



# 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. № 6000 від 15.09.2021  
Кабінет Міністрів України

### ВИСНОВОК на проект Закону України «Про Державний бюджет України на 2022 рік»

Головне управління, проаналізувавши проект Закону України «Про Державний бюджет України на 2022 рік», вважає за доцільне висловити щодо нього такі зауваження.

#### **1. Загальні зауваження.**

1.1. У проекті (наприклад, ст. ст. 18, 23, 25, п. 3 Прикінцевих положень) продовжена багаторічна негативна практика призупинення законом про Державний бюджет України дії чинних актів законодавства, зміни передбаченого ними правового регулювання відносин, що суперечить численним рішенням Конституційного Суду України. Зокрема, до них належать рішення № 6рп/2007 від 09.07.2007, згідно з яким зупинення законом про Державний бюджет України дії інших законів України шляхом *внесення змін до інших законів України, встановлення іншого (додаткового) правового регулювання відносин, ніж передбачено законами України*, визнано таким, що не відповідає ст.ст. 1, 3, ч. 2 ст. 6, ч. 2 ст. 8, ч. 2 ст. 19, ст.ст. 21, 22, п. 1 ч. 2 ст. 92, ч.ч. 1-3 ст. 95 Конституції України, а також рішення від 22.05.2008 № 10-рп/2008, в якому Конституційний Суд України визначив, що *«законом про Держбюджет не можна вносити зміни до інших законів, зупиняти їх дію чи скасовувати їх, оскільки з об'єктивних причин це створює протиріччя у законодавстві, і як наслідок – скасування та обмеження прав і свобод людини і громадянина. У разі необхідності зупинення дії законів, внесення до них змін і доповнень, визнання їх нечинними мають використовуватися окремі закони»*.

Відповідного змісту правова позиція Конституційного Суду України була сформульована у його рішенні від 30.11.2010 № 22-рп/2010, в якому з урахуванням правових позицій, висловлених у рішеннях від 09.07.2007 № 6-рп/2007 та від 22.05.2008 № 10-рп/2008, визнані неконституційними положення Закону України «Про Державний бюджет України на 2010 рік», якими внесено зміни та доповнення до ряду законодавчих актів, а також встановлено правове регулювання відносин, що є предметом інших законів України.

1.2. Головне управління звертає увагу на те, що проект Державного бюджету України на 2022 рік містить положення, які *можуть призвести до порушення параметрів боргової безпеки країни та максимізації боргових ризиків у середньо- та довгостроковій перспективі*. Йдеться, зокрема, про ст.ст. 4, 16, 17, 24, абзаци 2, 3 п. 3 Прикінцевих положень проекту. Оскільки також відповідно до п. 23<sup>1</sup> Розділу VI «Прикінцеві та перехідні положення» Бюджетного кодексу України (далі – БК) у випадку введення воєнного стану в Україні або в окремих її місцевостях, введення надзвичайного стану в Україні або в окремих її місцевостях; проведення на території України антитерористичної операції та/або операції Об'єднаних сил не застосовуються положення ч. 2 ст. 18 БК щодо загального обсягу державного боргу та гарантованого державою боргу на кінець бюджетного періоду (який не може перевищувати 60 відсотків річного номінального обсягу валового внутрішнього продукту України) та у разі перевищення цієї граничної величини розроблення Кабінетом Міністрів України плану заходів з приведення загального обсягу державного боргу та гарантованого державою боргу до встановлених вимог, то такі ризики тільки посилюються, а відсутність плану дій та чітких заходів може поставити під сумнів визначені Урядом пріоритети щодо середньострокового планування бюджетних показників на трирічний період та їх виконання.

Вважаємо також доречним вказати на необхідність оцінки впливу приписів аналогічного змісту, що містяться у законах про Державний бюджет України на поточний та попередні роки, на зміну параметрів державного боргу у відповідних часових проміжках.

1.3. Деякі статті проекту, на нашу думку, *допускають можливість управління державними видатками «у ручному режимі», без відповідного економічного обґрунтування напрямів та обсягів розподілу бюджетних коштів*, що не відповідає вимогам ст. 95 Конституції України, згідно з якою виключно законом про Державний бюджет України визначаються будь-які видатки держави на загальносуспільні потреби, розмір і цільове спрямування цих видатків. Суперечливими, з точки зору дотримання вимог ст. 95 Конституції України, вбачаються, зокрема, положення проекту:

ст. 4, за змістом якої Міністерству фінансів України дозволяється «вносити зміни до розпису спеціального фонду Державного бюджету України з метою відображення очікуваних надходжень у 2022 році кредитів (позик), залучених державою від іноземних держав, іноземних фінансових установ і міжнародних фінансових організацій для реалізації інвестиційних проектів, та витрат за відповідними бюджетними програмами з коригуванням відповідних показників фінансування, видатків та кредитування, граничних обсягів дефіциту державного бюджету і державного боргу, визначених цим Законом, а також перерозподілу видатків бюджету і надання кредитів з бюджету між такими бюджетними програмами головних розпорядників коштів державного бюджету в межах загального обсягу залучення таких кредитів (позик), затвердженого у додатку № 8 до цього Закону»;

ст. 25, за якою державні капітальні вкладення на розроблення та реалізацію державних інвестиційних проектів на 2022 рік передбачаються за бюджетною

програмою Міністерства економіки України (загальнодержавні видатки та кредитування) «Державні капітальні вкладення на розроблення та реалізацію державних інвестиційних проектів» (код 1211120) та розподіляються у 2022 році між головними розпорядниками бюджетних коштів за рішенням Кабінету Міністрів України (яке може передбачати визначення нових бюджетних програм) на підставі рішення Міжвідомчої комісії з питань державних інвестиційних проектів.

1.4. Звертаємо увагу на те, що у контексті запровадження й розвитку засад середньострокового планування у супровідних документах, доданих до проекту, доцільно було б надати детальну інформацію щодо дотримання трирічних бюджетних пріоритетів держави та можливих ризиків, пов'язаних із забезпеченням середньострокової та довгострокової збалансованості бюджету та формуванням завдань податкової та митної політики.

1.5. Звертаємо увагу, що проект є системно пов'язаним із проектом Закону України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України» (реєстр. № 6062 від 15.09.2021). Зокрема, положення ст.ст. 11, 14 проекту містять посилання на п. 53 Розділу VI «Прикінцеві та перехідні положення» БК), який відсутній у чинному БК, проте передбачено проектом реєстр. № 6062.

## **2. Соціальний блок питань у проекті.**

2.1. У ст. 7 проекту пропонується встановити з 1 січня, 1 липня та 1 грудня 2022 року прожитковий мінімум на одну особу у розрахунку на місяць відповідно у розмірах 2393, 2508 та 2589 грн., а для основних соціальних і демографічних груп населення: дітей віком до 6 років – 2100, 2201 та 2272 грн.; дітей віком від 6 до 18 років – 2618, 2744 та 2833 грн.; працездатних осіб – 2481, 2600 та 2684 грн.; осіб, які втратили працездатність, – 1934, 2027 та 2093 грн. відповідно. При цьому, з 1 січня 2022 року передбачається залишити розміри прожиткового мінімуму на рівні, встановленому Законом України «Про Державний бюджет України на 2021 рік» з 1 грудня 2021 року.

Слід зауважити, що запропоновані у ст. 7 проекту розміри прожиткового мінімуму суттєво відрізняються від його реальних показників – вартісної величини достатньої для забезпечення нормального функціонування організму людини, збереження її здоров'я набору продуктів харчування, а також мінімального набору непродовольчих товарів та мінімального набору послуг, необхідних для задоволення основних соціальних і культурних потреб особистості. Згідно з офіційною інформацією безпосередньо урядового органу Міністерства соціальної політики України, наданою відповідно до ст. 5 Закону України «Про прожитковий мінімум», фактичний розмір прожиткового мінімуму у цінах червня 2021 року у розрахунку на місяць на одну особу становив 4 400 грн. (з урахуванням суми обов'язкових платежів – 5 041 грн.), для дітей віком до 6 років – 4 035 грн., для дітей віком від 6 до 18 років – 4 954 грн., для працездатних осіб – 4 597 грн. (з урахуванням суми обов'язкових платежів – 5 710 грн.), для осіб, які втратили працездатність, – 3 717 гривень.

Тобто, Урядом пропонується закріпити значно нижчий (2393, 2508 та 2589 грн. відповідно на 1 січня, 1 липня та 1 грудня 2022 року) розмір базового соціального стандарту, ніж обчислений згідно з чинною на сьогодні методикою

розрахунку його показників, що не враховує знецінення грошових доходів та заощаджень громадян внаслідок цінової інфляції і зумовить зниження купівельної спроможності населення (й відповідно формування ВВП), погіршення рівня його життя та соціальної захищеності, створить передумови подальшого зубожіння, особливо найбільш уразливих верств населення, зокрема, тих, для кого пенсії, інші види соціальних виплат та допомоги є основним, зазвичай єдиним, джерелом існування. Слід звернути увагу на те, що запропонований «прожитковий мінімум» є і традиційно залишається значно нижчим за рівень «абсолютної бідності» – фізіологічного мінімуму, необхідного для життя людини, інструментом для виміру якої виступає міжнародний критерій, запропонований ООН (5 долл. США відповідно до паритету купівельної спроможності (ПКС) на день для країн Центральної й Східної Європи та СНД).

Варто також взяти до уваги, що запропонований підхід нівелює конституційні засади функціонування *соціальної держави*, у якій кожен громадянин України має право на достатній життєвий рівень для себе і своєї сім'ї, що включає достатнє харчування, одяг, житло (ст. 48 Конституції України). Це положення Основного Закону України впливає із припису ст. 25 Загальної декларації прав людини щодо забезпечення високої якості життя на засадах соціальної справедливості, досягнення гідного життєвого рівня.

Принагідно звертаємо також увагу на те, що відповідно до вимог абз. 2 п. 2 ч. 1 ст. 20 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» Кабінет Міністрів України повинен вживати заходи щодо підвищення реальних доходів населення та забезпечувати соціальний захист громадян. Зниження соціальних стандартів створює несприятливе середовище для успішного запровадження реформ та зменшення суспільної напруги.

2.2. У ст. 7 проекту продовжується минулорічна практика встановлення різних розмірів прожиткового мінімуму для працездатних осіб, що застосовуються для визначення заробітної плати деяких категорій працюючих: базового посадового окладу судді, посадових окладів працівників інших державних органів, оплата праці яких регулюється спеціальними законами, та працівників податкових органів – 2102 грн.; посадового окладу прокурора окружної прокуратури – 1600 гривень. Крім того, що такий підхід є алогічним, адже фізіологічні потреби всередині кожної з соціально-демографічних груп, щодо яких визначається розмір прожиткового мінімуму, в основному є подібними (щодо працездатних у даному випадку та не відрізняються залежно від органу та займаної посади), відтак, прожитковий мінімум для працездатних осіб має бути єдиним (саме тому він і називається єдиним базовим соціальним стандартом), а вже градація заробітної плати знаходить вираження через кратність розміру прожиткового мінімуму, що враховується при визначенні посадових окладів.

Такі підходи, на нашу думку, руйнують справедливий механізм розподілу доходів, раціонального та ефективного використання державних коштів, спотворюють політику оплати праці, зокрема, у межах державного управління, яка має базуватися на системних (а не вибірково-точкових) принципах і

стандартах, а також в існуючому вигляді є демотивуючим фактором загалом.

Як вже неодноразово зазначалося Головним управлінням, комплексне реформування інституту державного управління відповідно до європейських стандартів та створення в Україні професійної, політично нейтральної та ефективної державної служби включає запровадження нової системи оплати праці, яка у повній мірі буде виконувати стимулюючу, соціальну, регулюючу, вимірально-розподільчу функції, а не тільки відтворювальну функцію заробітної плати.

### **3. Зауваження до окремих статей проекту.**

3.1. У ч. 2 ст. 4 проекту передбачається «дозволити Міністерству фінансів України на підставі рішення Кабінету Міністрів України, погодженого з Комітетом Верховної Ради України з питань бюджету, вносити зміни до розпису спеціального фонду Державного бюджету України з метою відображення *очікуваних надходжень* у 2022 році кредитів (позик), залучених державою від іноземних держав, іноземних фінансових установ і міжнародних фінансових організацій для реалізації інвестиційних проектів, та витрат за відповідними бюджетними програмами з *коригуванням відповідних показників фінансування, видатків та кредитування, граничних обсягів дефіциту державного бюджету і державного боргу, визначених цим Законом*, а також перерозподілу видатків бюджету і надання кредитів з бюджету між такими бюджетними програмами головних розпорядників коштів державного бюджету в межах загального обсягу залучення таких кредитів (позик), затвердженого у додатку № 8 до цього Закону. У даному випадку виникають питання:

по-перше, чому йдеться про внесення змін до розпису спеціального фонду держбюджету з метою відображення відповідних *очікуваних (а не фактичних)* надходжень та витрат;

по-друге, чому припис щодо *«коригування відповідних показників фінансування, видатків та кредитування, граничних обсягів дефіциту державного бюджету і державного боргу, визначених цим Законом»* не стосується «перерозподілу видатків бюджету і надання кредитів з бюджету між такими бюджетними програмами головних розпорядників коштів державного бюджету в межах загального обсягу залучення таких кредитів (позик), затвердженого у додатку № 8 до цього Закону».

3.2. Певні застереження, окрім загальних щодо ризиків суттєвого порушення параметрів боргової безпеки, слід висловити до положень ст. 6 проекту, у якій установлюється порядок надання державних гарантій.

3.2.1. Зокрема, у пп. «а» п. 1 такі гарантії за рішенням Кабінету Міністрів України пропонується надавати для забезпечення *часткового виконання боргових зобов'язань суб'єктів господарювання* – резидентів України за кредитами (позиками), що залучаються для фінансування інвестиційних проектів, у тому числі, за внутрішніми кредитами (позиками), що залучаються суб'єктом господарювання, який належить до сфери управління Міністерства аграрної політики та продовольства України, для реалізації інвестиційних проектів з реконструкції і модернізації інженерної інфраструктури державних меліоративних систем із створення цілісних технологічних комплексів.

При цьому, не зазначено, яка саме частка або гранична сума боргових зобов'язань відповідних суб'єктів господарювання має забезпечуватися державними гарантіями, особливо в умовах обмеженого фінансового ресурсу держави на такі цілі. Окрім того, слід було б конкретизувати суб'єкта господарювання у сфері управління Міністерства аграрної політики та продовольства України.

3.2.2. У п. 2 йдеться про надання Кабінетом Міністрів України державних гарантій за таким напрямом, як фінансування проектів, спрямованих на зміцнення конкурентних переваг українських підприємств, що, на наш погляд, потребує належного обґрунтування, зважаючи на об'ємний зміст поняття «конкурентні переваги» та практику застосування такого припису з 2019 року.

3.2.3. У п. 3 пропонується установити, що у 2022 році державні гарантії за рішенням Кабінету Міністрів України можуть надаватися для «забезпечення виконання боргових зобов'язань суб'єкта господарювання державного сектору економіки, який провадить діяльність у сфері передачі електроенергії в Україні, перед Кредитною установою для відбудови для реалізації проекту «Підвищення ефективності передачі електроенергії (інтеграція української ОЕС до європейської об'єднаної енергосистеми) III» (в обсязі до 823.680 тис. гривень)». При цьому, «такий суб'єкт господарювання за рішенням Кабінету Міністрів України може звільнятися від зобов'язання надавати майнове або інше забезпечення виконання зобов'язань». Зауважимо, що відповідно до ч. 3 ст. 17 БК «державні (місцеві) гарантії надаються на умовах платності, строковості, а також *забезпечення виконання зобов'язань у спосіб, передбачений законом*». Аналогічне зауваження стосується також пп. «г» п. 1 ст. 6 проекту.

3.3. Дискусійною видається пропозиція абз. 2 ст. 10 проекту зараховувати до доходів загального фонду Державного бюджету України «надходження від Європейського Союзу, урядів іноземних держав, міжнародних організацій, донорських установ, *отримані в рамках програми допомоги з підтримки комплексного реформування державного управління, а також у рамках програм допомоги і грантів для боротьби з гострою респіраторною хворобою COVID-19, спричиненою коронавірусом SARS-CoV-2, та її наслідками*», враховуючи, насамперед, цільовий характер спрямування таких надходжень.

В абзацах 2, 3 ст. 10 проекту визначено, що до доходів загального фонду Державного бюджету України у частині фінансування на 2022 рік належать: «надходження від реалізації автомобілів, наземних, водних та повітряних транспортних засобів, сільськогосподарської техніки, обладнання та устаткування, що перебувають на балансі органів державної влади та інших державних органів, утворених органами державної влади підприємств, установ та організацій, які використовують кошти державного бюджету»; «надходження, визначені частиною першою статті 15 Бюджетного кодексу України, щодо державного бюджету (крім надходжень, визначених статтею 12 цього Закону), в тому числі надходження від реалізації державних резиденцій, державних дач, будинків відпочинку, оздоровчих закладів, іншого нерухомого майна, що перебувають на балансі органів державної влади та інших державних органів, утворених органами державної влади підприємств, установ та організацій, які

використовують кошти державного бюджету». Таке уточнення видається декларативним та зайвим, оскільки у ньому, по суті, йдеться про кошти від приватизації державного майна, які вже передбачені у п. 2 ч. 1 ст. 15 БК. Крім того, згідно з абз. 1 ч. 3 ст. 4 Закону України «Про приватизацію державного і комунального майна» у разі, якщо майно органів державної влади та органів місцевого самоврядування, майно державних підприємств, що належать до сфери управління органів державної влади та органів місцевого самоврядування, Міністерства оборони України, Служби безпеки України, Державної прикордонної служби України, сил цивільного захисту, Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України, Державної кримінально-виконавчої служби України, правоохоронних органів та податкових органів, митних органів, безпосередньо не забезпечує виконання зазначеними органами встановлених законодавством завдань, таке майно є об'єктами, що підлягають приватизації.

3.4. У ст. 15 проекту передбачається, що «у 2022 році Національний банк України після підтвердження зовнішнім аудитом та затвердження Радою Національного банку України річної фінансової звітності та формування Національним банком України резервів у порядку та розмірах, визначених Законом України «Про Національний банк України», перераховує до Державного бюджету України кошти на загальну суму не менш як 24.434.000 тис. гривень». Звертаємо увагу на те, що згідно з ч. 8 ст. 5-1 Закону України «Про Національний банк України» Національний банк не має права перераховувати до Державного бюджету України суму частини прибутку до розподілу більшу, ніж визначена у річній фінансовій звітності, що підтверджена зовнішнім аудитом та затверджена Радою Національного банку.

Одночасно звертаємо увагу на необхідність обґрунтування вказаної суми, розмір якої у 2022 році пропонується встановити на рівні поточного (2021) року.

3.5. Згідно з ч. 2 ст. 20 проекту «господарські товариства, у статутному капіталі яких є корпоративні права держави, та господарські товариства, 50 і більше відсотків акцій (часток) яких належать господарським товариствам, частка держави в яких становить 100 відсотків (крім тих, що визначені частиною першою цієї статті), які не прийняли рішення про нарахування дивідендів до 1 травня року, що настає за звітним, сплачують до державного бюджету та іншим учасникам господарського товариства пропорційно розміру їх акцій (часток) у статутному капіталі господарського товариства, частину чистого прибутку в розмірі, визначеному за базовими нормативами відрахування частки прибутку, що спрямовується на виплату дивідендів, установлених на відповідний рік, але не менше 90 відсотків, до 1 липня року, що настає за звітним». З цього приводу звертаємо увагу на припис абз. 8 ч. 5 ст. 11 Закону України «Про управління об'єктами державної власності», згідно з яким «господарські товариства, у статутному капіталі яких є корпоративні права держави, та господарські товариства, 50 і більше відсотків акцій (часток) яких знаходяться у статутних капіталах господарських товариств, частка держави яких становить 100 відсотків, які не прийняли рішення про нарахування дивідендів до 1 травня року, що настає за звітним, сплачують до державного бюджету частину

чистого прибутку у розмірі, визначеному за базовими нормативами відрахування частки прибутку, що спрямовується на виплату дивідендів, встановлених на відповідний рік, але не менше 30 відсотків, до 1 липня року, що настає за звітним», який визнано таким, що не відповідає Конституції України (є неконституційним), згідно з рішенням Конституційного Суду України від 22.07.2020 № 8-р(І)/2020.

Також варто зауважити, що норми ч. 4 ст. 20 проекту щодо забезпечення суб'єктами управління об'єктами державної власності реалізації дивідендної політики держави стосовно господарських товариств, у статутному капіталі яких є корпоративні права держави, шляхом здійснення відповідних заходів щодо прийняття в межах корпоративних прав держави рішень про визначення розміру, порядку та строків виплати дивідендів господарськими товариствами згідно з їх установчими документами та законодавством взагалі носять суто декларативний характер.

3.6. Припис п. 6 Прикінцевих положень проекту, яким Кабінету Міністрів України доручається *«забезпечувати утворення органів виконавчої влади та/або виконання органами виконавчої влади додаткових повноважень в межах граничної чисельності працівників системи органів виконавчої влади»*, на наш погляд, не повною мірою узгоджується із п. 9<sup>1</sup> ст. 116 Конституції України, згідно з яким Кабінет Міністрів України утворює, реорганізовує та ліквідовує *відповідно до закону* міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, діючи в межах коштів, передбачених на утримання органів виконавчої влади.

Керівник Головного управління

С. Тихонюк

Вик.: Н. Пархоменко, Я. Бережний, І. Бондур, С. Бортнік,  
Е. Вальковський, Л. Демчук, І. Кругул, Є. Гришко



САС ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ

Підписувач: ТИХОНЮК СВІТЛАНА АНДРІЙВНА  
Сертифікат: 2B6C7DF9A3891DA104000000733B4200C444CE01  
Дійсний до: 12.11.2021 23:59:59

Апарат Верховної Ради України  
№ 16/03-2021/304593 від 30.09.2021



659807