



Вих. № П 01-167/482  
від 01.10.2018

Голові комітету Верховної Ради  
України з питань державного  
будівництва, регіональної політики та  
місцевого самоврядування

Власенку С.В.

Шановний Сергію Володимировичу!

Користуючись нагодою, дозвольте висловити Вам свою повагу та звернутись з наступним.

Українська асоціація районних та обласних рад надсилає узагальнені пропозиції та зауваження до проекту Закону України «Про Державний бюджет України на 2019 рік» (реєстр. №9000).

Додаток: на 4 арк. в 1 прим.

З повагою,

Президент Асоціації

С.І. Чернов

**Пропозиції щодо вирішення проблемних питань формування показників місцевих бюджетів на 2019 рік до проекту Закону України «Про Державний бюджет України на 2019 рік» (реєстр. № 9000)**

**1. Щодо зарахування ПДФО до місцевих бюджетів за місцезнаходженням відокремлених підрозділів.** Податковим та Бюджетним кодексами України встановлено, що податок на доходи фізичних осіб зараховується до відповідного місцевого бюджету за місцезнаходженням юридичної особи чи її відокремленого підрозділу (п.168.4 ст.168 Податкового кодексу, ч. 2 ст.64 Бюджетного кодексу). Однак, органи місцевого самоврядування стикаються з непоодинокими випадками, коли платники податків, розташовані на території громади не належним чином виконують свої податкові зобов'язання, тобто всупереч чинному законодавству окремі платники, які мають відокремлені підрозділи (філії, представництва, відділення і т.п.), сплачують податок на доходи фізичних осіб не за місцем їх розташування, а за місцем реєстрації та територіального розміщення материнської структури. Оскільки у п.168.4 ст.168 Податкового кодексу йдеться лише про відокремлені підрозділи, то маючи у структурі підприємств виробничі структурні підрозділи (виробництва, цехи, відділення, дільниці, бригади, бюро, лабораторії тощо), а також функціональні структурні підрозділи апарату управління (управління, відділи, бюро, служби тощо), які розташовані на інших територіях і оподаткування яких не регламентується Податковим кодексом, платники не здійснюють сплату ПДФО до відповідних місцевих бюджетів.

З огляду на це, необхідно врегулювати питання сплати ПДФО відокремленими та структурними підрозділами підприємств, які розташовані на іншій, ніж юридична особа, території. Зокрема, пропонується доповнити п.168.4 ст.168 Податкового кодексу України та ст.64 Бюджетного кодексу України повним переліком всіх видів підрозділів, які може мати суб'єкт господарювання – юридична особа згідно зі ст.64 Господарського кодексу України, і які провадять свою діяльність на іншій території, ніж така юридична особа (філії, відділення, інші відокремлені підрозділи, виробничі структурні підрозділи, функціональні структурні підрозділи апарату управління тощо). На врегулювання даної проблеми орієнтований законопроект № 7149.

**2. Щодо компенсації втрат доходів місцевих бюджетів по платі за землю.** Законом України від 07.12.2017 № 2245 «Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо забезпечення збалансованості бюджетних надходжень у 2018 році» передбачено справляння плати за землю за земельні ділянки, надані для залізниць та гірничодобувних підприємств у розмірі 25 відсотків податку, обчисленого відповідно до статей 274 і 277 Податкового кодексу України. Зниження ставки по платі за землю за земельні ділянки, надані для залізниць та гірничодобувних підприємств має негативний вплив на виконання бюджетів місцевого самоврядування області та призводить до розбалансування їх показників. Зокрема, за оцінками, внаслідок зниження розміру ставки для підприємств залізничного транспорту втрати місцевих бюджетів у 2018 році складуть близько 2,5-2,7 млрд грн. У даному контексті слід розглянути питання

щодо скасування норм пункту 284.4 статті 284 Податкового кодексу України, як це передбачено законопроектом № 8169.

**3. Щодо врахування бюджету м.Києва у горизонтальному вирівнюванні.** Згідно з Бюджетним кодексом України обсяги базової та реверсної дотацій місцевим бюджетам визначаються Міністерством фінансів України за формульною методикою з використанням даних про чисельність мешканців відповідних територій, надходження до їх бюджетів податку на доходи фізичних осіб (для обласних бюджетів також податку на прибуток підприємств), а також індексу податкоспроможності. Методика передбачає визначення середньої податкоспроможності по Україні та зіставлення з нею податкоспроможностей усіх обласних бюджетів, бюджетів міст обласного значення, районів та об'єднаних територіальних громад. Залежно від результатів цього зіставлення одним бюджетам надається базова дотація, а з інших вилучається реверсна. Однак, при вирівнюванні фінансової спроможності місцевих бюджетів не враховуються показники по м.Києву. Оскільки середня заробітна плата в м.Києві значно вища, ніж в інших регіонах, суттєво вищою є і його фінансова спроможність. За умови врахування у формульному обрахунку показників м.Києва середня по державі податкоспроможність була б значно більшою, з бюджету столиці слід було б вилучати реверсну дотацію, а обсяги базової дотації місцевим бюджетам суттєво б зросли. Слід зазначити, що до 2015 року бюджет м.Києва приймав участь у фінансовому вирівнюванні і з нього вилучалися кошти до державного бюджету. Неврахування показників м.Києва у вирівнюванні фінансової спроможності територій є несправедливим, адже за Конституцією України усі громадяни та регіони держави є рівноправними і мають однакові можливості в користуванні суспільними благами. Також, серед принципів бюджетної системи України згідно статті 7 Бюджетного кодексу України є принцип її єдності, що забезпечується єдиною правовою базою та єдиним регулюванням бюджетних відносин для усіх бюджетів, а також принцип справедливості і неупередженості розподілу суспільного багатства між громадянами і територіальними громадами. Зважаючи на це, необхідно внести відповідні зміни до Бюджетного кодексу України та у процесі доопрацювання проєту Державного бюджету України на 2019 рік внести зміни до формульної методики обрахунку обсягів базової та реверсної дотацій, врахувавши у вирівнюванні фінансової спроможності місцевих бюджетів показники м.Києва. Відповідна позиція також висловлена і Рахунковою палатою України у рішенні від 24.04.2018 № 11-1.

**4. Щодо зміни механізму розподілу додаткової дотації на здійснення переданих з державного бюджету видатків з утримання закладів освіти та охорони здоров'я.** Частиною 5 статті 103<sup>б</sup> Бюджетного кодексу України передбачено, що розподіл додаткової дотації на здійснення переданих з державного бюджету видатків з утримання закладів освіти та охорони здоров'я здійснюється між місцевими бюджетами у порядку, визначеному обласними державними адміністраціями, та затверджується рішенням про обласний бюджет. Однак, як показав досвід формування та виконання місцевих бюджетів на 2018 рік окремі обласні державні адміністрації при затвердженні обласних бюджетів не здійснювали розподіл додаткової дотації між місцевими бюджетами області або ж

здійснювали його суб'єктивним чином без певних уніфікованих критеріїв. У багатьох випадках це призвело до нерівномірного розподілу дотації і наявності недостатності коштів у місцевих бюджетах на утримання установ освіти і охорони здоров'я. З метою визначення єдиних підходів до розподілу додаткової дотації та упередження зловживань і необ'єктивного розподілу бюджетних коштів пропонується здійснювати розподіл додаткової дотації з державного бюджету між усіма місцевими бюджетами, які мають прямі міжбюджетні відносини з державним бюджетом (даний механізм передбачено законопроектом № 8436-1).

**5. Щодо приведення у відповідність до Закону України «Про загальну середню освіту» термінологічного апарату Бюджетного кодексу України.** З метою забезпечення узгодженості норм законодавчих актів, що регламентують діяльність та фінансування закладів освіти доцільним є внесення окремих змін, які приведуть термінологічний апарат Бюджетного кодексу України у відповідність до частини першої статті 9 Закону України «Про загальну середню освіту», яка визначає «гімназії» та «ліцеї» типами закладів, що забезпечують здобуття загальної середньої освіти. Водночас у підпункті «а» пункту 7 частини першої статті 87 та підпункті «а<sup>1</sup>» пункту 2 частини першої статті 90 Бюджетного кодексу України використовується застаріла термінологія «гімназії-інтернати» та «ліцеї-інтернати». Такі розбіжності термінологічного апарату на практиці спричиняють ситуації, за яких заклади освіти, які внесли відповідні зміни до своїх статутів та привели назви у відповідність до оновленої термінології Закону України «Про загальну середню освіту», не відносяться до типів закладів, які фінансуються з місцевого бюджету, хоча за своєю природою належать до таких.

**6. Фінансування державних вищих навчальних закладів I-II рівня акредитації.** Статтею 24 проекту Закону передбачається передача на фінансування з обласних бюджетів та бюджету міста Києва 69-ти вищих навчальних закладах I-II рівня акредитації державної власності без статусу окремих юридичних осіб, які входять до складу вищих навчальних закладів III-IV рівня акредитації державної власності, що не мають статусу національного, перелік яких наведено у додатку № 10 до законопроекту. Однак, у складі освітньої субвенції не враховано видатки на забезпечення здобуття повної загальної середньої освіти у таких закладах.

Також слід зауважити, що у поточному році, згідно Закону України «Про Державний бюджет України на 2018 рік», уже було передано на обласні бюджети 128 вищих навчальних закладах I-II рівнів акредитації державної власності, що мають статус окремих юридичних осіб без відповідного фінансового ресурсу.

Намагання перекласти на місцеві бюджети додаткові витрати – це додаткове навантаження, яке обмежує їх платоспроможність у реалізації заходів розвитку і оновлення інфраструктури (матеріально-технічної бази закладів бюджетної сфери, заходів з енергозбереження, забезпечення належного та безпечного функціонування об'єктів житлово-комунальної сфери і транспорту у населених пунктах області).

За умови передачі установ та закладів, необхідно забезпечити передачу відповідним місцевим бюджетам додаткового фінансового ресурсу, достатнього для

якісного надання освітніх послуг та забезпечення соціальних гарантій, або відтермінувати передачу цих установ до завершення реформи вищої освіти, яку доручено проводити Міністерству освіти і науки України до 2021 року.

**7. При визначенні обсягів медичної субвенції не враховується чисельність внутрішньо переміщених осіб**, яким надаються гарантовані державою соціальні послуги за рахунок коштів місцевих бюджетів (*наприклад, тільки у Харківській області обліковується майже 122,4 тисячі внутрішньо переміщених осіб, у Донецькій – 541 тисяча, у Луганській – 296,3 тисячі, у Дніпропетровській – 74 тисячі*).

Відповідно, місцеві органи влади змушені спрямовувати кошти на видатки, пов'язані із наданням соціальних послуг цій категорії громадян, та протягом бюджетного року виступати в ролі прохачів додаткового фінансування. Слід відмітити, що відповідні зміни до формульного розрахунку обсягів базової та реверсної дотацій, які враховують чисельність внутрішньо переміщених осіб, уже внесені. Однак, стосовно медичної субвенції ця позиція на даний час не врахована.

#### **Окремо слід звернути увагу на наступне.**

Потребує вирішення питання фінансування районних рад у районах, де об'єднані територіальні громади охоплюють територію всього району. На даний час прямі міжбюджетні відносини з державним бюджетом мають 665 ОТГ. Загальна чисельність об'єднаних територіальних громад уже становить 831.

Уже другий рік поспіль у багатьох районах існує проблема із фінансовим забезпеченням функціонування районних рад, що відображається на неможливості виконання ними визначених законодавством функцій. У районних бюджетах, де ОТГ охоплюють всю або значну частину території району відсутні джерела доходів для забезпечення фінансування апаратів районних рад та проведення інших необхідних видатків, що є деструктивним чинником у частині належного виконання функцій органів місцевого самоврядування. Наразі, до чинного законодавства не внесено відповідні зміни щодо повноважень та функцій районних рад з урахуванням створення ОТГ, які б передбачали передачу їм усіх повноважень районних рад. Тому, належне функціонування районних рад є важливим елементом у забезпечення виконання відповідних функцій органів місцевого самоврядування та делегованих державою повноважень.

До остаточного врегулювання питання функціонування та повноважень районних рад доцільним є передбачити в Державному бюджеті окрему субвенцію на утримання районних рад, виходячи з утриманням мінімально необхідної чисельності апарату та інших поточних видатків.