



АПАРАТ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ

Головне науково-експертне управління

01008, м.Київ-8, вул. М. Грушевського, 5, тел.:255-40-25, 255-45-01; факс: 255-41-86

До реєстр. № 5090-1 від 26.02.2021
Народні депутати України
О. Саламаха та інші

ВИСНОВОК

на проект Закону України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо врегулювання бюджетних відносин під час реалізації договорів, укладених в рамках державно-приватного партнерства, у тому числі концесійних договорів»

У проекті шляхом внесення змін до Бюджетного кодексу України (далі – БК) пропонується врегулювати порядок фінансування видатків за договором, укладеним в рамках державно-приватного партнерства, у тому числі, концесійним договором, згідно із законами України «Про державно-приватне партнерство», «Про концесію», аналогічно до того, як це пропонується у проекті з однойменною назвою реєстр. № 5090 від 17.02.2021, до якого проект, що розглядається, визначений як альтернативний.

Окрім того, на відміну від проекту реєстр. № 5090, у проекті передбачається:

визначити порядок фінансування за довгостроковим договором на будівництво, реконструкцію, капітальний та/або поточний середній ремонт автомобільної дороги загального користування державного значення;

спрямовувати кошти державного дорожнього фонду на «виконання боргових зобов'язань за запозиченнями, отриманими акціонерним товариством, яке провадить діяльність у сфері фінансування розвитку мережі автомобільних доріг, підвищення безпеки руху, швидкості, комфортності та економічності перевезень пасажирів і вантажів автомобільним транспортом; поліпшення транспортно-експлуатаційного стану автомобільних доріг, мостів та дорожньої інфраструктури; поліпшення технічних показників, підвищення конкурентоспроможності автомобільних доріг щодо забезпечення транзитних перевезень і розвитку автомобільного туризму; сприяння інвестиційному, соціально-економічному та екологічно збалансованому розвитку держави, а також проектування й розбудова: мережі метрополітену, в тому числі – легкорейкового метро та швидкісного трамваю; мережі регіональних авіа-хабів (аеропортів); мережі приміського та швидкісного залізничного сполучення або під державні гарантії, на реалізацію інфраструктурних проектів».

Також, у зв'язку із цим, пропонуються зміни до Закону України «Про джерела фінансування дорожнього господарства України» (далі – Закон), якими передбачається, зокрема:

спрямовувати кошти державного дорожнього фонду на погашення довгострокових зобов'язань щодо фінансування автомобільних доріг загального користування державного значення (включаючи оплату протягом поточного та наступних бюджетних періодів робіт, виконаних підрядником у поточному бюджетному періоді, та компенсацію відсотків за запозиченнями, залученими підрядником для фінансування таких робіт), внески у статутні капітали державних підприємств та господарських товариств, що здійснюють діяльність у сфері дорожнього господарства (інфраструктури), для здійснення інвестицій (капітальних вкладень) із застосуванням процедур державних закупівель;

встановити пропорції розподілу субвенції з Державного бюджету України місцевим бюджетам на фінансування, зокрема, будівництва, реконструкції, ремонту і утримання автомобільних доріг загального користування місцевого значення.

Проект за змістом пояснювальної записки до нього спрямований на «забезпечення практичного застосування норм законів України «Про державно-приватне партнерство» та «Про концесію» для усіх сфер діяльності, забезпечення умов для зростання обсягу залучених інвестицій для модернізації й створення нової інфраструктури та надання якісних суспільно значущих послуг».

Проект на момент підготовки висновку не включений до Плану законопроектної роботи Верховної Ради України на 2021 рік, затвердженого постановою Верховної Ради України від 02.02.2021 № 1165-IX.

Головне управління, розглянувши проект, вважає за доцільне висловити щодо нього такі зауваження.

1. Щодо змін до БК.

1.1. Виглядає редакційно невдалим вживане у новому п. 21² ч. 1 ст. 2 БК та в інших приписах проекту формулювання «*державно-приватне партнерство (концесія)*», оскільки у зв'язку з цим державно-приватне партнерство повністю ототожнюється з поняттям концесії, яка є лише однією із його форм. Згідно ж із визначенням вказаного поняття йдеться саме про «зобов'язання ... за договором, укладеним в рамках державно-приватного партнерства, у тому числі концесійним договором, згідно із Законами України «Про державно-приватне партнерство» або «Про концесію»». Аналогічне зауваження стосується й формулювання «державний партнер (концесієдавець)».

1.2. Положення нової ч. 8 ст. 22 БК, згідно з яким «розпорядники бюджетних коштів, які є державними партнерами (концесієдавцями), мають право брати довгострокові зобов'язання в рамках здійснення державно-приватного партнерства (концесії) ... за умови, що видатки на виконання таких зобов'язань в поточному та/або майбутніх бюджетних періодах здійснюються виключно в межах відповідних фактичних надходжень спеціального фонду

бюджету у відповідному бюджетному періоді», не відповідає принципу юридичної визначеності правової норми, оскільки виглядає незрозумілим, про які саме *відповідні* надходження спеціального фонду йде мова. Аналогічне зауваження актуальне й для нової ч. 9 цієї ж статті.

1.3. Виглядає дискусійною пропозиція щодо врегулювання у БК питання довгострокових зобов'язань щодо фінансування автомобільних доріг загального користування державного значення, зважаючи на те, що у БК вже передбачені середньострокові зобов'язання за договорами на будівництво, реконструкцію, ремонт і утримання автомобільних доріг (див. п. 47¹ ч. 1 ст. 2). Принаймні, у супровідних до проекту документах цей аспект не знайшов відображення.

Принагідно зауважимо, що є незрозумілими принципи розмежування довгострокових та середньострокових договорів.

Крім того, слід зазначити, що згідно із новим п. 21³ ч. 1 ст. 2 БК під «довгостроковим зобов'язанням щодо фінансування автомобільних доріг загального користування державного значення» розуміється «зобов'язання замовника робіт за довгостроковим договором на будівництво, реконструкцію, капітальний та/або поточний середній ремонт автомобільної дороги загального користування державного значення, який *передбачає оплату протягом поточного та наступних бюджетних періодів робіт, виконаних підрядником у поточному бюджетному періоді, та компенсацію відсотків за запозиченнями, залученими підрядником для фінансування таких робіт*» (аналогічний припис міститься й у новій ч. 9 ст. 22 БК). У даному випадку, на наш погляд, йдеться не про довгострокове зобов'язання, строк дії якого перевищує один бюджетний період та який передбачає здійснення платежів не тільки у поточному, але й у майбутніх бюджетних періодах, а про *неоплачені бюджетні зобов'язання*, тобто, по суті, про кредиторську заборгованість.

Також у контексті зазначеного потребує додаткового обґрунтування застосування формулювання «*погашення довгострокових зобов'язань щодо фінансування автомобільних доріг загального користування державного значення*» (оновлений п. 1 ч. 3 ст. 24² БК), зважаючи на те, що БК оперує поняттям «бюджетне зобов'язання – будь-яке здійснене відповідно до бюджетного асигнування розміщення замовлення, укладення договору, придбання товару, послуги чи здійснення інших аналогічних операцій протягом бюджетного періоду, згідно з якими необхідно здійснити платежі протягом цього ж періоду або у майбутньому» (п. 7 ч. 1 ст. 2).

1.4. Викликає застереження викладена у пропонованому вигляді пропозиція нового п. 3¹ ч. 2 ст. 24² БК щодо спрямування коштів державного дорожнього фонду на «виконання боргових зобов'язань за запозиченнями, отриманими акціонерним товариством, яке провадить діяльність у сфері фінансування розвитку мережі автомобільних доріг, підвищення безпеки руху, швидкості, комфортності та економічності перевезень пасажирів і вантажів автомобільним транспортом; поліпшення транспортно-експлуатаційного стану автомобільних доріг, мостів та дорожньої інфраструктури; поліпшення технічних показників, підвищення конкурентоспроможності автомобільних

доріг щодо забезпечення транзитних перевезень і розвитку автомобільного туризму; сприяння інвестиційному, соціально-економічному та екологічно збалансованому розвитку держави, а також проектування й розбудова: мережі метрополітену, в тому числі – легкорейкового метро та швидкісного трамваю; мережі регіональних авіа-хабів (аеропортів); мережі приміського та швидкісного залізничного сполучення або під державні гарантії, на реалізацію інфраструктурних проектів».

Річ у тім, що у пропонованій нормі визначаються не конкретні напрями використання відповідних коштів за видами боргових зобов'язань вказаного суб'єкта, а сфера компетенції останнього. У зв'язку із цим, існує ризик нецільового та неефективного використання коштів державного дорожнього фонду.

Також пропонована узагальнююча назва не дозволяє належним чином ідентифікувати вказане акціонерне товариство, зокрема, у частині, чи належить таке акціонерне товариство до державних акціонерних товариств, 100 відсотків акцій яких належать державі, чи його акції можуть належати і приватним суб'єктам, що, у підсумку, містить ризик зниження контролю держави за його діяльністю. Зазначимо, що як чинним Законом, який визначає правові основи забезпечення фінансування витрат, пов'язаних з будівництвом, реконструкцією, ремонтом і утриманням автомобільних доріг загального користування та сільських доріг України, так і в його оновленій редакції вказаний суб'єкт не згадується. Принагідно зауважимо, що лише у проекті Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про Державний бюджет України на 2021 рік» (щодо впровадження фінансово-кредитних механізмів забезпечення громадян України житлом)» (реєстр. № 5163 від 26.02.2021), внесеному тими ж суб'єктами права законодавчої ініціативи, яким пропонується «надати право Міністерству фінансів України здійснювати за рішенням Кабінету Міністрів України випуски облігацій внутрішньої державної позики понад обсяги, встановлені додатком № 2 до цього Закону, у сумі 85.000.000 тис. гривень з подальшим придбанням у державну власність в обмін на такі облігації акцій додаткової емісії акціонерного товариства», міститься така ж назва.

Крім того, у проекті не визначено джерел фінансування вказаних видатків, як це передбачено, зокрема, у частині видатків державного дорожнього фонду за напрямом «виконання боргових зобов'язань за запозиченнями, отриманими державою або під державні гарантії, на розвиток мережі та утримання автомобільних доріг загального користування» (п. 3 ч. 3 ст. 24² БК).

1.5. Вбачається доцільним визначити повноваження органів державного фінансового контролю з контролю за дотриманням бюджетного законодавства у частині довгострокових зобов'язань «в рамках здійснення державно-приватного партнерства (концесії)», довгострокових зобов'язань щодо фінансування автомобільних доріг загального користування державного значення, як це передбачено, зокрема, щодо закупівлі енергосервісу (див. чинний п. 4¹ ч. 1 ст. 113 БК).

1.6. У супровідних до проекту документах відсутнє належне обґрунтування пропонованих напрямів видатків бюджету «в рамках здійснення державно-приватного партнерства (концесії)», довгострокових зобов'язань щодо фінансування автомобільних доріг загального користування державного значення та джерел їх фінансування, особливо у контексті впливу на фінансування інших витрат, пов'язаних з будівництвом, реконструкцією, ремонтом і утриманням автомобільних доріг, які фінансуються за рахунок одних і тих же джерел, а також інших видатків місцевих бюджетів за рахунок, зокрема, місцевих податків і зборів, зважаючи на припис абз. 4 нового п. 17 ст. 23 БК, за яким «загальний щорічний обсяг довгострокових зобов'язань в рамках здійснення державно-приватного партнерства (концесії) щодо об'єктів комунальної власності не повинен перевищувати обсяг надходжень, визначених відповідно пунктом 19 частини першої статті 64 цього Кодексу» (принагідно зазначимо, що у вказаному п. 19 ч. 1 ст. 64 БК йдеться про віднесення до доходів загального фонду бюджетів сільських, селищних, міських територіальних громад місцевих податків та зборів).

2. Щодо змін до Закону.

2.1. Відповідно до нового п. 1 ч. 4 ст. 3 Закону передбачається спрямування коштів державного дорожнього фонду на «внески у статутні капітали державних підприємств та господарських товариств, що здійснюють діяльність у сфері дорожнього господарства (інфраструктури), для здійснення інвестицій (капітальних вкладень) із застосуванням процедур державних закупівель». На наш погляд, такий підхід до фінансування будівництва, реконструкції, ремонту і утримання автомобільних доріг є концептуально дискусійним, адже не передбачає безпосереднє фінансування вказаних заходів, що виглядає вразливим з точки зору ефективності та забезпечення цільового характеру використання бюджетних ресурсів, а також дієвості фінансового контролю.

2.2. Звертаємо увагу на необхідність застосування замість поняття «держані закупівлі» поняття «публічні закупівлі», як це передбачено Законом України «Про публічні закупівлі». Крім того, з формулювання «державні підприємства та господарські товариства» незрозуміло, чи стосується слово «державне» господарських товариств.

2.3. В оновленому п. 2 ч. 4 ст. 3 Закону пропонується встановити пропорції розподілу субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на фінансове забезпечення будівництва, реконструкції, ремонту і утримання автомобільних доріг загального користування місцевого значення, вулиць і доріг комунальної власності у населених пунктах. На наш погляд, зазначене питання належить до предмету регулювання БК, який, до речі, містить ст. 103¹ «Субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам на фінансове забезпечення будівництва, реконструкції, ремонту і утримання автомобільних доріг загального користування місцевого значення, вулиць і доріг комунальної власності у населених пунктах», а тому дублювання його у Законі виглядає недоцільним, у тому числі, з огляду на невідповідність вимогам систематизації законодавства.

3. Звертаємо увагу, що назва проекту не повною мірою відповідає його змісту, у якому регулюються питання не лише довгострокових зобов'язань «в рамках здійснення державно-приватного партнерства (концесії)», а й довгострокових зобов'язань щодо фінансування автомобільних доріг загального користування державного значення.

Керівник Головного управління

С. Тихонюк

Вик.: Н. Пархоменко, Я. Бережний, Є. Гришко



СЕДО ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ

Підписувач: ТИХОНЮК СВІТЛАНА АНДРІЇВНА

Сертифікат: 2B6C7DF9A3891DA104000000733B42008E588D01

Дійсний до: 27.05.2021 23:59:59

Апарат Верховної Ради України
№ 16/03-2021/88468 від 11.03.2021



432783