До реєстр. № 1064 (доопрацьований)

від 06.09.2019 р.

**Верховна Рада України**

*Про розгляд законопроекту*

Комітет Верховної Ради України з питань бюджету на своєму засіданні 1 жовтня 2019 року (протокол № 6) розглянув проект Закону України про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо запровадження середньострокового планування розвитку і утримання автомобільних доріг загального користування (реєстр. № 1064 (доопрацьований) від 06.09.2019 року), поданий народними депутатами України [Кубраковим О.М.](https://itd.rada.gov.ua/mps/info/page/21167), Корявченковим Ю.В., Павловським П.І., і повідомляє наступне.

Законопроект, як зазначається у пояснювальній записці до нього, спрямований на забезпечення виконання середньострокових зобов’язань за договорами на нове будівництво, реконструкцію, ремонти та експлуатаційне утримання автомобільних доріг загального користування державного та місцевого значення, що пропонується реалізувати шляхом внесення таких змін до Бюджетного кодексу України (далі – Кодекс):

1) визначити новий термін «середньострокове зобов’язання за типовими договорами на будівництво, реконструкцію, ремонти та експлуатаційне утримання автомобільних доріг», як зобов’язання згідно з укладеними договорами (контрактами) за напрямами використання коштів, визначеними у пунктах 1 і 2 частини третьої статті 24-2 цього Кодексу, в межах відповідних бюджетних призначень, встановлених законом про Державний бюджет України, та обсягу коштів державного дорожнього фонду (за такими напрямами), визначеного в Бюджетній декларації, відповідно до якого необхідно здійснити платежі протягом поточного бюджетного періоду та/або середньострокового періоду */доповнення частини першої статті 2 новим пунктом 47-1/*;

2) доповнити Бюджетну декларацію положенням щодо визначення обсягу коштів державного дорожнього фонду за напрямами, визначеними частиною третьою статті 24-2 Кодексу /*зміни до пункту 7 частини дев’ятої статті 33/;*

3) надати право центральному органу виконавчої влади, що формує державну політику у сфері дорожнього господарства, затверджувати перелік об’єктів будівництва, реконструкції, капітального та поточного середнього ремонту автомобільних доріг загального користування державного значення */зміни до частини п’ятої статті 24-2, згідно з якою такий перелік затверджується Кабінетом Міністрів України /;*

4) встановити, що:

розпорядники бюджетних коштів беруть бюджетні зобов'язання та здійснюють платежі тільки в межах бюджетних асигнувань, встановлених кошторисами, враховуючи необхідність виконання середньострокових зобов’язань за типовими договорами на будівництво, реконструкцію, ремонти та експлуатаційне утримання автомобільних доріг */зміни до частини першої статті 48/;*

кредиторська заборгованість розпорядників бюджетних коштів за такими середньостроковими зобов’язаннями на кінець поточного бюджетного періоду не може перевищувати залишку коштів спеціального фонду державного бюджету, утвореного за рахунок надходжень, які є джерелами формування державного дорожнього фонду та використовуються за напрямами, визначеними у пунктах 1 і 2 частини третьої статті 24-2 Кодексу */зміни до частини другої статті 48/;*

Слід відмітити, що Верховною Радою України доручено Комітету з питань бюджету терміново підготувати до розгляду законопроект № 1064, що визначений Президентом України як невідкладний, та скорочено строк внесення альтернативних законопроектів до законопроекту № 1064.

Варто також звернути увагу, що згідно з частиною четвертою статті 101 Регламенту Верховної Ради України законопроект, визначений як невідкладний, після завершення його попереднього розгляду чи доопрацювання включається до порядку денного найближчого пленарного засідання Верховної Ради і розглядається позачергово.

З приводу запропонованих у законопроекті змін належить відмітити таке:

1) у назві законопроекту зазначається про зміни до Кодексу щодо запровадження середньострокового планування розвитку і утримання автомобільних доріг загального користування. Однак зважаючи на запропонований у законопроекті термін «середньострокове зобов’язання за типовими договорами на будівництво, реконструкцію, ремонти та експлуатаційне утримання автомобільних доріг» та наступне посилання у тексті законопроекту на пункти 1 і 2 частини третьої статті 24-2 Кодексу, що передбачають спрямовування коштів також на інші заходи, визначені [пунктом 1](https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/1562-12#n62) частини четвертої статті 3 Закону України «Про джерела фінансування дорожнього господарства України», фінансове забезпечення будівництва, реконструкції, ремонту і утримання вулиць і доріг комунальної власності у населених пунктах, пропонується із назви законопроекту виключити слова «загального користування», як такі, що звужують його зміст;

2) назва запропонованого терміну «середньострокове зобов’язання за типовими договорами на будівництво, реконструкцію, ремонти та експлуатаційне утримання автомобільних доріг», що застосовується у змінах до частини першої статті 2 Кодексу та частин першої і другої статті 48 Кодексу, не узгоджуються з положеннями пунктів 1 і 2 частини третьої статті 24-2 Кодексу, згідно з якими кошти державного дорожнього фонду спрямовуються, серед іншого на фінансове забезпечення будівництва, реконструкції, ремонту і утриманняавтомобільних доріг загального користування державного та місцевого значення. Тому, для уникнення колізії законодавчих норм та однозначного трактування відповідних положень Кодексу в абзаці другому пункту 1, в абзаці другому пункту 4 та в абзаці другому пункту 5 розділу І законопроекту слова «ремонти та експлуатаційне утримання» належить замінити словами «ремонт і утримання» у відповідних відмінках;

3) у законопроекті пропонується визначити дату набрання чинності законом – з дня, наступного за днем його опублікування. Однак, за таких умов реалізація прийнятого закону до завершення бюджетного періоду поточного року вбачається нереалістичною, оскільки:

Бюджетна декларація на 2020-2022 роки не прийнята, отже не визначено обсяг коштів державного дорожнього фонду (за напрямами, визначеними частиною третьою статті 24-2 цього Кодексу), як це має бути здійснено згідно з вимогами законопроекту для укладання відповідних договорів (контрактів) і взяття зобов’язань;

з набранням чинності відповідного закону потребуватиме затвердження на 2019 рік центральним органом виконавчої влади, що формує державну політику у сфері дорожнього господарства, переліку об’єктів будівництва, реконструкції, капітального та поточного середнього ремонту автомобільних доріг загального користування державного значення (такий перелік згідно з чинними нормами Кодексу затверджено розпорядженням Кабінету Міністрів України від 06.02.2019 р. № 130-р). *Довідково: За даними звіту Казначейства про виконання державного бюджету за січень-серпень 2019 року рівень виконання видатків за бюджетною програмою “Розвиток мережі та утримання автомобільних доріг загального користування державного значення” (код 3111020) становив 55,6% бюджетних призначень.*

З огляду на зазначене, належить встановити дату набрання чинності відповідним законом – з 1 січня 2020 року, а термін виконання Урядом доручень згідно з підпунктом 1 пункту 2 розділу ІІ законопроекту – протягом трьох місяців з дня опублікування закону.

Разом з тим належить відмітити, що відповідно до вимог статті 96 Конституції України та частини першої статті 3 Кодексу бюджетний період для всіх бюджетів, що складають бюджетну систему України, становить один календарний рік, який починається 1 січня кожного року і закінчується 31 грудня того ж року. Згідно із статтею 95 Конституції України та частиною другою статті 4 Кодексу виключно законом про Державний бюджет України визначаються будь-які видатки держави на загальносуспільні потреби, розмір і цільове спрямування цих видатків. Зважаючи на такі конституційні вимоги, Кодексом регламентовано, що розпорядники бюджетних коштів мають повноваження на взяття бюджетних зобов’язань та здійснення платежів тільки в межах бюджетних асигнувань, що надаються відповідно до бюджетного призначення.

Незважаючи, що витрати спеціального фонду бюджету мають постійне бюджетне призначення, яке дає право провадити їх виключно в межах і за рахунок фактичних надходжень, є ризики з практичної реалізації запропонованих положень, коли взяті розпорядниками бюджетних коштів бюджетні зобов’язання можуть виявитися незабезпеченими фактичними надходженнями у спеціальному фонді бюджету та зважаючи, що розпорядники бюджетних коштів беруть бюджетні зобов'язання та здійснюють платежі тільки в межах бюджетних асигнувань, встановлених кошторисами, враховуючи необхідність виконання бюджетних зобов'язань минулих років. Поряд з тим, прогнозні показники, визначені в Бюджетній декларації, можуть відрізнятися від відповідних бюджетних призначень, встановлених у законі про Державний бюджет України.

Головне науково-експертне управління Апарату Верховної Ради України (далі – ГНЕУ) за результатами розгляду законопроекту висловлює деякі зауваження, зокрема такі:

потребує належного обґрунтування, яким чином має бути забезпечена реалізація припису проекту щодо взяття розпорядниками бюджетних коштів бюджетних зобов’язань в межах середньострокових зобов’язань за типовими договорами на будівництво, реконструкцію, ремонти та експлуатаційне утримання автомобільних доріг в частині коштів державного дорожнього фонду, визначених у Бюджетній декларації (зміни до статті 2 та статті 48 Кодексу). Адже за чинним приписом абзацу першого частини другої статті 48 Кодексу розпорядники бюджетних коштів беруть бюджетні зобов’язання за спеціальним фондом бюджету виключно в межах відповідних фактичних надходжень спеціального фонду бюджету. Фактичні ж показники надходжень до дорожнього фонду можуть відрізнятися від показників, визначених у Бюджетній декларації;

певною мірою дискусійним виглядає ототожнення поняття «середньострокове зобов’язання», яке, вочевидь, передбачає значно довший період, аніж 1 рік, з виконанням цього зобов’язання «протягом поточного бюджетного періоду» (новий пункт 47-1 частини першої статті 2 Кодексу);

доцільно замінити назву «центральний орган виконавчої влади, що формує державну політику у сфері дорожнього господарства» (під яким, вочевидь, слід розуміти Міністерство інфраструктури України) на «центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері дорожнього господарства (див. Положення про Міністерство інфраструктури України, затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 30.06.2015 р.).

Загалом ГНЕУ */лист від 09.09.2019р. №16/3-422/1064(154263) додається/* вважає, що виходячи з вимог відповідних положень пункту 6 статті 116 Конституції України та статті 42 Кодексу, за якими забезпечення виконання затвердженого Верховною Радою України Державного бюджету України належить до повноважень Кабінету Міністрів України, для прийняття рішення щодо законопроекту слід отримати відповідний експертний висновок Уряду.

Міністерство фінансів України зазначає, що реалізація положень законопроекту не потребуватиме додаткових видатків державного та місцевих бюджетів і буде здійснюватися в межах коштів державного дорожнього фонду, а законопроект може бути розглянутий Верховною Радою України.

Комітет Верховної Ради України з питань антикорупційної політики у висновку щодо результатів здійснення антикорупційної експертизи законопроекту №1064 */лист від 11.09.2019 №04-12/17-69/2 (157464) додається/* зазначив, що у проекті акта не виявлено корупціогенних факторів – проект акта відповідає вимогам антикорупційного законодавства.

Комітет Верховної Ради України з питань транспорту та інфраструктури у висновку до законопроекту */лист від 09.09.2019 р. №04-31/14-33/155381 додається/* пропонує законопроект за результатами розгляду прийняти за основу та в цілому.

Крім того, до Комітету з питань бюджету надійшло звернення народних депутатів України з проханням врахувати у законопроекті за реєстр. № 1064 ряд пропозицій, насамперед:

викласти абзац другий пункту 2 розділу І законопроекту /*щодо зміни частини п'ятої статті 24-2 Кодексу*/ у новій редакції, передбачивши, що формування переліку об'єктів будівництва, реконструкції, капітального та поточного середнього ремонту автомобільних доріг загального користування державного значення має здійснюватися на конкурсних засадах у межах відповідних бюджетних призначень комісією, утвореною центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері дорожнього господарства, та з урахуванням рішень такої комісії відповідний перелік об’єктів буде затверджуватися Урядом;

доповнити розділ І законопроекту пунктом 6, виклавши частину третю статті 103-1 Кодексу у новій редакції */щодо формування і затвердження відповідного переліку об’єктів, які забезпечуються за рахунок 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*/.

На час розгляду у Комітеті з питань бюджету експертний висновок Комітету Верховної Ради України з питань інтеграції України з Європейським Союзом /*щодо оцінки відповідності законопроекту міжнародно-правовим зобов’язанням України у сфері європейської інтеграції/* щодо законопроекту не надійшов.

За наслідками розгляду Комітет ухвалив рішення: рекомендувати Верховній Раді України за результатами розгляду у першому читанні проект Закону України про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо запровадження середньострокового планування розвитку і утримання автомобільних доріг загального користування (реєстр. № 1064 (доопрацьований) від 06.09.2019 року), поданий народними депутатами України [Кубраковим О.М.](https://itd.rada.gov.ua/mps/info/page/21167), Корявченковим Ю.В., Павловським П.І., прийняти за основу та в цілому як закон з урахуванням таких пропозицій:

1) у назві законопроекту слова "загального користування" виключити;

2) в абзаці другому пункту 1, в абзаці другому пункту 4 та в абзаці другому пункту 5 розділу І законопроекту слова "ремонти та експлуатаційне утримання" замінити словами "ремонт і утримання;

3) абзац другий пункту 2 розділу І законопроекту викласти у такій редакції:

"5. Центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері дорожнього господарства, утворює комісію для формування переліку об'єктів будівництва, реконструкції, капітального та поточного середнього ремонту автомобільних доріг загального користування державного значення, до складу якої входять члени Комітету Верховної Ради України з питань бюджету за рішенням цього комітету (чисельністю не менше 50 відсотків складу такої комісії). Комісія на підставі поданих пропозицій центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері дорожнього господарства, та народними депутатами України здійснює оцінку відповідності таких об'єктів вимогам законодавства та пріоритетам, визначеним у Державній цільовій економічній програмі розвитку автомобільних доріг загального користування державного значення, а також відбір об'єктів на конкурсних засадах у межах відповідних бюджетних призначень.

За результатами здійснення оцінки відповідності таких об'єктів вимогам законодавства та пріоритетам, визначеним у Державній цільовій економічній програмі розвитку автомобільних доріг загального користування державного значення, центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізацію державної політики у сфері дорожнього господарства, з урахуванням рішень відповідної комісії, подає Кабінету Міністрів України для затвердження рекомендований перелік об'єктів будівництва, реконструкції, капітального та поточного середнього ремонту автомобільних доріг загального користування державного значення із зазначенням обсягів бюджетних коштів для фінансового забезпечення таких об'єктів";

4) доповнити розділ І законопроекту пунктом 6 такого змісту:

«6) частину третю статті 103-1 викласти у такій редакції:

"3. Центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері дорожнього господарства, утворює комісію для оцінки та відбору об'єктів будівництва, реконструкції, ремонту і утримання автомобільних доріг загального користування місцевого значення, вулиць і доріг комунальної власності у населених пунктах, до складу якої входять члени Комітету Верховної Ради України з питань бюджету за рішенням цього комітету (чисельністю не менше 50 відсотків складу такої комісії). Комісія на підставі поданих пропозицій Радою міністрів Автономної Республіки Крим, обласними, Київською, Севастопольською міськими державними адміністраціями та народними депутатами України здійснює оцінку відповідності таких об'єктів вимогам законодавства та відбір об'єктів на конкурсних засадах у межах відповідних бюджетних призначень.

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, сформований з урахуванням рішення відповідної комісії, затверджується Радою міністрів Автономної Республіки Крим, відповідною обласною державною адміністрацією, Київською та Севастопольською міськими державними адміністраціями за погодженням з центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері дорожнього господарства"»;

7) у пункті 1 розділу ІІ законопроекту слова "з дня, наступного за днем його опублікування" замінити словами і цифрами "з 1 січня 2020 року";

8) у підпункті 1 пункту 2 розділу ІІ законопроекту слова "з дня набрання чинності цим Законом" замінити словами "з дня опублікування цього Закону".

Відповідно Комітету з питань бюджету разом з Головним юридичним управлінням Апарату Верховної Ради України при оформленні на підпис Голові Верховної Ради України законопроекту за реєстр. № 1064 у разі його прийняття належить внести необхідні редакційні та техніко-юридичні уточнення, пов’язані з ухваленим Комітетом рішенням щодо цього законопроекту.

Співдоповідачем на сесії Верховної Ради України з цього питання пропонується голова підкомітету з питань бюджетної політики та удосконалення положень Бюджетного кодексу України Комітету з питань бюджету Кузбит Юрій Михайлович.

**Заступник Голови Комітету О.М. Трухін**