

УДК 347.73

Ольга Олександрівна ДМИТРИК,

*доктор юридичних наук, професор, професор кафедри фінансового права
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого;*

 <https://orcid.org/0000-0001-5469-3867>;

Катерина Олегівна ТОКАРЄВА,

*кандидат юридичних наук, доцент кафедри правоохоронної діяльності та поліціїстику
факультету № 6 Харківського національного університету внутрішніх справ;*

 <https://orcid.org/0000-0001-7891-226X>

РЕФОРМУВАННЯ БЮДЖЕТНИХ ВІДНОСИН: НОВІ ПОЗИТИВНІ ЗРУШЕННЯ ЧИ ПРОБЛЕМИ

Останнім часом в Україні спостерігається переосмислення та формування нових підходів до регулювання бюджетних відносин. При цьому така трансформація може характеризуватися по-різному. По-перше, обумовлювати позитивні подальші вектори здійснення бюджетної діяльності, оскільки правове регулювання будь-яких суспільних відносин має будуватися з урахуванням тих змін, що відбуваються у суспільстві в певний період часу. По-друге, мати певні негативні наслідки, адже при відсутності відповідної стратегії поступового розвитку, будь-які зміни до бюджетного законодавства можуть призвести до розбалансування як бюджетних показників, так і публічних фінансів загалом. Адже предметом бюджетно-правового регулювання є відносини, щодо формування, розподілу та використання коштів бюджетів різних рівнів, що спрямовані на задоволення публічного інтересу, від реалізації яких залежить соціально-економічний розвиток держави. Таким чином, усі зміни, які стосуються бюджетної сфери, мають бути виваженими, обґрунтованими й спрямовані на оптимізацію, покращення правового регулювання вказаних відносин. Однак навряд чи всі пропонувані сьогодні зміни можуть претендувати саме на таку характеристику. Тож урахуванням викладеного, метою цієї публікації є розгляд деяких проєктів актів бюджетного законодавства України на предмет їх коректності, доцільності та відповідності усталеним принципам бюджетної діяльності.

Одним з таких є проєкт Закону України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України» № 2144 від 16 вересня 2019 року [1] (станом на 30 жовтня 2019 року прийнято в першому читанні). Його було розроблено з метою врегулювання питань, пов'язаних із підготовкою проєкту Закону про Державний бюджет України на 2020 рік, впровадження внесених змін до законодавства. Однак не всі запропоновані зміни, на нашу думку, є позитивними чи такими, що сприятимуть удосконаленню бюджетної діяльності, зокрема, діяльності бюджетних установ стосовно їх власних надходжень. Розглянемо запропоновані зміни більш докладно.

По-перше, поняття «власні надходження бюджетних установ» запропоновано визначати по-новому, а саме, як надходження, отримані в установленому порядку бюджетними установами як плата за надання послуг, виконання робіт та цільових заходів, гранти, дарунки та благодійні внески, а також надходження від реалізації в установленому порядку продукції чи майна та іншої діяльності (п. 15 ч. 1 ст. 2 Бюджетного кодексу України). При цьому такі надходження рекомендовано зараховувати до неподаткових надходжень бюджету як одного з видів класифікації доходів бюджету (ст. 9 Бюджетного кодексу України). В цілому пропозиція є слушною, оскільки для належного правового регулювання певного об'єкту перш за все необхідно дати поняття такого об'єкту. Однак визначення поняття «власні надходження бюджетних установ» і раніше містилося у Бюджетному кодексі України. Сьогодні ж розробники проєкту намагалися позначити певні аспекти розглядуваної категорії, зробивши наголос на тому, що це «надходження», а також «надходження ... від цільових заходів». Такий підхід вважаємо дискусійним з огляду на те, що: (а) чинне бюджетне законодавство України й досі не містить чіткого розмежування категорій «надходження бюджету» та «доходи бюджету», незважаючи на їх закріплення у ст. 2 Бюджетного кодексу України; (б) у ст. 9 «Класифікація доходів бюджету» вищевказаного нормативно-правового акта відсутній критерій відмежування видів доходів бюджету, фактично йдеться про об'єднання у складі доходів бюджету як відповідних доходів, так і надходжень та трансфертів. Тож наведена пропозиція потребує доопрацювання у системному зв'язку із іншими положеннями Бюджетного кодексу України.

Відзначимо й те, що авторами рецензованого законопроєкту рекомендовано власні надходження бюджетних установ включити до джерел фінансування бюджету (ст. 15 Бюджетного кодексу України). На наше переконання, це суперечить духу закону. Для прикладу наведемо такі бюджетні установи, як заклади вищої освіти та наукові установи, на діяльність яких вплине пропонована зміна, адже суттєво позначиться на обсягах фінансування діяльності таких установ. Сьогодні такі кошти бюджетні установи можуть використовувати на власні потреби з урахуванням обмежень, закріплених у ст. 13, 51 і 57 Бюджетного кодексу України. При цьому невикористані протягом бюджетного періоду кошти можуть бути використані у наступному періоді. Навряд чи це стане можливим у разі затвердження розглядуваних норм. Очевидно, що наведені зміни суперечать принципам, закріпленим Законами України «Про вищу освіту», «Про наукову і науково-технічну діяльність», оскільки за такого підходу буде грубо порушуватись право закладів вищої освіти та наукових установ на розпорядження такими коштами. У кінцевому підсумку, закріплення цього положення може призвести до вкрай негативних наслідків, аж до зменшення зацікавленості вказаних суб'єктів у розвитку й підвищенні рівня якості наукової та науково-технічної діяльності в Україні.

По-друге, вважаємо невиваженими пропозиції щодо внесення змін до ч. 2 ст. 10 Бюджетного кодексу України, доповнивши її словами: «... та в інших випадках, передбачених бюджетним законодавством». Аналогічне положення запропоновано застосувати й у ст. 20 Бюджетного кодексу України. Особливо це стає актуальним з огляду на те, що в чинному бюджетному законодавстві не наведено переліку випадків, в яких може застосовуватися така норма. На наш погляд, використання в нормативних актах нечітких конструкцій, як, наприклад, «та в інших випадках, передбачених бюджетним законодавством», є неприпустимим. З огляду на специфічний зміст як загалом публічної фінансової діяльності, так і бюджетної діяльності зокрема, застосування при регулюванні бюджетних відносин імперативного методу, а також нерівність, притаманну суб'єктам бюджетних правовідносин, бюджетно-правові норми мають містити чітко сформульовані вимоги, виражені в категоричній формі, що не допускають їх вільної (за згодою сторін) зміни чи відміни. Всі права та обов'язки, якими наділяються суб'єкти бюджетного права, мають точно і вичерпно визначатися, завдяки чому держава в змозі забезпечити своєчасне і в повному обсязі надходження грошових коштів до бюджетів, а також ефективне та результативне їх використання задля реалізації публічних інтересів.

У ч. 7 цієї ж статті також запропоновано внести зміни, зокрема, щодо збільшення видатків розвитку за рахунок зменшення видатків споживання. За такого підходу порушуються норми бюджетного законодавства, оскільки видатки споживання належать до захищених видатків бюджету: видатки загального фонду бюджету, обсяг яких не може змінюватися при скороченні затверджених бюджетних призначень (ч. 1 ст. 55 Бюджетного кодексу України). Отже, видатки розвитку не можуть бути збільшені за рахунок зменшення видатків споживання, бо останні зменшувати в жодному випадку не можна. Крім того, постає питання: яким чином бюджетна установа або інший суб'єкт у змозі знизити видатки на оплату комунальних послуг та енергосервісу, які також належать до видатків споживання. Мабуть розробники проєкту забули про існування ст. 55 Бюджетного кодексу України.

По-четверте, викликають певний сумнів й зміни, представлені до розгляду в частині регулювання Резервного фонду, а також деяких фондів, що виокремлюються у складі спеціального фонду державного бюджету України. Систематизуючи міркування щодо недоцільності закріплення змін до ст. 24 – 24⁴ Бюджетного кодексу, зазначимо наступне:

1) рішення про виділення коштів з резервного фонду бюджету не може передбачати визначення нових бюджетних програм. Це зумовлено тим, що вказаний фонд формується для здійснення непередбачених видатків, що не мають постійного характеру і не могли бути передбачені під час складання проєкту бюджету. Порядок використання коштів з резервного фонду бюджету визначається Кабінетом Міністрів України;

2) віднесення до джерел формування Державного дорожнього фонду, Державного фонду поводження з радіоактивними відходами, Державного фонду розвитку водного господарства власних надходжень бюджетних установ є необґрунтованим з огляду на те, що вказані фонди виокремлюються у складі спеціального фонду бюджету, мають чітко встановлене цільове призначення й чітко окреслені дохідні джерела. У свою чергу, власні надходження бюджетних установ мають спрямовуватися саме на фінансування основної діяльності таких установ, а не на наповнення аналізованих фондів. відповідного розмежування розробники законопроєкту не наводять.

По-п'яте, редакція ч. 2 ст. 45 Бюджетного кодексу України також є не логічною. Це зумовлено тим, що в ній поєднано два різні, так би мовити, компоненти. Йдеться про те, що «...за поданням або висновком органів, що контролюють справляння надходжень бюджету, здійснює повернення коштів, помилково або надміру зарахованих до бюджету...». Фактично в цій ситуації об'єднано документ і відповідну процедуру. Наразі згідно з п. 43.5 ст. 43 Податкового кодексу України контролюючий орган не пізніше ніж за п'ять робочих днів до закінчення двадцятиденного строку з дня подання платником податків заяви готує висновок про повернення відповідних сум коштів з відповідного бюджету та подає його для виконання відповідному органу, що здійснює казначейське обслуговування бюджетних коштів. Такий же порядок встановлено й для повернення помилково та/або надмірно сплачених митних платежів (ст. 301 Митного кодексу України). Зважаючи на це, вказана редакція не несе жодних позитивних наслідків для врегулювання таких відносин, а лише створює відповідну колізійну ситуацію при регулюванні відносин щодо повернення коштів, помилково або надміру зарахованих до бюджету.

Критично відреагуємо на зміни, запропоновані до ст. 51 Бюджетного кодексу України. У сучасних умовах премії працівникам виплачуються саме за рахунок власних надходжень бюджетних установ, які є частиною спеціального фонду бюджету. Новація, що пропонується, призведе до суттєвого обмеження права бюджетних установ розпорядження коштами, яке закріплено у ст. 13 Бюджетного кодексу України, й фактично ускладнить процес внесення змін та виконання відповідних кошторисів бюджетних установ й унеможливить преміювання працівників, оскільки фінансування таких установ за рахунок коштів, акумульованих у загальному фонді бюджету, є мінімальним.

Також не можемо підтримати пропозицію авторів аналізованого проєкту стосовно віднесення видатків на соціальне забезпечення до захищених видатків бюджету (ст. 55 Бюджетного кодексу України). В Україні існує спеціально утворені позабюджетні цільові фонди – Пенсійний фонд України, Фонд соціального страхування України, Фонд загальнообов'язкового державного соціального страхування України на випадок безробіття тощо. Кошти цих фондів не входять до складу державного бюджету України. Правовий статус кожного із зазначених фондів визначено окремим нормативно-правовим актом, так само й джерела надходжень. Звичайно, можна апелювати до того, що сьогодні ці соціальні фонди фінансуються і за рахунок коштів державного бюджету. Однак це негативна практика, від якої потрібно поступово відмовлятися, вишукуючи нові моделі поповнення дохідних частин цих позабюджетних фондів.

Ще одним законопроєктом, який заслуговує на увагу в контексті все ще актуальної реформи бюджетної децентралізації, на нашу думку, є проєкт від 29 серпня 2019 р. № 1165 «Про внесення змін до статті 69-1 Бюджетного

кодексу України (щодо збільшення доходів спеціального фонду бюджетів місцевого самоврядування в частині екологічного податку)» [2] (станом на 30 жовтня 2019 р. знаходиться на етапі ознайомлення). Наразі, незважаючи на розширення повноважень органів місцевого самоврядування у фінансовій сфері й надання місцевим бюджетам певної самостійності, все ще можна стверджувати про дотаційність місцевих бюджетів, їх залежність від фінансування з Державного бюджету України. Як вбачається, такий підхід є неприпустимим й лише підкреслює нагальну потребу у зміцненні фінансової основи місцевого самоврядування та перетворення місцевих бюджетів у ефективний інструмент соціально-економічного розвитку адміністративно-територіальних одиниць.

У рецензованому законопроекті запропоновано п.41 ч.1 ст.691 Бюджетного кодексу України слова «55 відсотків екологічного податку (крім екологічного податку, визначеного пунктом 16-1 частини другої статті 29 цього Кодексу), у тому числі: до сільських, селищних, міських бюджетів, бюджетів об'єднаних територіальних громад – 25 відсотків, обласних бюджетів та бюджету Автономної Республіки Крим – 30 відсотків, бюджетів міст Києва та Севастополя – 55 відсотків» замінити словами «до сільських, селищних, міських бюджетів, бюджетів об'єднаних територіальних громад – 40 відсотків, обласних бюджетів та бюджету Автономної Республіки Крим – 15 відсотків, бюджетів міст Києва та Севастополя – 55 відсотків». Фактично йдеться про збільшення розміру надходжень від сплати екологічного податку до відповідних місцевих бюджетів. Ми вважаємо, що в цій ситуації слід зважати й на те, що Україна затвердила Основні засади державної екологічної політики України на період до 2020 року [3], на основі яких розроблені національні плани дій та інтегровані в регіональні програми соціально-економічного розвитку, деталізовані на рівні регіональних планів дій з охорони навколишнього природного середовища Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва і Севастополя. При цьому останні використовуватимуться як своєрідний базис для розроблення місцевих планів дій з охорони навколишнього природного середовища, підготовлені на рівні сільських, селищних та міських рад.

Разом із цим, акцентуємо увагу на тому, що збільшення обсягу надходжень від сплати екологічного податку як доходів відповідних місцевих бюджетів має бути не єдиним кроком до збільшення дохідної частини зазначених бюджетів. Тож «з метою підвищення ефективності децентралізації в Україні необхідно поступово зменшувати питому вагу міжбюджетних трансфертів усіх видів у загальному обсязі доходів місцевих бюджетів через розширення повноважень органів місцевого самоврядування щодо отримання доходу від користування надрами, земельними ресурсами, а також через реалізацію інвестиційних проектів» [4, с. 3]. При цьому «головними джерелами наповнення дохідних частин місцевих бюджетів повинні стати їхні власні та закріплені податкові та неподаткові надходження, що в середньо- й довгостроковій перспективі забезпечить міцну основу для сталого розвитку територіальних громад» [4, с. 3].

Підбиваючи певні підсумки, зауважимо, що рецензовані законопроекти містять низку положень, які негативно впливатимуть на бюджетну діяльність, зокрема, на фінансування бюджетних установ в Україні, суттєво обмежуватимуть їх право розпоряджатися власними коштами і, як наслідок, його прийняття створить умови для жорсткої централізації розглядуваних відносин.

Список бібліографічних посилань

1. Про внесення змін до Бюджетного кодексу України : проект Закону України від 16.09.2019 № 2144 // База даних (БД) «Законодавство України» / Верховна Рада (ВР) України. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=66854 (дата звернення: 20.10.2019).
2. Про внесення змін до статті 69-1 Бюджетного кодексу України (щодо збільшення доходів спеціального фонду бюджетів місцевого самоврядування в частині екологічного податку) : проект Закону України від 29.08.2019 № 1165 // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2> (дата звернення: 20.10.2019).
3. Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року : закон України від 21.12.2010 № 2818-VI // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2818-17> (дата звернення: 20.10.2019).
4. Чинчин О. В. Фінансово-правове регулювання виконання місцевих бюджетів за доходами в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Запоріжжя, 2019. 20 с.

Одержано 01.11.2019

УДК 340.15

Катерина Робертівна ДОБКІНА,

кандидат юридичних наук, доцент,

декан юридичного факультету

Державного університету інфраструктури та технологій (м. Київ);

 <https://orcid.org/0000-003-2627-8871>

ОКРЕМІ АСПЕКТИ УЧАСТІ У ЦИВІЛЬНОМУ СУДОЧИНСТВІ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ ТА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ (НА ПРИКЛАДІ ЦПК УРСР 1964 РОКУ)

Проблема участі органів державної влади та місцевого самоврядування у цивільному судочинстві завжди була актуальною як в юридичній науці, так і в судовій практиці. Перш за все, це пояснюється тим, що даний інститут зачіпає як інтереси окремої людини, так і держави та суспільства в цілому. Беручи участь у цивільному процесі у конкретній справі,