

Рева В.А.

*аспірантка кафедри фінансового права
Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого*

СИСТЕМА СУБВЕНЦІЙ В УКРАЇНІ: СУЧАСНИЙ СТАН ТА ПЕРСПЕКТИВИ РЕФОРМУВАННЯ

Постановка проблеми. Система субвенцій, які можуть надаватися з бюджетів різних рівнів передбачена у Бюджетному кодексі України [1]. Водночас слід підкреслити, що перелік таких міжбюджетних трансфертів, є відкритим, а отже – відповідно до потреб держави та територіальних громад такий перелік субвенцій може бути змінено. Разом із тими субвенціями, які прямо перелічені у відповідних статтях Бюджетного кодексу України, до категорії «інші», можуть бути віднесені й нові субвенції, які раніше ніколи не надавалися.

Аналіз останніх досліджень. Підкреслимо, що до дослідження таких міжбюджетних трансфертів як субвенція та правових механізмів їх реалізації вдавалися такі правники, як: А. С. Глусенко, О. О. Дмитрик, З. І. Перощук, Сенищ П. М., К. О. Токарева, Фугело П. М. та ін. При цьому, зважаючи на динамічність бюджетного регулювання в умовах воєнного стану в Україні, чинна система субвенцій потребує розгляду.

Мета статті полягає у розгляді системи субвенцій, які надаються в Україні між бюджетами різних рівнів в сучасних умовах.

Виклад основного матеріалу. Відповідно до ст. 97 вже згаданого Бюджетного кодексу України з державного бюджету до місцевих надаються такі субвенції: на здійснення державних програм соціального захисту; на виконання інвестиційних проектів; освітня субвенція; на надання державної підтримки особам з особливими освітніми потребами; на фінансування заходів соціально-економічної компенсації ризику населення, яке про-

живає на території зони спостереження; на фінансове забезпечення будівництва, реконструкції, ремонту і утримання автомобільних доріг загального користування місцевого значення, вулиць і доріг комунальної власності у населених пунктах та інші субвенції [1].

Згідно з ст. 101 Бюджетного кодексу України між місцевими бюджетами можуть надаватися такі субвенції: на утримання об'єктів спільного користування чи ліквідацію негативних наслідків діяльності об'єктів спільного користування; на виконання інвестиційних проектів, у тому числі на будівництво або реконструкцію об'єктів спільного користування; інші субвенції [1]. З огляду на викладені положення ще раз акцентуємо увагу на тому, що перелік субвенцій, незалежно від того, з якого бюджету вони надаються, є відкритим.

У цьому контексті зазначимо слушне твердження науковців стосовно того, що з 2020 року чинним бюджетним законодавством було регламентовано низку субвенцій, які не завжди надаються з Державного бюджету місцевим бюджетам. Приміром, до переліку таких віднесено субвенції з державного бюджету:

–місцевим бюджетам на покращення соціального захисту окремих категорій педагогічних працівників закладів загальної середньої освіти у 2020 р.;

–місцевим бюджетам на здійснення підтримки окремих закладів та заходів у системі охорони здоров'я у 2020 році;

–міському бюджету м. Яремче (для Полянської сільської ради) на будівництво сучасного біатлонного комплексу в с. Поляниця

Яремчанської міської ради Івано-Франківської області у 2020 р.;

—обласному бюджету Львівської області на погашення кредиторської заборгованості, що утворилася за придбане у 2012 р. медичне обладнання (мамографічне, рентгенологічне та апарати ультразвукової діагностики) вітчизняного виробництва у 2020 р. та інші [2, с. 170]. Підкреслимо, що такий підхід зберігався не лише у 2020 році. Так, у 2021 році Законом України «Про Державний бюджет України на 2021 рік» було передбачено такі нетипові субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам: (1) на реалізацію програми «Спроможна школа для кращих результатів»; (2) розвиток спортивної інфраструктури; (3) закупівлю опорними закладами охорони здоров'я послуг щодо проектування та встановлення кисневих станцій; (4) створення мережі спеціалізованих служб підтримки осіб, які постраждали від домашнього насильства та/або насильства за ознакою статі тощо [3].

Відповідно до Додатку № 6 Закону України «Про Державний бюджет України на 2022 рік» передбачалися такі субвенції з державного бюджету, як-то: (1) на реалізацію проектів у рамках Надзвичайної кредитної програми для відновлення України; (2) на створення центрів креативної економіки; (3) на реалізацію проектів в рамках Програми з відновлення України; (4) виконання окремих заходів з реалізації соціального проекту «Активні парки - локації здорової України»; (5) подовження третьої лінії метрополітену у м. Харкові; (6) завершення будівництва метрополітену у м. Дніпрі; (7) відновлення об'єктів критичної інфраструктури в рамках спільного з Міжнародним банком реконструкції та розвитку проекту «Проект розвитку міської інфраструктури – 2» та інші [4]. Зважаючи на викладене, ми бачимо, що держава кожного року разом з основним пакетом підтримки у вигляді міжбюджетних трансфертів, зокрема, субвенцій передбачає й фінансування тих напрямків, які є вкрай необхідними на відповідний бюджетний рік.

Це в свою чергу свідчить про гнучкість бюджетної системи країни й можливість врахування першочергових суспільних потреб та таких, що спрямовані на розвиток відповідної сфери. При цьому такі потреби визначаються щорічно та на більш тривалу перспективу. Зокрема, йдеться про середньострокове бюджетне планування, що включає в себе плановий та наступні за плановим два бюджетні періоди [1, ч.4 ст. 3].

У цьому контексті наведемо міркування Сенищ П. М. та Фугело П. М., які зазначають, що існуюча система міжбюджетного вирівнювання в Україні, з одного боку, має позитивний ефект, оскільки допомагає частково нівелювати регіональну соціально-економічну асиметрію. З іншого боку, призначення міжбюджетних трансфертів сьогодні полягає не у вирівнюванні бюджетних можливостей регіонів, а зводиться до вирівнювання можливості забезпечення бюджетних зобов'язань перед населенням регіонів, що, в свою чергу, скорочує потенціал регіонального розвитку. Проте беручи до уваги усі негативні сторони різних міжбюджетних трансфертів, повністю виключити їх як методи надання місцевим бюджетам необхідних фінансових ресурсів не можна. Вони вкрай необхідні в тих територіальних одиницях, де в силу сформованих обставин економічний потенціал не може бути розширений до розмірів, необхідних для забезпечення формування місцевих доходів [5]. Зазначимо, що вказане питання на порядку денному знаходиться вже доволі тривалий час й досі не віднайшло свого комплексного вирішення.

Повертаючись до характеристики чинної системи субвенцій в Україні, акцентуємо увагу на наступному. Не зменшуючи значення тих потреб, на які закладено фінансування за рахунок субвенцій у 2022 році, зазначимо, що в умовах воєнного стану, який проголошено 24 лютого 2022 року й триває досі, не всі з зазначених субвенцій є актуальними. На наше переконання, більш важливе значення в сучасних умовах мають видатки, спрямо-

вані на: підтримку оборони та збройних сил України, компенсацій за зруйноване житло внаслідок збройної агресії росії тощо. Як вбачається, надання грошових коштів будівництво метрополітену у відповідних містах України в умовах воєнного стану, особливо, коли окремі регіони включені до зон активних бойових дій є не зовсім доцільним.

Теж саме стосується субвенцій, за рахунок яких фінансується проведення різних соціальних заходів в межах програми «Активні парки - локації здорової України». Згідно з Постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про соціальний проект «Активні парки - локації здорової України»» від 7 квітня 2021 р. № 326 у рамках реалізації соціального проекту передбачається проведення таких основних заходів:

1) започаткування нових форм залучення різних груп населення, у тому числі осіб з інвалідністю, до оздоровчої рухової активності у місцях масового відпочинку, зокрема:

формування маршрутів із спортивного орієнтування;

організація рухливих ігор з елементами спорту за участю провідних спортсменів;

облаштування пішохідних, велосипедних та інших видів маршрутів;

організація спортивних заходів, вікторин, естафет;

проведення занять з ознайомлення з різними видами спорту та рухової активності;

проведення майстер-класів та показових виступів спортсменів з різних видів спорту;

виконання комплексів фізичних вправ помірної інтенсивності для учасників без спеціальної підготовки;

проведення культурно-розважальних програм;

організація онлайн-тренувань;

організація спортивних фестивалів;

проведення всеукраїнських та місцевих фізкультурно-оздоровчих та інформаційно-просвітницьких заходів;

демонстрація спортивного інвентарю для різних видів спорту та інших засобів з оздо-

ровчої рухової активності із забезпеченням їх прокату;

проведення фестивалів вуличних культур тощо;

проведення рекреаційних спортивних занять для дітей з особливими потребами;

2) залучення фахівців сфери фізичної культури і спорту, провідних спортсменів та інших осіб до організації занять з оздоровчої рухової активності та дозвілля громадян.

3) облаштування у місцях масового відпочинку безперешкодного доступу громадян, у тому числі осіб з інвалідністю, до спортивних споруд і місць для заняття різними видами рухової активності, а також пунктів безоплатного прокату спортивного інвентарю та обладнання;

4) розроблення програм із видів рухової активності для різних груп населення, у тому числі осіб з інвалідністю.

5) створення онлайн-платформи соціального проекту для надання консультацій, обміну досвідом, пропозиціями між фахівцями сфери фізичної культури і спорту, спортсменами, учасниками активного відпочинку [6, п. 3].

Зважаючи на наведене, підкреслимо, що здоровий спосіб життя для різних верств населення, створення умов для залучення громадян у різноманітних заходах такого типу, формування культури здорового способу життя – це необхідна складова сучасного цивілізованого суспільства. У той же час акцентуємо увагу на тому, що в умовах воєнного стану й, відповідно, функціонування воєнного бюджету в Україні пріоритетом мають бути інші видатки. Через недостатність власних ресурсів Україна звертається за допомогою до закордонних партнерів, отримує значні суми коштів в борг. Враховуючи це, вважаємо доцільним спрямувати основну увагу у фінансуванні заходів, які першочергово наблизять перемогу нашої держави проти збройної агресії ворога, а також першочергових соціальних видатків (йдеться про підтримку вразливих верств населення,

внутрішньо переміщених осіб тощо). А вже після перемоги – вкладати у розвиток різних напрямків та сфер життєдіяльності українського суспільства.

На наш погляд, потребує збільшення видатків за рахунок надання субвенцій сфера охорони здоров'я. Зокрема, йдеться про те, що може бути в умовах воєнного стану надано субвенцію на здійснення підтримки окремих закладів та заходів у системі охорони здоров'я. Раніше у Бюджетному кодексі України передбачалося надання медичної субвенції, наразі ж цей міжбюджетний трансферт виключено з системи субвенцій, що можуть надаватися з державного бюджету до місцевих. Вважаємо, що наразі це питання є вкрай актуальним й ці видатки мають бути збільшені в умовах воєнного стану та пост воєнного відновлення осіб, які захищали незалежність, суверенітет та територіальну цілісність України.

Окремої уваги та відповідного законодавчого забезпечення заслуговує питання щодо розроблення та подальшого фінансування комплексної системи заходів для осіб, які захищали незалежність, суверенітет та територіальну цілісність України, в процесі адаптації (переходу) до цивільного життя після завершення військової служби. Приміром, впровадити відповідний Центр підтримки ветерана, діяльність якого буде спрямована на надання послуг з підтримки переходу від військової служби до цивільного життя певним категоріям осіб. Порядок про функціонування Центру підтримки ветерана затвердити відповідною Постановою Кабінету Міністрів України, в якій зазначити: напрямки діяльності Центру; види та форми надання підтримки ветеранам; повноваження та функції Керівника Центру та ін. При цьому фінансування діяльності цього Центру здійснюється за рахунок коштів державного і місцевих бюджетів та інших джерел, не заборонених законодавством.

Разом із цим необхідно внести зміни до Бюджетного кодексу України щодо основних положень щодо надання субвенції з дер-

жавного бюджету місцевим бюджетам для забезпечення діяльності Центру підтримки ветерана в системі переходу від військової служби до цивільного життя та окремі заходи з підтримки осіб, які захищали незалежність, суверенітет та територіальну цілісність України.

Як ми вже зазначили, однією з субвенцій, передбачених з державного бюджету України місцевим бюджетам на 2022 рік є субвенція на відновлення об'єктів критичної інфраструктури в рамках спільного з Міжнародним банком реконструкції та розвитку проекту «Проект розвитку міської інфраструктури – 2». Умови та порядок надання цієї субвенції затверджується Постановою Кабінету Міністрів України від 15 листопада 2022 р. № 1279 (далі – Постанова) [7]. Відповідно до зазначеного акту джерелом формування субвенції є кошти позики, залучені Україною від Міжнародного банку реконструкції та розвитку відповідно до Угоди про позику. Зазначимо, що позикові кошти – це не характерне джерело для фінансування цілей забезпечених субвенцій, оскільки позика становить собою один з видів зобов'язань, за яким згідно з цивільним законодавством України може передбачатися додаткова сплата відсотків. Ці положення уточнюються в договорі між сторонами про укладення позики. Крім того, позика передбачає повернення відповідних сум позики (ст. 1046 Цивільного кодексу України).

У п. 3 Постанови № 1279 закріплено, що субвенція надається в обсягах, установлених законом про Державний бюджет України на відповідний рік, і використовується для фінансування витрат на відновлення або заміщення (створення альтернативної) критичної інфраструктури на територіях, де органи державної влади здійснюють свої повноваження в повному обсязі (підконтрольна Україні територія), метою яких є подолання наслідків збройної агресії Російської Федерації [7]. З огляду на вказану мету цієї субвенції вважаємо її надання вельми актуальним в умовах воєнного стану в Україні.

Законодавець підкреслює, що субвенція спрямовується за розподілом місцевим бюджетам адміністративно-територіальних одиниць, на території яких здійснюються заходи щодо відновлення або заміщення (створення альтернативної) критичної інфраструктури, на:

придбання обладнання для відновлення об'єктів критичної інфраструктури (водопостачання, водовідведення, тепlopостачання та поводження з відходами);

реконструкцію, капітальний ремонт об'єктів комунальної інфраструктури (водопостачання, водовідведення, тепlopостачання та поводження з відходами), зокрема коригування проектної документації [7, п. 4]. Наведене дозволяє констатувати, що в межах вищевказаної мети визначено спрямування заходів, які можуть бути реалізовані в межах цієї субвенції. У такий спосіб уточнюється цільове спрямування грошових коштів, які надаються відповідним місцевим бюджетам.

Окрім мети та спрямування коштів субвенції на відновлення об'єктів критичної інфраструктури в рамках спільного з Міжнародним банком реконструкції та розвитку проекту «Проект розвитку міської інфраструктури – 2» передбачено низку обов'язкових умов надання такого міжбюджетного трансферту. Зокрема, до їх переліку віднесено такі:

1) належність до комунальної форми власності об'єкта, на фінансування якого спрямовується субвенція;

2) спрямування субвенції на створення, приріст або оновлення основних фондів комунальної власності;

3) спроможність подальшого утримання за рахунок коштів місцевих бюджетів основних фондів комунальної власності, придбання яких фінансується за рахунок субвенції;

4) заборона за рахунок субвенції купівлі або приватизації землі, будівель, приміщень;

5) недопущення будь-якого подвійного фінансування одних і тих же витрат, зокрема за рахунок коштів, наданих Міжнародним банком реконструкції та розвитку, іншими

донорами, коштів державного чи місцевих бюджетів;

б) недопущення використання субвенції для погашення штрафних санкцій, що нараховуються за порушення умов договорів [7, п. 5]. Підкреслимо, що перелік вказаних умов є вичерпним, недотримання вказаних приписів призведе до бюджетно-правової відповідальності учасників таких відносин.

Ми вже наголошували на тому, що кошти на реалізацію досліджуваного міжбюджетного трансферту є позиковими, тож багато питань постає щодо їх отримання, зняття, використання тощо. Так, п. 7 Постанови передбачено, що використання субвенції здійснюється з дотриманням умов Угоди про позику та договорів, укладених у рамках реалізації проекту, а також відповідно до угод про передачу коштів позики, укладених відповідно до Угоди про позику.

Угоди про передачу коштів позики укладаються на безповоротній основі між Мінфіном, головним розпорядником субвенції, розпорядником субвенції за місцевим бюджетом та одержувачем субвенції за місцевим бюджетом (замовником) [7]. Детальне дослідження вказаних документів стане предметом наших наукових досліджень. Наразі ж відзначимо, що безповоротне передання коштів відбувається між відповідними учасниками відносин з реалізації правового механізму такої субвенції з боку України. Ще раз акцентуємо увагу на тому, що предмет договору позики підлягає поверненню й за реалізацію такої позики може передбачатися сплата додаткових відсотків. Тож, зважаючи на викладене потребує урегулювання питання стосовно строків повернення, джерел, з яких ці кошти будуть повертатися та ін. Вважасмо, що ці аспекти є актуальними й потребують нормативно-правового закріплення.

Висновки. На підставі проведеного аналізу зазначимо, що існуюча система субвенцій в Україні є достатньо гнучкою й дозволяє профінансувати потреби у сфері освіти, дорожнього господарства, інвестицій, а також достатньо оперативно відреагувати

на ті зміни, які є назрілими на відповідний бюджетний період й профінансувати їх. Водночас автором наголошено на тому, що в умовах воєнного стану в Україні та недостатності грошових коштів на фінансування сфери безпеки та оборони, фінансування деяких видатків за рахунок субвенцій не є доцільним.

Проаналізовано правовий механізм 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», зазначені його переваги та недоліки. Запропоновано до системи субвенцій з державного бюджету місцевим бюджетам включити субвенцію для забезпечення діяльності Центру підтримки ветерана в системі переходу від військової служби до цивільного життя та окремі заходи з підтримки осіб, які захищали незалежність, суверенітет та територіальну цілісність України.

Анотація

У статті проаналізовано чинну систему субвенцій в Україні. На підставі аналізу положень національного бюджетного законодавства розглянуто перелік субвенцій, які віднесено до категорії «інші», відповідно до законів України про Державний бюджет на 2021, 2022 рік. Підкреслено, що наявність відкритого переліку субвенцій свідчить про гнучкість бюджетної системи країни й можливість врахування першочергових суспільних потреб та таких, що спрямовані на розвиток відповідної сфери. При цьому такі потреби визначаються щорічно та на більш тривалу перспективу. Зокрема, йдеться про середньострокове бюджетне планування, що включає в себе плановий та наступні за плановим два бюджетні періоди. Наголошено на тому, що в умовах воєнного стану в Україні та недостатності грошових коштів на фінансування сфери безпеки та оборони, фінансування деяких видатків за рахунок субвенцій не є доцільним.

Проаналізовано правовий механізм 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», зазначені його переваги та недоліки. Запропоновано до системи субвенцій з державного бюджету місцевим бюджетам включити субвенцію для забезпечення діяльності Центру підтримки ветерана в системі переходу від військової служби до цивільного життя та окремі заходи з підтримки осіб, які захищали незалежність, суверенітет та територіальну цілісність України.

Ключові слова: воєнний стан, закон про Державний бюджет України, міжбюджетні трансферти, система субвенцій, субвенції.

Reva V. A. The system of subventions in Ukraine: current state and prospects for reform

The article analyzes the current system of subventions in Ukraine. Based on the analysis of the provisions of the national budget legislation, the author examines the list of subventions classified as “other” in accordance with the laws of Ukraine on the State Budget for 2021 and 2022. It is emphasized that the existence of an open list of subventions indicates the flexibility of the country’s budget system and the possibility of taking into account the priority social needs and those aimed at the development of the relevant sphere. At the same time, such needs are determined annually and for a longer term. In particular, this refers to medium-term budget planning, which includes the planned and the next two budget periods. The author emphasizes that in the context of martial law in Ukraine and the lack of funds to finance the security and defense sector, it is not appropriate to finance some expenditures through subventions.

The author analyzes the legal mechanism of subventions from the state budget to local budgets for the restoration of critical infrastructure facilities within the framework of the joint project with the

International Bank for Reconstruction and Development “Urban Infrastructure Development Project - 2”, and notes its advantages and disadvantages. The author proposes to include into the system of subventions from the state budget to local budgets a subvention to support the activities of the Veteran Support Center in the system of transition from military service to civilian life and certain measures to support persons who defended the independence, sovereignty and territorial integrity of Ukraine.

Keywords: martial law, the law on the State Budget of Ukraine, interbudgetary transfers, the system of subventions, subventions.

Список використаних джерел:

1. Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 р. № 2456-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>
2. Фінансове право: підручник / О. О. Дмитрик, Є. О. Алісов, Д. А. Кобильнік та ін. ; за ред. О. О. Дмитрик. – Одеса : Видавництво «Юридика», 2022. – 466 с.
3. Про Державний бюджет України на 2021 рік: Закон України від 15.12.2020 р. № 1082-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1082-20#Text>
4. 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>
5. Сенищ П. М., Фугело П. М. Фінансово-бюджетна підтримка соціально-економічного розвитку територіальних громад в умовах війни. *Економіка та суспільство*. 2022. № 39. URL: <https://economyandsociety.in.ua/index.php/journal/article/view/1433/1380>
6. Про затвердження Положення про соціальний проект «Активні парки - локації здорової України»: Постанова Кабінету Міністрів України від 7 квітня 2021 р. № 326. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/326-2021-%D0%BF/ed20210717#Text>
7. Про затвердження 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”: Постанова Кабінету Міністрів України від 15 листопада 2022 р. № 1279. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1279-2022-%D0%BF/ed20221115#Text>