



**СПЕЦИФІКА ВИКОРИСТАННЯ БЮДЖЕТНИХ КОШТІВ НА ЗДІЙСНЕННЯ ПРОТИПАНДЕМІЧНИХ
ЗАХОДІВ ТА ОСОБЛИВОСТІ УПРАВЛІННЯ МІСЦЕВИМИ БЮДЖЕТАМИ В УМОВАХ КАРАНТИНУ
В 2020 РОЦІ**



Специфіка використання бюджетних коштів на здійснення протипандемічних заходів та особливості управління місцевими бюджетами в умовах карантину в 2020 році

Рекомендації розроблено для посадових осіб місцевого самоврядування: представників місцевих фінансових органів, головних розпорядників, розпорядників нижчого рівня та одержувачів коштів місцевих бюджетів, фахівців бухгалтерських служб, економічних підрозділів та апаратів місцевих рад. Метою цих рекомендацій є роз'яснення особливо актуальних питань щодо використання фінансово-матеріальних ресурсів у період карантину. Тут надані коментарі з використання положень найновішої нормативно-правової бази в частині бюджетних видатків на боротьбу з поширенням гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2. Матеріали будуть також корисними для публічних управлінців громад різного рівня (сільських, селищних, міських), а також для представників служб громад у сферах освіти, соціального захисту, цивільного захисту; для менеджерів, фахівців та керівників комунальних підприємств, зокрема комунальних некомерційних підприємств закладів охорони здоров'я. Збірка може слугувати джерелом інформації для представників громадських організацій та їх об'єднань, громадських активістів, засобів масової інформації тощо.

Колектив розробників: Юлія Гончар, Наталія Дмитрук, Світлана Євченко, Олександр Іваніна, Тетяна Іваніна, Любов Максимович, Юлія Малько, Олена Остапчук, Наталія Рябушенко, Юлія Савельєва, Наталія Свідерська, Наталія Тарасенко, Антон Ходаков, консультанти Національного Демократичного Інституту Міжнародних Відносин (NDI)

Редакція: Ангела Бочі, Глобал Ком'юнітіз (Global Communities)

Ці рекомендації стали можливими завдяки щирій підтримці американського народу, наданій через Агентство США з міжнародного розвитку (USAID). Зміст є відповідальністю Національного Демократичного Інституту (NDI) і Глобал Ком'юнітіз (Global Communities), і не обов'язково відображає точку зору USAID чи Уряду Сполучених Штатів.

Програма USAID «Децентралізація приносить кращі результати та ефективність» (DOBRE) – це п'ятирічна програма, що виконується міжнародною організацією Глобал Ком'юнітіз (Global Communities) та фінансується Агентством США з міжнародного розвитку (USAID). Програма спрямована на посилення місцевого самоврядування та створення кращих умов для розвитку ОТГ, підвищення рівня залученості громадян до прийняття рішень та забезпечення підзвітності та прозорості в громадському управлінні. До консорціуму виконавців програми DOBRE, на чолі з Global Communities, входять: Український кризовий медіа центр, Social Boost, Фундація підтримки місцевої демократії (FSLD/FRDL), Малопольська школа державного управління при Краківському університеті економіки (MSAP/UEK), Польща, Національний Демократичний Інститут (NDI).

Програма USAID DOBRE працює в 7 цільових областях: Дніпропетровській, Івано-Франківській, Харківській, Херсонській, Кіровоградській, Миколаївській та Тернопільській.

Замість вступу:

Карантин — адміністративні та медико-санітарні заходи, що застосовуються для запобігання поширенню особливо небезпечних інфекційних хвороб (ст. 1 ЗУ «Про захист населення від інфекційних хвороб» від 6.04. 2000 року № 1645-III).

Пандемія (з грецьк. «весь народ»). Це сильна епідемія, в результаті якої інфекційне захворювання поширюється на всій території країни, переходить на територію сусідніх держав.

Чим керуємося?

1. Повноваження органів місцевого самоврядування у сфері захисту населення від інфекційних хвороб:

Органи місцевого самоврядування у сфері захисту населення від інфекційних хвороб:

- забезпечують проведення профілактичних і протиепідемічних заходів на територіях населених пунктів, у місцях масового відпочинку населення та рекреаційних зонах, а також робіт по ліквідації епідемій та спалахів інфекційних хвороб і вирішують питання фінансового та матеріально-технічного забезпечення цих заходів і робіт;
- здійснюють комплексні заходи, спрямовані на ліквідацію епідемій, спалахів інфекційних хвороб та їх наслідків;
- забезпечують участь у боротьбі з інфекційними хворобами закладів та установ охорони здоров'я усіх форм власності, а також вдосконалення мережі спеціалізованих закладів та установ охорони здоров'я, діяльність яких пов'язана із захистом населення від інфекційних хвороб;
- забезпечують доступність і безоплатність надання медичної допомоги хворим на інфекційні хвороби у державних і комунальних закладах охорони здоров'я;
- забезпечують відповідно до законодавства громадян пільгових категорій лікарськими засобами та виробами медичного призначення для лікування і профілактики інфекційних хвороб;
- вирішують інші питання у межах повноважень, визначених законом.

(Ст. 5 ЗУ «Про захист населення від інфекційних хвороб» від 6.04. 2000 року № 1645-III).

2. Фінансування профілактичних і протиепідемічних заходів здійснюється за рахунок коштів Державного бюджету України та місцевих бюджетів, а у випадках, передбачених законом, - за рахунок коштів підприємств, установ і організацій незалежно від форм власності, а також коштів фізичних осіб.

(Ст. 8 ЗУ «Про захист населення від інфекційних хвороб» від 6.04. 2000 року № 1645-III).

Джерело 1 : Резервний фонд місцевого бюджету

Чим керуємося?

- Бюджетний кодекс України (ст.24)
- ЗУ «Про захист населення від інфекційних хвороб» від 6.04. 2000 року № 1645-III
- Постанова КМУ від 29.03.2002 №415 «Про затвердження Порядку використання коштів резервного фонду бюджету»
- Постанова від 20.03.2020 №225 «Деякі питання закупівлі товарів, робіт і послуг, необхідних для здійснення заходів, спрямованих на запобігання виникненню та поширенню, локалізацію та ліквідацію спалахів, епідемій та пандемій коронавірусної хвороби (COVID-19) на території України»
- Постанова КМУ «Про запобігання поширенню на території України гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2» від 11.03.2020 р. № 211 в редакції Постанови КМУ від 16.03.2020 р. № 215.

Основна специфіка:

Розподіл бюджетного призначення резервного фонду відповідного бюджету (який в проєкті бюджету був: а) визначений в межах не більше ніж 1% б) не віднесений до жодного з головних розпорядників:

- проводиться за рішенням виконавчого органу відповідної ради. Рішення сесії ради не потрібне, достатньо рішення виконкому. *Але!* Встановлення головного розпорядника (та розпорядника нижчого рівня, одержувача) та віднесення коштів на новостворювані бюджетні програми – обов'язкове. Тому рішення виконкому має бути відображене у подальшому рішенні ради щодо змін до рішення про бюджет.

Звернення про виділення коштів з резервного фонду бюджету подаються підприємствами, установами, організаціями до виконавчого органу відповідної ради (наприклад, КНП (ЗОЗ)).

У зверненні зазначається:

- напрям використання коштів резервного фонду бюджету;
- головний розпорядник бюджетних коштів, якому пропонується виділити кошти з резервного фонду бюджету (у разі необхідності). Стосовно КНП (ЗОЗ) - одержувач;
- обсяг асигнувань, який пропонується надати з резервного фонду бюджету;
- підстави для здійснення заходів за рахунок бюджету (наприклад, Постанова від 20.03.2020 №225);
- інформація про можливість (неможливість) фінансування зазначених заходів за рахунок інших джерел та наслідки у разі, коли кошти з резервного фонду не будуть виділені.

До звернення обов'язково додаються:

- розрахунки обсягу коштів з резервного фонду бюджету (у вигляді Форми 2020-3 Бюджетного запиту) із зазначенням переліку невідкладних (першочергових) робіт.

Нагадуємо: заявники (в нашому прикладі КНП (ЗОЗ)) несуть відповідальність за правильність та достовірність поданих матеріалів, розрахунків, обґрунтувань в установленому законом порядку.

Джерело 2: Видаткова частина місцевих бюджетів

Чим керуємося?

- Бюджетний кодекс України (ст.78)
- ЗУ «Про захист населення від інфекційних хвороб» від 6.04. 2000 року № 1645-III
- Наказ Мінфіну від 20.09.2017 № 793 «Про затвердження складових Програмної класифікації видатків та кредитування місцевого бюджету»
- Постанова від 20.03.2020 №225 «Деякі питання закупівлі товарів, робіт і послуг, необхідних для здійснення заходів, спрямованих на запобігання виникненню та поширенню, локалізацію та ліквідацію спалахів, епідемій та пандемій коронавірусної хвороби (COVID-19) на території України»
- Постанова КМУ «Про запобігання поширенню на території України гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2» від 11.03.2020 р. № 211 в редакції Постанови КМУ від 16.03.2020 р. № 215.

Основна специфіка:

За відсутності відповідних призначень на карантинні та протипандемічні заходи, ці видатки формуються шляхом внесення змін до місцевого бюджету, зокрема, через перепризначення бюджетних коштів на відповідні програми. Це можуть бути програми за кодами ТВКВК МБ 2111, 2112, 2152 (за потреби – 2120). В деяких випадках це може бути 8110 (адже Уряд запровадив надзвичайну ситуацію, тому такі видатки є доречними).

Видатки можуть уточнюватися також в порядку передачі інших субвенцій на рівень району (як в порядку фінансування, так і в порядку співфінансування), наприклад, якщо ЦПСМД створена на рівні району, або якщо такої субвенції потребує вторинна ланка (код ТВКВК МБ 9700).

Особливі рекомендації:

Зміни до бюджету можуть супроводжуватися змінами у фондї заробітної плати, оскільки для деяких категорій працівників бюджетних установ:

А) Карантин можна вважати вимушеним простоем (підстава: постанова Уряду чи розпорядження місцевої влади).

При цьому оплата праці проводиться за середнім заробітком (виходячи з 2 календарних місяців, що передують введенню простою).

Б) Якщо власник не вважає карантин вимушеним (зазначені вище норми відсутні), тоді оплата праці нараховується не нижче від 2/3 тарифної ставки (або посадового окладу) (ст.113

КЗпПУ). При цьому премії, доплати, надбавки не враховуються. Якщо працівник працює на неповну ставку, то така оплата здійснюється за фактично відпрацьований час.

Нагадаємо, що у період простою працівникам можна надавати відпустки.

Застереження:

- 1) Якщо в Колективному договорі передбачено інший порядок оплати праці під час простою або вимушеного простою, тоді ми застосовуємо порядок, визначений Колективним договором.
- 2) При табелюванні працівників в таблиці позначається буква «П» та кількість годин простою.
- 3) Відпустка без збереження заробітної плати надається виключно на підставі заяви працівника. Відпустка без збереження зарплати на період карантину надається за заявою працівника та домовленістю сторін (код «НА»).

Джерело 3: Місцеві цільові програми

Чим керуємося?

- Бюджетний кодекс України (ст.91)
- ЗУ «Про захист населення від інфекційних хвороб» від 6.04. 2000 року № 1645-III
- Закон України від 18.03. 2020 № 1621-IV «Про державні цільові програми»
- Постанова КМУ від 31.01.2007 № 106 «Про затвердження Порядку розроблення та виконання державних цільових програм»
- Постанова Кабінету Міністрів України від 26.04.2003 № 621 «Про розроблення прогнозних і програмних документів економічного і соціального розвитку та складання проекту державного бюджету»
- Постанова КМУ від 20.03.2020 №225 «Деякі питання закупівлі товарів, робіт і послуг, необхідних для здійснення заходів, спрямованих на запобігання виникненню та поширенню, локалізацію та ліквідацію спалахів, епідемій та пандемій коронавірусної хвороби (COVID-19) на території України»
- Постанова КМУ «Про запобігання поширенню на території України гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2» від 11.03.2020 р. № 211 в редакції Постанови КМУ від 16.03.2020 р. № 215
- Наказ Мінфіну від 20.09.2017 № 793 «Про затвердження складових Програмної класифікації видатків та кредитування місцевого бюджету»
- Наказ Міністерства економіки України від 04.12.2006 № 367 «Про затвердження Методичних рекомендацій щодо порядку розроблення регіональних цільових програм, моніторингу та звітності про їх виконання за видатками, що враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів».

Основна специфіка:

Видатки на протипандемічні заходи можна проводити:

1) за рахунок діючих програм в наступних сферах:

- охорона здоров'я (наприклад, фінансова підтримка діяльності первинної ланки охорони здоров'я);
- благоустрій населених пунктів (наприклад, дезінфекція територій та будівель);
- цивільний захист від наслідків надзвичайних ситуацій та їх запобігання;
- соціальний захист населення (забезпечення населення засобами індивідуального захисту, гігієнічними засобами тощо).

2) за рахунок програм, яких наразі немає в бюджеті, але рада може їх прийняти у зв'язку з необхідністю виконання протипандемічних заходів (у сферах, перелічених в п. А).

Особливі рекомендації:

Якщо в діючій програмі відсутні необхідні заходи, то до цих програм потрібно внести зміни, визначивши протипандемічні заходи, результативні показники та обсяг потреби у фінансуванні цих заходів.

Якщо внесення таких змін до місцевої цільової програми тягне за собою збільшення видатків, які раніше були визначені в рішенні про місцевий бюджет (Додаток 7 Типового рішення «Розподіл витрат місцевого бюджету на реалізацію місцевих/регіональних програм у 2020 році»), то ми вносимо зміни у відповідності до рекомендацій, визначених нами в описі Джерела 2 «Видаткова частина місцевих бюджетів».

Якщо програма приймається вперше, то ми застосовуємо традиційний порядок формування, затвердження та виконання місцевих цільових програм.

Окремі питання діяльності ОМС в умовах карантину

1. ОМС мають повноваження зі створення та використання матеріальних резервів для запобігання і ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій

Чим керуємося?

Постанова КМУ від 30.09.2015 р. №775 «Про затвердження Порядку створення та використання матеріальних резервів для запобігання і ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій».

Основна специфіка:

Відповідальність за створення та використання матеріальних резервів, здійснення контролю за їх наявністю несуть посадові особи органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та підприємств.

Створення, утримання та поповнення місцевих матеріальних резервів здійснюється за рахунок місцевих бюджетів. Створення, утримання та поповнення матеріальних резервів може здійснюватися не лише з бюджету, а й за рахунок добровільних пожертвувань фізичних і юридичних осіб, благодійних організацій та об'єднань громадян.

КП можуть створювати об'єктовий матеріальний резерв за рахунок власних коштів підприємств (наприклад, КНП (ЗОЗ)). Місця розміщення матеріальних резервів визначаються і затверджуються рішеннями органів місцевого самоврядування та керівників підприємств. Зокрема, це важливо, коли за рахунок місцевого бюджету через головного розпорядника «Апарат ради» або «Виконком ради», ми здійснюємо закупівлю деззасобів тощо, і сесія приймає рішення про його розміщення на базі КНП (ЗОЗ) або на базі іншого об'єкту комунальної власності. Матеріальні цінності, що поставляються до матеріальних резервів, повинні мати сертифікати відповідності на весь нормативний строк їх зберігання.

2. ОМС мають впорядкувати порядок роботи під час карантину

Чим керуємося?

Лист Мінсоцполітики від 23.10.2007 №257/06/187-07 «Щодо організації роботи під час простою на підприємстві».

Основна специфіка:

Якщо простій має цілодобовий (тижневий) характер, головний розпорядник (розпорядник нижчого рівня, одержувач) повинен у наказі (розпорядженні) обумовити необхідність присутності або відсутності працівника на роботі (частина перша статті 142 Кодексу законів про працю України). Правилами внутрішнього трудового розпорядку (ч.1 ст.142) визначаються права і обов'язки працівників і адміністрації, час початку і закінчення роботи, зобов'язання адміністрації організувати облік явки на роботі і залишення роботи тощо.



Отже, питання необхідності присутності або відсутності на роботі працівників у разі простою визначаються:

- 1) у Правилах внутрішнього трудового розпорядку;
- 2) керівником бюджетної установи.