

Експертний висновок
до проєкту Закону України “Про внесення змін до Закону України
“Про забезпечення масштабної експансії експорту товарів (робіт, послуг)
українського походження шляхом страхування, гарантування
та здешевлення кредитування експорту” щодо забезпечення ефективного
функціонування експортно-кредитного агентства”, внесений народними
депутатами України Приходьком Б. В. та Наталухою Д. А.
(реєстр №3793 від 03.07.2020) (далі – проєкт Закону)

Суть проєкту Закону: проєктом Закону пропонується усунути низку недоліків Закону України “Про забезпечення масштабної експансії експорту товарів (робіт, послуг) українського походження шляхом страхування, гарантування та здешевлення кредитування експорту” (далі - Закон), що були виявлені робочою групою зі створення приватного акціонерного товариства “Експортно-кредитне агентство” (далі – ЕКА) у співпраці з міжнародними експертами на етапі запровадження діяльності ЕКА.

Мета проєкту Закону: забезпечити умови для повноцінної роботи ЕКА.

Позиція Мінекономіки

Проєктом Закону пропонується вирішити наступні питання:

додатково розширити можливість ЕКА здійснювати страхування та перестраховування експортного факторингу;

привести норми Закону стосовно корпоративного управління ЕКА у відповідність із нормами Закону України “Про управління об’єктами державної власності” у частині утворення та функціонування органів управління (наглядової ради та правління);

передати правлінню ЕКА право ініціативи передачі окремих операційних функцій іншим установам з обов’язковим погодженням наглядовою радою;

збільшити розмір початкового статутного капіталу ЕКА до 2 мільярдів гривень;

уможливити страхування ЕКА інвестицій тільки від некомерційних ризиків на основі загальносвітової практики;

розширити сферу підтримки українського експорту з доданою вартістю;

залишити лише один вид державної допомоги – державні гарантії для забезпечення виконання боргових зобов’язань ЕКА;

забезпечити контроль використання коштів ЕКА, наданих державними та приватними інвесторами, а також міжнародними організаціями у вигляді донорської допомоги через запровадження окремого обліку відповідних цільових внесків та донорської допомоги;

визначити строки приєднання до домовленості з офіційно підтримуваних експортних кредитів 1978 року і п’яти додатків до неї та долучення до робочої



ДОКУМЕНТ СЕД Мінекономіки АСКОД

Сертифікат 58E2D9E7F900307B040000007EB82C00D8AB8500

Підписувач Свириденко Юлія Анатоліївна

Дійсний з 03.07.2020 11:05 по 03.07.2022 11:05

Мінекономіки



4603-01/51826-01 від 21.08.2020

13:56:13

групи з експортних кредитів та кредитних гарантій, що відповідають наявному світовому досвіду.

Водночас вважаємо за доцільне висловити наступні зауваження до проєкту Закону:

1. Стосовно введення терміну “експортний факторинг”

Проєктом Закону передбачається внесення змін до Закону, зокрема, доповнення його терміном “експортний факторинг”, що визначається як фінансова комісійна операція, при якій експортер переуступає дебіторську заборгованість банку (далі – фактор) з метою миттєвого отримання більшої частини платежу та гарантії повного погашення заборгованості.

Водночас, Цивільним Кодексом України визначено, що за договором факторингу (фінансування під відступлення права грошової вимоги) одна сторона (фактор) передає або зобов'язується передати грошові кошти в розпорядження другої сторони (клієнта) за плату (у будь-який передбачений договором спосіб), а клієнт відступає або зобов'язується відступити факторові своє право грошової вимоги до третьої особи (боржника).

Зазначене визначення розкриває сутність факторингу і дозволяє експортеру (який у даному випадку є клієнтом) використовувати факторинг для отримання фінансування від банку або іншої фінансової установи (фактору) під відступлення права грошової вимоги.

Звертаємо увагу, що коли грошові вимоги, відступлені згідно з договором факторингу, впливають з договору купівлі-продажу товарів між постачальником та боржником, які здійснюють господарську діяльність на території різних держав, застосовується Конвенція УНІДРУА про міжнародний факторинг, вчинена 28.05.1988 в м. Оттава (далі – Конвенція), до якої Україна приєдналася 11.01.2006 згідно Закону України від 11.01.2006 № 3302-IV.

Відповідно до частини другої статті 1 Конвенції “договір факторингу” означає договір, укладений між однією стороною (постачальником) та іншою стороною (фактором), відповідно до якого:

(а) постачальник відступає або може відступати фактору право грошової вимоги, яке випливає з договорів купівлі-продажу товарів, укладених між постачальником та його покупцями (боржниками), крім договорів купівлі-продажу товарів, придбаних в першу чергу для їхнього особистого, сімейного або домашнього використання;

(б) фактор має виконувати принаймні дві з таких функцій:

- фінансування постачальника, включаючи надання позики та здійснення авансових платежів;

- ведення обліку (головної бухгалтерської книги) щодо дебіторської заборгованості;

- пред'явлення до сплати грошових вимог;

- захист від несплат боржників;

(с) боржники повинні бути повідомлені про відступлення права грошової вимоги.

Отже, питання доцільності визначення нового терміну “експортний факторинг” потребує опрацювання з метою недопущення ускладнення застосування законодавства на практиці. Вважаємо, що термінологія проекту Закону щодо факторингу має бути приведена у відповідність до законодавства України.

2. Стосовно переліку видів діяльності ЕКА

Проектом Закону пропонується виключити із частини першої статті 6 пункт 3 Закону стосовно “страхування та перестраховування експортних кредитів, наданих іноземному покупцю або банку іноземного покупця під зобов’язання купівлі товарів (робіт, послуг) українського походження”. Зважаючи на те, що даний продукт ЕКА є одним із перспективних напрямів розвитку його діяльності, а експортний кредит іноземному покупцю не передбачає фактичного перетину коштами митного кордону України, пропонуємо залишити пункт 3 частини першої статті 6 Закону без змін.

Ураховуючи викладене, Мінекономіки підтримує проект Закону за умови урахування вищевикладених зауважень.

Позиція Мінфіну

1. Щодо оцінки впливу на показники бюджетів

Відповідно до пояснювальної записки до проекту Закону, його реалізація не потребуватиме додаткових видатків з Державного бюджету України та місцевих бюджетів. Водночас, проектом Закону пропонується збільшити за рахунок коштів державного бюджету мінімальний розмір початкового статутного капіталу ЕКА з 200 млн до не менш як 2 млрд гривень, що потребуватиме додаткових видатків у розмірі 1,8 млрд гривень.

При цьому, пояснювальна записка до проекту Закону не містить відповідних фінансово-економічних обґрунтувань.

2. Щодо вартісної величини впливу на показники бюджетів

Відповідно до абзацу п’ятого пункту 2 Розділу I проекту Закону пропонується збільшити мінімальний розмір початкового статутного капіталу ЕКА, який становить не менш як 2 млрд гривень і формується за рахунок коштів державного бюджету.

Як зазначено в пояснювальній записці до проекту Закону, основною метою збільшення початкового статутного капіталу ЕКА є покращення фінансової стійкості ЕКА та приведення у відповідність до вимог Директив про платоспроможність Європейського Союзу та інструкцій провідних рейтингових компаній щодо визначення достатнього рівня капіталу страхової компанії.

При цьому, джерела покриття таких витрат державного бюджету не наводяться.

3. Щодо можливостей фінансового забезпечення у відповідному бюджетному періоді проекту Закону у разі його прийняття

У разі прийняття проекту Закону у поточному році реалізація його положень потребуватиме внесення змін до Закону України “Про Державний бюджет України на 2020 рік” щодо виділення коштів на формування статутного капіталу ЕКА у розмірі 1,8 млрд гривень (статутний капітал ЕКА сформований

у розмірі 200 млн гривень, які були спрямовані з державного бюджету у 2018 році).

4. Щодо відповідності законам, що регулюють бюджетні відносини

Пункт 1 Розділу II “Прикінцеві та перехідні положення” проєкту Закону щодо набрання чинності з дня, наступного за днем його опублікування, не узгоджується з частиною третьою статті 27 Бюджетного кодексу України, яким передбачено, що закони України або їх окремі положення, які впливають на показники бюджету (зменшують надходження бюджету та/або збільшують витрати бюджету) та приймаються: не пізніше 15 липня року, що передує плановому, – вводяться в дію не раніше початку планового бюджетного періоду; після 15 липня року, що передує плановому, – вводяться в дію не раніше початку бюджетного періоду, що настає за плановим.

Пропозиції щодо розгляду проєкту Закону:

1. Абзацом п'ятим пункту 2 Розділу I проєкту Закону пропонується встановити, що мінімальний розмір початкового статутного капіталу ЕКА становить не менш як 2 млрд гривень, який формується за рахунок коштів державного бюджету.

При цьому, статтею 7 Закону передбачена можливість фінансування ЕКА не лише за рахунок бюджетних коштів, а й коштів, залучених від державних і приватних інвесторів та наданих міжнародними організаціями коштів на поворотній або безповоротній основі, інших джерел, не заборонених законодавством.

Світовий банк неодноразово, як на етапі створення ЕКА у 2018 році, так і в подальшому, висловлював застереження щодо необхідності розгляду питання належної капіталізації ЕКА лише після проведення достовірної оцінки структури капіталу ЕКА, звернувши додаткову увагу на необхідність врегулювання всіх проблем у законодавчій базі. У зв'язку із цим, питання збільшення статутного капіталу ЕКА має розглядатись після прийняття даного проєкту Закону та проведення відповідної оцінки.

Крім цього, відповідно до Закону, основними напрямками державної підтримки експортної діяльності ЕКА є, зокрема, впровадження програм кредитної підтримки українських експортерів з державного бюджету через уповноважені банки.

В Україні існує три державних банки, 100% акцій яких належить державі. Засадами стратегічного реформування державного банківського сектору, які схвалені Кабінетом Міністрів України 21.02.2018 (далі - Засади) держава взяла на себе зобов'язання утриматись від збільшення частки у банківському секторі. Наразі Засади оновлюються та актуалізуються в співпраці з міжнародними експертами. Так, проєктом оновлених Зasad передбачається, що держава не збільшуватиме свою присутність у фінансовому секторі.

Також слід зазначити, що розпорядженням Кабінету Міністрів України від 11.09.2019 № 788-р затверджено основні напрямки діяльності АТ “Укресімбанк” відповідно до яких АТ “Укресімбанк” має стати провідним

банком з експортно-імпортного фінансування. При цьому статутний капітал АТ “Укрексімбанк” на сьогодні складає 38,7 млрд гривень.

Враховуючи викладене, абзац п'ятий пункту 2 Розділу I проекту Закону необхідно виключити.

2. Частиною четвертою статті 6 проекту Закону пропонується норма, згідно з якою якщо страхова сума за окремим предметом договору страхування перевищує 10 відсотків суми сплаченого статутного капіталу і сформованих вільних резервів та страхових резервів, ЕКА зобов'язане укласти договір перестраховування або отримати державну гарантію для забезпечення виконання боргових зобов'язань за таким договором страхування. Порядок та умови надання такої державної гарантії, встановлюється Кабінетом Міністрів України відповідно до вимог бюджетного законодавства.

Питання надання державних гарантій регулюється Бюджетним кодексом України. Згідно з пунктом 12-1 статті 2 Бюджетного кодексу України боргове зобов'язання – зобов'язання позичальника перед кредитором за кредитом (позикою), що виникло внаслідок випуску і розміщення боргових цінних паперів та/або укладання кредитних договорів.

Крім того, згідно з частиною третьою статті 17 Бюджетного кодексу України, державні гарантії надаються на умовах платності, строковості, а також забезпечення виконання зобов'язань у спосіб, передбачений законом.

Тобто, запропонована проектом Закону норма щодо обов'язку ЕКА отримати державну гарантію для забезпечення виконання боргових зобов'язань за окремим предметом договору страхування суперечить вищезазначеним статтям Бюджетного кодексу України.

При цьому, з метою забезпечення безпечної беззбиткової діяльності ЕКА вважаємо за доцільне доповнити проект Закону нормою, відповідно до якої ЕКА у разі, якщо страхова сума за окремим предметом договору страхування перевищує 10 або 20 відсотків суми сплаченого статутного капіталу і сформованих вільних резервів та страхових резервів, має призупинити свою діяльність.

3. Абзацом одинадцятим пункту 9 Розділу I проекту Закону, серед іншого, передбачено, що порядок та умови надання експортно-кредитному агентству державних гарантій встановлюються Кабінетом Міністрів України.

Разом з тим, згідно зі статтею 17 Бюджетного кодексу України державні гарантії надаються не позичальнику, а кредитору для забезпечення повного або часткового виконання боргових зобов'язань суб'єктів господарювання – резидентів України.

У зв'язку із цим у запропонованій проектом Закону редакції частини восьмої статті 11 слова: “Порядок та умови надання експортно-кредитному агентству державних гарантій” необхідно замінити словами: “Порядок та умови надання державних гарантій для забезпечення повного або часткового виконання боргових зобов'язань ЕКА”.

Ураховуючи викладене, Міністерство фінансів не підтримує проект Закону у запропонованій редакції.

Позиція Мін'юсту

Оскільки відповідальним за підготовку проєкту експертного висновку Кабінету Міністрів України до проєкту Закону, ініційованого народними депутатами України, визначено Міністерство розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства, позицію стосовно підтримки чи не підтримки проєкту Закону має висловити саме вказаний центральний орган виконавчої влади.

Міністерство юстиції не має пропозицій та зауважень до проєкту Закону у запропонованій редакції.

Ураховуючи викладене, проєкт Закону може бути підтриманий з урахуванням висловлених зауважень.

**Виконувач обов'язків Міністра
розвитку економіки, торгівлі
та сільського господарства України**

Юлія СВИРИДЕНКО