

Експертний висновок
Міністерства фінансів України до законопроекту
згідно зі статтею 27 Бюджетного кодексу України

1. Назва законопроекту

Проект Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо державної підтримки сільського господарства та експорту агропродукції під час воєнного стану» (реєстр. № 8025 від 13.09.2022), поданий на розгляд народними депутатами України Лабазюком С. П., Гайду О. В. та іншими.

2. Завдання законопроекту

Проектом Закону передбачено внести зміни до законів України «Про державну підтримку сільського господарства України», «Про особливості страхування сільськогосподарської продукції з державною підтримкою», «Про Фонд часткового гарантування кредитів у сільському господарстві», «Про стимулювання розвитку вітчизняного машинобудування для агропромислового комплексу», «Про мультимодальні перевезення» та «Про залізничний транспорт». Проект Закону визначає спеціальні механізми державної підтримки у сфері сільського господарства в умовах воєнного стану, зокрема:

запровадження окремої державної підтримки в частині капітального будівництва експортної інфраструктури та переробки сільськогосподарської продукції шляхом надання кредитної субсидії на компенсацію частини кредиту (не менше як 50 відсотків обсягу кредиту) та плати за користування ним (не менше як 90 відсотків);

виділення грантів у сільському господарстві для придбання зерновозів, причепів-зерновозів, контейнерів для перевезення зернових, полімерних рукавів та мішків для зберігання сільськогосподарської продукції;

запровадження страхування сільськогосподарської продукції та об'єктів її зберігання (знаходження) від ризиків унаслідок бойових та воєнних дій;

запровадження механізму державної підтримки вітчизняних виробників сільськогосподарської техніки шляхом закупівлі у них техніки й обладнання з наступним безоплатним наданням у користування сільгоспвиробникам і підприємствам харчової та переробної промисловості;

надання міжнародним неприбутковим організаціям статусу операторів мультимодальних перевезень у частині експорту агропродукції тощо.

3. Оцінка впливу на показники бюджетів

Відповідно до пояснювальної записки, наданої до проекту Закону, його реалізація не передбачає додаткових видатків з державного бюджету (в частині видатків, які фінансуються з доходів бюджету), оскільки закладений на воєнний час механізм державної підтримки передбачає фінансування за рахунок міжнародних грантів (іншої фінансової допомоги).

Проте Бюджетним кодексом України (далі – Кодекс) визначено (пункт 13 частини третьої статті 29, пункт 12 частини четвертої статті 30, пункт 12 частини



ДОКУМЕНТ СЕД Мінфін АСКОД

Сертифікат 58E2D9E7F900307B0400000021BE2F006787A600

Підписувач Кава Олександр Степанович

Дійсний з 27.07.2022 14:37:36 по 27.07.2024 14:37:36

Міністерство фінансів України



06010-02-3/22585 від 03.10.2022

першої статті 69-1, пункт 20-2 частини першої статті 91), що надходження в рамках програм допомоги і грантів Європейського Союзу, урядів іноземних держав, міжнародних організацій, донорських установ належать до джерел формування спеціального фонду Державного бюджету України (місцевих бюджетів) і спрямовуються на реалізацію відповідних програм та заходів у рамках програм допомоги і грантів Європейського Союзу, урядів іноземних держав, міжнародних організацій, донорських установ.

Отже, реалізація заходів, запропонованих у проекті Закону, потребуватиме додаткових коштів з державного бюджету.

4. Вартісна величина впливу на показники бюджетів

Реалізація запропонованих законопроектом змін потребуватиме додаткових бюджетних коштів, однак, зважаючи на те, що до проекту Закону не надано необхідних фінансово-економічних обґрунтувань та розрахунків, визначити вартісну величину такого впливу неможливо.

5. Пропозиції щодо можливостей фінансового забезпечення у відповідному бюджетному періоді законопроекту у разі його прийняття

Реалізація положень законопроекту впливатиме на видаткову частину Державного бюджету України в поточному році, проте пропозицій щодо можливостей фінансового забезпечення у поточному бюджетному періоді до проекту Закону не надано.

6. Пропозиції щодо відповідності законам, що регулюють бюджетні відносини

Реалізація положень законопроекту не узгоджується з частиною першою статті 27 Кодексу, згідно з якою до законопроекту, прийняття якого призведе до зміни показників бюджету, суб'єкт права законодавчої ініціативи зобов'язаний додати фінансово-економічне обґрунтування (включаючи відповідні розрахунки). Якщо такі зміни показників бюджету передбачають зменшення надходжень бюджету та/або збільшення витрат бюджету, до законопроекту подаються пропозиції змін до законодавчих актів України щодо скорочення витрат бюджету та/або джерел додаткових надходжень бюджету для досягнення збалансованості бюджету.

7. Пропозиції щодо доцільності прийняття законопроекту

Міністерство фінансів України в межах компетенції не підтримує проект Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо державної підтримки сільського господарства та експорту агропродукції під час воєнного стану» у запропонованій редакції, зважаючи на таке.

1. Розділом I проекту Закону пропонується доповнити Закон України «Про державну підтримку сільського господарства України»:

- пунктом 2.30 такого змісту:

«2.30. Грант у сільському господарстві – фінансові ресурси, що надаються донором (іноземною державою, міжнародною організацією, донорською установою) на безповоротній основі для підтримки певної галузі сільського господарства в рамках світової продовольчої безпеки та спрямовуються на реалізацію програм та заходів, визначених між донором та Кабінетом Міністрів України, за поданням центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну аграрну політику, політику у сфері сільського господарства, в порядку визначеному Бюджетним кодексом України.».

Водночас Кодекс не містить положень щодо вищезазначеного порядку.

Так, статтею 29 Кодексу визначено, що надходження в рамках програм допомоги і грантів Європейського Союзу, урядів іноземних держав, міжнародних організацій, донорських установ належать до джерел формування спеціального фонду Державного бюджету України (місцевих бюджетів) і спрямовуються на реалізацію відповідних програм та заходів у рамках програм допомоги і грантів Європейського Союзу, урядів іноземних держав, міжнародних організацій, донорських установ;

- положеннями, що з моменту запровадження правового режиму воєнного стану та протягом року з дня його скасування для капітального будівництва експортної інфраструктури та переробки сільськогосподарської продукції здешевлення кредитів здійснюється в режимі кредитної субсидії з такими особливостями:

не менше як 90 відсотків кредитної ставки, за якими отримано кредити в національній та іноземній валюті;

не менше як 50 відсотків обсягу кредиту, що підлягає погашенню протягом бюджетного року згідно з графіком повернення, передбаченим кредитним договором (за виключенням банківських відсотків (процентів)).

Проте запровадження механізму кредитної субсидії у вищезазначених розмірах може призвести до значного додаткового навантаження на державний бюджет, а пропозиція щодо здешевлення обсягу кредиту не є стимулюючим видом підтримки та може призвести до неефективного використання коштів держбюджету;

- тимчасовими, у період дії воєнного стану та до його завершення, напрямами спрямування грантів у сільське господарство, порядок надання яких затверджуватиметься Кабінетом Міністрів України.

Враховуючи зазначене, а також те, що реалізація зазначених положень законопроекту ускладнить процес надання донорами (іноземною державою, міжнародною організацією, донорською установою) грантів на підтримку галузі, адже кожен партнер з розвитку має власні вимоги та процедури закупівель, особливості надання гранту та сфери використання, які обговорюються в кожному виключному випадку з Українською Стороною, пропонуємо розділ I законопроекту виключити.

2. Розділом II проекту Закону пропонується доповнити Закон України «Про особливості страхування сільськогосподарської продукції з державною підтримкою» новою статтею 26-1, нормами якої пропонується встановити, що у період дії

воєнного стану може здійснюватися окреме страхування сільськогосподарської продукції та об'єктів її зберігання (знаходження), на випадок бойових та воєнних дій, правила проведення якого та порядок надання державної підтримки такому страхуванню визначатимуться Кабінетом Міністрів України.

Також встановлено, що державна підтримка страхування в умовах воєнного стану на випадок бойових та воєнних дій полягає в наданні з державного бюджету грошових коштів у вигляді відшкодування частини: вартості страхової премії, нарахованої за договорами страхування (сільськогосподарським товаровиробникам) в обсязі не менше 40 та не більше 60 відсотків; страхового відшкодування у разі настання страхового випадку (страхувальникам) в обсязі не менше 40 та не більше 60 відсотків.

Проте відповідно до пояснювальної записки реалізація законопроекту не передбачає додаткових видатків з державного бюджету (в частині видатків, які фінансуються з доходів бюджету), оскільки закладений на воєнний час механізм державної підтримки передбачає фінансування за рахунок міжнародних грантів (іншої фінансової допомоги).

Водночас частиною другою статті 4 Кодексу визначено, що виключно законом про Державний бюджет України визначаються надходження та витрати Державного бюджету України.

Також слід зазначити, що згідно зі статтею 26 зазначеного Закону постановою Кабінету Міністрів України від 09.12.2021 № 1342 затверджено Порядок надання державної підтримки страхування сільськогосподарської продукції, який визначає умови надання державної підтримки страхування сільськогосподарської продукції та механізм використання коштів, передбачених Мінагрополітики у державному бюджеті за програмою «Фінансова підтримка сільгосптоваровиробників» для державної підтримки страхування сільськогосподарської продукції.

Цією статтею встановлено, що Національний банк України має право:

встановлювати вимоги до страховиків, які мають намір здійснювати або здійснюють страхування сільськогосподарської продукції з державною підтримкою;

встановлювати додаткові вимоги до провадження діяльності страховиками, які здійснюють страхування сільськогосподарської продукції з державною підтримкою, зокрема в частині вимог до забезпечення платоспроможності таких страховиків, вимог та порядку перестраховування ризиків за такими договорами, вимог до власного утримання, та особливості формування страхових резервів, обліку договорів страхування.

Водночас слід зазначити, що 01.01.2024 набуває чинності Закон України від 18.11.2021 № 1909-IX «Про страхування», нормами якого скасовано добровільні та обов'язкові види страхування та встановлено 23 класи страхування.

Ураховуючи викладене, пропонуємо розділ II законопроекту виключити.

3. Розділом III законопроекту пропонується доповнити статтю 19 Закону України «Про Фонд часткового гарантування кредитів у сільському господарстві» (далі – Закон) новою частиною, відповідно до якої мають право на гарантування виконання зобов'язань за кредитними договорами мікро-, малі та середні суб'єкти

підприємництва, основним видом діяльності яких є виробництво сільськогосподарської продукції та які залучають кредити для здійснення витрат, визначених пунктом 10 статті 18 Закону України «Про державну підтримку сільського господарства України», з урахуванням обмежень максимальної суми кредитного договору не більше ніж тринадцять тисяч прожиткових мінімумів для працездатних осіб на одного сільськогосподарського товаровиробника.

Водночас згідно зі статтею 14 Закону критерієм для суб'єктів підприємництва, які мають право на гарантування виконання зобов'язань за кредитними договорами, є мікро-, малі та середні суб'єкти підприємництва, основним видом діяльності яких є виробництво сільськогосподарської продукції, які відповідають вимогам до мікропідприємств, малих та середніх підприємств відповідно до Закону України «Про бухгалтерський облік та фінансову звітність в Україні» та у власності та/або користуванні яких перебувають землі сільськогосподарського призначення в обсязі, що не перевищує 500 гектарів, включаючи земельні ділянки, що придбаваються за грошові кошти, отримані у кредит.

Прийняття запропонованих законопроектом змін значно збільшить кількість суб'єктів підприємництва, які можуть скористатись правом на гарантування виконання зобов'язань за кредитними договорами, що може призвести до додаткового навантаження на державний бюджет у частині фінансування Фонду часткового гарантування кредитів у сільському господарстві, проте всупереч вимогам частини першої статті 27 Кодексу до законопроекту не надано фінансово-економічного обґрунтування (включаючи відповідні розрахунки), зокрема щодо скорочення витрат бюджету та/або джерел додаткових надходжень бюджету для досягнення збалансованості бюджету.

4. Проектом Закону передбачено внесення змін також до Закону України «Про стимулювання розвитку вітчизняного машинобудування для агропромислового комплексу» (далі – Закон про машинобудування).

Проектом Закону пропонується, зокрема, у редакції Закону про машинобудування передбачити нове визначення поняття «вітчизняна техніка і обладнання для агропромислового комплексу», відповідно до якого пропонується визначити, що техніка й обладнання, зазначені у пунктах 1, 2 статті 1, які виготовлені підприємствами – резидентами України на виробничих потужностях, що розташовані на території України, ступінь локалізації яких у собівартості перевищує 50 відсотків, та на підприємствах з виробництва якої питома вага витрат на оплату праці з урахуванням відрахування на соціальні заходи у складі собівартості виробленої (реалізованої для суб'єктів господарювання, які застосовують спрощену систему оподаткування, обліку та звітності) продукції становить не менш як 8 відсотків.

Слід зазначити, що чинна редакція поняття «вітчизняна техніка і обладнання для агропромислового комплексу» – це виготовлені підприємствами вітчизняного машинобудування для агропромислового комплексу техніка і обладнання, зазначені у пункті 1 статті 1, у разі якщо ступінь їх локалізації перевищує 60 відсотків, крім тракторів та інших самохідних енергетичних

засобів сільськогосподарського призначення, спеціальних автомобілів сільськогосподарського призначення, самохідних та причіпних комбайнів, ступінь локалізації яких повинна перевищувати показник, встановлений Кабінетом Міністрів України.

Зазначена пропозиція суттєво змінює підхід до визначення «вітчизняна техніка і обладнання для агропромислового комплексу», проте обґрунтування щодо доцільності, як зменшення нижньої границі ступеня локалізації, так і запропонованого розміру 8 відсотків заробітної плати до законопроекту не надано.

Крім того, змінами до Закону про машинобудування пропонується уточнити окремі основні напрями державної підтримки пріоритетного розвитку вітчизняного машинобудування для агропромислового комплексу, що визначені статтею 8, зокрема частково компенсувати «у розмірі 70 відсотків» облікової ставки Національного банку України за кредитами банків, що надаються підприємствам вітчизняного машинобудування для агропромислового комплексу на виготовлення техніки й обладнання для агропромислового комплексу, та державна підтримка банків, що здійснюють довгострокове кредитування цих підприємств та «у розмірі 30 відсотків» компенсації державою вартості техніки й обладнання для агропромислового комплексу, що поставляється сільськогосподарським товаровиробникам і підприємствам харчової та переробної промисловості.

Слід зазначити, що в чинній редакції Закону про машинобудування зазначена державна підтримка передбачає «плаваючу» часткову компенсацію у розмірі «до 70 відсотків» та «до 40 відсотків» відповідно.

Запропоновані зміни не можуть бути підтримані, оскільки матимуть прямий вплив на показники бюджету в частині збільшення видатків, а визначити їх обсяг неможливо через відсутність фінансово-економічних розрахунків та обґрунтувань.

5. Проектом Закону передбачено внесення змін до Закону України «Про мультимодальні перевезення» (далі – Закон про перевезення), а саме доповнити статтю 22 новим пунктом 5, яким пропонується надати міжнародним неприбутковим організаціям статусу операторів мультимодальних перевезень у частині експорту агропромислової продукції. Такі міжнародні неприбуткові організації будуть користуватись правами оператора відповідно до Закону про перевезення з урахуванням особливостей, що визначаються цим новим пунктом.

Крім того, новим пунктом 5 визначено, зокрема, що міжнародна неприбуткова організація, яка буде користуватись правами оператора мультимодальних перевезень, не має права отримувати прибуток, окрім стягування плат, які є необхідними для забезпечення здійснення мультимодальних перевезень на визначених між міжнародною неприбутковою організацією та Кабінетом Міністрів України умовах.

Проте статтею 1 Закону про перевезення встановлено, що оператор мультимодального перевезення – це суб'єкт господарювання, який укладає договір мультимодального перевезення, приймає на час перевезення під свою

відповідальність вантаж, оформлює документ мультимодального перевезення та здійснює чи забезпечує здійснення перевезення вантажу до місця призначення.

Крім того, також встановлено, що мультимодальні перевезення вантажів можуть здійснюватися за єдиним (наскрізним) тарифом. Єдиний (наскрізний) тариф обчислюється оператором мультимодального перевезення. Основними складовими єдиного (наскрізного) тарифу є: вартість страхування відповідальності оператора мультимодального перевезення, вартість перевезення вантажу видами транспорту, що задіяні у мультимодальному перевезенні, вартість основних та супутніх послуг, що надаються у терміналах під час завантаження, розвантаження та заміни виду транспорту, прибуток оператора мультимодального перевезення, вартість послуг фактичних перевізників та третіх осіб, залучених до надання послуги мультимодального перевезення (пункти 1, 2 статті 12 Закону про перевезення).

Слід зауважити, що положеннями законопроекту не визначається податковий статус міжнародної неприбуткової організації як оператора мультимодальних перевезень відповідно до положень статті 133 Податкового кодексу України, оскільки така організація буде здійснювати господарську діяльність на території України та отримувати дохід з джерелом походження з України.

З огляду на зазначене, проект Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо державної підтримки сільського господарства та експорту агропродукції під час воєнного стану» в частині законодавчих змін до Закону України «Про мультимодальні перевезення» не підтримується.

6. Проектом Закону пропонується, зокрема, внесення змін до Закону України «Про залізничний транспорт» у частині включення до розділу VIII «Прикінцеві та перехідні положення» таких норм:

при введенні воєнного стану в Україні вартість послуг (тарифи) з транспортування сільськогосподарської продукції залізничним транспортом, а також з її зберігання, навантаження, перевантаження, перевалки, інших послуг транспортних організацій (включаючи оренду або іншу плату за використання рухомого складу), наданих на залізничному транспорті АТ «Укрзалізниця» або його відокремленим підрозділом, не можуть збільшуватися більше як на 15 відсотків протягом кожного кварталу, щодо тарифів (плати), які діяли для такого тарифу (плати) на день, що передував дню введення воєнного стану в Україні;

у разі визначення тарифу (плати) за послуги, зазначені в абзаці першому цього пункту, шляхом проведення електронного аукціону, такий аукціон може здійснюватися виключно за методом покрокового зниження стартової ціни. Така стартова ціна визначається як середня цінова пропозиція за результатами такого типу аукціонів, за якими було укладено угоди в останній місяць року, що передував дню введення воєнного стану в Україні, та не може збільшуватися більше як на 15 відсотків протягом кожного наступного кварталу. Встановлення будь-яких надбавок, націнок або інших видів платежів, додаткових до такого найменшого тарифу (плати), не припускається.

Водночас відповідно до статті 5 Закону України «Про ціни і ціноутворення» повноваження органів виконавчої влади щодо формування, встановлення та застосування цін (тарифів) визначає Кабінет Міністрів України.

Так, згідно з постановою Кабінету Міністрів України від 25.12.1996 № 1548 «Про встановлення повноважень органів виконавчої влади та виконавчих органів міських рад щодо регулювання цін (тарифів)» тарифи на перевезення вантажів залізничним транспортом у межах України та пов'язані з ними послуги встановлює Мінінфраструктури за погодженням з Мінекономіки і Мінфіном.

Ураховуючи це, запропоновані зміни до Закону України «Про залізничний транспорт» потребують обов'язкового погодження Мінекономіки та Мінінфраструктури.

Водночас під час прийняття управлінських рішень слід враховувати, що такі рішення не можуть призводити до погіршення умов діяльності суб'єктів господарювання, зокрема АТ «Укрзалізниця», які Мінфін включив до Переліку суб'єктів господарювання, з якими можуть бути пов'язані найбільші фіскальні ризики. Погіршення умов функціонування та відповідно результатів діяльності цього суб'єкта господарювання може призвести до виникнення фіскальних ризиків для державного бюджету.

Проте до законопроекту не надано відповідних обґрунтувань та розрахунків щодо невиникнення фіскальних ризиків для державного бюджету.

7. У законопроекті пропонується застосування терміна «бюджетний рік» (абзац дванадцятий пункту 2 розділу І), що потребує узгодження з положеннями статті 3 Кодексу, якими передбачено застосування терміна «бюджетний період».

**Заступник Міністра
фінансів України**

Олександр КАВА