

4. Воробйов Ю. М., Когут І. А. Формування фінансової стійкості місцевих бюджетів в умовах підвищення самостійності регіонів: монографія/ за ред. Ю.М. Воробйова, І. А. Когут. Мелітополь: Видавничий будинок ММД, 2012.249 с. URL: <https://economuch.com/finansov-osnovyi/formuvannya-finansovoji-stiykosti-mistsevih.html> (дата звернення: 01.04.2020).

5. Місцеві фінанси: підруч. / за ред. д.е.н., проф. О. П. Кириленко. 2-ге вид., доп. і перероб. Тернопіль: Економічна думка ТНЕУ, 2015. 448 с.

Романчук Ігор Богданович

студент 2 курсу ОС «магістр» факультету фінансів та обліку, ТНЕУ

Кириленко Ольга Павлівна

д.е.н., професор, завідувач кафедри фінансів ім. С. І. Юрія

ДЕРЖАВНА ФІНАНСОВА ПІДТРИМКА ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

Одним з принципів реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади є державна підтримка місцевого самоврядування. Основними джерелами коштів для фінансової підтримки є державний бюджет України а також сформований у його складі державний фонд регіонального розвитку (ДФРР). Безпосередньо з держбюджету кошти надаються у вигляді субвенцій, останніми роками це – субвенції на соціально-економічний розвиток, на інфраструктуру ОТГ, на розвиток медицини у сільській місцевості. Окрім субвенцій з державного бюджету виділяються кошти на будівництво спортивних об'єктів та на підтримку секторальної регіональної політики (табл. 1).

Таблиця 1

Державна підтримка на розвиток громад і розбудову інфраструктури в регіонах України за 2014–2019 рр., млрд грн*

Види державної допомоги	2014	2015	2016	2017	2018	2019*
Субвенція на соціально-економічний розвиток	0,5	0,8	3,3	6,2	5,0	4,7

Державний фонд регіонального розвитку	–	2,9	3,0	3,5	6,0	7,7
Субвенція на інфраструктуру ОТГ	–	–	1,0	1,5	1,9	2,1
Кошти на будівництво спортивних об'єктів	–	–	–	0,27	0,37	0,75
Субвенція на розвиток медицини у сільській місцевості	–	–	–	4,0	5,0	5,0
Кошти на підтримку секторальної регіональної політики	–	–	–	0,65	1,1	0,5
Усього	0,5	3,7	7,3	16,1	19,37	20,75

* Складено за даними [1, с. 21].

** Прогнозне значення.

В таблиці показано динаміку фінансової підтримки держави ОТГ в розрізі її окремих видів. Що стосується обсягів коштів, то вони суттєво зросли за 2014-2019 рр. у 41,5 рази: з 0,5 млрд грн у 2014 р. – до 20,75 млрд грн у 2019 р.

Особливу роль в реалізації фінансової підтримки ОТГ відіграє ДФРР. Важливо, що програми і проекти, які здійснюються за рахунок ДФРР, підлягають спів фінансуванню з місцевих бюджетів на 10%.

Потужним стимулом для об'єднання громад є суттєве зростання обсягів наданої їм державної підтримки для місцевого та регіонального розвитку, яка за 2014-2019 рр. повинна зрости у 41,5 разів. Загалом сума державної допомоги у 2019 р. запланована у розмірі 20,75 млрд грн, з них: 0,5 млрд грн – кошти на підтримку секторальної регіональної політики; 5,0 млрд грн – субвенція на розвиток медицини у сільській місцевості; 0,75 млрд грн – кошти на будівництво спортивних об'єктів; 2,1 млрд грн – субвенція на інфраструктуру ОТГ; 7,7 млрд грн – державний фонд регіонального розвитку; 4,7 млрд грн – субвенція на

соціально-економічний розвиток. Крім того, заплановано виділення 14,7 млрд грн субвенції на будівництво, реконструкцію, ремонт та утримання доріг загального користування місцевого значення. Державна фінансова підтримка громадам Тернопільської області у 2019 р. за трьома програмами (державний фонд регіонального розвитку, субвенція ОТГ, субвенція на сільську медицину) становитиме загалом 603,2 млн грн.

За 2015-2019 рр. було заплановано за кошти ДФРР на будівництво 3730 об'єктів на загальну суму 18,7 млрд. грн. Найбільше об'єктів було профінансовано у Донецькій (313), Закарпатській (302), Луганській (268) та Львівській (263) областях. Найменше коштів за останні 5 років було спрямовано у Черкаську, Кіровоградську, а також Миколаївську області. Черкаській області надано 487 млн. грн, Кіровоградській та Миколаївській - по 388 млн грн. Найменше об'єктів було профінансовано у м. Києві (26), Одеській (36) та Кіровоградській (66) областях.

Якщо розглядати фінансування об'єктів з ДФРР за галузевою ознакою, то слід зазначити, що на фінансування освіти було направлено за 2015-2019 рр. 44,8% усіх коштів, на житлово-комунальне господарство та інфраструктуру – 22,5%, медичні заклади – 16,2%, ремонт доріг – 7,9%, соціально-культурну сферу – 5,5%, дитячі та спортивні майданчики – 3,2% коштів ДФРР [2].

Законом України “Про Державний бюджет України на 2019 рік” були внесені зміни до процесу розподілу коштів ДФРР, який тепер усе більше нагадує процес розподілу субвенцій, коли значна частина коштів розподіляється фактично “в ручному режимі”. Так, Кабінет Міністрів України отримав право як виняток з положень статті 24-1 Бюджетного кодексу витратити 50% коштів фонду на визначені ним пріоритети. Тобто в обхід визначеним процедурам Уряд призначатиме, куди спрямовувати кошти ДФРР.

Ми згодні з фахівцями, які акцентують на наступних проблемних питаннях:

- на основі яких критеріїв уряд вирішуватиме долю цих коштів (якщо критеріїв немає, то розподіл фактично відбувається “в ручному режимі”)?
- чи враховуватимуться принципи рівномірного між різними регіонами розподілу коштів та чи буде розподіл політично неупередженим?

- чи враховуватиме уряд при розподілі Державну стратегію регіонального розвитку, а також регіональні стратегії розвитку?

- для чого ця норма, яка ставить прозорість процесу розподілу коштів під сумнів, якщо можна працювати над удосконаленням процедур розподілу коштів? [2].

Вище зазначеним законом було також надано право народним депутатам подавати свої пропозиції до Міністерства розвитку громад та територій України з переліком інвестиційних програм і проектів регіонального розвитку. Це також, на нашу думку, сприяє посиленню суб'єктивізму та непрозорості розподілу коштів фонду. Доцільно такі зміни порівняти з аналогічним процесом щодо надання субвенцій з державного бюджету місцевим бюджетам на соціально-економічний розвиток окремих територій.

В регіональному розрізі розподіл коштів ДФРР на 2019 р. представлений так: найбільше коштів повинно бути спрямовано в такі регіони: м. Київ (428,6 млн грн), Донецька обл. (948,4 млн грн), Луганська обл. (489,8 млн грн), Дніпропетровська обл. (467,0 млн грн), Харківська обл. (389,6 млн грн), Львівська обл. (367,0 млн грн), Одеська обл. (346,1 млн. грн.). Найменше коштів заплановано для Кіровоградської обл. (137,8 млн грн), Миколаївської обл. (164,7 млн грн), Черкаської обл. (175,8 млн грн).

У 2019 р. фахівцями Рахункової палати України було проведено аудит ефективності використання коштів фонду та встановлено низку недоліків і порушень. Так, у 2017-2018 рр. мало місце неповне освоєння виділених коштів; виділення коштів регіонам із запізненням; неекономне та неефективне використання коштів; спрямування коштів на мало вартісні та соціальні проекти, наприклад, у Закарпатській, Тернопільській та Сумській областях [3].

Не зважаючи на наявність нормативного забезпечення порядку розподілу та використання коштів ДФРР у сфері його функціонування є низка проблем. Так, за результатами перевірок Рахункової палати виявлено таке:

- Міністерство розвитку громад та територій України, окремі державні адміністрації та органи місцевого самоврядування не змогли забезпечити належного управління коштами, унаслідок чого не досягнуто

повною мірою його головної мети – підвищення рівня конкурентоспроможності регіонів;

- наявна нормативно-правова база розподілу та використання коштів державного фонду є достатньою для забезпечення законного і цільового використання коштів державної фінансової підтримки розвитку регіонів, водночас окремі положення статті 24-1 Бюджетного кодексу України, якими, зокрема, врегульовані питання спрямування коштів ДФРР на економічний розвиток регіонів, потребують вдосконалення;

- розподіл коштів фонду в 2017 і 2018 роках за територіями та інвестиційними програмами і проектами регіонального розвитку здійснювався Кабміном за пропозиціями Міністерства розвитку громад та територій України (на підставі рішень його комісії) з порушенням визначених строків (пропозиції мають надійти до 1 травня);

- окремими обласними та Київською міською державними адміністраціями не було забезпечено дотримання бюджетного законодавства та законодавства про містобудівну діяльність і публічні закупівлі, що стало однією з причин незаконного та неефективного використання коштів державного бюджету;

- у 2017–2018 рр. виявлено порушення вимог законодавства при управлінні коштами ДФРР Міністерством розвитку громад та територій України, а також законодавства на місцях, з боку одержувачів коштів, що свідчить про відсутність в міністерстві належної системи внутрішнього контролю та внутрішнього аудиту, що не відповідає вимогам Бюджетного кодексу України [3].

Крім того, фахівцями Рахункової палати за результатами перевірок в окремих регіонах встановлено, що питома вага коштів фонду, використаних з порушеннями бюджетного законодавства, становить 17,3%, неефективно використано – 14%, що свідчить про низький рівень управління і неналежний стан фінансової дисципліни при освоєнні коштів державного бюджету на місцях. Всього аудиторі перевірили ефективність використання 1133,8 млн грн (16,5% загальних касових видатків по державі).

Щорічний обсяг ДФРР має складати не менше 1% від доходів загального фонду держбюджету. Проте, відповідно до внесених змін до закону, дія цієї норми була призупинена на 2016, 2017, 2018 та 2019 роки. Однією з умов фінансування з ДФРР є те, що передбачена мінімальна

сума коштів на один об'єкт, який може бути профінансований – 1 млн грн. Проте на практиці об'єктів із меншим фінансуванням виявилось більше 1100 (майже 30% від загальної кількості).

За висновками громадських організацій, мають місце випадки, коли кошти ДФРР використовуються в агітаційних та медійних цілях, але їх кількість незначна та у декілька разів менша, ніж кількість випадків піару на субвенціях на соціально-економічний розвиток (лише 2,8% від усіх випадків піару на бюджетних ресурсах) [2].

Це пов'язано з тим, що розподіл коштів ДФРР відбувається за більш чіткими та зрозумілими процедурами, ніж розподіл субвенцій на соціально-економічний розвиток, а також у декілька етапів (від конкурсних комісій у регіонах до конкурсної комісії при Міністерстві розвитку громад та територій України). Крім того, на значній частині об'єктів, що побудовані за кошти ДФРР, наявне спеціальне маркування.

Підсумовуючи, слід зазначити, що чинна практика розподілу і використання коштів ДФРР не позбавлена певних недоліків, які значно зменшують ефективність даного потенційно дієвого інструменту державної підтримки та прискорення регіонального розвитку. Тому необхідні подальші дії законодавчої та виконавчої влади, спрямовані на вдосконалення нормативної бази функціонування ДФРР, формування дієвої системи контролю за розподілом та використанням бюджетних ресурсів.

Література:

1. Моніторинг процесу децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування. Станом на 10 січня 2020 / Міністерство розвитку громад та територій України. URL: <https://www.minregion.gov.ua/wp-content/uploads/2018/12/10.09.2019.pdf> (дата звернення 01.03.2020).
2. Як відбувається розподіл коштів ДФРР. Дослідження ОПОРИ. URL: <https://www.oporua.org/> (дата звернення 01.03.2020).
3. Звіт про результати аудиту ефективності використання коштів ДФРР URL: https://rp.gov.ua/upload-files/Activity/Collegium/2019/7-1_2019/Zvit_7-1_2019.pdf (дата звернення 01.02.2020).