

УДК 347.73

Глусенко А. С.,
здобувач кафедри фінансового права
Університету Державної фіскальної служби України

СУБВЕНЦІЯ НА ВИКОНАННЯ ІНВЕСТИЦІЙНИХ ПРОЕКТІВ ЯК ВИД МІЖБЮДЖЕТНИХ ТРАНСФЕРТІВ

В статті проведено комплексний аналіз особливостей правового регулювання та порядку надання субвенції на виконання інвестиційних проектів.

Ключові слова: бюджет, міжбюджетний трансферт, субвенція, інвестиційний проект, фінансове забезпечення.

В статье проведен комплексный анализ особенностей правового регулирования и порядка предоставления субвенции на выполнение инвестиционных проектов.

Ключевые слова: бюджет, межбюджетных трансфертов, субвенции, инвестиционный проект, финансовое обеспечение.

The article features a comprehensive analysis of legal regulation and the procedure for granting subsidies for investment projects.

Keywords: budget, intergovernmental transfers, subsidies, investment projects, financial support.

Постановка проблеми. Однією із проблем, що постають сьогодні перед органами державної влади та органами місцевого самоврядування є недостатність грошових коштів у бюджетах для фінансування відповідних видатків. Для збалансування фінансового забезпечення територіальних громад використовуються міжбюджетні трансферти. Систему міжбюджетних трансфертів було реформовано у 2014 році. Зокрема, йдеться про прийняття Закону України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України (щодо реформи міжбюджетних відносин). Вказаним нормативно-правовим актом було запроваджено нові види дотацій (базову та реверсну) та субвенцій (освітню, медичну субвенції, субвенцію на

підготовку робітничих кадрів та ін.) Поза увагою залишилася субвенція на виконання інвестиційних проєктів, цей вид субвенції не є новим (її надання передбачалося ще у Бюджетному кодексі України 2001 року), однак її правове регулювання також має певні особливості.

Аналіз дослідження даної проблеми. Не дивлячись на те, що окрема увага вже була приділена дослідженню правового регулювання та порядку надання вказаної субвенції як правниками, так і економістами, зокрема: Л. К. Вороною, І. С. Волоховою, Ю. О. Крохіною, Л. О. Нікітіною, І. Б. Стефанюком та іншими, деякі аспекти потребують детального розгляду.

З урахуванням цього, **метою статті** є висвітлення особливостей правового регулювання та порядку надання субвенції на виконання інвестиційних проєктів.

Виклад основного матеріалу. Одним із видів субвенцій, які можуть надаватися в Україні як з Державного бюджету місцевим бюджетам, так і між місцевими бюджетами є субвенція на виконання інвестиційних проєктів. Видається доцільним, перш за все, з'ясувати, що становить собою інвестиційний проєкт. Зазначимо, що Бюджетний кодекс України використовує категорію «інвестиційний проєкт», а в інших нормативно-правових актах зустрічається категорія «інвестиційний проєкт (програма)». У Проєкті Закону «Про основні засади надання субвенцій з Державного бюджету України на виконання інвестиційних проєктів» [5] ці дві категорії визначалися по-різному. Зокрема, інвестиційним проєктом визначався як обсяг документації, який включає передпроектну документацію (техніко-економічні обґрунтування і техніко-економічні розрахунки інвестицій, ескізні проєкти) і проєктно-кошторисну документацію (проєкти, робочі проєкти, робоча документація) для будівництва, реконструкції, реставрації, капітального ремонту будинків, споруд та інших об'єктів, розширення і технічного переоснащення об'єктів інвестиційних проєктів. Інвестиційна програма ж розглядалася як перелік заходів, пов'язаних з виконанням інвестиційного проєкту, що фінансується із

залученням коштів державного бюджету [5, ст.1]. Однак, вказаний законопроект було відкликано.

Наразі чинне законодавство не проводить їх розмежування. Відповідно до п. 26 ч. 1 ст. 2 Бюджетного кодексу України [1], інвестиційний проект – це комплекс заходів, визначених на основі національної системи цінностей і завдань інноваційного розвитку економіки та спрямованих на розвиток окремих галузей, секторів економіки, виробництв, регіонів, виконання яких здійснюється з використанням коштів державного та/або місцевих бюджетів чи шляхом надання державних та/або місцевих гарантій.

У ч. 1 ст. 105 Бюджетного кодексу України, визначено основні принципи та основні засади надання досліджуваної субвенції. Так, до основних принципів належить: 1) принцип об'єктивності та відкритості; 2) принцип єдності; 3) принцип збалансованого розвитку; 4) принцип цільового використання коштів. Розглянемо зміст вказаних принципів.

Згідно із принципом об'єктивності та відкритості отримувач субвенції визначається за прозорими процедурами. Виникають питання стосовно того, у чому полягає «прозорість» таких процедур та чи можливе надання бюджетних коштів «не прозора». Як вбачається, в межах правового регулювання навряд чи. Механізм надання субвенцій з державного бюджету місцевим бюджетам на виконання інвестиційних програм (проектів) визначено Постановою Кабінету Міністрів України від 18 травня 2011 р. № 520 [4].

А. В. Лучка вказує, що для забезпечення прозорості відбору інвестиційних проектів, реалізація яких буде відбуватися за рахунок бюджетних коштів, необхідно визначити відповідні критерії, яким має відповідати такий проект та проводити конкурсний відбір інвестиційних проектів [6, с.173]. Наразі в Україні відбір інвестиційних державних проектів відбувається по-іншому. Зокрема, Постановою Кабінету Міністрів України від 22 липня 2015 р. № 571 [2] визначено суб'єкта, який уповноважений здійснювати відбір інвестиційних проектів – Міжвідомча комісія з питань державних інвестиційних проектів, а також порядок такого відбору. Окрім того, у процесі відбору проектів беруть участь і головні

розпорядники бюджетних коштів. Наприклад, головний розпорядник коштів державного бюджету може утворювати комісію для визначення доцільності підготовки державного інвестиційного проекту, проведення його державної експертизи та надання висновків за її результатами, проведення внутрішнього моніторингу стану розроблення та реалізації державних інвестиційних проектів. Також головний розпорядник бюджетних коштів розглядає концептуальну записку до інвестиційного проекту (включаючи рекомендації комісії у разі її утворення), приймає рішення щодо доцільності розроблення нового державного інвестиційного проекту та визначення відповідального виконавця та ін. [2, п.4].

Принцип єдності передбачає, що розподіл коштів має забезпечити реалізацію системи національних цінностей і завдань інноваційного розвитку та сприяти зменшенню відмінностей в рівні життя населення різних регіонів країни. На наш погляд, слід уточнити формулювання вказаного принципу. Оскільки складно погодитись із його назвою та змістовним наповненням. Йдеться про те, що з одного боку, система національних цінностей має дійсно буди спільною для всіх. З іншого боку, коли ми говоримо про забезпечення однакового рівня життя різних регіонів або про зменшення відмінностей в рівні життя населення регіонів країни за рахунок розподілу бюджетних коштів, доцільно говорити про принцип справедливості і неупередженості. Вказаний принцип є однією із засад, на яких ґрунтується бюджетна система України і має відображатися при здійсненні міжбюджетних відносин.

Окрім того, залишається нез'ясованим, що являє собою система національних цінностей та які завдання інноваційного розвитку мають бути реалізовані за рахунок бюджетних коштів. Безумовно, ці положення мають визначатися не у Бюджетному кодексі України, однак для функціонування принципів видається доцільним чітко визначати їх зміст.

Відповідно до принципу збалансованого розвитку державна підтримка територіям має надаватись з урахуванням їх потенціалу. Знов-таки, ми стикаємося з нечітким визначенням його змісту – про який потенціал територій йдеться, як він визначається, який взаємозв'язок між потенціалом території та

«розміром» державної підтримки й т. ін. На ці питання складно дати відповідь і залишається невизначеним, як функціонує принцип збалансованого розвитку при наданні субвенції на виконання інвестиційних проектів.

Останній принцип – принцип цільового використання коштів. Відповідно до нього субвенція використовується виключно на мету, визначену її надавачем, з урахуванням прогнозних та програмних документів економічного та соціального розвитку країни і відповідної території, державних цільових програм, прогнозу бюджету на наступні за плановим два бюджетні періоди. Вказаний принцип є проявом принципу цільового використання бюджетних коштів як принципу бюджетної системи. Окрім того, слід позначити, що субвенція як вид міжбюджетних трансфертів характеризується наявністю чітко визначеною мети.

Що стосується основних засад надання субвенції на виконання інвестиційних проектів, до них віднесено: 1) економічну ефективність досягнення цілей інвестиційного проекту із залученням мінімального обсягу бюджетних коштів на виконання інвестиційних проектів; 2) направленість субвенції виключно на створення, приріст чи оновлення основних фондів комунальної форми власності (насамперед на завершення будівництва та реконструкції об'єктів із ступенем будівельної готовності понад 70 відсотків); 3) фінансову забезпеченість інвестиційних проектів, строк впровадження яких довший, ніж бюджетний період, необхідними фінансовими ресурсами місцевих бюджетів, кредитами (позиками), залученими під державні та/або місцеві гарантії, та коштами субвенції на їх виконання впродовж усього строку впровадження; 4) рівень забезпеченості об'єктами виробничої, комунікаційної та соціальної інфраструктури, що підвищує інвестиційну привабливість території; 5) участь бюджету – отримувача субвенції; 6) обґрунтування спроможності подальшого утримання за рахунок коштів місцевих бюджетів об'єктів комунальної власності. При цьому участь бюджету-отримувача визначається по-різному для бюджетів відповідного рівня. Передбачається, що для бюджетів:

а) сіл, їх об'єднань, селищ, міст районного значення - не менш як 1 відсоток від обсягу такої субвенції;

б) Автономної Республіки Крим, обласних і районних бюджетів, бюджетів міста Севастополя, міст республіканського Автономної Республіки Крим та обласного значення, бюджетів об'єднаних територіальних громад, що створюються згідно із законом та перспективним планом формування територій громад – не менш як 3 відсотки від обсягу такої субвенції;

в) міста Києва – не менш як 5 відсотків від обсягу такої субвенції (п. 6 ч.2 ст. 105 Бюджетного кодексу). Як бачимо, для фінансування інвестиційних проектів передбачається дольове фінансування.

Наведені положення стосуються надання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам. У разі, якщо така субвенція надається між місцевими бюджетами, умови її надання визначаються відповідним договором сторін, якщо інше не передбачено Бюджетним кодексом України (ч. 2 ст. 101 Бюджетного кодексу України).

Проаналізуємо більш детально наведені положення. На наш погляд, необхідно з'ясувати, чим відрізняються основні засади від принципів. Тлумачити слово «принцип» можна у декількох значеннях. По-перше, як основне вихідне положення якої-небудь наукової системи, теорії, ідеологічного напрямку і т. ін. По-друге, – особливість, покладена в основу створення або здійснення чого-небудь, спосіб створення або здійснення чогось. По-третє, як переконання, норма, правило, яким керується хто-небудь у житті, поведінці [8, с. 693]. «Засада» ж розглядається як 1) основа чогось; те головне, на чому ґрунтується, базується що-небудь; 2) вихідне, головне положення, принцип; основа світогляду, правило поведінки; 3) спосіб, метод здійснення чого-небудь [7, с. 300]. Із наведеного вбачається, що категорії «принцип» та «основні засади» за своїм змістом є схожими і можуть вживатися як синонімічні. На наше переконання, доцільно визначати вказані положення як умови надання субвенції на виконання інвестиційних проектів.

Далі позначимо наявність певної неузгодженості законодавства з приводу правового регулювання субвенції на виконання інвестиційних проектів. Як ми вже вказували, зі

змісту ст. 97, 101 Бюджетного кодексу України [1] можна констатувати, що така субвенція може надаватися як з державного бюджету місцевим бюджетам, так і між місцевими бюджетами. Аналізуючи ст. 105 Бюджетного кодексу України, робимо висновок, що основні принципи надання субвенції на виконання інвестиційних проектів застосовуються при її наданні з державного бюджету місцевим бюджетам, та між місцевими бюджетами. Інша ситуація із застосуванням основних засад – вони враховуються при наданні субвенції лише з державного бюджету місцевим бюджетам (ч. 2 ст. 105 Бюджетного кодексу України). Такий підхід навряд чи можна вважати логічним. Як вбачається, підстави (умови), принципи та порядок надання відповідної субвенції має бути однаковим, незалежно від того, з бюджету якого рівня вона надається.

Відповідно до п. 2 Порядку та умов надання субвенцій з державного бюджету місцевим бюджетам на виконання інвестиційних проектів (програм) [4], субвенції надаються виключно на створення, приріст або оновлення основних фондів комунальної форми власності і спрямовуються на: а) впровадження енерго- та ресурсозберігаючих технологій; б) будівництво і реконструкцію об'єктів соціально-культурної сфери; в) розвиток дорожнього та комунального господарства; г) здійснення екологічних та природоохоронних заходів; д) здійснення спільних заходів, які передбачені угодами щодо регіонального розвитку, укладеними відповідно до Закону України «Про стимулювання розвитку регіонів».

У вказаному нормативно-правовому акті також зазначено, що місцеві органи виконавчої влади та виконавчі органи рад подають інвестиційні програми (проекти), які передбачається виконувати за рахунок субвенцій, на розгляд Раді міністрів Автономної Республіки Крим, обласним, Київській та Севастопольській міським держадміністраціям. Обов'язками зазначених органів є: розгляд поданих інвестиційних програм (проектів) з урахуванням того, що вони повинні забезпечувати реалізацію завдань інноваційного розвитку відповідного регіону та введення в дію передбачених ними об'єктів у планованому або наступних за планованим двох бюджетних періодах; подача до 1 березня року, що передує планованому, головним

розпорядникам бюджетних коштів пропозиції щодо виконання за рахунок субвенцій пріоритетних і соціально важливих інвестиційних програм (проектів) [4, п. 5].

З моменту отримання таких пропозицій головні розпорядники бюджетних коштів опрацьовують їх та визначають орієнтовні обсяги субвенцій. Розподіл субвенції визначається у порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України, з урахуванням завдань і заходів державної стратегії регіонального розвитку, регіональних стратегій розвитку на підставі формалізованих параметрів, що базуються на фактичних та прогнозних показниках економічного та соціального розвитку відповідної території. При визначенні обсягів субвенції враховується низка показників. Зокрема, береться до уваги: 1) обсяг промислового виробництва; 2) обсяг валової продукції сільського господарства; 3) обсяг інвестицій в основний капітал; 4) рівень щільності населення; 5) рівень безробіття населення; 6) розмір доходів населення у розрахунку на одну особу; 7) розмір середньомісячної заробітної плати працівників (ч. 3 ст. 105 Бюджетного кодексу України). У разі потреби можуть застосовуватись показники, що характеризують особливості відповідної галузі (сфери діяльності).

Після опрацювання та визначення обсягів субвенції на виконання інвестиційних проектів головні розпорядники бюджетних коштів подають Міністерству фінансів України обґрунтовані пропозиції щодо виконання таких програм (проектів) для визначення обсягів субвенцій адміністративно-територіальним одиницям під час складання проекту Державного бюджету України на планований бюджетний період [4, п. 6]. Обсяги субвенції на виконання інвестиційних проектів зазначаються у Законі України про Державний бюджет на відповідний рік.

Субвенції, в тому числі і на виконання інвестиційних проектів з державного бюджету місцевим бюджетам перераховуються Казначейством в обсягах, установлених законом про Державний бюджет України на поточний рік, на рахунки відповідних місцевих бюджетів, відкриті в органах Казначейства, згідно з розписом державного бюджету (у разі перерахування із спеціального фонду державного бюджету –

також у межах і за рахунок відповідних надходжень) [3, п.4]. Перерахування субвенції здійснюється органами Казначейства протягом двох операційних днів після подання платіжних документів відповідних фінансових органів. Йдеться про надання коштів з державного бюджету на рахунки загального та спеціального фондів міських міст обласного значення та районних бюджетів, бюджетів об'єднаних територіальних громад, що створюються згідно із законом та перспективним планом формування територій громад, відкриті в органах Казначейства, для здійснення передбачених ними видатків [3, абз. 2 п. 5].

Висновки. На підставі проведеного аналізу можна зробити такі висновки. По-перше, передбачається наявність розширеного суб'єктного складу. Зокрема, йдеться про можливість виділення декількох груп суб'єктів: 1) органи, які здійснюють «першочерговий» відбір інвестиційних проектів (програм), які будуть фінансуватися за рахунок субвенції – Міжвідомча комісія з питань державних інвестиційних проектів та головні розпорядники бюджетних коштів; 2) органи, обов'язком яких є надати інвестиційні програми (проекти), які передбачається виконувати за рахунок субвенцій – місцеві органи виконавчої влади та виконавчі органи рад; 3) органи, які розглядають надані проекти й перевіряють на відповідність завданням інноваційного розвитку відповідного регіону, а також можливість забезпечення їх реалізації – Рада міністрів Автономної Республіки Крим, обласні, Київська та Севастопольська міські держадміністрації; 4) органи, що здійснюють перерахування бюджетних коштів в рамках субвенції на виконання інвестиційних проектів – Казначейство України.

По-друге, вказана субвенція може надаватися місцевим бюджетам з бюджетів різних рівнів. Тобто, надавачем субвенції на виконання інвестиційних проектів може бути як державний, так і місцеві бюджети, а отримувачем – відповідний місцевий бюджет.

По-третє, наразі Бюджетним кодексом визначені принципи та умови надання субвенції на виконання інвестиційних проектів. Врахування принципів є обов'язковим, незалежно від

того, з якого бюджету надаються кошти. Умови ж їх надання в межах субвенції на виконання інвестиційних проєктів можуть бути різними: а) для надання субвенції з державного бюджету – визначені ч. 2 ст.105 Бюджетного кодексу України. При цьому однією з умов є дольове фінансування відповідних місцевих бюджетів, передбачена участь бюджету-отримувача (п. 6 ч. 2 ст. 105 Бюджетного кодексу України визначено відповідні відсоткові ставки від обсягу субвенції); б) для надання коштів з місцевих бюджетів такі положення можуть визначатися за договором сторін.

По-четверте, чітко визначено напрями використання грошових коштів – на створення, приріст або оновлення основних фондів комунальної форми власності (впровадження енерго- та ресурсозберігаючих технологій; будівництво і реконструкцію об'єктів соціально-культурної сфери; розвиток дорожнього та комунального господарства; здійснення екологічних та природоохоронних заходів; здійснення спільних заходів, передбачених угодами щодо регіонального розвитку, укладеними відповідно до Закону України «Про стимулювання розвитку регіонів»).

Література:

1. Бюджетний кодекс України від 08 лип. 2010 р. № 2456-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>

2. Деякі питання управління державними інвестиціями: Постанова Кабінету Міністрів України від 22 лип. 2015 р. № 571 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/571-2015-п>

3. Про затвердження Порядку перерахування міжбюджетних трансфертів : Постанова Кабінету Міністрів України від 15 груд. 2010 р. № 1132 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1132-2010-п>

4. Про затвердження Порядку та умов надання субвенцій з державного бюджету місцевим бюджетам на виконання інвестиційних програм (проєктів) : Постанова Кабінету Міністрів України від 18 трав. 2011 р. № 520 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/520-2011-п>

5. Про основні засади надання субвенцій з Державного бюджету України на виконання інвестиційних проєктів: Проект Закону від 03 берез. 2003 р. № 3184 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=14359

6. Регулювання міжбюджетних відносин: Україна і європейський досвід: монографія / за ред. В. Г. Бодрова. – К. : Вид-во НАДУ, 2006. – 296 с.

7. Словник української мови: в 11 томах. – Том 3, 1972. – С. 300.

8. Словник української мови: в 11 томах. – Том 7, 1976. – С. 693.

УДК 342.9

Діденко І. В.,

аспірант кафедри адміністративної діяльності
Національної академії внутрішніх справ

СПІВВІДНОШЕННЯ КОРУПЦІЇ ТА КОНФЛІКТУ ІНТЕРЕСІВ ЯК ПРАВОПОРУШЕННЯ, ПОВ'ЯЗАНОГО З КОРУПЦІЄЮ

Автор наводить характеристику конфлікту інтересів через призму потенційного та реального конфлікту, характеризує особливості виникнення цього явища. Наведені причини виникнення конфлікту інтересів як правопорушення, пов'язаного з корупцією, та розкрито його взаємозв'язок з корупцією.

Ключові слова: корупція, правопорушення, пов'язане з корупцією, реальний та потенційний конфлікт інтересів, приватний інтерес.

Автор приводить характеристику конфлікту інтересів через призму потенціального і реального конфлікту, характеризує особливості виникнення цього явища. Приведенные причины возникновения конфликта интересов как правонарушения, связанного с коррупцией, и раскрыто его взаимосвязь с коррупцией.