



# АПАРАТ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ

## Головне науково-експертне управління

01008, м.Київ-8, вул. М. Грушевського, 5, тел.:255-40-25, 255-45-01; факс: 255-41-86

До реєстр. № 2780 від 17.01.2020  
Народні депутати України  
І. Колихаєв та інші

### ВИСНОВОК

#### **на проекту Закону України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо додаткових джерел наповнення територіальних дорожніх фондів»**

У законопроекті шляхом внесення змін до Бюджетного кодексу України (далі – БК) пропонується змінити порядок розподілу коштів Державного дорожнього фонду, а також запровадити порядок формування й використання коштів територіальних дорожніх фондів, створених у складі спеціальних фондів місцевих бюджетів, передбачивши включення до джерел їх формування: субвенції з Державного бюджету України місцевим бюджетам на фінансування будівництва, реконструкції, ремонту і утримання автомобільних доріг загального користування місцевого значення, вулиць і доріг комунальної власності у населених пунктах; 50% суми перевиконання щомісячних індикативних показників надходжень митних платежів; 13,44% акцизного податку з виробленого та ввезеного на митну територію України в Україні пального; транспортний податок; збір за місця для паркування транспортних засобів; 50% надходжень від адміністративних штрафів за адміністративні правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, зафіксовані в автоматичному режимі; 50% надходжень від адміністративних штрафів за порушення правил паркування транспортних засобів та порушення правил обладнання майданчиків для платного паркування транспортних засобів; місцеві запозичення, залучені згідно з ч. 2 ст. 74 БК для реалізації інвестиційних проектів на розвиток мережі та утримання автомобільних доріг загального користування; інші надходження, визначені законом про Державний бюджет України та/або рішенням про місцевий бюджет. У зв'язку із цим уточнюється склад доходів і витрат державного та місцевих бюджетів. Крім того, пропонується закріпити у БК окремі положення щодо визначення щомісячних індикативних показників надходжень митних платежів.

Законопроект, як зазначається у пояснювальній записці до нього, підготовлено «з метою закріплення чіткого переліку джерел формування

територіальних дорожніх фондів, які створюються у складі спеціального фонду бюджету Автономної Республіки Крим, обласних, міських, сільських та селищних бюджетів, а також бюджетів об'єднаних територіальних громад», що, в свою чергу, «дозволить забезпечити наповнення територіальних дорожніх фондів додатковими коштами, які будуть спрямовані на будівництво і ремонт місцевих доріг».

Головне управління, підтримуючи у цілому ідею щодо необхідності розширення та упорядкування джерел формування коштів для належного фінансування дорожньої галузі, одночасно з приводу внесеного законопроекту вважає за доцільне висловити такі зауваження.

1. Назва проекту не повною мірою відповідає його змісту, оскільки у проекті йдеться не лише про додаткові джерела наповнення територіальних дорожніх фондів, але й про порядок визначення щомісячних індикативних показників надходжень митних платежів, видатки Державного дорожнього фонду, склад доходів державного та місцевих бюджетів.

2. Викликає сумнів пропозиція щодо доповнення, принаймні, у пропонованому вигляді, БК новою ст. 23<sup>1</sup> «Щомісячні індикативні показники надходжень митних платежів». Адже затвердження методики розрахунку щомісячних індикативних показників надходжень митних платежів до загального фонду державного бюджету у розрізі Автономної Республіки Крим, областей, м. м. Києва та Севастополя, а також встановлення порядку спрямування до спеціальних фондів бюджетів Автономної Республіки Крим, обласних бюджетів і бюджетів м. м. Києва та Севастополя 50% суми перевиконання загального обсягу щомісячних показників надходжень митних платежів, визначених у розписі державного бюджету за загальним фондом, цією статтею покладаються на Кабінет Міністрів України. Отже, у ч. 2 нової ст. 71<sup>2</sup> БК достатньо, на наш погляд, обмежитись положеннями, що відповідні методика та порядок затверджуються Кабінетом Міністрів України.

Принагідно звертаємо увагу, що відповідно до п. 33 розділу VI БК з 1 вересня 2015 року до 1 січня 2019 року було запроваджено експеримент з фінансового забезпечення реалізації заходів з розвитку автомобільних доріг загального користування, ділянок вулиць і доріг міст та інших населених пунктів, що суміщаються з автомобільними дорогами загального користування, у всіх областях та місті Києві, а також реалізації заходів з розвитку дорожньої інфраструктури у місті Києві. На виконання цього пункту постановою Кабінету Міністрів України від 16.09.2015 № 726 «Про проведення експерименту з фінансового забезпечення здійснення заходів з розвитку автомобільних доріг загального користування, ділянок вулиць і доріг міст та інших населених пунктів, що суміщаються з автомобільними дорогами загального користування, в усіх областях та м. Києві, а також дорожньої інфраструктури у м. Києві» було затверджено Порядок спрямування до спеціальних фондів обласних бюджетів та бюджету м. Києва 50% суми перевиконання загального обсягу щомісячних показників надходжень митних платежів, визначених у розписі державного бюджету за

загальним фондом, та поквартальної компенсації з державного дорожнього фонду (далі – Порядок).

Згідно з цим Порядком до спеціальних фондів обласних бюджетів та бюджету м. Києва передбачалося спрямовувати 50% суми перевиконання загального обсягу щомісячних показників надходжень митних платежів (мито, акцизний податок з ввезених на митну територію України підакцизних товарів (продукції), податок на додану вартість з ввезених на митну територію України товарів (продукції)), визначених у розписі державного бюджету за загальним фондом, та поквартальної компенсації з державного дорожнього фонду (п. 1). Казначейство повідомляло обласним та Київській міській держадміністраціям і Укравтодору про суми фактичних надходжень митних платежів за звітний місяць та індикативних показників надходжень митних платежів, встановлених ДФС на звітний місяць для відповідної митниці та в цілому в Україні. У разі перевиконання у звітному місяці загального обсягу показників надходжень митних платежів, визначених у розписі державного бюджету за загальним фондом, Казначейство забезпечувало перерахування 50% суми перевиконання до спеціальних фондів відповідних обласних бюджетів та бюджету м. Києва (п. 4). У разі отримання цими бюджетами в цілому в Україні за рахунок експерименту коштів у відповідних обсягах за I квартал, перше півріччя, дев'ять місяців та за рік передбачалось здійснення поквартальної компенсації (п. 5).

З огляду на зазначене, порушене у проекті питання цілком може бути реалізоване на підзаконному рівні.

Одночасно зауважимо, що у супровідних до проекту документах доцільно було б дати комплексну оцінку ефективності реалізації, передбаченого зазначеним Порядком, експерименту.

3. У ч. 4 нової ст. 24<sup>2</sup> БК пропонується кошти Державного дорожнього фонду, сформовані за рахунок джерел, визначених п. 1 ч. 2 цієї статті, за винятком коштів, що спрямовуються на виконання боргових зобов'язань за запозиченнями, отриманими державою або під державні гарантії, на розвиток мережі та утримання автомобільних доріг загального користування, розподіляти у новому співвідношенні: 55% (60% за чинною нормою) – за напрямом, визначеним п. 1 ч. 3 цієї статті; 30% (35% за чинною нормою) – за напрямом, визначеним п. 2 ч. 3 цієї статті, що розподіляються законом про Державний бюджет України між бюджетом Автономної Республіки Крим, обласними бюджетами та бюджетами міст Києва та Севастополя; 10% – за напрямом, визначеним п. 2 ч. 3 цієї статті, що розподіляються законом про Державний бюджет України між бюджетами міст та об'єднаних територіальних громад, які мають прямі міжбюджетні відносини з державним бюджетом; 5% – за напрямом, визначеним п. 4 ч. 3 цієї статті. Водночас у супровідних документах жодним чином не обґрунтовуються пропоновані нові розміри співвідношень запропонованого розподілу, у тому числі, й у порівнянні з чинними.

4. Проекту, на наш погляд, притаманна відсутність термінологічної єдності.

Йдеться, зокрема, про використання формулювань: «автомобільні дороги загального користування місцевого значення» (п. 1 ч. 2, п. 1 ч. 5 нової ст. 71<sup>2</sup> БК), «автомобільні дороги загального користування» (п. 9 ч. 2, п.п. 3, 4 ч. 5, ч. 6 нової ст. 71<sup>2</sup> БК). Принагідно зауважимо, що автомобільні дороги загального користування – це дороги державного та місцевого значення (ч. 1 ст. 1 Закону). Отже, вочевидь, у тому числі, з огляду на зміст пояснювальної записки до проекту, у новій ст. 71<sup>2</sup> БК мова має йти про *автомобільні дороги загального користування місцевого значення*.

Крім того, в одних положеннях проекту йдеться про «вулиці і дороги комунальної власності у населених пунктах» (п. 1 ч. 2, п. 2 ч. 5 нової ст. 71<sup>2</sup> БК), в інших – про «сільські дороги» (п.п. 3, 4 ч. 5, ч. 6 нової ст. 71<sup>2</sup> БК).

Це не дозволяє чітко визначити предмет нової ст. 71<sup>2</sup> БК та, відповідно, об'єкт фінансування територіальними дорожніми фондами.

5. Редакційно невдалими є формулювання у ч.ч. 3 та 4 ст. 71<sup>2</sup> БК *«доходи територіальних дорожніх фондів ... зараховуються до територіальних дорожніх фондів ...»*.

6. У контексті об'єкта фінансування територіальними дорожніми фондами – автомобільних доріг загального користування місцевого значення, вулиць і доріг комунальної власності у населених пунктах, принаймні тих, фінансування будівництва, реконструкції, ремонту і утримання яких здійснюється за рахунок субвенції з Державного бюджету України місцевим бюджетам, виникає запитання, яким чином ч. 6 нової ст. 71<sup>2</sup> БК, за якою «перелік об'єктів будівництва, реконструкції, капітального та поточного середнього ремонту автомобільних доріг загального користування та сільських доріг, із зазначенням обсягів бюджетних коштів для фінансового забезпечення таких об'єктів, затверджується рішенням відповідного органу місцевого самоврядування», узгоджується з чинною ч. 8 ст. 3 Закону, за якою «перелік об'єктів будівництва, реконструкції, капітального та поточного середнього ремонту автомобільних доріг загального користування місцевого значення, вулиць і доріг комунальної власності у населених пунктах із зазначенням обсягів бюджетних коштів для фінансового забезпечення таких об'єктів за рахунок відповідної субвенції затверджується Радою міністрів Автономної Республіки Крим, відповідною обласною, Київською та Севастопольською міськими державними адміністраціями за погодженням з центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері дорожнього господарства».

7. Згідно з новою ч. 1<sup>1</sup> ст. 74 БК «місцеві запозичення також можуть здійснюватися з метою фінансування територіальних дорожніх фондів бюджету Автономної Республіки Крим, обласних, міських, сільських, селищних бюджетів та бюджетів об'єднаних територіальних громад. Місцеві

запозичення, залучені на фінансування територіальних дорожніх фондів, використовуються на цілі, визначені частиною 5 статті 71<sup>2</sup> цього Кодексу».

Головне управління висловлює сумнів щодо доцільності запровадження такої пропозиції стосовно сільських та селищних бюджетів, особливо у частині зовнішніх запозичень, з огляду, насамперед, на ймовірні високі ризики неспроможності виконання відповідними територіальними громадами зобов'язань за своїми борговими зобов'язаннями.

**8.** До проекту доцільно надати інформацію щодо його впливу на показники державного та місцевих бюджетів, формування ресурсної бази Державного та територіальних дорожніх фондів, у тому числі, у розрізі окремих регіонів, її достатності для виконання відповідних завдань, що відповідало б вимогам ст. 91 Регламенту Верховної Ради України та ст. 27 БК, за якими до проекту слід надати належне фінансово-економічне обґрунтування (включаючи відповідні розрахунки).

**9.** Згідно з п. 1 розділу II проекту «цей Закон набирає чинності з дня, наступного за днем його опублікування». Звертаємо увагу, що відповідно до вимог ч. 3 ст. 27 БК закони України або їх окремі положення, які впливають на показники бюджету (зменшують надходження бюджету та/або збільшують витрати бюджету) і приймаються не пізніше 15 липня року, що передуює плановому, вводяться в дію не раніше початку планового бюджетного періоду.

**10.** Виходячи з вимог п. 6 ст. 116 Конституції України та ст. 42 БК, за якими розробку та забезпечення виконання затвердженого Верховною Радою України Державного бюджету України віднесено до повноважень Кабінету Міністрів України, а також ч. 3 ст. 1 Закону, за якою «автомобільні дороги є державною власністю, крім сільських доріг, порядок управління якою встановлюється Кабінетом Міністрів України», до законопроекту доцільно отримати висновок Уряду.

**11.** Враховуючи, що поданий проект системно пов'язаний з проектом Закону України «Про джерела фінансування дорожнього господарства України» щодо додаткових джерел наповнення територіальних дорожніх фондів» (реєстр. № 2779 від 17.01.2020), обидва законопроекти доцільно розглядати одночасно.

Керівник Головного управління

С. Тихонюк

Вик.: Н. Пархоменко, О. Олещенко



СЕДО ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ

Підписувач: ТИХОНЮК СВІТЛАНА АНДРІЙВНА

Сертифікат: 2B6C7DF9A3891DA104000000733B420047F32C01

Дійсний до: 10.11.2020 23:59:59

Апарат Верховної Ради України  
№ 16/3-2020/52763 від 20.05.2020



83281