



# АСОЦІАЦІЯ МІСТ УКРАЇНИ

ВСЕУКРАЇНСЬКА АСОЦІАЦІЯ  
ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

вул. Січових Стрільців, 73, 11 поверх, м. Київ, Україна, 04053

+38 044 486 28 78 +38 067 103 58 88

info@auc.org.ua amu.inform@gmail.com t.me/auc\_ua auc.org.ua

№ 5-974/24  
від 13 грудня 2024 року

Голові Комітету Верховної  
Ради України з питань бюджету  
Роксолані ПІДЛАСІЙ

*Щодо законопроекту № 12245*

Шановна Роксолано Андріївно!

На розгляді Комітету Верховної Ради України з питань бюджету знаходиться проект Закону України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо актуалізації та удосконалення деяких положень» реєстр.№ 12245 від 25.11.2024, ініційований Кабінетом Міністрів України (далі – Законопроект № 12245).

**Законопроект № 12245 передбачає внесення змін до Бюджетного кодексу України в частині місцевих бюджетів і потребує суттєвого доопрацювання, зокрема, що стосуються:**

**1. Списання заборгованості за середньостроковими позиками та безвідсотковими позичками, наданими місцевим бюджетам у 2009–2014 роках за рахунок єдиного казначейського рахунку, яка перебуває на обліку в Казначействі (зміни до розділу VI «Прикінцевих та перехідних положень» БКУ).**

Запропонований законопроектом № 12245 механізм врегулювання питання заборгованості за середньостроковими позиками є неприйнятним з огляду на те, що:

1) зазначена заборгованість склалася у 2009–2014 роках не з вини органів місцевого самоврядування, а через неправильне планування Міністерством фінансів України видатків з делегованих повноважень. Зазначені позики надавались органам місцевого самоврядування у зв'язку із невиконанням розрахованих Міністерством фінансів України показників закріплених доходів. Територіальні громади не мають жодного відношення до причин її утворення.

Фактично органи місцевого самоврядування були змушені для виправлення прорахунків Мінфіна в плануванні дохідної бази місцевих бюджетів отримувати зазначені кошти, щоб забезпечити бюджетну сферу (освіта, охорона здоров'я, соціальний захист тощо) необхідними фінансовими ресурсами та не допустити заборгованості з виплати заробітних плат, закупівлі медикаментів, придбання матеріалів, забезпечення продуктів харчування, оплати комунальних послуг тощо.

2) заборгованість районних бюджетів не може бути передана бюджетам територіальним громадам, оскільки:

- громади не є правонаступниками ліквідованих районів відповідно до підпункту 3 пункту 6-2 Прикінцевих та перехідних положень Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»;
- така заборгованість обліковується в органах Казначейства за певним районним бюджетом, а не за конкретно визначеними установами, які фінансувались з районних бюджетів і зараз передаються громадам.

Норма щодо передачі боргових зобов'язань районних бюджетів громадам – абзац шостий підпункту 15 пункту 6-2 Прикінцевих та перехідних положень Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» – чітко невиписана та не вказує на обов'язковість або необхідність передачі такої заборгованості за середньостроковими позиками громадам, не містить порядку здійснення розподілу такої заборгованості.

Асоціація міст України наполягає на тому що заборгованість за середньостроковими позиками та безвідсотковими позичками, наданими місцевим бюджетам у 2009–2014 роках, в обсязі 9 млрд гривень, має бути списана, за аналогією списання безнадійної дебіторської заборгованості.

## **2. Повноважень Рахункової палати щодо здійснення контролю за надходженням та використанням усіх коштів місцевих бюджетів (зміни до ст.110 БКУ).**

30 жовтня 2024 року Верховна Рада України змінами до Закону України «Про Рахункову палату» та деяких інших законодавчих актів України, передбаченими Законопроектом № 10044-д (непідписаний Президентом України), ухвалила рішення про посилення нагляду за органами місцевого самоврядування та комунальними підприємствами, що суперечить ст.98 Конституції України та позиції Асоціації міст України.

Норми передбачені Законопроектом № 10044-д значно розширили контрольню-наглядові функції Рахункової палати за коштами місцевих бюджетів, комунальних підприємств, організацій, у статутному капіталі яких є комунальна власність. Надані повноваження Рахункової палати України дублюють повноваження Державної аудиторської служби України.

Відповідно аналогічні за своїм змістом зміни до БКУ, передбачені Законопроектом № 12245, також суперечать ст.98 Конституції України, яка визначає повноваження Рахункової палати на здійснення контролю від імені Верховної Ради України виключно за надходженням коштів до Державного бюджету.

У цьому контексті ГНЕУ у своєму висновку на законопроект № 12245 (реєстр.№16/03-2024/273036 від 05.12.2024) звертає увагу, що Конституційний Суд України у своєму рішенні № 7-зп від 23.12.1997 у справі за конституційним поданням Президента України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про Рахункову палату Верховної Ради України» (справа про Рахункову палату) обрав позицію, згідно з якою в законах та підзаконних актах не може допускатися розширене тлумачення ст. 98 Конституції України і відповідно розширення кола повноважень Рахункової палати.

### **3. Уточнення складу та найменувань доходів загального фонду бюджетів сільських, селищних, міських територіальних громад (зміни до ст.64 БКУ).**

Реалізація таких змін матиме вплив на показники місцевих бюджетів, але до законопроекту № 12245 в супереч вимогам ст. 91 Регламенту Верховної Ради України та ст. 27 БКУ, не надано належного фінансово-економічного обґрунтування.

### **4. Питання капітальних видатків та публічних інвестиційних проєктів (нових визначень понять публічних інвестицій, публічних інвестиційних проєктів, програм публічних інвестицій, єдиного проєктного портфеля здійснення публічних інвестицій; визначення джерел публічних інвестицій,ДФРР та ін.).**

**4.1.** Законопроектом № 12245 БКУ доповнюється новими нормами (зокрема, ст. 75-2), відповідно до яких запроваджується розроблення *середньострокового плану пріоритетних публічних інвестицій територіальної громади*. Такий документ запроваджується в доповнення до інших, передбачених законодавством документів планування відновлення та розвитку на місцевому рівні: Стратегія розвитку територіальної громади та план заходів з її реалізації, План відновлення та розвитку територіальної громади, Програма комплексного відновлення території територіальної громади та план заходів з її реалізації, Програма соціально-економічного та культурного розвитку територіальної громади.

Це ускладнить роботу органів місцевого самоврядування, адже система планувальних документів на місцевому рівні є і так переобтяженою та потребує оптимізації.

**4.2.** Стосовно встановлення нових визначень щодо публічних інвестицій, публічних інвестиційних проєктів, програм публічних інвестицій, єдиного проєктного портфеля здійснення публічних інвестицій та інших питань щодо спрямування капітальних видатків бюджету розвитку, звертаємо увагу на необхідність відтермінування впровадження цих ініціатив для місцевих бюджетів (до 01 липня 2025 року). Це потрібно задля недопущення затримок у здійсненні капітальних видатків бюджету розвитку та у зв'язку з тим, що формування місцевих проєктів бюджетів на 2025 рік на сьогодні знаходиться на стадії розгляду та затвердження, після якого мають набрати чинності з 01 січня 2025 року, і проєкти місцевих бюджетів сформовані на підставі бюджетних запитів відповідно до чинного законодавства на той момент, тому не враховують положення передбачені Законопроектом № 12245.

### **4.3. Щодо змін до Державного фонду регіонального розвитку (ДФРР), передбачених Законопроектом № 12245**

**4.3.1.** Частиною одинадцятою законопроекту № 12245 передбачено викласти у новій редакції ст. 24-1 БКУ щодо ДФРР. Зокрема, передбачається, що кошти ДФРР спрямовуються на реалізацію середньострокових планів пріоритетних публічних інвестицій регіонів та територіальних громад, що мають на меті розвиток регіонів, відповідають пріоритетам, цілям, завданням та заходам, які визначені Державною стратегією регіонального розвитку та Планом заходів з її реалізації, відповідними регіональними стратегіями розвитку та планами заходів з їх реалізації, стратегіями розвитку територіальних громад та планами заходів з їх реалізації, у таких пропорціях:

30% – на реалізацію середньострокових планів пріоритетних публічних інвестицій, які забезпечують виконання завдань, визначених Державною стратегією регіонального розвитку та Планом заходів з її реалізації;

70% – на реалізацію середньострокових планів пріоритетних публічних інвестицій, які забезпечують виконання завдань та заходів, визначених відповідними регіональними стратегіями розвитку та планами заходів з їх реалізації та відповідними стратегіями розвитку територіальних громад та планами заходів з їх реалізації.

Водночас, з цих 70% коштів ДФРР не визначено, яка частина коштів буде спрямована на стратегії розвитку територіальних громад, а яка на стратегії розвитку регіонів. Відсутність такої пропорції не дає змогу планувати обсяг фінансування на розвиток територіальних громад, або й взагалі може позбавити фінансування стратегії розвитку територіальних громад, в разі спрямування всіх 70 % – на стратегії розвитку регіонів.

**4.3.2.** Законопроектом № 12245 передбачено, що для отримання фінансування з ДФРР середньострокові плани пріоритетних публічних інвестицій територіальних громад мають бути подані обласними, Київською міською державними адміністраціями *до 1 липня року*, що передує плановому, до центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування державної регіональної політики. Після чого, за результатами здійснення оцінки та пріоритезації, такий центральний орган виконавчої влади *до 15 серпня*, що передує плановому, подає Кабінету Міністрів України для затвердження пропозиції щодо розподілу коштів ДФРР.

Ця норма обмежує органи місцевого самоврядування у самостійному поданні пропозицій для фінансування публічних інвестиційних проєктів з ДФРР та передбачає залежність від проміжної ланки подання таких пропозицій – облдержадміністрації, яка може подати не усі проєкти до міністерства.

**4.3.3.** Змінами до частини другої ст.24-1 передбачено, що кошти ДФРР спрямовуються на реалізацію середньострокових планів пріоритетних публічних інвестицій регіонів та територіальних громад, що мають на меті розвиток регіонів, відповідають пріоритетам, цілям, завданням та заходам, які визначені Державною стратегією регіонального розвитку та Планом заходів з її реалізації, відповідними регіональними стратегіями розвитку та планами заходів з їх реалізації, стратегіями розвитку територіальних громад та планами заходів з їх реалізації.

Відсутність затвердженого документу стратегічного планування територіальної громади може стати передумовою для відмови у фінансуванні публічних інвестиційних проєктів за рахунок ДФРР.

**4.3.4.** У Законі України «Про Державний бюджет України на 2025 рік» № 4059-ІХ ст.48 передбачено «Установити, що у 2025 році кошти державного фонду регіонального розвитку спрямовуються на реалізацію публічних інвестиційних проєктів у порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України».

Пунктом 3 Прикінцевих положень Закону № 4059-ІХ зупинено на 2025 рік дію статті 24-1 Бюджетного кодексу України. При цьому, Законопроектом № 12245 стаття 24-1 БКУ викладається у новій редакції, розділ VI БКУ доповнюються пунктом 62 такого змісту «Установити, що на час дії воєнного стану положення абзацу п'ятого частини 3 статті 24-1 цього Кодексу не застосовуються. На цей період розподіл коштів здійснюється із врахуванням такого критерію:

30% коштів – з урахуванням рівня податкоспроможності відповідно до показника обсягу доходів загального фонду (без урахування міжбюджетних трансфертів) місцевого бюджету в розрахунку на одну особу», що може призвести до різночитання положень статті 24-1 БКУ.

**4.4.** Відсутність затвердженого документу стратегічного планування територіальної громади також зупинить можливість фінансування видатків розвитку місцевих бюджетів, враховуючи такі норми Законопроекту № 12245:

- змінами до частини третьої ст.75-1 передбачено, що капітальні видатки бюджету розвитку місцевого бюджету спрямовуються на підготовку і реалізацію публічних інвестиційних проєктів, передбачених середньостроковим планом пріоритетних публічних інвестицій, що мають на меті соціально-економічний розвиток регіонів (територіальних громад) відповідно до цілей, завдань і заходів документів стратегічного планування регіонів (територіальних громад) і передбачають будівництво, капітальний ремонт та реконструкцію об'єктів соціально-культурної сфери і житлово-комунального господарства; будівництво газопроводів і газифікацію населених пунктів; будівництво і придбання житла окремим категоріям громадян відповідно до законодавства; збереження та розвиток історико-культурних місць України та заповідників; будівництво та розвиток мережі метрополітенів; придбання вагонів для комунального електротранспорту; розвиток дорожнього господарства; придбання шкільних автобусів та автомобілів швидкої медичної допомоги; оновлення матеріально-технічної бази комунальних закладів охорони здоров'я, комп'ютеризацію та інформатизацію закладів загальної середньої освіти і комунальних закладів охорони здоров'я; природоохоронні заходи; інші заходи, пов'язані з розширенням відтворенням;

- частиною четвертою нової ст.75-2 передбачено, що у місячний строк після затвердження середньострокового плану пріоритетних публічних інвестицій на його основі формується відповідний єдиний проєктний портфель здійснення публічних інвестицій. ... Виключно ті публічні інвестиційні проєкти та програми публічних інвестицій, що включені до єдиного проєктного портфеля здійснення публічних інвестицій, можуть мати доступ до фінансового забезпечення заходів з їх підготовки та реалізації за рахунок коштів місцевого бюджету та з наданням місцевої гарантії.

**4.5.** Законопроектом № 12245 передбачено, що *«кошти державного фонду регіонального розвитку спрямовуються на реалізацію середньострокових планів пріоритетних публічних інвестицій ...»* (частина друга ст.24-1 БКУ у редакції проекту), водночас кошти інших фондів, до прикладу, державного дорожнього фонду, державного фонду декарбонізації та енергоефективної трансформації – *на фінансове забезпечення підготовки та реалізації публічних інвестиційних проєктів* (відповідно частини третьої ст.24-2, ст. 24-6 БКУ у редакції проекту).

Разом з тим у пункті 7 частини 9 ст.33 БКУ у редакції, передбаченій Законопроектом № 12245, зазначено що *«9. Бюджетна декларація містить положення щодо: ... 7) обсягу публічних інвестицій на підготовку та реалізацію публічних інвестиційних проєктів, включаючи обсяг коштів державного фонду регіонального розвитку, дорожнього фонду ... »*.

**4.6.** Законопроектом № 12245 передбачається, що середньостроковий план пріоритетних публічних інвестицій схвалюється місцевою інвестиційною радою і подається для розгляду та схвалення виконавчим органом відповідної місцевої ради одночасно з прогнозом місцевого бюджету. Відповідно до чинної частини шостої ст.75-1 БКУ, яка не змінюється законопроектом, прогноз місцевого бюджету схвалюється виконавчим органом відповідної місцевої ради не пізніше *1 вересня* року, що передує плановому.

Отже, до граничного строку подання планів пріоритетних публічних інвестицій територіальних громад (*до 1 липня, див. зауваження у пункті 4.3.2*) для фінансування з ДФРР такий документ не буде схвалений виконавчим органом відповідної місцевої ради.

**4.7.** Абзац четвертий частини четвертої ст.75-2 у редакції, передбачені Законопроектом № 12245, встановлює, що виключно ті публічні інвестиційні проєкти та програми публічних інвестицій, що включені до єдиного проєктного портфеля здійснення публічних інвестицій, можуть мати доступ до фінансового забезпечення заходів з їх підготовки та реалізації за рахунок коштів місцевого бюджету та з наданням місцевої гарантії.

Таке положення стане на заваді реалізації проєктів та здійснення видатків з місцевого бюджету, пов'язаних з надзвичайними ситуаціями, викликаними збройною агресією (ліквідація наслідків, демонтаж руйнувань, матеріальна допомога постраждалим), потребами реагування на них, а також для відновлення об'єктів муніципальної інфраструктури.

**4.8.** Статтями 75-1 і 75-2 у редакції, запропонованій Законопроектом № 12245 передбачено, що кошти спрямовуються на публічні інвестиційні проєкти, які відповідають цілям і завданням документів стратегічного планування.

Однак, не визначено які саме документи належать до документів стратегічного планування, що може викликати суперечність та неоднозначне тлумачення, а відповідно й ризики для реалізації публічних інвестиційних проєктів.

До прикладу, законодавством на сьогодні передбачено:

- стратегія розвитку територіальної громади та план заходів з її реалізації, програма економічного і соціального розвитку територіальних громад – *документи*

*стратегічного планування відповідно до Закону України «Про засади державної регіональної політики»;*

- план відновлення та розвитку територіальної громади відповідно до закону України «Про засади державної регіональної політики», програма комплексного відновлення території територіальної громади (її частини) відповідно до Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» – *не визначені як документи стратегічного планування;*

- місцевий енергетичний план – *документ стратегічного планування* відповідно до Закону України «Про енергетичну ефективність»;

- місцевий план управління відходами – *документ державного планування* відповідно до Закону України «Про управління відходами».

**4.9.** Законопроектом № 12245 не визначено особливості для органів місцевого самоврядування тимчасово окупованих територіальних громад та тих, де відбуваються активні бойові дії, територіальних громад, які мають значні руйнування, а також прикордонних та прифронтових територіальних громад, які зазнають регулярних обстрілів. Такі органи місцевого самоврядування мають значні перепони у стратегічному плануванні, враховуючи окупацію та бойові дії, невизначеність у багатьох сферах (зокрема, безпекова, економічна, демографічна ситуація), неможливість проведення громадських обговорень.

**4.10.** Законопроект № 12245 передбачає розширити умови отримання субвенції на реалізацію інвестиційних проєктів на усі публічні інвестиційні проєкти та програми публічних інвестицій. Так, в пропонованій редакції ст. 105 БКУ субвенція на реалізацію публічних інвестиційних проєктів та програм публічних інвестицій надається бюджетам місцевого самоврядування лише на умовах співфінансування в обсязі 3 % (окрім м. Києва, де співфінансування потрібне в розмірі 5%).

Однак, фінансовий стан територіальних громад у складних умовах не дасть змоги реалізовувати проєкти відновлення. Це негативно відобразиться на фінансовій забезпеченості територіальних громад.

**4.11.** Законопроектом № 12245 не надається визначення *«середньострокового плану пріоритетних публічних інвестицій територіальної громади»*, як нового терміну.

**4.12.** Законопроектом № 12245 пропонуються зміни до БКУ, якими передбачається утворення та функціонування місцевих інвестиційних рад та закріплення за ними повноважень ухвалювати середньострокові плани пріоритетних публічних інвестицій (зміни до ст.33-1 та нова ст.75-2).

Положення про утворення та функціонування місцевих інвестиційних рад про які мають затверджуватись Радою міністрів Автономної Республіки Крим, місцевою державною адміністрацією, *виконавчим органом відповідної місцевої ради* відповідно до методичних рекомендацій, розроблених центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері економічного і соціального розвитку) *та місцевих комісій з питань розподілу публічних інвестицій* (положення про які також мають затверджуватись: Радою міністрів Автономної Республіки Крим, місцевою державною адміністрацією,

виконавчим органом відповідної місцевої ради відповідно до методичних рекомендацій, розроблених Міністерством фінансів України) (частина п'ята нової ст.75-2 БКУ).

Закріплення таких норм у БКУ порушує принцип місцевого самоврядування про правову, організаційної та матеріально-фінансової самостійності відповідно до якого органи місцевого самоврядування самостійно визначають свою структуру необхідну для реалізації ними повноважень. Відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» № 280/97-ВР для реалізації своїх повноважень сільські, селищні, міські, районні, обласні ради можуть утворювати консультативно-дорадчі органи (частина шоста ст. 10 Закону № 280/97-ВР).

**4.13.** Зміни до БКУ, передбачені Законопроектом № 12245, незгоджені із чинним нормами Закону України «Про засади державної регіональної політики» №156-VIII, який визначає основні правові, економічні, соціальні, екологічні, гуманітарні та організаційні засади державної регіональної політики як складової частини внутрішньої політики України, встановлює особливості відновлення регіонів та територій, що постраждали внаслідок збройної агресії проти України.

Закон № 156-VIII містить розділ про фінансове забезпечення державної регіональної політики, яке, згідно з частиною першою ст.20 цього Закону, здійснюється, у тому числі, відповідно до БКУ. Закон № 156-VIII містить ст. 22-1 «Державний фонд регіонального розвитку», яка системно пов'язана зі ст. 24-1 БКУ, до якої Законопроектом № 12245 пропонуються суттєві зміни. Неузгодженість між відповідними положеннями Закону № 156-VIII та БКУ (у редакції проекту), відповідно створюватиме невизначеність у частині фінансового забезпечення реалізації інвестиційних програм.

**5. Визначення обсягу субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на надання державної підтримки особам з особливими освітніми потребами і надання Кабінету Міністрів України повноважень щодо визначення порядку її розподілу.**

Законопроектом № 12245 вносять зміни до статті 103-3 «Субвенція на надання державної підтримки особам з особливими освітніми потребами», якими усувається такий критерій розподілу субвенції як кількість осіб з особливими освітніми потребами. Натомість пропонується аби розподіл субвенції здійснюється у порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України.

Це створює ризики суб'єктивного, несправедливого та непрозорого розподілу коштів такої субвенції.

**6. Термінів набрання чинності окремих положень, передбачених Законопроектом № 12245.**

Пункт 1 Розділу II «Прикінцеві положення» Законопроекту № 12245 має передбачати, що:

«Цей Закон набирає чинності з 1 січня 2025 року, крім абзаців одинадцятого і дванадцятого підпункту 1 пункту 19 розділу I, які вводяться в дію одночасно з набранням чинності Законом України «Про інтегроване запобігання та контроль промислового забруднення», та абзаців шістнадцятого і сімнадцятого підпункту 1



пункту 19 розділу I, які вводяться в дію одночасно з набранням чинності Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо продажу на земельних торгах земельних ділянок, конфіскованих за рішенням суду у власність держави», але не раніше дня, наступного за днем опублікування цього Закону.

Пункти 1, 2, 4-9, підпункт 2 пункту 10, пункти 17, 22, 34-38, 41, 44 починають застосовуватися учасниками бюджетного процесу місцевих бюджетів при складанні прогнозів місцевих бюджетів, бюджетних запитів на 2026-2028 роки та проекту бюджету на 2026 рік».

**Асоціація міст України наполягає на доопрацюванні проекту Закону України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо актуалізації та удосконалення деяких положень» реєстр.№ 12245 від 25.11.2024 та просить Комітет прийняти рішення відправити законопроект на доопрацювання суб'єкту законодавчої ініціативи.**

З повагою

Виконавчий директор



Олександр СЛОБОЖАН

Палійчук Т.В., Мельник Т.О.  
+380 (95) 704 85 44  
t.paliichuk@auc.org.ua