

Володимир Петрович **ГОРИН**

д.е.н., доцент кафедри, Західноукраїнський національний університет

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6048-8330>

e-mail: v.horyn@ukr.net

Наталія Іванівна **КАРПИШИН**

к.е.н., доцент, Західноукраїнський національний університет

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5264-1200>

e-mail: nkarpyshyn@gmail.com

ІНВЕСТИЦІЙНІ СУБВЕНЦІЇ ЯК ДЖЕРЕЛО НАДХОДЖЕНЬ ДО МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ

У статті досліджено механізм формування та використання інвестиційних субвенцій, які надходять із державного бюджету до місцевих бюджетів. Проаналізовано динаміку надходження «інфраструктурної» субвенції, яка на початку впровадження децентралізаційної реформи відіграла роль своєрідного фінансового мотиватора і стимулювала громади швидше об'єднуватися. Однак, з часом, роль цієї субвенції значно зменшилась у зв'язку з тим, що кількість ОТГ, які отримували дану субвенцію впродовж 2016–2021 рр. зросла, а її обсяг майже не змінився. Розмір субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на здійснення заходів щодо соціально-економічного розвитку окремих територій також суттєво скоротився, що негативно вплинуло на реалізацію інвестиційних проєктів на місцевому рівні.

Ключові слова: місцеве самоврядування, місцеві бюджети, субвенція, інвестиційна субвенція, «інфраструктурна» субвенція

ВСТУП

Упродовж усього періоду державотворення серед ключових проблем, з якими стикається місцеве самоврядування в Україні є невідповідність його фінансових можливостей та видаткових зобов'язань. Її усунення потребує залучення резервів збільшення надтоджень до місцевих бюджетів, скорочення та раціоналізації видатків, однак найчастіше для цього у вітчизняній практиці застосовують механізм міжбюджетних трансфертів.

В умовах обмеженості власних ресурсів місцевого самоврядування трансфертні надходження займають домінуюче місце серед ресурсних джерел місцевих бюджетів, виступають фінансовим підґрунтям для виконання як делегованих, так і власних повноважень. Механізм міжбюджетних відносин передбачає застосування цілого спектру трансфертів, які характеризуються різним рівнем самостійності органів влади у розпорядженні цими коштами, відмінностями в умовах їх отримання та ефективності використання. У цій сфері зберігається чимало проблем, обумовлених відсутністю чітких алгоритмів міжрегіонального розподілу трансфертів, непрозорими процедурами їхнього виділення стосовно окремих територіальних громад тощо. Особливо ці проблемні моменти торкаються практики використання субвенцій інвестиційного характеру, що значною мірою компрометує саму ідею їхнього використання.

Питання використання механізму субвенцій для формування надходжень до місцевих бюджетів завжди перебували у полі зору науковців економічного профілю. Помітний вклад в їхню розробку внесли наукові праці таких вчених, як В. Дем'янишин, В. Зайчикова, О. Кириленко, М. Кульчицький, Б. Малиняк, Ц. Огонь, С. Слухай та ін. В них розкриваються питання справедливості діючої моделі міжбюджетних відносин, її негативного впливу на мотивацію органів влади до нарощування власних доходів та інше. Попри теоретичну розробленість, у практичній площині залучення інвестиційних субвенцій для фінансування соціально-економічного розвитку територіальних громад усе ще асоціюється із численними проблемами, які потребують нагального вирішення.

Мета роботи – аналіз механізму надання та використання інвестиційних субвенцій до місцевих бюджетів із метою виявлення проблем та їх вирішення.

МЕТОДИ ДОСЛІДЖЕННЯ

У статті використано такі методи, як: системний аналіз, аналіз та синтез, дедукції та індукції, узагальнення, формально-логічний та інші методи наукового пізнання.

РЕЗУЛЬТАТИ

Відповідно до норм Бюджетного кодексу України, субвенції – це такий вид міжбюджетних трансфертів, який має бути використаний на певну мету та у порядку, визначеному органом, що прийняв рішення про його надання [1]. Вони можуть бути надані з державного та місцевих бюджетів і передбачають цільове використання одержаних коштів. У більшості, субвенції, які отримують органи місцевого самоврядування, мають соціальне спрямування і призначені для реалізації програм соціального захисту населення, фінансування соціальних пільг, а також покриття поточних видатків закладів соціальної сфери (освітня та медична субвенції).

Примітно, що в наукових колах таке суттєве домінування субвенцій соціального призначення серед усього обсягу цільових трансфертів оцінюють доволі негативно. На думку Л. Мельник та В. Думи, таке зростання, хоча й позитивно впливає на соціальне становище регіонів, однак відволікає кошти від економічних програм, сприяє демотивації місцевої влади нарощувати власні доходи, поширенню патерналізму й утриманства [2, с. 799].

Зважаючи на це, винятково важливо забезпечити

ефективне функціонування механізму надання інвестиційних субвенцій, до яких зараховують: субвенції на формування інфраструктури в об'єднаних територіальних громадах (ОТГ) та субвенції на здійснення заходів соціально-економічного розвитку окремих територій.

Одним із найбільш поширених різновидів інвестиційних субвенцій, які були впроваджені із започаткуванням реформи децентралізації, є субвенція на формування інфраструктури об'єднаних територіальних громад. Кошти за цією субвенцією можуть використовуватися на наступні цілі: розроблення проектно-містобудівної та іншої документації; переобладнання та перепрофілювання будівель бюджетних установ для їх використання для потреб ОТГ; підвищення якості надання адміністративних послуг, зокрема відкриття ЦНАПів; реконструкцію, нове будівництво, капітальний ремонт вулиць, доріг, мостів комунальної власності, об'єктів водопостачання та водовідведення, поводження з відходами та рекультивация сміттєзвалищ; заку-

півлю транспортних засобів для підвезення дітей до навчальних закладів тощо [3].

Особливістю «інфраструктурної» субвенції є її наближеність до потреб ОТГ: перелік проектів, які реалізуються за рахунок субвенції, формують безпосередньо виконавчі органи сільських, селищних, міських рад; бюджети ОТГ отримують ці кошти безпосередньо з державного бюджету. Надання «інфраструктурної» субвенції підсилює спроможність ОТГ та певною мірою покращило якість надання послуг населенню [4].

Як видно з табл. 1, впродовж 2016-2019 рр. з Державного бюджету України виділено місцевим бюджетам на розвиток інфраструктури 6,5 млрд грн, а саме на 2016 р. передбачалося 1 млрд грн; на 2017 р. – 1,5 млрд грн; на 2018 р. – 1,9 млрд грн; на 2019 р. – 2,1 млрд грн. За ці кошти ОТГ реалізували 9 475 проектів – будівництво й ремонт шкіл, дитячих садочків, амбулаторій та ФАПів, закладів культури і спорту, ЦНАПів, водогонів та доріг, купівля спеціалізованого транспорту.

Таблиця 1 – Динаміка обсягів «інфраструктурної» субвенції у 2016–2021 рр. [складено на основі [4; 5]]

Рік	Обсяг інфраструктурної субвенції, млрд грн	Кількість ОТГ, що отримали інфраструктурну субвенцію	Обсяг фінансування в розрахунок на одного сільського жителя, грн
2016	1,0	159	1107
2017	1,5	367	764
2018	1,9	665	536
2019	2,1	806	495
2021 (план)	1,03	–	–

У 2020 р. Законом України «Про Державний бюджет України на 2020 рік» було передбачено дану субвенцію в розмірі 2,1 млрд грн, проте ці кошти спрямовано на фінансування Фонду боротьби з гострою респіраторною хворобою COVID-19, спричиненою коронавірусом SARS-CoV-2, та її наслідками.

Хоча законодавством передбачено розподіл коштів субвенції відповідно до площі території ОТГ та кількості сільського населення в них, підставою для надання такого трансферту є заявка на реалізацію конкретного інвестиційного проекту. Водночас законодавством визначено низку вимог, яких має бути дотримано у підготовці проектних заявок на отримання відповідної субвенції, а саме: відповідність програмним документам соціально-економічного розвитку ОТГ; тривалість реалізації не більше трьох років; врахування потреб інвалідів та інших маломобільних груп населення, а також погодження зі спеціальною комісією при профільному міністерстві України.

Незважаючи на спрощені умови отримання інфраструктурної субвенції, у 2018 р. понад 40 % створених в Україні ОТГ не подали жодної заявки на фінансування, а значну частину із поданих проектних пропозицій було відхилено. Головна причина такої ситуації – відсутність досвіду, а то й небажання управлінського апарату ОТГ займатися підготовкою документації на залучення інфраструктурної субвенції. Внаслідок цього подані проектні заявки нерідко не відповідають плану соціально-економічного розвитку відповідної ОТГ; позбавлені розрахунків бюджету, економічної ефективності від реалізації проекту; підготовлені без на-

лежної деталізації заходів чи плану витрат.

Іншим різновидом інвестиційної субвенції, яка у законодавстві була передбачена ще з 2001 р., однак реально почала функціонувати тільки з 2012 р. є субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам на здійснення заходів із соціально-економічного розвитку окремих територій. Порядок надання субвенції регулюється Постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку та умов надання субвенції державного бюджету місцевим бюджетам на здійснення заходів щодо соціально-економічного розвитку окремих територій» № 106 від 06.02.2012 р. [3].

Цільове призначення цієї субвенції полягає в реалізації таких заходів: будівництво, реконструкція та капітальний ремонт інфраструктури комунальної власності; екологічні та природоохоронні заходи; придбання обладнання для установ соціально-культурної сфери й комунального транспорту, проведення робіт із газифікації, заходів з енергозбереження тощо.

Місцева влада може отримати ці субвенції за умов дотримання таких основних умов:

- направляти кошти на створення, приріст або оновлення основних фондів комунальних підприємств, насамперед на виконання робіт із завершення будівництва об'єктів із високим ступенем готовності;
- мати затверджені проекти будівництва та результати проведення їх державної експертизи;
- дотримуватися умов надання субвенцій із державного бюджету місцевим бюджетам на виконання інвестиційних проектів (програм), а саме:
 - відповідність державним цільовим програмам та

пріоритетним напрямом розвитку регіонів;

– забезпеченість необхідними фінансовими ресурсами місцевих бюджетів, кредитами й субвенціями у перебігу всього терміну виконання;

– встановлення розмірів співфінансування: з місцевих бюджетів – не менше 1% від розміру субвенції; міста обласного значення та обласних бюджетів – не менше 3%; бюджету м. Києва – не менше 5%.

Динаміку обсягів субвенцій, наданих у 2016–2021 рр., надано на рис. 1.

Як видно з рис. 1, загальна сума наданих субвенцій у 2016 р. була найвищою і становила 5,3 млрд грн. Це в 4,3 рази більше ніж було передбачено у 2017 р., в якому субвенцій на соціально-економічний розвиток становили найменшу суму за весь період – 1,23 млрд грн. І хоча у 2019 р. сума субвенцій зросла порівняно з

2017 р. більше ніж у 2 рази, однак у 2020 р. та 2021 р. знову зменшилась і становила 1,7 млрд грн. Отже, обсяги субвенцій на соціально-економічний розвиток суттєво зменшились за досліджуваний період і не мають відчутного впливу на інвестиційний розвиток територій.

Як і стосовно інфраструктурної субвенції, умовами надання субвенції на виконання інвестиційних програм (проектів) є відповідність проектних заявок програмним документам соціально-економічного розвитку держави та відповідного регіону, державним цільовим програмам, наявність необхідної документації, а також дві фінансові умови: співфінансування з місцевого бюджету та спроможність громади забезпечити утримання новозбудованих об'єктів після завершення фінансування з державного бюджету.

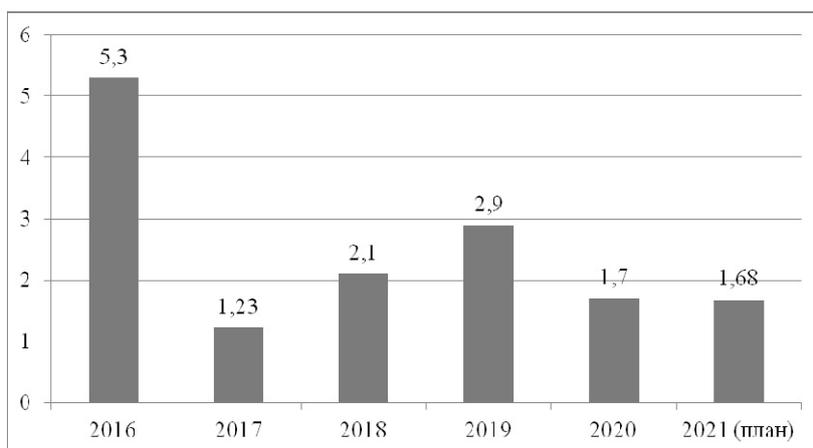


Рис. 1. Динаміка обсягів субвенцій на соціально-економічний розвиток окремих територій у 2016–2021 рр. [складено автором на основі [5;6]]

ВИСНОВКИ

Незважаючи на раціональну ідею, яка покладена в основу надання цього виду інвестиційних субвенцій, вона справедливо критикується як науковцями, так і представниками громадськості. Причина цього в тому, що, з одного боку, залишаються недостатні самі обсяги надання субвенції, а з іншого – алгоритм надання коштів передбачає їхній розподіл у «ручному режимі», що створює сприятливе середовище для політичної корупції й лобізму. Формально у розподілі коштів мають враховуватись показники обсягів промислового та сільськогосподарського виробництва,

інвестицій в основний капітал, щільності населення, рівня безробіття та доходів населення. Однак в реальності обсяги субвенції розподіляють відповідно до пропозицій представників депутатського корпусу законодавчого органу влади. Внаслідок цього субвенцію на здійснення заходів із соціально-економічного розвитку окремих територій визначають як інструмент купівлі політичної лояльності, а непрозорий порядок її розподілу руйнує саму ідею впровадження цього трансферту – стимулювання розвитку тих територій, які найбільше потребують фінансової допомоги.

Список використаних джерел

1. Бюджетний кодекс України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2456-17>.
2. Мельник Л.М., Дума В.Л. Вплив системи міжбюджетних відносин на бюджетний потенціал регіону. *Економіка й суспільство*. 2016. Вип. 7. С. 793–799.
3. Постанова КМУ «Про затвердження Порядку та умов надання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на здійснення заходів щодо соціально-економічного розвитку окремих територій від 06.02.2012. № 106. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/106-2012-p>
4. Звіт про огляд витрат державного бюджету у сфері регіонального розвитку в частині підтримки формування інфраструктури об'єднаних територіальних громад. URL: <https://www.minregion.gov.ua>
5. Державний портал бюджету для громадян. Open budget. URL: <https://openbudget.gov.ua>
6. Субвенція на соціально-економічний розвиток. URL: <https://www.treasury.gov.ua>

References

1. Budget Code of Ukraine. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2456-17> (in Ukrainian).
2. Melnyk L.M., Duma V.L. The impact of the system of intergovernmental relations on the budget potential of the region. *Economy and society*. 2016. Vol. 7. pp. 793–799 (in Ukrainian).
3. Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine “On approval of the Procedure and conditions for providing subventions

from the state budget to local budgets for the implementation of measures for socio-economic development of certain territories” from 06.02.2012. № 106. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/106-2012-p> (in Ukrainian).

4. Subvention for socio-economic development. URL: <https://www.treasury.gov.ua> (in Ukrainian).

5. State budget portal for citizens. Open budget. URL: <https://openbudget.gov.ua>

6. Report on the review of state budget expenditures in the field of regional development in terms of supporting the formation of the infrastructure of the united territorial communities. URL: <https://www.minregion.gov.ua> (in Ukrainian).

Volodymyr HORYN

Doctor of Economics, Associate Professor of department, West Ukrainian National University

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6048-8330>

e-mail: v.horyn@ukr.net

Nataliia KARPYSHYN

PhD in Economics, Associate Professor, West Ukrainian National University

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5264-1200>

e-mail: nkarpysbyn@gmail.com

INVESTMENT SUBSIDIES AS A SOURCE OF REVENUES TO LOCAL BUDGETS

Introduction. Given the limited own resources of local self-government, it is important to ensure the effective functioning of the mechanism for providing investment subventions from the state budget. Such investment subventions include subventions for the formation of infrastructure in the united territorial communities and subventions for the implementation of measures of socio-economic development of separate territories.

The purpose of the paper is the analysis of the mechanism of providing and using investment subventions to local budgets in order to identify disadvantages and eliminate them.

Results. Providing an “infrastructure” subvention to local budgets has strengthened the capacity of united territorial communities and to some extent improved the quality of services provided to the population. During 2016–2019, UAH 6.5 billion was allocated from the State Budget of Ukraine to local budgets for infrastructure development and 9475 projects were implemented. With the help of these subventions, schools, kindergartens, outpatient clinics, cultural and sports institutions, water mains and roads were built and repaired, and specialized transport was purchased. However, in recent years, the role of this subvention has decreased significantly due to the fact that the number of UTCs that received an infrastructure subvention during 2016–2021 has increased significantly, and its volume has hardly changed.

The amount of subventions from the state budget to local budgets for the implementation of measures for socio-economic development of certain territories has also decreased, which negatively affects the capacity of local governments in the field of investment projects.

Conclusion. The volume of investment subventions remains insufficient, and their distribution is partly in a “manual mode”, which creates a favorable environment for political corruption and lobbying.

Keywords: local self-government, local budgets, subvention, investment subvention, “infrastructure” subvention