

УДК 347.73 : 336.121

ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ДОТАЦІЙ
THE SELECTED CHALLENGING ISSUES ON DOTATIONS LEGAL REGULATION

Перощук З.І.,
доктор юридичних наук, доцент,
професор кафедри публічно-правових дисциплін
Білоцерківського національного аграрного університету

У статті порушено проблемні питання правового регулювання дотацій, які передбачаються у бюджетах, що становлять бюджетну систему України, зосереджено увагу на окремих теоретичних аспектах, запропоновано шляхи удосконалення правового регулювання цієї фінансово-правової категорії в сучасних умовах.

Ключові слова: бюджет, дотація, державний бюджет, місцеві бюджети, міжбюджетні трансферти.

В статье рассматриваются проблемные вопросы правового регулирования дотаций, предусмотренных в бюджетах, составляющих бюджетную систему Украины, сосредоточено внимание на отдельных теоретических аспектах, предложены пути совершенствования правового регулирования этой финансово-правовой категории в современных условиях.

Ключевые слова: бюджет, дотация, государственный бюджет, местные бюджеты, межбюджетные трансферты.

In the article the problematic issues of legal regulation of dotations provided for budgets included into the budget system of Ukraine are raised, an attention is focused on certain theoretical matters, ways of improving mentioned financial and law category under existent conditions are suggested.

Key words: budget, grant, state budget, local budgets, intergovernmental transfers.

Дотації є вагомою частиною фінансових ресурсів (бюджетних коштів) бюджетів, відіграють важливу роль у сфері бюджетної системи нашої країни, займають суттєву частку у загальному обсязі усіх фінансових ресурсів бюджетів, що становлять бюджетну систему України.

Загалом чинний Бюджетний кодекс України (далі – БК України) [1] не дає визначення дотації, при цьому визначає такі види міжбюджетних трансфертів: базова дотація (трансферт, що надається з державного бюджету місцевим

бюджетам задля горизонтального вирівнювання податко-спроможності територій), реверсна дотація (кошти, що передаються до державного бюджету з місцевих бюджетів задля горизонтального вирівнювання податко-спроможності територій) та додаткові дотації. Водночас у Законі України «Про Державний бюджет України на 2019 рік» передбачаються такі види дотацій: базова та реверсна дотації, стабілізаційна дотація, додаткова дотація з державного бюджету місцевим бюджетам на здійснення переданих із

державного бюджету видатків з утримання закладів освіти та охорони здоров'я (додаток 7 до закону), додаткові дотації на забезпечення утримання соціальної інфраструктури міста Славутича та компенсацію втрат доходів місцевих бюджетів внаслідок наданих державою податкових пільг зі сплати земельного податку суб'єктам космічної діяльності та літакобудування [2]. Аналогічні види дотацій передбачалися у Законі України «Про Державний бюджет України на 2018 рік» [3]. Із викладеного слідує, що фактично усі види дотацій (крім базової та реверсної) підпадають під положення, визначене п. 4 ч. 1 ст. 96 БК України «додатковій дотації», за винятком стабілізаційної дотації, яка чомусь у законі передбачається окремо, хоча згідно з п. 19 Прикінцевих та перехідних положень БК України така дотація має надаватися у вигляді власне додаткової дотації з державного бюджету місцевим бюджетам.

Перелічені вище та низка інших питань націлюють на необхідність вкотре порушити проблематику правового регулювання дотацій [4, с. 191–192].

У контексті викладеного варто зауважити, що в теорії фінансового (бюджетного) права дотації поряд з іншими складовими частинами бюджетів, що становлять бюджетну систему України, залишаються найменш дослідженими. Як правило, питання щодо дотацій фрагментарно порушуються в рамках досліджень міжбюджетних відносин, міжбюджетних трансфертів, місцевих бюджетів.

До визначення дотації як явища вчені вдавалися ще на початку ХХ ст. Тоді дотація являла собою такий вид допомоги, коли держава, надаючи її, не ставила жодних умов, зокрема, не визначала певних цілей, на які треба витратити цю допомогу. У такому значенні дотація вживається і нині.

Так, у сучасній науці фінансового права дотація розглядається як виділення коштів із бюджету для покриття запланованих збитків чи збалансування нижчестоящих бюджетів, підприємств і організацій. Вона має загальний характер, оскільки її сутність полягає саме в нецільовому характері і наданні у разі перевищення витрат над доходами бюджету, а також не підлягає поверненню до бюджету, з якого її було надано (сам термін походить від латинського «dotatio» – дар) [5, с. 203; 6, с. 127; 7, с. 142]. Таку думку поділяють, зокрема, Л.К. Воронова, М.П. Кучерявенко, Н.Ю. Пришва. Дещо інакше сформулювала свою позицію О.П. Орлюк, яка вважає, що у тому розумінні, яке закладене до БК України, дотація означає безповоротний, безвідсотковий, не зумовлений цільовим призначенням міжбюджетний трансферт, що надається на підставі юридичного акта в чітко визначеній сумі з одного бюджету іншому з метою вирівнювання мінімальної бюджетної спроможності, збалансування доходів і видатків бюджету-отримувача. Термін дії права на отримання та витрачання дотації становить один рік [8, с. 274–275].

Словник іншомовних слів дотацію (від лат. «dotare» – давати, дарувати) трактує як: 1) особливий вид асигнувань із державного бюджету підприємствам, організаціям, окремим виробникам для покриття яких-небудь витрат; 2) доплату, матеріальну допомогу [9, с. 389]. Сучасний тлумачний словник української мови слово «dotare» перекладає як «постачати, споряджати, пояснювати» уже у ширшому значенні: 1. додаткові асигнування з державного бюджету підприємству, установі чи організації для покриття перевитрат та інших потреб; грошова допомога, що за певних умов видається з державного бюджету місцевим бюджетам; трансфер; 2. матеріальна допомога, доплата [10, с. 217].

Як бачимо, вчені сутність дотації пояснюють, спираючись на такі її ознаки, як нецільовий характер, безповоротність, безвідсотковість тощо. У словниках термін «дотація» означає «давати, дарувати, постачати».

У кожному разі формулювання значень слова «дотація» вказують на те, що дотація є певним асигнуванням

саме з державного бюджету. Водночас відповідно до ст. 101 БК України «Міжбюджетні трансферти між місцевими бюджетами», ВР АРК та місцеві ради, окрім інших видів міжбюджетних трансфертів, також можуть передбачати у відповідних бюджетах дотації.

Отже, на практиці дотація може надаватися не тільки з державного бюджету, але й з місцевих бюджетів. Враховуючи, що бюджетна система ґрунтується на принципі єдності бюджетної системи України, цілком допустимим і правовим є надання бюджетних коштів у вигляді допомоги (доплати) з одних місцевих бюджетів іншим місцевим бюджетам.

У такому разі дотацію варто визначати як вид міжбюджетного трансферту у вигляді бюджетних коштів, які на підставі юридичних актів безповоротно та без встановлення будь-яких умов надаються з одного бюджету іншому задля здійснення органами публічної влади та органами місцевого самоврядування функцій держави та відповідних громад.

Видається за доцільне окрему увагу приділити таким видам дотацій, як базова та реверсна дотації. Нещодавно (в 2015 р.) в Україні змінилася система бюджетного вирівнювання. Для прикладу, законодавець ввів термін «горизонтальне вирівнювання податкоспроможності територій». Так, ст. 98 БК України визначає горизонтальне вирівнювання податкоспроможності обласних бюджетів, яке здійснюється окремо за надходженнями податку на прибуток підприємств та податку на доходи фізичних осіб, з урахуванням таких параметрів: 1) кількість населення; 2) надходження податку на прибуток підприємств, визначеного п. 1^ч ст. 66 БК України, за останній звітний бюджетний період; 3) надходження податку на доходи фізичних осіб, визначеного п. 1 ч. 1 ст. 66 БК України, за останній звітний бюджетний період; 4) індекси податкоспроможності відповідного обласного бюджету, що визначаються окремо за надходженнями податку на прибуток підприємств та податку на доходи фізичних осіб.

Згідно з ч. 2 ст. 98 БК України індекс податкоспроможності відповідного обласного бюджету є коефіцієнтом, що визначає рівень податкоспроможності такого бюджету порівняно з аналогічним середнім показником по всіх обласних бюджетах України у розрахунку на одну людину.

Під час здійснення вирівнювання враховується значення індексу податкоспроможності відповідного обласного бюджету (ч. 3 ст. 98 БК України). Якщо значення індексу в межах 0,9–1,1, то вирівнювання не здійснюється, якщо менше 0,9 – надається базова дотація відповідному обласному бюджету в обсязі 80% від суми, необхідної для досягнення значення такого індексу забезпеченості відповідного бюджету 0,9, якщо більше 1,1 – передається реверсна дотація з відповідного обласного бюджету в обсязі 50% від суми, що перевищує значення такого індексу 1,1 [1].

Бюджетно-правова норма такого змісту передбачається щодо бюджетів міст обласного значення, районів і об'єднаних територіальних громад, що створюються згідно із законом та перспективним планом формування територій громад [1].

Таким чином, із правового поля було вилучено дотацію вирівнювання та кошти, що передаються до державного бюджету з місцевого бюджету, які фактично були замінені іншими видами міжбюджетних трансфертів – базовою та реверсною дотаціями. При цьому значення обох термінів «базова дотація» та «реверсна дотація» в чинному БК України взагалі відсутні.

У доповнення до вищевикладеного варто додати, що обсяг дотації вирівнювання з державного бюджету, що до 2015 р. надавався обласному бюджету, зведеному бюджету м. Києва, міста обласного значення, району, визначався за загальним фондом місцевого бюджету як різниця між розрахунковим показником обсягу видатків та розрахунковим обсягом доходів (кошика доходів), закріплених за відпо-

відними місцевими бюджетами [11]. За такою методикою розраховувався обсяг коштів, що підлягав передачі з місцевих бюджетів до державного бюджету.

Нині в «бюджетному вирівнюванні» враховуються лише доходи місцевих бюджетів, які складаються з двох загальнодержавних податків – податку на доходи фізичних осіб та податку на прибуток підприємств. Видатки місцевих бюджетів залишаються за межами цього процесу. Іншими словами, встановлено нову систему вирівнювання, механізм якої характеризується виключно закріпленими загальнодержавними податками (податку на прибуток та податку на доходи фізичних осіб). Решта видів доходів бюджетів різних рівнів вирівнюванню не підлягає і залишається в повному розпорядженні органів місцевого самоврядування.

З одного боку, це позитивна тенденція, оскільки запроваджені бюджетно-правові норми забезпечують нормативно-правове підґрунтя для розпорядження місцевими органами влади фактично усіма видами доходів загального фонду бюджетів (за винятком податку на прибуток підприємств та податку на доходи фізичних осіб), хоча питома вага їх (інших видів доходів) у загальному обсязі доходів загального фонду бюджетів незначна; з другого боку, відсутність правових дефініцій (у конкретному випадку – «базової дотації», «реверсної дотації», «горизонтального вирівнювання податкоспроможності бюджетів» тощо) призводить до неякісності бюджетно-правових норм. Законодавець не надає чіткої юридично-змістової характеристики цих понять, що на практиці призводить до різного їх тлумачення. Зрештою, відміна відомих усталених термінів та введення нових (без пояснення) призвело лише до ускладнення нормотворчої термінології.

На нашу думку, в умовах нестабільної бюджетної системи України відходити від практики, де у бюджетному вирівнюванні брали участь і доходи, і видатки бюджетів, було не зовсім вдалим заходом у сфері бюджетної системи. Законодавчі нововведення створили великі ризики забезпечення принципів збалансованості, повноти та результативності місцевих бюджетів. Крім того, саме видатки вважаються категорією, що об'єктивно відображає гарантований державою рівень фінансового забезпечення функцій держави та місцевого самоврядування, що здійснюються відповідними органами. Слід зазначити, що до 2015 р. частина видатків (видатки, що враховувалися під час визначення міжбюджетних трансфертів (видатки на здійснення делегованих органам місцевого самоврядування повноважень), які, до речі, в обсязі видатків загального

фонду місцевих бюджетів (без урахування трансфертів) займали більше 60%), розраховувалася на підставі фінансових нормативів бюджетної забезпеченості, які згідно з ч. 1 ст. 94 БК України (в редакції від 26 жовтня 2014 р.) використовувалися задля визначення розподілу міжбюджетних трансфертів [12]. Нині ця практика анульована. Крім того, створено низку юридичних колізій, які в законодавчому порядку треба усунути. Наприклад, правові норми щодо фінансових нормативів бюджетної забезпеченості у БК України залишилися (ст. 94 БК України) [1]. Так, згідно з ч. 1 ст. 94 БК України фінансовий норматив бюджетної забезпеченості використовується з метою визначення розподілу таких міжбюджетних трансфертів, як освітні субвенція, медична субвенція тощо. При цьому, згідно з ч. 2 цієї статті «фінансовий норматив бюджетної забезпеченості визначається шляхом ділення загального обсягу фінансових ресурсів, що спрямовуються на реалізацію бюджетних програм, на кількість населення чи споживачів гарантованих послуг тощо», а згідно з ч. 3 «загальний обсяг фінансових ресурсів за кожним видом міжбюджетних трансфертів <...> розраховується на підставі державних соціальних стандартів і нормативів, які встановлюються законом та іншими нормативно-правовими актами». Виникають питання, як реально має визначатися загальний обсяг фінансових ресурсів за кожним видом міжбюджетних трансфертів і як має визначатися загальний обсяг фінансових ресурсів міжбюджетних трансфертів загалом.

Натомість, як вище зазначалося, у БК України введено два нових терміни: «базова дотація» та «реверсна дотація»; проте визначення їх не надано. Загалом обидва види міжбюджетних трансфертів (базова дотація і реверсна дотація) на цьому етапі формують систему вирівнювання бюджетів, що становлять бюджетну систему України.

Враховуючи вищевикладене, на нашу думку, варто визначити правову норму щодо видів міжбюджетних трансфертів із зазначенням дотацій як окремого їх виду та введенням нового виду міжбюджетних трансфертів – «вилучення» замість «реверсної дотації».

На нашу думку, перелік можливих дотацій має регламентувати інший нормативно-правовий припис, передбачений, наприклад, у законі про державний бюджет на відповідний рік. Така позиція пояснюється тим, що різновидів дотацій може бути безліч. Підстави існування кожної з них мають бути юридично закріплені у нормативно-правових приписах БК України, закону України про Державний бюджет України на відповідний рік та відповідних рішеннях про місцеві бюджети.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Бюджетний кодекс України : Закон України від 08.07.2010 р. № 2456-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2010. № 50-51. Ст. 572.
2. Про Державний бюджет України на 2019 рік : Закон України від 23.11.2018 р. № 2629-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2018. № 50. Ст. 400.
3. Про Державний бюджет України на 2018 рік : Закон України від 07.12.2017 р. № 2246-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2018. № 3-4. Ст. 26.
4. Перощук З.І. Правові проблеми регулювання відносин у сфері бюджетної системи України : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2015. 421 с.
5. Воронова Л.К. Фінансове право України : підручник. Київ : Прецедент : Моя книга, 2006. 448 с.
6. Фінансове право України : підручник / за ред. М.П. Кучерявенка. Київ : Юрінком Інтер, 2006. 320 с.
7. Фінансове право України : навчальний посібник / за ред. М.П. Кучерявенка. Харків : Право, 2010. 288 с.
8. Орлюк О.П. Фінансове право : підручник. Київ : Юрінком Інтер, 2010. 808 с.
9. Словник іншомовних слів: 23 000 слів та термінологічних термінів словосполучень / уклад. Л.О. Пустовіт та ін. Київ : Довіра, 2000. 1018 с.
10. Сучасний тлумачний словник української мови : 60 000 слів / за заг. ред. В.В. Дубічинського. Харків : ВД «ШКОЛА», 2009. 832 с.
11. Деякі питання розподілу обсягу міжбюджетних трансфертів : Постанова Кабінету Міністрів України від 08.12.2010 р. № 1149. *Офіційний вісник України*. 2010. № 97. С. 14.
12. Бюджетний кодекс України : Закон України від 21.06.2001 р. № 2542-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2001. № 37-38. Ст. 189.