

## Державна підтримка інфраструктурного розвитку об'єднаних територіальних громад

**Яровий В.Д.**

кандидат економічних наук,  
старший науковий співробітник відділу економіки  
і політики аграрних перетворень  
ДУ «Інститут економіки та прогнозування  
Національної академії наук України»

Проаналізовано розподіл інфраструктурної субвенції об'єднаним територіальним громадам у 2016 році згідно з Постановою КМУ від 16 березня 2016 року «Деякі питання надання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на формування інфраструктури об'єднаних територіальних громад». Обґрунтовано необхідність вдосконалення існуючого принципу розподілу субвенцій і запропоновано нову формулу для їх визначення в наступних бюджетних періодах з урахуванням просторових та поселенських особливостей конкретних об'єднаних територіальних громад.

**Ключові слова:** інфраструктурна субвенція, розвиток інфраструктури, об'єднані територіальні громади.

Яровый В.Д. ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОДДЕРЖКА ИНФРАСТРУКТУРНОГО РАЗВИТИЯ ОБЪЕДИНЕННЫХ ТЕРРИТОРИАЛЬНЫХ ГРОМАД

Проанализировано распределение инфраструктурной субвенции объединенных территориальными громадами в 2016 году согласно с Постановлением КМУ от 16 марта 2016 года «Некоторые вопросы выделения субвенции из государственного бюджета местным бюджетам на формирование инфраструктуры объединенных территориальных громад». Обоснована необходимость совершенствования существующего принципа распределения субвенций и предложено новую формулу для их определения в следующие бюджетные периоды с учетом пространственных и поселенческих особенностей конкретных объединенных территориальных громад.

**Ключевые слова:** инфраструктурная субвенция, развитие инфраструктуры, объединенные территориальные громады.

Yaroviy V.D. STATE SUPPORT FOR INFRASTRUCTURAL DEVELOPMENT IN JOINED TERRITORIAL COMMUNITIES

It is examined how the state infrastructural subvention is distributed between joined territorial communities in 2016 according to the Ukrainian Cabinet of Ministers Decision «Some aspects of allocating subvention from state budget to local budgets for construction of infrastructure in joined territorial communities» adopted on 16 March 2016. It is argued the need to improve the existing approach for distribution of subvention. Based on local spatial and settlement characteristics of joined territorial communities, a new formula is proposed to allocate the subvention in next budget periods.

**Keywords:** infrastructural subvention, infrastructural development, joined territorial communities.

**Постановка проблеми у загальному вигляді.** Держава у 2016 році надавала фінансову підтримку 159 об'єднаним територіальним громадам, вибори в яких відбулися у 2015 році, що дозволило їм в наступному бюджетному періоді вийти на прямі міжбюджетні відносини з державним бюджетом. Державна підтримка була цільовою і надавалась громадам у вигляді освітньої, медичної субвенції, а також субвенції на формування інфраструктури. Порядок розрахунку цих субвенцій є прозорим, проте підходи та порядок розподілу коштів між громадами не в повній мірі відображають цільові особливості цих субвенцій. В першу чергу, це стосується

субвенції на формування інфраструктури, потреби в якій в значній мірі визначаються особливостями просторової організації громад. Краще врахування таких особливостей дозволить значно підвищити ефективність розподілу державних коштів.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Оскільки 2016 рік є першим бюджетним періодом функціонування створених у 2015 році 159 об'єднаних територіальних громад, поки відсутні серйозні узагальнюючі дослідження на цю тему. Існуючими дослідженнями вивчались або поточні процеси, які відбувалися протягом 2016 року [1], або розглядались фінансові аспекти (у тому числі, фінансу-

вання місцевої інфраструктури), але не в контексті процесу децентралізації [2].

**Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми.** Існуючі дослідження фінансових аспектів функціонування об'єднаних територіальних громад переважно зосереджені на вивченні ефективності використання коштів громадами, аналіз зростання фінансової спроможності громад, проте питання ефективності розподілу між громадами державних коштів, спрямованих на їх підтримку, врахування місцевих особливостей просторової організації громад залишаються недослідженими.

**Формулювання цілей статті (постановка завдання).** Метою статті є аналіз ефективності чинного підходу до розподілу державної інфраструктурної субвенції між об'єднаними територіальними громадами, можливостей його вдосконалення в наступних бюджетних періодах та обґрунтування нової формули для визначення розміру субсидій з урахуванням просторових та поселенських особливостей конкретних об'єднаних територіальних громад.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Об'єктом дослідження у цій статті є 159 об'єднаних територіальних громад, в яких 25 жовтня 2015 року відбулися місцеві вибори.

У 2016 році було передбачено надання з державного бюджету 159-ти об'єднаним територіальним громадам, які мають прямі міжбюджетні відносини з державним бюджетом, субвенції на формування інфраструктури у розмірі 1 млрд. грн. Ці кошти були розподілені між громадами: найбільший обсяг субвенції було призначено Краснолиманській ОТГ Донецької області – (23,2 млн грн), а найменший – Заводській ОТГ Тернопільської області (957 тис. грн) [1].

Субвенція на формування інфраструктури надається для створення, модернізації інфраструктури об'єднаної територіальної громади та може спрямовуватись на нове будівництво, реконструкцію, капітальний ремонт об'єктів інфраструктури, що належать до комунальної форми власності (у тому числі на виготовлення проектної та містобудівної документації). Постановою КМУ від 16 березня 2016 року «Деякі питання надання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на формування інфраструктури об'єднаних територіальних громад» [3] затверджено порядок, умови надання субвенції, а також її розподіл між об'єднаними територіальними

громадами. Якщо обсяг освітньої та медичної субвенцій об'єднаним територіальним громадам визначається в залежності від кількості отримувачів послуг (учнів, мешканців), то при розрахунку обсягу інфраструктурної субвенції враховуються також просторові чинники. Так, сума субвенції, що надається об'єднаній територіальній громаді на формування інфраструктури, залежить не тільки від кількості сільського населення, але й від її площі території громади.

Розподіл субвенції у 2016 р. здійснюється за формулою 1:

$$V_i = V_0 \times (X_i/X + Y_i/Y)/2, \quad (1)$$

де  $V_i$  – обсяг субвенції об'єднаної територіальної громади;

$V_0$  – загальний обсяг субвенції;

$X_i$  – кількість сільського населення об'єднаної громади;

$X$  – кількість сільського населення всіх об'єднаних територіальних громад;

$Y_i$  – площа території об'єднаної територіальної громади;

$Y$  – площа територій усіх об'єднаних територіальних громад.

Такий підхід є логічним, проте не в повній мірі враховує наявність у громадах реальних інфраструктурних проблем, особливо у віддалених сільських населених пунктах, які не відповідають критеріям доступності до адміністративних центрів та ряду важливих базових послуг. Згідно з чинним порядком розподілу однакові субвенції отримують громади з однаковою площею і кількістю сільського населення, проте з різним рівнем доступу (часової доступності) цього населення до адміністративних центрів і послуг. Так, громади, до складу яких входять села з часовою доступністю більше 30 хвилин до адміністративних центрів, потребують додаткового фінансування для покращення дорожньо-транспортної інфраструктури, створення та підтримки додаткових опорних пунктів для вчасного надання послуг швидкої медичної чи пожежної допомоги тощо.

Додатково врахувати просторові особливості територіальних громад при розподілі інфраструктурної субвенції можна, наприклад, врахувавши у формулі наявність віддалених сільських населених пунктів чи кількість сільського населення, часова доступність якого до адміністративних центрів (чи до опорних пунктів надання важливих послуг) є незадовільною (у нашому випадку, більшою за визначений постановою КМУ № 214 критерій – 30 хвилин). Формулу для визначення

обсягу субвенції конкретній громаді можна викласти у наступному вигляді:

$$V_i = V_0 \times (X_i/X + Y_i/Y + Z_i/Z)/3, \quad (2)$$

де, додатково до позначень викладених у формулі 1,

$Z_i$  – кількість сільського населення об'єднаної громади, доступ якого до адміністративного центру або опорних пунктів надання послуг є ускладненим (більше 30 хвилин);

$Z$  – кількість сільського населення всіх об'єднаних територіальних громад, у якого доступ до адміністративних центрів/опорних пунктів надання послуг є утрудненим (більше 30 хвилин).

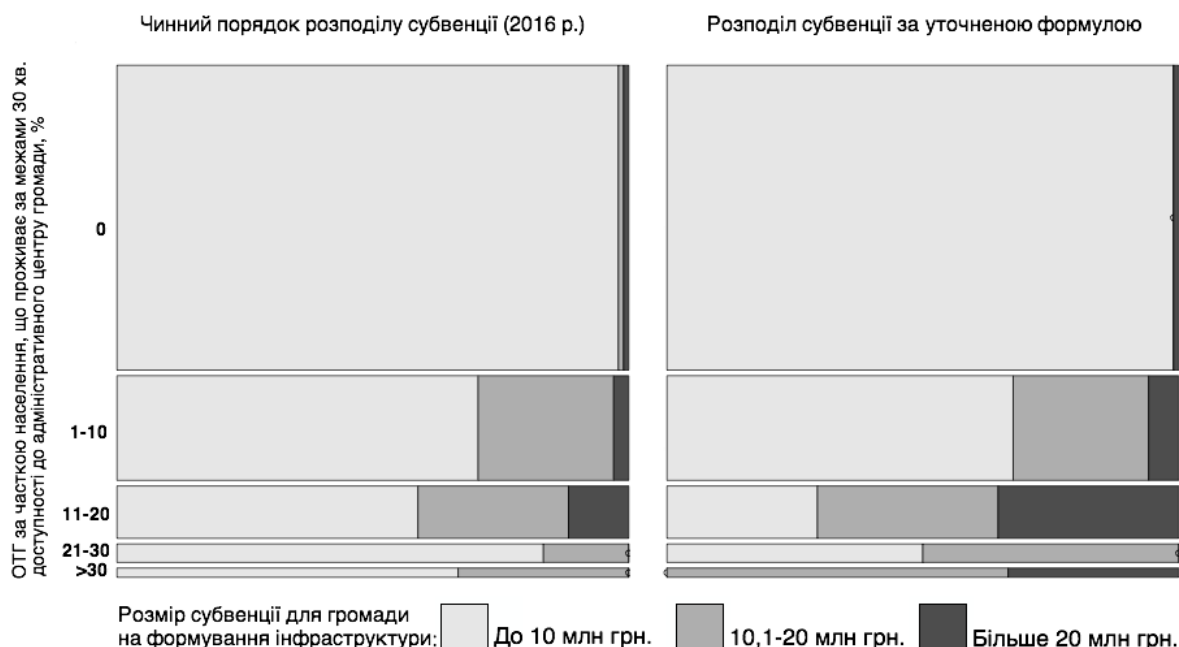
На рис. 1 показано, як розподіляються ОТГ за розміром отриманої субвенції у 2016 р. і яким би міг бути цей розподіл, якби субвенція розраховувалася за запропонованою формулою.

Якби розподіл інфраструктурної субвенції здійснювався б за уточненою формулою, об'єднані територіальні громади, до складу яких не входить жодного населеного пункту з часовою доступністю більше 30 хвилин, отримали б субвенцію, що на третину менша, ніж розрахована за діючою формулою. Ці додаткові кошти були б перерозподілені між громадами, до складу яких входять населені

пункти з часовою доступністю більше 30 хвилин, пропорційно до кількості населення, що проживають у таких віддалених сільських населених пунктах. Як видно з рис. 1, особливо помітне зростання частки ОТГ з високим рівнем розрахованої субсидії матиме місце у групах з вищою часткою населення у складі громади, яке проживає за межею 30-хвилинної доступності від адміністративного центру ОТГ.

Запропонований підхід (формула 2) є ілюстративним і показує, як при розподілі субвенції на формування інфраструктури можна врахувати чисельність сільського населення, часова доступність якого до адміністративних центрів (чи до опорних пунктів надання важливих послуг) є незадовільною. Проте додаткового обґрунтування вимагає вага, якої при розрахунку слід надати новому фактору – при розподілі субвенції за формулою 2 новий фактор матиме однакову вагу з іншими: площею території громади і чисельністю сільського населення. Можливо, вагу нового чинника варто зробити меншою, ніж 1/3.

Інфраструктурна субвенція надається громадам для вирішення конкретних інфраструктурних проблем, тобто є цільовою. Тому при визначенні розміру субвенції конкретним гро-



**Рис. 1. Порівняння розподілу громад за розміром субвенції на формування інфраструктури, розрахунок якої здійснено за чинною (ліва частина рисунку) і уточненою (права частина рисунку) формулою, у розрізі груп громад за часткою їхнього населення, що проживає за межами 30 хв. доступності до адміністративних центрів**

*Джерело: розрахунки автора*

мадам, врахування наявних у них інфраструктурних проблем як чинника, який впливає на розмір субвенції (збільшує її), доцільне лише у перший-другий рік функціонування громади (або протягом періоду, за який реально усунути наявні проблеми). Це дозволить зменшити ризик неефективного використання додаткових коштів, що може мати місце у випадку, якщо громади зацікавлені не вирішувати існуючі інфраструктурні проблеми, оскільки їх наявність дозволить зберегти для них на наступний період підвищений розмір державної субвенції.

#### **Висновки з цього дослідження.**

Доцільно вдосконалити порядок розподілу у 2017 році субвенції, що надаватиметься об'єднаним територіальним громадам на розвиток інфраструктури. Сума субвенції,

призначеної об'єднаній територіальній громаді у 2016 році, залежала від площі громади і кількості сільського населення, проте не брала до уваги просторову та часову віддаленість адміністративних центрів громад від місць проживання сільського населення і доступність для них важливих базових послуг. Додатково врахувати просторові особливості територіальних громад при розподілі інфраструктурної субвенції можна включивши у формулу коефіцієнт, який відображає частку сільського населення громади, часова доступність якого до адміністративних центрів (чи до опорних пунктів надання важливих послуг) є незадовільною (більше 30 хвилин) у загальній кількості такого населення всіх об'єднаних територіальних громад, що отримують субвенцію.

#### **ЛІТЕРАТУРА:**

1. Децентралізація. Місцеві бюджети 159 об'єднаних територіальних громад. 2015 – 2016 (прогноз). [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.minregion.gov.ua/decentralization/presentation/finansovadetsentralizatsiya-v-diyi/\(21.12.2016\)](http://www.minregion.gov.ua/decentralization/presentation/finansovadetsentralizatsiya-v-diyi/(21.12.2016)).
2. Міщенко Д.А., Міщенко Л.О. Удосконалення фінансування соціальної інфраструктури в Україні / Д.А. Міщенко, Л.О. Міщенко // Інвестиції: практика та досвід. – 2016. – № 22. – С. 13-16.
3. Деякі питання надання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на формування інфраструктури об'єднаних територіальних громад: Постанова КМУ від 16 березня 2016 року № 200 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/200-2016-p>.