

Стефанюк І. Б.,

кандидат економічних наук, доцент,
заступник директора департаменту з питань використання
коштів державного бюджету в регіонах Рахункової палати

БЮДЖЕТНІ ІНВЕСТИЦІЙНІ СУБВЕНЦІЇ: ПРОБЛЕМИ ДОСЯГНЕННЯ ЦІЛЕЙ

Проаналізовано результати аудитів використання субвенцій з державного бюджету на виконання інвестиційних програм (проектів). Обґрунтовано необхідність удосконалення нормативно-правового забезпечення їх надання.

Ключові слова: субвенція, інвестиційна субвенція, правове забезпечення надання інвестиційної субвенції, критерії надання субвенції, рівень інновативності економіки, інноваційна складова розвитку регіонів.

Субвенція як інструмент бюджетного регулювання широко застосовується в багатьох країнах світу. По суті, це бюджетна дотація, що має цільовий характер і використовується для збалансування бюджетів.

За вітчизняним законодавством під субвенцією розуміють міжбюджетні трансферти (тобто кошти, які безоплатно і безповоротно передаються з одного бюджету до інших) для використання з певною метою в порядку, визначеному органом, який прийняв рішення про їх надання¹. У випадку порушення умов надання, невикористання в установлений термін або використання не за призначенням субвенція підлягає поверненню до того бюджету, з якого її надали.

У практиці незалежної України субвенція вперше була задіяна в бюджетному процесі на початку 1990-х років. Зокрема, відповідно до Закону України “Про Державний бюджет України на 1992 рік” її отримали три території: Автономна Республіка Крим, Кіровоградська область та м. Севастополь обсягом 3,2 млрд, 0,3 млрд та 1,5 млрд крб відповідно. Вже наступного року законом про державний бюджет субвенція була передбачена для дев’яти регіонів на суму 68,1 млрд крб. При цьому закон визначив, що ці кошти виділяються на фінансування видатків з місцевих бюджетів, які не покриваються їх доходами, тобто цілі використання субвенцій мали загальний (неконкретний) характер.

Фактично до 1995 р. не було жодних правил використання субвенцій*. Але навіть після прийняття Закону України “Про бюджетну систему України” відносини між державним бюджетом і бюджетами територій у сфері надання субвенцій тривалий час базувалися на суб’єктивній основі дво-

¹ Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 № 2456-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>.

* У 1995 р. ухвалено Закон України “Про бюджетну систему України” (від 05.12.1995 № 512-ХІІ), ст. 17 якого визначено, що порядок та умови надання і використання субвенцій затверджуються Верховною Радою України.

сторонніх домовленостей між центром і регіонами. Субвенції були субвенціями лише за назвою, а фактично виконували роль дотацій, що вкрай зменшувало їх ефективність і можливості контролю за їх цільовим призначенням. Формально ситуація щодо правового забезпечення застосування субвенції як інструменту бюджетного регулювання суттєво змінилася з ухваленням Бюджетного кодексу України у 2001 р., однак це не привело до кардинального підвищення ефективності використання коштів субвенцій з державного бюджету на виконання інвестиційних програм (проектів).

Через нечітко визначені цілі використання таких субвенцій не завжди можна було реалізувати на практиці принцип ефективності й результативності бюджетної системи.

Метою статті є оцінка нормативно-правового забезпечення надання субвенцій на виконання інвестиційних програм (проектів) за критерієм досягнення головних цілей цих програм.

Проблему застосування в бюджетному процесі субвенцій досліджено в працях таких вітчизняних вчених, як З. Варналій, Ю. Ганущак, В. Зайчикова, В. Кравченко, І. Луніна, С. Юрій, котрі приділили значну увагу окремим аспектам надання інвестиційних субвенцій, зазвичай у контексті вдосконалення міжбюджетних відносин. Разом з тим, попри наукову і практичну цінність опублікованих праць, слід визнати, що досліджень економічної ефективності застосування субвенцій у вітчизняній практиці ще недостатньо.

Нині законодавством встановлено, що порядок та умови надання субвенцій з державного бюджету місцевим бюджетам визначаються Кабінетом Міністрів України². Згідно з цією нормою уряд на кожен бюджетний рік затверджує відповідний порядок, проте він в окремих випадках не забезпечує цільового використання виділених бюджетних коштів.

Наприклад, пп. 1 п. 3 Порядку використання у 2010 р. коштів Стабілізаційного фонду³ передбачалося надання субвенцій на соціально-економічний розвиток низки регіонів без визначення об'єктів розвитку, зокрема бюджетові Автономної Республіки Крим – 500 млн грн. Аналогічно, без конкретизації об'єктів, підпунктом 15 п. 3 цього Порядку на реалізацію інших інвестиційних проектів соціально-економічного розвитку регіонів передбачено 288,5 млн грн.

Як бачимо, норму підпункту 48 ст. 2 Бюджетного кодексу України в частині визначення органом, що прийняв рішення про надання субвенції, порядку її використання в цьому документі не реалізовано. Це дало можливість фінансувати заходи, які не стосуються соціально-економічного

² Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 № 2456-IV. – Ст. 97, ч. 2 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>.

³ Порядок використання у 2010 році коштів Стабілізаційного фонду для реалізації інвестиційних проектів соціально-економічного розвитку регіонів, у тому числі погашення кредиторської заборгованості, зареєстрованої органами Державного казначейства як фінансові зобов'язання станом на 1 січня 2010 року : затв. постановою Кабінету Міністрів України від 31.05.2010 № 421.

розвитку (придбання витратних матеріалів для комунальних закладів охорони здоров'я, надання місцевим бюджетам компенсації втрат доходів від запровадження урядом пільг зі сплати окремих податків тощо).

У 2011 р. законодавче забезпечення використання субвенцій на інвестиційні проекти стало значно кращим. Зокрема, у Порядку⁴ вже визначено, що субвенції надаються виключно на створення, приріст або оновлення основних фондів комунальної форми власності й спрямовуються на: впровадження енерго- та ресурсозберігаючих технологій; будівництво і реконструкцію об'єктів соціально-культурної сфери; розвиток дорожнього та комунального господарства; здійснення екологічних та природоохоронних заходів; здійснення спільних заходів, які передбачені угодами щодо регіонального розвитку, укладеними відповідно до Закону України "Про стимулювання розвитку регіонів".

Здавалося б, відтепер передумов для нецільового використання коштів, виділених на виконання інвестиційних проектів, немає. Проте результати аудиторських досліджень, проведених у 2011–2012 рр. підрозділами Рахункової палати, свідчать, що правове забезпечення надання інвестиційних субвенцій і далі залишається таким, що потребує вдосконалення, і його недоліки часом негативно впливають на досягнення кінцевої мети їх надання.

Прикладом є нечітке визначення в Порядку, що регулює використання субвенцій з державного бюджету місцевим бюджетам на фінансування заходів соціально-економічної компенсації ризику населення, яке проживає на території зони спостереження*, її цілей.

Вперше субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам на зазначену мету була затверджена Законом України "Про Державний бюджет України на 2010 рік" в обсязі 100,1 млн грн. На 2011 р. її було передбачено в сумі 136,5 млн грн**. Головними розпорядниками коштів субвенції у 2010 р. було Міністерство економічного розвитку і торгівлі України, у 2011 р. – Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України.

Законодавством⁵ встановлено, що у 2010 р. розподіл субвенції між місцевими бюджетами здійснюється відповідно до Закону України "Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку" (далі – Закон) за переліком заходів та у порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України.

⁴ Порядок та умови надання субвенцій з державного бюджету місцевим бюджетам на виконання інвестиційних програм (проектів) : затв. постановою Кабінету Міністрів України від 18.05.2011 № 520 (далі – Порядок надання інвестиційних субвенцій).

* Статтею 1 Закону України "Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку" від 08.02.1995 № 39/95-ВР (зі змінами і доповненнями) визначено, що зона спостереження – територія, на якій можливий радіаційний вплив ядерної установки та об'єктів, призначених для поводження з радіоактивними відходами, на населення, що проживає в цій зоні.

** На 2012 р. – 152,8 млн грн.

⁵ Частиною 5 ст. 36 Закону України "Про Державний бюджет України на 2010 рік".

На виконання цієї норми постановою Кабінету Міністрів України від 08.09.2010 № 822 було затверджено Порядок розподілу у 2010 р. субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на фінансування заходів із соціально-економічної компенсації ризику населення, яке проживає на території зони спостереження, між місцевими бюджетами (далі – Порядок розподілу у 2010 р. субвенції). Як і Закон, Порядок розподілу у 2010 р. субвенції *не містить* чіткого переліку напрямів соціально-економічної компенсації ризику населення. Водночас у його положеннях *не встановлено окремо для кожного ліцензіата напряму та порядку надання* соціально-економічної компенсації ризику населення, що не відповідає вимогам ст. 12 Закону.

Зокрема, цим Порядком встановлено, що у 2010 р. субвенція спрямовується на: 1) будівництво, реконструкцію, капітальний та поточний ремонт об'єктів спеціальної соціальної інфраструктури: навчальних закладів, закладів охорони здоров'я, культури, фізкультури і спорту, об'єктів житлово-комунального господарства, автомобільних доріг, систем зв'язку, захисних споруд, що використовуються під час аварій, мереж постачання електричної енергії, води, газу, тепла та водовідведення, будівель і споруд, призначених для їх обслуговування; 2) забезпечення населення засобами індивідуального захисту; 3) здійснення заходів з поліпшення умов проживання та праці громадян, які мешкають на зазначених територіях, за процедурами, встановленими урядом.

Тобто Порядком визначено широку сферу використання субвенції, що не сприяє концентрації виділених ресурсів на головні цілі, яка визначає назву субвенції.

Здебільшого аналогічні напрями використання субвенції визначено і порядком та умовами надання цієї субвенції у 2011 р. При цьому в положеннях Порядку розподілу субвенції у 2010 р. та Порядку і умовах надання субвенції у 2011 р. не зазначено критеріїв першочерговості відбору і фінансування заходів (об'єктів).

Крім того, у Порядку не враховано положення п. 3.20 ДБН В.1.2-4.2006 “Інженерно-технічні заходи цивільного захисту (цивільної оборони)”, якими встановлено, що захист працівників підприємств та населення у районах розміщення АЕС (зокрема у зонах спостереження) *повинен здійснюватись у захисних спорудах* цивільного захисту (цивільної оборони), які відповідають захисним вимогам.

Як наслідок, при визначенні ст. 12 Закону України “Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку” права населення на соціально-економічну компенсацію ризику від діяльності відповідних АЕС, зокрема, на створення і підтримання у справному стані захисних споруд (за наявності фактичної гострої потреби у створенні та підтримки їх у належному стані у ЗС АЕС), цим Порядком заходи щодо створення і підтримання у справному стані захисних споруд не віднесено до основних заходів, що в подальшому призвело до їх невиконання. Крім того, Порядком не передбачено використання коштів субвенції для навчання населення правилам користування спеціальною соціальною інфраструктурою, умінню користування

засобами індивідуального захисту, які відповідно до ст. 1 Закону є складовими поняття “соціально-економічна компенсація ризику для населення”.

Отже, положення Порядку використання субвенції на 2010 та 2011 рр., які всупереч ст. 12 Закону України “Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку” не визначали основних заходів, виконання яких мало компенсувати найактуальніші ризики населення, створили передумови до недотримання вимог законів України щодо пріоритету безпеки людини та призвели до безсистемного використання коштів субвенції за напрямками, які вирішують здебільшого поточні проблеми соціально-економічного розвитку відповідних територій зон спостереження, і стали однією з причин, що знизили ефективність використання коштів субвенції.

Так, у 2011 р. Міністерством регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України кошти субвенції в сумі 133,6 млн грн було розподілено між 814 об’єктами⁶. На більшості (600) об’єктів за рахунок субвенції було заплановано здійснити поточний ремонт вартістю 52,6 млн грн, що становило майже 39 % обсягу розподіленої субвенції, встановленого законом про Державний бюджет України на відповідний рік. На 214 об’єктах планувалися будівництво, реконструкція та капітальний ремонт на суму 81 млн грн (59 % субвенції).

При цьому майже 70 % коштів субвенції було заплановано спрямувати на 265 об’єктів освіти (51,7 млн грн) та 286 об’єктів житлово-комунального господарства (43,2 млн грн).

Разом з тим до затвердженого Міністерством регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України переліку об’єктів (за відсутності пропозицій на місцевому рівні) не було включено жодного об’єкта захисних споруд, будівництво, реконструкція, капітальний та поточний ремонт яких передбачено Порядком та умовами надання у 2011 р. субвенції.

Фактично станом на 1 січня 2011 р. кількість захисних споруд (сховища, протирадіаційні укриття) у зонах спостереження Запорізької, Рівненської, Хмельницької та Південноукраїнської АЕС становила 1396 одиниць, загальна місткість – 358,1 тис. осіб*. Як наслідок, 56,3 % загальної чисельності населення (819,1 тис. осіб), яке проживало в зонах спостереження зазначених АЕС (тобто більше половини – 461 тис. осіб), не було забезпечено захисними спорудами на випадок можливої аварії на АЕС.

Водночас стан готовності деяких захисних споруд незадовільний – готові до використання за призначенням лише 9 % (потребують реконструкції, капітального та поточного ремонту 480 об’єктів, або 34,5 % наявних споруд, частково готові – 790 об’єктів, або 56,5 %).

⁶ Звіт про результати аудиту ефективності використання коштів субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам Львівської, Рівненської та Тернопільської областей на реалізацію пріоритетів розвитку регіонів : затв. постановою Колегії Рахункової палати від 14.09.2011 № 16-5.

* За даними МНС України.

Крім того, непрацююче населення, яке проживає на території зони спостереження Хмельницької АЕС (чотири райони Хмельницької області, м. Славута, м. Нетішин), зони спостереження Південноукраїнської АЕС (Вознесенський та Домінівський райони Миколаївської області та м. Вознесенськ), а також зони спостереження Рівненської АЕС (Маневицький район Волинської області) протягом 2010–2011 рр. не було забезпечено засобами індивідуального захисту органів дихання, частково – препаратами стабільного йоду.

Загалом результати аудиту свідчать, що використання у 2010 р. та I півріччі 2011 р. зазначеної субвенції дало змогу здебільшого розв'язати окремі поточні проблеми соціально-економічного розвитку відповідних територій зон спостереження АЕС та поліпшити умови проживання населення шляхом виконання заходів з будівництва, реконструкції, капітального і поточного ремонту переважно об'єктів житлово-комунального господарства, закладів освіти, охорони здоров'я, культури і мистецтва, спорту. Водночас використання коштів субвенції для вирішення поточних проблем соціально-економічного розвитку не компенсує ризиків населення у разі виникнення комунальної аварії на відповідній АЕС, для мінімізації яких, зокрема, передбачено будівництво й утримання у справному стані захисних споруд, забезпечення населення препаратами стабільного йоду. Це свідчить про недосягнення однієї з головних цілей надання субвенції.

Іншим прикладом недосконалого нормативно-правового забезпечення надання субвенцій на виконання інвестиційних програм (проектів) є використання субвенції на реалізацію пріоритетів розвитку регіонів.

Так, у червні 2011 р. Міністерством фінансів України розроблено та постановою уряду затверджено⁷ Порядок та умови надання у 2011 р. субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на реалізацію пріоритетів розвитку регіонів (далі – Порядок надання субвенції). Пунктом 3 цього Порядку визначено, що субвенція на реалізацію пріоритетів розвитку регіонів (далі – субвенція) надається відповідно до напрямів та умов, визначених пунктами 2 і 3 Порядку надання інвестиційних субвенцій.

Дотримання напрямів надання досліджуваної субвенції, передбачених пунктами 2 і 3 Порядку надання інвестиційних субвенцій, на нашу думку, є необхідною, однак недостатньою умовою для забезпечення ефективності використання коштів субвенції, що має інвестиційний характер.

Зокрема, при розробленні Порядку надання субвенції до уваги не взято те, що п. 5 Порядку надання інвестиційних субвенцій передбачено, що Рада міністрів АР Крим, обласні, Київська та Севастопольська міські державні адміністрації мають розглядати подані інвестиційні програми (проекти) на предмет забезпечення реалізації завдань інноваційного розвитку відповідного регіону та введення в дію передбачених ними об'єктів у плановому або наступних за плановим двох бюджетних періодах.

⁷ Порядок та умови надання у 2011 році субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на реалізацію пріоритетів розвитку регіонів: затв. постановою Кабінету Міністрів України від 20.06.2011 № 730.

Необхідність урахування в Порядку надання субвенції такої норми зумовлена низьким рівнем інновативності економіки України і завданням цієї субвенції. Адже, за даними Європейського інноваційного табло (ЄІТ), Україна перебуває в останній за рівнем інновативності четвертій групі – “країни що рухаються навздогін” зі значенням індексу 0,23. Від “країн-лідерів” в інноваційному розвитку Україна відстає щонайменше у три рази (Швеція – 0,68), “країн-послідовників” – у два рази (Великобританія – 0,48), “помірних інноваторів” – у 1,6 рази (Норвегія – 0,35)⁸.

Наявність у Порядку надання субвенції цієї норми сприяло б включенню до переліків для фінансування за рахунок субвенції об’єктів і заходів, які забезпечують упровадження енерго- та ресурсозберігаючих технологій, високотехнологічного виробництва, та, відповідно, забезпечувала б концентрацію коштів субвенції на пріоритетних напрямках розвитку регіонів.

Наслідки недосконалого нормативно-правового забезпечення надання субвенцій на виконання інвестиційних програм (проектів) яскраво демонструють результати проведеного у 2012 р. аудиту ефективності використання коштів субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам Львівської, Рівненської та Тернопільської областей на реалізацію пріоритетів розвитку регіонів⁹.

Предметом аудиту було використання коштів субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам зазначених областей на реалізацію пріоритетів розвитку регіонів (за КПКВК 3511240) у сумі 111,2 млн грн. Головним розпорядником коштів субвенції визначено Міністерство фінансів України, якому на цю мету на 2011 р. затверджено бюджетні призначення в сумі 1 млрд грн¹⁰. Як для України, це чималі кошти.

Критерієм оцінки ефективності використання коштів субвенції аудиторами визначено: повноту і своєчасність виконання запланованих заходів, спрямованих на реалізацію пріоритетних напрямів розвитку Львівської, Рівненської та Тернопільської областей; економне використання коштів субвенції при здійсненні закупівель товарів, робіт і послуг; економічний та соціальний ефект від реалізації інвестиційних програм (проектів), що проводяться за рахунок субвенції.

Однією з головних умов надання субвенції Порядком надання інвестиційних субвенцій визначено відповідність інвестиційних програм (проектів) програмним і прогнозним документам економічного і соціального розвитку держави, відповідного регіону, державним цільовим програмам, а також пріоритетним напрямкам розвитку регіонів на період до 2015 р., визначеним

⁸ Проект Стратегії інноваційного розвитку України на 2010–2020 роки в умовах глобалізаційних викликів, розробленої на виконання Постанови Верховної Ради України від 17.02.2009 № 965-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://kno.rada.gov.ua>.

⁹ Звіт про результати аудиту : затв. постановою Колегії Рахункової палати від 29.08.2012.

¹⁰ Про внесення змін до Закону України “Про Державний бюджет України на 2011 рік” : закон України від 14.06.2011 № 3491.

у додатку 1 до Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2015 р.¹¹ (далі – Державна стратегія).

Такими пріоритетними напрямками регіонального розвитку досліджуваних аудиторських областей, згідно з Державною стратегією, є:

- для Львівської області: розвиток прикордонного співробітництва, розбудова інфраструктури на пунктах пропуску через державний кордон; розбудова транспортної мережі, розвиток логістики; реструктуризація вугільної, гірничо-видобувної та хімічної промисловості; розвиток високопродуктивного агропромислового виробництва; розвиток курортно-рекреаційної сфери; створення науково-виробничих кластерів; протипаводковий захист;
- для Рівненської області: технологічне оновлення промисловості будівельних матеріалів, лісогосподарського комплексу; розвиток високотехнологічного агропромислового виробництва; розбудова та модернізація транспортної інфраструктури; розвиток галузі зв'язку та телекомунікацій; впровадження ресурсо- і енергозберігаючих технологій;
- для Тернопільської області: розвиток високопродуктивного агропромислового комплексу; технологічне оновлення машинобудування, переробної промисловості; упровадження високих технологій в освіті та медицині; розбудова та модернізація транспортної інфраструктури; розвиток галузі зв'язку та телекомунікацій; розвиток туристично-рекреаційного комплексу.

Отже, напрями регіонального розвитку, визначені Державною стратегією, істотною мірою визначають інноваційну складову розвитку регіонів.

Стратегії регіонального розвитку до 2015 р., затверджені рішеннями Львівською¹², Рівненською¹³ та Тернопільською¹⁴ обласними радами, також містять визначення ключових проблем регіонів в усіх сферах діяльності та шляхи і механізми їх розв'язання, зокрема щодо забезпечення інноваційного розвитку регіонів. Зокрема, у Рівненській області пріоритетним напрямом розвитку визначено “сприяння впровадженню інновацій”, у Тернопільській – “сприяння створенню та впровадженню інновацій”, у Львівській – “зростання інноваційного потенціалу регіональної економіки”.

Умовою надання субвенції є і відповідність відібраних об'єктів для фінансування за її рахунок програмним та прогнозним документам економічного і соціального розвитку відповідного регіону. Аналіз цих документів (Програми соціально-економічного та культурного розвитку Львівської

¹¹ Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2015 р. : затв. постановою Кабінету Міністрів України від 21.07.2006 № 1001.

¹² Стратегія розвитку Львівської області до 2015 року : затв. рішенням Львівської обласної ради від 13.03.2007 № 193.

¹³ Стратегія економічного та соціального розвитку Рівненської області на період до 2015 року : затв. рішенням Рівненської обласної ради від 29.12.2006 № 199.

¹⁴ Стратегія розвитку Тернопільської області на період до 2015 року : затв. рішенням Тернопільської обласної ради від 27.05.2008 № 280.

області¹⁵, Програми економічного та соціального розвитку Рівненської області¹⁶, Програми економічного та соціального розвитку Тернопільської області¹⁷ на 2011 р.) також засвідчив наявність у них завдань щодо забезпечення інноваційного розвитку регіонів.

Незважаючи на це, керуючись Порядком надання субвенції, який не містить механізму забезпечення обов'язкового спрямування коштів субвенції на реалізацію завдань інноваційного розвитку відповідного регіону, Львівською, Рівненською та Тернопільською обласними державними адміністраціями всі одержані кошти субвенції спрямовано практично за одним пріоритетним напрямом – на будівництво і реконструкцію об'єктів соціально-культурної сфери.

Зокрема, до переліків проектів, що мали фінансуватися за рахунок субвенції, було включено 37 об'єктів будівництва і реконструкції, з них 35 об'єктів соціально-культурної сфери та два – житлово-комунального господарства. Про жодне фінансування впровадження енерго- та ресурсозберігаючих технологій, що визначено головним пріоритетом розвитку регіонів, не йшлося.

Загалом у 2011 р. з урахуванням коштів субвенції розпочато роботи на 10 нових об'єктах. За рахунок субвенції також фінансувалися 27 перехідних об'єктів, роботи на яких розпочато до 2011 р.

При цьому фінансування робіт на 37 об'єктах, включених до переліків, у 2011 р. здійснювалося за рахунок чотирьох джерел, зокрема субвенції на реалізацію пріоритетів розвитку регіонів (фактично використано 101,2 млн грн), субвенції на соціально-економічний розвиток (48,9 млн), субвенції на фінансування компенсації ризику населення, яке проживає на території зони спостереження (6,4 млн), та місцевих бюджетів (16 млн грн).

Таким чином, недосконалість Порядку надання субвенції створила передумови для спрямування коштів субвенції у Львівській, Рівненській і Тернопільській областях виключно на будівництво і реконструкцію об'єктів соціально-культурної сфери, тобто за тими самими напрямками, на які спрямовуються кошти субвенцій на соціально-економічний розвиток та на здійснення заходів щодо соціально-економічного розвитку окремих територій.

Але навіть за такого спрямування коштів субвенції мети їх використання на будівництво та реконструкцію об'єктів соціально-культурної сфери у Львівській і Тернопільській областях не було досягнуто: з 13 об'єктів, визначених у 2011 р. пусковими (10 – у Львівській області та три – у Тернопільській) станом на 31 грудня 2011 р., завершено і введено в експлуатацію лише один об'єкт (дитсадок в с. Зимна Вода Пустомитівського району Львівської області). Тільки у Рівненській області у 2011 р. були завершені й введені в експлуатацію всі чотири запланованих об'єкти.

¹⁵ Програма соціально-економічного та культурного розвитку Львівської області на 2011 рік : затв. рішенням сесії Львівської обласної ради від 19.05.2011 № 130.

¹⁶ Програма економічного і соціального розвитку Рівненської області на 2011 рік : затв. рішенням сесії Рівненської обласної ради від 30.12.2010 № 67.

¹⁷ Програма економічного і соціального розвитку Тернопільської області на 2011 рік : затв. рішенням сесії Тернопільської облради від 18.08.2011 № 1242.

Загалом результати аудиту показали, що субвенція на реалізацію пріоритетів розвитку регіонів не стала стимулом до інноваційного розвитку економіки Львівської, Рівненської і Тернопільської областей, а також не мала значного впливу на створення, приріст і оновлення основних фондів комунальної форми власності в Тернопільській області.

Використання коштів субвенції у 2011 р. дало можливість лише дещо покращити рівень надання освітніх послуг мешканцям окремих населених пунктів Львівської та Рівненської областей. Проте кошти субвенції не спрямовувалися на впровадження високих технологій в освіті та медицині, енерго- та ресурсозберігаючих технологій у житловому господарстві, підвищення інвестиційно-інноваційної активності, а фактично стали додатковим ресурсом місцевих бюджетів для фінансування видатків з будівництва і реконструкції об'єктів соціально-культурної сфери.

Отже, *нормативно-правове забезпечення надання субвенцій на виконання інвестиційних програм (проектів) потребує удосконалення. Його головними недоліками є нечіткість визначення у порядку використання субвенцій їх головних цілей та критеріїв відбору заходів (об'єктів) для фінансування. Як наслідок, не забезпечується економічна ефективність надання інвестиційних субвенцій, їх завдання фактично зводяться до створення основних фондів комунальної форми власності.*

Проте спрямування коштів різних інвестиційних субвенцій лише на реалізацію такого завдання – тупиковий шлях, бо він веде до “консервації” дефіцитних ресурсів у капітальних спорудах, не дає можливості швидко підвищити якість послуг, що надаються населенню, зменшити витрати місцевих бюджетів на утримання відповідних об'єктів соціально-культурної сфери.

З огляду на те, що порядок надання інвестиційних субвенцій часто передбачають спрямування коштів державного бюджету водночас на капітальні (будівництво, реконструкція) і поточні (поточний ремонт, утримання об'єктів комунальної власності) видатки, для забезпечення обов'язкового використання хоча б частини виділеного ресурсу на модернізацію цієї власності, зниження енергозатрат на її утримання у порядку надання інвестиційних субвенцій, які мають багато цілей, доцільно передбачати граничні норми спрямування регіоном їх коштів за тими напрямками, котрі забезпечують інноваційну модель розвитку економіки регіону (наприклад, 10 % виділеного додаткового ресурсу).

Оскільки структура і динаміка витрат державного бюджету потребують посилення їх зв'язку з цілями державної політики, вкрай необхідно запровадити нову парадигму управління бюджетними й цільовими програмами – “потрібна орієнтація не на освоєння бюджетних коштів, а на створення цінностей для зацікавлених сторін”¹⁸. І одним із напрямів реалізації цієї парадигми є вдосконалення нормативно-правового забезпечення надання інвестиційних субвенцій у частині визначення чітких головних цілей і критеріїв їх надання, орієнтації капітальних видатків на забезпечення інноваційної моделі розвитку держави.

¹⁸ Ярошенко Ф. О. Сім ключів успіху в розвитку системи державних фінансів України / Ф. О. Ярошенко, С. Д. Бушуєв // *Фінанси України*. – 2011. – № 6. – С. 9.