

## ПРОБЛЕМИ ФУНКЦІОНУВАННЯ ЦІЛЮВИХ МІЖБЮДЖЕТНИХ ТРАНСФЕРТІВ ТА ШЛЯХИ ЇХ ВИРІШЕННЯ

У статті досліджено сутність субвенцій, проаналізована їхня частка в загальній сумі міжбюджетних трансфертів та їхня структура. Розкрито проблеми використання субвенцій під час бюджетного вирівнювання. З метою зміцнення доходної бази місцевих бюджетів автор пропонує шляхи вдосконалення функціонування цільових міжбюджетних трансфертів.

There is investigational essence of special purpose grants in the article, analysed their part in the lump sum of grants and their structure. There are exposed problems of the use of special purpose grants during the budgetary smoothing. With the purpose of strengthening of profitable base of local budgets an author offers the ways of perfection of functioning of special purpose grants.

**Постановка проблеми у загальному вигляді.** Щорічно з державного бюджету України місцевим бюджетам виділяється значний обсяг субвенцій, відповідно до положень статті 97 Бюджетного кодексу України, на здійснення програм соціального захисту; на компенсацію втрат доходів бюджетів місцевого самоврядування на виконання власних повноважень внаслідок надання пільг, встановлених державою; на виконання інвестиційних проектів; інші субвенції. Субвенції є одним з видів міжбюджетних трансфертів, та одночасно інструментом міжбюджетних відносин, і займають вагомий частку в їхньому загальному обсязі.

В СРСР субвенції з державного бюджету були запроваджені в 1924 році і як метод бюджетного регулювання місцевих бюджетів значною мірою замінили дотації [1, с.215]. З тих пір субвенції грають значну роль при наповненні місцевих бюджетів, що обумовлює необхідність вивчення чинної організації їхнього функціонування, розкриття проблемних питань та пошуку оптимальної моделі їхнього запровадження в сучасних умовах.

**Аналіз досліджень і публікацій останніх років.** Дослідженню сутності міжбюджетних трансфертів і субвенцій присвячено багато праць науковців, серед яких зазначимо В. Федосова, В. Опаріна, О. Кириленко, О. Василика, К. Павлюк, О. Романенко, О. Музику та інших. Також досліджуються особливості функціонування субвенцій, відмінності їх від інших видів міжбюджетних трансфертів, наводиться зарубіжний досвід використання цільових грантів, що є аналогом українських субвенцій.

**Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми.** Однак досі залишилися невирішеними значні проблеми, які стосуються використання субвенцій під час бюджетного вирівнювання.

При цьому, враховуючи значну питому вагу субвенцій в загальному обсязі міжбюджетних трансфертів, їхнє вдосконалення має бути обов'язково здійснене. Без вирішення проблем функціонування цільових трансфертів реформування, яке проводиться в напрямку наповнення та використання коштів місцевих бюджетів, буде малоефективним та непослідовним. Це обумовило важливість вибору теми дослідження.

**Постановка завдання.** Отже, мета статті – виявлення першочергових завдань реформування цільових міжбюджетних трансфертів, що надало б можливості комплексного реформування доходної частини місцевих бюджетів та відносин між бюджетами.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Субвенція (від лат. *subvenio* «приходжу на допомогу») – це форма грошової допомоги місцевим бюджетам із державного бюджету, яка призначена для конкретно прописаної цілі/цілей [2].

Радянською наукою субвенція була визначена як державна допомога, що надається із

зазначенням конкретного завдання, заради якого видається відповідна сума, причому певна частина видатків покривається за рахунок місцевих коштів [3, с.408].

Бюджетним кодексом України субвенції визначені як міжбюджетні трансферти для використання на певну мету в порядку, визначеному тим органом, який прийняв рішення про надання субвенції. Міжбюджетні трансферти визначаються як кошти, які безоплатно і безповоротно передаються з одного бюджету до іншого (ст. 2). Шляхом об'єднання наведених визначень субвенцій та міжбюджетних трансфертів, отримуємо, що субвенції – це кошти, які безоплатно і безповоротно передаються з одного бюджету до іншого для використання на певну мету в порядку, визначеному тим органом, який прийняв рішення про надання субвенції.

Визначення субвенції, що запроваджено Бюджетним кодексом України, підтримує багато науковців, серед яких О.Д. Василик, К.В. Павлюк [4, с.593], О.Р. Романенко [5, с.160], О.П. Кириленко [6, с.290, 604] та інші.

Проте, слід зазначити, що орган, який прийняв рішення про надання субвенції, визначає не тільки порядок використання, а й мету субвенції. Крім того, визначення, що наведено Бюджетним кодексом України, має ще недолік: не зазначається необхідність у передачі цільових коштів з одного бюджету до іншого.

В. Федосов, В. Опарін та С. Львовичкін, О. Кириленко визначають субвенції як цільові субсидії [7, с.277; 8, с.275-276].

В.Д. Базилевич та Л.О. Баластрик субвенцію розглядають як суму грошей, яка виділяється з бюджету вищого рівня до бюджету нижчого рівня і має цільове призначення для здійснення сумісного фінансування певного заходу і підлягає поверненню в випадку порушення її цільового призначення [9, с.40].

В.П. Нагребельний зазначає, що субвенція застосовується як метод бюджетного регулювання з метою збалансування бюджетів нижчого рівня і надається з чітко визначеним призначенням як часткова державна фінансова допомога на програми і заходи, спрямовані на підтримку гарантованого законодавством мінімуму соціальної забезпеченості населення регіонів, де такий мінімум не забезпечується власними бюджетними доходами з незалежних від них причин економічного розвитку [10].

М.М. Артус та Н.М. Хижа субвенцію визначають як форму фінансової допомоги, що надається в абсолютній сумі грошових коштів. Вона виділяється з бюджету вищого рівня для бюджету нижчого рівня і має виключно цільове призначення для здійснення фінансування певного заходу та підлягає поверненню у випадку порушення її цільового використання. Субвенція здебільшого зумовлюється необхідністю балансування бюджету [11, с.129].

Л.І. Кормич та Е.А. Гансова окреслили субвенцію як таку форма прямих бюджетних трансфертів, яка має цільове призначення і передбачає фінансову участь одержувача (selective matching grant або "зв'язаний, умовний трансферт") [12].

В. Занфіров розглядає субвенцію як певну суму коштів, що видається бюджету нижчого рівня з чітко обумовленим цільовим призначенням, як допомога на програми і заходи соціального розвитку [13, с.187].

О.С. Близнюк, Н.Л. Губерська, О.А. Музика, Р.А. Усенко пропонують під субвенцією розуміти міжбюджетний трансферт, що надається з чітко обумовленим цільовим призначенням як допомога на часткове фінансування програм і заходів соціального та іншого розвитку за умови часткової участі коштів місцевого бюджету – одержувача цих коштів; підлягає поверненню при неповному (у межах невикористаної суми) або нецільовому (у межах повної суми) використанні [1, с.217].

Але за українським законодавством субвенції можуть передаватися як з бюджету вищого рівня до бюджету нижчого рівня, так і навпаки. Вони можуть передбачати участь одержувача в фінансуванні певного заходу та заходи можуть цілком фінансуватися за рахунок субвенції. Субвенції можуть виділятися на підтримку гарантованого законодавством мінімуму соціальної забезпеченості населення регіонів (соціального розвитку) та на інші цілі, що не торкаються соціальної забезпеченості населення (соціального розвитку).

Субвенція не обов'язково має виступати в вигляді допомоги.

Саме тому кожне запропоноване визначення має дискусійні моменти та підлягають уточненню.

Відповідно до положень Інструкції щодо застосування економічної класифікації видатків бюджету, затвердженої наказом Державного казначейства України від 25.11.2008 № 495, трансфертні платежі – це невідплатні і безповоротні платежі, які не є придбанням товарів чи послуг, наданням кредиту або виплатою непогашеного боргу.

Ця ж Інструкція дає визначення лише субсидії – усі невідплатні поточні виплати підприємствам, які не передбачають компенсації у вигляді спеціально обумовлених виплат або товарів і послуг в обмін на проведені платежі, а також видатки, пов'язані з відшкодуванням збитків державних підприємств.

Пояснення термінів дотація та субвенція Інструкцією не дається.

Міжнародною практикою використовуються три види прямих бюджетних трансфертів – бюджетні дотації, субсидії та субвенції. В Україні міжбюджетні трансферти передбачені законодавством у двох формах – в вигляді дотації та субвенції. До того ж визначення «прямі» опускається, оскільки непрямих бюджетних трансфертів (відсоткових відрахувань податків і зборів) в Україні немає.

Отже, підсумовуючи вищенаведене, на наш погляд субвенцію варто визначити як цільові бюджетні ресурси, що передаються з одного бюджету до іншого, для збалансування потреб у витрачання коштів бюджету – одержувача субвенції на відповідну мету та його доходами. Мета передачі цих коштів передбачає відповідний порядок їхнього використання.

Проаналізуємо динаміку надходжень міжбюджетних трансфертів до місцевих бюджетів за останні роки.

За 2008 рік із Державного бюджету України до місцевих бюджетів було перераховано трансфертів на загальну суму 59203,4 млн. грн., у тому числі трансфертів із загального фонду – 55084,2 млн. грн., або 97,8% плану на рік (у 2007 році виконання річного плану перерахунку трансфертів за загальним фондом дорівнювало 95,9%). Порівняно з аналогічним періодом 2007 року обсяг перерахованих трансфертів з державного бюджету до місцевих бюджетів збільшився на 14188,3 млн. грн., або на 31,5%. Їх частка у загальній сумі видатків державного бюджету зменшилася до 24,5% проти 25,8% у 2007 році, що свідчить про зниження рівня централізації видатків та залежності регіонів.

Дотації вирівнювання у 2008 році було перераховано місцевим бюджетам стовідсотково до плану в сумі 28810,4 млн. грн., що більше від аналогічного показника 2007 року на 10229,0 млн. грн., або на 55%.

У 2008 році в повному обсязі відповідно до річного плану перераховані додаткові дотації з державного бюджету в загальному обсязі 1628,8 млн. гривень.

Відповідно до вимог п.7 с.9 Європейської хартії місцевого самоврядування від 15 жовтня 1985 року в міру можливості дотації органам місцевого самоврядування призначаються не для фінансування конкретних проектів. Надання дотацій не скасовує основоположну свободу органів місцевого самоврядування проводити свою політику в межах їхньої власної компетенції. Проаналізуємо, наскільки положення Європейської хартії виконуються в українській практиці.

Структура міжбюджетних трансфертів у доходах місцевих бюджетів представлена на рисунку 1.

За даними рисунку можна зробити висновок про значний обсяг субвенцій у загальному обсязі міжбюджетних трансфертів. У 2008 році частка субвенцій склала 48,5%, що на 0,7 відсоткових пункти вище рівня попереднього року та на 10,3 відсоткових пункти – рівня 2005 року.

Отже, рекомендацій Європейської хартії місцевого самоврядування про незначну питому вагу субвенцій в загальному обсязі міжбюджетних трансфертів українська державна влада не дотримується. Вона перетворює органи місцевого самоврядування на виконавців свої владних рішень.

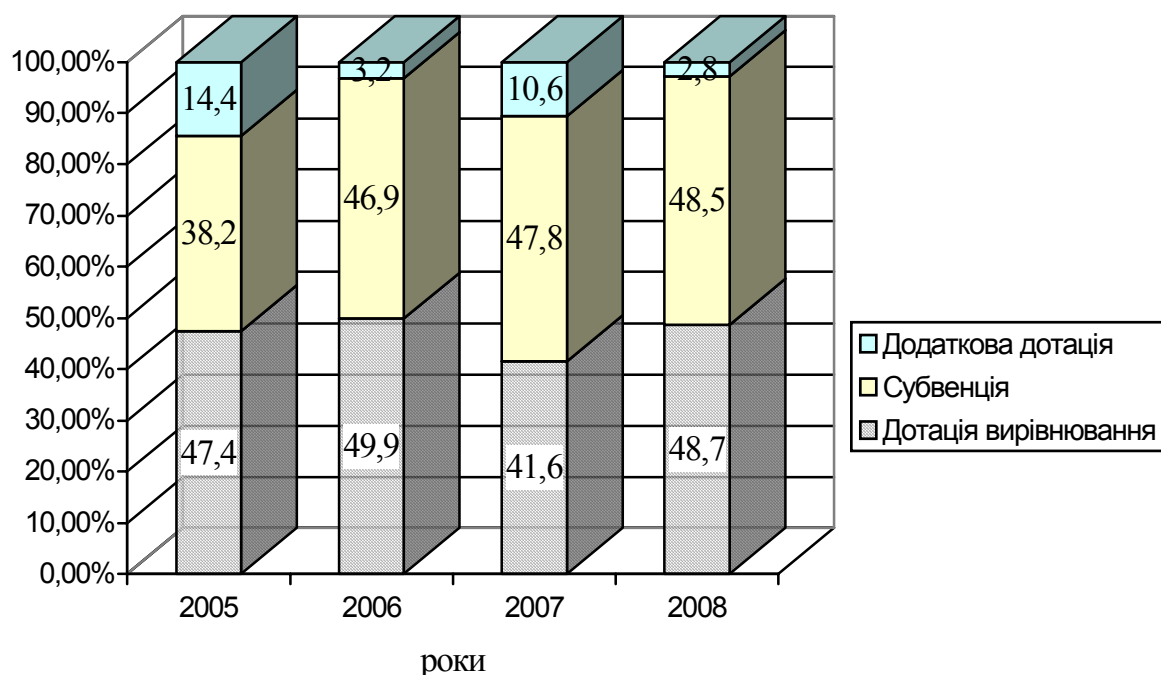


Рис. 1. Структура міжбюджетних трансфертів у доходах місцевих бюджетів

Частка субвенцій соціального значення в загальному обсязі субвенцій в місцеві бюджети та відсоток їх виконання представлені на рисунку 2.

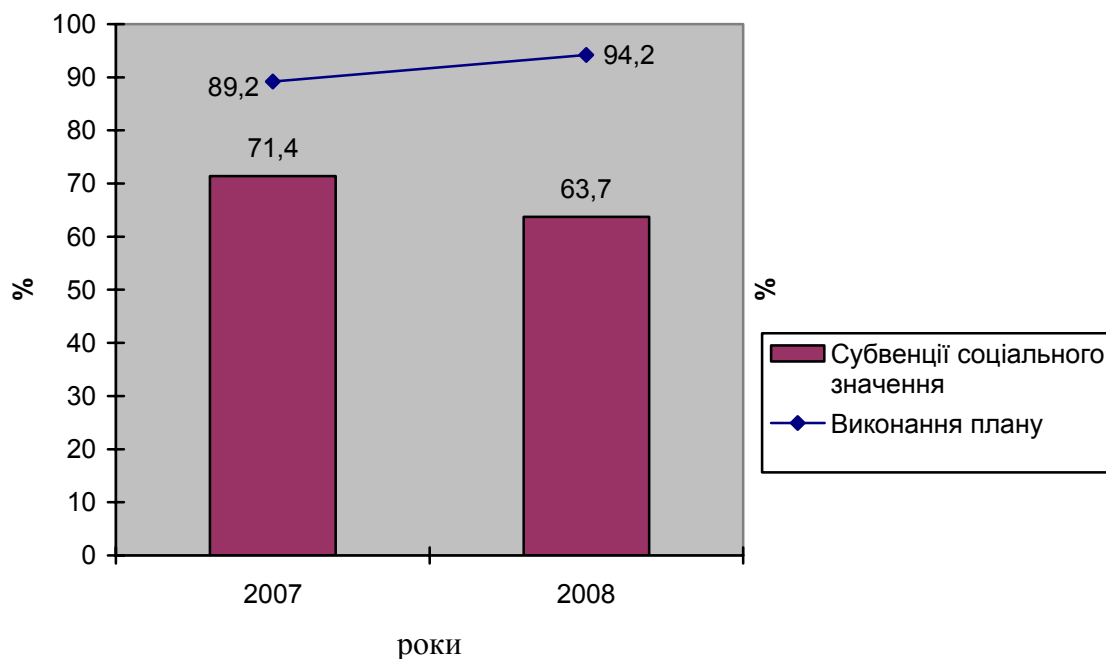


Рис. 2. Частка субвенцій соціального значення в загальному обсязі субвенцій в місцеві бюджети та відсоток їх виконання

Так, в 2008 році частка субвенцій соціального значення склала 63,7% загального обсягу субвенцій до місцевих бюджетів з Державного бюджету України, що на 12,1% нижче попереднього рівня.

Слід підкреслити незадовільне виконання плану надходження субвенцій соціального

значення до місцевих бюджетів, що склав у 2007 році лише 89,2%, а в 2008 році ситуація покращилася до 94,2% прогнозних показників.

Субвенції соціального значення у 2008 році були профінансовані стовідсотково до фактично взятих зобов'язань місцевих бюджетів у обсязі 18284,1 млн. грн., зокрема:

- субвенція на виплату допомоги сім'ям з дітьми – у сумі 12719,2 млн. гривень;
- субвенція на надання пільг з оплати послуг зв'язку та компенсацію за пільговий проїзд – у сумі 1383,6 млн. гривень;
- субвенція на оплату енергоносіїв та житлово-комунальних послуг – у сумі 3616,4 млн. гривень;
- субвенція на придбання скрапленого газу та твердого палива – у сумі 564,9 млн. гривень.

Субвенцій капітального характеру із загального фонду державного бюджету у 2008 році перераховано у сумі 4584,8 млн. грн., що на 553,0 млн. грн., або на 13,7 відсотка більше, ніж у 2007 році.

Стовідсотково до плану були профінансовані субвенції з державного бюджету тим областям, які постраждали від стихійного лиха (в обсязі 2000,3 млн. гривень).

До сьогодення було продовжено практику минулих років щодо суб'єктивного розподілу субвенцій. Планування субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на соціально-економічний розвиток та розвиток інфраструктури регіонів, розподіл її обсягів між областями здійснювалися всупереч вимогам статей 7 та 75 Бюджетного кодексу України, за відсутності затвердженої методики та обґрунтованих розрахунків. Так, наприклад, у 2007 році в результаті суб'єктивного розрахунку 43,1% загального обсягу субвенцій було перераховано Донецькій, Луганській, Харківській областям, Автономній Республіці Крим та м. Севастополю. Статтями 94, 95 Бюджетного кодексу запроваджено фінансовий норматив бюджетної забезпеченості, що використовується для визначення розподілу міжбюджетних трансфертів, та коригуючи коефіцієнти фінансових нормативів бюджетної забезпеченості. Виходячи з цих статей, на обсяги міжбюджетних трансфертів впливають: кількість населення та споживачів соціальних послуг, соціально-економічні, демографічні, кліматичні, екологічні та інші особливості адміністративно-територіальних одиниць. А так, як одним з видів міжбюджетних трансфертів є субвенція, то її обсяг не може визначатися суб'єктивно.

Отже, для кожного з видів субвенцій необхідно передбачити формулу розрахунку їхнього обсягу для надання місцевим бюджетам з державного бюджету.

Формули, відповідно до зазначених положень Бюджетного кодексу України, повинні передбачати кількість споживачів благ територіальних одиниць, на які надається субвенція, соціально – економічний розвиток територій, екологічне навантаження тощо. Формули мають бути справедливими та враховувати особливості адміністративно – територіальних одиниць.

Після прийняття Бюджетного кодексу України було продовжено практику надання субвенцій з державного бюджету обласним бюджетам та бюджету Автономної республіки Крим, міським бюджетам міст Києва та Севастополя. Тобто обласні бюджети є транзитною ланкою на шляху субвенцій до районних та міських міст республіканського Автономної республіки Крим та обласного підпорядкування бюджетів. Натомість дотації вирівнювання з державного бюджету цю транзитну ланку минають.

Отже, з метою збільшення прозорості в організації надання субвенцій з державного бюджету України на користь місцевих бюджетів, доречним було б запровадити безпосередні відносини Державного бюджету з районними та міським бюджетами міст республіканського Автономної республіки Крим та обласного значення з надання субвенцій за формульними розрахунками.

**Висновки і перспективи подальших розробок.** Субвенції є вагомим джерелом надходження цільових коштів до місцевих бюджетів, дозволяють виконати органам місцевого самоврядування делеговані державною владою повноваження.

Проте чіткого та відповідного до сучасних реалій визначення субвенцій в Україні так і не існує. В зв'язку з чим ми пропонуємо авторське визначення субвенцій як цільових

бюджетних ресурсів, що передаються з одного бюджету до іншого, для збалансування потреб у витрачанні коштів бюджету – одержувача субвенції на відповідну мету та його доходами.

В Україні продовжена практика суб'єктивного надання субвенцій та їхнього перерахування, в переважній частині, з Державного бюджету через обласні та районні бюджети бюджетам місцевого самоврядування.

У зв'язку з цим ми пропонуємо:

- 1) зменшити частку субвенцій у загальному обсязі міжбюджетних трансфертів;
- 2) запровадити об'єктивні критерії для надання субвенцій з Державного бюджету на користь місцевих бюджетів;
- 3) запровадити безпосередні відносини Державного бюджету з районними та міським бюджетами міст республіканського Автономної республіки Крим та обласного значення відповідно до п.2 ст.97 Бюджетного кодексу України.

Розглянуті питання є основою для подальших більш глибоких прикладних розробок, пов'язаних із необхідністю проведення реформи бюджетного вирівнювання, для доопрацювання деяких законодавчих норм, що створить передумови для подальшого системного реформування доходів місцевих бюджетів в Україні.

### Література

1. Місцеві фінанси в Україні: Правове регулювання: [навч. посіб.] / О. С. Близнюк, Н. Л. Губерська, О. А. Музика, Р. А. Усенко. – К.: Дакор, КНТ, 2007. – 316 с.
2. Матеріал з Вікіпедії – вільної енциклопедії [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://uk.wikipedia.org>.
3. Болдырев Г. И. Лекции по финансовой науке / Г. И. Болдырев. – М.: НКФ СССР, 1928. – 408 с.
4. Василик О. Д. Державні фінанси України: [підруч.] / О. Д. Василик, К. В. Павлюк. – К.: НІОС, 2002. – 608 с.
5. Романенко О. Р. Фінанси: [підруч.] / О. Р. Романенко. – К.: Центр Навчальної Літератури, 2003. – 312 с.
6. Місцеві фінанси: [підруч.] / за ред. О. П. Кириленко. – К.: Знання, 2006. – 677 с.
7. Федосов В. Фінансова реструктуризація в Україні: проблеми і напрями: [монографія] / В. Федосов, В. Опарін, С. Львовчкін. – К.: КНЕУ, 2002. – 387 с.
8. Кириленко О. П. Місцеві бюджети України (історія, теорія, практика) / О. П. Кириленко. – К.: НІОС, 2000. – 384 с.
9. Базилевич В. Д. Державні фінанси: [навч. посіб.] / В. Д. Базилевич, Л. О. Баластрик. – К.: Атіка, 2002. – 368 с.
10. Нагребельний В. П. Фінансове право України: методи та правові форми фінансової діяльності держави [Електронний ресурс] / В. П. Нагребельний. – Режим доступу: <http://libr.org.ua>.
11. Артус М. М. Бюджетна система України: [навч. посіб.] / М. М. Артус, Н. М. Хижа. – К.: Європ. ун-ту, 2005. – 220 с.
12. Кормич Л. І. Державна соціальна політика та майнове розшарування в Україні, III міжнародна конференція «Розвиток демократії та демократична освіта в Україні» [Електронний ресурс] / Л. І. Кормич, Е. А. Гансова. – Режим доступу: <http://www.edportal.org.ua>.
13. Занфіров В. Розвиток діяльності органів управління і влади в регіоні / В. Занфіров // Актуальні проблеми державного управління: зб. наук. пр. / редкол.: С. М. Серьогін (голов. ред.) та ін. – Д.: ДРІДУ НАДУ, 2006. – Вип. 1 (23). – С. 181–188.