

УДК 338.226.11

**С. В. ОСАДЧУК**

## **АНАЛІЗ МЕХАНІЗМУ НАДАННЯ СУБВЕНЦІЙ З ДЕРЖАВНОГО МІСЦЕВИМ БЮДЖЕТАМ**

*Досліджено механізм та виявлено особливості надання субвенцій з державного до місцевих бюджетів в Україні за 2002 – 2008 рр. Проаналізовано нормативно-правову базу щодо визначення порядку надання субвенцій.*

*The analysis of the mechanism is carried out and features of transfer of subventions from state in local budgets in Ukraine for 2002-2008 are revealed. The analysis standard-legal base concerning definition of an order of transfer of subventions.*

**Ключові слова:** міжбюджетні трансферти, субвенції, інвестиційні проекти.

Міжбюджетні відносини є основною складовою взаємин різних рівнів влади в галузі державних фінансів. Для реалізації фінансових відносин у сфері міжбюджетних відносин використовується механізм, який є сукупністю способів організації міжбюджетних відносин. Цей механізм включає моделі, форми, методи, інструменти, а також інституціонально-правові структури організації міжбюджетних відносин.

Міжбюджетні відносини реалізуються шляхом перерозподілу міжбюджетних трансфертів, до яких і належать субвенції (ст. 96 Бюджетного кодексу). Характерною проблемою при плануванні видатків за рахунок субвенцій є відсутність системного підходу як до визначення переліку субвенцій, що надаються місцевим бюджетам з державного бюджету, так і до визначення їх обсягів.

Вивченню теми міжбюджетних відносин присвячено наукові доробки В. Асадчева, О. Гончаренко, О. Крайник, С. Слухай.

В. Асадчев узагальнює теоретичні положення щодо уточнення змісту поняття “міжбюджетні відносини”, їх місця та ролі в забезпеченні життєдіяльності держави, визначає сутність, місце та роль трансфертів у системі міжбюджетних відносин.

Науковцем О. Гончаренко досліджено теоретичні та практичні аспекти міжбюджетних відносин на місцевому рівні, проаналізовано процес розвитку міжбюджетних відносин в Україні після прийняття Бюджетного кодексу, охарактеризовано розподіл повноважень між рівнями влади й управління, а також відповідне розмежування доходів між бюджетами.

С. Слухай більше звертається до досвіду та розвитку міжбюджетних відносин у країнах Центральної та Східної Європи, СНД, визначає загальні закономірності та характерні риси еволюції міжбюджетних відносин у даній групі країн.

О. Крайник розвинув підходи до систематизації фінансово-економічних показників з використанням методів розподілу субвенцій на реалізацію інвестиційних проектів.

Бюджетне законодавство постійно зазнає змін. І тому постає необхідність аналізу механізму надання міжбюджетних трансфертів з урахуванням змін, започаткованих в останні роки.

Метою даної статті є аналіз механізму надання субвенцій з державного місцевим бюджетам, виявлення особливостей його дії в останні роки.

Визначення поняття субвенції як міжбюджетного трансферту дано в Бюджетному кодексі [4]. Так, у ст. 2 зазначено, що субвенції – це міжбюджетні трансферти для використання на певну мету в порядку, визначеному тим органом, який прийняв рішення про надання субвенції. Ст. 71 кодексу зазначає, що надходження до бюджету розвитку місцевих бюджетів включають субвенції з інших бюджетів на виконання інвестиційних проектів.

Ст. 97 Бюджетного кодексу передбачає трансферти, які надаються з Державного бюджету України місцевим бюджетам, серед яких передбачено такі види субвенцій:

- на здійснення програм соціального захисту;
- на компенсацію втрат доходів бюджетів місцевого самоврядування на виконання власних повноважень внаслідок надання пілг, встановлених державою;
- на виконання інвестиційних проектів;
- інші субвенції.

Також у даній статті передбачено, що в Державному бюджеті України затверджується обсяг субвенцій окремо для бюджету АРК, кожного з обласних бюджетів, бюджетів міст Києва та Севастополя, міст республіканського Автономної Республіки Крим, міст обласного значення та районних бюджетів.

Ст. 102, 104 – 107 Бюджетного кодексу зазначає порядок надання різного роду субвенцій. Ст. 105 передбачає порядок надання субвенцій з Державного бюджету України на виконання інвестиційних проектів бюджету Автономної Республіки Крим, обласним бюджетам, бюджетам міст Києва та Севастополя з їх подальшим перерозподілом для бюджетів місцевого самоврядування.

Субвенції на виконання інвестиційних проектів надаються на засадах конкурентності між бюджетами місцевого самоврядування та передбачають фінансову участь бюджету отримувача субвенції у здійсненні програми чи проекту. Органи місцевого самоврядування, в яких середньорічний фактичний обсяг видатків на утримання бюджетних установ за три останні бюджетні періоди менший за обсяг, визначений згідно з фінансовими нормативами бюджетної забезпеченості, мають пріоритетне право на отримання субвенції на виконання інвестиційних проектів.

Ще одним важливим документом є постанова КМУ від 11 квітня 2002 р. № 490 “Про затвердження Порядку перерахування дотації вирівнювання, додаткової дотації на вирівнювання фінансової забезпеченості місцевих бюджетів та субвенцій з державного бюджету місцевим бюджетам, коштів, що передаються до державного бюджету з місцевих бюджетів, а також міжбюджетних трансфертів між місцевими бюджетами” [2].

У п. 16 постанові зазначено, що субвенції з державного бюджету перераховуються бюджету Автономної Республіки Крим, обласним, міським (м. Києва та Севастополя) бюджетам в обсягах, установлених законом про

державний бюджет. П. 17 постанови передбачає, що субвенції перераховуються Державним казначейством на рахунки місцевих бюджетів, відкриті в органах Державного казначейства в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі, із загального фонду державного бюджету – згідно з розписом державного бюджету, із спеціального фонду державного бюджету – пропорційно плановим річним обсягам, затвердженим законом про державний бюджет на відповідний рік, у межах і за рахунок відповідних надходжень.

Одержані субвенції Рада міністрів Автономної Республіки Крим, облдержадміністрації розподіляють між бюджетами районів, міст республіканського Автономної Республіки Крим і обласного значення пропорційно плановим обсягам субвенцій, передбаченим цим бюджетам у рішеннях Верховної Ради Автономної Республіки Крим, обласних рад про бюджет на відповідний рік.

П. 26 зазначеного Порядку передбачає, що в разі, коли у законі про державний бюджет на відповідний рік передбачено надання субвенції з державного бюджету конкретним місцевим бюджетам, такі субвенції перераховуються Державним казначейством відповідно до п. 17 цього Порядку на рахунки загального та спеціального фонду місцевих бюджетів, зазначених у законі про державний бюджет, відкриті в органах Державного казначейства в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі.

Нами проведено аналіз виявлення особливостей надання субвенцій загальнодержавного (загально регіонального) значення з державного місцевим бюджетам у 2002 – 2008 рр. Встановлено такі особливості:

1. Субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам на будівництво і придбання житла військовослужбовцям, учасникам бойових дій в Афганістані та воєнних конфліктів надавались лише в 2002, 2003, 2008 рр.

2. З 2003 р. щорічно надається субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам на виконання інвестиційних проектів. У 2007 р. даний напрямок субвенцій об'єднується з іншим і вже має назву “Субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам на виконання інвестиційних проектів спрямованих на соціально-економічний розвиток регіонів, заходів з попередження аварій і запобігання техногенним катастрофам у житлово-комунальному господарстві”. У 2006 та 2008 рр. даний вид субвенцій не надавався. У 2007-2008 рр. окремо виділялася субвенція на соціально-економічний розвиток.

3. Питома вага субвенцій інвестиційного спрямування та на соціально-економічний розвиток регіонів у загальній сумі субвенцій загальнодержавного значення за роками така: 2003 р. – 61 %; 2004 – 37; 2005 – 42,6; 2006 – відсутня інформація; 2007 – 44,4; 2008 р. – 21,9 %. На 2009 р. субвенції даного напрямку не планувались.

4. У 2007-2008 рр. передбачались субвенції, пов'язані із заходами енергозбереження.

5. З 2008 р. з'являється такий напрямок, як субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на погашення заборгованості з різниці в тарифах на теплову енергію, послуги з водопостачання та водовідведення, яка виникла у зв'язку з невідповідністю фактичної вартості теплової енергії, послуг з водопостачання та водовідведення тарифам, що затверджувались та/або погоджувались органами державної влади чи органами місцевого

самоврядування. Даний напрямок зберігся і в 2009 р.

6. Найбільші суми по субвенціям загальнодержавного значення спрямовувалися за такими напрямами:

2007 р.:

– субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам на виконання інвестиційних проектів, спрямованих на соціально-економічний розвиток регіонів, аходів з попередження аварій і запобігання техногенним катастрофам у житлово-комунальному господарстві та на інших аварійних об'єктах комунальної власності, у тому числі на ремонт і реконструкцію теплових мереж і котельень – 1000000 тис. грн;

– субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам на заходи з енергозбереження, у тому числі оснащення інженерних вводів багатоквартирних житлових будинків засобами обліку споживання води і теплової (енергії), ремонт і реконструкцію теплових мереж та котельень, будівництво газопроводів і газифікацію населених пунктів – 701000 тис. грн;

2008 р.:

– субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам на погашення заборгованості з різниці в тарифах на теплову енергію, послуги з водопостачання та водовідведення, що вироблялися, транспортувалися та постачалися населенню, яка виникла у зв'язку з невідповідністю фактичної вартості теплової енергії, послуг з водопостачання та водовідведення тарифам, що затверджувалися та/або погоджувалися органами державної влади чи органами місцевого самоврядування – 2300000 тис. грн;

– субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам на соціально-економічний розвиток – 1180000 тис. грн.

Динаміка надання субвенцій загальнодержавного призначення за 2002 – 2008 рр. зображена на рис. 1.

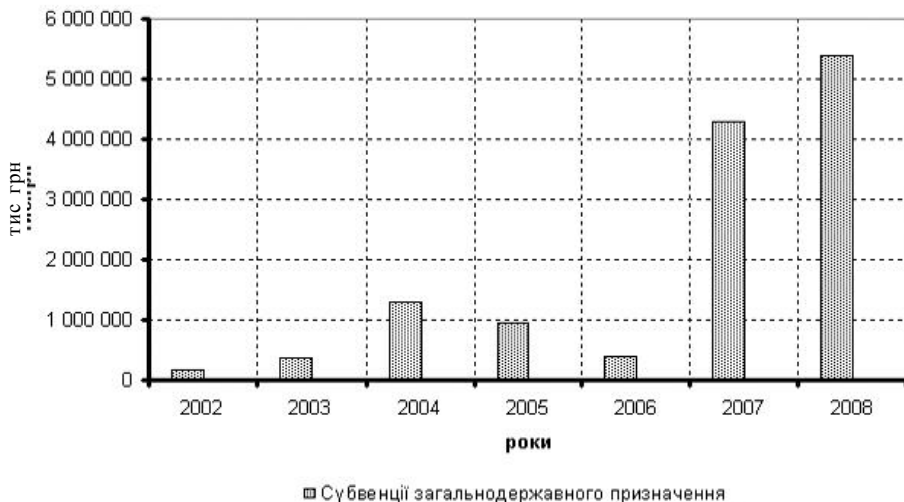


Рис. 1. Динаміка обсягу надання субвенцій загальнодержавного призначення з державного до місцевих бюджетів до місцевих бюджетів за 2002 – 2008 рр.

Із наведених на рис. 1 даних видно, що в 2005-2006 рр. порівняно з 2002-2003 рр. скоротились обсяги трансферів з державного бюджету у вигляді субвенцій загальнодержавного призначення, ситуація покращилась у 2007-2008 рр.

У результаті проведеного аналізу встановлено такі особливості по субвенціям цільового спрямування, які були надані з державного до місцевих бюджетів за 2002 – 2008 рр.

1. За проаналізований період найбільшу суму по субвенціям цільового спрямування було виділено з державного бюджету в 2007 р. – 239995 тис. грн, найбільшу кількість об'єктів було профінансовано в 2003 р. – 11, та в 2008 р. – 10.

Питома вага субвенцій цільового спрямування в загальній сумі субвенцій є незначною і становила за роками: 2002 р. – 36,2 %; 2003 – 16,8; 2004 – 1; 2005 – 1,8; 2006 – відсутні дані; 2007 – 5,3; 2008 р. – 2,9 %.

2. У 2003 р. переважна частина субвенцій була спрямована на збереження історичних забудов міст Одеси, Львова, Глухова, Кам'янець-Подільського, Збаража, Мелітополя.

3. Субвенції на соціально-економічний розвиток надавались таким чином: м. Севастополь – 25300 тис. грн (2002 р.); АР Крим – 15000 тис. грн (2003 р.); м. Керч – 5000 тис. грн (2005 р.); м. Алчевськ – 40000 тис. грн (2007 та 2008 рр.); м. Артемівськ – 20000 тис. грн (2007 р.); смт Степногірськ – 15000 тис. грн (2008 р.); м. Біла Церква – 2000 тис. грн (2007 р.); м. Новоград Волинський – 15000 тис. грн (2008 р.); м. Макіївка – 10000 тис. грн (2008 р.).

4. Субвенції на ліквідацію стихійних лих і наслідків аварій здійснювались в основному в 2002-2003 рр.

5. Десяти регіонам (з-поміж них Миколаївська, Херсонська, Вінницька обл.) протягом усіх проаналізованих періодів субвенції з державного бюджету не надавались.

Динаміка надходжень з державного до місцевих бюджетів за субвенціям цільового призначення за 2002 – 2008 рр. зображена на рис. 2.

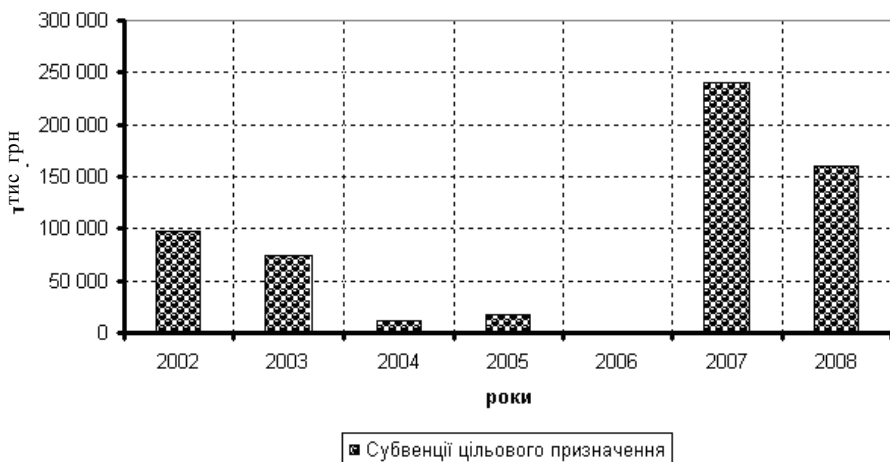


Рис. 2. Динаміка обсягу надання субвенцій цільового призначення з державного до місцевих бюджетів до місцевих бюджетів за 2002 – 2008 рр.

Із наведених на рис. 2 даних видно, що міжбюджетні трансферти цільового призначення були досить значними в 2002-2003 рр., у 2004-2005 рр. відбулось їх скорочення, в 2006 р. взагалі відсутні. Найбільше субвенцій цільового спрямування було надано в 2007 р., у 2008 р. їх обсяг дещо зменшився.

Проаналізовано також особливості надання субвенцій з державного бюджету місцевим бюджетам у 2009 р.

Основні засади надання субвенцій визначаються окремим законом, порядок та умови їх надання визначаються Кабінетом Міністрів України, а обсяг субвенцій на наступний бюджетний період визначається законом про Державний бюджет України.

Так, на 2009 р. порядок перерахування субвенцій було передбачено такими нормативно-правовими актами.

Закон України “Про Державний бюджет України на 2009 р.”. Так, ст. 26 розділу IV зазначає, що перерозподіл обсягів коштів між субвенціями з державного бюджету місцевим бюджетам і місцевими бюджетами в межах загального обсягу відповідних субвенцій у 2009 р. здійснюється в порядку, визначеному Міністерством фінансів України [1]:

У ст. 37. визначено, що Кабінет Міністрів України може здійснювати протягом 2009 р. перерозподіл загального обсягу субвенцій з державного бюджету місцевим бюджетам на надання пільг, субсидій і допомоги населенню між їх видами та між місцевими бюджетами, виходячи з фактично нарахованих обсягів відповідних пільг і субсидій населенню.

Ст. 76 установлює, що в 2009 р. кошти Стабілізаційного фонду спрямовували на заходи відповідно до Закону України від 31 жовтня 2008 р. № 639-VI “Про першочергові заходи щодо запобігання негативним наслідкам фінансової кризи та про внесення змін до деяких законодавчих актів України” та заходи за визначеними напрямками, наприклад за такими:

- здешевлення кредитів, фінансування інвестиційних проектів і підтримка окремих проектів в агропромисловому комплексі – 2200000 тис. грн;
- фінансування інвестиційних проектів на підприємствах авіабудування, оборонно-промислового комплексу, машинобудування, придбання повітряних суден на умовах фінансового лізингу – 896000 тис. грн;
- здешевлення кредитів, фінансування інвестиційних проектів з будівництва та технічного переоснащення вугледобувних підприємств, торфодобувних підприємств (у сумі 35000 тис. грн), проектів, пов’язаних з підвищенням техніки безпеки шахт, а також проектів з ліквідації шахт – 5000000 тис. грн;
- реалізація інвестиційних та інноваційних проектів з енергозбереження в житлово-комунальному господарстві – 500000 тис. грн.

Крім зазначених існує ще низка напрямів, які передбачається профінансувати за рахунок стабілізаційного фонду в 2009 р.

Постанова Кабінету Міністрів України від 14 січня 2009 р. № 19 “Про порядок перерахування у 2009 році деяких субвенцій з державного бюджету місцевим бюджетам для надання населенню пільг, субсидій та компенсацій”[4], а Наказ Міністерства фінансів України від 14 січня 2009 р. № 14 “Про затвердження Порядку

перерозподілу обсягів коштів між субвенціями з державного бюджету місцевим бюджетам та місцевими бюджетами у межах загального обсягу відповідних субвенцій у 2009 році” [5] також визначали особливості надання міжбюджетних трансфертів у 2009 р.

Проведеним аналізом надання субвенцій з державного до місцевих бюджетів виявлено, що обсяги субвенцій теоретично можуть збільшуватися до безкінечності, що в умовах непрозорості їх визначення знижує економічну ефективність бюджетних програм. Тому, на наш погляд, було б доцільним законодавчо чітко встановити ліміт коштів, які можна перерозподіляти на бюджетні субвенції.

З метою раціоналізації структури трансфертів було б доцільно забезпечити пріоритетність надання цільових субвенцій, збільшити частку субвенцій на соціально-економічний розвиток, сформувати механізм запровадження конкурсних процедур фінансування місцевих програм, а також застосовувати вибірковий механізм фінансування окремих проектів, ініційованих місцевими органами влади, з наданням переваги тим, які спроможні найшвидше дати економічний ефект і відповідно, сприяти розвитку інших місцевостей.

Перспективи подальших досліджень вбачаємо у розробці інструментів щодо посилення домінуючої ролі субвенцій як складових міжбюджетних трансфертів.

#### Література:

1. Закон України “Про Державний бюджет України на 2009 рік” від 26 грудня 2008 р. № 835-VI. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>
2. Постанова Кабінету Міністрів України від 11 квітня 2002 р. № 490 “Про затвердження Порядку перерахування дотації вирівнювання, додаткової дотації на вирівнювання фінансової забезпеченості місцевих бюджетів та субвенцій з державного бюджету місцевим бюджетам, коштів, що передаються до державного бюджету з місцевих бюджетів, а також міжбюджетних трансфертів між місцевими бюджетами”. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>
3. Постанова Кабінету Міністрів України від 14 січня 2009 р. № 19 “Про порядок перерахування у 2009 році деяких субвенцій з державного бюджету місцевим бюджетам для надання населенню пільг, субсидій та компенсацій”. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>
4. Бюджетний Кодекс України від 21 червня 2001 р. № 2542-III // ВВР України. – 2001. – № 37.
5. Наказ міністерство фінансів України від 14 січня 2009 р. № 14 “Про затвердження Порядку перерозподілу обсягів коштів між субвенціями з державного бюджету місцевим бюджетам та місцевими бюджетами у межах загального обсягу відповідних субвенцій у 2009 році”. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>

*Надійшла до редколегії 13.04.2010 р.*