

**МІЖБЮДЖЕТНІ ТРАНСФЕРТИ НА ФІНАНСУВАННЯ ІНФРАСТРУКТУРИ:
СУЧАСНИЙ СТАН І ПРОБЛЕМИ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ****INTERBUDGETARY TRANSFERS FOR FINANCING THE INFRASTRUCTURE:
CURRENT STATUS AND PROBLEMS OF LEGAL REGULATION**

Шульга Т.М., к. ю. н., доцентка,
доцентка кафедри податкового права

Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого

Наукова стаття присвячена проблемам правового регулювання міжбюджетних трансфертів, що надаються місцевим бюджетам для фінансування інфраструктури територіальних громад. Зважаючи на те, що відповідні заходи потребують значних витрат, зауважено, що їх неможливим є їх фінансування лише за рахунок власних ресурсів місцевих бюджетів, запроваджений державою механізм міжбюджетних трансфертів покликаний вирішити проблему нестачі власних коштів місцевих бюджетів. У науковій роботі констатовано необхідність перегляду усталених механізмів міжбюджетного регулювання щодо фінансування інфраструктури територіальних громад з огляду на обставини сьогодення. Визначено, що міжбюджетні трансферти фінансування розвитку інфраструктури (житлової, соціальної, критичної тощо) представлені переважно субвенціями. Встановлено, що попри необхідність аргументи, субвенцію на формування інфраструктури об'єднаних територіальних громад у 2021–2023 рр. Законами України «Про Державний бюджет України» не передбачено. З огляду на воєнні дії на території України, частка субвенцій з загального фонду на забезпечення інфраструктури територіальних громад у 2023 році порівняно з попереднім роком суттєво зменшилась, водночас зберігається стабільність їх кількості зі спеціального фонду бюджету. На основі аналізу нормативно-правової бази, що регулює питання механізмів надання і визначення обсягів міжбюджетних трансфертів у воєнний час визначено характерну рису інфраструктурних субвенцій – неможливість використання залишків коштів таких субвенцій не за цільовим призначення, що суттєво відрізняє такі субвенції від соціальних, зокрема, освітньої субвенції і субвенції з державного бюджету на надання державної підтримки особам з особливими освітніми потребами. У науковій роботі констатовано, що після закінчення воєнних дій на території України постане потреба у заміні субвенції на підтримку територій, постраждалих внаслідок збройного конфлікту на сході України на новий, аналогічний міжбюджетний трансферт, при цьому перелік місцевих бюджетів, які отримуватимуть цю субвенцію, має бути значно розширено з відповідним урахуванням збільшення кількості територій, що будуть потребувати підтримки.

Ключові слова: міжбюджетні відносини, міжбюджетні трансферти, місцеві бюджети, субвенції, інфраструктура територіальних громад.

The article is devoted to the problems of legal regulation of intergovernmental transfers for financing the infrastructure of territorial communities. Considering that the relevant measures require significant expenditures, it has been noted that they cannot be financed solely from the own resources of local budgets, the mechanism of intergovernmental transfers introduced by the State is intended to solve the problem of lack of own funds of local budgets. The research paper states the need to revise the established mechanisms of interbudgetary regulation of financing the infrastructure of territorial communities, taking into account the current circumstances. It is determined that interbudgetary transfers to finance the development of infrastructure (residential, social, critical, etc.) are mainly represented by subventions. It has been established that, despite the need for arguments, the Laws of Ukraine "On the State Budget of Ukraine" do not provide for a subvention for the formation of infrastructure of amalgamated territorial communities in 2021–2023. Considering the hostilities on the territory of Ukraine, the share of subventions from the general fund for the infrastructure of territorial communities in 2023 decreased significantly compared to the previous year, while the number of subventions from the special fund of the budget remained stable. Based on the analysis of the regulatory framework governing the mechanisms for granting and determining the amount of intergovernmental transfers in wartime, the author identifies a characteristic feature of infrastructure subventions – the impossibility of using the remaining funds of such subventions for other purposes, which significantly distinguishes such subventions from social subventions, in particular, the educational subvention and the subvention from the State budget for providing State support to persons with special educational needs. The research paper states that after the end of hostilities on the territory of Ukraine, there will be a need to replace the subvention to support the territories affected by the armed conflict in eastern Ukraine with a new, similar interbudgetary transfer, while the list of local budgets that will receive this subvention should be significantly expanded to take into account the increase in the number of territories that will need support.

Key words: interbudgetary relations, interbudgetary transfers, local budgets, subventions, infrastructure of territorial communities.

Постановка проблеми. Забезпечення ефективного виконання функцій держави та місцевого самоврядування неможливе без належної матеріальної бази, забезпечення базових потреб мешканців територіальних громад. Наведене обумовлює необхідність створення, підтримання і модернізації відповідного стану об'єктів як житлової, так і соціальної та критичної інфраструктури. Зважаючи на те, що відповідні заходи потребують значних витрат, їх неможливим є їх фінансування лише за рахунок власних ресурсів місцевих бюджетів, запроваджений державою механізм міжбюджетних трансфертів покликаний вирішити проблему нестачі власних коштів місцевих бюджетів. Однак, воєнні дії на території України призвели до значних руйнувань об'єктів житлової і критичної інфраструктури, що, відповідно, зумовило необхідність перегляду усталених механізмів міжбюджетних відносин відповідно до потреб і обставин сьогодення.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблеми правового регулювання міжбюджетних відносин, їх місця у структурі доходів місцевих бюджетів було визначено

у роботах І.О. Луїної, В.В. Письменного, З.М. Лободіної, І.П. Сидор та ін. Однак, у доктринальних розробках правове регулювання міжбюджетних трансфертів, спрямованих на фінансування розвитку інфраструктури на місцевому рівні не є окремим предметом аналізу, що підтверджується невеликою кількістю ґрунтовних досліджень з зазначеної проблематики.

Виклад основного матеріалу. Міжбюджетні трансферти, що надаються місцевим бюджетам, можна умовно розподілити за сферами їх надання. Окреме місце у цьому розподілі посідають трансферти з Державного бюджету України до місцевих бюджетів на забезпечення фінансування розвитку інфраструктури (житлової, соціальної, критичної тощо). Зауважимо, що міжбюджетні трансферти на фінансування зазначеної сфери представлені переважно субвенціями. Так, одним з основних міжбюджетних трансфертів, за рахунок яких забезпечувалось фінансування розвитку інфраструктури на місцевому рівні у 2016–2020 рр., була субвенція на формування інфраструктури об'єднаних територіальних громад, яка надавалась

для створення та модернізації інфраструктури об'єднаної територіальної громади та може спрямовуватись на нове будівництво, реконструкцію, капітальний ремонт та розвиток інфраструктурних об'єктів, що належать до комунальної форми власності (у тому числі на виготовлення проектної та містобудівної документації). Однак, уже з 2021 р. така субвенція не передбачена Законами України «Про Державний бюджет України» і, відповідно, не входить до складу доходів місцевих бюджетів. Асоціація ОТГ звернулася до Міністерства фінансів України з проханням повернути місцевому самоврядуванню цей вид трансферту. Позиція Всеукраїнської Асоціації ОТГ полягає в необхідності відновлення практики надання на постійній основі з державного бюджету бюджетам територіальних громад інфраструктурної субвенції із застосуванням формульного підходу до рівня кожного бюджету територіальної громади, як виду міжбюджетного трансферту, який довів свою ефективність. Водночас не зовсім прийнятною Асоціація ОТГ вбачає ідею щодо перерозподілу коштів на вищезазначену мету через Державний фонд регіонального розвитку, оскільки це лише ускладнить процес отримання коштів, вимагатиме написання проектів та проходження відповідної процедури відбору, в той час як спрямування коштів бюджетам територіальних громад з державного бюджету у вигляді субвенції є набагато більш простим, а основне – прозорим механізмом [1]. Констатуємо, що попри наведені аргументи, субвенція на формування інфраструктури об'єднаних територіальних громад у 2021–2023 рр. Законами України «Про Державний бюджет України» не передбачена.

Після припинення надання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на формування інфраструктури об'єднаних територіальних громад перелік інфраструктурних субвенцій було розширено і деталізовано, що стосувалося і одержувачів субвенцій. Якщо субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на формування інфраструктури об'єднаних територіальних громад надавалися виключно до бюджетів об'єднаних територіальних громад, то в подальшому інфраструктурні субвенції або ж мали загальний характер (надавалися переважній більшості місцевих бюджетів), або адресний характер (надавалися конкретно визначеним місцевим бюджетам).

Внаслідок військової агресії на території України, склад і обсяги міжбюджетних трансфертів з Державного бюджету України до місцевих бюджетів зазнали істотних змін. Обставини воєнного часу вимагають від держави специфічного підходу до управління публічними фінансами, виникає необхідність у швидкому коригуванні законодавчих механізмів до умов і обставин у конкретний проміжок часу, відтак постає потреба у відповідному перерозподілі коштів для забезпечення першочергових потреб. Такі обставини не є притаманними для мирного часу, тому зумовлюють зміни у підходах до формування, розподілу та використання місцевих фінансів.

Наведені обставини, зокрема, суттєво вплинули на механізм надання субвенцій для забезпечення повноважень місцевого самоврядування, зокрема у сфері розвитку територій. Наприклад, Додаток 6 до Закону України «Про Державний бюджет України на 2022 рік» містив перелік трансфертів, які до аналогічного документу у 2023 році не було включено. Цей перелік включав субвенції на такі сфери: справедливую трансформацію вугільних регіонів України; створення центрів креативної економіки; розроблення комплексних планів просторового розвитку територій територіальних громад; розвиток міської інфраструктури; реалізацію інфраструктурних проектів та розвиток об'єктів соціально-культурної сфери; розвиток спортивної інфраструктури, у тому числі реконструкцію, будівельно-ремонтні роботи об'єктів закладів фізичної культури і спорту, що забезпечують розвиток резервного спорту, льодових палаців/арен та стадіонів; реалізацію проек-

тів ремонтно-реставраційних та консерваційних робіт пам'яток культурної спадщини, що перебувають у комунальній власності; здійснення заходів щодо підтримки територій, що зазнали негативного впливу внаслідок збройного конфлікту на сході України; забезпечення сталого водопостачання регіону; відновлення об'єктів критичної інфраструктури в рамках спільного з Міжнародним банком реконструкції та розвитку проекту «Проект розвитку міської інфраструктури – 2» [2].

Акцентуємо увагу на відсутності у 2023 році надання субвенції з загального фонду на відновлення критичної інфраструктури у межах спільного проекту з Міжнародним банком реконструкції та розвитку «Проект розвитку міської інфраструктури – 2». Відповідно до Порядку та умов надання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на відновлення об'єктів критичної інфраструктури в рамках спільного з Міжнародним банком реконструкції та розвитку проекту «Проект розвитку міської інфраструктури – 2», затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 15 листопада 2022 року № 1279, цей трансферт призначається для фінансування витрат, пов'язаних з відновленням або заміщенням критичної інфраструктури на територіях, що зазнали руйнувань в результаті військової агресії Російської Федерації, де органи державної влади України здійснюють свої повноваження в повному обсязі. Головною метою таких дій є подолання наслідків агресії та забезпечення необхідної інфраструктури на відповідній території [3].

Субвенція згідно з пунктом 4 наведеного документа надається до місцевих бюджетів адміністративно-територіальних одиниць, де проводяться заходи з відновлення або створення альтернативної критичної інфраструктури. Використання коштів має здійснюватись на чітко визначені напрямки, так як: придбання обладнання для відновлення систем водопостачання, водовідведення, теплопостачання та поводження з відходами, а також реконструкцію та капітальний ремонт комунальної інфраструктури, зокрема систем водопостачання, водовідведення, теплопостачання та поводження з відходами. Крім того, передбачається можливість внесення змін до проектно-документації з урахуванням особливостей кожного окремого об'єкта.

Проте, незважаючи на те, що надання коштів субвенції до 2023 року здійснювалося з Державного бюджету України, кошти надходили в рамках спільного з Міжнародним банком реконструкції та розвитку проекту «Проект розвитку міської інфраструктури – 2» згідно з Угодою про позику між Україною та Міжнародним банком реконструкції та розвитку від 26 травня 2014 року № 8391-UA [4].

Відповідно, 2023 році за рахунок цієї субвенції не передбачено виділення коштів для фінансування відновлення або створення альтернативної критичної інфраструктури на територіях, що перебувають під контролем України, з огляду на активне розгортання повномасштабних воєнних дій на території країни.

Крім того, у 2023 році не передбачено виділення субвенції для підтримки територій, що постраждали від збройного конфлікту на сході України. Раніше ці кошти спрямовувалися на такі цілі: будівництво, реконструкцію та капітальний ремонт житла, яке знаходиться у комунальній власності. Це стосується як житла для внутрішньо переміщених осіб, так і об'єктів соціального призначення, які мають забезпечити житлом цих осіб; купівлю житла (у комунальну власність), призначеного для тимчасового використання внутрішньо переміщеними особами; купівлю обладнання та програмного забезпечення для видачі паспорта громадянина України з безконтактним електронним носієм та паспорта громадянина України для виїзду за кордон з безконтактним електронним носієм. Це спрощує доступ до адміністративних послуг для населення, особливо тих, хто проживає на лінії зіткнення

та в окремих населених пунктах Донецької та Луганської областей, де органи державної влади не можуть повноцінно функціонувати.

У 2022 році розподіл субвенції на підтримку територій, постраждалих внаслідок збройного конфлікту на сході України, відбувався між обласними бюджетами Дніпропетровської, Донецької, Запорізької, Миколаївської, Сумської, Харківської, Херсонської та Чернігівської областей [5].

Вбачається, що після закінчення воєнних дій на території України цей міжбюджетний трансферт буде замінено на новий, аналогічний, при цьому перелік місцевих бюджетів, які отримуватимуть цю субвенцію, значно зросте з урахуванням збільшення кількості територій, що будуть потребувати підтримки. Важливо зазначити, що цілком імовірним є сценарій розширення переліку сфер використання коштів такої субвенції.

Специфічною характеристикою інфраструктурних субвенцій в умови війни є неможливість використання залишків цих коштів, що залишилися на рахунках місцевих бюджетів в кінці бюджетного періоду, для потреб Збройних Сил України та територіальної оборони. Це суттєво відрізняє інфраструктурні субвенції від інших, спрямованих, наприклад, на забезпечення соціальних потреб, залишки коштів яких можуть бути використані не за призначенням. До таких субвенцій, зокрема, належать освітня субвенція і субвенція з державного бюджету на надання державної підтримки особам з особливими освітніми потребами, залишки коштів за якими на рахунках місцевих бюджетів можуть бути використані не за цільовим призначенням.

Вважаємо, що в умовах воєнного стану Закон України «Про Державний бюджет України на 2023 рік» і рішення про місцеві бюджети відповідно адаптовані до сучасної ситуації з метою стабілізації держави. Кількість інфраструктурних субвенцій було відповідно зменшено, проте ідея законодавця ґрунтується на тому, що саме кошти таких субвенцій є необхідним мінімумом для забезпечення нормальної життєдіяльності територіальних громад у нових обставинах. Тому можливість використання залишків субвенцій з іншою метою виключається.

Аналіз складу доходів місцевих бюджетів до введення воєнного стану на всій території України, що стосується субвенцій з державного бюджету, спрямованих на виконання повноважень місцевого самоврядування у сфері економічного розвитку територій, інфраструктури та інвестицій, свідчить про тенденцію до зменшення кількості інфраструктурних субвенцій з загального фонду державного бюджету. Одночасно зберігається стабільність їх кількості зі спеціального фонду бюджету.

Висновки. Сучасне правове регулювання міжбюджетних трансфертів, за рахунок яких забезпечувалось фінансування розвитку інфраструктури на місцевому рівні обумовлено необхідністю перегляду усталених механізмів міжбюджетних відносин відповідно до потреб і обставин сьогодення зважаючи на значну кількість руйнувань об'єктів житлової і критичної інфраструктури внаслідок воєнних дій на території України. Характерною рисою інфраструктурних субвенцій у воєнний час є неможливість використання залишків коштів таких субвенцій не за цільовим призначенням. Аналіз складу доходів місцевих бюджетів до введення воєнного стану на всій території України, що стосується субвенцій з державного бюджету, спрямованих на виконання повноважень місцевого самоврядування у сфері економічного розвитку територій, інфраструктури та інвестицій, свідчить про тенденцію до зменшення кількості інфраструктурних субвенцій з загального фонду державного бюджету. Одночасно зберігається стабільність їх кількості зі спеціального фонду бюджету. У 2023 році за рахунок відповідної субвенції не передбачено виділення коштів для фінансування відновлення або створення альтернативної критичної інфраструктури на територіях, що перебувають під контролем України, з огляду на активне розгортання повномасштабних воєнних дій на території країни. Після закінчення воєнних дій на території України постане потреба у заміні субвенції на підтримку територій, постраждалих внаслідок збройного конфлікту на сході України на новий, аналогічний міжбюджетний трансферт, при цьому перелік місцевих бюджетів, які отримуватимуть цю субвенцію, значно має бути розширено з відповідним урахуванням збільшення кількості територій, що будуть потребувати підтримки.

ЛІТЕРАТУРА

1. Інфраструктурна субвенція: Всеукраїнська Асоціація ОТГ наполягає на передбаченні в Державному бюджеті України на 2022 рік даного виду трансферту. *Всеукраїнська Асоціація об'єднаних територіальних громад* : веб-сайт. URL: <https://hromady.org/інфраструктурна-субвенція-всеукраї/> (дата звернення 18.01.2023).
2. Про Державний бюджет України на 2022 рік : Закон України від 02.12.2021 р. № 1928-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1928-20#Text> (дата звернення 19.01.2023).
3. Порядок та умови надання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на відновлення об'єктів критичної інфраструктури в рамках спільного з Міжнародним банком реконструкції та розвитку проекту «Проект розвитку міської інфраструктури – 2» : Постанова Кабінету Міністрів України від 15.11.2022 р. № 1279. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1279-2022-%D0%BF#Text> (дата звернення 20.12.2022).
4. Угода про позику між Україною та Міжнародним банком реконструкції та розвитку від 26.05.2014 р. № 8391-UA. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/996_061#Text (дата звернення 21.12.2022).
5. Деякі питання надання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на здійснення заходів щодо підтримки територій, що зазнали негативного впливу внаслідок збройного конфлікту на сході України : Постанова Кабінету Міністрів України від 08.10.2022 р. № 1139. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1139-2022-%D0%BF#Text> (дата звернення 25.01.2023).