**ВИСНОВОК**

**на проект Закону України «Про внесення змін до Бюджетного**

**кодексу України щодо запровадження механізму надання**

**державних гарантій на портфельній основі та врегулювання**

**порядку сплати податкового боргу»**

У проекті шляхом внесення змін до Бюджетного кодексу України
(далі – БК) пропонується запровадити новий механізм державної підтримки суб’єктів господарювання мікро-, малого та середнього підприємництва – резидентів України шляхом надання державних гарантій для забезпечення часткового виконання боргових зобов’язань за портфелем кредитів, наданих таким суб’єктам господарювання.

Крім того, пропонується установити, що до повернення тимчасово окупованої території України під загальну юрисдикцію України:
1) Казначейство України відкриває рахунки за надходженнями до місцевих бюджетів Автономної Республіки Крим та міста Севастополя для зарахування платежів зі сплати боргів з місцевих податків та зборів, що виникли до дати тимчасової окупації, визначеної Законом України «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України», платниками – резидентами, які мають об’єкти оподаткування з місцезнаходженням на тимчасово окупованій території України, на підставі інформації та даних центрального органу виконавчої влади, що здійснює реалізацію податкової політики; 2) як виняток з положень абз. 2 ч. 2 ст. 78 та п. 3 ч. 2 ст. 671 БК, органи Казначейства України здійснюють повернення коштів, помилково або надміру зарахованих до місцевих бюджетів Автономної Республіки Крим та міста Севастополя на такі рахунки, за поданням (висновком) органів, що контролюють справляння надходжень бюджету.

Також пропонується уточнити окремі особливості права держави щодо здійснення правочинів з державними деривативами в особі Голови Боргового агентства за погодженням з Міністром фінансів України.

Як зазначено у пояснювальній записці, проект спрямований на «забезпечення доступу до залучення фінансування суб’єктами господарювання мікро-, малого та середнього сектору економіки – резидентами України, у тому числі, які зазнали значних фінансових втрат внаслідок запровадження карантинних обмежень та подолання їх наслідків, викликаних респіраторною хворобою COVID-19, спричиненою коронавірусом SARS-CoV-2, а також на створення законодавчих підстав платникам податків, які здійснюють свою діяльність на підконтрольній території України, здійснити погашення податкового боргу, який виник на тимчасово окупованій території АР Крим та м. Севастополя до анексії цих територій».

Головне управління, проаналізувавши законопроект, вважає за доцільне зауважити наступне.

**1.** В оновленій ч. 1 ст. 17 БК пропонується встановити, що «державні гарантії можуть надаватися виключно у межах і за напрямами, що визначені законом про Державний бюджет України, на підставі: рішення Кабінету Міністрів України – для забезпечення виконання боргових зобов’язань суб’єктів господарювання - резидентів України, *у тому числі для забезпечення часткового виконання боргових зобов’язань за портфелем кредитів банків-кредиторів, наданих суб’єктам господарювання мікропідприємництва, малого та/або середнього підприємництва — резидентам України у розмірі, що не перевищує 80 відсотків загальної суми таких боргових зобов’язань за портфелем кредитів банку-кредитору та 80 відсотків за кожним окремим кредитом (далі – державні гарантії на портфельній основі). Порядок відбору банків-кредиторів та умови надання державних гарантій на портфельній основі встановлюються Кабінетом Міністрів України»*.

На наш погляд, виглядає сумнівною пропозиція щодо визначення порядку відбору банків-кредиторів та умов надання державних гарантій на портфельній основі на підзаконному рівні, у тому числі, через: 1) відсутність ясності щодо: критеріїв включення кредитів до портфелю кредитів банків-кредиторів та відбору банків-кредиторів; порядку прийняття рішення щодо розміру державної гарантії по тому чи іншому портфелю тощо; 2) звільнення позичальників від обов’язку надання майнового або іншого забезпечення виконання зобов’язань та сплати до Державного бюджету України плати за отримання державних гарантій; 3) недостатню врегульованість питання відповідальності кредитора перед державою, що, серед іншого, може мати наслідком неповернення боржниками кредитів та, відповідно, зростання державного боргу. У контексті останнього принагідно звертаємо увагу також на те, що тимчасово, з дня набрання чинності Законом від 13.04.2020
№ 553-IX до 1 січня 2021 року, не застосовуються норми абз. 1 ч. 1 ст. 17 БК щодо визначення граничного обсягу надання державних гарантій. Закон же, проект якого розглядається, відповідно до п. 1 розділу ІІ проекту, у частині пропозицій до ч. 1 ст. 17 БК «набирає чинності з дня, наступного за днем його опублікування …».

Зазначене також виглядає важливим, по-перше, в умовах обмеженого фінансового ресурсу держави на надання відповідних гарантій, а, по-друге, зважаючи на те, що кредитори (банки) одночасно здійснюватимуть кредитування суб’єктів господарювання та, за змістом проекту, фактично вирішуватимуть питання про надання державної гарантії шляхом формування портфеля кредитів.

Відтак вбачається, що механізм надання державних гарантій на портфельній основі потребує належного *законодавчого* врегулювання, що, серед іншого, також узгоджуватиметься із положеннями ст. 19 Конституції України, згідно з якою «органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами».

**2.** Виникає запитання щодо того, чи пропонований механізм надання державних гарантій на портфельній основі поширюється лише на майбутні (тобто, після набрання чинності Законом, проект якого розглядається) кредити, чи й на кредити минулих періодів (отримані до набрання чинності Законом, проект якого розглядається).

**3.** Дискусійною виглядає пропозиція щодо залучення Борговим агентством «юридичних осіб, що належать до сфери управління Міністерства фінансів України, для надання агентських, консультаційних та інших послуг, необхідних для управління гарантійними зобов’язаннями держави за державними гарантіями на портфельній основі. Завдання, функції та умови оплати послуг залученої Борговим агентством юридичної особи встановлюються Кабінетом Міністрів України» (новий абз. 3 ч. 3 ст. 17 БК), зокрема, з точки зору ризику виведення вказаних послуг за межі предмету регулювання законодавства про публічні закупівлі.

**4.** У новому абз. 2 ч. 7 ст. 17 БК пропонується встановити, що «на платежі, пов'язані з виконанням гарантійних зобов'язань держави (Автономної Республіки Крим, обласної ради чи територіальної громади міста), поширюються положення бюджетного законодавства щодо захищених видатків бюджету».

Вважаємо некоректним у зазначеному новому приписі БК застосування відсильної норми до «бюджетного законодавства щодо захищених видатків бюджету», оскільки питання захищених видатків бюджету є предметом регулювання, власне, цього БК, а саме – його ст. 55, у якій визначено вичерпний їх перелік. Відтак відповідні зміни, у разі необхідності, слід вносити до ст. 55 БК.

Одночасно видається дискусійною пропозиція щодо віднесення зазначених платежів до захищених видатків бюджету, з огляду, по-перше, на природу таких видатків, віднесення до яких обумовлюється суттєвим впливом на інтереси широких верств населення, загальні соціальні процеси, безпеку держави тощо, та, по-друге, враховуючи, що у проекті не встановлюються умови та підстави надання портфельних гарантій. При цьому, у пояснювальній записці до законопроекту відсутнє належне обґрунтування цієї пропозиції.

Принагідно зауважимо, що тимчасово, з дня набрання чинності Законом від 13.04.2020 № 553-IX до 1 січня 2021 року, норми, зокрема,
ч. 1 ст. 55 БК, згідно з якою «захищеними видатками бюджету визнаються видатки загального фонду бюджету, обсяг яких не може змінюватися при здійсненні скорочення затверджених бюджетних призначень», не застосовуються. Закон же, проект якого розглядається, відповідно до
п. 1 розділу ІІ проекту, у цій частині «набирає чинності з дня, наступного за днем його опублікування …».

**5.** У новому абз. 5 ч. 9 ст. 17 БК пропонується встановити, що «прострочена заборгованість суб’єктів господарювання - резидентів України перед державою та перед банком-кредитором за кредитами, залученими під державну гарантію на портфельній основі, стягується з таких суб’єктів господарювання банком-кредитором у порядку, встановленому законодавством, з подальшим перерахуванням пропорційної частки коштів до державного бюджету».

На наш погляд, перекладання обов’язку (а не права, як зазначено у проекті) щодо стягнення відповідної заборгованості на кредитора виглядає сумнівним, зокрема, з огляду на суб’єкта, перед яким виникла така заборгованість, яким є держава, та, власне, ефективність такого способу стягнення, враховуючи відсутність інтересу у банка-кредитора, оскільки він у будь-якому випадку отримає відшкодування збитків за державною гарантією (у межах гарантованої частини кредиту). Відповідальність же кредитора, як вже зазначалося вище, за нестягнення чи стягнення заборгованості з боржника у неповному обсязі проектом врегульована не повною мірою.

**6.** Звертаємо увагу на відсутність у супровідних до проекту документах чіткості та однозначності щодо його цілей, а також узгодженості з пропонованими законодавчими новелами.

Зокрема, як зазначено у пояснювальній записці до проекту, його пропозиції спрямовано на «забезпечення доступу до залучення фінансування суб’єктами господарювання мікро, малого та середнього сектору економіки – резидентами України, у тому числі, які зазнали значних фінансових втрат внаслідок запровадження карантинних обмежень та подолання їх наслідків, викликаних респіраторною хворобою COVID-19, спричиненою коронавірусом SARS-CoV-2, …» (п. 1). Водночас за змістом положень проекту така цільова спрямованість пропонованого механізму не прослідковується.

З огляду на притаманність пропонованому механізму ризиків, а також підпорядкованість конкретним ситуативним цілям, вбачається доцільним розглянути варіант його запровадження (після належного законодавчого врегулювання) на тимчасовій основі для вирішення конкретних поточних завдань. Зауважимо, що, на наш погляд, надання державних гарантій на портфельній основі має застосуватись не у загальному порядку, як це передбачено проектом, а здійснюватися виключно у виняткових випадках, виходячи із загальносуспільного інтересу, з метою, зокрема, подолання негативних наслідків в економіці у зв’язку з певними надзвичайними ситуаціями, до яких цілком можна віднести і подолання економічних наслідків застосування обмежувальних заходів у зв’язку з коронавірусною хворобою, про що йдеться у супровідних до проекту документах.

**7.** Оновленим п. 35 розділу VI БК встановлюється, що «право на розміщення державних деривативів та *здійснення правочинів з державними деривативами, включаючи їх обмін, випуск, купівлю, викуп та продаж, в тому числі за рахунок здійснення державних запозичень понад обсяги, визначені на поточний бюджетний період законом про Державний бюджет України*, належить державі в особі Голови Боргового агентства України за погодженням з Міністром фінансів України». Звертаємо увагу на те, що зазначене положення проекту, а також винятки, встановлені у ч. 1 ст. 16 БК (у редакції проекту), можуть містити ризики для бюджету у частині зростання розміру боргового навантаження.

**8.** До проекту слід висловити і зауваження техніко-юридичного характеру.

8.1. Положення, що пропонуються у новому п. 161 розділ VI БК, слід викласти в п. 16 цього ж розділу, який і визначає особливості застосування норм БК на період дії Закону України «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України».

8.2. Звертаємо увагу на те, що пропоновані у проекті окремі зміни у порівняльній таблиці викладаються як зміни до положень БК, редакція яких не відповідає чинним положенням БК. Такими, зокрема, є зміни до
абз. 3 ч. 3 ст. 17 БК, чинна редакція якого має наступний вигляд – «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:». У проекті ж, судячи з порівняльної таблиці до нього, зміни вносяться до положення, що містить таку редакцію – «Обов'язковою умовою надання державної (місцевої) гарантії є укладення договору між *Міністерством фінансів України (відповідним місцевим фінансовим органом)*, та суб'єктом господарювання про погашення заборгованості суб'єкта господарювання перед державою (Автономною Республікою Крим чи територіальною громадою міста) за виконання гарантійних зобов'язань. Істотними умовами такого договору мають бути зобов'язання суб'єкта господарювання:». З цього приводу зауважимо, що відповідно до вимог ч. 6 ст. 91 Регламенту Верховної Ради України «до законопроекту про внесення змін до законів додається порівняльна таблиця, яка містить редакцію відповідних положень (статей, частин, пунктів, абзаців тощо) чинного закону та нову його редакцію з урахуванням запропонованих змін».

8.3. Принагідно звертаємо увагу на те, що пояснювальна записка до проекту за структурою та змістом її положень не повною мірою відповідає вимогам, встановленим Регламентом Верховної Ради України.

Узагальнюючий висновок: законопроект потребує доопрацювання.

Керівник Головного управління С. Тихонюк

Вик.: Н. Пархоменко