



До реєстр. № 7397
від 14.12.2017

ВЕРХОВНА РАДА УКРАЇНИ

Комітет з питань бюджету

01008, м. Київ-8, вул. М. Грушевського, 5, тел. 255-49-39, 255-43-61, факс: 255-41-23

№ 04-13/8-387 (48314)

"07" 03 2018 р.

Комітет Верховної Ради України з питань свободи слова та інформаційної політики

До розгляду законопроекту

Комітет Верховної Ради України з питань бюджету на засіданні від 28 лютого 2018 року (протокол № 131) відповідно до статей 27 і 109 Бюджетного кодексу України та статті 93 Регламенту Верховної Ради України розглянув проект Закону України про внесення змін до Закону України «Про телебачення і радіомовлення» (реєстр. № 7397 від 14.12.2017), поданий народним депутатом України Сюмар В.П., і повідомляється наступне.

Законопроектом пропонується внести зміни до Закону України «Про телебачення і радіомовлення», виклавши його в новій редакції як Закон України «Про аудіовізуальні медіа-сервіси», а також визнати таким, що втратив чинність, Закон України «Про Національну раду України з питань телебачення і радіомовлення» та внести зміни до ряду Законів, які регулюють питання у сфері телерадіомовлення.

При цьому, реалізація окремих положень законопроекту потребуватиме додаткових коштів державного бюджету, це стосується:

розробки Національною радою України з питань телебачення і радіомовлення (далі – Національна рада) Стратегії розвитку сфери аудіовізуальних медіа-сервісів (затверджуватиметься Верховною Радою України) та Плану реалізації такої Стратегії, а саме на виконання заходів, визначених вказаними вище документами;

забезпечення Кабінетом Міністрів України фінансування робіт з переходу на нову технологію ефірного каналу мовлення або ефірної багатоканальної телемережі у випадку необхідності прорахунку частот;

встановлення посадового окладу члена Національної ради в розмірі 40 розмірів мінімальної заробітної плати, установлені законом про державний бюджет на відповідний рік, а голови Національної ради – пропорційно до посадового окладу члена цього органу з коефіцієнтом 1,3;

забезпечення джерелом фінансування Національної ради в обсязі не менше 4 відсотків фактичних надходжень від рентної плати за користування радіочастотним ресурсом України за поточний рік, при цьому обсяг щорічної фінансової підтримки Національної ради з державного бюджету не може бути меншим, ніж обсяг відповідних фактичних надходжень від рентної плати за користування радіочастотним ресурсом за попередній рік;

передбачення в державному бюджеті для Національної ради видатків за

окремими новими бюджетними програмами, зокрема, на регулювання та нагляд у сфері аудіовізуальних медіа-сервісів та проведення експертизи;

створення та функціонування дорадчих органів Національної ради;

забезпечення оплати членами Наглядової ради ПАТ «Національна суспільна телерадіокомпанія України» виконуваних ними повноважень;

встановлення для Антимонопольного комітету України додаткових повноважень щодо проведення дослідження та визначення межі аудіовізуального медіаринку, а також становища, в тому числі монопольне (домінуюче), суб'єктів надання та постачання аудіовізуальних медіа-сервісів на цьому ринку;

забезпечення Адміністрацією Президента України діяльності конкурсної комісії з призначення членів Національної ради та проведення відбору (за умови, якщо члени такої комісії не здійснюватимуть свої повноваження на громадських засадах).

Зважаючи на вищевказані положення проекту закону, що розглядається, необхідно зазначити наступне.

Запропоновані законопроектом нові умови оплати праці для голови та членів Національної ради суперечать:

статті 8 Закону України «Про оплату праці» та статті 20 Закону України «Про Кабінет Міністрів України», якими визначено, що умови оплати праці працівників установ та організацій, які фінансуються з бюджету, визначаються Кабінетом Міністрів України;

пункту 3 розділу II «Прикінцеві та перехідні положення» Закону України від 06.12.2016 № 1774 «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України», яким встановлено, що мінімальна заробітна плата після набрання чинності цим Законом не застосовується як розрахункова величина для визначення посадових окладів та заробітної плати працівників та інших виплат.

Водночас, згідно із статтею 3 Закону України «Про державну службу» дія цього Закону не поширюється на Голову та членів Національної ради. При цьому, умови оплати праці посадових осіб, керівників та керівних працівників державних органів, на яких не поширюється дія вказаного Закону, затверджені постановою Кабінету Міністрів України від 20.04.2016 № 304 «Про умови оплати праці посадових осіб, керівників та керівних працівників окремих державних органів, на яких не поширюється дія Закону України «Про державну службу».

Зважаючи на вищезазначені аргументи, Міністерство фінансів України у своєму експертному висновку до цього законопроекту пропонує частиною другою статті 54 законопроекту визначити, що умови оплати праці голови та членів Національної ради визначаються Кабінетом Міністрів України.

Відносно запропонованої проектом закону норми про передбачення у державному бюджеті на 2018 рік видатків для Національної ради в обсязі не меншому, передбаченому в державному бюджеті на 2017 рік, то Законом України «Про Державний бюджет України на 2018 рік» видатки для Національної ради передбачені у сумі 104,9 млн. грн., що на 57,3 млн. грн. більше, ніж на 2017 рік, відтак таке правове регулювання є зайвим.

Крім того, положення законопроекту про передбачення у державному

бюджеті на 2018 рік для ПАТ «Національна суспільна телерадіокомпанія України» видатків окремим рядком у обсязі не менше 0,2 відсотка видатків загального фонду державного бюджету на 2017 рік дублює аналогічну норму, передбачену Законом України «Про Суспільне телебачення і радіомовлення України», і відповідно потребує виключення вказане положення проекту закону.

В той же час, положення законопроекту щодо надання ПАТ «Національна суспільна телерадіокомпанія України» права постійного користування земельною ділянкою із земель державної та комунальної власності може призвести до зменшення надходжень до місцевих бюджетів, оскільки згідно із статтями 64 та 69 Бюджетного кодексу України (далі – Кодекс) податок на майно, до складу якого включено обов'язковий платіж - плата за землю, зараховується до бюджетів місцевого самоврядування.

Положеннями законопроекту пропонується оплату за розробки висновків щодо можливості та умов користування радіочастотним ресурсом України для потреб надання аудіовізуальних медіа-сервісів здійснювати за рахунок коштів спеціального фонду, що формується з коштів ліцензійних та реєстраційних зборів, сплачених Національній раді. Зазначене передбачатиме зарахування плати за видачу ліцензій та реєстраційних зборів, сплачених Національній раді, до спеціального фонду державного бюджету. Згідно із пунктом 25 частини другої статті 29 Кодексу плата за ліцензії на певні види господарської діяльності (крім плати, визначеної пунктами 21-25, 27, 28 і 43¹ частини першої статті 64, пунктами 18-22, 24 і 25 частини першої статті 66, пунктами 8¹ і 10¹ частини першої статті 69 цього Кодексу) віднесено до доходів загального фонду державного бюджету. Відтак, така пропозиція щодо зарахування ліцензійних та реєстраційних зборів, сплачених Національній раді, до спеціального фонду державного бюджету призведе до втрат загального фонду державного бюджету і додаткових надходжень спеціального фонду державного бюджету та відповідних видатків на запропоновану мету.

Пропозиція законопроекту щодо зарахування до спеціального фонду плати за видачу ліцензій та реєстраційних зборів, сплачених Національній раді, так само, як і зарахування 4 відсотків від фактичних надходжень від рентної плати за користування радіочастотним ресурсом, і використання таких коштів для забезпечення діяльності Національної ради, не узгоджується з вимогами бюджетного законодавства.

Так, згідно із статтею 95 Конституції України виключно законом про Державний бюджет України визначаються будь-які видатки держави на загальносуспільні потреби, розмір і цільове спрямування цих видатків, та встановлено необхідність забезпечення збалансованості державного бюджету. Відповідно до такої конституційної вимоги положеннями статті 2, частин першої, другої і четвертої статті 23, частини першої статті 30 та пункту 20 частини першої статті 116 Кодексу визначено, що будь-які бюджетні зобов'язання та платежі з бюджету здійснюються лише за наявності відповідного бюджетного призначення, яке встановлюється законом про Державний бюджет України, а взяття зобов'язань без відповідних бюджетних асигнувань або з перевищенням повноважень, встановлених Кодексом та законом про Державний бюджет України, визнається бюджетним

правопорушенням.

Разом з тим, згідно із частиною п'ятою статті 13 Кодексу розподіл бюджету на загальний та спеціальний фонди, їх складові частини визначаються виключно цим Кодексом та законом про Державний бюджет України.

Водночас слід зазначити, що Кодексом визначені загальні бюджетні правила і умови фінансового забезпечення органів державної влади, які не містять виключень щодо окремих з них. При цьому, відповідно до визначених цим Кодексом засад бюджетної методології, зокрема, в частині розподілу бюджету на загальний та спеціальний фонди, особливостей формування та використання коштів спеціального фонду бюджету, загальноприйнятою практикою є здійснення за загальним фондом державного бюджету видатків, які пов'язані з виконанням функцій держави та які мають постійний і обов'язковий характер, до яких слід віднести і видатки на забезпечення діяльності органів державної влади (у тому числі на оплату праці працівників), а не за спеціальним фондом державного бюджету.

Частиною третьою статті 29 та частиною четвертою статті 30 Кодексу не визначено джерело надходження до спеціального фонду доходів державного бюджету – плата за видачу ліцензій та реєстраційних зборів, зарахування 4 відсотків від фактичних надходжень від рентної плати за користування радіочастотним ресурсом із відповідним спрямуванням таких надходжень на забезпечення діяльності Національної ради.

Також слід врахувати, що зважаючи на вимоги статті 1 та частини другої статті 4 Кодексу, питання, пов'язані із регулюванням бюджетних відносин, визначаються виключно Бюджетним кодексом України та законом про державний бюджет.

Отже, положення законопроекту щодо визначення фінансового забезпечення діяльності зазначеної Національної ради не узгоджується із вищевказаними вимогами чинного бюджетного законодавства.

Щодо застосування нових формул розрахунку розмірів ліцензійного збору на надання аудіовізуальних медіа-сервісів, то слід зазначити, що, як зазначено у експертному висновку Міністерства фінансів України, наразі методика розрахунків розмірів ліцензійного збору за видачу або продовження строку дії ліцензії на мовлення, ліцензії провайдера програмної послуги, визначення розміру плати за переоформлення ліцензії та видачу дублікату ліцензії на мовлення, ліцензії провайдера програмної послуги затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 13.04.2011 № 412. При цьому, відповідно до висновку Мінфіну застосування нових формул розрахунків розмірів ліцензійного збору за видачу або продовження строку дії ліцензії на мовлення може призвести до зменшення дохідної частини державного бюджету.

Поряд з цим, на обсяг коштів, що надходять від сплати ліцензійного збору, може впливати реалізація пропозиції щодо визначення законодавчо 10-річного строку дії ліцензії на надання аудіовізуальних медіа-сервісів та сервісів доступу до пакетів розкладів програм з використанням радіочастотного ресурсу /за чинною редакцією Закону України «Про телебачення та радіомовлення» строк дії ліцензії вказується у ліцензії на мовлення/.

Абзацом четвертим підпункту 7.7 пункту 8 Прикінцевих та перехідних

положень законопроекту передбачається надати можливість приватизації нерухомого майна, об'єктів незавершеного будівництва, земельних ділянок Національної суспільної телерадіокомпанії України шляхом скасування заборони на відчуження такого майна та земельних ділянок. Проте, не визначено порядку такого відчуження та зарахування до надходжень державного бюджету коштів, отриманих від продажу такого майна. Зважаючи на вимоги пункту 37 частини першої статті 2 та пункту 2 частини першої статті 15 Кодексу щодо віднесення коштів від приватизації державного майна до надходжень державного майна, зазначена пропозиція законопроекту може призвести до збитків держави.

Варто також звернути увагу на положення законопроекту щодо визначення голови Національної ради розпорядником бюджетних асигнувань на утримання і забезпечення діяльності Національної ради та, на підставі рішень Національної ради, позабюджетних коштів, інших джерел, що надійшли на рахунок Національної ради з джерел, незаборонених законодавством України, та зазначення у звіті Національної ради відомостей про використання у звітному році бюджетних асигнувань, розпорядником яких є Національна рада, про кошти, які надійшли від плати за видачу ліцензій та інші послуги Національної ради, оцінки фінансового та матеріально-технічного забезпечення діяльності Національної ради.

Згідно із статтею 1 Кодексом регулюються відносини, що виникають у процесі складання, розгляду, затвердження, виконання бюджетів, звітування про їх виконання та контролю за дотриманням бюджетного законодавства, і питання відповідальності за порушення бюджетного законодавства. При цьому, частиною другою статті 4 Кодексу визначено, що бюджетна система України і Державний бюджет України встановлюються виключно цим Кодексом та законом про Державний бюджет України, а якщо іншим нормативно-правовим актом бюджетні відносини визначаються інакше, ніж у цьому Кодексі, застосовуються відповідні норми цього Кодексу.

Відповідно до вимог частини другої статті 22 Кодексу головні розпорядники бюджетних коштів визначаються у законі про державний бюджет шляхом визначення їм бюджетних призначень (у державному бюджеті на 2018 рік Національна рада є головним розпорядником коштів державного бюджету).

Виходячи із положень пунктів 11, 15, 23, 37 частини першої статті 2 Кодексу всі належні відповідно до законодавства надходження бюджету, включаючи плату за ліцензії, за надання послуг, є коштами бюджету, а частиною дев'ятою статті 13 Кодексу створення позабюджетних фондів, відкриття позабюджетних рахунків для розміщення бюджетних коштів (включаючи власні надходження бюджетних установ) органами державної влади заборонено.

Зважаючи на вказані вище норми Кодексу, частина п'ята статті 57 законопроекту потребує виключення, як така, що достатньо врегульована Кодексом і не є предметом даного законопроекту, а пункт 12 частини другої статті 64 законопроекту - відповідного редакційного уточнення.

Загалом у експертному висновку Міністерства фінансів України до зазначеного законопроекту (копія експертного висновку додається) відмічено, що:

- реалізація законопроекту може призвести до зменшення надходжень до державного і місцевих бюджетів та додаткових видатків державного бюджету, проте визначити вартісну величину впливу на показники бюджету на даний час не вбачається можливим за відсутності вихідних даних;

- норми проекту закону не узгоджуються з положеннями Бюджетного кодексу України.

Слід зазначити, що всупереч вимогам частини першої статті 27 Бюджетного кодексу України та частини третьої статті 91 Регламенту Верховної Ради України суб'єктом права законодавчої ініціативи до законопроекту, прийняття якого призведе до змін показників бюджету, не надано фінансово-економічного обґрунтування (включаючи відповідні розрахунки) та пропозицій змін до законодавчих актів України щодо скорочення витрат бюджету та/або джерел додаткових надходжень бюджету для досягнення збалансованості бюджету.

Термін набрання чинності, визначений у законопроекті, не відповідає частині третій статті 27 Бюджетного кодексу України, якою передбачено, що закони України або їх окремі положення, які впливають на показники бюджету (зменшують надходження бюджету та/або збільшують витрати бюджету) і приймаються після 15 липня року, що передує плановому, вводяться в дію не раніше початку бюджетного періоду, що настає за плановим.

За наслідками розгляду Комітет прийняв рішення, що проект Закону України про внесення змін до Закону України «Про телебачення і радіомовлення» (реєстр. № 7397 від 14.12.2017), поданий народним депутатом України Сюмар В.П.:

має вплив на показники бюджету (зменшуватиме надходження державного і місцевих бюджетів, перерозподілятиме доходи державного бюджету із загального фонду до спеціального фонду та збільшуватиме витрати державного бюджету). У разі прийняття відповідного закону до 15 липня 2018 року він має вводитися в дію не раніше 1 січня 2019 року, а після 15 липня 2018 року - не раніше 1 січня 2020 року (або 1 січня наступного за цим року залежно від часу прийняття закону);

рекомендувати Комітету з питань свободи слова та інформаційної політики забезпечити при опрацюванні законопроекту узгодження його положень з вимогами статті 95 Конституції України та Бюджетного кодексу України, врахувавши зауваження та пропозиції, викладені у висновках Комітету з питань бюджету та Міністерства фінансів України.

Голова Комітету



А.В. Павелко

Експертний висновок
до проекту Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про
телебачення і радіомовлення»

1. Назва законопроекту

Проект Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про телебачення і радіомовлення», реєстраційний №7397 від 14.12.2017, суб'єкт законодавчої ініціативи – народний депутат України Сюмар В.П.

2. Завдання законопроекту

Проектом Закону України пропонується внести зміни до законодавчих актів з метою удосконалення законодавства про телебачення і радіомовлення, сфери надання аудіовізуальних медіа сервісів, посилення відповідальності суб'єктів господарювання за порушення законодавства у сфері аудіовізуальних медіа сервісів.

3. Оцінка впливу на показники бюджетів

Реалізація проекту Закону України може призвести до додаткових видатків державного бюджету на встановлення посадових окладів членів Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення у розмірі 40 мінімальних заробітних плат та голови Національної ради з коефіцієнтом 1,3 до посадового окладу члена Національної ради, фінансування Національної ради за новими бюджетними програмами, виконання повноважень членами Наглядової Ради Національної суспільної телерадіокомпанії України на платній основі, проведення досліджень Антимонопольним комітетом України та визначення межі аудіовізуального медіа-ринку, ведення Національною радою Реєстру телеканалів, радіоканалів та каталогів програм третіх країн тощо.

Набуття прав постійного користування земельною ділянкою і земель державної та комунальної форми власності публічним акціонерним товариством «Національна суспільна телерадіокомпанія України» може призвести до зменшення надходжень до місцевих бюджетів.

Крім того, застосування нових формул розрахунків розмірів ліцензійного збору за видачу або продовження строку дії ліцензії на мовлення може вплинути на дохідну частину державного бюджету.

Відповідно до пояснювальної записки до проекту Закону України реалізація запропонованого законопроекту не потребує додаткових бюджетних витрат.

Всупереч частині першій статті 27 Бюджетного кодексу України суб'єктом права законодавчої ініціативи не додано до проекту Закону фінансово-економічне обґрунтування (включаючи відповідні розрахунки) та пропозиції змін до законодавчих актів України щодо скорочення витрат бюджету та/або джерел додаткових надходжень бюджету для досягнення збалансованості бюджету до законопроекту подаються, якщо зміни показників бюджету передбачають зменшення надходжень бюджету та/або збільшення витрат бюджету.

Одночасно зазначаємо, що згідно зі статтею 3 Закону України «Про державну службу» його дія не поширюється на Голову та членів Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення.

Умови оплати праці посадових осіб, керівників та керівних працівників державних органів, на яких не поширюється дія Закону України «Про державну службу» затверджені постановою Кабінету Міністрів України від 20.04.2016 № 304.

Таким чином, пункт 2 статті 54 законопроекту необхідно викласти у наступній редакції:

«Умови оплати праці Голови та членів Національної ради визначаються Кабінетом Міністрів України.»

Статтею 65 законопроекту передбачається, що держава забезпечує фінансування Національної ради в обсязі не менше 4 відсотків фактичних надходжень від рентної плати за користування радіочастотним ресурсом України за поточний рік та встановлено, що надходження від плати за видачу ліцензій та проведення реєстраційних дій зараховуються до спеціального фонду Національної ради.

Також пунктом 9 Прикінцевих та перехідних положень законопроекту передбачається фінансування Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення у 2018 році в обсязі не меншому, ніж було передбачено у Законі України «Про Державний бюджет України на 2017 рік».

Слід зазначити, що Законом України «Про Державний бюджет України на 2018 рік» на фінансування Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення передбачені видатки у сумі 104,9 млн. грн., що на 57,3 млн. грн. більше, ніж у 2017 році.

На сьогодні надходження від плати за видачу ліцензій та інших послуг, які надаються Національною радою, зараховуються до дохідної частини Державного бюджету України.

Зарахування надходжень від плати за видачу ліцензій та проведення реєстраційних дій до спеціального фонду Національної ради суперечить вимогам Бюджетного кодексу України.

У зв'язку з цим абзац 10 статті 14 необхідно вилучити, а статтю 65 проекту Закону України викласти в редакції наступного змісту:

«1. Діяльність Національної ради фінансується з Державного бюджету України.

2. Надходження від плати за видачу ліцензій та проведення реєстраційних дій, які надаються Національною радою, зараховуються до дохідної частини Державного бюджету України.»

Підпунктом 7.2 пункту 8 Прикінцевих та перехідних положень законопроекту передбачається доповнити статтю 92 Земельного кодексу України положенням, відповідно до якого права постійного користування земельною ділянкою із земель державної та комунальної власності набуватиме також публічне акціонерне товариство «Національна суспільна телерадіокомпанія України».

Відповідно до статті 14.1.147. Податкового кодексу України плата за землю - обов'язковий платіж у складі податку на майно, що справляється у формі земельного податку або орендної плати за земельні ділянки державної і комунальної власності.