|  |
| --- |
| ВЕРХОВНА РАДА УКРАЇНИ  **Комітет з питань бюджету**  01008, м.Київ-8, вул. М. Грушевського, 5, тел.: 255-40-29, 255-43-61, факс: 255-41-23 |

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
|  |  |  |

**Верховна Рада України**

*Про розгляд законопроекту за реєстр. № 5308 від 29.03.2021 р.*

Комітет Верховної Ради України з питань бюджету */далі – Комітет/* на своєму засіданні 8 квітня 2021 року (протокол № 84) розглянув проект 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. № 5308 від 29.03.2021 р.), поданий народними депутатами України Арістовим Ю.Ю., Забуранною Л.В. та іншими.

І. До Комітету надійшов на розгляд проект Закону України про внесення змін до Закону України «Про Державний бюджет України на 2021 рік» щодо впровадження фінансово-кредитних механізмів забезпечення громадян України житлом за реєстр. № 5308 */далі – законопроект/*.

Законопроектом запропоновано, зокрема:

1) у розділі І передбачити зміни до Закону України «Про Державний бюджет України на 2021 рік» */далі – Закон/*, а саме:

викласти в новій редакції статтю 30 Закону, визначивши, що Міністерство фінансів України */далі – Мінфін/* має здійснити випуски облігацій внутрішньої державної позики */далі – ОВДП/* в межах обсягів, встановлених додатком № 2 до Закону, з подальшим придбанням у порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України, у державну власність в обмін на такі облігації акцій додаткової емісії приватного акціонерного товариства «Українська фінансова житлова компанія» */далі – ПрАТ «Укрфінжитло»/*, зокрема для забезпечення громадян України житлом та врегулювання питань фінансово-господарської діяльності ПрАТ «Укрфінжитло» у зв’язку з приєднанням до нього Державної іпотечної установи */далі – ДІУ/ (згідно з чинною редакцією цієї статті надається право Мінфіну здійснити випуски ОВДП понад встановлені додатком № 2 до Закону обсяги з подальшим придбанням у державну власність в обмін на такі облігації акцій додаткової емісії акціонерного товариства, 100% акцій якого належать державі в особі Мінфіну та яке провадить діяльність у сфері впровадження фінансово-кредитних механізмів забезпечення громадян України житлом, зокрема для забезпечення громадян України житлом з відповідним коригуванням граничного обсягу державного боргу)*;

у зв’язку з цим внести зміни до додатка № 2 до Закону щодо фінансування державного бюджету (всього та за загальним фондом) в частині збільшення планового показника державних внутрішніх запозичень (код 401100) на 20 млрд грн та передбачення у цій сумі планового показника придбання цінних паперів (код 601220), а також до статті 5 Закону щодо збільшення визначеного на 31.12.2021 р. граничного обсягу державного боргу на 20 млрд грн *(з 2544,9 млрд грн до 2564,9 млрд грн)*;

2) у пункті 2 розділу ІІ «Прикінцеві положення» передбачити зміни до частини другої статті 107 Цивільного кодексу України і розділу XVII «Прикінцеві та перехідні положення» Закону України «Про акціонерні товариства», що пов’язані з визначенням особливостей припинення ДІУ шляхом приєднання до ПрАТ «Укрфінжитло».

У пояснювальній записці до законопроекту вказано, що законопроект підготовлено на основі пропозицій Мінфіну та метою законопроекту є створення законодавчого підґрунтя приєднання ДІУ до ПрАТ «Укрфінжитло» та необхідних умов для належної реалізації ініційованої Президентом України В. Зеленським програми «Доступна іпотека», забезпечення функціонування ринку іпотечного кредитування і впровадження фінансово-кредитних механізмів забезпечення громадян України житлом.

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

Спочатку відповідно до статей 93 і 96 Регламенту Верховної Ради України необхідно розглянути питання щодо доцільності включення законопроекту до порядку денного п’ятої сесії Верховної Ради України, позитивне вирішення якого буде підставою для розгляду Верховною Радою України законопроекту у першому читанні.

Головне науково-експертне управління Апарату Верховної Ради України */далі – ГНЕУ/* у своєму висновку до законопроекту */лист від 05.04.2021 р. №16/3-2021/117917 (463429)/*, в цілому не виключаючи можливості внесення пропонованих змін до Закону, висловлює окремі зауваження до законопроекту та зазначає, що до нього доцільно отримати експертний висновок Уряду, враховуючи вимоги статті 116 Конституції України, за якими виконання затвердженого державного бюджету, рівні умови розвитку всіх форм власності, управління об'єктами державної власності відповідно до закону забезпечує Кабінет Міністрів України.

Згідно з частинами третьою і четвертою статті 52 Бюджетного кодексу України /*далі – Кодекс/* проект закону про внесення змін до закону про державний бюджет може розглядатися у Верховній Раді України лише у разі наявності експертного висновку Мінфіну, а 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 експертного висновку Мінфіну та 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 порушеного законопроектом питання.

Мінфін у своєму висновку до законопроекту */лист від 07.04.2021 р. № 22020-02-3/11232/* зазначає, що законопроект може бути підтриманий і в межах компетенції Мінфіну зауважень немає.

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

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

1. Щодо фінансово-економічного обґрунтування у пояснювальній записці до законопроекту вказано, зокрема, що:

реалізація положень законопроекту не потребуватиме додаткових витрат державного бюджету у поточному році та не призведе до збільшення дефіциту державного бюджету на 2021 рік, оскільки випуски ОВДП з подальшим придбанням у державну власність в обмін на такі облігації акцій додаткової емісії ПрАТ «Укрфінжитло» передбачається здійснювати в межах обсягів, встановлених додатком № 2 до Закону, і такі правочини згідно з бюджетною класифікацією будуть відображатися у розділі «фінансування бюджету».

на сьогодні тільки на житловому обліку перебувають більше 650 тисяч сімей, з яких понад 100 тисяч – родини державних службовців, на підтримку держави очікують також 1,5 млн переселенців з Криму та Донбасу;

за розрахунками Міністерства внутрішніх справ, для продовження безперервності реалізації державної програми забезпечення поліцейських та осіб рядового і начальницького складу служби цивільного захисту житлом на умовах фінансового лізингу (постанова КМУ від 14.11.2018 №1201) необхідно залучити у 2021 та 2022 роках грошових коштів на загальну суму 10 млрд грн (по 5 млрд грн на кожний рік);

при розрахунках потреби щодо додаткової капіталізації ПрАТ «Укрфінжитло» також необхідно врахувати фінансові показники діяльності ДІУ (зобов’язання ДІУ, гарантовані державою, становлять 7,7 млрд грн, за підсумками 2020 р. збиток ДІУ становить 4,65 млрд грн, власний капітал – (- 2,3 млрд грн) при статутному капіталі 2,3 млрд грн;

таким чином, здійснення випуску ОВДП в обмін на акції ПрАТ «Укрфінжитло» в обсязі 20 млрд грн дозволить досягти приєднання ДІУ, ефективності створення єдиної інституції, продовження реалізації вже існуючих державних програм з урахуванням набутого досвіду та розповсюдження їх на більш широке коло осіб, а також запровадження нових фінансово-кредитних механізмів забезпечення громадян України доступним житлом;

за орієнтовними розрахунками, реалізація окреслених заходів дозволить в короткостроковому періоді надати близько 8 тис. іпотечних кредитів для придбання житла та придбати 12 тис. квартир для подальшої передачі їх у фінансовий лізинг.

Разом з тим, реалізація положень законопроекту матиме наслідком зростання державного боргу та відповідно збільшення боргового навантаження на державний бюджет у наступних роках у зв’язку з необхідністю здійснення витрат на обслуговування і погашення відповідних боргових зобов’язань. Натомість варто звернути увагу, що реалізація чинної норми статті 30 Закону за умови прийняття відповідного рішення Уряду може мати аналогічні наслідки або ще більше зростання державного боргу і боргового навантаження (оскільки чинною нормою передбачається можливість здійснення понадпланових випусків ОВДП).

Згідно з висновком Мінфіну реалізація законопроекту не матиме прямого впливу на дохідну чи видаткову частини державного бюджету України в поточному бюджетному періоді, оскільки в показниках витрат державного бюджету закладені припущення щодо реалізації статті 30 Закону.

ГНЕУ зауважує, що до законопроекту не надано фінансово-економічного обґрунтування (з відповідними розрахунками), яке вимагається відповідно до норм статті 27 Кодексу та статті 91 Регламенту Верховної Ради України, а також інформації, зокрема, щодо:

потреби та наслідків (у т.ч. у середньостроковій перспективі) збільшення обсягу додаткових державних запозичень та граничного обсягу державного боргу саме у пропонованому розмірі;

поточного фінансового стану ПрАТ «Укрфінжитло»; стану реалізації чинної статті 30 Закону; стану реалізації статті 16-1 Закону України «Про Державний бюджет України на 2020 рік»;

змісту та обсягів витрат на врегулювання питань фінансово-господарської діяльності ПрАТ «Укрфінжитло» у зв'язку з приєднанням до нього ДІУ, у т.ч. доцільності та обґрунтованості його фінансування за рахунок пропонованого джерела у контексті впливу вказаного рішення на обсяги іпотечного кредитування громадян України;

доцільності застосування опосередкованої форми бюджетного фінансування впровадження кредитних механізмів забезпечення громадян України житлом, насамперед, у контексті впливу на ефективність та дотримання цільового характеру використання бюджетних ресурсів, дієвість механізмів системи бюджетного контролю.

2. З приводу вищезазначених окремих зауважень ГНЕУ та передумов розробки законопроекту слід зазначити таке.

У Законі України «Про Державний бюджет України на 2020 рік» (із змінами) */далі – Закон-2020/* визначено деякі норми щодо впровадження фінансово-кредитних механізмів забезпечення громадян України житлом, зокрема:

передбачена можливість надання за рішенням Кабінету Міністрів України державних гарантій для забезпечення виконання боргових зобов’язань ДІУ за внутрішніми кредитами (позиками), що залучаються з метою фінансування статутної діяльності, та за зовнішніми кредитами (позиками) з метою фінансування інвестиційного проекту «Забезпечення житлом на умовах іпотечного кредитування або фінансового лізингу» */підпункт «в» пункту 1 статті 6 Закону-2020/*;

надано право Мінфіну здійснювати за рішенням Кабінету Міністрів України випуски ОВДП понад обсяги, встановлені додатком № 2 до Закону-2020, з подальшим придбанням у державну власність в обмін на такі облігації акцій додаткової емісії акціонерного товариства, 100% акцій якого належать державі в особі Мінфіну та яке створено з метою впровадження фінансово-кредитних механізмів забезпечення громадян України житлом */стаття 16-1 Закону-2020/*;

встановлено за загальним фондом державного бюджету видатки Мінфіну за бюджетною програмою «Поповнення статутного капіталу акціонерного товариства, яке створюється з метою впровадження фінансово-кредитних механізмів забезпечення громадян України житлом» (код 3501570) у сумі 10 млн грн */у додатку № 3 до Закону-2020/*.

Постановою КМУ від 16.11.2020 р. № 1115 «Про затвердження Порядку використання коштів державного бюджету, передбачених для поповнення статутного капіталу акціонерного товариства, яке створюється з метою впровадження фінансово-кредитних механізмів забезпечення громадян України житлом» доручено Мінфіну забезпечити утворення ПрАТ «Укрфінжитло» та затверджено відповідний Порядок, яким серед іншого визначено, що кошти за бюджетною програмою 3501570 спрямовуються на поповнення статутного капіталу ПрАТ «Укрфінжитло» та використовуються виключно для забезпечення його статутної діяльності, зокрема:

впровадження фінансово-кредитних механізмів забезпечення громадян України житлом;

рефінансування іпотечних кредиторів (банків і небанківських фінансових установ, які провадять діяльність з надання забезпечених іпотекою кредитів) за рахунок власних та залучених коштів, у т.ч. коштів, що надійшли від розміщення цінних паперів;

набуття права власності на об’єкти житлової нерухомості з метою подальшої передачі таких об’єктів у фінансовий лізинг громадянам України та здійснення розпорядження такими об’єктами до повного викупу та відчуження;

надання послуг фінансового лізингу стосовно об’єктів житлової нерухомості відповідно до законодавства;

надання фінансових кредитів фінансовим установам з метою видачі іпотечних кредитів фізичним особам на придбання (будівництво) житла;

забезпечення надання консультаційної та технічної підтримки під час впровадження фінансово-кредитних механізмів забезпечення громадян України житлом та здійснення нагляду за належним використанням наданих коштів, зокрема для компенсації послуг з адміністрування ДІУ діяльності ПрАТ «Укрфінжитло»;

придбання основних фондів, матеріальних та нематеріальних активів, результатів робіт і послуг, необхідних для виконання статутних завдань ПрАТ «Укрфінжитло»;

оренди та ремонту приміщення, оплати комунальних послуг та енергоносіїв, оплати послуг з тепло-, водопостачання і водовідведення, оплати електроенергії, оплати праці та здійснення нарахувань на зарплату, відряджень працівників та членів органів управління, придбання предметів, матеріалів і послуг, сплати передбачених законодавством обов’язкових платежів, здійснення інших заходів відповідно до покладених на ПрАТ «Укрфінжитло» статутних завдань.

Опрацювавши звітну інформацію щодо виконання Закону-2020 за підсумками минулого року, необхідно відмітити, що:

надано державні гарантії за зобов’язаннями ДІУ у сумі 2970 млн грн *(відповідно до постанови КМУ від 16.11.2020 р. № 1110, погодженої з Комітетом)*, однак за інформацією Мінфіну заплановане розміщення іменних відсоткових облігацій ДІУ, забезпечених під зазначені державні гарантії, не відбулося, що унеможливлює виконання ДІУ відповідних зобов’язань перед інвесторами за розміщеними облігаціями, строк погашення яких вже настав;

здійснено видатки за бюджетною програмою (код 3501570) у сумі 10 млн грн, тобто у повному обсязі відповідно до бюджетних призначень, при цьому за інформацією Мінфіну наказом Мінфіну від 29.10.2020 р. № 650 передбачено створення ПрАТ «Укрфінжитло», 100% якого належить державі в особі Мінфіну, а наказом Мінфіну від 24.12.2020 р. № 805 засновано ПрАТ «Укрфінжитло», затверджено його статут та призначено генерального директора;

не реалізовано норму статті 16-1 Закону-2020, оскільки за поясненням Мінфіну ПрАТ «Укрфінжитло» фактично утворено наприкінці грудня 2020 р.

Потрібно також зазначити, що законопроектом у новій редакції статті 30 Закону на відміну від її чинної редакції пропонується конкретизувати назву акціонерного товариства, акції додаткової емісії якого буде придбано в обмін на ОВДП (ПрАТ «Укрфінжитло»), здійснити випуск ОВДП в межах, визначених Законом (у сумі 20 млрд грн), а не як у чинній редакції (понадпланово з коригуванням граничного обсягу державного боргу), що при прийнятті відповідного рішення Уряду унеможливить довільне трактування такої норми і неконтрольоване зростання державного боргу.

3. ГНЕУ висловлює зауваження щодо передбачених законопроектом змін до Цивільного кодексу України і Закону України «Про акціонерні товариства» (які згідно з пояснювальною запискою до законопроекту є необхідними саме для належного законодавчого унормування питання приєднання ДІУ до ПрАТ «Укрфінжитло»).

Зокрема, частиною другою статті 107 Цивільного кодексу України передбачено, що після закінчення строку для пред'явлення вимог кредиторами та задоволення чи відхилення цих вимог комісія з припинення юридичної особи складає передавальний акт (у разі злиття, приєднання або перетворення) або розподільчий баланс (у разі поділу), який має містити положення про правонаступництво щодо майна, прав та обов'язків юридичної особи, що припиняється шляхом поділу, стосовно всіх її кредиторів та боржників, включаючи зобов'язання, які оспорюються сторонами. Законопроектом пропонується цю норму доповнити по суті словами «у разі якщо інше не передбачено законом». ГНЕУ зауважує, що із запропонованої редакції залишається незрозумілим, що саме має передбачати закон (скасування складення комісією з припинення юридичної особи передавального акту чи розподільчого балансу, зміну їх змісту чи щось інше), наслідком скасування вказаного обов’язку може стати протиправне відчуження майна юридичної особи, яка припиняється, оскільки саме у вказаних документах містяться положення про його правонаступництво.

У запропонованому законопроектом новому пункті 13 розділу XVII Закону України «Про акціонерні товариства» пропонується встановити, що як виняток з частин другої та третьої статті 104 Цивільного кодексу України, у порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України, може бути здійснено приєднання ДІУ до ПрАТ «Укрфінжитло». ГНЕУ вважає, що встановлення окремого порядку приєднання ДІУ до ПрАТ «Укрфінжитло» не узгоджується з положеннями частини 4 статті 13 Конституції України, за якою усі суб'єкти права власності рівні перед законом.

4. Окремо варто відмітити, що Верховна Рада України найближчим часом може розглянути інші законопроекти щодо внесення змін до Закону, відтак у разі їх прийняття до розгляду даного законопроекту залежно від сутності внесених змін до Закону окремі положення та показники законопроекту можуть потребувати уточнення з метою забезпечення узгодженості правових норм.

За підсумками розгляду даного питання Комітет з питань бюджету ухвалив рішення: рекомендувати Верховній Раді України проект 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. № 5308 від 29.03.2021 р.), поданий народними депутатами України Арістовим Ю.Ю., Забуранною Л.В. та іншими, включити до порядку денного п’ятої сесії Верховної Ради України дев'ятого скликання та за результатами розгляду в першому читанні прийняти за основу і в цілому як закон з необхідними редакційними та техніко-юридичними правками.

Співдоповідачем з даного питання на пленарному засіданні Верховної Ради України пропонується голова підкомітету з питань видатків державного бюджету Комітету з питань бюджету Забуранна Леся Валентинівна.

**Голова Комітету Ю.Ю. Арістов**