***До реєстр. № 3532 від 26.11.2015***

**Верховна Рада України**

*Про розгляд законопроекту*

Комітет Верховної Ради України з питань бюджету на своєму засіданні 20 квітня 2016 року (протокол № 55) розглянув проект Закону України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України (щодо портового (адміністративного) збору)» (реєстр. № 3532 від 26.11.2015 р.), поданий народними депутатами України Козирем Б.Ю., Кононенком І.В., Урбанським І.О., Унгуряном П.Я. та Фаєрмарком С.О.

Законопроектом пропонується внести зміни до Бюджетного кодексу України (далі – Кодекс), а саме:

включити до складу доходів спеціального фонду державного бюджету 90% портового (адміністративного) збору /*доповнення частини третьої статті 29 Кодексу новим пунктом 13-3/* з відповідним зменшенням до 10% такого збору у складі доходів загального фонду державного бюджету */зміни до пункту 37 частини другої статті 29 Кодексу/*;

спрямувати запропоновані доходи спеціального фонду державного бюджету на морську і річкову транспортну діяльність та участь України у міжнародних організаціях морського і річкового транспорту */доповнення частини четвертої статті 30 новим пунктом 21/*.

Галузевим законодавством, пов’язаним з порушеними у законопроекті питаннями, є серед іншого, Закон України «Про морські порти України» та Постанова Кабінету Міністрів України від 13.09.2002 р. № 1371 «Про порядок участі центральних органів виконавчої влади у діяльності міжнародних організацій, членом яких є Україна».

Законом України «Про морські порти України» визначено, зокрема, що:

адміністрація морських портів України - державне підприємство, утворене відповідно до законодавства, що забезпечує функціонування морських портів, утримання та використання об’єктів портової інфраструктури державної форми власності, виконання інших покладених на нього завдань безпосередньо і через свої філії, що утворюються в кожному морському порту */пункт 1 частини першої статті 1/*;

фінансування діяльності адміністрації морських портів України здійснюється за рахунок портових зборів, що справляються нею відповідно до цього Закону, плати за надання послуг та орендної плати, інших незаборонених законодавством джерел */частина перша статті 16/*;

у морському порту справляються такі портові збори: корабельний, причальний, якірний, канальний, маяковий, адміністративний та санітарний. Використання коштів від портових зборів допускається виключно за їх цільовим призначенням. Фінансування утримання гідротехнічних споруд в об’ємах, необхідних для підтримання їх паспортних характеристик, здійснюється за рахунок портових зборів, що справляються у морських портах, де розташовані такі гідротехнічні споруди */частина перша статті 22/*;

розміри ставок портових зборів для кожного морського порту встановлюються національною комісією, що здійснює державне регулювання у сфері транспорту, відповідно до затвердженої нею методики. [Порядок справляння](http://zakon3.rada.gov.ua/rada/show/z0930-13/paran17#n17), [обліку та використання коштів від портових зборів](http://zakon3.rada.gov.ua/rada/show/z0931-13/paran4#n4), крім використання коштів від адміністративного збору, визначається центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сферах морського і річкового транспорту. Кошти від адміністративного збору використовуються відповідно до закону */частина друга статті 22/*;

портові збори сплачуються адміністрації морських портів України, крім випадків, визначених цим Законом */частина третя статті 22/*.

Виходячи з положень цього Закону, портовий (адміністративний) збір не використовується на портову діяльність (як інші портові збори), а використовується відповідно до закону, яким є Кодекс (щодо зарахування такого збору до загального фонду державного бюджету і використання в установленому порядку відповідно до бюджетних призначень, визначених законом про державний бюджет).

Постановою Кабінету Міністрів України від 13.09.2002 р. № 1371 (із змінами) «Про порядок участі центральних органів виконавчої влади у діяльності міжнародних організацій, членом яких є Україна» встановлено, зокрема, що:

1) Міністерство інфраструктури України є відповідальним за виконання зобов’язань, що випливають із членства України в міжнародних організаціях, зокрема, у таких міжнародних організаціях: Міжнародна морська організація (ІМО), Міжнародна гідрографічна організація (МГО), Комітет Меморандуму про взаєморозуміння щодо контролю суден державою порту у Чорноморському регіоні, Дунайська Комісія;

2) на підставі наданих головними розпорядниками коштів бюджетних запитів Мінфін щороку з урахуванням фінансових можливостей передбачає у загальному фонді державного бюджету кошти для сплати внесків до бюджетів міжнародних організацій, членство в яких набуто відповідно до міжнародних договорів України, укладених від імені:

України, Кабінету Міністрів України (міждержавних, міжурядових договорів): для МЗС - у складі видатків державного бюджету на зовнішньополітичну діяльність; для інших центральних органів виконавчої влади, відповідальних за виконання фінансових зобов'язань перед міжнародними організаціями, - у складі інших видатків державного бюджету (які не віднесені до видатків державного бюджету на зовнішньополітичну діяльность);

центральних органів виконавчої влади (міжвідомчих договорів), - у складі видатків державного бюджету на керівництво, управління та забезпечення діяльності цих органів.

Щодо законопроекту належить зауважити таке.

1. У пояснювальній записці до законопроекту зазначено, що враховуючи специфіку міжнародного морського права, ряд функцій з виконання зобов’язань за міжнародними договорами щодо мореплавства, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, покладено на Міністерство інфраструктури України та державні підприємства морської галузі, які належать до сфери його управління («Адміністрація морських портів України» (далі – ДП «АМПУ») і «Класифікаційне товариство Регістр судноплавства України»).

Слід відмітити, що у загальному фонді державного бюджету щороку Міністерству інфраструктури України як центральному органу виконавчої влади, що забезпечує, зокрема, формування та реалізацію державної політики у сферах морського та річкового транспорту, виконання зобов’язань України, що випливають з членства у відповідних міжнародних організаціях, передбачаються відповідні видатки на виконання вказаних повноважень. Так, Законом України «Про Державний бюджет України на 2016 рік» бюджетні призначення Мінінфраструктури за бюджетною програмою 3101010 «Загальне керівництво та управління у сфері інфраструктури» встановлені у сумі 36,2 млн грн та за бюджетною програмою 3109010 «Здійснення державного контролю з питань безпеки на транспорті» – 66,4 млн гривень.

При цьому, здійснення видатків на участь України у міжнародних організаціях морського і річкового транспорту за рахунок коштів загального фонду державного бюджету, визначених на реалізацію вказаних бюджетних програм, відповідає Порядку участі центральних органів виконавчої влади у діяльності міжнародних організацій, членом яких є Україна, затвердженому Постановою Кабінету Міністрів України від 13.09.2002 р. № 1371.

Міністерство фінансів України зазначає, що доходи ДП «АМПУ» від інших портових зборів більш ніж у 30 разів перевищують надходження від адміністративного збору. Зокрема, у 2014 р. доходи цього підприємства від інших портових зборів становили 2706,7 млн грн, на 2015 і 2016 роки планові надходження від інших портових зборів визначені відповідно у сумі 4730,6 млн грн та у сумі 4936,6 млн гривень.

Відповідно до фінансового плану ДП «АМПУ» на 2016 рік, розміщеного на офіційному сайті Міністерства інфраструктури України, чистий дохід цього підприємства від реалізації продукції (товарів, послуг) заплановано на 2016 р. у сумі 7536,1 млн грн (на 2015 р. – 6591,2 млн грн), чистий фінансовий результат – у сумі 3060,5 млн грн (на 2015 р. – 2998,3 млн грн). до державного бюджету планується перерахувати 976,1 млн грн (у 2015 р. - 955,8 млн грн).

Таким чином, на думку Мінфіну, ДП «АМПУ» володіє достатнім ресурсом для здійснення покладених на нього функцій.

Варто також звернути увагу, що у рішенні Рахункової палати від 27.10.2015 р. № 7-2 «Про результати аудиту ефективності виконання Міністерством інфраструктури України повноважень з управління стратегічними об’єктами державної власності, які закріплені за державним підприємством «Адміністрація морських портів України» наведено ряд зауважень щодо діяльності Мінінфраструктури і ДП «АМПУ», зокрема:

у 2014 р. та протягом І півріччя 2015 р. контроль Мінінфраструктури за виконанням статутних завдань ДП «АМПУ», інвестиційних планів у повному обсязі не здійснювався, а моніторинг фінансової діяльності проводився у недостатньому обсязі;

інвестиційна політика ДП «АМПУ» за 2014 р. і І півріччя 2015 р. не мала позитивного результату, а витрати на утримання апарату управління ДП «АМПУ» постійно зростають;

досі не затверджена Методика розрахунку ставок портових зборів, передбачена статтею 22 Закону України «Про морські порти України»;

в умовах методологічної невизначеності кошти, отримані від портових зборів, розподілялися ДП «АМПУ» між філіями фактично в ручному режимі.

Отже, Мінінфраструктури необхідно вжити заходів щодо підвищення ефективності справляння портових зборів і їх використання (крім адміністративного), що як наслідок має сприяти належному виконанню покладених на ДП «АМПУ» завдань, включаючи виконання зобов’язань за міжнародними договорами щодо мореплавства.

2. Законопроектом передбачається зарахування до спеціального фонду державного бюджету 90% портового (адміністративного) збору, який згідно з чинним бюджетним законодавством у повному обсязі зараховується до загального фонду державного бюджету.

*Довідково: згідно із звітними даними надходження портового (адміністративного) збору (код 22150000) до загального фонду державного бюджету за 2013 рік становили 74,4 млн грн, за 2014 рік - 95,9 млн грн, за 2015 рік - 170,2 млн грн, а відповідно до Закону України «Про Державний бюджет України на 2016 рік» у доходах загального фонду планові надходження такого платежу визначені у сумі 135,5 млн гривень.*

Таким чином, впровадження законопроекту матиме наслідком зменшення доходів загального фонду державного бюджету від портового (адміністративного) збору на 122 млн грн (у розрахунку на рік в умовах 2016 р.) з відповідним збільшенням спеціального фонду державного бюджету, що також зазначено у висновку Мінфіну.

Отже, реалізація законопроекту призведе до втрат доходів загального фонду державного бюджету, що спричинить розбалансування показників загального фонду державного бюджету. Зазначене не відповідає принципу збалансованості бюджетної системи України (визначеному пунктом 2 частини першої статті 7 Кодексу), згідно з яким повноваження на здійснення витрат бюджету мають відповідати обсягу надходжень бюджету на відповідний бюджетний період.

Поряд з тим, до законопроекту не надано фінансово-економічного обґрунтування (включаючи відповідні розрахунки) та пропозицій щодо скорочення витрат бюджету та/або джерел додаткових надходжень бюджету для досягнення збалансованості бюджету. Це не відповідає вимогам частини першої статті 27 Кодексу та частини третьої статті 91 Регламенту Верховної Ради України.

Крім того, передбачена законопроектом дата набрання чинності відповідним законом (з 1 січня 2016 року) не узгоджується з частиною третьою статті 27 Кодексу щодо введення в дію законів, які впливають на показники бюджету.

3. Відповідно до щорічних законів про Державний бюджет України та Кодексу портовий (адміністративний) збір зараховується до державного бюджету у таких пропорціях: з 2000 р. по 2011 р. - 10% до загального фонду та 90% до спеціального фонду; у 2012 р. – 50% до загального фонду та 50% до спеціального фонду; з 2013 р. – у повному обсязі до загального фонду.

З огляду на наведене, Головне науково-експертне управління Апарату Верховної Ради України зазначає, що для прийняття виваженого рішення щодо розподілу надходжень цього збору між загальним та спеціальним фондами державного бюджету було б слушним докладно обґрунтувати пропорції запропонованого законопроектом розподілу, враховуючи при цьому відповідні потреби морських портів та загальнодержавні потреби у фінансовому забезпеченні відповідних бюджетних програм за рахунок загального фонду державного бюджету, а поданий законопроект таких обґрунтувань не містить.

4. Запропоноване законопроектом збільшення джерел спеціального фонду державного бюджету (особливо в умовах гострої обмеженості бюджетних ресурсів) не узгоджується із здійсненими заходами щодо оптимізації спеціального фонду бюджетів.

Слід відмітити, що Рахункова палата у Висновках щодо виконання закону про Державний бюджет України на 2015 рік пропонує суб’єктам права законодавчої ініціативи ініціювати внесення змін до чинного законодавства України щодо скорочення кількості джерел формування спеціального фонду державного бюджету з подальшим скасуванням спеціального фонду.

5. Окремими нормами Кодексу (частина третя статті 13, частина четверта статті 23, частина друга статті 48) встановлено особливості здійснення видатків за спеціальним фондом бюджету, а саме визначено, що взяття бюджетних зобов’язань і проведення видатків за спеціальним фондом бюджету здійснюються виключно в межах і за рахунок фактичних надходжень спеціального фонду бюджету.

Таким чином, згідно із законопроектом здійснення видатків на морську і річкову транспортну діяльність та участь України у міжнародних організаціях морського і річкового транспорту буде залежати від стану виконання надходжень портового (адміністративного) збору, що в певних умовах може призвести до недофінансування таких видатків.

6. Законопроектом пропонується спрямувати 90% портового (адміністративного) збору, зокрема, на морську і річкову транспортну діяльність. Проте, спрямування таких надходжень на річкову транспортну діяльність не узгоджується із Законом України «Про морські порти України», оскільки згідно з частиною третьою статті 2 цього Закону він не поширюється на річкові порти.

Головне науково-експертне управління Апарату Верховної Ради Україниу своєму висновку до законопроекту */лист від 10.12.2015 р. № 16/3-1804/3532(309181) додається на 2 арк./* вважає, що пропозиція зарахування певної частини портового (адміністративного) збору до доходів спеціального фонду державного бюджету з визначенням цільового використання цих коштів заслуговує на увагу, однак для прийняття виваженого рішення щодо пропозицій проекту варто отримати відповідний експертний висновок Уряду, оскільки за змістом відповідних положень Конституції України (ст. 116) та Закону України «Про Кабінет Міністрів України» забезпечення проведення фінансової політики, виконання затвердженого Верховною Радою України державного бюджету належить до повноважень Кабінету Міністрів України.

Міністерство фінансів Україниу своєму експертному висновку */лист від 23.12.2015 р. № 31-06230-02-2/39094/* зазначає, що законопроект не підтримується.

Комітет Верховної Ради України з питань запобігання і протидії корупції у своєму висновку */лист від 25.12.2015 р. № 04-19/17-7290 додається на 1 арк./* зазначає, що у законопроекті не виявлено корупціогенних факторів і він відповідає вимогам антикорупційного законодавства.

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

Враховуючи наведене, за підсумками розгляду Комітет з питань бюджету ухвалив таке рішення: рекомендувати Верховній Раді України проект Закону України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України (щодо портового (адміністративного) збору)» (реєстр. № 3532 від 26.11.2015 р.), поданий народними депутатами України Козирем Б.Ю., Кононенком І.В., Урбанським І.О., Унгуряном П.Я., Фаєрмарком С.О., за результатами розгляду в першому читанні повернути суб’єкту права законодавчої ініціативи на доопрацювання. *Проект відповідної постанови Верховної Ради України додається на 1 арк.*

Співдоповідачем на сесії Верховної Ради України з цього питання пропонується Голова підкомітету з питань бюджетної політики та удосконалення положень Бюджетного кодексу України Комітету з питань бюджету Іщейкін Костянтин Євгенович.

**Голова Комітету А.В. Павелко**