

А. Перфецька,

студентка IV курсу

Навчально-наукового інституту права імені Іонікія Малиновського
Національного університету «Острозька академія»

ОСОБЛИВИЙ ПРЕДМЕТ УВАГИ У СТАТТІ 142 КОНСТИТУЦІЇ УКРАЇНИ АБО ЯК ТЕМА ДЕРЖАВНИХ КАПІТАЛЬНИХ ВКЛАДЕНЬ СТАЄ ГАРАНТОМ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Реалізація конституційного принципу справедливого та неупередженого розподілу суспільного багатства між громадянами та забезпечення інтенсивного економічного розвитку держави потребує раціонального, цільового та ефективного використання усіх наявних фінансових ресурсів. Нецільове використання бюджетних коштів підриває фінансовий фундамент держави, спричиняє зайві витрати бюджету, у результаті фактично ігнорується конституційне право на участь в управлінні державними справами. Важливість обраної теми зумовлена формуванням гаранту місцевого самоврядування за допомогою механізму розподілу коштів центральних фондів. У зв'язку з цим здійснене дослідження набуває особливої актуальності у контексті внутрішньо-економічних проблем України та майбутніх соціально-економічних реформ.

Серед науковців, які досліджували і зробили значний внесок у теорію розвитку бюджету та бюджетних взаємовідносин, відомі роботи В. Баранової, І. Запатріної, В. Кравченка, І. Луніної, А. Лаврова, О. Любіча, С. Слухая, В. Федосова, І. Чугунова та ін. Попри наявну когорту досліджень, в Україні не вистачає наукових праць, присвячених розвитку міжбюджетних відносин у сучасних умовах соціально-економічних перетворень. Потребує додаткового дослідження проблема створення ефективної моделі міжбюджетних відносин та її вплив на підвищення рівня і якості життя населення, гарантування консти-

туційних принципів участі громадян в управлінні державними справами.

Мета дослідження – вивчити юридичний аспект проблеми неефективного використання міжбюджетних трансфертів та виявити правові шляхи її подолання у контексті конституційного принципу справедливого та неупередженого розподілу суспільного багатства між громадянами.

Конституція України гарантує участь держави у формуванні доходів бюджетів та фінансової підтримки місцевого самоврядування [5]. Бюджетний кодекс України (далі – БКУ) встановлює низку нормативних засобів фінансування місцевих бюджетів через видатки центрального бюджету, що забезпечують окремі види діяльності суб'єктів фінансового права [1].

Серед міжбюджетних трансфертів, що формують так звану участь держави у формуванні доходів місцевого самоврядування та водночас виступають своєрідним гарантом місцевого самоврядування варто виділити субвенції на капітальні видатки. Це найконкретніша категорія серед інших, оскільки у співвідношенні понять «капітальні видатки», «міжбюджетні трансферти (субвенції)», «інші субвенції» (усі використовуються у приписах вітчизняного законодавства та створюють окрему теоретичну проблематику), слід вказати на ієрархічність їх побудови. Відповідно, субвенції на капітальні видатки – вершина трикутника, капітальні видатки – основа. Тому субвенціями на капітальні видатки

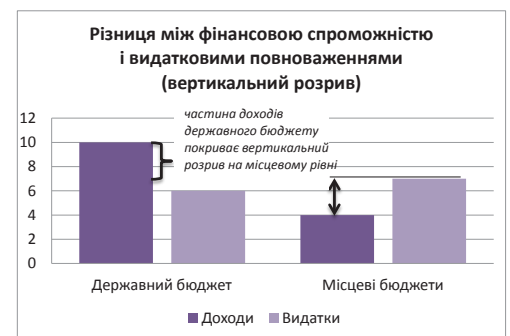


вважаються такі міжбюджетні трансферти, які використовуються з певною метою, а саме – забезпечують інноваційну й інвестиційну діяльність (зокрема, фінансування капітальних вкладень виробничого і невиробничого призначення; фінансування структурної перебудови народного господарства та інші розроблені пріоритетні напрямки розвитку окремих сфер життєдіяльності). Визначення розміру, періодичності та форми виплат (фінансова визначеність) та цільового направлення (конкретно визначена програма) здійснюється органом, що прийняв рішення про надання субвенції.

За даними Рахункової палати України недостатнє фінансування на місцевому рівні спостерігається саме у сфері інвестиційних та інноваційних проектів громадськості (близько 3-5%) [3; 4]. Призначення та подальший розподіл субвенцій на капітальні видатки зустрічає чимало законодавчих необґрунтованостей. Так, попри конкретну нормативно-правову регламентацію призначень інших цільових субвенцій (наприклад, Постанови Кабінету Міністрів України «Деякі питання надання освітньої субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам» від 14 січня 2015 року [2], «Про затвердження Порядку та умов надання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на відновлення (будівництво, капітальний ремонт, реконструкцію) інфраструктури у Донецькій та Луганській областях» від 29 квітня 2015 року [12]), порядок надання і нарахування субвенції на розвиток, передбачений виключно у БКУ, Постанові Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку перерахування міжбюджетних трансфертів» [11], а також документацією на рівні місцевого самоврядування. Зрозуміло, що регулювання обмежується лише загальними принципами, хоча одночасно наголошується, ніби це дасть змогу уникнути розпорощення бюджетних коштів, суттєво підвищити ефективність їх використання й одночасно досягти мети щодо забезпечення соціально-економіч-

ного розвитку регіону. Втім очевидно, що регулювання загальними приписами або залишковим методом зумовлює віднесення витрат на розвиток регіонів на другорядний шабель потрібних доходів (різниця між фінансовою спроможністю та видатковими повноваженнями проілюстрована у Додатку 1).

Законодавець не приховує ігнорування розвитку місцевих інновацій. Аналізуючи Закони України «Про Державний бюджет України 2015» [7] та «Про Державний бюджет України 2016» [8], можна побачити, що дохідна частина місцевих бюджетів у частині державних капітальних видатків, що розподіляються Кабінетом Міністрів України, у 2016 році скоротилась на 109,18 млн грн (4,8%). У контексті надання інших міжбюджетних трансфертів база доцільності впала більш ніж на 90% (55 млрд грн). Разом з тим, 95% міжбюджетних трансфертів призначаються на основі законодавчо визначених правил, інші 5% – вручну на місцевому рівні. Розподіл обсягів субвенцій на капітальні видатки здійснюється у більшій мірі останнім способом розподілу та за наступними критеріями: чисельність населення регіону, згідно з яким обсяги субвенцій розподіляються пропорційно між усіма регіонами (70% загального обсягу); рівень соціально-економічного розвитку за показником валового регіонального продукту на душу населення в абсолютному значенні, згідно з яким обсяги субвенцій розподіляються між окремими регіонами у порядку, вста-



Додаток 1. Сформовано автором



новленому Кабінетом Міністрів України (30% загального обсягу).

Відповідно до Закону України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо державних інвестиційних проектів» [6], розподіл державних капітальних вкладень, наприклад, для реалізації нових державних інвестиційних проектів здійснюється за умови, що у межах загального обсягу державних капітальних вкладень на плановий бюджетний період не менше 70% спрямовуватиметься на продовження (завершення) реалізації розпочатих державних інвестиційних проектів відповідно до планів їх реалізації та строків введення в експлуатацію основних засобів.

На основі аналізу нормативно-правового регулювання механізмів надання, отримання і використання субвенцій на капітальні видатки та практику її застосування протягом трьох останніх років – очевидно є тенденція до повторення низки однакових порушень фінансової та бюджетної дисципліни. Так, варто виокремити наступні найпоширеніші порушення:

1. Включення до вартості робіт та послуг необґрунтованих витрат з придбання матеріалів, експлуатації машин і механізмів тощо.

2. Включення обласними державними адміністраціями до переліку об'єктів за відсутності позитивного висновку комплексної державної експертизи проектів будівництва (відповідно до Закону України «Про затвердження Порядку державного фінансування капітального будівництва» [10]).

3. Завищення обсягів виконаних робіт та наданих послуг.

4. Включення до переліків об'єктів з обсягом фінансування, визначеним на підставі застарілої проектно-кошторисної документації.

5. Оплата робіт, не передбачених проектно-кошторисною документацією.

6. Зниження вартості активів, створених за кошти субвенції, внаслідок незабезпечення з боку керівників та головних бухгалтерів збереження майна та дотримання вимог законодав-

чих актів щодо порядку ведення бухгалтерського обліку.

7. Порушення розпорядниками державних коштів вимог Закону України «Про здійснення державних закупівель» [13].

Крім цього, відсутність у договорах, укладених замовниками з переможцем конкурсу (генпідрядником), вимоги щодо документального підтвердження виконавцями робіт вартості використаних матеріальних ресурсів та витрат з експлуатації машин і механізмів, унеможлиблює дієвий контроль за їх використанням з боку замовника та призводить до приписок обсягів і вартості виконаних робіт.

Разом з тим, необхідність реформування та удосконалення механізму надання та використання субвенцій на капітальні видатки обумовлюється впливом розміру останніх на соціальні та економічні процеси у регіональному розрізі. Якщо порівнювати обсяги субвенцій з державного бюджету місцевим бюджетам, виділені у 2011 році, у порівнянні з 2015 роком, то побачимо, що вони вирости більш, ніж у 1,5 раза. Зрозуміло, що ця тенденція обумовлює актуальність даного питання та необхідність його детального дослідження. (Обсяг міжбюджетних трансфертів, наданих з державного бюджету місцевим бюджетам, проілюстровано у Додатку 2).



Додаток 2. (Побудовано за даними Висновків Рахункової палати України щодо виконання Державного бюджету України за 2011, 2012, 2013, 2014, 2015 рр.)



Слід зазначити також, що в умовах низької фінансової забезпеченості місцевих бюджетів субвенції з державного бюджету дають можливість розв'язувати гострі проблеми соціально-економічного розвитку сіл, селищ, міст, обласних центрів, покращувати їх інвестиційну привабливість для залучення додаткових інвестицій, створювати додаткові робочі місця та досягати повної продуктивної зайнятості населення, підвищуючи доходи громадян. За кошти субвенцій, відповідно до Закону України «Про стимулювання розвитку регіонів» [14] та Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 р. [9], створюються умови для динамічного, збалансованого соціально-економічного розвитку регіонів України, забезпечується виконання державних і регіональних програм соціально-економічного та культурного розвитку. Ці кошти, як свідчать результати багатьох досліджень, сприяють вирішенню питань екологічної безпеки, модернізації транспортної інфраструктури, підвищенню рівня та якості життя населення.

Результати аудиторських перевірок доводять, що ефективність та результативність використання коштів субвенцій не дуже висока, а отже мета, на яку виділяються з державного бюджету кошти субвенцій, не досягається. Аналіз причин тінізації та неефективності у використанні субвенцій на розвиток регіонів свідчить, що ці проблеми виникають як з вини органів місцевого самоврядування, так і з вини центральних органів виконавчої влади. Досліджуючи повноваження центральних органів виконавчої влади у межах розподілу коштів (до уваги брались повноваження як Кабінету Міністрів України, так і інших міністерств та відомств – головних розпорядників коштів), виокремлено такі необхідні заходи впливу та методи реформування:

1. Необхідність розробки якісно нових порядків та умов надання субвенцій на розвиток з центрального бюджету місцевим бюджетам, відповідно до вимог

Бюджетного кодексу України. Аргументуючи тим, що чинні порядки та умови надання субвенцій, затверджені Кабінетом Міністрів України, дозволяють використовувати надані кошти на ті цілі, передбачені іншими субвенціями. Таким чином пріоритетні напрями фінансування не отримують жодної матеріальної підтримки, і сучасна індустрія, розвиток морського господарства та машинобудування, експорторієнтованого суднобудування та суміжних галузей, високопродуктивного аграрного виробництва, розбудова та модернізація транспортної інфраструктури не отримують жодного фінансового забезпечення, а, відповідно, і подальшого удосконалення.

2. Визначення напрямів розподілу субвенцій на розвиток з урахуванням та зазначенням пріоритетів і критеріїв, що забезпечить кошти від розпорощення та фінансування другорядних цілей розвитку.

3. При затвердженні порядку використання коштів необхідно конкретизувати напрями по кожному об'єкту на виготовлення проектної документації чи на виконання конкретних будівельно-монтажних робіт. Необхідним є чіткий розподіл цільового призначення коштів субвенції.

Законодавча регламентація повноважень міністерств та відомств – головних розпорядників коштів, – має зазнати якісного реформування у контексті використання наданих коштів, а саме:

1. На нормативному рівні слід передбачити систему звітів по цільовому використанню наданих коштів, аби уникнути застосування недосконалого порядку перерахування субвенцій, який містить непрозорий та громіздкий механізм проведення за кошти субвенцій взаємозаліків між учасниками розрахунків.

2. Розмежувати надання та використання субвенцій на розвиток у часових рамках, розділивши необхідні витрати по кварталах, відповідно до поставлених пріоритетів. Вважаю, що запропонована реформа здатна забезпечити від нерівномірного розподілу державних коштів на місцевому рівні, адже основне нако-



пичення надходжень у другому півріччі року створює умови непрогнозованості фінансування видатків та несвоєчасне освоєння бюджетних коштів.

3. Для кожного пріоритету – визначення напряму спрямування з врахуванням часових обмежень. У даному випадку йдеться про необхідність виділення напряму спрямування коштів у найкоротший термін, адже зволікання у даному контексті, безумовно, призведе до фактичного фінансування лише у другому півріччі, що ускладнює процес освоєння отриманих коштів, своєчасне виконання будівельно-монтажних робіт та стає причиною постійних залишків неосвоєних коштів на рахунках у розпорядників коштів та замовників будівництва.

Треба зауважити, що субвенції на розвиток як міжбюджетний інструмент регулювання та стабілізації, у більшості випадків не виправдовують свого призначення з вини саме місцевих органів влади – розпорядників коштів. Вважаємо за необхідне виокремити наступні напрямки реформування у контексті розподілу коштів місцевими органами влади:

1. Задля уникнення несвоєчасного фінансування пускових об'єктів, слід забезпечити та передбачити обов'язок місцевих органів влади щодо дотримання вимог, затверджених Кабінетом Міністрів України, порядків про формування переліків об'єктів та їх співфінансування за кошти місцевих бюджетів.

2. Дотримуватись правила попередньої регламентації основних напрямків використання субвенції у проектно-кошторисній документації, адже у випадку її відсутності до переліку об'єктів включаються нові об'єкти, які упродовж року коригуються та уточнюються. Це веде до розпорощення коштів, низького рівня освоєння, росту незавершеного будівництва та низької здачі пускових об'єктів.

3. Своєчасно реєструвати фінансові зобов'язання, не затримувати укладення договорів на виконання робіт чи надання послуг, дотримуватись передбачених договорами умов.

4. Запобігати систематичному формуванню значних сум залишків на рахунках розпорядників і одержувачів коштів, які впродовж тривалого часу не використовуються.

З огляду на те, що субвенції на розвиток часто спрямовуються не лише на капітальні (будівництво, реконструкція), а й на поточні (поточний ремонт, утримання об'єктів комунальної власності) видатки, на мою думку, доцільно передбачити граничні норми спрямування регіоном коштів за тими напрямками, котрі забезпечують інноваційну модель розвитку економіки регіону (наприклад, 10% виділеного ресурсу).

Оскільки структура і динаміка втрат як місцевого, так і центрального бюджетів потребує внутрішньої взаємодії та скерованості, необхідна чітка регламентація основних напрямів політики розвитку регіонів держави, потрібно запропонувати нову парадигму управління централізованими та децентралізованими фондами, «потрібна орієнтація не на освоєння бюджетних коштів, а на створення цінностей для зацікавлених сторін» [15]. Найголовнішим напрямком цієї парадигми вважаю належне визначення поняття субвенцій на капітальні видатки у нормативно-правовому полі та удосконалення механізму надання та розподілу відповідних коштів.

Ключові слова: бюджет, державні капітальні вкладення, міжбюджетні трансферти, субвенції на капітальні видатки.

Стаття охоплює предметне, доктринальне та статистичне дослідження юридичного аспекту проблеми неефективного використання міжбюджетних трансфертів та виявлення правових шляхів її подолання у контексті конституційного принципу справедливого та неупередженого розподілу суспільного багатства між громадянами України.

Статья охватывает предметное, доктринальное и статистическое исследование юридического аспекта



проблеми неэффективного использования межбюджетных трансфертов и выявление правовых путей ее преодоления в контексте конституционного принципа справедливого и непредвзятого распределения общественного богатства между гражданами Украины.

The article covers the substantive, doctrinal and statistical study of the legal aspects of the problem of inter-governmental transfer's inefficient use and the identification of legal ways to overcome it in the context of the constitutional principle of a fair and impartial distribution of social wealth among citizens of Ukraine.

Література

1. Бюджетний кодекс України : закон від 08.07.2010 № 2456-VI. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>.
2. Деякі питання надання освітньої субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам : постанова Кабінету Міністрів України від 14 січня 2015 року № 6. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/6-2015-%D0%BF>
3. Звіт Рахункової палати України за 2013 рік [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.ac-rada.gov.ua/doccatalog/document/16744990/Zvit_2013.pdf
4. Звіт Рахункової палати України за 2014 рік [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.ac-rada.gov.ua/doccatalog/document/16744990/Zvit_2014.pdf
5. Конституція України : закон від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>
6. Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо державних інвестиційних проектів : закон від 07.04.2015 № 288-VIII. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/288-19>
7. Про Державний бюджет України на 2015 рік : закон від 28.12.2014 № 80-

VIII. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/80-19>

8. Про Державний бюджет України на 2016 рік : закон від 25.12.2015 № 928-VIII. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/80-19>

9. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року : постанова Кабінету Міністрів України від 06.08.2014 № 385. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/385-2014-%D0%BF>

10. Про затвердження Порядку державного фінансування капітального будівництва : постанова Кабінету Міністрів України від 27.12.2001 № 1764. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1764-2001-%D0%BF>

11. Про затвердження Порядку перерахування міжбюджетних трансфертів : постанова Кабінету Міністрів України від 15 грудня 2010 р. № 1132. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1132-2010-%D0%BF>

12. Про затвердження Порядку та умов надання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на відновлення (будівництво, капітальний ремонт, реконструкцію) інфраструктури у Донецькій та Луганській областях : постанова Кабінету Міністрів України від 29 квітня 2015 р. № 250. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/250-2015-%D0%BF>

13. Про здійснення державних закупівель : закон від 10.04.2014 № 1197-VII. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1197-18>

14. Про стимулювання розвитку регіонів : закон від 08.09.2005 №2850-IV. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2850-15>

15. Ярошенко Ф.О. Сім ключів успіху в розвитку системи державних фінансів України / Ф.О. Ярошенко, С.Д. Бушуєв // Фінанси України. – 2011. – № 6. – С. 9.

