

ЕКПЕРТНИЙ ВИСНОВОК
АСОЦІАЦІЇ МІСТ УКРАЇНИ
щодо застосування норм права у сфері
бюджетних відносин та порядку фінансування
компенсаційних виплат на пільгове перевезення громадян

Щодо повноважень у сфері соціального захисту населення

Пільгове перевезення пасажирів залізничним транспортом передбачено низкою законодавчих актів України. Так, соціальні пільги на пасажирські перевезення для ряду категорій громадян встановлено, зокрема, Законами України «Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні», «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту», «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей», «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи», «Про охорону дитинства», «Про статус ветеранів військової служби, ветеранів органів внутрішніх справ, ветеранів Національної поліції і деяких інших осіб та їх соціальний захист».

Діяльність держави щодо осіб з інвалідністю виявляється у створенні правових, економічних, політичних, соціальних, психологічних та інших умов для забезпечення їхніх прав і можливостей нарівні з іншими громадянами для участі в суспільному житті та полягає у соціальному захисті (стаття 4 ЗУ «Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні»).

Державна політика соціального захисту ветеранів війни та членів їх сімей, членів сімей загиблих (померлих) ветеранів війни, членів сімей загиблих (померлих) Захисників та Захисниць України - цілеспрямована, системна *діяльність органів державної влади* щодо забезпечення соціального захисту ветеранів війни та членів їх сімей, членів сімей загиблих (померлих) ветеранів війни, членів сімей загиблих (померлих) Захисників та Захисниць України шляхом надання їм пільг і гарантій соціального захисту відповідно до законодавства (стаття 1-1 ЗУ «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту»). Система соціального захисту ветеранів війни та членів їх сімей, членів сімей загиблих (померлих) ветеранів війни, членів сімей загиблих (померлих) Захисників та Захисниць України - *сукупність органів державної влади, підприємств, установ, організацій*, які взаємодіють між собою та іншими системами державного управління з метою формування та реалізації державної політики у сфері соціального захисту ветеранів війни та членів їх сімей, членів сімей загиблих (померлих) ветеранів війни, членів сімей загиблих (померлих) Захисників та Захисниць України (стаття 1-2 ЗУ «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту»).

Державна політика в галузі соціального захисту потерпілих від Чорнобильської катастрофи та створення умов проживання і праці на забруднених територіях базується на принципах: забезпечення координації *діяльності державних органів, установ, організацій та об'єднань громадян*, що вирішують різні проблеми соціального захисту постраждалого населення, а також співробітництва і проведення консультацій між державними органами і постраждалими (їх представниками), між усіма соціальними групами під час прийняття рішень з соціального захисту на місцевому та державному рівнях (стаття 1 ЗУ «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи»).

Забезпечення виконання цього Закону, інших нормативно-правових актів щодо соціального захисту ветеранів військової служби, органів внутрішніх справ, Національної

поліції України, податкової міліції, Бюро економічної безпеки України, державної пожежної охорони, Державної кримінально-виконавчої служби України, служби цивільного захисту, Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України та членів їхніх сімей *покладається на органи державної влади та органи місцевого самоврядування* (стаття 4 «Про статус ветеранів військової служби, ветеранів органів внутрішніх справ, ветеранів Національної поліції і деяких інших осіб та їх соціальний захист»).

Відповідно до статті 140 Конституції України місцеве самоврядування є правом територіальної громади - жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста - *самостійно вирішувати питання місцевого значення* в межах Конституції і законів України.

У зв'язку з цим слід зауважити, що відповідно до Конституції України (стаття 143) та Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» (стаття 16), повноваження органів місцевого самоврядування поділяються на власні (самоврядні) та делеговані, тобто повноваження органів виконавчої влади, надані органам місцевого самоврядування законом. Здійснення зазначених соціальних виплат відносяться саме до делегованих і мають супроводжуватись відповідним фінансуванням з боку держави, як того вимагають положення ч. 3 ст. 142 Конституції України за змістом яких «держава бере участь у формуванні доходів бюджетів місцевого самоврядування, фінансово підтримує місцеве самоврядування».

До відання виконавчих органів сільських, селищних, міських рад належить встановлення за рахунок власних коштів і благодійних надходжень *додаткових до встановлених законодавством гарантій* щодо соціального захисту населення (пункт «а» частини першої статті 34 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»). Тобто, встановлення органами місцевого самоврядування додаткових до встановлених законодавством гарантій щодо соціального захисту населення є власними повноваженнями, які мають фінансуватися виключено з місцевого бюджету.

Як станом на 01.01.2017 так і по теперішній час відповідно підпункту "є" пункту 9 частини першої статті 87 Бюджетного кодексу України до видатків державного бюджету, зокрема належать інші програми в галузі соціального захисту та соціального забезпечення, що забезпечують виконання загальнодержавних функцій, згідно з переліком, затвердженим Кабінетом Міністрів України. На цей момент Кабінет Міністрів України не визначив такий перелік програм.

Аналіз вищезазначених законів показує, що соціальний захист, зокрема соціальні пільги на пасажирські перевезення для ряду категорій громадян, має загальнодержавне, а не місцеве значення. Тобто забезпечення фінансування пільгового перевезення має здійснюватися в рамках державної програми відповідно до підпункту "є" пункту 9 частини першої статті 87 Бюджетного кодексу України. При цьому варто зауважити, що правом на пільговий проїзд залізничним транспортом, яке встановлюється державою, користується певна категорія осіб без належності до конкретної територіальної громади і в межах усієї країни.

Як висновок, жоден орган місцевого самоврядування не може вплинути на скасування, зміну такої державної гарантії та проконтролювати місце, де особи реалізували свої гарантії та об'єм реалізації такого права.

У 2016 році до Бюджетного кодексу були внесені зміни пов'язані зі переходом до програмно-цільового методу (пункт 18 Прикінцевих та перехідних положень Бюджетного кодексу України). Так, з 01.01.2017 з Бюджетного кодексу України була виключена норма щодо здійснення компенсаційних виплат за пільговий проїзд окремих категорій за рахунок субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на здійснення державних програм соціального захисту (частину п'яту статті 102 Бюджетного кодексу України виключено на підставі Закону від 20.12.2016 № 1789-VIII), а на підставі Закону №293-IX від 14.11.2019 "Про внесення змін до Бюджетного кодексу України" статтю 102 Бюджетного кодексу України було взагалі виключено.

Цими змінами, були скасовані субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам не лише щодо здійснення компенсаційних виплат за пільговий проїзд окремих категорій, а й щодо надання пільг та житлових субсидій населенню на оплату електроенергії, природного газу, послуг тепло-, водопостачання і водовідведення, квартирної плати (утримання будинків і споруд та прибудинкових територій), вивезення побутового сміття та рідких нечистот. Але після цих змін надання пільг та житлових субсидій населенню на оплату електроенергії, природного газу, послуг тепло-, водопостачання і водовідведення, квартирної плати (утримання будинків і споруд та прибудинкових територій), вивезення побутового сміття та рідких нечистот забезпечується і до цього часу з державного бюджету відповідно до підпункту "и" пункту 9 частини першої статті 87 Бюджетного кодексу. Джерелом таких видатків залишаються відповідні державні програми.

Докладніше про програмно-цільовий метод у бюджетному процесі

Починаючи із 2002 року в Україні поступово впроваджується програмно-цільового методу у бюджетному процесі (згідно Концепції застосування програмно-цільового методу у бюджетному процесі, схваленої розпорядженням КМУ № 538-р <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/538-2002-%D1%80#Text>). Програмно-цільовий метод у бюджетному процесі поступово впроваджувався як на державному, так і на місцевому рівнях бюджетної системи України.

Програмно-цільовий метод у бюджетному процесі - метод управління бюджетними коштами для досягнення конкретних результатів за рахунок коштів бюджету із застосуванням оцінки ефективності використання бюджетних коштів на всіх стадіях бюджетного процесу (відповідно до пункт 42 частини першої статті 2 БКУ).

Відповідно до частини другої статті 20 БКУ складовими програмно-цільового методу у бюджетному процесі є бюджетні програми, відповідальні виконавці бюджетних програм, паспорти бюджетних програм, результативні показники бюджетних програм.

Відповідно до частини сьомої статті 20 БКУ за бюджетними програмами, здійснення заходів за якими потребує нормативно-правового визначення механізму використання бюджетних коштів, головні розпорядники коштів державного бюджету розробляють проекти порядків використання коштів державного бюджету (в тому числі за бюджетними програмами, вперше визначеними законом про Державний бюджет України) та забезпечують їх затвердження протягом 30 днів з дня набрання чинності законом про Державний бюджет України.

Таким чином Кабінет Міністрів України (у особі відповідальних виконавці бюджетних програм) з метою переходу на програмно-цільовий метод відповідно до

статті 20 БКУ зобов'язаний розробляти відповідну щорічну програму у Державному бюджеті України на відповідний рік. Кабінет Міністрів України на вимогу статті 95 Конституції України та відповідно до статті 38 БКУ разом з проектом закону про Державний бюджет України, зобов'язаний подавати перелік державних цільових програм, які включено головними розпорядниками коштів до бюджетних програм Державного бюджету.

До прикладу розробки державних програм.

Кабінет Міністрів України постановою від 24.12.2019 № 1086 затвердив Порядок використання коштів, передбачених у державному бюджеті на реалізацію програми державних гарантій медичного обслуговування населення (<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1086-2019-%D0%BF#n9>). Разом з тим було встановлено перехідний період і до моменту повного переходу на реалізацію програми державних гарантій медичного обслуговування населення у державному бюджеті України передбачався відповідний обсяг медичної субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам.

Однак, не зважаючи на приписи законодавства, Кабінетом Міністрів України державної цільової програми щодо здійснення компенсаційних виплат за пільговий проїзд окремим категоріям громадян не було розроблено.

З 2017 року на виконання вимоги Конституції України (стаття 95) виключно Законом України «Про Державний бюджет України» визначаються будь-які видатки держави на загальносуспільні потреби, їх розмір і цільове спрямування цих видатків. Тому відповідно до Бюджетного кодексу України Кабмін зобов'язаний передбачити у державному бюджеті відповідну цільову програму для щодо здійснення компенсаційних виплат за пільговий проїзд окремим категоріям громадян.

Всупереч вимогам законів держава в особі Кабінету Міністрів України самоусунулась від фінансування з державного бюджету гарантованих нею пільг щодо проїзду окремих категорій громадян, які були встановлені рішенням державних органів.

В Ухвалі від 18.01.2023 про передачу на розгляд об'єднаної палати Касаційного господарського суду у складі Верховного Суду справи №916/3938/21 колегія Верховного Суду у складі Касаційного господарського суду приходить до висновку, що *«незалежно від того, який орган прийняв рішення щодо введення відповідних пільг (орган державної влади чи орган місцевого самоврядування), видатки на їх покриття мають здійснюватися з місцевих бюджетів в силу вимог статті 91 Бюджетного кодексу України»*. Однак при цьому колегія судів не аналізує інші положення Бюджетного кодексу України, зокрема статтю 2, яка дає визначення основних термінів бюджетного законодавства. Відповідно до п.34 ч.1 ст.2 БКУ до місцевих бюджетів належать бюджети Автономної Республіки Крим, обласні, районні бюджети та бюджети місцевого самоврядування. Відтак є не зрозумілим та не дослідженим питання чому саме з бюджетів територіальних громад мають здійснюватися видатки на покриття державних пільг (пільгове перевезення), а не з обласних чи районних бюджетів. Адже у даному випадку мова йде про міжміські перевезення, а не перевезення в межах території відповідної територіальної громади.

Щодо висновку про пріоритетність застосування норм Бюджетного кодексу України у зазначених правовідносинах відзначаємо наступне.

Відповідно до статті 1 Бюджетним кодексом України регулюються відносини, що виникають у процесі складання, розгляду, затвердження, виконання бюджетів, звітування про їх виконання та контролю за дотриманням бюджетного законодавства і питання відповідальності за порушення бюджетного законодавства, а також визначаються правові засади утворення та погашення державного і місцевого боргу. Бюджетним кодексом України не регулюються питання правового статусу органів державної влади чи органів місцевого самоврядування, засади їх організації та діяльності, зокрема, визначення їх повноважень. Щодо регулювання функціонування місцевого самоврядування та діяльності його органів, то відповідно до статті 24 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» правовий статус місцевого самоврядування в Україні визначається Конституцією України, цим та іншими законами, які не повинні суперечити положенням цього Закону.

Відповідно до Конституційного визначення місцевого самоврядування (ст.142) – це право самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України. Як зазначалося вище, встановлення загальнодержавних пільг для громадян – це функція і повноваження держави в особі державних органів, а питання місцевого значення – це встановлення додаткових гарантій до вже встановлених державних гарантій. При цьому ані Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні», ані іншим законодавчим актом, який регулює організаційно-правові засади функціонування місцевого самоврядування, до власних повноважень місцевого самоврядування не віднесено встановлення та зміна загальнодержавних пільг.

На нашу думку, попередній висновок Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного господарського суду у справі № 916/3938/21 від 18 січня 2023 року стосовно того, що наслідком вилучення з Бюджетного кодексу норм про надання субвенцій з державного бюджету місцевим бюджетам, автоматично визначає джерелом такої компенсації лише місцеві бюджети, є передчасним та таким, що не відповідає положенням законодавства. Оскільки соціальний захист є загальнодержавною функцією, джерелом фінансування заходів із соціального захисту є відповідні державні програми у відповідності до підпункту "є" пункту 9 частини першої статті 87 Бюджетного кодексу України із застосуванням процедур програмно-цільового методу компенсації таких гарантій.

До основних завдань Кабінету Міністрів України належать, зокрема, розроблення і виконання **загальнодержавних програм** економічного, науково-технічного, **соціального**, культурного розвитку, охорони довкілля, а також **розроблення, затвердження і виконання інших державних цільових програм** (ст. 116 Конституції України, ст.2 Закону України «Про Кабінет Міністрів України»). У зв'язку з вищевикладеним вважаємо, що у подібних правовідносинах органи місцевого самоврядування взагалі не можуть бути належними відповідачами, оскільки саме держава в особі Кабінету Міністрів України здійснює бездіяльність у формі неприйняття відповідної державної програми та не включення її у проект Державного бюджету України на відповідний рік.

20.03.2023р.

Директор Аналітичного
Центру АМУ



Ярослав РАБОШУК