**Верховна Рада України**

*Про розгляд законопроекту
за реєстр. № 3960 від 06.08.2020 р.*

Комітет Верховної Ради України з питань бюджету /далі – Комітет/ на своєму засіданні 16 вересня 2020 року (протокол № 54) розглянув проект Закону України про внесення зміни до статті 6 Закону України «Про Державний бюджет України на 2020 рік» (реєстр. № 3960 від 06.08.2020 р.), внесений Кабінетом Міністрів України.

І. До Комітету надійшов на розгляд проект Закону України про внесення зміни до статті 6 Закону України «Про Державний бюджет України на 2020 рік» за реєстр. № 3960 /далі – законопроект/.

Законопроектом пропонується доповнити статтю 6 Закону України «Про Державний бюджет України на 2020 рік» /далі – Закон/ новим пунктом 1-1, згідно з яким у 2020 році можуть надаватися державні гарантії за рішенням Кабінету Міністрів України для забезпечення виконання боргових зобов’язань суб’єкта господарювання державного сектору економіки, який здійснює діяльність у сфері виробництва та/або передачі електроенергії в Україні, перед міжнародними фінансовими організаціями /далі – МФО/ з метою підтримки його ліквідності та стійкості роботи.

У пояснювальній записці до законопроекту зазначено, що:

законопроект розроблено за ініціативи Міністерства фінансів України /далі – Мінфін/ з урахуванням обговорень з Європейським банком реконструкції та розвитку /далі – ЄБРР/, позиції Міністерства енергетики України /далі – Міненерго/ та НЕК «Укренерго»;

внаслідок запровадження в Україні заходів, спрямованих на запобігання виникненню і поширенню коронавірусної хвороби (СOVID-19), на ринку електроенергії України спостерігається стрімке наростання боргів за спожиту електричну енергію від населення та інших суб’єктів господарювання, яке призводить до дефіциту обігових коштів та їх неспроможності здійснення своєчасних розрахунків за надані послуги, що в свою чергу унеможливлює повні та своєчасні розрахунки з учасниками ринку електроенергії;

прийняття законопроекту дозволить залучити кредити МФО на поповнення обігового капіталу суб’єктами господарювання державного сектору економіки, які здійснюють діяльність у сфері виробництва та/або передачі електроенергії в Україні, зокрема кредит ЄБРР для реалізації проекту «Солідарна підтримка Укренерго».

ІІ. Щодо процедури розгляду законопроекту, опрацювання експертних висновків до нього.

Законопроект 15.09.2020 р. включено до порядку денного четвертої сесії Верховної Ради України.

Оскільки розробником законопроекту в Уряді є Мінфін, відповідно до частини третьої статті 52 Бюджетного кодексу України /далі – Кодекс/ для розгляду такого проекту закону у Верховній Раді України не вимагається експертний висновок Мінфіну. Разом з тим, якщо такий проект закону передбачає зміну граничного обсягу дефіциту державного бюджету, граничного обсягу державного боргу і гарантованого державою боргу та граничного обсягу надання державних гарантій, тоді він може розглядатися Верховною Радою України лише у разі наявності рішення Комітету щодо підтримки такого проекту закону.

Принагідно варто зазначити, що серед переліку умов внесення змін до закону про державний бюджет (визначених частиною першою статті 52 Кодексу) не передбачено випадків щодо зміни умов, обсягів і напрямів надання державних гарантій, але ця норма Кодексу тимчасово, до 01.01.2021 р., не застосовується */відповідно до пункту 2 розділу ІІ Закону України від 13.04.2020 р. № 553-ІХ/*.

Головне науково-експертне управління Апарату Верховної Ради України /далі – ГНЕУ/ у своєму висновку до законопроекту */лист від 01.09.2020 р. № 16/3-2020/146048 (183894) додається на 3 стор./* висловлює окремі зауваження щодо нього.

Комітет Верховної Ради України з питань енергетики та житлово-комунальних послуг поінформував */лист-висновок від 11.09.2020 р. № 04-17/8-1-2020/155444 (194014)/*, що прийняв рішення рекомендувати Комітету внести законопроект на розгляд Верховної Ради України для прийняття у першому читанні за основу та в цілому як закон за умови врахування наданих пропозицій.

На час розгляду законопроекту до Комітету висновки комітетів Верховної Ради України з питань антикорупційної політики *(щодо проведення антикорупційної експертизи законопроекту)* і з питань інтеграції України з Європейським Союзом *(щодо оцінки відповідності законопроекту міжнародно-правовим зобов’язанням України у сфері європейської інтеграції)* не надійшли.

При цьому до Комітету надійшли звернення від Всеукраїнського об’єднання організацій роботодавців «Федерація роботодавців паливно-енергетичного комплексу України» */лист від 17.08.2020 р. № 29/*, громадської спілки «Всеукраїнська Енергетична Асамблея» */лист від 17.08.2020 р. вих. № 36-08/20/*, громадської спілки «Перша енергетична асоціація України» */лист від 18.08.2020 р. № 02-128/1/* і НЕК «Укренерго» */лист від 15.09.2020 р. № 01/33367/* з проханням підтримати законопроект, прийняття якого матиме позитивний вплив на енергетичну галузь країни. При цьому НЕК «Укренерго» просить уточнити положення законопроекту щодо можливості надання державних гарантій не лише за відповідними кредитами від МФО, а й від державних банків.

ІІІ. У Комітеті в рамках відведеного часу попередньо опрацьовано законопроект, проаналізовано висновки до нього та звернуто увагу на таке.

1. Статтею 17 Кодексу визначено основні вимоги щодо надання державних гарантій, серед яких такі: державні гарантії можуть надаватися виключно у межах і за напрямами, що визначені законом про державний бюджет, на підставі рішення Кабінету Міністрів України, міжнародних договорів України для забезпечення виконання боргових зобов’язань суб’єктів господарювання − резидентів України */частина перша/*; державні гарантії надаються на умовах платності, строковості, а також забезпечення виконання зобов’язань у спосіб, передбачений законом */частина третя/*; суб’єкти господарювання, щодо яких приймається рішення про надання державних гарантій, зобов’язані надати майнове або інше забезпечення виконання зобов’язань та сплатити до державного бюджету плату за їх отримання у розмірі, встановленому Кабінетом Міністрів України, якщо інше не передбачено законом про державний бюджет */частина п’ята/*.

Слід звернути увагу, що за ініціативою Кабінету Міністрів України */урядовий законопроект за реєстр. № 3279/* до статей 5 і 6 Закону внесено зміни *(згідно із Законом України від 13.04.2020 р. № 553-ІХ)*, якими виключено граничний обсяг гарантованого державою боргу на 31.12.2020 р. *(згідно з первинною нормою – 318,4 млрд грн)* і граничний обсяг надання державних гарантій у 2020 р. *(згідно з первинною нормою – 29,3 млрд грн)*, водночас унормовано *(пункт 2 розділу ІІ Закону України від 13.04.2020 р. № 553-ІХ)* тимчасове, до 01.01.2021 р., незастосування окремих норм Кодексу *(зокрема, абзацу першого частини першої статті 17, частини першої статті 18 та пункту 2 частини першої статті 40)* щодо визначення у законі про державний бюджет граничних обсягів надання державних гарантій та гарантованого державою боргу і щодо обмеження граничного обсягу надання державних гарантій 3% планових доходів загального фонду державного бюджету. Відтак, наразі по суті немає законодавчих обмежень щодо обсягів і напрямів надання державних гарантій у 2020 році.

Таким чином, положення законопроекту узгоджуються з нормами бюджетного законодавства.

2. У пояснювальній записці до законопроекту вказано, що прийняття законопроекту не призведе до додаткових витрат державного бюджету у поточному бюджетному періоді та, за попередніми розрахунками, ймовірність настання гарантійних випадків і відповідно витрат бюджету на сплату гарантованих зобов’язань низька.

Однак у законопроекті не запропоновано будь-якого обмеження щодо обсягу надання державних гарантій у 2020 р. за запропонованим новим напрямом, як це передбачено у підпункті «б» пункту 1 статті 6 Закону щодо державних гарантій для фінансування програм, пов’язаних із підвищенням обороноздатності і безпеки держави (до 10 млрд грн), або у новій статті 6-1 Закону щодо державних гарантій на портфельній основі (до 5 млрд грн). Поряд з тим, у супровідних документах до законопроекту не наведено інформації про можливий обсяг надання державних гарантій за запропонованим новим напрямом, а також пояснень щодо потреби відповідного суб’єкта господарювання у кредитних ресурсах, його поточного фінансового стану, умов та порядку зазначеного кредитування та оцінки наслідків відповідного рішення для економіки і бюджету.

Комітет з питань енергетики та житлово-комунальних послуг пропонує у законопроекті встановити граничний максимальний розмір державних гарантій, що планується надати згідно з положеннями законопроекту.

Поряд з тим, ГНЕУ зауважує, що виглядає дискусійною у концептуальному відношенні ефективність підходу щодо забезпечення стабільного функціонування ринку електричної енергії через надання державних гарантій для підтримання фінансової стійкості вказаного суб’єкта господарювання, нормалізації його платоспроможності, оскільки такий спосіб спрямований на вирішення лише поточних проблем вказаного суб’єкта господарювання, проте не розв’язує комплексно проблему неплатежів на ринку електричної енергії, що не гарантує позитивного фінансового стану вказаного суб’єкта господарювання у майбутньому, виконання ним боргових зобов’язань та, як наслідок, створює істотні ризики зростання гарантованого державою боргу у наступних бюджетних періодах.

Враховуючи наведене, реалізація положень законопроекту у разі його прийняття може у 2020 р. призвести до збільшення гарантованого державою боргу, а також може у наступних роках потребувати додаткових витрат державного бюджету на виконання гарантійних зобов’язань залежно від практики застосування зазначеної законодавчої ініціативи.

Довідково: згідно із звітними даними за січень-липень 2020 р. державні гарантії надано лише для забезпечення виконання боргових зобов’язань за запозиченнями Укравтодору на суму 19,27 млрд грн */відповідно до постанов КМУ від 26.02.2020 р. № 142 і від 01.04.2020 р. № 254/.*

Загалом до законопроекту не надано належне фінансово-економічне обґрунтування (включаючи відповідні розрахунки), яке вимагається відповідно до частини першої статті 27 Кодексу та частини третьої статті 91 Регламенту Верховної Ради України, на що також звертає увагу ГНЕУ.

Крім того, ГНЕУ вважає, що для прийняття виваженого рішення щодо законопроекту було б доцільно надати детальну інформацію щодо: стану розрахунків на ринку електричної енергії; підстав «стрімкого наростання боргів за спожиту електричну енергію від населення та інших суб’єктів господарювання, яке призводить до дефіциту обігових коштів» (п. 2 пояснювальної записки до законопроекту); результативності інших організаційних та економічних заходів врегулювання проблеми погашення заборгованості у цій сфері, у т.ч. й тієї заборгованості, що виникла внаслідок запровадження в Україні заходів, спрямованих на запобігання виникненню і поширенню коронавірусної хвороби (СOVID-19), тощо.

З цього приводу варто відмітити, що за інформацією, розміщеною на офіційному сайті Мінфіну, прийняття законопроекту сприятиме врегулюванню ситуації на ринку електроенергії, а також дозволить погасити існуючу заборгованість перед виробниками електроенергії з відновлювальних джерел. До відома, за інформацією ДП «Гарантований покупець» (розміщеною на його офіційному сайті) станом на 31.08.2020 р. заборгованість НЕК «Укренерго» перед виробниками електроенергії з відновлювальних джерел (за «зеленим» тарифом) становила 20,35 млрд грн, а перед ДП «НАЕК «Енергоатом» та ПрАТ «Укргідроенерго» (для забезпечення потреб населення) – 6,14 млрд грн /разом 26,49 млрд грн/.

3. Положення законопроекту не містять конкретизації щодо суб’єкта господарювання, для забезпечення виконання боргових зобов’язань якого пропонується надати державну гарантію, та МФО, які мають надати відповідний кредит, хоча у пояснювальній записці до законопроекту згадується безпосередньо НЕК «Укренерго» та кредит ЄБРР для реалізації проекту «Солідарна підтримка Укренерго».

У зв’язку з цим, на думку ГНЕУ, з метою забезпечення прозорості процесу надання державних гарантій та дієвості контролю за ним вбачається доцільним конкретизувати суб’єктів – отримувачів таких гарантій та надавачів кредитів та/або програми, за якими такі кредити можуть надаватися, водночас у контексті забезпечення належного парламентського контролю за відповідним процесом вбачається сумнівною пропозиція щодо способу вирішення порушеного у законопроекті питання – шляхом доповнення статті 6 Закону новим пунктом 1-1, а не шляхом внесення змін до пункту 1 цієї статті, який передбачає надання державних гарантій за рішенням Кабінету Міністрів України та як виняток з положень частини першої статті 17 Кодексу України за погодженням з Комітетом.

Комітет з питань енергетики та житлово-комунальних послуг також пропонує у законопроекті визначити перелік суб’єктів господарювання державного сектору економіки, боргові зобов’язання яких планується забезпечувати державними гарантіями згідно з положеннями законопроекту.

4. Від Комітету направлено запит до Мінфіну */лист від 07.09.2020 р. № 04-13/3-2020/151395 (189596)/* щодо надання фінансово-економічного обґрунтування (включаючи відповідні розрахунки) до законопроекту та пропозицій щодо можливості врахування зауважень ГНЕУ, наведених у його висновку до законопроекту.

У відповідь Мінфіном повідомлено Комітет */лист від 11.09.2020 р. № 19020-04-2/27925/*, зокрема, про таке:

метою розробки законопроекту є створення юридичних підстав для можливості залучення під державні гарантії кредитів МФО для підтримки ліквідності суб’єктів господарювання державного сектору економіки, які здійснюють діяльність у сфері виробництва та/або передачі електроенергії в Україні (на сьогодні це НЕК «Укренерго», ДП «НАЕК «Енергоатом» та ПрАТ «Укргідроенерго);

на сьогодні така можливість розглядається в рамках співпраці України з ЄБРР, Радою директорів якого в березні 2020 р. схвалено «Пакет солідарності у боротьбі COVID-19» (обсяг – 4 млрд євро), відповідні кошти будуть спрямовані на підтримку існуючих клієнтів в країнах операцій ЄБРР (в т.ч. в Україні), включаючи короткострокову підтримку їх ліквідності та поповнення оборотного капіталу, шляхом надання пільгового кредитування;

за результатами технічних консультацій та опрацювання конкретних ініціатив сторонами попередньо узгоджено можливість залучення кредитів ЄБРР в рамках зазначеного Пакета для підтримки ліквідності суб’єктів господарювання державного сектору економіки України в умовах, що склалися у зв’язку з поширенням гострої респіраторної хвороби COVID-19 та введенням карантину;

індикативні умови залучення кредиту ЄБРР під державну гарантію в рамках зазначеного Пакета: термін надання кредиту – 3 роки (в т.ч. пільговий період – 1 рік); відсоткова ставка – EURIBOR6М + 1% річних; одноразова комісія – 1%; комісія за зобов’язання – 0,5% річних. Обслуговування та погашення кредиту здійснюватиметься за рахунок коштів суб’єктів господарювання державного сектору економіки України;

16.06.2020 р. між Урядом України, НКРЕКП та представниками сектору відновлювальної енергетики підписано Меморандум про взаєморозуміння щодо врегулювання проблемних питань у сфері відновлюваної енергетики, яким серед іншого передбачено погашення у 2020 р. 40% заборгованості (7,8 млрд грн) НЕК «Укренерго», що утворилася протягом І півріччя 2020 р., перед виробниками електроенергії з відновлюваних джерел енергії;

оскільки затверджений 11.07.2020 р. НКРЕКП тариф на послуги з передачі електроенергії у розмірі 240,23 грн/МВт. год не враховує погашення 40% заборгованості (7,8 млрд грн), що не дає можливості розрахуватися з ДП «Гарантований покупець» за надані ним послуги на вказану суму, існує необхідність покриття дефіциту з нетарифних джерел, у т.ч. шляхом залучення кредитних коштів МФО;

з огляду на те, що можливості НЕК «Укренерго» виконувати свої ключові функції та фінансові зобов’язання в повному обсязі в наступні місяці п.р. є вкрай обмеженими, що в свою чергу може спричинити системну кризу на ринку електроенергії України, залучення кредиту ЄБРР в рамках зазначеного Пакета сприятиме врегулюванню вищезазначених питань та відіграватиме значну роль у забезпеченні безперебійної роботи електроенергетичного сектору України.

За підсумками розгляду даного питання Комітет з питань бюджету ухвалив рішення: рекомендувати Верховній Раді України проект Закону України про внесення зміни до статті 6 Закону України «Про Державний бюджет України на 2020 рік» (реєстр. № 3960 від 06.08.2020 р.), внесений Кабінетом Міністрів України, за результатами розгляду в першому читанні прийняти за основу та в цілому як закон з урахуванням таких пропозицій у пункті 1:

слова і цифри «Статтю 6», «пунктом» та «1-1» замінити відповідно словами і цифрами «Пункт 1 статті 6», «підпунктом» та «д», а слова «за рішенням Кабінету Міністрів України» виключити *(така пропозиція по суті передбачає погодження рішень Кабінету Міністрів України про надання відповідних державних гарантій з Комітетом з питань бюджету)*;

після слів «міжнародним фінансовими організаціями» доповнити словами «та/або державними банками».

Відповідно у разі прийняття законопроекту за реєстр. № 3960 Комітету з питань бюджету разом з Головним юридичним управлінням Апарату Верховної Ради України при оформленні відповідного закону належить внести необхідні редакційні та техніко-юридичні уточнення, пов’язані з ухваленим Комітетом рішенням щодо зазначеного законопроекту.

Співдоповідачем з даного питання на пленарному засіданні Верховної Ради України пропонується голова підкомітету з питань доходів і фінансування державного бюджету та державного боргу Комітету з питань бюджету Лунченко Валерій Валерійович.

**Голова Комітету Ю.Ю. Арістов**