законів України».

Передбачати окрему норму в Законі України «Про оплату праці» є

недоцільним, оскільки відповідно до статті 8 Закону України «Про оплату праці» та статті 20 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» передбачено, що умови оплати праці працівників установ та організацій, що фінансуються з бюджету, визначаються Кабінетом Міністрів України.

Водночас слід враховувати, що згідно із Законом України «Про державні фінансові гарантії медичного обслуговування населення» передбачено створення нового механізму фінансування медичних послуг та лікарських засобів, зокрема шляхом поступового переходу на оплату з державного бюджету медичних послуг та лікарських засобів, що входять до програми медичних гарантій.

До програми медичних гарантій долучено комунальні заклади охорони здоров'я, перетворені у комунальні некомерційні підприємства, які надають відповідну медичну допомогу та уклали договір про медичне обслуговування населення з Національною службою здоров'я України.

Слід зазначити, що оплата праці працівників підприємств усіх форм власності, у тому числі закладів охорони здоров'я – комунальних некомерційних підприємств, регулюється шляхом встановлення розміру мінімальної заробітної плати та інших державних норм і гарантій (стаття 8 Закону України «Про оплату праці»).

Умови оплати праці працівників комунальних некомерційних підприємств визначаються у колективному договорі, що укладається між власником або уповноваженим ним органом і трудовим колективом.

Відповідно до частини другої статті 94 Кодексу законів про працю України розмір заробітної плати залежить від складності та умов виконуваної роботи, професійно-ділових якостей працівника, результатів його праці та господарської діяльності підприємства, установи, організації і максимальним розміром не обмежується.

Ураховуючи, що згідно зі статтею 4 Закону України «Про оплату праці» джерелом коштів на оплату праці працівників госпрозрахункових підприємств є частина доходу та інші кошти, одержані внаслідок їх господарської діяльності, при визначенні умов і розмірів оплати праці працівників мають враховуватися фінансові можливості підприємств.

Конкретні розміри тарифних ставок (окладів) і відрядних розцінок робітникам, посадових окладів службовцям, а також надбавок, доплат, премій і винагород встановлюються власником або уповноваженим ним органом, з урахуванням вказаних вище вимог.

З огляду на зазначене, запропоновані норми потребують виключення;

2) відповідно до положень законопроекту пропонується поширити верифікацію на суб'єктів господарювання – юридичних осіб.

Пунктом 9.4 статті 9 законопроекту передбачено, що у разі якщо на підставі даних поточної верифікації виявлено, що позичальник порушив правила цільового використання кредитної дотації або передумови її отримання, то її надання зупиняється, а фактично надані суми стягуються з позичальника в безспірному порядку, визначеному законодавством. Аналогічна норма передбачена стосовно ретроспективної верифікації. Тобто стягнення з

позичальника коштів пропонується здійснювати тільки на підставі даних верифікації.

На сьогодні Мінфін здійснює верифікацію державних виплат відповідно до Закону України «Про верифікацію та моніторинг державних виплат» (далі – Закон № 324). При цьому реципієнтами є виключно фізичні особи (пункт 12 частини першої статті 1).

Водночас відповідно до статті 16 Закону № 324 за результатами верифікації Мінфін як орган, що здійснює верифікацію та моніторинг державних виплат, надає органам, що здійснюють державні виплати, рекомендації щодо проведення додаткової перевірки інформації, що містить невідповідності, та усунення невідповідностей даних у автоматизованих інформаційних системах, реєстрах, базах даних, володільцем, розпорядником та/або адміністратором яких є орган, що здійснює державні виплати, і лише після проведення таких перевірок такі органи остаточно роблять висновки щодо правомірності нарахування державних виплат.

До статті 12. «Способи економічної підтримки фізичних осіб - суб'єктів секторальних програм НЕЗ» та статті 13. «Способи податкової та митної підтримки юридичних осіб, які є суб'єктами секторальних програм»:

1) підпунктом 12.2.1 пункту 12.2 законопроекту передбачено встановити види економічної підтримки фізичних осіб в межах секторальних програм надзвичайних економічних заходів, зокрема, підпунктом «б» зазначеної норми одним із видів такої підтримки пропонується встановити скасування або відстрочення податкових зобов'язань з визначеного переліку податків та зборів, а саме, єдиного соціального податку; податку на доходи фізичних осіб, крім пасивних доходів та доходів, які мають іноземне походження; податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки; земельного податку (плати за землю) для фізичних осіб; туристичного збору.

Крім того, підпунктом 13.2.1 пункту 13.2 статті 13 передбачено на час дії секторальних режимів НЕЗ заборонити будь-яке збільшення ставок податку на прибуток підприємств, податку на доходи фізичних осіб, податку на нерухоме майно (включаючи землю), а також інших податків (зборів, обов'язкових платежів), встановлених у фіксованому (специфічному) розмірі, крім ставок та баз оподаткування окремих податків (податку на прибуток підприємств виробників підакцизних товарів, акцизного податку, ввізного (імпортного) мита, екологічного податку, рентної плати).

Зазначені норми законопроекту не узгоджуються зі статтею 5 цього проекту, пунктом 5.1 якої визначено, що програми НЕЗ запроваджуються у сфері податкової політики тільки щодо загальнодержавних податків, оскільки податок на майно, до складу якого входять податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, та плата за землю, а також туристичний збір згідно зі статтею 10 Податкового кодексу України відносяться до місцевих податків.

Водночас слід зазначити, що відповідно до Меморандуму про економічну та фінансову політику, укладеного з Міжнародним валютним фондом 02.06.2020, Україна взяла на себе зобов'язання утримуватися від запровадження нових

звільнень від сплати податків або податкових пільг.

Зменшення ставок оподаткування окремим суб'єктам господарювання не узгоджується з одним із основних принципів, на яких ґрунтується податкове законодавство – принципом рівності усіх платників перед законом, недопущення будь-яких проявів податкової дискримінації, забезпечення однакового підходу до всіх платників податків незалежно від соціальної, расової, національної, релігійної приналежності, форми власності юридичної особи, громадянства фізичної особи, місця походження капіталу (підпункт 4.1.2 пункту 4.1 статті 4 Кодексу).

Ураховуючи, що податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, та плата за землю є одними з основних доходів місцевих бюджетів зменшення їх ставок призведе до зниження бюджетних надходжень та розбалансування відповідних бюджетів. Разом з тим, враховуючи, що згідно зі статтею 10 Кодексу плата за землю належить до місцевих податків і зборів, органи місцевого самоврядування, реалізуючи право, надане статтею 26 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», та виходячи з норм Кодексу, з огляду на зовнішні і внутрішні фактори, що впливають на розвиток відповідних територій, мають можливість на підставі законодавчо наданого права, своїми рішеннями встановлювати ставки плати за землю в діапазоні від «0» до максимально встановлених Кодексом розмірів та встановлювати пільги із їх сплати для окремих категорій платників.

При цьому наголошуємо, що до Мінфіну надходять численні звернення органів місцевого самоврядування з проханням щодо недопущення встановлення державою на період пандемії будь-яких пільг з податків, які зараховуються до місцевих бюджетів.

Таким чином, норми проекту Закону України «Про програми надзвичайних економічних заходів з протидії негативному впливу пандемії коронавірусу COVID-19 на економіку України» в частині визначення способів податкової підтримки, що надаватиметься фізичним та юридичним особам в межах програм НЕЗ, не може бути підтримана;

2) підпунктом 13.2.2 пункту 13.2 статті 13 законопроекту пропонується визначити, що протягом дії цього Закону обов'язково запроваджується скасування імпортного мита для противірусних вакцин та обладнання, безпосередньо пов'язаних з їх розробкою та виробництвом на території України.

Слід зазначити, що поняття «імпортне мито» відсутнє в національному законодавстві, натомість відповідно до частини другої статті 272 Митного кодексу України передбачено, що в Україні застосовуються такі види мита:

- 1) ввізне мито;
- 2) вивізне мито;
- 3) сезонне мито;
- 4) особливі види мита: спеціальне, антидемпінгове, компенсаційне, додатковий імпортний збір.

Відповідно до частини третьої статті 272 Митного кодексу забороняється застосовувати інші види мита, крім тих, що встановлені Кодексом.

До розділу IV «Прикінцеві та перехідні положення»:

1) підпунктом 1 пункту 2 розділу IV «Прикінцеві та перехідні положення» законопроекту пропонується доповнити розділ XX «Перехідні положення» Податкового кодексу України новим пунктом 12¹ відповідно до якого протягом дії Закону України «Про програми надзвичайних економічних заходів з протидії негативного впливу пандемії коронавірусної хвороби COVID-19 на економіку України» звільняються від оподаткування доходи у вигляді заробітної плати та доплат до неї, одержаних медичними та іншими працівниками закладів охорони здоров'я державної та/або комунальної власності, розташованих на територіях, визначених зонами надзвичайної екологічної ситуації, незалежно від їх безпосереднього задіяння у ліквідації епідемії та/або здійсненні заходів із запобігання поширенню гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2 (у тому числі у проведенні тестувань та лікування пацієнтів).

ПДФО належить до основних бюджетоутворюючих джерел надходжень у структурі доходів місцевих бюджетів, за рахунок яких здійснюються видатки на соціальний та економічний розвиток громади, зокрема: дитсадки та школи, лікарні та амбулаторії, соціальні допомоги та субсидії населенню, пільговий проїзд окремих категорій громадян, пожежну охорону та муніципальні формування з охорони громадського порядку, розвиток ЖКГ та будівництво доріг тощо.

Для належного надання своїм жителям необхідних послуг, територіальна громада повинна мати певний ресурс, основна частина якого формується саме за рахунок ПДФО. При цьому закріплення за рівнями бюджетів певних видів доходів чи їх частини здійснено з урахуванням видаткових повноважень, які фінансуються з відповідних бюджетів.

Крім того, пропозиції щодо звільнення від оподаткування податком на доходи фізичних осіб доходів у вигляді заробітної плати та доплат до неї, одержаних медичними та іншими працівниками закладів охорони здоров'я суперечать принципу податкової рівності усіх платників перед законом, що полягає в запровадженні однакового підходу в оподаткуванні незалежно від їх статусу, професії, розміру та місця походження оподатковуваних доходів (підпункт 4.1.2 пункту 4.1 статті 4 Кодексу).

Реалізація запропонованої пропозиції призведе до втрат бюджетів усіх рівнів з ПДФО;

2) щодо підпункту 14 пункту 2 розділу IV «Прикінцеві та перехідні положення» законопроекту, яким пропонується: «Пункт 46 частини першої статті 7 Закону України «Про страхування» (Відомості Верховної Ради України, 2002 р., № 7, ст. 50) доповнити після коми такими словами: «крім державного банка, який виступає оператором тиражної державної грошової лотереї згідно із Законом України «Про програми надзвичайних економічних заходів з протидії негативного впливу пандемії коронавірусної хвороби COVID-19 на економіку України».

Зазначене у законопроекті не узгоджується з пунктом 6 статті 6 Закону України «Про державні лотереї в Україні», згідно з яким «Оператор державних

лотерей зобов'язаний застрахувати ризик невиплати учасникам призів у разі його неплатоспроможності та/або банкрутства на суму призового (виграшного) фонду, виплаченого оператором державних лотерей упродовж попереднього календарного року».

Пропозиції щодо розгляду законопроекту

Ураховуючи вищенаведене, проект Закону України «Про програми надзвичайних економічних заходів з протидії негативному впливу пандемії коронавірусу COVID-19 на економіку України» (реєстр. № 4008 від 01.09.2020) не підтримується.

Міністр фінансів України

Сергій МАРЧЕНКО