

Архипенко С.В.

кандидат економічних наук, доцент,
доцент кафедри обліку, оподаткування, публічного управління та адміністрування
Криворізький національний університет,
м. Кривий Ріг, Україна
arkhypenko@knu.edu.ua
ORCID: 0000-0001-6403-7556

Гахов М.О.

студент спеціальності «Публічне управління та адміністрування»
Криворізький національний університет,
м. Кривий Ріг, Україна
gahovmaksim@gmail.com

БЮДЖЕТНЕ ФІНАНСУВАННЯ ПРОЄКТІВ РОЗВИТКУ РЕГІОНІВ ЧЕРЕЗ МЕХАНІЗМ ДЕРЖАВНОГО ФОНДУ РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ З УРАХУВАННЯМ ВПЛИВУ ЧИННИКА ВІЙНИ

Arkhypenko Svitlana

Ph.D. in Economics, Associate Professor,
Associate professor of Department of Accounting, Taxation, Public Governance and
Administration,
Kryvyi Rih National University,
Kryvyi Rih, Ukraine
arkhypenko@knu.edu.ua
ORCID: 0000-0001-6403-7556

Gakhov Maxim

Student in Public Governance and Administration,
Kryvyi Rih National University
Kryvyi Rih, Ukraine
gahovmaksim@gmail.com

BUDGET FINANCING OF REGIONAL DEVELOPMENT PROJECTS THROUGH THE MECHANISM OF THE STATE REGIONAL DEVELOPMENT FUND, TAKING INTO ACCOUNT THE INFLUENCE OF THE FACTOR OF WAR

Анотація. Одним із інструментів Державного бюджету щодо фінансування потреб розвитку регіонів та окремих громад є Державний фонд регіонального розвитку. В статті розглянуто особливості фінансування проєктів та програм розвитку регіонів коштами Фонду та вплив на цей процес чинника війни. Механізм фінансування регіональних програм унормовано Бюджетним кодексом України та постановами уряду, а пріоритети фінансування визначено стратегічними документами — Державною стратегією регіонального розвитку України та регіональними стратегіями розвитку. Проте повномасштабна війна звела нанівець реалізацію всіх «розвиткових» програм, поставивши на перше місце потреби відновлення деокупованих та прифронтових територій. Яка роль коштів Фонду в цих процесах, який механізм їх розподілу на програми відновлення, в яких пропорціях буде виділення коштів Фонду — ці питання наразі залишаються відкритими і потребують нормативного узгодження. Оскільки в 2023 р. ускладнюється застосування визначених Бюджетним кодексом вимог щодо спрямування та розподілу коштів Державним фондом регіонального розвитку і повноцінна реалізація Державної стратегії регіонального розвитку та відповідних регіональних стратегій розвитку, розроблено законопроект № 9165, яким передбачено перегляд ролі Державного фонду регіонального розвитку. Наразі кошти

Фонду стануть одним з джерел фінансування програм відбудови деокупованих та прифронтових територій, що приймають велику кількість внутрішньо переміщених осіб. Усе це потребує перегляду як пріоритетів, визначених Державною стратегією регіонального розвитку, так і нормативного забезпечення цих процесів. Зокрема, передбачається змінити розподіл та використання коштів Державним фондом регіонального розвитку у 2023 р. щодо критеріїв розподілу між АР Крим, областями, містами Києвом та Севастополем; норма щодо співфінансування в розмірі не менше як 50 % для бюджетів міських територіальних громад: міст Києва і Севастополя та з населенням понад 225 тис. осіб; голосування громадян в додатку «Дія» за попередньо відібрані Мінрегіоном проекти.

Ключові слова: Державний фонд регіонального розвитку, регіональні проекти і програми, фінансування, джерела фінансування, законопроект, регіональні стратегії розвитку, повномасштабна війна.

Summary. The State Regional Development Fund is one of the tools of the State Budget for financing the development needs of regions and individual communities. The article examines the peculiarities of financing regional development projects and programs with the funds of the Fund and the influence of the war factor on this process. The financing mechanism of regional programs is regulated by the Budget Code of Ukraine and Government resolutions, and funding priorities are determined by strategic documents — the State Strategy for Regional Development of Ukraine and regional development strategies. However, the full-scale war nullified the implementation of all "development" programs, putting the needs of restoration of the de-occupied and front-line territories in the first place. What is the role of the Fund's funds in these processes, what is the mechanism of their allocation to recovery programs, in what proportions will the Fund's funds be allocated — these questions currently remain open and require regulatory coordination. Since in 2023, the application of the requirements of the Budget Code regarding the direction and distribution of FDRR funds and the full implementation of the State Strategy for Regional Development and relevant regional development strategies will become more difficult, draft law No. 9165 has been developed, which provides for a review of the role of the DFRD. Currently, the funds of the Fund will become one of the sources of financing the reconstruction programs of the de-occupied and front-line territories, which host a large number of internally displaced persons. All this requires a review of both the priorities defined by the State Strategy for Regional Development and the regulatory support for these processes. In particular, it is planned to change the distribution and use of DFRD funds in 2023 regarding the distribution criteria between the AR of Crimea, regions, and the cities of Kyiv and Sevastopol; the norm regarding co-financing in the amount of at least 50 % for the budgets of urban territorial communities: the cities of Kyiv and Sevastopol and those with a population of more than 225 thousand people; voting of citizens in Diya for projects previously selected by the Ministry of Regions.

Keywords: The State Fund for Regional Development, regional projects and programs, financing, sources of financing, draft law, regional development strategies, full-scale war.

Коди JEL Classification: H72

Постановка проблеми. Децентралізація надала громадам різні інструменти наповнення місцевих бюджетів. Окрім податкових надходжень громади використовують матеріальну допомогу від держави на розвиток у вигляді субвенцій на формування інфраструктури ОТГ, соціально-економічний розвиток окремих територій, і коштів Державного фонду регіонального розвитку. Кожна ОТГ щорічно має змогу отримувати кошти відразу за трьома інструментами розвитку. Однак якщо субвенції на формування інфраструктури ОТГ одержують усі без

винятку ОТГ, то кошти з двох інших інструментів розвитку мають певні умови для їх отримання. Вивчення цих обставин для надання додаткового фінансування в регіон чи територіальну громаду й робить дану тему актуальною.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Хоча регіональний напрям в наукових дослідженнях завжди був популярним і добре вивченим, варто звернути увагу, що вплив чинника війни на процеси в регіонах сьогодні ще доволі рідко розглядається. Проте В. Безгін, безпосередньо працюючи в Комітеті з питань адміністративно-територіального устрою, займається питаннями щодо визначення повоєнної регіональної політики України та вивчає питання фінансування стратегічного розвитку регіонів [3], а М. Богуславець надає аналіз законодавству щодо відбудови регіонів. І тому будемо вивчати особливості фінансування через ДФРР, безпосередньо спираючись на законодавство.

Методика дослідження. Для вирішення поставлених завдань було використано низку загальнонаукових і спеціальних методів дослідження, таких як: *узагальнення та порівняння* — для визначення відмінностей між чинною нормативною базою щодо фінансування з ДФРР та новим законопроектом; *аналіз* — для виявлення проблем, які в реалізації механізму фінансування через ДФРР внаслідок військової агресії; *графічний* — для подання інформації.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми та формулювання цілей. Державний фонд регіонального розвитку (далі — ДФРР) спеціально створено для опосередкування держбюджетного фінансування проектів регіонального розвитку. В основі такого механізму лежить багаторівневий конкурсний відбір проектів (на рівні облрад, Мінрегіону та затвердження Кабміном), на відміну від субвенцій, кошти яких розподіляють за певними визначеними критеріями для всіх громад. Відбір проектів здійснюють конкурсні комісії, до складу яких входять представники облдержадміністрацій, органів місцевого самоврядування, міністерств, громадських об'єднань, всеукраїнських асоціацій, наукових установ, а також члени Комітету ВРУ з питань бюджету (на рівні Мінрегіону). Цей процес унормовано Бюджетним кодексом України (далі — БКУ) та постановами уряду, а пріоритети фінансування визначено стратегічними документами — Державною стратегією регіонального розвитку України та регіональними стратегіями розвитку. Проте повномасштабна війна звела нанівець реалізацію всіх «розвиткових» програм, поставивши на перше місце потреби відновлення деокупованих та прифронтових територій. Яка роль коштів Фонду в цих процесах, який механізм їх розподілу на програми відновлення, в яких пропорціях буде виділення коштів Фонду — ці питання наразі залишаються відкритими і потребують нормативного узгодження. Тому метою статті є визначення особливостей фінансування проектів регіонального розвитку коштами ДФРР та вплив чинника війни на цей механізм.

Виклад основних результатів дослідження. Функціонування Державного фонду регіонального розвитку регламентується Бюджетним кодексом України (ст. 24-1), згідно з яким ДФРР утворюється у складі Державного бюджету. Це бюджетна програма, яка передбачена Державним бюджетом [1].

Варто зазначити, що ДФРР, як інструмент провадження державної політики регіонального розвитку, розпочав роботу у 2012 р. З того часу до 2015 р. ДФРР як бюджетну програму було передбачено Міністерству фінансів. При цьому до 2014 р. включно супровід цієї програми, тобто формування принципів відбору,

опрацювання проєктів та підготовку до затвердження їх переліків здійснювало Мінекономрозвитку. У 2014 р. кошти ДФРР хоча й були на початку року передбачені регіонам, все ж не було проведено жодного фінансування реалізації проєктів у зв'язку з відсутністю фінансування через секвестр бюджету. З 2015 р. нормативно-правовий супровід ДФРР здійснює Мінрегіон, а з 2016 року є ще й головним розпорядником коштів за вказаною бюджетною програмою [1].

За БКУ, ДФРР визначається під час складання Бюджетної декларації та проєкту Державного бюджету України в обсязі не менше як 1,5 % прогнозованого обсягу доходів загального фонду проєкту Державного бюджету України на відповідний бюджетний період [2].

Кошти ДФРР спрямовуються на виконання інвестиційних програм і проєктів регіонального розвитку, що мають на меті розвиток регіонів і відповідають пріоритетам, визначеним *Державною стратегією регіонального розвитку* та відповідними регіональними стратегіями розвитку [2] у певних пропорціях (рис. 1).

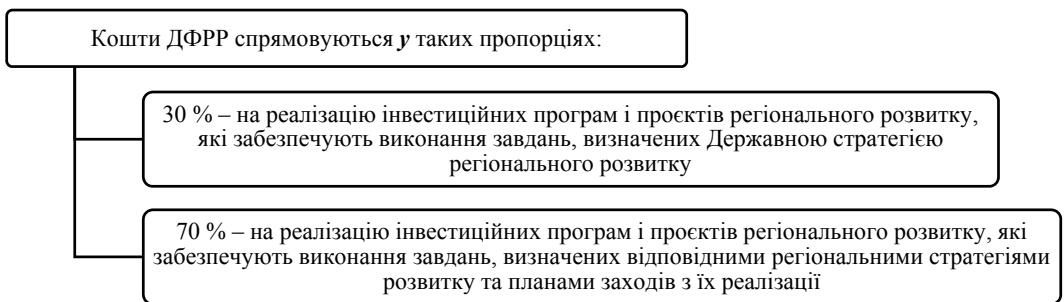


Рис. 1. Пропорції розподілу коштів ДФРР за стратегічними документами
Джерело: складено на основі [2].

Крім того, на реалізацію інвестиційних програм і проєктів регіонального розвитку, що мають на меті розвиток регіонів у частині розвитку спортивної інфраструктури, передбачається не менше як 10 % коштів ДФРР [2].

Кошти ДФРР розподіляються між регіонами за пропорцією, визначеною тією ж ст. 24-1 БКУ з дотриманням таких критеріїв розподілу між Автономною Республікою Крим, областями та містами Києвом і Севастополем (рис. 2).

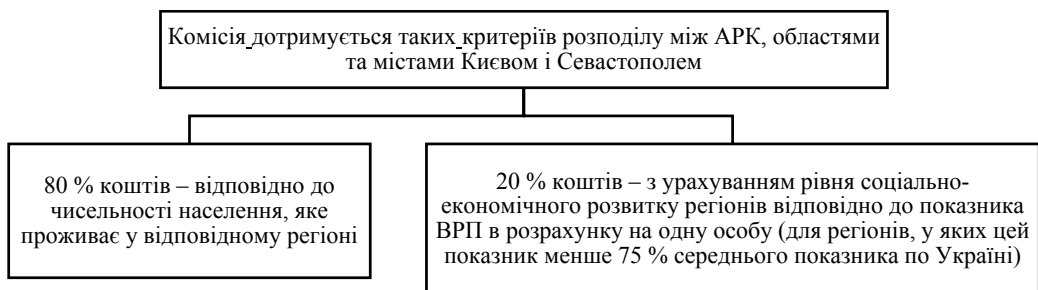


Рис. 2. Пропорції розподілу коштів ДФРР за регіонами
Джерело: складено на основі [2].

Звідси 4/5 обсягу ДФРР розподіляються між регіонами пропорційно до чисельності їх населення, а ще 1/5 — між тими регіонами, що мають ВРП, менший за 75 % середнього показника по Україні, — також пропорційно до чисельності населення таких регіонів [1].

Механізм ухвалення проектів на фінансування з ДФРР виглядає таким чином (рис. 3).

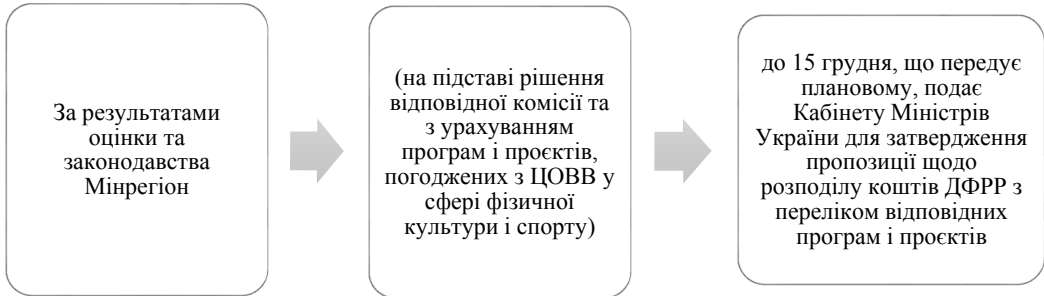


Рис. 3. Механізм ухвалення проектів на фінансування з ДФРР

Джерело: складено на основі [2].

Програми і проекти, що реалізуються за рахунок коштів ДФРР, підлягають співфінансуванню з місцевих бюджетів в обсязі не менше як 10 % [2].

Отже, в Бюджетному кодексі закладено організаційно-фінансові аспекти функціонування ДФРР, а постановою Кабінету Міністрів України від 18.03.2016 № 196 затверджено Порядок підготовки, оцінки та відбору інвестиційних програм і проектів регіонального розвитку, що можуть реалізовуватися за рахунок коштів ДФРР і Порядок використання коштів ДФРР [1].

Відповідно до п. 6 цього Порядку інвестиційні програми і проекти повинні відповідати одній з таких умов (рис. 4). Лише відповідність одній із цих умов дає проекту підставу брати участь у конкурсному відборі.

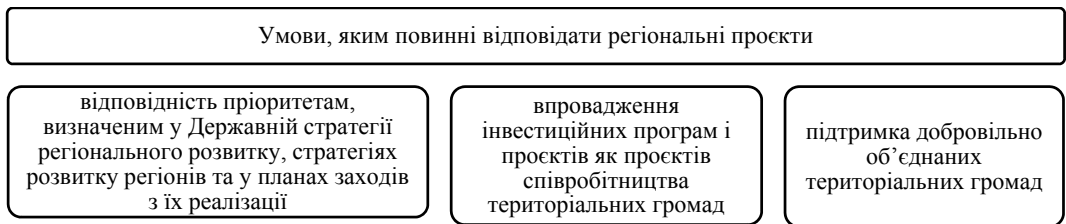


Рис. 4. Умови, яким повинні відповідати проекти на фінансування з ДФРР

Джерело: складено на основі [1].

Проте повномасштабна війна внесла суттєві корективи до унормованого порядку фінансування регіональних проектів через механізми ДФРР. Перед державою постали непередбачувані виклики щодо ліквідації наслідків такої збройної агресії та відновлення інфраструктури ТГ і регіонів. А це потребує інших підходів в частині фінансового забезпечення проектів за рахунок коштів ДФРР. Через масштабні руйнування та вимушене переміщення великої кількості гро-

мадян пріоритетом державної регіональної політики у 2023 р. має стати передусім відбудова та розвиток інфраструктури деокупованих територій і регіонів, що приймають велику кількість внутрішньо переміщених осіб. Все це потребує перегляду як пріоритетів, визначених Державною стратегією регіонального розвитку, так і нормативного забезпечення цих процесів [3].

З цією метою 11 квітня Верховна Рада України прийняла за основу проект закону «Про внесення змін до Закону України «Про Державний бюджет України на 2023 рік» щодо використання коштів державного фонду регіонального розвитку (законопроект № 9165 від 31.03.2023). Наразі даний законопроект очікує на друге читання [3].

Цим документом зазначається, що у 2023 р. «пріоритетним стає забезпечення відбудови та розвитку інфраструктури деокупованих територій і регіонів, що приймають велику кількість внутрішньо переміщених осіб» [4] через те, що «ускладнюється застосування визначених у статті 24-1 БКУ вимог щодо спрямування та розподілу коштів ДФРР і повноцінна реалізація Державної стратегії регіонального розвитку та відповідних регіональних стратегій розвитку» [4]. З огляду на таку зміну пріоритетів у 2023 році планується дещо змінити механізм фінансування регіональних програм через ДФРР.

Так, законопроектом пропонується змінити розподіл та використання коштів ДФРР у 2023 р. щодо критеріїв розподілу між АР Крим, областями, містами Києвом і Севастополем (рис. 5).

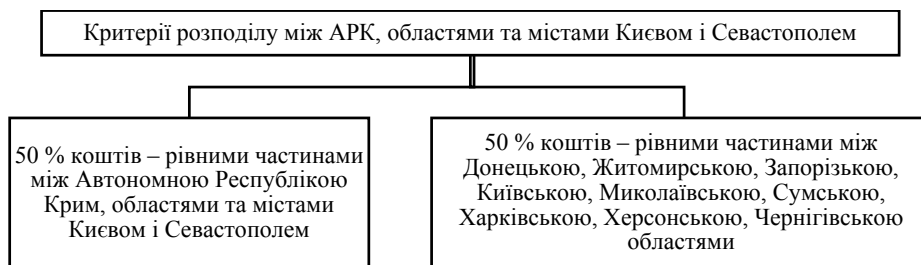


Рис. 5. Критерії розподілу коштів ДФРР за регіонами за законопроектом
Джерело: складено на основі [4].

Проте головне науково-експертне управління зазначає, що пропонуваній розподіл виглядає дискусійним, оскільки такий підхід до розподілу коштів між регіонами рівними частинами передбачає його здійснення не на підставі певних об'єктивних критеріїв (реальних потреб, масштабу регіону тощо), а по суті реалізовуватиметься у зрівняльний спосіб (у межах кожної підгрупи) [3].

Залишається норма щодо співфінансування з місцевих бюджетів не менше від 10 %, проте для бюджетів міських територіальних громад: міст Києва і Севастополя та міст з населенням понад 225 тис. осіб — не менше від 50 % [4].

Змінами також передбачено, що за результатами здійснення попереднього відбору проектів Мінрегіон подає їх для відкритого голосування громадян засобами порталу «Дія». Під час такого голосування громадянин може віддати один голос за одну інвестиційну програму (проект) регіону за місцем реєстрації місця проживання (щодо ВПО, то за місцем проживання) [3]. При цьому законодавчо

не визначено механізм голосування, а також не проведено аналіз впливу законопроекту та громадське обговорення запропонованих норм [3].

Разом з тим *запровадження цих правил* фактично унормує вимогу, відповідно до якої результати голосування громадян розглядатиметься як безумовна підстава для прийняття відповідного рішення ЦОВВ без будь-якого обґрунтування, ретельних розрахунків чи ефективності використання бюджетних коштів. Тоді як відповідальність за законність та ефективність власних рішень несуть саме державні органи. Крім цього, далеко не всі українці є користувачами порталу «Дія» [3].

Як бачимо, законопроект містить низку цікавих новацій, які між тим є недоопрацьованими та дискусійними. Зауважимо, що ці зміни стосуватимуться тільки цього року як періоду воєнного стану. Так, В. Безгін, працюючи в Комітеті з питань адміністративно-територіального устрою із документом законопроекту, окреслив його переваги та недоліки [3]. Систематизуємо дані тези на рис. 6.

Переваги законопроекту	<ul style="list-style-type: none">• Перевагою є факт самої наявності ДФРР в обсязі бодай 2 млрд грн попри повномасштабну війну.• Пропонується застосувати різний підхід співфінансування до громад різного розміру. Для громад із населенням до 225 тис. – від 10 %, для великих громад – від 50%. Крім того, малі громади отримають додаткові бали при оцінці проектів. Це має сприяти рівності умов та застосуванню принципу згуртованості.• Застосування «Дії» на фінальному етапі відбору проектів – усі інші процедури відбору збережено, отже, в «Дію» заходять уже верифіковані проекти, що відповідають усім параметрам.• Оскарження оцінювання переноситься з регіонального рівня на центральний. Відповідно, прибирається конфлікт інтересів, коли оскарження розглядали ті самі люди, що й здійснювали оцінку
Недоліки законопроекту	<ul style="list-style-type: none">• Попри запобіжники, система голосування винятково в «Дії» не нівелює той факт, що обласні центри мають тотальну перевагу в населенні, відповідно є ризик перетворення фонду на фонд розподілу винятково між великими громадами. Наразі немає технічної змоги реалізувати додаткове голосування через ЦНАПи, тому це може негативно вплинути на конкурентну спроможність сільських територій.• Дискусійним є розподіл фонду: 50 % на уражені території внаслідок збройної агресії, 50 % на всю територію України – з одного боку, такий розподіл має логіку, бо громади, наближені до кордону з рф, не мають змогу отримати підтримку від міжнародних донорів. З другого, все залежить від державної регіональної політики та політики відновлення

Рис. 6. Переваги та недоліки законопроекту

Джерело: систематизовано на основі [3].

Позитивним є те, що наразі спостерігається політична рішучість всіх учасників процесу прийняття законопроекту до відкритих дискусій і обговорень для прийняття фінальної редакції документу.

Висновки і перспективи подальших досліджень у даному напрямі. Тобто війна, окрім очевидних негативних наслідків, поставила під загрозу стратегічний розвиток України, внаслідок чого держава змушена згортати пріоритетні

проекти, передбачені Державною стратегією регіонального розвитку, і концентруватись на процесах відбудови. Тому доводиться переосмислювати роль ДФРР, перетворюючи його на одне з джерел фінансування цих потреб. Законопроект № 9165 призначений для законодавчого врегулювання нового функціоналу фонду. Однозначно відбудова потребуватиме від державних органів й інших рішень, аналіз яких може стати перспективою подальших досліджень у цьому напрямі.

Література

1. Бондарчук Н. Особливості фінансування проектів регіонального розвитку за рахунок коштів державного фонду регіонального розвитку. URL: https://regionet.org.ua/ua/Osoblyvosti_finansyvannya_proektiv_regionalnogo_rozvytku_za_rakhunok_koshtiv_derzhavnogo_fondu_regionalnogo_rozvytku_1547.html#page_title
2. Бюджетний кодекс України від 8 липня 2010 року № 2456-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17#Text>
3. Законопроект про ДФРР в «Дії» прийнятий за основу. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/16386>
4. Щодо розгляду законопроекту за реєстраційним №9165. Верховна рада України. Комітет з питань бюджету. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billinfo/Bills/pubFile/1730212>

References

1. Bondarchuk N. *Osoblyvosti finansuvannya proektiv rehional'noho rozvytku za rakhunok koshtiv derzhavnoho fondu rehional'noho rozvytku* [Peculiarities of financing regional development projects at the expense of the state regional development fund]. URL: https://regionet.org.ua/ua/Osoblyvosti_finansyvannya_proektiv_regionalnogo_rozvytku_za_rakhunok_koshtiv_derzhavnogo_fondu_regionalnogo_rozvytku_1547.html#page_title
2. The Verkhovna Rada of Ukraine (2010), “Budget Code of Ukraine”, URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17#Text>
3. *Zakonoproekt pro DFRR v «Diyi» pryynyaty za osnovu* [The draft law on DFRD was adopted as a basis in "Dia"]. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/16386>
4. Verkhovna Rada of Ukraine. Budget Committee (2023). Regarding consideration of the draft law under registration No. 9165. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billinfo/Bills/pubFile/1730212>