

Procedure for calculation of the subsidization provided for expensation for payment of public utilities in Ukraine and Republic of Belarus: comparative legal aspects

Порядок проведення розрахунків за надані населенню житлові субсидії для відшкодування витрат на оплату житлово-комунальних послуг в Україні та Республіці Білорусь: порівняльно-правовий аспект

Yuliia Zhytnyk

Key words:

State Budget of Ukraine, local budgets, intergovernmental transfers, subvention, subsidy, monetization of subsidies.

Ключові слова:

Державний бюджет України, місцеві бюджети, міжбюджетні трансферти, субвенція, субсидія, монетизація субсидій.

В Україні відшкодування вразливим категоріям населення частини вартості спожитих житлово-комунальних послуг за останні чотири роки набуло досить великих масштабів та в минулому 2018 році сягнуло більше ніж 70 мільярдів гривень. Однак відмовитись від процедури надання субсидій станом на сьогодні досить складно, оскільки доходи тих приватних домогосподарств, яким призначено субсидії, а також тарифи на житлово-комунальні послуги є невідповідними, а нарощення заборгованості може спричинити тяжкі наслідки для всієї енергетичної галузі України. У зв'язку з цим та з метою стимулювання побутових споживачів до запровадження заходів з енергоефективності, зменшення обсягу спожитих послуг та економії енергоресурсів Кабінетом Міністрів України вирішено питання щодо необхідності передбачення можливості монетизувати (отримати у грошовій формі) суму невикористаної субсидії як дієвого стимулу зменшення фактичного рівня споживання житлово-комунальних послуг або ж надавати суму житлової субсидії готівкою.

Процедура фактичного розрахунку з надавачами відповідних комунальних послуг за нараховані населенню житлові субсидії є досить складною та полягає в постійному русі коштів з Державного бюджету України до відповідних місцевих бюджетів у вигляді субвенції на державну програму соціального захисту. Своєю чергою невикористані суми нарахованих житлових субсидій підлягають поверненню з місцевих бюджетів до державного. Також варто зазначити, що кошти, перераховані надавачам послуг для компенсації нарахованої житлової субсидії, підлягають цільовому використанню, перераховуються лише на ті цілі, які прямо передбачені в нормативно-правових актах. На підставі зазначеного вище вважаємо за необхідне більш ґрунтовно проаналізувати нормативно-правові акти, які прямо чи опосередковано регулюють питання фінансування державних програм соціального захисту, зокрема, надання житлових субсидій, і на базі отриманих результатів виокремити ключові аспекти та проблемні питання досліджуваної теми.

Відповідно до положень Бюджетного кодексу України (далі – БК України) видатки бюджету – кошти, спрямовані на здійснення програм та заходів, передбачених відповідним бюджетом, міжбюджетні трансферти – кошти, які безоплатно і безповоротно передаються з одного бюджету до іншого¹.

Своєю чергою «до видатків, що здійснюються з бюджетів міст республіканського Автономної Республіки Крим та обласного значення, районних бюджетів, бюджетів об'єднаних територіальних громад, належать видатки на: <...> 4) соціальний захист та соціальне забезпечення: <...> б) державні програми соціального захисту: <...> (абз. 2 – прим. автора) додаткові виплати населенню на покриття витрат з оплати житлово-комунальних послуг (житлові субсидії населенню)...»².

¹ Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 № 2456-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>

² Там само.

Однак кошти на фінансування зазначених державних програм соціального захисту надходять до вказаних бюджетів з Державного бюджету України як субвенція на виконання відповідних програм (п. 3 частини першої статті 97 БК України).

Тобто у Законі України про Державний бюджет на відповідний рік у додатку, що стосується міжбюджетних трансфертів, визначається відповідний бюджет та сума коштів, які перераховуються до цього бюджету для здійснення виплат на покриття витрат з оплати житлово-комунальних послуг. Своєю чергою відповідним бюджетом міста республіканського АР Крим, обласного значення, району чи об'єднаної територіальної громади здійснюються видатки на відшкодування вартості наданої житлової субсидії населенню. Таким чином, оплата вартості житлової субсидії здійснюється за рахунок доходів Державного бюджету України шляхом перерахування міжбюджетного трансферту до відповідного місцевого бюджету, а потім з місцевого бюджету здійснюються видатки на державні програми соціального захисту (зокрема, додаткові виплати населенню на покриття витрат з оплати житлово-комунальних послуг (житлові субсидії населенню).

Заслужують уваги та дослідження питання: 1) сутності поняття «житлова субсидія»; 2) кола осіб, які мають право на отримання житлових субсидій; 3) порядку їх призначення тощо.

Відповідно до Конституції України органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють свої повноваження у встановлених цією Конституцією межах та відповідно до законів України (ч. 2 ст. 6); органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їхні посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України (ч. 2 ст. 19)³. Тобто будь-який орган державної влади має виконувати лише ті повноваження, що передбачені Конституцією та законами України.

Однак основним нормативно-правовим актом, у якому здійснюється детальна регламентація ключових питань, є Постанова Кабінету Міністрів України від 27.04.2018 № 329 «Про внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України та визнання такою, що втратила чинність, постанови Кабінету Міністрів України від 28 грудня 2016 року № 1022», відповідно до якої Положення про порядок призначення та надання населенню субсидій для відшкодування витрат на оплату житлово-комунальних послуг, придбання скрапленого газу, твердого та рідкого пічного побутового палива, затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 21 жовтня 1995 року № 848 «Про спрощення порядку надання населенню субсидій для відшкодування витрат на оплату житлово-комунальних послуг, придбання скрапленого газу, твердого та рідкого пічного побутового палива», викладено в новій редакції («Положення про порядок призначення житлових субсидій» (далі – Положення).

Відповідно до абзацу 2 п. 1 зазначеного Положення житлова субсидія є безповоротною адресною державною соціальною допомогою громадянам – мешканцям домогосподарств, що проживають у житлових приміщеннях (будинках) і не можуть самотужки платити за житлово-комунальні послуги, оплачувати витрати на управління багатоквартирним будинком⁴.

Це визначення є не досить точним та до нього мають бути внесені зміни, оскільки закріплення суб'єктом отримання субсидії за принципом громадянства обмежує коло осіб, які потребують допомоги від держави та можуть звернутися щодо призначення субсидій. На нашу думку, суб'єкт отримання житлової субсидії має визначатись за принципом резидентства, тобто особа, яка є резидентом України має наділитися правом на звернення щодо призначення житлової субсидії.

Що стосується підстав, за наявності яких не призначається житлова субсидія, то варто наголосити на запровадженні дієвих заходів щодо боротьби з виплатою заробітних плат у конвертах та без офіційного працевлаштування осіб (тобто ухилення від сплати податків), зокрема, не призначається, якщо у складі домогосподарства або у складі сім'ї члена домогосподарства є особи, що досягли 18-річного віку і в цьому періоді не сплатили єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування у розмірі, не меншому ніж мінімальний, сумарно протягом трьох місяців у періоді, за який враховуються доходи для призначення житлової субсидії⁵.

Призначення субсидій здійснюється за умови наявності різниці між розміром плати за житлово-комунальні послуги та/або скраплений газ, тверде та рідке пічне побутове паливо, внеску/платежу об'єднанню на оплату витрат на управління багатоквартирним будинком у межах соціальної норми житла, соціальних нормативів житлово-комунальних послуг, скрапленого газу, твердого та рідкого пічного побутового палива, витрат на управління багатоквартирним будинком (далі – соціальні норми житла та соціальні нормативи житлово-кому-

³ Конституція України від 28.06.1996 № 254к/96-вр. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#n4188>

⁴ Постанова Кабінету Міністрів України від 27.04.2018 № 329 «Про внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України та визнання такою, що втратила чинність, постанови Кабінету Міністрів України від 28 грудня 2016 року № 1022». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/329-2018-%D0%BF>

⁵ Там само.

нального обслуговування) і розміром обов'язкового відсотка платежу, визначеного в порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України⁶. Як бачимо, фактично зазначена норма регламентує формулу розрахунку наявності чи відсутності підстави для звернення до уповноваженого органу щодо призначення субсидії.

Крім того, важливим є також той факт, що призначення субсидії здійснюється одному із членів домогосподарства, які зареєстровані і фактично проживають у житловому приміщенні (як виняток може призначатися також особі, яка не зареєстрована, але фактично проживає на підставі укладеного договору найму (оренди) житла, внутрішньо переміщеним особам тощо), однак розраховується житлова субсидія на всіх членів домогосподарства, враховуючи доходи кожного з них у разі призначення субсидії⁷.

Суб'єктами, які здійснюють призначення житлових субсидій та контроль за їх цільовим використанням, є структурні підрозділи з питань соціального захисту населення районних, районних у містах Києві та Севастополі держадміністрацій, виконавчих органів міських, районних у містах рад; якщо у виконавчих органах територіальних громад відсутні структурні підрозділи з питань соціального захисту населення, їхні повноваження покладаються на уповноважених осіб, які визначаються виконавчими органами сільських, селищних, міських рад.

Призначення житлової субсидії не співпадає із бюджетним періодом, оскільки житлова субсидія призначається лише на 7 (опалювальний період) та на 5 місяців (неопалювальний). Якщо ж домогосподарство використовує природний газ чи електричну енергію для індивідуального опалення, то в такому разі житлова субсидія розраховується з 16 жовтня по 15 квітня включно (тобто на 6 місяців).

Фактичний розрахунок за спожиті послуги у розмірі наданої житлової субсидії здійснюється з відповідного місцевого бюджету, до якого надійшла субвенція з Державного бюджету України, на рахунки управителів багатоквартирного будинку та на рахунки виконавців комунальних послуг. Так, зокрема, у разі оплати витрат на управління багатоквартирним будинком житлова субсидія перераховується за суб'єкта, якому призначено таку субсидію, на рахунок такого об'єднання у банківській установі. Своєю чергою об'єднання зараховує ці кошти на особовий рахунок особи – одержувача субсидії, таким чином зменшуючи розмір необхідних щомісячних внесків/платежів на суму житлової субсидії (абз. 2 пункту 18 Положення)⁸.

Для осіб, яким призначена житлова субсидія для придбання скрапленого газу, твердого та рідкого пічного побутового палива, фактично передбачено монетизацію в цій частині суми субсидії, оскільки житлова субсидія перераховується на рахунок одержувача субсидії в банківській установі або ж через відділення поштового зв'язку виплачується готівкою. Однак, оскільки основною метою монетизації субсидій є стимулювання осіб до економного споживання енергоресурсів та заохочення таких осіб у натуральній (грошовій) формі за таку економію, то у разі з придбанням скрапленого газу, твердого та рідкого пічного побутового палива процедура закупівлі енергоресурсів є складнішою, а проведення розрахунків із продавцями централізовано (з відповідних місцевих бюджетів) є неможливим, враховуючи особливості роздрібної купівлі-продажу та розрахунків за отриманий товар безпосередньо під час отримання такого товару.

Якщо ж споживач житлово-комунальної послуги внаслідок економії не використав частину призначеної суми житлової субсидії, тоді ця сума зараховується в наступні розрахункові періоди як переплата. Однак після закінчення опалювального (неопалювального) періоду невикористана сума житлової субсидії повертається надавачем відповідної послуги до державного бюджету в повному обсязі на підставі акта розрахунку загального обсягу невикористаних сум житлової субсидії⁹.

Після проведення аналізу чинних нормативно-правових актів в Україні, які детально регламентують підстави, порядок, строки призначення субсидій, коло суб'єктів правовідносин, які виникають у встановленні, нарахуванні та здійсненні безпосередніх видатків на зазначені цілі, цікавим є проведення порівняльного аналізу особливостей здійснення виплати житлових субсидій в Україні та Республіці Білорусь.

Підстави та порядок надання житлових субсидій у Республіці Білорусь закріплені в Указі Президента Республіки Білорусь від 29 серпня 2016 року № 322 «Про надання безготівкових житлових субсидій».

⁶ Постанова Кабінету Міністрів України від 27.04.2018 № 329 «Про внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України та визнання такою, що втратила чинність, постанови Кабінету Міністрів України від 28 грудня 2016 року № 1022». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/329-2018-%D0%BF>

⁷ Там само

⁸ Постанова Кабінету Міністрів України від 27.04.2018 № 329 «Про внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України та визнання такою, що втратила чинність, постанови Кабінету Міністрів України від 28 грудня 2016 року № 1022». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/329-2018-%D0%BF>

⁹ Постанова Кабінету Міністрів України від 27.04.2018 № 329 «Про внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України та визнання такою, що втратила чинність, постанови Кабінету Міністрів України від 28 грудня 2016 року № 1022». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/329-2018-%D0%BF>

Відповідно до зазначеного Указу безготівкові житлові субсидії є формою державної підтримки громадян Республіки Білорусь, іноземців та осіб без громадянства, які отримали дозвіл на постійне проживання і посвідку на проживання, для часткової оплати житлово-комунальних послуг¹⁰.

Порівнюючи із підставами та порядком призначення та виплати житлових субсидій в Україні, вважаємо за доцільне виокремити відмінності:

1) у Республіці Білорусь призначення субсидій здійснюється на базі двох принципів: перший – принцип виявлення, тобто нормативно-правовими актами визначаються категорії осіб, яким в обов'язковому порядку (за наявності всіх визначених умов та критеріїв) призначаються житлові субсидії; другий – заявний, який полягає у зверненні особи, яка потребує такої форми державної підтримки, із заявою щодо надання безготівкової житлової субсидії; своєю чергою в Україні ж, по суті, діє лише заявний принцип, коли особа подає до уповноважених органів заяву;

2) у Білорусі за наявності у громадянина (сім'ї) підстав для надання пільг (знижок) на сплату житлово-комунальних послуг розрахунок суми субсидії здійснюється із застосуванням цих пільг (знижок) (п. 2 Положення про порядок надання безготівкових житлових субсидій, затверджене Указом Президента Республіки Білорусь від 29.08.2016 року № 322), тоді як в Україні особам дається право вибору або скористатися пільгою, або ж звернутися із заявою про призначення житлової субсидії, поєднання пільг та субсидій заборонено;

3) у Республіці Білорусь заява про надання субсидії подається особою за місцем свого проживання в організацію, яка здійснює нарахування плати за житлово-комунальні послуги і плати за користування житловим приміщенням (під такою організацією розуміють уповноважені місцевими виконавчими та розпорядчими органами організації, які здійснюють облік, розрахунок та нарахування плати за ЖКП із використанням єдиної загальнореспубліканської інформаційної системи по обліку, обчисленню та нарахуванню плати за ЖКП), однак у нашій державі така заява подається особою до територіальних органів соціального захисту населення;

4) досить цікава процедура надання субсидій у Білорусі: надаються службою субсидіювання на основі рішення районного, міського, селищного, сільського виконавчого комітетів, місцевої адміністрації району в місті; надається щомісячно в безготівковій формі протягом трьох місяців (принцип виявлення) або шести місяців (заявний принцип); сума субсидії, надана заявнику у більшому, ніж необхідно, розмірі підлягає поверненню ним до місцевого бюджету на підставі рішення місцевого виконавчого та розпорядчого органу про припинення надання субсидії з нарахуванням пені в розмірі 0,3% від суми субсидії, отриманої вище необхідної, за кожен календарний день місяця, в якому така субсидія надана; фінансування надання субсидій здійснюється за рахунок коштів місцевих бюджетів, передбачених на такі цілі; відповідальність за правильність нарахування субсидій та своєчасність перерахування субсидій відповідним виконавцям ЖКП покладається на уповноважену організацію¹¹.

Важливо також відзначити нововведення, запроваджені Постановою Кабінету Міністрів України від 06 лютого 2019 року № 62 «Про внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України», а саме: запровадження у формі експерименту періодом на три місяці починаючи з лютого і до закінчення опалювального сезону виплати нарахованої суми житлової субсидії у грошовій формі (особам, які одержують пенсії, – через Пенсійний фонд України шляхом перерахування коштів на пенсійні рахунки в уповноважених банках або через виплатні об'єкти АТ «Укрпошта»; особам, які не одержують пенсії, – через АТ «Ощадбанк» шляхом перерахування коштів для здійснення грошових переказів через платіжну систему «Система термінових переказів «Швидка копійка» або шляхом зарахування на поточні рахунки, відкриті в АТ «Ощадбанк»)¹².

Висновки. На підставі проведеного дослідження можемо підсумувати, що житлові субсидії як в Україні, так і в Республіці Білорусь надаються найбільш уразливим категоріям населення, значна частка сімейного бюджету яких витрачається на сплату житлово-комунальних послуг. Однак особливим для України є, по-перше, те, що надання та сплата житлових субсидій населенню здійснюється в межах затвердженої державної програми соціального захисту за рахунок надходжень Державного бюджету України та шляхом здійснення міжбюджетних трансфертів у формі субвенції з державного до відповідних місцевих бюджетів. По-друге, в Україні надання субсидій здійснюється на підставі поданої заяви та відповідних документів, які підтверджують право особи на отримання субсидії. По-третє, одна і та ж особа не може отримувати і пільги, і субсидії на сплату житлово-ко-

¹⁰ Указ Президента Республіки Білорусь от 29 августа 2016 года № 322 «О предоставлении безналичных жилищных субсидий». URL: <http://www.pravo.by/document/index.php?guid=12551&p0=P31600322&p1=&p5=0>

¹¹ Указ Президента Республіки Білорусь от 29 августа 2016 года № 322 «О предоставлении безналичных жилищных субсидий». URL: <http://www.pravo.by/document/index.php?guid=12551&p0=P31600322&p1=&p5=0>

¹² Постанова Кабінету Міністрів України від 06 лютого 2019 року № 62 «Про внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України». URL: <https://www.kmu.gov.ua/ua/nps/pro-tu-ministriv-ukrayini>

мунальних послуг. Новаторством для України є запровадження монетизації субсидій, однак ми не можемо говорити про повну готівкову виплату суми нарахованої субсидії, оскільки монетизація передбачає можливість отримання одноразово на рік після закінчення опалювального сезону вартості зекономленої суми субсидії, однак не всю невикористану суму, а лише частину, яка еквівалентна вартості певної кількості енергоресурсів (природного газу чи електричної енергії).

Анотація

Стаття присвячена дослідженню проблемних аспектів процедури надання населенню субсидій на відшкодування вартості спожитих житлово-комунальних послуг, критеріям визначення осіб, які мають право на отримання такої компенсації. Крім того, здійснено аналіз процедури надання безготівкових житлових субсидій у Республіці Білорусь.

Summary

The article deals with the research of problem aspects of procedure of grant the population of subsidies on the compensation of cost of the used public utilities, to the criteria determinations of persons, which have a right on the receipt of such indemnification. In addition, an analysis of the procedure for providing non-cash subsidies in the Republic of Belarus was carried out.

Використана література:

1. Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 № 2456-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>
2. Конституція України від 28.06.1996 № 254к/96-вр. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#n4188>
3. Постанова Кабінету Міністрів України від 27.04.2018 № 329 «Про внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України та визнання такою, що втратила чинність, постанови Кабінету Міністрів України від 28 грудня 2016 року № 1022». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/329-2018-%D0%BF>
4. Постанова Кабінету Міністрів України від 4 березня 2002 року № 256 «Про затвердження Порядку фінансування видатків місцевих бюджетів на здійснення заходів з виконання державних програм соціального захисту населення за рахунок субвенцій з державного бюджету». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/256-2002-%D0%BF>
5. Постанова Кабінету Міністрів України від 23 серпня 2016 року № 534 «Деякі питання надання субсидій для відшкодування витрат на оплату комунальних послуг». URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/534-2016-%D0%BF>
6. Указ Президента Республики Беларусь от 29 августа 2016 года № 322 «О предоставлении безналичных жилищных субсидий». URL: <http://www.pravo.by/document/index.php?guid=12551&p0=P31600322&p1=&p5=0>
7. Постанова Кабінету Міністрів України від 06 лютого 2019 року № 62 «Про внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України». URL: <https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/pro-tu-ministriv-ukrayini>

Yuliia Zhytnyk,

PhD student

Department of Financial Law, Law Faculty,
Taras Shevchenko National University of Kyiv