



# 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. № 2779 доопрацьований від 01.07.2020  
Народні депутати України  
І. Колихаєв та інші

### ВИСНОВОК

**на проект Закону України «Про внесення змін до Закону України  
«Про джерела фінансування дорожнього господарства України»  
щодо додаткових джерел наповнення  
територіальних дорожніх фондів»**

У законопроекті шляхом внесення змін до Закону України «Про джерела фінансування дорожнього господарства України» (далі – Закон) пропонується:

встановити такі пропорції розподілу субвенції з Державного бюджету місцевим бюджетам на фінансове забезпечення будівництва, реконструкції, ремонту і утримання автомобільних доріг загального користування місцевого значення, вулиць і доріг комунальної власності у населених пунктах (далі – субвенція) окремо для: бюджету Автономної Республіки Крим, обласних бюджетів, бюджетів міст Києва та Севастополя (90% – місцевим бюджетам (крім бюджету міста Києва), 10% – бюджету міста Києва); бюджетів міст (крім міст Києва та Севастополя) та об'єднаних територіальних громад, які мають прямі міжбюджетні відносини з державним бюджетом;

уточнити джерела формування та напрями використання коштів територіальних дорожніх фондів.

Чинними нормами, зокрема, передбачено, що кошти державного дорожнього фонду спрямовуються на «субвенцію з Державного бюджету України місцевим бюджетам на фінансування будівництва, реконструкції, ремонту і утримання автомобільних доріг загального користування місцевого значення, виплату приватному партнеру/концесіонеру плати за експлуатаційну готовність автомобільної дороги загального користування та інших виплат у порядку та на умовах, передбачених договором, укладеним у рамках державно-приватного партнерства, у тому числі концесійним договором, а також вулиць і доріг комунальної власності у населених пунктах (у тому числі проектно-вишукувальних, науково-дослідних робіт, функціонування інформаційно-аналітичних систем, паспортизації, технічного

нагляду, обстеження стану доріг, зокрема залучення інженера-консультанта), яка розподіляється між місцевими бюджетами залежно від протяжності автомобільних доріг загального користування місцевого значення відповідної адміністративно-територіальної одиниці станом на 1 січня року, що передуює плановому».

Проект, як зазначено 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. Практична реалізація законодавчої ініціативи дозволить забезпечити наповнення територіальних дорожніх фондів додатковими коштами, які будуть спрямовані на будівництво і ремонт місцевих доріг» (п. 2).

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 джерела наповнення територіальних дорожніх фондів, але й, зокрема, про напрями використання їх коштів.

2. Питання встановлення пропорцій розподілу субвенції між різними бюджетами належить до предмету регулювання Бюджетного кодексу України (далі – БК), а тому дублювання його у Законі виглядає недоцільним, у тому числі, з огляду на невідповідність вимогам систематизації законодавства. Крім того, при черговій зміні таких пропорцій в одному законодавчому акті відповідні зміни обов'язково слід буде вносити і в інший законодавчий акт, що призводитиме до нераціонального використання часу парламенту та бюджетних коштів.

Аналогічне зауваження стосується й положень ч. 2 оновленої ст. 4 Закону щодо визначення конкретних значень надходжень до територіальних дорожніх фондів у розрізі їх окремих дохідних джерел.

3. Відповідно до пп. 2.2 п. 2 ч. 4 ст. 3 Закону (у редакції проекту) субвенція розподіляється між бюджетами «міст (крім міст Києва та Севастополя) та *об'єднаних територіальних громад*». По-перше, такий підхід виглядає дискримінаційним по відношенню до інших територіальних громад. По-друге, зауважимо, що 17.09.2020 Верховною Радою України прийнято Закон України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України» № 907-IX, згідно з яким із тексту БК виключено поняття «бюджети об'єднаних територіальних громад» та запропоновано нове визначення поняття «бюджети місцевого самоврядування – бюджети територіальних громад сіл, селищ, міст (у тому числі районів у містах)». Вказаний Закон набирає чинності з дня, наступного за днем його опублікування, та вводиться в дію з 1 січня 2021 року.

4. Згідно з оновленою ч. 10 ст. 3 Закону «головними розпорядниками коштів, визначених пунктом 2 частини четвертої цієї статті, які спрямовуються до територіальних дорожніх фондів, є ради відповідного рівня органів місцевого самоврядування». Звертаємо увагу на те, що відповідно до п.п. 2, 3 ч. 2 ст. 22 БК головними розпорядниками бюджетних коштів можуть бути: «2) за бюджетними призначеннями, визначеними рішенням про бюджет Автономної Республіки Крим, – уповноважені юридичні особи (бюджетні установи), що забезпечують діяльність Верховної Ради Автономної Республіки Крим та Ради міністрів Автономної Республіки Крим, а також міністерства та інші органи влади Автономної Республіки Крим в особі їх керівників; 3) за бюджетними призначеннями, визначеними іншими рішеннями про місцеві бюджети, – місцеві державні адміністрації, виконавчі органи та апарати місцевих рад (секретаріат Київської міської ради), структурні підрозділи місцевих державних адміністрацій, виконавчих органів місцевих рад в особі їх керівників. Якщо згідно із законом місцевою радою не створено виконавчий орган, функції головного розпорядника коштів відповідного місцевого бюджету виконує голова такої місцевої ради». Крім того, виглядає некоректним у правовому відношенні формулювання «ради відповідного рівня органів місцевого самоврядування», яке не передбачено чинним законодавством.

Зауважимо також, що відповідно до п. 2 ч. 1 ст. 12 Закону України «Про автомобільні дороги» повноваження з організації будівництва, реконструкції, ремонту та утримання автомобільних доріг загального користування місцевого значення відповідно до державних будівельних норм і стандартів та переліків об'єктів та обсягів бюджетних коштів, передбачених місцевими бюджетами віднесені до компетенції саме Ради міністрів Автономної Республіки Крим, обласних, Київської та Севастопольської міської державних адміністрацій. Також зазначимо, що у проекті не передбачено участі цих органів у формуванні переліків об'єктів будівництва, реконструкції, капітального та поточного середнього ремонту автомобільних доріг загального користування місцевого значення (ч. 4 ст. 4 Закону у редакції проекту). Відтак у разі внесення запропонованих змін постане питання, яким чином обласні, Київська та Севастопольська міські державні адміністрації будуть виконувати покладені на них повноваження.

5. Звертаємо увагу на необхідність дотримання термінологічної єдності. Зокрема, Законом України «Про автомобільні дороги», яким визначаються правові, економічні, організаційні та соціальні засади забезпечення функціонування автомобільних доріг, їх будівництва, реконструкції, ремонту та утримання в інтересах держави і користувачів автомобільних доріг (преамбула), визначені види автомобільних доріг, а саме: автомобільні дороги загального користування, *вулиці і дороги міст та інших населених пунктів*, відомчі (технологічні) автомобільні дороги, автомобільні дороги на приватних територіях (ст. 5). Автомобільні дороги загального користування поділяються

на автомобільні дороги державного та місцевого значення. Автомобільні дороги державного значення підрозділяються на: міжнародні, національні, регіональні та територіальні (ст. 8). У ст. 16 цього ж Закону визначається, що *вулиці і дороги міст та інших населених пунктів знаходяться у віданні органів місцевого самоврядування і є комунальною власністю*. У зв'язку із цим, з метою дотримання єдності використовуваної у законодавчих актах термінології, у проекті замість формулювання «вулиці і дороги комунальної власності у населених пунктах» слід використовувати формулювання «вулиці і дороги міст та інших населених пунктів».

Крім того, у проекті вживаються різні назви субвенції: «субвенція з Державного бюджету України місцевим бюджетам на фінансування будівництва, реконструкції, ремонту і утримання автомобільних доріг загального користування місцевого значення» (абз. 1 п. 2 ч. 4 ст. 3 Закону у редакції проекту) та «субвенція 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» (абз. 6 п. 2 ч. 4 ст. 3, п. 1 ч. 2 ст. 4 Закону у редакції проекту).

6. Згідно з оновленими ст.ст. 3, 4 Закону звужується перелік напрямів використання субвенції. Зокрема, виключається можливість фінансування «виплати приватному партнеру/концесіонеру плати за експлуатаційну готовність автомобільної дороги загального користування та інших виплат у порядку та на умовах, передбачених договором, укладеним у рамках державно-приватного партнерства, у тому числі концесійним договором», що, на наш погляд, ускладнить застосування вказаного інструменту для будівництва, ремонту доріг тощо.

Так само дискусійною, у контексті ефективності використання коштів державного дорожнього фонду, виглядає і пропозиція щодо виключення уточнюючих положень щодо фінансування «проектно-вишукувальних, науково-дослідних робіт, функціонування інформаційно-аналітичних систем, паспортизації, технічного нагляду, обстеження стану доріг, зокрема залучення інженера-консультанта».

Положення п. 4 ч. 3 оновленої ст. 4 Закону, згідно з яким кошти територіальних дорожніх фондів спрямовуються, зокрема, на *«інші заходи, пов'язані з будівництвом, реконструкцією, ремонтом і утриманням автомобільних доріг загального користування місцевого значення, визначених рішеннями рад відповідного рівня органів місцевого самоврядування»*, не відповідає принципу юридичної визначеності правової норми.

7. У ч. 2 оновленої ст. 4 Закону пропонується визначити джерела формування дохідної частини територіальних дорожніх фондів. Зокрема, одним із таких джерел визначено 50% суми перевиконання щомісячних індикативних показників надходжень митних платежів (п. 2).

Звертаємо увагу на те, 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 «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» від 16.09.2015 № 726 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 (мити, 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).

Враховуючи наведене, у супровідних до проекту документах доцільно було б дати комплексну оцінку дієвості передбаченого зазначеним Порядком експерименту.

Крім того, доречним виглядає проведення загального аналізу чинного порядку формування й використання коштів державного та територіальних дорожніх фондів, зокрема, у частині їх доходів та видатків, надання субвенцій з Державного бюджету України місцевим бюджетам на відповідні цілі тощо.

**8.** Зміст чинної ст. 4 Закону, наведений у порівняльній таблиці до проекту, не повною мірою відповідає її існуючій редакції.

9. Оскільки відповідно до вимог п. 6 ст. 116 Конституції України та ст. 42 БК розробку та забезпечення виконання затвердженого Верховною Радою України Державного бюджету України віднесено до повноважень Кабінету Міністрів України, а згідно з ч. 3 ст. 1 Закону «автомобільні дороги є державною власністю, крім сільських доріг, порядок управління якою встановлюється Кабінетом Міністрів України», для прийняття виваженого рішення щодо внесеного проекту доцільно отримати висновок Уряду.

10. Оскільки чинна ст. 103<sup>1</sup> БК містить інший порядок розподілу субвенції, а відповідні зміни до її положень пропонуються у проекті Закону України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо додаткових джерел наповнення територіальних дорожніх фондів» (реєстр. № 2780 доопрацьований від 01.07.2020), з яким внесений проект системно пов'язаний та є похідним від нього, рішення щодо нього має прийматися виключно за результатами розгляду проекту реєстр. № 2780 доопрацьованого, адже несхвалення останнього, або ж схвалення його в іншій редакції, призведе до протиріч між відповідними положеннями Закону та БК.

Керівник Головного управління

С. Тихонюк

Вик.: Н. Пархоменко, Ю. Лисицька, Є. Гришко



СЕДО ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ

Підписувач: ТИХОНЮК СВІТЛАНА АНДРІЙВНА

Сертифікат: 2B6C7DF9A3891DA104000000733B42008E588D01

Дійсний до: 27.05.2021 23:59:59

Апарат Верховної Ради України  
№ 16/3-2020/190231 від 22.10.2020



240597