



УДОСКОНАЛЕННЯ ФУНКЦІОНУВАННЯ ДЕРЖАВНОГО ФОНДУ РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ

О. В. Шевченко, к. е. н., с. н. с.,
завідувач сектору регіональних стратегій

Н. В. Бахур, головний консультант сектору регіональних стратегій
центру регіональних досліджень Національного інституту стратегічних досліджень

В аналітичній записці розглянуто проблеми функціонування Державного фонду регіонального розвитку, спричинені недоліками його формування та виконання, зокрема, зосередженістю на реалізації проєктів соціального спрямування та неузгодженостях схвалення проєктів. Надано низку рекомендацій щодо удосконалення функціонування фонду, у т. ч. через зміну системи подання та відбору проєктів, діяльності регіональних комісій.

Висновки та рекомендації

Недоліки функціонування ДФРР перешкоджають його перетворенню на потужний інструмент вирішення проблем розвитку регіонів та громад. Зміна способів формування ДФРР та відбору проєктів, підвищення ефективності використання коштів сприятимуть ресурсному забезпеченню регіонального розвитку. Удосконалення чинної моделі функціонування ДФРР можливе за рахунок зміни формули розподілу коштів, характеристик відбору проєктів і функцій інституцій, які беруть участь у діяльності ДФРР. Із цією метою доцільно:

1. Мінрегіону разом з Мінфіном розробити та подати в установленому порядку:

проєкт закону України про внесення змін до статті 24-1 Бюджетного кодексу України (далі – БКУ) в частині:

- унормування поняття «інвестиційний проєкт регіонального розвитку» як проєкту, реалізація якого збільшує приплив інвестицій в регіон, у т.ч. приватних, та створює умови для зайнятості населення;

- доповнення умов розподілу коштів ДФРР комплексом критеріїв, розроблених на основі показників: рівень безробіття, обсяг доходів місцевих бюджетів на одну особу, обсяг залучених інвестицій в регіон, – що дозволить узалежнити обсяг коштів ДФРР для території від показників її соціально-

економічного розвитку;

- обов'язкового спрямування частини коштів ДФРР на економічний розвиток регіонів через введення квотування коштів для реалізації інвестиційних проєктів та програм регіонального розвитку (зокрема, підтримати пропозицію аудиторів Рахункової палати України щодо квоти у розмірі 20 %¹);

- встановлення лімітів на кількість заявок від кожного регіону, розрахунок таких лімітів відносно кількості населення; одночасно розробка механізму формування пакету проєктів (які спрямовані на вирішення одного або декількох споріднених завдань), що подаються від одного регіону, з метою отримання більшого ефекту для всього регіону та сприяння міжмуніципальному співробітництву;

- відновлення унормування залежності обсягу ДФРР від прогнозного обсягу загального фонду ДБУ на наступний рік у розмірі 1 % з метою надання йому визначеності та прогнозованості; **проєкт змін до Порядку використання коштів ДФРР² щодо наступного:**

- введення квотування проєктів стимулювання малого та середнього підприємництва, фермерських господарств (за прикладом введення квоти на проєкти ДФРР в сфері спорту та енергоефективності соціальних закладів), що сприятиме зростанню кількості проєктів економічної спрямованості;

проєкт змін до системи підготовки, оцінки та відбору проєктів для ДФРР³ щодо наступного:

- доповнення критеріїв оцінки реалізації інвестиційних проєктів регіонального розвитку критерієм «прогнозний вплив на обсяги надходжень до державного та місцевих бюджетів» та розширення складових критерію «інноваційність проєкту регіонального розвитку» описом потенційних точок зростання громади/регіону та їх ролі у розвитку регіону;

- розроблення та затвердження методичних рекомендацій щодо комплексної оцінки ефективності інвестиційних програм та проєктів регіонального розвитку на основі оцінки їх результатів при плануванні та виконанні;

- розширення числа представників громадськості та бізнес-структур у складі регіональних комісій, посилення ролі громадськості у відборі проєктів шляхом введення квот при голосуванні, забезпечення рівноправної участі жителів окремих громад і всієї області у комісіях ;

- включення фахівців з управління інвестиціями до регіональних комісій з відбору проєктів для дотримання вимог щодо забезпечення відповідності проєктів плану заходів з реалізації стратегії та законодавству щодо сфер реалізації проєктів

¹ Звіт про результати аудиту ефективності використанн коштів ДФРР. Затверджено рішенням Рахункової Палати України від 26.03.2019 № 7-1. С. 8. URL : https://rp.gov.ua/upload-files/Activity/Collegium/2019/7-1_2019/Zvit_7-1_2019.pdf

² Деякі питання ДФРР. Порядок використання коштів Державного фонду регіонального розвитку. Постанова Кабінету Міністрів України від 18 березня 2015 р. № 196. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/196-2015-%D0%BF#n45>

та подання їх згідно з вимогами до проектно-кошторисної документації; залучення інвестиційних менеджерів до управління ДФРР ;

- виведення зі складу регіональної комісії проектів народних депутатів задля запобігання лобіювання інтересів територій, які вони представляють.

2. Мінрегіону рекомендувати відповідним радамна всіх рівнях місцевого самоврядування, а також запропонувати виконавчому комітету Ради розвитку громад та територій України включити до порядку денного її чергового засідання, такі пропозиції:

- залучати жителів громад до обговорення проектів для ДФРР на стадіях формування проектів і їх затвердження шляхом розміщення проектів на вебсторінках рад громад для обговорення, або проведення обговорень на загальних зборах;

- у зв'язку із поступовим введенням в практику трирічного бюджетного планування місцевих бюджетів розробляти проекти на цей період з метою усунення неспівпадінь у часі розробки проектно-технічної документації, подання проектів та виділення і отримання фінансування;

- спільно з регіональними комісіями посилити контроль за ухваленням проектів з метою зниження кількості розпочатих і незавершених проектів, ініціювати переважне спрямування коштів на завершення вже розпочатих проектів за рахунок їх пролонгації чи розробки і подання нових проектів на ті самі цілі;

- при розробці планів заходів з реалізації стратегій розвитку регіонів рекомендувати розробникам (виконавчим комітетам відповідних рад) визначити фінансування окремих заходів за кошти ДФРР. з метою узгодження планування заходів і виділення коштів на їх реалізацію та убезпечення від неефективного й нецільового витрачання коштів.

Обґрунтування

Створення Державного фонду регіонального розвитку (далі – ДФРР) у 2012 році як бюджетної програми у складі загального фонду Державного бюджету України (далі – ДБУ) мало на меті акумулювання частини коштів ДБУ на вирішення потреб розвитку регіонів, розподіл їх на підставі прозорих процедур і забезпечення реалізації проектів розвитку в регіонах⁴.

За період з 2015 року, коли було ухвалено нормативно-правову базу відбору та реалізації проектів і визначено порядок використання коштів з ДФРР⁵, обсяги фінансування за рахунок коштів цього фонду значно зросли, проте в структурі видатків ДБУ вони все ще менші, ніж визначено чинним законодавством (1 %). Так,

³ Питання підготовки, оцінки та відбору інвестиційних програм і проектів регіонального розвитку, що можуть реалізовуватися за рахунок коштів ДФРР. Наказ Мінрегіонбуду від 24 квітня 2015 року № 80 у редакції Наказу Мінрегіонбуду від 01.04.2016 № 80. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0578-16#Text>

⁴ З 2012 до 2015 року головним розпорядником ДФРР був Мінфін, з 2016 року – Мінрегіон. З 2012 до 2014 року супровід програми здійснювало Мінекономрозвитку, а з 2015 року супровід здійснює Мінрегіон.

⁵ Відповідно до постанов Кабінету Міністрів України №№ 195 та 196 від 18.03.2016 та наказів Мінрегіону № 74 від 14.04.2015 та № 80 від 24.04.2015 зі змінами

у 2020 р. (після квітневого перегляду) обсяг фонду склав 0,9 % від надходжень ДБУ (4,9 млрд грн.), для порівняння, у 2015 році на видатки ДФРР було наравлено 0,5 % від надходжень до загального фонду ДБУ. Станом на серпень п. р. розпорядниками коштів було використано менше третини коштів фонду – 1,2 млрд. грн. (24,5 %), з них спрямовано: 0,2 млрд. грн. на капітальний ремонт об'єктів; 0,4 млрд. грн. – будівництво об'єктів; 0,6 млрд. грн. – реконструкцію об'єктів. У **Таблиці 1 Додатку** наведено дані щодо обсягів асигнувань з ДФРР за період 2015-2020 рр.

Починаючи з 2015 року, зменшилась кількість проєктів, при цьому їх значна частка не завершується. Так, якщо у 2015 році було затверджено 836 проєктів та завершено 532, то у 2020 році реалізується лише 461 проєкт⁶. Таке зниження кількості проєктів пояснюється невідповідністю поданих проєктів встановленим вимогам та ненаданням регіонами пропозицій. У **Таблиці 2 Додатку** наведено кількість проєктів, що фінансуються за рахунок ДФРР, за 2015-2020 рр.

Відповідно до виявлених недоліків під час формування, затвердження і реалізації проєктів змінювалися нормативно-правові засади функціонування ДФРР. Так, Мінрегіон визначив мінімальну кошторисну вартість проєкту (5 млн. грн. для будівництва та 1 млн. грн. для інших проєктів), що дозволило реалізовувати і масштабні, і точкові проєкти регіонального розвитку, які комплексно вирішують питання розвитку територій. Проте низка недоліків організаційного та економічного характеру у функціонуванні ДФРР досі не дозволяє йому відігравати значущу роль у вирішенні проблем регіонального розвитку. Серед основних недоліків функціонування ДФРР слід виділити наступні.

1. Стабільне домінування проєктів соціального спрямування, що не створює інвестиційну основу для подальшого розвитку економіки регіонів. Нині відмічається недостатня кількість проєктів, які сприяють розвитку місцевої економіки і дають прибуток в бюджети розвитку громад. Більшість проєктів, що підвищують конкурентоспроможність регіональної економіки (стимулювання місцевого підприємництва, ІКТ, фермерських господарств, кластерів) та проєктів із навчальною та дослідницькою компонентами, не мають втілення у проєктах ДФРР. Критерії відбору проєктів не дозволяють, у повній мірі, оцінити ефективність інвестиційних програм та проєктів регіонального розвитку, що фінансуються за кошти фонду.

2. Неврахування у формулі розподілу коштів ДФРР соціально-економічного становища території. Чинна формула розподілу коштів ДФРР залежно лише від показника валового регіонального продукту має спрямованість на вирівнювання диспропорцій, виміряних даним показником, інші ж показники розвитку території залишаються поза увагою.

⁶ Про інвестиційні програми і проєкти регіонального розвитку, що можуть реалізовуватися у 2020 році за рахунок коштів ДФРР. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 26.02.2020 № 211-р. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/211-2020-%D1%80#Text>

3. Непрогнозованість обсягу коштів ДФРР внаслідок скасування залежності від обсягу загального фонду Державного бюджету України. Обсяг ДФРР стає предметом щорічних суперечок при складанні проєкту ДБУ⁷. Фактично бюджетні призначення ДФРР затверджуються в обсягах менше 1 % прогнозного обсягу доходів загального фонду ДБУ на відповідний бюджетний період, ці призначення затверджуються як за загальним, так і за спеціальним фондом – і нестабільність джерел надходжень спеціального фонду робить обсяг ДФРР непрогнозованим.

4. Неузгодженість у часі процедур планування і виділення коштів на реалізацію проєктів з ДФРР. Тривала процедура відбору проєктів призводить до можливості відкриття фінансування лише у другому чи третьому кварталах поточного року, що має наслідком неможливість розпочати будівельні роботи так, щоб завершити їх у поточному році, при цьому здорожчання товарів та послуг веде до необхідності дофінансування проєктів. Введення у 2017 році квотування розподілу проєктів за напрямками (по 10 %) на відповідність пріоритетам, визначеним у Державній та регіональних стратегіях розвитку та планах заходів з їх реалізації; впровадження проєктів співробітництва територіальних громад; підтримка добровільно об'єднаних територіальних громад – призвели до очікування, доки квота наповниться проєктами, що призводить до затримки подання цих проєктів.

5. Недотримання регіональними комісіями з оцінки та проведення попереднього конкурсного відбору інвестиційних програм і проєктів регіонального розвитку та проєктів - переможців «Всеукраїнського громадського бюджету», що можуть реалізовуватися за рахунок коштів державного фонду регіонального розвитку (далі – регіональні комісії) та місцевими державними адміністраціями умов відбору інвестиційних програм і проєктів та термінів їх подання на розгляд Мінрегіону. Зустрічаються випадки відбору проєктів за відсутності затвердженої в установленому законодавством порядку проєктно-кошторисної документації, за морального застарівання документації, або порушення строків подання (до 1 травня)⁸, а усунення цих недоліків в подальшому з високою імовірністю може спричинити здорожчання кошторисної вартості проєктів, збільшення терміну виконання робіт, незавершення робіт внаслідок недостатності коштів (або затримок з їх виділенням). Зустрічаються також і випадки невідповідності відібраних регіональними комісіями проєктів (і

⁷ До 1 січня 2017 року ДФРР формувався у складі загального фонду ДБУ (абзац 1 частини 1 статті 24-1 БКУ в редакції до 1 січня 2017 року), обсяг ДФРР визначався при складанні проєкту ДБУ та прогнозу ДБУ на наступні за плановим два бюджетні періоди в обсязі не менше 1 % прогнозного обсягу доходів загального фонду проєкту ДБУ на відповідний бюджетний період (абзац 2 частини 1 статті 24-1 БКУ в тій же редакції). Такі норми робили обсяг видатків прогнозованим, що позитивно впливало на спроможність регіонів та громад розробляти проєкти. Із 2017 року ці норми були змінені: прив'язка до загального фонду була відмінена (Закон України від 20.12.2016 № 1789 «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України»), а необхідність формування ДФРР в обсязі не менше 1 % було зупинено (згідно із Законами України про Державний бюджет України на 2016 рік, 2017 рік та 2018 рік.

⁸ Порушення вимог порядку відбору проєктів, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України № 196 від 18.03.2020 р. щодо строку реалізації проєктів (від 1 до 3 років).

вже включених до затверджених переліків) стратегіям розвитку регіонів та планам заходів з їх реалізації.₹

6. Посилення адміністративних та політичних важелів впливу на відбір проєктів, відсутність консультацій із жителями громад. На регіональну комісію покладено функцію⁹ оцінки відповідності інвестиційних програм і проєктів вимогам законодавства. У квітні 2017 р. до її складу були введені представники профільних комітетів Верховної Ради України кількістю 50 % від чисельності, що створило ризик лобювання народними депутатами проєктів розвитку від їхніх округів. При виборі тематики проєктів консультації з жителями громад не проводяться, або ж обговорення проводяться на загальних зборах, що звужує можливості для участі у них багатьох зацікавлених сторін і призводить до фінансування проєктів, що не мають широкої підтримки жителів громад.

⁹ Постанова Кабінету Міністрів України № 196 від 18 березня 2015 року.

Додаток
 Таблиця 1.

Обсяги асигнувань ДФРР за період 2015-2020 рр.

Роки	Обсяги асигнувань фонду, млрд. грн.	Використано коштів, млрд. грн.	% від загального обсягу асигнувань
2015	2,9	2,4	82,26
2016	2,9	2,7	93,1
2017	3,5	3,1	88,5
2018	6,0	5,7	95,0
2019	7,7	немає даних	немає даних
2020	4,9	1,2*	24,5*

* станом на серпень 2020 р.

Таблиця 2.

Кількість проєктів ДФРР та ступінь їх реалізації

Роки	Кількість проєктів	Кількість завершених проєктів	% завершення від загальної кількості проєктів
2015	876	532	60,7
2016	810	502	61,9
2017	803	401	50,0
2018	806	806	100,0
2019	707	немає даних	немає даних
2020	461	-	-

Джерело: дані Рахункової Палати України та проєкту «Децентралізація».

Відповідно до даних таблиці 2, у 2015 році було затверджено 876 проєктів, з них було завершено 532¹⁰, у 2016 році було започатковано 810 проєктів по Україні, з яких завершено – 502 (69 проєктів було реалізовано в ОТГ, що складає 8,5 % від їх загальної кількості), у 2017 році було започатковано менше – 803 проєкти, з яких завершено 401 проєкт (50 %), у 2018 році – затверджено 806 проєктів, і всі вони були завершені (згідно зі Звітом Рахункової палати України за 2017-2018 рр. Проте, у 2019 році було затверджено лише 707 проєктів, із них тендерні процедури не завершені по 120 проєктах на загальну суму 988 млн. грн. Серед проєктів, де тендерні процедури завершені, роботи не розпочалися по 192 проєктах на суму 1,6 млрд грн. У 2020 році реалізується ще менше – 461 проєкт¹¹. Таке зниження пояснюється невідповідністю поданих проєктів встановленим вимогам та/або ненаданням регіонами пропозицій.

¹⁰ Таблицю складено за даними сайту Regionet.org.ua. URL:

https://regionet.org.ua/ua/Osoblvosti_finansyvannya_proektiv_regionalnogo_rozvitky_za_rahynok_koshtiv_derzhavnogo_fondy_regionalnogo_rozvitky_1547.html#page_title

¹¹ Про інвестиційні програми і проєкти регіонального розвитку, що можуть реалізовуватися у 2020 році за рахунок коштів ДФРР. Розпорядження КМУ від 26.02.2020 № 211-р. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/211-2020-%D1%80#Text>