



СПІЛЬНИМИ ЗУСИЛЛЯМИ

# АСОЦІАЦІЯ МІСТ УКРАЇНИ

ВСЕУКРАЇНСЬКА АСОЦІАЦІЯ  
ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

вул. Січових Стрільців, 73, 11 поверх, м. Київ, Україна, 04053

+38 044 486 28 78 +38 067 103 58 88

info@auc.org.ua amu.inform@gmail.com t.me/auc\_ua auc.org.ua

№ 1-264/23  
від 21 квітня 2023 року

**Нововодолазькому селищному голові  
Єсіну О.С.**

**Шановний Олександр Сергійовичу!**

На Ваш запит щодо висловлення правової позиції Асоціацією міст України у правовідносинах у сфері формування та застосування державних соціальних стандартів і нормативів та порядку фінансування державних пільг за користування послугами зв'язку, надсилаємо на Вашу адресу відповідний експертний висновок.

Додаток: експертний висновок на 4 арк.

**З повагою**

**Виконавчий директор**

**Олександр СЛОБОЖАН**

## ЕКПЕРТНИЙ ВИСНОВОК АСОЦІАЦІЇ МІСТ УКРАЇНИ

щодо застосування норм права у сфері формування та застосування державних соціальних стандартів і нормативів та порядку фінансування державних пільг за користування послугами зв'язку

Статтею 1 Закону України «Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії» № 2017-III (далі - Закон № 2017-III) до **державних** соціальних гарантій віднесено, зокрема, і встановлені законами пільги.

Окрім цього, абзацом четвертим статті 10 Закону № 2017-III визначено, що державні соціальні нормативи у сферах транспортного обслуговування та електронних комунікацій включають соціальні норми забезпеченості населення електронними комунікаційними послугами, з оплати яких **держава** надає пільги.

Стаття 19 Закону № 2017-III розділяє соціальні гарантії на обов'язкові та додаткові. Відповідно до частини третьої статті 19 соціальні гарантії, які встановила держава законами, є обов'язковими для всіх державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ і організацій незалежно від форми власності. Водночас, частина третя статті 19 наділяє органи місцевого самоврядування правом встановлювати **додаткові** соціальні гарантії за рахунок коштів **місцевих** бюджетів.

Пільги з оплати користування послугами зв'язку та комунікаційними послугами передбачено низкою законодавчих актів України. Так, перелік категорій громадян, яким державою встановлені **державні** соціальні гарантії у вигляді пільг, 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. Зазначене повністю відповідає положенням частини третьої статті 19 Закону № 2017-III щодо права органів місцевого самоврядування встановлювати *додаткові* соціальні гарантії за рахунок коштів *місцевих* бюджетів.

Відповідно до 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.

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.

Всупереч вимогам законів держава в особі Кабінету Міністрів України самоусунулась від фінансування з державного бюджету гарантованих нею пільг з оплати послуг зв'язку та комунікаційних послуг окремих категорій громадян, які були встановлені рішенням державних органів.

Аналіз вищезазначених законів показує, що соціальний захист, зокрема соціальні пільги з оплати послуг зв'язку та комунікаційних послуг для ряду категорій громадян, має загальнодержавне, а не місцеве значення. Тобто забезпечення фінансування пільг з оплати послуг зв'язку та комунікаційних послуг має здійснюватися в рамках державної програми відповідно до підпункту "є" пункту 9 частини першої статті 87 Бюджетного кодексу України.

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

У правовідносинах з питань встановлення соціальних пільг і гарантій та суб'єктів, які зобов'язані фінансувати такі пільги, є численні правові висновки Верховного Суду, викладені в постановках від 20.01.2022 у справі № 904/138/21, від 01.02.2022 у справі № 904/141/20, від 27.07.2022 у справі № 904/7875/21, від 09.06.2023 у справі № 916/3938/21.

У постанові від 20.01.2022 у справі № 904/138/21 зазначається: «Задоволення позову за рахунок видатків місцевих бюджетів можливо лише за наявності субвенцій із державного бюджету місцевим бюджетам на здійснення державних програм соціального захисту у порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України, а оскільки суди не встановили наявності відповідної державної програми, як і не встановили, що мали місце субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на здійснення таких державних програм соціального захисту, правові підстави для задоволення позову відсутні».

З наведеного вбачається висновок Верховного Суду про те, що визначення бюджету, з якого перевізнику буде компенсовано його збитки, понесені у зв'язку із пільговим перевезенням пасажирів, залежить від встановлення обставин того, яким органом було введено ці пільги. Тобто збитки перевізника на перевезення пасажирів, яким пільги були надані законами України, мають компенсуватися за рахунок державного бюджету, а їх віднесення на видатки місцевих бюджетів може здійснюватися лише в межах субвенції державного бюджету місцевим бюджетам та/або на договірній основі органу місцевого самоврядування з перевізником, та/або у разі прийняття цим органом рішення про здійснення видатків на такі цілі з відповідного бюджету.

У своїй постанові від 09.06.2023 у справі № 916/3938/21 Верховний Суд у складі суддів об'єднаної палати Касаційного господарського суду в котре підтвердив попередні правові висновки Верховного Суду:

**«56. Зі змісту постанов Верховного Суду, від правових висновків у яких просить відступити скаржник, вбачається, що Суд, зокрема, посилаючись на частину шосту статті 9 Закону України "Про залізничний транспорт", вказував, що збитки залізничного транспорту загального користування відшкодовуються за рахунок державного або місцевих бюджетів - залежно від того, яким органом прийнято рішення щодо запровадження відповідних пільг, тому пільги, введені законами України, мали компенсуватися з державного бюджету, оскільки їх було введено органом державної влади.»**

Отже, на нашу думку, сформована судова практика у правовідносинах щодо встановлення окремим категоріям громадян соціальних пільг і гарантій свідчить про те, що, не зважаючи на вид пільги, збитки суб'єктам господарювання за надані громадянам послуги щодо яких такі пільги встановлені, мають відшкодовуватись з бюджету того органу, який такі пільги встановив. Таким чином, соціальні пільги з оплати послуг зв'язку та комунікаційних послуг, встановлені законами України мають компенсуватися виключно з державного бюджету. Відтак, якщо у Державному бюджеті України на відповідний рік не були передбачені кошти на субвенцію місцевому бюджету для покриття компенсації державних пільг або такі кошти не надійшли до місцевого бюджету, відповідачем у такій категорії справ має бути держава в особі Кабінету Міністрів України.

20.07.2023р.

Юрист

Юридичної служби АМУ



Олександр ЛОГІНОВ