



АСОЦІАЦІЯ МІСТ УКРАЇНИ

ВСЕУКРАЇНСЬКА АСОЦІАЦІЯ
ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

вул. Січових Стрільців, 73, 11 поверх, м. Київ, Україна, 04053
Тел/факс: (+38 044) 4862878, 4862841, 4862812, 4863070, 4862883
E-mail: info@auc.org.ua www.auc.org.ua

№ 5-784
від 24 вересня 2020 року

Голові Комітету Верховної Ради
України з питань бюджету
Арістову Ю.Ю.

Шановний Юрію Юрійовичу!

На розгляді у Комітеті Верховної Ради України з питань бюджету знаходиться подані Урядом проекти законів України:

- «Про Державний бюджет України на 2021 рік» № 4000 від 14.09.2020 (далі – Законопроект № 4000);
- «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України» № 4100 від 15.09.2020 (далі – Законопроект № 4100);
- «Про внесення змін до Податкового кодексу України та інших законів України щодо забезпечення збалансованості бюджетних надходжень» № 4101 від 15.09.2020 (далі – Законопроект № 4101).

За результатами проведеного комплексного аналізу зазначених законодавчих ініціатив надаємо пропозиції Асоціації міст України в частині місцевих бюджетів та міжбюджетних відносин до законопроектів №№ 4000, 4100, 4101, а також до інших відповідних нормативно-правових актів.

***Пропозиції до Державного бюджету України на 2021 рік
(Законопроект № 4000)***

1. Передбачити не менше 14 млрд грн додаткової дотації на здійснення видатків з утримання закладів освіти та охорони здоров'я (в тому числі переданих з районного рівня) із відповідним розподілом такої дотації між бюджетами місцевого самоврядування. Це забезпечить фінансову підтримку громад щодо утримання закладів освіти та охорони здоров'я, в тому числі переданих числі з районного рівня.

2. Передбачити освітню субвенцію в розмірі не менше 138 млрд грн, що врахує підвищення мінімальної заробітної плати до 6500 грн. та підвищення заробітної плати педагогічним працівникам на виконання постанови Кабінету Міністрів України від 10 липня 2019 року № 822 «Про оплату праці педагогічних, науково-педагогічних та наукових працівників закладів і установ освіти і науки».

3. Передбачити додаткову субвенцію бюджетам місцевого самоврядування в обсязі щонайменше 33,7 млрд грн на відшкодування витрат на підвищення заробітної плати педагогічним працівникам закладів дошкільної і позашкільної освіти у зв'язку з

набуттям чинності постанови Кабінету Міністрів України від 10.07.2019 № 822 «Про оплату праці педагогічних, науково-педагогічних та наукових працівників закладів і установ освіти і науки».

4. *Передбачити збільшення тарифу за надання медичних послуг, пов'язаних з первинною медичною допомогою, що встановлюються як капітаційна ставка за обслуговування одного пацієнта на 2021 рік, не менше ніж 900 грн без зменшення коригувальних коефіцієнтів та з урахуванням збільшення середньої заробітної плати.*

5. *Передбачити видатки на реалізацію Програми державних гарантій медичного обслуговування населення не менше 175,8 млрд грн, які покриють реальні витрати за надані послуги та врахують зростання мінімальної заробітної плати, інфляцію.*

6. *Передбачити кошти на здійснення переданих державою повноважень на безкоштовне та пільгове забезпечення медикаментами громадян відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 17.08.1998 № 1303, засобами реабілітації згідно з постановою Кабінету Міністрів України від 03.12.2009 № 1301 та безкоштовне забезпечення продуктами дитячого харчування дітей перших двох років життя із малозабезпечених сімей відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 08.02.1994 № 66.*

7. *Зберегти зарахування частини (13,44%) акцизного податку з виробленого в Україні та ввезеного на митну територію України пального до бюджетів місцевого самоврядування.*

Пропонуємо забезпечити зарахування на постійній основі частини (13,44 відсотка) акцизного податку з виробленого в Україні та ввезеного на митну територію України пального до бюджетів місцевого самоврядування. Скасування цього джерела доходів призведе до **втрат 7,5 млрд грн** доходів місцевих бюджетів.

8. *Доповнити перелік лікарських засобів у програмі «Доступні ліки» медикаментами для лікування хворих на цукровий діабет та передбачити видатки у Державному бюджеті на 2021 рік на відшкодування таких ліків.*

9. *Передбачити видатки на фінансування проведення обов'язкових профілактичних медичних оглядів окремих категорій працівників бюджетної сфери (зокрема, вчителів, лікарів) та призовників.*

10. *Передбачити 1,7 млрд грн на забезпечення діяльності фахівців із соціальної роботи в територіальних громадах для організації надання соціальних послуг та здійснення соціальної роботи.*

11. *Передбачити кошти на сплату енергопостачальним підприємствам штрафних санкцій по рішеннях суду, які виникли внаслідок несвоєчасного перерахування субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на пільги та субсидії протягом минулих періодів в розмірі не менше 7 млрд грн.*

12. *Передбачити 2,2 млрд грн на погашення боргів за надані гарантовані державою пільги (зокрема, пільг на проїзд та послуг зв'язку) у 2015-2016 роках.*

13. *Передбачити 6 млрд грн субвенції на оплату гарантованих державою пільг, зокрема, пільг на проїзд та послуг зв'язку.*

14. *Передбачити належний обсяг субвенції на фінансування заходів соціально-економічної компенсації ризику населення, яке проживає на території зони спостереження*

Визначити обсяг субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на фінансування заходів соціально-економічної компенсації ризику населення, яке

проживає на території зони спостереження відповідно до 100-відсоткового обсягу збору на соціально-економічну компенсацію ризику населення, яке проживає на території зони спостереження.

15. Списати заборгованість місцевих бюджетів перед державним бюджетом за середньостроковими позиками та безвідсотковими позичками за 2009–2014 роки

Позики надавались виключно на виконання делегованих державою повноважень. Потенційні додаткові **втрати місцевих бюджетів – 9 млрд грн.**

16. Передбачити субвенцію на погашення різниці між фактичною вартістю теплової енергії, послуг з централізованого опалення, постачання гарячої води, централізованого водопостачання та водовідведення, постачання холодної води та водовідведення (з використанням внутрішньобудинкових систем), що вироблялися, транспортувалися та постачалися населенню, бюджетним установам і організаціям та/або іншим підприємствам теплопостачання, централізованого питного водопостачання та водовідведення, які надають такі послуги, та тарифами, що затверджувалися та/або погоджувалися органами державної влади чи місцевого самоврядування у розмірі 19 млрд грн на підставі складених ОДА актів за участі надавачів послуг.

17. Передбачити субвенцію в обсязі 2,9 млрд грн на проведення робіт, пов'язаних зі створенням і забезпеченням функціонування центрів надання адміністративних послуг.

18. Передбачити у державному бюджеті обсяг ДФРР не менше 14,2 млрд грн (1,5% прогнозного обсягу доходів загального фонду проекту держбюджету на відповідний бюджетний період, що відповідатиме статті 24-1 Бюджетного кодексу України) задля розвитку регіонів, створення інфраструктури індустріальних та інноваційних парків, спортивної інфраструктури тощо.

Пропозиції до Бюджетного кодексу України (Законопроект № 4100)

1. Оновити механізм горизонтального вирівнювання шляхом зменшення реверсної дотації із 50 до 20% з метою подальшого стимулювання місцевого економічного розвитку та збільшення базової дотації із 80 до 100% для усунення невідповідності витратних зобов'язань та фіскальних повноважень відповідних рівнів управління. Норми вже запропоновані у проекті Закону України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо удосконалення системи горизонтального вирівнювання та покращення фінансової спроможності місцевих бюджетів» № 3175 від 05.03.2020.

2. Зберегти існуючі стабільні дохідні джерела наповнення місцевих бюджетів та не допустити їх вилучення

Пропонуємо забезпечити зарахування на постійній основі частини (13,44 відсотка) акцизного податку з виробленого в Україні та ввезеного на митну територію України пального до бюджетів місцевого самоврядування). Скасування цього джерела доходів призведе до **втрат 7,5 млрд грн** доходів місцевих бюджетів.

Альтернативне рішення: відновити оподаткування акцизним податком з реалізації суб'єктами господарювання роздрібною торгівлю пального, шляхом внесення змін до Податкового кодексу України.

3. Розширити дохідну частину місцевих бюджетів шляхом збільшення нормативу зарахування до місцевих бюджетів податку на доходи фізичних осіб до 80%, що обумовлено недостатністю коштів місцевих бюджетів для виконання всіх переданих у 2016–2018 роках державною повноважень, зокрема, з проведення державної реєстрації, з

державного архітектурно-будівельного контролю, з надання адміністративних послуг, із забезпечення пільгового перевезення громадян, утримання закладів освіти та охорони здоров'я, виплати заробітної плати непедагогічним працівникам.

4. Закріпити зарахування до місцевих бюджетів субвенції на фінансування заходів соціально-економічної компенсації ризику населення, яке проживає на території зони спостереження в обсязі 100% збору на соціально-економічну компенсацію ризику населення, яке проживає на території зони спостереження

Норми вже запропоновані у проєкті Закону України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України (щодо фінансування заходів соціально-економічної компенсації ризику населення, яке проживає на території зони спостереження)» № 2526 від 04.12.2019.

5. Законодавчо встановити з 2021 року та на наступні роки оплату з державного бюджету гарантованих державою пільг, зокрема, пільг на проїзд та послуги зв'язку.

6. Підтримати територіальні громади, які хочуть стати дружніми до дітей та молоді та збільшити частку податку на доходи з фізичних осіб, що зараховується до бюджетів місцевого самоврядування:

- на 1 % для територіальних громад, які визнано кандидатами на отримання статусу «Громада, дружня до дітей та молоді»;
- на 3 % для територіальних громад, яким встановлено чи підтверджено статус «Громада, дружня до дітей та молоді».

7. Внести зміни до Бюджетного кодексу України, якими передбачити фінансування професійно-технічної освіти з 2021 року з обласних бюджетів.

8. Закріпити за бюджетами громад 30 відсотків ДФРР на реалізацію програм і проєктів регіонального розвитку сільських, селищних, міських рад відповідно до програм соціально-економічного розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць, і передбачити розподіл між бюджетами сільських, селищних, міських територіальних громад пропорційно до площі територіальної громади та кількості сільського населення у такій територіальній громаді з рівною вагою обох цих факторів.

9. Закріпити в Бюджетному кодексу України механізм розподілу додаткової дотації на здійснення видатків з утримання закладів освіти та охорони здоров'я в межах областей між бюджетами місцевого самоврядування в порядку визначеному КМУ з урахуванням наявної мережі закладів.

Пропозиції до Податкового кодексу України (Законопроєкту № 4101)

1. По тексту Податкового кодексу України (далі – ПКУ) для спрощення термінології та її узгодження з Конституцією України та спеціальним законодавством слова «рад об'єднаних територіальних громад, що створені згідно із законом та перспективним планом формування територій громад» виключити і застосовувати виключно «сільських, селищних, міських рад».

Частиною третьою статті 140 Конституції України та частиною четвертою 4 статті 8 Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» не передбачено іншого представницького органу місцевого самоврядування базового рівня (локального) ніж сільська, селищна, міська рада.

Тобто формулювання «сільська, селищна, міська рада» поглинає формулювання «рада об'єднаної територіальної громади, що створена згідно із законом та перспективним планом формування територій громад».

2. Скасувати розширення переліку доходів, які не включаються до розрахунку загального місячного (річного) оподатковуваного доходу (статті 165, 177, 292 в редакції законопроекту).

По суті це надання додаткових податкових пільг. Надання податкових пільг не узгоджується з положеннями Меморандуму про економічну та фінансову політику, укладеного з Міжнародним валютним фондом 2 червня 2020 року, відповідно до якого Україна взяла на себе зобов'язання утримуватись від запровадження нових звільнень від сплати податків або податкових пільг.

3. Скасувати пільги по місцевих податках та зборах, в тому числі в частині визначення особливостей оподаткування, які передбачають встановлення ставок нижчих ніж основна базова ставка (пункт 284.4. статті 284 ПКУ; підпункт 4 пункту 297.1 статті 297 ПКУ; тощо).

Через введення податкових пільг місцеві бюджети несуть значні втрати. В порушення вимог статті 142 Конституції України, статей 97, 103 Бюджетного кодексу України держава не компенсує місцевим бюджетам зазначені втрати. Через це місцеві бюджети не спроможні забезпечити фінансування власних повноважень у повному обсязі. Чинним законодавством (Конституція України, ПКУ, Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні») органи місцевого самоврядування наділені повноваженнями з прийняття рішень про встановлення місцевих податків та зборів та надання податкових пільг по них, і у разі необхідності вони можуть самостійно визначати податкові пільги та порядок їх застосування з урахуванням таких принципів податкового законодавства як фіскальна достатність та соціальна справедливість.

4. Скоротити перелік об'єктів, які не є об'єктом оподаткування податком на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки (зокрема, підпункт "є" підпункту 266.2.2 пункту 266.2 статті 266 щодо будівель промисловості та складів).

5. Уточнити категорії нежитлової нерухомості для уникнення ухилення від оподаткування податком на нерухоме майно та різного тлумачення податкового законодавства, зокрема, у судових інстанціях (рішення окружного адміністративного суду м.Києва від 25.04.2018 №826/2945/18 ДФС прогнала справу про оскарження індивідуальної податкової консультації та не відстояла позицію що телефонні станції, телекомунікаційні центри, радіовузли, приміщення лінійно-технічних ділянок, кабельних ділянок тощо, що відносяться до «Будівель транспорту та засобів зв'язку», підлягають оподаткуванню).

6. Не поширювати дію законодавства щодо здійснення державної регуляторної політики та регуляторної діяльності, а також щодо державної допомоги суб'єктам господарювання на рішення органів місцевого самоврядування, прийнятих на підставі і на виконання вимог ПКУ. Аналогічна норма міститься у Бюджетному кодексі України і поширюється на нормативно-правові акти Кабміну, Міністерства фінансів України та інших органів виконавчої влади, а також рішення органів місцевого самоврядування.

7. Запровадити муніципальний фіскальний реєстр, на підставі якого, в тому числі, буде здійснюватись оподаткування місцевими податками та зборами. Надання органам місцевого самоврядування повноважень з формування та ведення муніципальних фіскальних реєстрів для забезпечення належного адміністрування місцевих податків та зборів та забезпечення повноти оподаткування за об'єктами, які відсутні у Державних реєстрах.

8. Відновити індексацію нормативної грошової оцінки землі для забезпечення повноцінного оподаткування земельним податком та орендною платою за землею, єдиним податком четвертої групи. Забезпечити проведення індексації нормативної грошової

оцінки землі та встановлення коефіцієнту індексації на рівні реального індексу інфляції. Чітко дотримуватись вимог ПКУ в частині індексації (пункт 289.2. та підпункт 271.1.1. ПКУ).

9. Надати органам місцевого самоврядування доступ до бази даних Державної податкової служби України (АС «Податковий блок») на правах користувачів з метою покращення контролю за повнотою та своєчасністю надходження податків та зборів до місцевих бюджетів.

10. Переглянути граничні розміри ставок місцевих податків та зборів, а також податків, які зараховуються до місцевих бюджетів у розмірах, визначених Бюджетним кодексом України, в частині збільшення максимального розміру ставки.

11. Відновити оподаткування податком з власників транспортних засобів та інших самохідних машин та механізмів, який діяв до 01.01.2011, з віднесенням зазначеного податку до місцевих податків у складі податку на майно.

12. Поновити оподаткування акцизним податком реалізацію суб'єктами господарювання роздрібної торгівлі пального із зарахуванням його до місцевих бюджетів з метою компенсації втрат місцевих бюджетів в частині акцизного податку на пальне, який з 2021 року у повному обсязі зараховується до Державного дорожнього фонду.

13. Забезпечити зарахування податку на доходи фізичних осіб, який нарахований та утриманий з найманих працівників як відокремлених, так і виробничих структурних, і функціональних структурних підрозділів юридичних осіб (тобто незалежно від організації структури юридичної особи - податкового агента), до місцевих бюджетів за місцем розташування та/або здійснення діяльності таких підрозділів, що забезпечить повноту надходження зазначеного податку до місцевих бюджетів за належністю.

Почастішали випадки неоднозначного тлумачення норм ПКУ в частині визначення територіальної належності бюджету, до якого повинні бути зараховані належні суми податку на доходи фізичних осіб. Користуючись цією ситуацією юридичні особи як приватної, так і державної, і комунальної форм власності, в тому числі і великі державні монополії, зловживають, сплачуючи податок з доходів фізичних осіб до місцевих бюджетів територіальних громад не за належністю, тобто не за місцем розташування та здійснення діяльності будь-яких своїх підрозділів, що розташовані як у власних, так і орендованих приміщеннях. Через це бюджети базового рівня недоотримують зазначений податок та несуть значні втрати. Наразі відсутній контроль з боку контролюючих органів за правильністю сплати платниками податку на доходи фізичних осіб. Тому пропонуємо з метою посилення відповідальності усіх сторін встановити контроль за сплатою податку з боку Державної податкової служби.

14. Посилити відповідальність податкових агентів (юридичних та фізичних осіб, уповноважених перераховувати податок на доходи фізичних осіб до бюджету) за перерахування податку до бюджетів місцевого самоврядування за належністю.

15. Запровадити контроль з боку територіальних органів Державної податкової служби України за перерахуванням податку на доходи фізичних осіб до бюджетів місцевого самоврядування за належністю.

16. Переглянути ставки акцизного податку на тютюновмісні вироби для електричного нагрівання, які передбачено запровадити з 01.01.2021 р. відповідно до прийнятого 16.01.2020 р. Закону України № 466-IX, а саме запровадити рівномірне та поступове підвищення ставок збільшивши розмір ставки акцизного податку на тютюновмісні вироби для електричного нагрівання (ТВЕН) з 2021 року до 2025 року на 50% щороку із застосуванням бази оподаткування.

Законом України «Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо вдосконалення адміністрування податків, усунення технічних та логічних неузгодженостей у податковому законодавстві» №466-IX від 16.01.2020 року передбачене різке підвищення ставки акцизного податку з 2021 року в 4 рази. Підвищення ставки на 320% у 2021 році і на 20 % щороку у подальшому призведе до значного подорожчання для споживачів ТНЕНів та як наслідок до скорочення легального ринку їх реалізації і відповідно збільшення нелегального. Як наслідок цього відбудеться зменшення не лише надходжень до бюджету загальнодержавного акцизу, а й акцизного податку з реалізації суб'єктами господарювання роздрібної торгівлі підакцизних товарів (роздрібного акцизу на тютюн), що зараховується до бюджетів органів місцевого самоврядування, оскільки існує ризик збільшення обсягів тіньового ринку роздрібної реалізації ТВЕНів. Щорічне рівномірне та поетапне підвищення акцизного податку на ТВЕНи на 50% збалансує ситуацію та дозволить захистити легальний ринок їх реалізації та недопустити втрат як державного так і місцевих бюджетів.

17. Запровадити додатковий механізм преміювання працівників територіальних органів ДПС, які безпосередньо відповідальні за мобілізацію місцевих податків та зборів в залежності від виконання ними плану мобілізації місцевих податків та зборів, погодженого з відповідними органами місцевого самоврядування.

Пропозиції до інших нормативно-правових актів

1. Відтермінувати на 2021 рік дію постанови Кабінету Міністрів України від 10.07.2019 № 822 «Про оплату праці педагогічних, науково-педагогічних та наукових працівників закладів і установ освіти і науки» у разі неможливості передбачити **33,7 млрд грн** в межах субвенції на відшкодування місцевим бюджетам коштів на підвищення заробітної плати педагогічним працівникам закладів дошкільної і позашкільної освіти та **23 млрд грн** в межах освітньої субвенції на заробітну плату педагогічним працівникам закладів середньої освіти.

2. Врегулювати заборгованість за спожиті енергоносії теплопостачальних та теплогенеруючих організацій, підприємств централізованого водопостачання і водовідведення

Заборгованість утворилась внаслідок різниці в тарифах між фактичною вартістю теплової енергії, послуг з централізованого опалення, постачання гарячої води, централізованого водопостачання та водовідведення, постачання холодної води та водовідведення (з використанням внутрішньобудинкових систем), що вироблялися, транспортувалися та постачалися населенню, бюджетним установам і організаціям та/або іншим підприємствам теплопостачання, централізованого питного водопостачання та водовідведення, які надають такі послуги, та тарифами, що затверджувалися та/або погоджувалися органами державної влади чи місцевого самоврядування, що виникла протягом 2016-2019 років через рішення держави про підняття цін на природний газ, збільшення мінімальної заробітної плати без перегляду цін на послуги теплопостачання, запровадження ринку електричної енергії, скасування «нічного тарифу» на електричну енергію.

Пропонуємо підтримати проєкт Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо забезпечення врегулювання заборгованості за спожиті енергоносії теплопостачальних та теплогенеруючих організацій, підприємств централізованого водопостачання і водовідведення» № 3508 від 20.05.2020.

3. Зберегти механізм пайової участі

Пайові внески – це важливе джерело надходжень до бюджету розвитку (близько **1,6 млрд грн**). Пайові внески мають позитивний економічний ефект, адже, розвиваючи

та покращуючи інфраструктуру, територіальні громади стають більш інвестиційно привабливими.

Пропонуємо підтримати проєкт Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» щодо пайової участі у розвитку інфраструктури населеного пункту» № 3174 від 05.03.2020.

4. *Переглянути та затвердити оновлені соціальні стандарти і нормативи надання гарантованих державою послуг в описовому та вартісному вигляді за кожним з делегованих повноважень, оскільки, як свідчить досвід попередніх років, передбачені обсяги освітньої та медичної субвенцій не забезпечують потребу в коштах на визначені цілі.*

5. *Звільнити від сплати судового збору органи місцевого самоврядування, на які покладено завдання щодо вирішення питань соціального захисту населення.*

Прийняти проєкт Закону України «Про внесення змін до Закону України "Про судовий збір" щодо забезпечення стабільного виконання законодавства про верифікацію державних виплат» № 3551 від 28.05.2020. У разі його прийняття Державний бюджет України зможе отримати 5,25 млн грн додатково, а **місцеві бюджети збережуть 14,3 млн грн.**

6. *Передбачити не розповсюдження норм Закону України «Про державну допомогу суб'єктам господарювання» та Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» щодо рішень органів місцевого самоврядування про рішення про встановлення місцевих податків та зборів та податкових пільг зі сплати місцевих податків і зборів.*

Узгодити норми Закону України «Про державну допомогу суб'єктам господарювання» та Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» та Податкового кодексу України в частині рішень органів місцевого самоврядування про встановлення місцевих податків та зборів, податкових пільг. Здійснити узгодження з метою усунення негативних наслідків для органів місцевого самоврядування різного трактування центральними органами виконавчої влади та іншими державними органами (зокрема, Антимонопольним комітетом України) зазначених положень.

З повагою
Виконавчий директор



О.В. Слобожан