

Я. В. Петруненко

**ПРОБЛЕМИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ
ЕФЕКТИВНОГО ВИКОРИСТАННЯ
ДЕРЖАВНИХ КОШТІВ:
ГОСПОДАРСЬКО-ПРАВОВИЙ
АСПЕКТ**

Монографія



Київ
2019

УДК 336.13.073.1:346](477)(02)

ПЗ1

*Рекомендовано до друку Рішенням Вченої ради
Національного університету «Одеська юридична академія»
(протокол № 9 від 26 липня 2019 р.).*

Рецензенти:

Задихайло Дмитро Вітольдович – доктор юридичних наук, професор, заслужений працівник освіти України, член-кореспондент Національної академії правових наук України, завідувач кафедри господарського права Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого;

Резнікова Вікторія Вікторівна – доктор юридичних наук, професор, завідувач кафедри господарського права Київського національного університету імені Тараса Шевченка;

Демченко Сергій Федорович – доктор юридичних наук, професор, заслужений юрист України, голова Вищого господарського суду України у відставці, помічник президента Національної академії наук України.

Петруненко Я. В.

ПЗ1

Проблеми забезпечення ефективного використання державних коштів: господарсько-правовий аспект : монографія. – Київ : Видавництво Ліра-К, 2019. – 416 с.

ISBN 978-617-520-055-1

Монографію присвячено концептуальним засадам господарсько-правових засобів забезпечення ефективного використання державних коштів. Здійснено комплексний системний аналіз актуальних теоретико-правових, організаційних, методологічних і практичних аспектів проблеми забезпечення ефективного використання державних коштів саме за допомогою господарсько-правових засобів з метою забезпечення правового господарського порядку в Україні та успішних соціально-економічних перетворень. У роботі викладено новий підхід до визначення поняття та видового розмаїття господарсько-правових засобів забезпечення ефективного використання державних коштів, окреслено порядок їх застосування, а також охарактеризовано дію прямих і непрямих таких засобів в окремих сферах господарської діяльності та здійснено спробу сформулювати пропозиції і рекомендації з удосконалення відповідного законодавства, у тому числі з урахуванням позитивного зарубіжного досвіду у цій сфері.

Книга розрахована на наукових та науково-педагогічних працівників закладів вищої освіти і наукових установ юридичного та економічного спрямування, здобувачів вищої освіти, аспірантів і докторантів, практичних працівників судових та правоохоронних органів, посадових осіб органів державної влади та органів місцевого самоврядування, спеціалістів-практиків, фахівців сфери економічного розвитку, а також усіх, кому цікава досліджувана проблематика.

УДК 336.13.073.1:346](477)(02)

ISBN 978-617-520-055-1

© Петруненко Я.В., 2019

© Видавництво Ліра-К, 2019

ЗМІСТ

ПЕРЕДМОВА	6
------------------------	---

РОЗДІЛ 1. ПОНЯТТЯ ТА ВИДИ ГОСПОДАРСЬКО-ПРАВОВИХ ЗАСОБІВ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЕФЕКТИВНОГО ВИКОРИСТАННЯ ДЕРЖАВНИХ КОШТІВ	9
---	---

1.1. Поняття ефективного використання державних коштів як предмета правового регулювання.....	9
1.2. Поняття, економіко-правова сутність і роль господарсько-правових засобів забезпечення ефективного використання державних коштів	26
1.3. Класифікація господарсько-правових засобів забезпечення ефективного використання державних коштів	47
1.4. Сучасний стан правового регулювання господарсько-правових засобів забезпечення ефективного використання державних коштів і перспективні напрями його вдосконалення	61

РОЗДІЛ 2. ПОРЯДОК ЗАСТОСУВАННЯ ГОСПОДАРСЬКО-ПРАВОВИХ ЗАСОБІВ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЕФЕКТИВНОГО ВИКОРИСТАННЯ ДЕРЖАВНИХ КОШТІВ	78
--	----

2.1. Цілі, завдання та принципи застосування господарсько-правових засобів забезпечення ефективного використання державних коштів.....	78
2.2. Підстави та умови застосування господарсько-правових засобів забезпечення ефективного використання державних коштів	99
2.3. Процедурно-правові питання застосування господарсько-правових засобів забезпечення ефективного використання державних коштів	120

РОЗДІЛ 3. ПРЯМІ ГОСПОДАРСЬКО-ПРАВОВІ ЗАСОБИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЕФЕКТИВНОГО ВИКОРИСТАННЯ ДЕРЖАВНИХ КОШТІВ В ОКРЕМИХ СФЕРАХ	142
--	-----

3.1. Забезпечення ефективного використання державних коштів при розміщенні державного замовлення та здійсненні публічних закупівель	142
---	-----

3.2. Забезпечення ефективного використання державних коштів при укладенні договорів контрактації сільськогосподарської продукції	165
3.3. Ліміти та обмеження як господарсько-правові засоби забезпечення ефективного використання державних коштів.....	184
3.4. Характеристика інших видів прямих господарсько-правових засобів забезпечення ефективного використання державних коштів.....	202

РОЗДІЛ 4. ДІЯ НЕПРЯМИХ ГОСПОДАРСЬКО-ПРАВОВИХ ЗАСОБІВ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЕФЕКТИВНОГО ВИКОРИСТАННЯ ДЕРЖАВНИХ КОШТІВ

4.1. Ефективне витрачання державних коштів під час надання державної підтримки суб'єктам господарювання	222
4.2. Господарсько-правові засоби забезпечення ефективного використання державних коштів у процесі кредитування суб'єктів господарської діяльності.....	246
4.3. Надання податкових пільг суб'єктам господарювання як господарсько-правовий засіб забезпечення ефективного використання державних коштів	264
4.4. Застосування інших видів непрямих господарсько-правових засобів забезпечення ефективного використання державних коштів.....	283

РОЗДІЛ 5. УДОСКОНАЛЕННЯ ЗАКОНОДАВСТВА У СФЕРІ РЕГУЛЮВАННЯ ГОСПОДАРСЬКО-ПРАВОВИХ ЗАСОБІВ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЕФЕКТИВНОГО ВИКОРИСТАННЯ ДЕРЖАВНИХ КОШТІВ

5.1. Напрями оптимального поєднання прямих і непрямих засобів регулювання господарської діяльності.....	302
5.2. Шляхи вдосконалення господарського законодавства у сфері регулювання засобів впливу на ефективність витрачання державних коштів.....	316
5.3. Господарсько-правова відповідальність за правопорушення у сфері використання державних коштів.....	332

5.4. Зарубіжний досвід регулювання діяльності із забезпечення ефективного використання державних коштів і можливості його імплементації у законодавство України	347
ВИСНОВКИ	363
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	374

ПЕРЕДМОВА

Однією із вирішальних передумов успішної реалізації соціально-економічної політики держави в умовах ринкової економіки є досягнення максимальної ефективності використання бюджетних коштів. Наведене значною мірою забезпечується за допомогою системи правових засобів, насамперед господарсько-правових. Юридична природа таких засобів зумовлена специфікою суспільних відносин у господарській сфері, спеціальними принципами та методами, на яких базується правове регулювання цих відносин, а також підставами та умовами застосування відповідних засобів.

У Господарському кодексі України (далі – ГК України)¹ визначено, що держава для реалізації економічної політики, виконання цільових та інших програм економічного і соціального розвитку застосовує різноманітні засоби й механізми регулювання господарської діяльності. Пріоритетність господарсько-правових засобів у регулюванні економічних правовідносин є ознакою соціальної спрямованості економіки. Зважаючи на викладене, мета і завдання застосування господарсько-правових засобів полягають у забезпеченні оптимального поєднання суспільних, державних і приватних інтересів суб'єктів господарювання у процесі реалізації державної економічної політики, розподілу бюджетних ресурсів. Отже, значної актуальності набувають розвиток та удосконалення різних форм, методів і видів господарсько-правових засобів забезпечення ефективного використання державних коштів, їх наукового обґрунтування.

Зазначені питання висвітлено, зокрема, у працях таких дослідників: В. С. Белих, А. Г. Бобкова, Ю. П. Бурило, О. М. Вінник, О. П. Віхров, І. О. Віхрова, О. М. Гончаренко, О. Р. Гофман, Є. П. Губін, В. В. Добровольська, Д. О. Жмуліна, Д. В. Задахайло, Н. В. Заяць, Г. Л. Знаменський, О. В. Клименко, В. І. Коростей, В. В. Кочин, О. М. Куракін, М. П. Кучерявенко, Т. А. Лавренюк, Т. А. Латковська, К. С. Лебьодкін, О. Е. Ліллемяе, Д. В. Лічак, В. І. Любімов, В. К. Ма-

¹ Господарський кодекс України від від 16.01.2003 № 436-IV. URL : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/436-15>.

лолітнева, В. К. Мамутов, І. С. Ніколаєв, А. О. Олефір, В. Г. Олюха, Ю. І. Остапенко, В. М. Пашков, Д. А. Петров, О. П. Подцерковний, В. В. Поєдинок, В. І. Полюхович, Р. Б. Прилуцький, Г. В. Смолин, Т. І. Тарахонич, В. А. Устименко, К. В. Харківська, Р. І. Шабанов, О. В. Шаповалова, Т. І. Швидка, В. В. Шпаков, В. С. Щербина, О. Х. Юлдашев, І. М. Ямкова та ін.

Водночас аналіз доробку цих учених, а також огляд іншої спеціальної літератури засвідчив, що попри значну кількість праць, присвячених питанням державного регулювання господарської діяльності, у них лише фрагментарно розглянуто окремі аспекти наведеної проблематики. Комплексних (монографічних) досліджень забезпечення ефективного використання державних коштів за допомогою господарсько-правових засобів немає. Така ситуація істотно ускладнює подальше системне реформування економіки України.

Отже, важливість господарсько-правових механізмів для регулювання проблем розподілу бюджетних коштів, недостатня теоретична розробленість, а також недосконалість нормативно-правової бази у цій сфері зумовлюють актуальність усебічного наукового аналізу широкого спектра питань, пов'язаних із господарсько-правовими засобами забезпечення ефективного використання державних ресурсів і розвитком та удосконаленням відповідного вітчизняного законодавства.

Зважаючи на викладені міркування, на основі вивчення сучасної нормативно-правової бази України у господарській сфері, узагальнення практики її застосування, досвіду зарубіжних країн у цій галузі у запропонованому читацькій увазі дослідженні сформульовано авторське тлумачення поняття господарсько-правових засобів забезпечення ефективного використання державних коштів, визначено критерії віднесення таких засобів саме до цієї категорії, виявлено лакуни та вади відповідного вітчизняного законодавства.

У теоретичному сенсі значну увагу в роботі приділено дослідженню актуальних наукових концепцій, стану наукової розробленості проблеми, визначенню поняття, набору засобів забезпечення ефективного використання державних коштів, також обґрунтовано господарсько-правову природу цих засобів. Крім того, висвітлено мету, принципи, завдання, підстави, умови та процедури застосу-

вання зазначених господарсько-правових засобів, особливості, що відрізняють їх від адміністративних, фінансових та інших негосподарських засобів. Проаналізовано різновиди прямих і непрямих господарсько-правових засобів забезпечення ефективного витрачання державних коштів, доведено їх значущість, виявлено переваги і недоліки кожного засобу, можливості поліпшення їх дієвості.

Важливою складовою наукових пошуків автора стало напрацювання пропозицій та практичних рекомендації стосовно способів оптимального поєднання прямих і непрямих господарсько-правових засобів забезпечення ефективності використання державних коштів, шляхів удосконалення вітчизняного законодавства у цій сфері, в тому числі з урахуванням відповідного зарубіжного досвіду. Зокрема, сформульовано пропозиції щодо внесення змін і доповнень до ГК України, законів України «Про публічні закупівлі», «Про державно-приватне партнерство» та інших, обґрунтовано необхідність прийняття закону «Про контракцію сільськогосподарської продукції» тощо.

Автор сподівається, що запропоноване монографічне дослідження стане у нагоді правникам-господарникам, працівникам органів державної влади та місцевого самоврядування, котрі опікуються відповідними питаннями, фахівцям сфери економічного розвитку, викладачам, студентам, аспірантам і докторантам юридичних та економічних вишів, а також зацікавить широкий читацький загал, якому небайдужа викладена у цій праці проблематика.

Автор висловлює свою повагу та вдячність науковому консультанту, доктору юридичних наук, професору, члену-кореспонденту НАПрН України, завідувачу кафедри господарського права і процесу Національного університету «Одеська юридична академія» Подцерковному Олегу Петровичу за орієнтири наукового пошуку, цінні поради і конструктивну критику. Також автор щиро дякує шановним рецензентам за аналіз даного дослідження і підтримку його результатів. Okремі слова подяки доктору юридичних наук, професору Кулініч Ользі Олексіївні за неймовірну мотивацію і підтримку, а також близьким людям – за терпіння та віру в мене.

РОЗДІЛ 1

ПОНЯТТЯ ТА ВИДИ ГОСПОДАРСЬКО-ПРАВОВИХ ЗАСОБІВ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЕФЕКТИВНОГО ВИКОРИСТАННЯ ДЕРЖАВНИХ КОШТІВ

1.1. Поняття ефективного використання державних коштів як предмета правового регулювання

Одним із основних принципів використання державних коштів, визначених у Бюджетному кодексі України (далі – БК України)², є ефективність такого використання, що має прояв у збалансованому надходженні та ощадливому витрачанні державних коштів, досягненні інших цілей бюджетного планування тощо. При цьому необхідно зауважити, що забезпечення ефективного використання бюджетних коштів є завданням не лише суб'єктів публічно-владних повноважень, але певною мірою і суб'єктів господарювання, оскільки ефективність їх господарської діяльності безпосередньо впливає на стан економіки, рівень соціально-економічного розвитку країни, добробут населення загалом тощо. Саме тому для забезпечення ефективного використання бюджетних коштів застосовуються не лише важелі фінансово-адміністративного регулювання правовідносин, які виникають у зв'язку із використанням бюджетних коштів, але й інші засоби впливу, у тому числі господарсько-правові, які можуть визначати спрямованість і результативність діяльності суб'єктів господарювання, не порушуючи при цьому їх господарської самостійності.

В умовах ринкових відносин, посилення глобалізації міжнародних процесів господарсько-правові засоби набувають дедалі більшої

² Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 № 2456-VI. URL : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>.

популярності, адже подеколи вони виявляються більш ефективними, оскільки здатні забезпечити не тільки економічний, а й істотний соціальний ефект. Однак попри це наукових розробок проблеми господарсько-правових засобів забезпечення ефективного використання державних коштів у вітчизняній науці господарського права бракує, що, своєю чергою, зумовлює актуальність наведеної проблеми та визначає необхідність комплексного її дослідження.

Як відомо, вирішення будь-якого фундаментального наукового завдання потребує передусім визначеності ключової термінології, покладеної в основу його смислового відтворення. Тому насамперед необхідно з'ясувати значення категорії «ефективність», проаналізувати поняття «державні кошти», «ефективне використання державних коштів», а також визначити, за яких умов ефективне використання бюджетних коштів стає предметом саме господарсько-правового регулювання.

Так, у БК України бюджетні кошти (кошти бюджету) визначено як належні відповідно до законодавства надходження бюджету та його видатки³. Іншими словами, бюджетні кошти формуються за рахунок різних джерел надходжень до Державного бюджету України, у зв'язку з чим поняття «бюджетні» та «державні» кошти слід розглядати як тотожні. Більш широким за змістом є поняття «публічні кошти», яке охоплює не тільки власне кошти державного бюджету, а й місцевих бюджетів та інших суспільних фондів.

У спеціальній науковій літературі поняттю «публічні кошти» протиставлено поняття «приватні кошти». Зокрема, як зазначають деякі науковці, приватні кошти – це фінансові ресурси, розпорядниками яких є певні фізичні чи юридичні особи приватного права і які спрямовані на задоволення потреб цієї ж особи. Натомість публічні кошти – це фінансові ресурси, спрямовані на задоволення потреб усього суспільства або окремої його частини. Їх розподіляє держава в особі своїх органів влади та місцевого самоврядування⁴.

Визначаючи відмінність між публічними та приватними коштами в аспекті господарського права, варто погодитися із думкою

³ Там само.

⁴ Бардаш С. В., Баранюк Ю. Р. Поняття і склад публічних фінансів як об'єкта державного фінансового аудиту / Наук. вісник УжНУ. 2016. Вип. 6. Ч. 1. С. 36.

П. М. Годме⁵, котрий зазначив, що, з-поміж іншого, така відмінність полягає у спрямуванні державними органами як головними розпорядниками публічних коштів (на відміну від приватних, розпорядниками яких є суб'єкти приватного права) цих коштів на досягнення загального (публічного) інтересу, на той час як приватні кошти зазвичай слугують меті отримання доходу, задоволенню особистих потреб фізичних та юридичних осіб.

Таким чином, державні кошти є складовою публічних коштів. При цьому, зважаючи на характер джерел надходжень державних коштів (податкових чи неподаткових надходжень від різних суб'єктів приватного і публічного права), можна стверджувати, що оцінювати ефективність їх використання варто з урахуванням досягнення соціального ефекту в результаті такого використання.

Аналіз положень БК України дає змогу встановити, що суть принципу ефективного використання державних коштів полягає в тому, що при складанні та виконанні бюджетів усі учасники бюджетного процесу мають прагнути досягнення цілей, запланованих на основі національної системи цінностей і завдань інноваційного розвитку економіки, шляхом забезпечення якісного надання гарантованих державою послуг із залученням мінімального обсягу бюджетних коштів і досягненням максимального результату при використанні визначеного бюджетом обсягу коштів⁶.

Схожий підхід до розуміння поняття «ефективність» наведено у науковій літературі, де воно тлумачиться, зокрема, як відношення кількості вироблених товарів (виконаних робіт, наданих послуг) до певного обсягу фінансових ресурсів, що є досягненням запланованого результату, який полягає у використанні корисних властивостей речі (послуги, роботи) та задоволенні потреб держави і населення шляхом залучення мінімальних обсягів бюджетних коштів та досягнення максимальних результатів⁷.

⁵ Годме П. М. Финансовое право / пер. и вступ. статья д. ю. н., проф. Халфиной Р. О. Москва : Прогресс, 1978. С. 14.

⁶ Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 № 2456-VI. URL : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>.

⁷ Сидоренко О. В. Юридична відповідальність за неефективне використання бюджетних коштів / Наше право. 2014. № 5. С. 88.

Інші науковці вважають, що ефективність використання бюджетних коштів – це здатність забезпечувати результативність (ефект) процесу бюджетної програми. Тобто ефективність як підсумковий показник розвитку і функціонування системи (бюджетної установи) відображає взаємозумовленість використання бюджетних коштів, праці та отриманого суспільством корисного результату у виді матеріальних благ і послуг⁸.

Таким чином, ефективне використання державних коштів слід розуміти одночасно як принцип бюджетної політики держави та бажаний економічний результат, котрого необхідно досягти у процесі виконання державного та місцевих бюджетів, а також здійснення господарської діяльності суб'єктами господарювання. Саме в останньому значенні ефективне використання державних коштів доцільно розглядати у господарсько-правовому аспекті, оскільки «ефективність» у такому разі постає як економічна категорія⁹.

Водночас варто зауважити, що досліджувана категорія широко застосовується у різних галузях суспільних наук для відображення бажаного результату, котрого необхідно досягти або на який можна рівнятися. Зокрема, категорія «ефективність» як похідна від слова «ефективний» тлумачиться як: 1) такий, що призводить до потрібних результатів, наслідків, дає найбільший ефект; 2) такий, що викликає ефект¹⁰. Своєю чергою, поняття «ефект» в одному зі своїх значень розуміється як результат, наслідок певних причин, сил, дій, заходів¹¹.

Отже, ефективність використання державних коштів у науково-теоретичному контексті означає досягнення суб'єктами, відповідальними за реалізацію бюджетних планів, заздалегідь визначених у цих планах результатів завдяки цілеспрямованій діяльності відпо-

⁸ Разборська О. О., Степанова О. С. Основні аспекти аудиту ефективності використання бюджетних коштів / Міжнар. наук. інтернет-конференція. URL : <http://intkonf.org/k-e-n-razborska-o-o-stepanova-o-s-osnovni-aspekti-auditu-efektivnosti-vikoristannya-byudzhetnih-koshtiv>.

⁹ Петруненко Я. В. Господарсько-правова природа засобів забезпечення ефективного використання державних коштів / Підприємництво, господарство і право. 2017. № 3. С. 86.

¹⁰ Словник української мови : в 11 т. / ред. кол. І. К. Білодід (голова) та ін. Київ : Наук. думка, 1970–1980. Т. 2: Г–Ж / ред. тому П. П. Доценко, Л. А. Юрчук. 1971. С. 482.

¹¹ Там само. С. 492.