

Tomasz Kawka

**Finanse publiczne
Ukrainy**



Tomasz Kawka

**Finanse
publiczne
Ukrainy**

© Copyright: Tomasz Kawka 2018

Projekt okładki: Olimpia Orządała
Skład: Olimpia Orządała

ISBN e-book 978-83-7859-980-7

Wydawca: Wydawnictwo internetowe e-bookowo
www.e-bookowo.pl
Kontakt: wydawnictwo@e-bookowo.pl

Wszelkie prawa zastrzeżone.
Kopiowanie, rozpowszechnianie części lub całości
bez zgody wydawcy zabronione.
Wydanie I 2018

SPIS TREŚCI

PRZEDMOWA	5
ROZDZIAŁ I. SYSTEM PRAWNY UKRAINY	7
ROZDZIAŁ II. PRAWO BUDŻETOWE UKRAINY – ZAGADNIENIA OGÓLNE.....	56
ROZDZIAŁ III. BUDŻET PAŃSTWA.....	138
ROZDZIAŁ IV. BUDŻETY LOKALNE.....	172
ROZDZIAŁ V. SYSTEM PODATKOWY	200
ROZDZIAŁ VI. SYSTEM UBEZPIECZEŃ SPOŁECZNYCH	280
ROZDZIAŁ VII. PAŃSTWOWE FUNDUSZE CELOWE.....	303
ROZDZIAŁ VIII. PRZEDSIĘBIORSTWA PAŃSTWOWE I KOMUNALNE.....	323
BIBLIOGRAFIA	344

PRZEDMOWA

Rozpad Związku Radzieckiego, transformacja polityczno-gospodarcza w krajach Europy Wschodniej, a także konflikt o Krym i wschodnią Ukrainę spowodował w Polsce wzrost zainteresowania naszym wschodnim sąsiadem. Do tej pory relatywnie najmniej zbadaną i poznaną sferą była gospodarka Ukrainy oraz specyfika jej porządku prawnego. *Finanse publiczne Ukrainy* mają nadzieję wypełnić tę lukę.

Niniejsza książka ma za cel przedstawić całość systemu finansów publicznych Ukrainy, począwszy od ogólnych przepisów prawnych normujących tę dziedzinę, poprzez prawo budżetowe, podatkowe, ubezpieczeń społecznych, na działalności przedsiębiorstw państwowych i komunalnych skończywszy. Czytelnik zyska tym samym ogólną wiedzę na temat funkcjonowania ukraińskiego państwa oraz jednostek samorządu terytorialnego.

Książka powstała przede wszystkim w oparciu o dokumenty pierwotne, czyli Konstytucję Ukrainy, ustawy oraz wydane na ich podstawie przepisy prawne, stąd też liczne odwołania do nich w tekście, aby Czytelnik w razie potrzeby mógł je samodzielnie odnaleźć. Mimo iż w 2014 r. doszło do aneksji Krymu przez Federację Rosyjską, autor zdecydował się na

pozostawienie w tekście omówienia przepisów dotyczących Autonomicznej Republiki Krym jako integralnej części systemu prawnego Ukrainy.

Finanse publiczne Ukrainy zawierają stan prawny na 1 stycznia 2018 r. Jakkolwiek autor dołożył starań, aby publikacja zawierała pełne i aktualne dane, to nie ponosi ewentualnej odpowiedzialności za konsekwencje zastosowania ich w praktyce.

Warszawa, 30 czerwca 2018 r.

ROZDZIAŁ I. System prawny Ukrainy

Funkcjonowanie systemu finansów publicznych w każdym kraju odbywa się w oparciu o przepisy prawne. W istocie trudno byłoby wyróżnić dziedzinę prawa finansowego, która podlegałaby tak silnej regulacji ze strony państwa. Dzieje się tak przede wszystkim dlatego, że w ramach systemu finansów publicznych dochodzi do gromadzenia i wydatkowania środków publicznych, co z kolei warunkuje realizację funkcji i zadań państwa. Z tego powodu przed omówieniem szczegółowych zasad funkcjonowania ukraińskich finansów publicznych konieczne jest określenie ich miejsca w ramach krajowego systemu prawnego.

1.1. Hierarchia aktów prawnych

System prawny Ukrainy wywodzi istotę swojego funkcjonowania z przekonania wyrażonego w artykule pierwszym Konstytucji Ukrainy, zgodnie z którym Ukraina jest suwerennym, niepodległym, demokratycznym, socjalnym państwem prawa. Artykuł ósmy stwierdza natomiast, że na Ukrainie obowiązuje zasada nadrzędności prawa. Z uwagi na ten fakt działalność organów władzy i obywateli musi być prowadzona w granicach prawa. Każdy obywatel jest zobowiązany do bezwzględnego przestrzegania Konstytucji i ustaw, a ich nieznanomość nie

zwalnia z odpowiedzialności prawnej¹.

Prawo zyskuje moc obowiązującą w efekcie sporządzenia, uchwalenia i ogłoszenia odpowiedniego aktu prawnego. Akty prawne, które są przejawem prawotwórczej działalności państwa i samorządu terytorialnego, posiadają jednak zróżnicowaną moc prawną, która wynika z różnego ich umiejscowienia w hierarchii aktów prawnych. Na Ukrainie akty prawne dzieli się najbardziej ogólnie na ustawy i akty normatywne o randze niższej niż ustawa².

Najważniejszą pozycję w ukraińskim systemie prawnym zajmuje Konstytucja Ukrainy, uchwalona na piątej sesji Rady Najwyższej 28 czerwca 1996 r. Składa się z preambuły, 161 artykułów oraz postanowień przejściowych i końcowych. Konstytucja jest aktem prawnym najwyższej rangi, na którego podstawie są uchwalane ustawy i inne akty prawne. Przepisy Konstytucji stosuje się bezpośrednio³.

Konstytucja Ukrainy normuje podstawowe zasady ustrojowe państwa, prawa, wolności i obowiązki obywateli, tryb przeprowadzania wyborów i referendum, kompetencje organów władzy państwowej i samorządu terytorialnego, specyfikę

¹ Конституція України, 254к/96-ВР, 28.06.1996, ст. 1, 8, 68.

² Оргинський В.Л. (ред.), *Основи держави і права України, Знання*, Київ 2008, s. 29.

³ Конституція України, *op. cit.*, ст. 8.

ustroju terytorialnego kraju oraz tryb wniesienia zmian do Konstytucji.

Kolejne miejsce w hierarchii aktów prawnych Ukrainy zajmują umowy międzynarodowe ratyfikowane przez Radę Najwyższą. Mają one pierwszeństwo w stosowaniu przed ustawami i innymi aktami prawnymi. Jeżeli są one niezgodne z konstytucją kraju, konieczna jest zmiana Konstytucji Ukrainy⁴.

Podstawową część ustawodawstwa Ukrainy stanowią ustawy. Pod względem struktury dzielą się one na kodeksy i ustawy *sensu stricto*. W ramach ukraińskiego systemu prawnego istnieją obecnie dwadzieścia dwa kodeksy, które regulują całe wyodrębnione gałęzie prawa, np. Budżetowy Kodeks Ukrainy, Podatkowy Kodeks Ukrainy czy Cywilny Kodeks Ukrainy. Kodeksy mogą także mieć charakter proceduralny lub wykonawczy, np. Kodeks Karny Wykonawczy lub Gospodarczy Proceduralny Kodeks Ukrainy.

Na podstawie ustaw są wydawane rozporządzenia, które służą ich wykonaniu. Prawo ich wydawania przysługuje organom państwa, instytucjom, przedsiębiorstwom i osobom urzędowym w ramach ich kompetencji. Mają one obowiązującą moc prawną w stosunku do obywateli (pracowników) oraz podległych instytucji, do których są adresowane. Rozporządzenia

⁴ Ibidem, ct. 9.

mogą mieć charakter ogólny (wydawane przez Prezydenta Ukrainy, Gabinet Ministrów i inne organy władzy wykonawczej) bądź też indywidualny (wydawane przez kierowników instytucji i przedsiębiorstw). Rozporządzenia mają status równorzędny z nakazami.

Pewne znaczenie, przede wszystkim o charakterze organizacyjnym, mają akty prawa wewnętrznego, takie jak regulaminy, wykazy i instrukcje. Organami wydającymi je są najczęściej ministerstwa i organy władzy wykonawczej posiadające status państwowych służb lub agencji.

1.2. System władzy państwowej Ukrainy

Artykuł piąty Konstytucji Ukrainy stanowi, że nosicielem suwerenności kraju i jedynym źródłem władzy na Ukrainie jest naród. Władza jest jednak sprawowana w większości przypadków nie bezpośrednio, a przez upoważnione organy państwa i samorządu terytorialnego.

Władza państwowa na Ukrainie działa na zasadzie sformułowanej w artykule szóstym Konstytucji, tj. na zasadzie podziału władzy na ustawodawczą, wykonawczą i sędziowską, które wykonują swoje funkcje w granicach określonych przez ustawę zasadniczą i ustawy.

1.2.1. Prezydent Ukrainy

Prezydent Ukrainy jest zgodnie z postanowieniami Konstytucji Ukrainy głową państwa, gwarantem suwerenności państwowej, integralności terytorialnej Ukrainy, przestrzegania Konstytucji Ukrainy oraz praw i swobód człowieka i obywatela⁵.

Proces wyboru prezydenta jest regulowany przez Konstytucję Ukrainy i przez Ustawę o wyborach Prezydenta Ukrainy. Zgodnie z tymi regulacjami prezydent jest wybierany przez obywateli Ukrainy na podstawie powszechnego, równego i bezpośredniego prawa wyborczego w drodze tajnego głosowania na pięcioletnią kadencję. Maksymalny okres sprawowania urzędu to dwie kadencje z rzędu. Na urząd prezydenta może zostać wybrany wyłącznie obywatel Ukrainy, który osiągnął na dzień wyborów 35 lat, posiada prawo głosu, mieszkał na Ukrainie w okresie dziesięciu lat poprzedzających wybory i włada językiem państwowym – ukraińskim. Objęcie stanowiska wyklucza posiadanie mandatu przedstawicielskiego, sprawowania urzędu w organach władzy państwowej lub zrzeszenia obywateli oraz prowadzenia działalności nastawionej na zysk⁶.

Wybory prezydenta po zakończeniu przewidzianej przez konstytucję kadencji odbywają się w ostatnią niedzielę marca

⁵ Ibidem, ct. 102.

⁶ Ibidem, ct. 103.

piątego roku kadencji. W prawie przewidziane jest także przedterminowe zakończenie kadencji prezydenta, co owocuje przedterminowymi wyborami. Przyczynami skrócenia kadencji mogą być: zrezygnowanie z urzędu, niemożność wykonywania obowiązków z powodu stanu zdrowia, usunięcie ze stanowiska (*impeachment*) lub śmierć. W takim przypadku tymczasowo obowiązki prezydenta przejmuje premier Ukrainy, zaś przedterminowe wybory przeprowadza się w ciągu 90 dni od postanowienia o skróceniu kadencji. Powtórne wybory mogą być przeprowadzone w wypadku, gdy nie wybrano żadnego kandydata lub wszyscy kandydaci wycofali swoje kandydatury⁷.

Prezydent Ukrainy nie może przekazywać swoich kompetencji innym organom czy osobom. Pełny wykaz jego pełnomocnictw zawiera artykuł 106 Konstytucji. Odgrywa on ważną rolę w stosunkach międzynarodowych – reprezentuje państwo na arenie międzynarodowej, prowadzi negocjacje i podpisuje w imieniu państwa porozumienia międzynarodowe, ustanawia stosunki dyplomatyczne z innymi krajami oraz powołuje i zwalnia ze stanowisk przedstawicieli dyplomatycznych Ukrainy. Ponadto jest najwyższym zwierzchnikiem sił zbrojnych i przewodniczy Radzie Narodowego Bezpieczeństwa i Obrony Ukrainy.

⁷ Ibidem, st. 103, 108-112; Закон України Про вибори Президента України, 474-XIV, 05.03.1999, ст. 15-17.

Prezydent uczestniczy w formowaniu innych organów władzy – powołuje premiera i dymisjonuje go, powołuje członków Gabinetu Ministrów, kierowników innych centralnych organów władzy, szefów miejscowych administracji państwowych, prokuratora generalnego, jedną trzecią składu Konstytucyjnego Sądu Ukrainy, połowę składu Rady Narodowego Banku Centralnego oraz połowę składu Narodowej Rady Ukrainy ds. Telewizji i Radiofonii. Prezydent ma także prawo do ogłaszania przedterminowych wyborów do Rady Najwyższej oraz skrócenia kadencji Rady Najwyższej, jeśli nie zebrała się ona w ciągu 30 dni na posiedzenie plenarne. Pełni również ważną funkcję w procesie stanowienia prawa – podpisuje ustawy i wetauje je, wydaje rozporządzenia i dekrety, które są obowiązujące na całym terytorium kraju. Niektóre z nich wymagają jednak kontrasygnaty premiera⁸.

Prezydent Ukrainy posiada immunitet. W wykonywaniu jego obowiązków pomaga mu organ zwany Administracją Prezydenta.

⁸ Конституція України, *op. cit.*, ст. 106; Ортинський В.Л. (ред.), *op. cit.*, s. 68–69.