



АСОЦІАЦІЯ МІСТ УКРАЇНИ

ВСЕУКРАЇНСЬКА АСОЦІАЦІЯ
ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

вул. Січових Стрільців, 73, 11 поверх, м. Київ, Україна, 04053
Тел/факс: (+38 044) 4862878, 4862841, 4862812, 4863070, 4862883
E-mail: info@auc.org.ua www.auc.org.ua

№ 5-652/21
від 27. вересня 2021 року

Комітет Верховної Ради України з питань бюджету

Щодо Законопроекту № 6062

На розгляді Комітету Верховної Ради України з питань бюджету знаходиться проект Закону України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України» № 6062 від 15.09.2021 (далі – Законопроект № 6062), який є системно пов'язаний із проектом Закону України «Про Державний бюджет України на 2022 рік» № 6000 від 15.09.2021 (далі – проект Держбюджету на 2022 рік).

Асоціація міст України проаналізувала зміни до Бюджетного кодексу України, запропоновані Законопроектом № 6062, і висловлює наступні пропозиції та зауваження.

1. Щодо ліквідації бюджету розвитку місцевих бюджетів. Законопроект № 6062 пропонує, починаючи із 2023 року, ліквідувати таку складову місцевих бюджетів як бюджет розвитку. Для цього вносяться наскрізні зміни до усього БКУ.

Щодо перенесення джерел доходів бюджету розвитку до загального фонду місцевих бюджетів висловлюємо застереження, що це призведе до ліквідації «цільових» доходів і в перспективі може спричинити скорочення видатків місцевих бюджетів на капітальні цілі і спрямування таких коштів на поточні видатки (наприклад, заробітну плату), в тому числі через недофінансування делегованих повноважень, зокрема у сфері освіти, охорони здоров'я та соціального захисту.

2. Щодо вилучення до державного бюджету залишків освітньої субвенції.

Змінами до частини четвертої статті 103-2 БКУ передбачається залишки коштів за освітньою субвенцією, що не використані протягом наступного бюджетного періоду, вилучати до державного бюджету. Пропонуємо залишити статтю 103-2 БКУ в чинній редакції. Можливість накопичення та використання залишків освітньої субвенції для органів місцевого самоврядування є мотивацією до оптимізації мережі закладів освіти. Вилучення таких фінансових інструментів призведе до формування неефективної мережі закладів освіти.

3. Щодо розширення контрольних функцій Мінфіну та МДА, зокрема в частині зупиняти рішення місцевої ради про бюджет.

Зміни до статті 122 БКУ, запропоновані Законопроектом № 6062, якими Мінфіну та МДА надається право зупиняти дію рішення про місцевий бюджет (не лише в частині міжбюджетних трансферів) до закінчення судового розгляду справи і доведення порушення вимог щодо складання бюджету та вини органів місцевого самоврядування, суперечать нормам Конституції України (статті 142, 145), Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» (стаття 4, частина четверта статті 61) та, окрім цього, і власне БКУ (пункт 3 частини першої статті 7, частина друга статті 71), і є **прямим втручанням держави у самостійність місцевого самоврядування**, що, як наслідок, може негативно відобразиться на діяльності органів місцевого самоврядування (заблокувати роботу виконавчих органів місцевої ради) і члени територіальної громади не зможуть отримати визначені законом та гарантовані державою послуги.

Зокрема, самостійність місцевого самоврядування гарантується Конституцією України, стаття 145 якої передбачає, що права місцевого самоврядування захищаються в судовому порядку, а стаття 142 визначає матеріальну і фінансову основу місцевого самоврядування. Відповідно до частини другої статті 71 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» **органи виконавчої влади, їх посадові особи не мають права втручатися в законну діяльність органів та посадових осіб місцевого самоврядування**, а також вирішувати питання, віднесені Конституцією України, цим та іншими законами до повноважень органів та посадових осіб місцевого самоврядування, крім випадків виконання делегованих їм радами повноважень, та в інших випадках, передбачених законом.

Окрім того прийняття запропонованих Законопроектом № 6062 змін призведе до можливості зупинення дії рішення про місцевий бюджет з причин незалежних від органу, що відповідає за складання місцевого бюджету. Зокрема, внаслідок несвоєчасного затвердження місцевих бюджетів депутатами відповідної місцевої ради (відсутність кворуму, політичні мотиви тощо).

Звертаємо увагу, що Комітет Верховної Ради України з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування завершив підготовку до другого читання та рекомендував парламенту прийняти в цілому проект Закону України «Про внесення змін до Закону України "Про місцеві державні адміністрації" та деяких інших законодавчих актів України щодо реформування територіальної організації виконавчої влади в Україні» (реєстр. № 4298 від 30.10.2020). Цей законопроект визначає засади державного контролю за законністю діяльності органів місцевого самоврядування, в тому числі стосовно прийняття рішень про бюджет.

Пропонуємо статтю 122 БКУ залишити в чинній редакції.

4. Щодо середньострокових позик (змін до пункту 21 Розділу VI «Прикінцеві та перехідні положення» БКУ).

Зміни по заборгованості по середньостроковим позикам, запропоновані Законопроектом № 6062, передбачають закріплення «ручного» порядку погашення заборгованості, що є неприйнятним для місцевого самоврядування.

Заборгованість бюджетів місцевого самоврядування за середньостроковими позиками перед державним бюджетом, яка знаходиться на обліку в Держказначействі, що склалася у 2009–2014 роках, виникла через неправильне планування державними органами видатків з делегованих повноважень.

Фактично органи місцевого самоврядування були змушені для виправлення прорахунків Мінфіну по плануванню дохідної бази місцевих бюджетів запозичувати зазначені кошти для забезпечення бюджетної сфери (освіта, охорона здоров'я, соціальний захист тощо) необхідними фінансовими ресурсами та не допущення заборгованості з виплати заробітних плат, закупівлі медикаментів, придбання матеріалів, забезпечення продуктів харчування, оплати комунальних послуг тощо. Кошти надавалися на виконання делегованих державою повноважень.

Уряд в супереч нормам БКУ, визначених пунктом 21 Розділу VI «Прикінцеві та перехідні положення», декілька разів розробляв проєкт постанови про порядок погашення заборгованості за середньостроковими позиками та безвідсотковими позичками, наданими місцевим бюджетам у 2009–2014 роках. І такі урядові проєкти постанов передбачали погашення заборгованості за рахунок коштів місцевих бюджетів. **Для місцевих бюджетів це потенційні втрати 9 млрд гривень.**

Проєкти постанов були відхилені у зв'язку із дією норм пункту 21 Розділу VI «Прикінцеві та перехідні положення» БКУ про те, що погашення заборгованості за середньостроковими позиками перед державним бюджетом, яка знаходиться на обліку в Казначействі України, **не здійснюється до законодавчого врегулювання цього питання.**

Наполягаємо виключно на законодавчому врегулюванні питання заборгованості по середньостроковими позиками, що склалася у 2009–2014 роках, шляхом списання такої заборгованості.

5. Щодо зарахування до держбюджету доходів від викупу земельних ділянок комунальної власності. Законопроектом № 6062 пропонується доповнити Розділ VI «Прикінцеві та перехідні положення» БКУ новим пунктом 53, відповідно до якого 70% надходжень від викупу земельних ділянок комунальної власності, передбачених пунктом 6-1 Розділу IX «Перехідних положень» Земельного кодексу України, зараховуються до спеціального фонду державного бюджету. Такі **ініціативи щодо зарахування до державного бюджету коштів від продажу комунального майна є неприпустимими.** Пропонуємо цей пункт виключити.

6. Щодо заміни виконавчих органів на виконавчі комітети. Вважаємо недоцільним вносити зміни до статей 23, 75-1 та статті 76 Бюджетного кодексу України (далі – БКУ), якими обмежувати прийняття відповідних рішень виключно виконавчими комітетами замість виконавчих органів відповідних місцевих рад. Стаття 11 цього Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» визначає, що виконавчими органами сільських, селищних, міських, районних у містах (у разі їх створення) рад є їх виконавчі комітети, відділи, управління та інші створювані радами виконавчі органи. Також Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» визначає повноваження виконавчих органів, в тому числі виконавчого комітету.

Пропонуємо, залишити чинну редакцію БКУ в частині «виконавчих органів», а розподіл повноважень між виконавчим комітетом та іншими виконавчими органами визначати профільним законом України «Про місцеве самоврядування в Україні».

7. Щодо ускладнення процедур проведення внутрішнього аудиту (зміни до статті 26 БКУ). Розпорядники бюджетних коштів в особі їх керівників організовують внутрішній контроль і внутрішній аудит. Розпорядниками бюджетних коштів є, зокрема, виконавчі органи сільських, селищних, міських рад, бюджетні установи: школи, садочки, лікарні тощо. Законопроект № 6062 пропонує запровадити

сертифікацію працівників підрозділів внутрішнього аудиту, та надати Мінфіну повноваження здійснювати координацію діяльності підрозділів внутрішнього аудиту. Вважаємо такі ініціативи надмірними, необґрунтованими, корупційно вразливими та такими, що обмежують самостійність управління виконавчих органів сільських, селищних, міських рад та бюджетних установ комунальної власності.

Пропонуємо норми Законопроекту № 6062 щодо координації діяльності підрозділів внутрішнього аудиту та сертифікації відповідних працівників виключити.

8. Щодо позбавлення прав органів місцевого самоврядування на обслуговування коштів місцевих бюджетів в банках. Технічне вилучення зі статей 43, 73, 78 БКУ поняття «бюджету розвитку» позбавить органи місцевого самоврядування прав на розміщення коштів місцевих бюджетів та їх обслуговування в установах банків.

Крім цього, на разі дозволено розміщення на вкладних (депозитних) рахунках у банках тимчасово вільних коштів місцевого бюджету, які обліковуються на рахунках спеціального фонду (бюджету розвитку), а плата від розміщення зазначених коштів зараховується до загального фонду місцевих бюджетів. Внаслідок ліквідації бюджету розвитку місцеві бюджети втратять істотне джерело доходів, а саме частку плати від розміщення тимчасово вільних бюджетних коштів.

Також такі зміни встановлюють нерівні умови для учасників бюджетного процесу, а саме за Урядом зберігається право розміщувати кошти в гривні та/або іноземній валюті на рахунках в банках шляхом укладення депозитних договорів і нараховані відсотки за депозитними рахунками спрямовуються до державного бюджету, в той час як місцеві бюджети позбавляють такого джерела доходу.

Пропонуємо залишити право органів місцевого самоврядування на обслуговування коштів місцевих бюджетів в банках, а саме внести такі зміни:

- абзац 2 частини п'ятої статті 43 БКУ викласти в такій редакції:

«У разі розміщення коштів місцевого бюджету на депозитах та/або обслуговування коштів місцевого бюджету в установах банків обсяги тимчасових касових розривів за загальним фондом такого місцевого бюджету не покриваються за рахунок коштів єдиного казначейського рахунку.»;

- пункт 2 частини першої статті 73 БКУ викласти в такій редакції:

«2) позики на покриття тимчасових касових розривів місцевих бюджетів відповідно до частини п'ятої статті 43 цього Кодексу. Такі позики не надаються у разі розміщення коштів місцевого бюджету на депозитах та/або обслуговування коштів місцевого бюджету.»;

- абзац 5 частини другої статті 78 БКУ викласти в такій редакції:

«За рішенням Верховної Ради Автономної Республіки Крим, відповідної місцевої ради при виконанні місцевих бюджетів обслуговування бюджетних коштів може здійснюватися установами банків державного сектору.».

9. Щодо скорочення джерел доходів бюджетів місцевого самоврядування. Законопроект № 6062 вилучає із джерел доходів бюджетів місцевого самоврядування частину розміру плати за видачу ліцензії на провадження господарської діяльності з випуску та проведення лотерей (зміни до статті 64 БКУ). Пропонуємо залишити це джерело доходів за бюджетами місцевого самоврядування.

10. Щодо надання права місцевим радами здійснювати нові запозичення та надавати місцеві гарантії при умові виникнення штрафних санкцій не з вини позичальника. Пропонуємо частину сьому статті 74 БКУ викласти в такій редакції: *«7. Якщо у процесі здійснення платежів з погашення та обслуговування місцевого боргу та гарантованого місцевого боргу, обумовлених договором між кредитором та позичальником та/або правочином надання місцевої гарантії, порушується графік платежів з вини позичальника, що призводить до нарахування та сплати будь-яких штрафних санкцій, Верховна Рада Автономної Республіки Крим, відповідні обласна та міська ради не мають права здійснювати нові місцеві запозичення та надавати місцеві гарантії протягом трьох наступних років.»*

Крім цього, з метою розширення інструментів залучення додаткових фінансових ресурсів до бюджетів територіальних громад пропонуємо надати право сільським та селищним радам здійснювати місцеві запозичення та надавати місцеві гарантії, про що внести відповідні зміни, зокрема до статей 2, 16, 18, 74 БКУ.

11. Щодо зміни до статті 64 про пайову участь у розвитку інфраструктури населеного пункту. Пропонуємо викласти в такій редакції: *«43-6) кошти пайової участі у розвитку інфраструктури населеного пункту, отримані відповідно до Закону України "Про регулювання містобудівної діяльності";»*.

12. Щодо обсягів капітальних вкладень у проєкті рішення про місцевий бюджет. Змінами до пункту 5-1 частини другої статті 76 БКУ, запропонованими Законопроектом № 6062, зазначається, що до проєкту рішення про місцевий бюджет має додаватися інформація про обсяги капітальних вкладень у розрізі інвестиційних проєктів, які спрямовуються на будівництво (придбання), реконструкцію та реставрацію об'єктів.

При цьому в обґрунтуванні змін зазначається, що це дозволить не допустити включення до переліку інвестиційних проєктів об'єктів, які потребуватимуть капітального ремонту.

Проте, будівництво включає і капітальний ремонт (стаття 4 Закону України «Про архітектурну діяльність», стаття 1 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності», коди 7310, 7320 та 7330 типової програмної класифікації видатків та кредитування місцевого бюджету, затвердженої наказом Мінфіну від 20.09.2017 р. № 793). У зв'язку з цим виникає протиріччя між запропонованим Законопроектом змінами та обґрунтуванням (ціллю) таких змін.

Пропонуємо вирішити таке протиріччя шляхом конкретизації безпосередньо у пункті 5-1 частини другої статті 76 БКУ або відповідною інструкцією міністерства змісту матеріалів, що містять інформацію про обсяги капітальних вкладень у розрізі проєктів, які спрямовуються на будівництво (придбання), реконструкцію та реставрацію об'єктів.

13. Щодо внесення змін до частини третьої статті 78 БКУ в частині уточнення строку затвердження розпису бюджету. Пропонуємо частину третю статті 78 БКУ доповнити уточненням щодо строку надання розпису бюджету до органів Казначейства *«не пізніше ніж через 30 днів після затвердження бюджету»:*

«3. Місцевий бюджет виконується за розписом, який затверджується керівником місцевого фінансового органу не пізніше ніж через 30 днів після затвердження бюджету...».

14. Щодо фінансування з місцевих бюджетів видатків, які віднесені до державного бюджету. Частину другу статті 85 викласти в такій редакції: *«2. Забороняється планувати та здійснювати видатки з місцевих бюджетів, які віднесені цим Кодексом до державного бюджету, а також здійснювати впродовж бюджетного періоду видатки на утримання бюджетних установ одночасно з місцевого та державного бюджетів.»*

15. Щодо обмеження видатків на підготовку земельних ділянок сільськогосподарського призначення або прав на них для продажу. З 1 липня 2021 року набрав чинності Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо умов обігу земель сільськогосподарського призначення» від 31.03.2020 № 552-IX, який зняв мораторій на продаж земель сільськогосподарського призначення.

Однак змінами до статі 91 БКУ, запропонованими Законопроектом № 6062, пропонується до видатків, що можуть здійснюватися з усіх місцевих бюджетів, віднести видатки на підготовку земельних ділянок несільськогосподарського призначення або прав на них державної (до розмежування земель державної та комунальної власності) чи комунальної власності для продажу на земельних торгах та проведення таких торгів. Тобто Законопроект № 6062 обмежує органи місцевого самоврядування у видатках на підготовку земельних ділянок сільськогосподарського призначення або прав на них для продажу.

Пропонуємо в пункті 15-2 частини першої статті 91 БКУ в редакції Законопроекту № 6062 слова «несільськогосподарського призначення» виключити.

Просимо врахувати пропозиції та зауваження Асоціації міст України при підготовці проекту Закону України проект Закону України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України» № 6062 від 15.09.2021 до другого читання.

Виконавчий директор



О.В. Слобожан