

**Богдан МАЛИНЯК**

## **МЕХАНІЗМ НАДАННЯ СУБВЕНЦІЙ З ДЕРЖАВНОГО БЮДЖЕТУ МІСЦЕВИМ БЮДЖЕТАМ В УМОВАХ СТАНОВЛЕННЯ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА**

*Досліджено практику надання субвенцій з державного бюджету місцевим бюджетам, з'ясовано наявні у цій сфері проблеми. Описано проблематику залучення громадськості до процесу планування та використання субвенцій. Запропоновано напрямки удосконалення механізму надання цільових трансфертів, зокрема із урахуванням посилення ролі громадських інституцій.*

*Practice of grant of subventions from the state budget is explored to the local budgets, the present are found out in this sphere of problem. Problems of bringing in of public is described to the process of planning and use of subventions. Directions of improvement of mechanism of grant of having a special purpose transfer are offered, in particular with the account of strengthening of role of public institutes.*

Невідповідність демократичних процедур у функціонуванні владних інституцій в Україні зазвичай призводить до того, що перебіг бюджетного процесу здійснюється під впливом численних лобістських груп, часто зацікавлених у результатах розподілу та подальшого перерозподілу державних коштів у корпоративних і приватних інтересах. Це впливає як на рішення про надання субвенцій, так і результативність їхнього використання. Слід зазначити, що формування та розподіл субвенцій відбувається в умовах недосконалої інституційної середовища, і зокрема недосконалої нормативно-правової бази, що регламентує механізм надання субвенцій з державного бюджету місцевим. У таких умовах поза увагою залишається питання ефективності використання бюджетних коштів, яке є одним із ключових завдань держави в контексті зростання конкурентоспроможності як на рівні національної економіки загалом, так і на рівні її окремих елементів. Особливої актуальності ця проблема набуває в умовах економічної кризи, коли обсяги надходжень, а й, відповідно, видатків бюджетів різних рівнів

об'єктивно зменшуються. Враховуючи те, що демократична форма державного правління передбачає наявність у населення домінуючої ролі в управлінні суспільними фінансами, зазначені проблеми здебільшого зумовлені тим, що процес формування та використання бюджетних коштів для громадськості, в тому числі платників податків, є переважно закритим. Оскільки бюджетному процесові притаманні також інші суттєві недоліки, визначення обсягів та структури субвенцій в Україні часто відбувається з порушенням таких важливих принципів бюджетної системи, як ефективність, субсидіарність, справедливість, неупередженість, публічність і прозорість.

Необхідність вирішення вказаних проблем зумовлює високу актуальність наукового дослідження, присвяченого з'ясуванню найважливіших аспектів механізму надання субвенцій з державного бюджету місцевим бюджетам. Проблематика функціонування міжбюджетних відносин в Україні, зокрема практика надання субвенцій місцевим бюджетам, є предметом жвавих дискусій у науковій літературі. Серед авторів публікацій,

присвячених зазначеним питанням є відомі вітчизняні вчені – В. Андрущенко, О. Кириленко, В. Кравченко, І. Луніна, В. Федосов, С. Юрій. Незважаючи на те, що питанню субвенцій приділяється чимала увага, сьогодні існує потреба в нових наукових дослідженнях цієї важливої сфери. Це зумовлено, зокрема, високими темпами економічних і соціальних трансформацій в нашій державі, внаслідок чого радикальних змін зазнають як цілі трансфертної політики держави, так і середовище, в якому функціонує механізм надання субвенцій місцевим бюджетам. З огляду на зазначене, метою статті є дослідження актуальних проблем надання та використання субвенцій з державного бюджету місцевим бюджетам, а також окреслення пріоритетних напрямків усунення наявних у цій сфері недоліків.

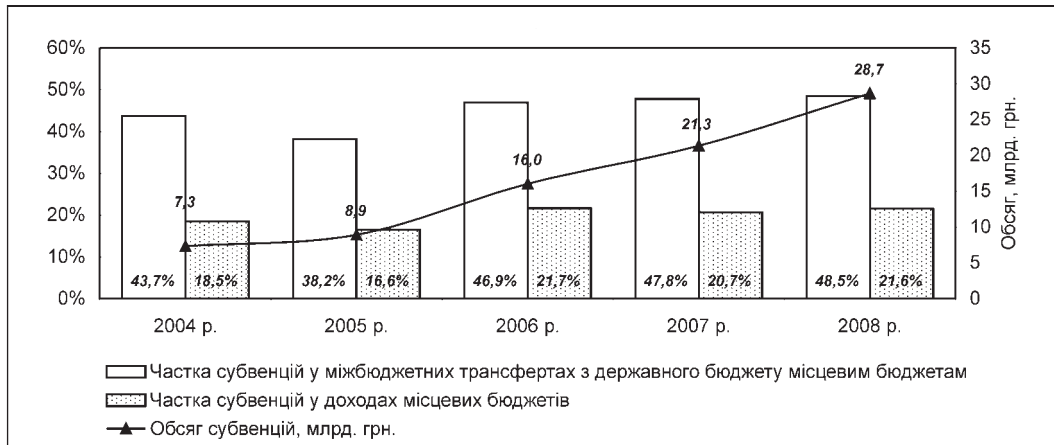
Винятково важливе значення для забезпечення високої ефективності використання субвенцій з державного місцевим бюджетам, має забезпечення раціонального планування їх складу, обсягів і структури, а також оптимального формування напрямків використання коштів субвенцій. Будучи складовим елементом бюджетної політики, субвенції мають сприяти досягненню основних цілей функціонування суспільних фінансів у ринковій економіці – підвищення економічної ефективності та соціальної справедливості в країні. В контексті реалізації вказаних загальних цілей управління державними і місцевими фінансами, вчені виокремлюють низку завдань успішної організації системи міжбюджетних відносин, на досягнення яких також має бути зорієнтований механізм надання субвенцій місцевим бюджетам: підвищення рівня життя населення та соціальної захищеності шляхом забезпечення рівного доступу до важливих суспільних послуг і соціальних гарантій на всій території країни; забезпечення стійкого економічного розвитку при оптимальному використанні податкового і ресурсного потенціалу окремих територій і країни загалом; зміцнення державного устрою і територіальної цілісності країни; скорочення

дотаційності та кількості дотаційних бюджетів завдяки зміцненню податкового потенціалу на відповідних територіях [1, 10]. Прогрес у реалізації кожного з перелічених завдань може слугувати вагомим індикатором у процесі аналізу механізму надання трансфертів місцевим бюджетам.

Критерієм оцінювання практики застосування субвенцій як джерела наповнення місцевих бюджетів, на нашу думку, доцільно також визначити показники досягнення основних цілей трансфертної політики – заохочення ефективного використання ресурсів місцевих бюджетів; гарантування достатніх коштів для реалізації функцій на місцевому рівні відповідно до встановленого рівня послуг; підтримка регіонального вирівнювання [2, 22].

Успішність застосування субвенцій у вирішенні найгостріших проблем соціального та економічного розвитку у країнах з демократичною формою правління залежить переважно від результативності впливу громадянського суспільства на процес формування та надання субвенцій місцевим бюджетам. Отже, необхідною умовою забезпечення високої ефективності субвенцій з державного бюджету місцевим бюджетам є формування найважливіших елементів громадянського суспільства й активне залучення населення до бюджетного процесу.

В Україні впродовж останніх років обсяги трансфертів місцевим бюджетам, що спрямовуються у формі субвенцій, суттєво зросли. Це було зумовлено, насамперед, недосконалістю вітчизняної системи бюджетного вирівнювання, а також недостатністю в органів місцевого самоврядування фінансових ресурсів, необхідних для вирішення найгостріших потреб територіальних громад. Загальний обсяг субвенцій з державного бюджету місцевим протягом 2004–2008 рр. збільшився з 7,3 млрд. грн. до 28,7 млрд. грн., або майже в чотири рази (рис. 1). При цьому значно зросла частка субвенцій у міжбюджетних трансфертах, що спрямовуються місцевим бюджетам з 43,7% у 2004 р. до 48,5% у 2008 р., а також част-



**Рис. 1. Динаміка обсягу субвенцій з державного бюджету місцевим бюджетам у 2004–2008 рр.\***

\* Складено за даними Бюджетного комітету Верховної Ради України.

ка субвенцій у доходах місцевих бюджетів з 18,5% у 2004 р. до 21,6% у 2008 р. Таким чином, упродовж останніх років відбулося посилення ролі субвенцій у формуванні доходів місцевих бюджетів. Проте зростаючі обсяги міжбюджетних трансфертів часто не вирішують поставлених завдань регіонального розвитку. Проявом цього є незадовільний стан інфраструктурних об'єктів, що перебувають у комунальній власності, подальше зростання регіональних диспропорцій у нашій державі, суттєві проблеми у забезпеченні населення важливими бюджетними послугами. Це свідчить про наявність істотних недоліків у механізмі планування та здійснення бюджетних субвенцій в нашій державі.

Необхідною умовою забезпечення раціонального планування цільових міжбюджетних трансфертів в країнах з демократичною формою державного управління є забезпечення повноцінної участі громадськості у бюджетному процесі. Лише в цьому разі створюються достатні передумови для врахування реальних потреб людей, а отже і максимального їх задоволення за рахунок бюджетних коштів. Окрім цього, участь людей у процесі формування складу і структури субвенцій є дієвим важелем бюджетного контролю, якому належить унікальна роль у

забезпеченні справедливого розподілу обмежених суспільних ресурсів. Залучення громадськості до процесу планування бюджетних субвенцій має високу результативність, адже в цьому разі завдяки виявленню недоліків розподілу ресурсів існує можливість спрямувати обмежені бюджетні ресурси для фінансування інших суспільно важливих заходів. Тоді як виявлення неефективності бюджетних субвенцій вже після затвердження бюджету не є гарантією того, що такі витрати не будуть здійснені. Це пов'язано з тим, що: по-перше, виконавча влада зобов'язана виконувати схвалений бюджет; по-друге, для внесення змін до бюджету і скасування нераціональних видатків необхідна згода представницької гілки влади. Висновки науковців, професійних аудиторів, експертів про неефективність видатків не завжди слугують переконливим аргументом для політиків, які наділені правом затверджувати рішення про внесення змін до бюджету.

Сьогодні планування субвенцій з державного бюджету місцевим бюджетам здійснюється в межах чотирьох груп, визначених Бюджетним кодексом України: 1) субвенція на здійснення програм соціального захисту; 2) субвенція на компенсацію втрат доходів бюджетів місцевого самоврядування на ви-

конання власних повноважень внаслідок надання пільг, встановлених державою; 3) субвенція на виконання інвестиційних проектів; 4) інші субвенції. Таке групування цільових міжбюджетних трансфертів має низку недоліків. Основним з них, на нашу думку, є неможливість розмежувати видатки, які здійснюються за рахунок коштів субвенцій відповідно до розподілу повноважень органів місцевого самоврядування на власні і делеговані. Зважаючи на це, різко ускладнюється аналіз участі держави у фінансуванні делегованих повноважень органам місцевого самоврядування та ролі субвенцій у вирішенні проблем регіонального розвитку, які знаходяться в межах власних повноважень місцевого самоврядування.

Проте навіть недосконала класифікація субвенцій, наведена у Бюджетному кодексі України, не реалізована у чинній бюджетній класифікації доходів і видатків бюджету. Внаслідок цього відсутнє чітке розмежування наявних субвенцій за групами відповідно до їхніх специфічних властивостей та економічних характеристик. Таким чином, значно ускладнюється застосування специфічних методів планування різних типів субвенцій. Також суттєво знижується достовірність оцінювання результативності надання тих чи інших груп субвенцій місцевим бюджетам. Причиною цього є те, що зарахування конкретних видів субвенцій до певної групи може базуватися лише на експертних судженнях.

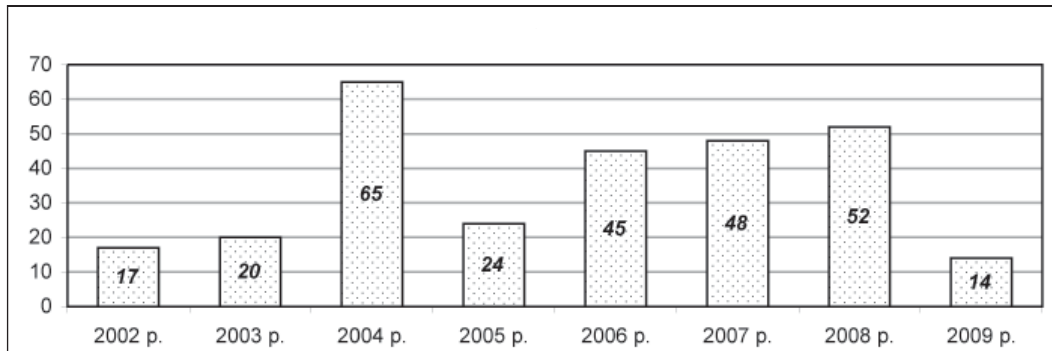
Невідповідність бюджетної класифікації доходів і видатків бюджету нормам Бюджетного кодексу України про групування субвенцій призводить до погіршення прозорості бюджетного процесу. Зважаючи на зазначене, можна зробити висновок про те, що значно знижує результативність громадського моніторингу процесу управління бюджетними субвенціями застосування великої кількості субвенцій без належного групування. В таких умовах дуже важко оцінити обґрунтованість підстав для надання тих чи інших субвенцій, визначення їх розміру та структури, а отже, складно зробити висновок про

справедливість і ефективність витрачання коштів державного бюджету.

Сьогодні процес планування субвенцій з державного бюджету місцевим бюджетам відбувається в умовах відсутності спеціальних нормативно-правових актів, які регламентували би правовідносини у цій сфері. Навіть передбачений Бюджетним кодексом України закон, в якому мали би бути визначені основні засади надання інвестиційних субвенцій, до цих пір не розроблено і не ухвалено. Норма Бюджетного кодексу України про те, що 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, не реалізована у відповідних нормативно-правових актах.

Посилює глибину проблем у сфері планування субвенцій з державного бюджету місцевим бюджетам ще й відсутність належного інституційного середовища. За весь період розробки проектів державного бюджету на відповідний рік не виробилося доброї традиції щодо справедливого та ефективного розподілу субвенцій між місцевими бюджетами. Розробка та ухвалення документів, які визначають обсяги, склад і структуру субвенцій відбувається в умовах відсутності належної прозорості бюджетного процесу, низького рівня політичної культури, слабого громадського контролю в цій сфері. Все це створює вкрай несприятливе середовище для належного врахування інтересів громадськості, реальних потреб органів місцевого самоврядування, закономірностей ефективного надання цільових міжбюджетних трансфертів.

Яскравим свідченням недосконалого інституційного забезпечення процесу планування субвенцій і наявності у цій сфері великої кількості проблем є велика мінливість навіть кількості субвенцій (рис. 2), не кажучи вже про інші їхні характеристики. Упродовж 2002–2008 рр., за винятком 2004 р., кількість субвенцій стрімко зростає більш, ніж втричі –



**Рис. 2. Динаміка кількості субвенцій з державного бюджету місцевим бюджетам у 2002–2009 рр.\***

\* Складено за даними Бюджетного комітету Верховної Ради України.

з 17 до 52 видів. Таке зростання необґрунтоване. Оскільки багато цільових міжбюджетних трансфертів мають схоже функціональне призначення, зазвичай відсутнє чітке логічне обґрунтування для їх надання. Приміром, у 2007 р. з державного бюджету місцевим бюджетам передбачалося надання субвенції на соціально-економічний розвиток та на розвиток інфраструктури регіонів у розмірі 1 146,5 млн. грн. і субвенції на виконання інвестиційних проектів, спрямованих на соціально-економічний розвиток регіонів, заходів з попередження аварій і запобігання техногенним катастрофам у житлово-комунальному господарстві та на інших аварійних об'єктах комунальної власності, в тому числі на ремонт і реконструкцію теплових мереж та котелень у розмірі 1 000,0 млн. грн. [3]. За назвами цих двох субвенцій важко зрозуміти в чому полягає принципова відмінність між ними. Для стимулювання розвитку комунального транспорту впродовж останніх років з державного бюджету надають дві субвенції – субвенцію на придбання вагонів для комунального електротранспорту (тролейбусів і трамваїв) і субвенцію на будівництво та розвиток мережі метрополітенів.

Велика кількість субвенцій з державного бюджету зумовлена також тим, що в нашій країні можна спостерігати практику, коли

центральна влада застосовує субвенції як джерело стимулювання розвитку окремих населених пунктів. Так, в бюджеті 2008 р. було передбачено окрему субвенцію з державного бюджету міському бюджету м. Алчевськ на соціально-економічний розвиток (20,0 млн. грн.), бюджету Васильківського району Запорізької області на соціально-економічний розвиток смт. Степногірська (15,0 млн. грн.), бюджету Новоград-Волинського району Житомирської області на соціально-економічний розвиток Новоград-Волинського району (15,0 млн. грн.), міському бюджету міста Макіївка Донецької області на соціально-економічний розвиток міста Макіївка (10,0 млн. грн.), обласному бюджету Чернігівської області на газифікацію (будівництво підвідних газопроводів до сільських населених пунктів) (10,0 млн. грн.) та ін. [4]. В умовах нерозвиненості демократичних процедур ухвалення бюджету та недостатньої участі громадськості у бюджетному процесі, надання загальнодержавних ресурсів для розвитку адміністративно-територіальних одиниць, які відібрані на незрозумілих підставах, на нашу думку, є проявом політичної корупції. Частково проблема великої кількості субвенцій вирішена у 2009 р., коли передбачено надати місцевим бюджетам лише 14 субвенцій. Однак, слід зазначити, що при цьому відбулося скорочення дуже важливих

для місцевих бюджетів групи субвенцій на соціально-економічний розвиток регіонів.

Законодавча невизначеність концептуальних основ формування субвенцій та недосконале інституційне забезпечення цього процесу не сприяє розподілу цільових міжбюджетних трансфертів між регіонами на науково обґрунтованих засадах. Сьогодні в програмних документах не закріплено цілі надання субвенцій, принципи, узгодженість з бюджетною та регіональною політикою та інші важливі положення. В таких умовах розподіл субвенцій між регіонами відбувається не системно без урахування реальної потреби в ресурсах та рівня соціально-економічного розвитку регіонів. Особливо ця проблема стосується субвенцій інвестиційного характеру.

Як свідчать дані табл. 1, у 2007 р. розподіл субвенції з державного бюджету між місцевими бюджетами на виконання інвестиційних проектів, спрямованих на соціально-економічний розвиток регіонів, заходів з попередження аварій і запобігання техногенним катастрофам у житлово-комунальному господарстві та на інших аварійних об'єктах комунальної власності, в тому числі на ремонт і реконструкцію теплових мереж і котелень, здійснювався прямо пропорційно до чисельності населення, яке проживало в регіонах. На такій же основі було розподілено субвенцію на соціально-економічний розвиток у 2008 р. Такий підхід до розподілу субвенцій дуже спрощений, оскільки при цьому важко врахувати реальну потребу в інвестиційних ресурсах, що не створює стимулів до їх ефективного використання.

Спрямування субвенцій з державного бюджету місцевим бюджетам на соціально-економічний розвиток та на розвиток інфраструктури регіонів у 2007 р. в окремі регіони відбувалося непропорційно до чисельності осіб, причому більші обсяги ресурсів одержували не найменш розвинуті регіони. Така ситуація не сприяє зменшенню міжрегіональних економічних диспропорцій та не стимулює вирішення проблеми депресивності територій.

Застосування принципу соціальної справедливості відбувається не лише при розподілі інвестиційних субвенцій, а й при наданні субвенцій соціального характеру. Яскравим прикладом несправедливого розподілу суспільних ресурсів є надання у 2008 р. субвенції 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 органами державної влади чи органами місцевого самоврядування. Так, із загального обсягу цієї субвенції 3 088,5 млрд. грн. майже половина припала на три регіони – Донецьку область (657,5 млн. грн., або 21,3%), Харківську область (442,6 млн. грн., або 14,3%) і Луганську область (328,4 млн. грн., або 10,6%). В той час, як Чернівецькій області було надано лише 3,1 млн. грн., або 0,1% від загального обсягу субвенцій, Тернопільській області – 22,4 млн. грн., або 0,7%, Волинській області 24,3 млн. грн., або 0,8%.

Показники розподілу цього виду субвенції між регіонами у розрахунку на одну особу наявного населення не менш красномовно засвідчують наявність значних диспропорцій у цій сфері (рис. 3). Із наведеного можна зробити висновок, що відсутність системного підходу до надання трансфертів соціальної спрямованості слугує сприятливою базою для проведення непрозорої регіональної політики, яка передбачає необґрунтовані привілеї регіонам, які представлені потужними політичними силами. В таких умовах трансфертна політика держави уможливіє ситуацію, коли окремі органи місцевого самоврядування, вирішуючи проблеми соціальної захищеності населення, можуть застосовувати занижені тарифи на житлово-комунальні послуги, не побоюючись можливих негативних фінансових наслідків. У результаті створюються нерівні умови щодо



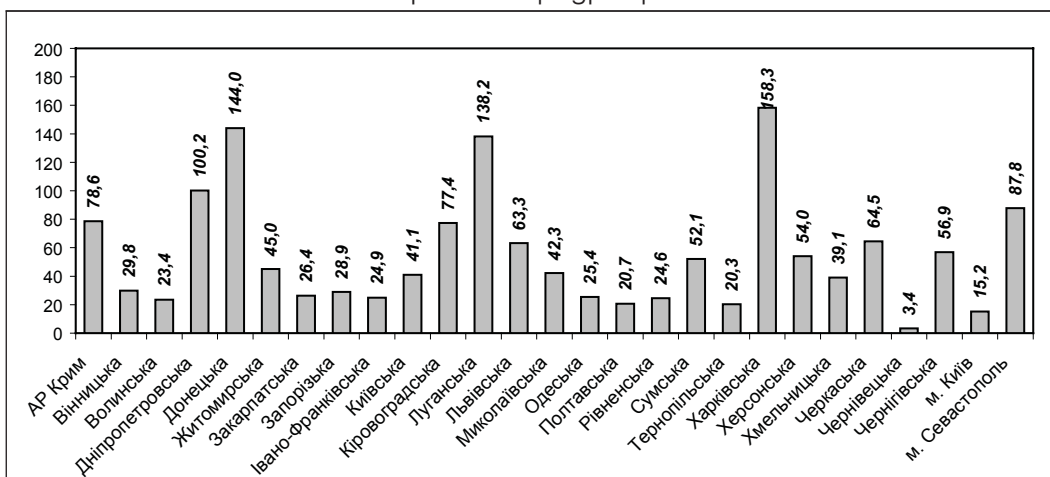
Таблиця 1

**Розподіл окремих видів субвенцій інвестиційної спрямованості з Державного бюджету України між регіонами у 2007–2008 рр.\***

Регіони	2007 р.				2008 р.	
	Субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам на виконання інвестиційних проектів**		Субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам на соціально-економічний розвиток та на розвиток інфраструктури регіонів		Субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам на соціально-економічний розвиток	
	Сума, млн. грн.	У розрахунку на одну особу, грн.	Сума, млн. грн.	У розрахунку на одну особу, грн.	Сума, млн. грн.	У розрахунку на одну особу, грн.
АР Крим	42,3	21,5	251,7	127,9	51,8	26,3
Вінницька	36,3	21,6	31,7	18,9	44,2	26,3
Волинська	22,2	21,4	17,4	16,8	27,2	26,2
Дніпропетровська	73,5	21,5	29,0	8,5	89,6	26,2
Донецька	98,5	21,6	58,0	12,7	119,9	26,3
Житомирська	28,3	21,5	31,0	23,5	64,5	48,9
Закарпатська	26,5	21,4	16,9	13,6	32,6	26,2
Запорізька	39,7	21,5	39,9	21,6	48,4	26,2
Івано-Франківська	29,6	21,4	17,5	12,7	36,3	26,2
Київська	37,6	21,5	133,7	76,6	45,8	26,3
Кіровоградська	22,7	21,7	9,8	9,4	27,6	26,3
Луганська	51,3	21,6	50,0	21,0	62,4	26,2
Львівська	54,9	21,5	28,8	11,3	67,2	26,4
Миколаївська	26,0	21,5	10,0	8,3	31,7	26,2
Одеська	51,2	21,5	38,0	15,9	62,7	26,3
Полтавська	33,1	21,6	47,0	30,7	40,3	26,3
Рівненська	24,6	21,4	21,2	18,4	30,2	26,2
Сумська	26,1	21,6	15,2	12,6	31,7	26,2
Тернопільська	23,7	21,5	26,7	24,2	28,9	26,3
Харківська	60,3	21,6	63,0	22,5	73,6	26,3
Херсонська	24,0	21,5	43,0	38,5	29,2	26,2
Хмельницька	29,3	21,5	12,0	8,8	35,6	26,2
Черкаська	28,6	21,6	18,7	14,1	34,8	26,3
Чернівецька	19,4	21,4	37,6	41,6	23,7	26,3
Чернігівська	24,9	21,8	28,7	25,1	30,2	26,4
м. Київ	57,4	21,4	70,0	26,2	9,9	26,3
м. Севастополь	8,1	21,4	–	–	51,8	26,3
Всього	1 000,0	21,5	1 146,5	24,7	1180,0	25,4

\* Складено за даними Державного казначейства України та Державного комітету статистики України.

\*\* Примітка: повна назва: 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 та на інших аварійних об'єктах комунальної власності, в тому числі на ремонт і реконструкцію теплових мереж і котелень.



**Рис. 3. Розподіл субвенції на погашення заборгованості з різниці в тарифах на теплову енергію, послуги з водопостачання та водовідведення між регіонами у розрахунку на одну особу наявного населення у 2008 р., грн.\***

\* Складено за даними Державного казначейства України та Державного комітету статистики України. (Повна назва субвенції – 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 органами державної влади чи органами місцевого самоврядування.

оплати цих послуг для населення, яке проживає у різних регіонах, що є по суті порушенням норми Конституції України, за якою не може бути привілеїв чи обмежень, зокрема, за ознакою місця проживання.

Суттєвим недоліком чинного механізму надання субвенцій місцевим бюджетам є значне звуження можливості органів місцевого самоврядування в ухваленні управлінських рішень щодо визначення напрямків використання субвенцій. Практика планування інвестиційних субвенцій державного бюджету передбачає формування переліку об'єктів інвестування Кабінетом Міністрів України. До того ж суттєвою вадою механізму формування інвестиційного пакету для фінансування за рахунок коштів субвенцій є те, що серед суб'єктів планування відсутні громадські інституції. В умовах недосконалих демократичних відносин у суспільстві цей недолік набуває особливої гостроти, оскільки владні структури, які мають представляти інтереси людей у бюджетному процесі, зазвичай, схильні відступати від цього важливого завдання.

Сьогодні процедура узгодження і визначення об'єктів, які фінансуються за рахунок субвенцій, розтягнута в часі. Внаслідок цього часто можна спостерігати прийняття відповідних урядових рішень у другій половині року, що не сприяє ефективному використанню коштів. Застосування такого підходу до надання субвенцій для здійснення інвестицій, які призначені для формування основних засобів, що використовуються для виконання місцевим самоврядуванням власних повноважень, призводить до невиправданого звуження фінансової самостійності органів місцевого самоврядування. Ця проблема набуває ще більшої актуальності в умовах залучення до інвестування об'єктів, визначених центральною владою, ресурсів місцевих бюджетів на умовах співфінансування.

Дослідження практики планування інвестиційних субвенцій в Україні доводить наявність ще низки проблем, до найважливіших з яких належать: відсутність чіткого алгоритму проведення оцінки доцільності бюджетних інвестицій; недостатня прозорість процесу



бюджетного планування; недосконалість громадського контролю за наданням бюджетних асигнувань інвестиційного характеру тощо. Вважаємо, що вирішення перелічених проблем дозволить не лише оптимізувати процес бюджетного планування, а й суттєво підвищить ефективність і раціональність витрачання обмежених фінансових ресурсів держави й органів місцевого самоврядування і, в кінцевому підсумку, сприятиме повнішому та якіснішому задоволенню потреб населення у суспільно корисних послугах.

Суттєвим недоліком механізму надання субвенцій є формування значних диспропорцій між ресурсним потенціалом різних видів місцевих бюджетів. Аналізуючи дані рис. 4, зазначимо, що у 2008 р. найбільше коштів у формі цільових трансфертів одержали бюджети міст республіканського (АР Крим) та обласного значення – 41,8%. До цього значною мірою призводить надання окремих видів субвенцій винятково великим містам. Так, у цей період з державного бюджету було надано 200,0 млн. грн. субвенції на будівництво та розвиток мережі метрополітенів, та 34,6 млн. грн. субвенція на придбання вагонів для комунального електротранспорту (тролейбусів і трамваїв).

Незважаючи на те, що згідно з Бюджетним кодексом України субвенції на

виконання інвестиційних проектів мають надаватися з Державного бюджету України бюджету Автономної Республіки Крим, обласним бюджетам, бюджетам міст Києва та Севастополя з їхнім подальшим перерозподілом для бюджетів місцевого самоврядування, сьогодні ця норма не реалізується. Недосконалість інституційного середовища механізму розподілу субвенцій між видами місцевих бюджетів спричиняє ситуацію, за якої органи місцевого самоврядування обласного рівня на власний розсуд визначають пропорції розподілу інвестиційних субвенцій між видами бюджетів. Як видно з рис. 5, підходи до розподілу субвенції на соціально-економічний розвиток дуже різні. Існує чимало негативних прикладів, коли повністю ця субвенція зараховується до обласного бюджету і з нього ж використовується (Донецька, Тернопільська та Херсонська області). В переважній більшості інших регіонів за обласним бюджетом залишають більшу частину ресурсів. У зв'язку з цим, можна зробити висновок про те, що сьогодні повністю не реалізуються усі переваги децентралізації бюджетних ресурсів та недотримується проголошений принцип субсидіарності. У 2008 р. лише в двох областях дотримано норму бюджетного кодексу про розподіл субвенцій з обласного бюджету – це Жито-

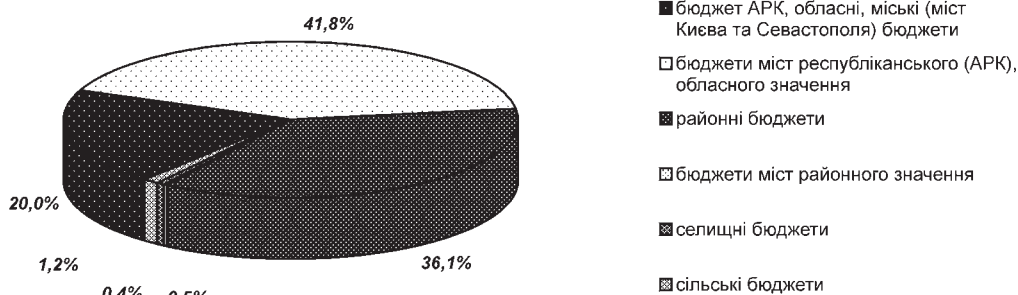
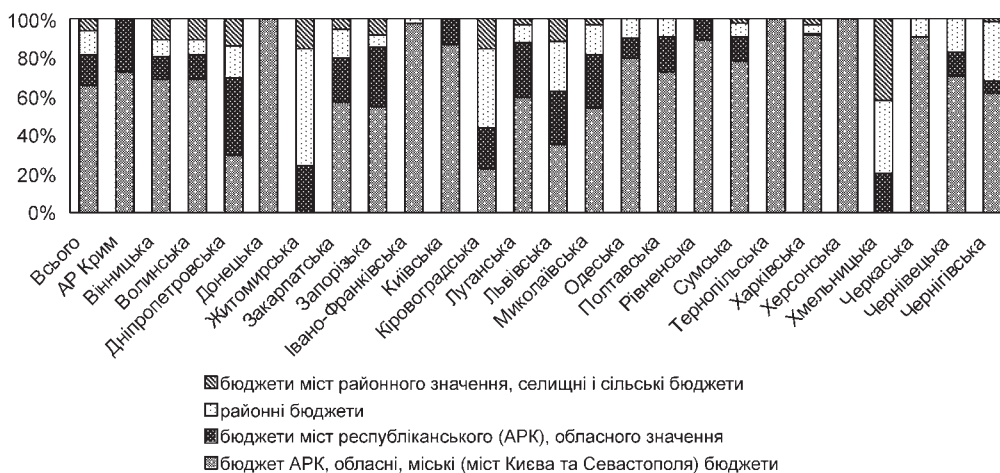


Рис. 4. Розподіл субвенції з державного бюджету між різними видами місцевих бюджетів у 2008 р.\*

\* Складено за даними Державного казначейства України та Державного комітету статистики України.



**Рис. 5. Розподіл субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на соціально-економічний розвиток між різними видами місцевих бюджетів у регіонах у 2008 р.\***

\* Складено за даними Державного казначейства України та Державного комітету статистики України.

мирська і Хмельницька області. У переважній більшості випадків, розподіл субвенції на соціально-економічний розвиток не передбачає суттєвих ресурсів бюджетам міст районного значення, селищним і сільським бюджетам. Лише в семи областях сумарна частка субвенції переліченим місцевим бюджетам перевищувала 10%, а в 11 областях для цих видів місцевих бюджетів взагалі не було надано ресурсів цієї субвенції.

В сучасних умовах поки що лише формально діє норма законодавства щодо співфінансування інвестиційних проектів за рахунок коштів державного і місцевих бюджетів. А доцільність застосування саме такого підходу очевидна тому, що завдяки йому формуються стимули до ефективного використання власних і залучених фінансових ресурсів. Результати досліджень засвідчують також наявність певних позитивних практик завдяки застосуванню співфінансування. Це підтверджує аналіз результатів моніторингу двох субвенцій на капітальне будівництво соціальних об'єктів Мостиського району Львівської області, у тому числі освітніх і медичних закладів у селах району та забезпечення водопостачання м. Мостиська. Для реалізації цих проектів було за-

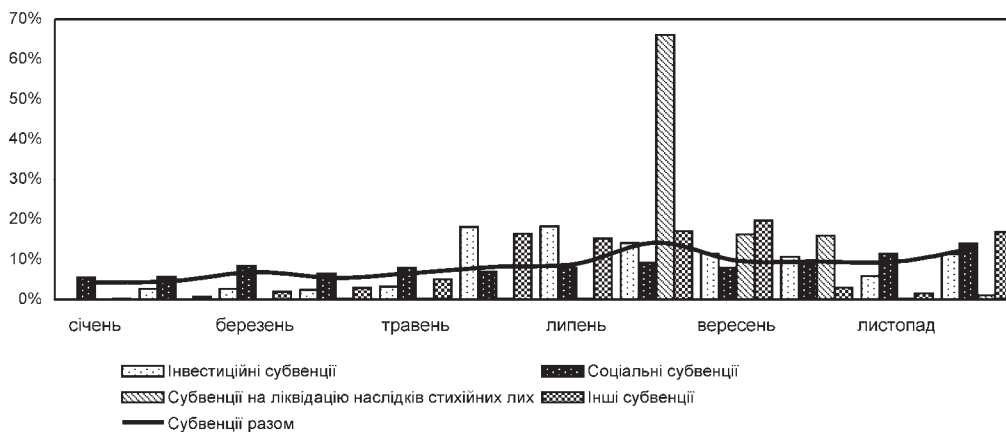
лучено, окрім коштів субвенцій, ще й ресурси районного бюджету, Українського фонду соціального інвестування та громади. Таке поєднання ресурсів передбачало використання процедур формування інвестиційних проектів, проведення тендерів, виконання робіт відповідно до рекомендацій Світового банку, який є учасником Українського фонду соціального інвестування. Це дало змогу повноцінно залучити громадськість до процесу використання коштів, що стало запорукою успішної реалізації проектів. У Мостиському районі кошти субвенцій розподілялися на основі конкурсу, в якому мали змогу взяти участь усі громади району, а переможці визначалися за завчасно оприлюдненими критеріями. Проектні пропозиції для фінансування за рахунок коштів субвенцій готувались громадами на основі обґрунтованого обсягу необхідних коштів. Незважаючи на певні складнощі реалізації у такий спосіб проектів, зокрема невідповідність громадян до участі в процесі управління суспільними коштами, все ж у підсумку заплановані кошти субвенцій були використані з належною ефективністю, оскільки громади були зацікавлені в цьому і виступали рівноправними партнерами в процесі використання коштів [5, 50].

Позитивні приклади ефективного планування і використання субвенцій є швидше винятком із загальної практики. Загалом механізму планування субвенцій притаманні значні недоліки. Як наслідок, склад і обсяги субвенцій, що спрямовуються конкретним бюджетам формуються абсолютно не прогнозовано для органів місцевого самоврядування, з порушенням принципів справедливого та неупередженого розподілу коштів, економічної ефективності та соціальної справедливості. При цьому від процесу планування практично відсторонено громадські інституції, що створює сприятливе середовище для лобювання політичних, корпоративних та особистих інтересів учасниками бюджетного процесу. В таких умовах реальні потреби людей зазвичай залишаються незадоволеними, наслідком чого є низький рівень загальної результативності бюджетних видатків.

Процес виконання бюджету, зокрема використання коштів субвенцій, також характеризується низкою специфічних проблем. Слід зазначити, що використання цільових трансфертів безпосередньо залежить від наявності належним чином затверджених порядків використання коштів. Враховуючи велику кількість субвенцій, зміну їхнього

складу в різні бюджетні роки, а також недоліки роботи центральних органів виконавчої влади, порядки використання субвенцій часто ухвалюються зі значними запізненнями. Так, у 2008 р. із запізненнями ухвалено порядки використання більше, ніж половини субвенцій, а станом на початок останнього кварталу взагалі не було прийнято порядки використання двох видів субвенцій, обсяги яких становили 9,1 млрд. грн., або 28,5% від загального затверджено обсягу субвенцій [6]. Запізніле ухвалення нормативно-правових актів, що регламентують використання коштів субвенцій, значно ускладнює процес здійснення таких видатків, а в окремих випадках робить його неможливим.

Ще однією специфічною проблемою є нерівномірність надання субвенцій місцевим бюджетам. Так, якщо протягом першого кварталу 2008 р. було одержано 15,5% загального обсягу субвенцій, то протягом останнього кварталу цього року більше, ніж удвічі – 31,7% (рис. 6). При цьому найритмічнішим є процес надання місцевим бюджетам соціальних субвенцій – протягом першого кварталу місцевим бюджетам було надано 19,4% загального обсягу цієї групи субвенцій, а протягом останнього – 34,5%.



**Рис. 6. Частка субвенцій, одержаних місцевими бюджетами в розрізі місяців бюджетного року у 2008 р.\***

\* Розраховано на основі даних Бюджетного комітету Верховної Ради України.

З об'єктивних причин субвенції на подолання наслідків природних і техногенних катаклізмів надавалися нерегулярно, адже майже 2/3 від їхнього загального обсягу було надано в одному місяці – серпні. Значним недоліком механізму надання субвенцій з державного бюджету місцевим бюджетам є неритмічність спрямування інвестиційних субвенцій. Так, із загального обсягу цих субвенцій у першому кварталі 2008 р. місцевим бюджетам було надано лише 5,2% річного обсягу, а в останньому кварталі – 27,7% (див. рис. 5). Часто надто пізні одержання субвенцій стає основною причиною невикористання коштів. Це яскраво ілюструють випадки, коли кошти на реконструкцію теплових мереж чи обладнання котельень надходили у вересні і пізніше, а після проходження усіх тендерних процедур розпочинався опалювальний сезон, під час якого неможливо реалізувати заходи, передбачені умовами надання субвенції. Так, у Тернопільській області, зокрема в смт. Підволочиськ, внаслідок цього було повернуто 344,6 тис. грн., м. Збараж – 376 тис. грн., м. Тернопіль – 1 067,9 тис. грн., що становить майже 33% від виділеної суми [7, 62–63].

Привертає до себе увагу проблема невиконання планових показників субвенцій. У 2008 р. за попередніми даними Бюджетного комітету Верховної Ради України, рівень виконання запланованого обсягу доходів місцевих бюджетів, одержаних у формі субвенцій, становив лише 86,7%. Окремі види субвенцій з державного бюджету місцевим бюджетам не надавалися взагалі. Зокрема субвенція на заходи щодо оплати громадянами електричної і теплової енергії, природного газу, твердого палива, послуг водопостачання і водовідведення, квартирної плати в рахунок часткової компенсації втрат від знецінення грошових заощаджень у розмірі 2 000,0 млн. грн., і субвенції на забезпечення житлом працівників бюджетної сфери, які уклали контракт на 20 років обсягом 690,0 млн. грн. При цьому рівень виконання окремих видів субвенцій є дуже низький. Фактичний обсяг субвенції на придбання вагонів для комунального елек-

тротранспорту (тролейбусів і трамваїв) дорівнював 34,6 млн. грн., при запланованому – 150,0 млн. грн. (рівень виконання 23,0%).

Значний потенціал для вирішення наявних проблем у сфері планування субвенцій має громадський контроль, як одна з найефективніших форм бюджетного контролю в умовах демократії. Нещодавно за результатами громадського моніторингу було встановлено низку важливих проблем у механізмі розподілу субвенцій в Україні. Наприклад, громадською організацією “Політсоціум” було виявлено факти маніпулювання інформацією розпорядниками бюджетних коштів Луганської області у процесі планування субвенції на заходи щодо енергозбереження. Для того, щоб домогтися одержання цього виду субвенції, бюджетні установи свідомо завищували показники енергоефективності надання послуг щодо теплопостачання. Внаслідок цього, вимоги нормативно-правових актів щодо зменшення питомих витрат енергетичних ресурсів при виробленні теплової енергії на котельнях не менш, ніж на 8% і максимального зменшення втрати теплової енергії при її транспортуванні в мережах, виконувалися формально, а насправді не забезпечено необхідного енергозбереження [8, 28–31]. Маючи навички роботи з засобами масової інформації, громадські організатори своєчасно повідомляють місцевих жителів про недоліки використання суспільних коштів, що спричиняє помітний суспільний резонанс.

Проте сьогодні представники влади не проявляють готовність до співпраці з громадянським суспільством. Дуже часто необхідна інформація для здійснення контролю за використанням субвенцій відсутня на Інтернет сайтах владних інституцій та в засобах масової інформації. Більше того, розпорядники бюджетних коштів далеко не завжди надають необхідну інформацію на відповідні запити. Так, у процесі громадського моніторингу за станом використання державних субвенцій, який проводили вісім громадських організацій у різних областях України, представникам влади було надіслано 157 ін-

формаційних запитів. Однак повні відповіді було отримано лише на 29,9% з них, і ще на 12,7% було одержано "відписки" (рис. 7).

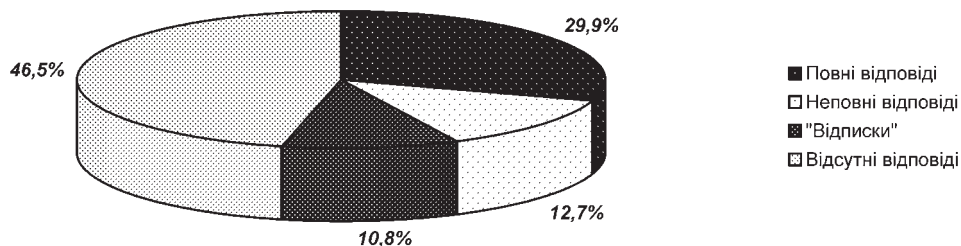
Таким чином, заходи щодо вирішення висвітлених у статті проблем та удосконалення інституційного забезпечення процесу формування і використання субвенцій мають передбачати:

- розробку та ухвалення законодавчої бази, яка б чітко визначала повноваження органів місцевого самоврядування щодо формування і використання субвенцій з державного бюджету місцевим бюджетам;
- закріплення на стабільній основі оптимального кількісного складу субвенцій;
- удосконалення бюджетної класифікації, яке дасть змогу, зокрема, виокремити групи субвенцій, що передбачені Бюджетним кодексом України;
- законодавче визначення участі громадськості у процесі формування і використання субвенцій;
- закріплення у нормативно-правових документах обов'язкового розміщення детальної інформації про використання субвенцій державними адміністраціями на Інтернет сайтах;
- розробку та ухвалення закону, який визначатиме основні засади надання інвестиційних субвенцій з державного бюджету місцевим бюджетам;
- розмежування інвестиційних субвенцій на два типи – субвенції для забезпе-

чення органів місцевого самоврядування інфраструктурними об'єктами, необхідними для виконання делегованих повноважень і субвенції на соціально-економічний розвиток регіонів;

- визначення необхідності застосування формалізованих методик розподілу інвестиційних субвенцій;
- регламентацію необхідними правовими актами механізму співфінансування проектів за рахунок коштів інвестиційних субвенцій з державного бюджету, ресурсів місцевих бюджетів, а також небюджетних коштів та розвиток цього способу фінансування проектів;
- поширення практики залучення громадськості до процесу формування субвенцій;
- активізацію уваги неурядових громадських організацій, а також засобів масової інформації до проблеми використання субвенцій.

Отже, сьогодні існує значний потенціал удосконалення механізму надання субвенцій з державного бюджету місцевим бюджетам завдяки, насамперед, посиленню участі громадськості у цьому процесі. У статті ми торкнулися лише основних аспектів активізації ролі громадських інститутів у перерозподілі бюджетних ресурсів. На наше переконання, подальше наукове дослідження запропонованої проблематики матиме позитивні наслідки для ефективного розподілу обмежених бюджетних коштів в інтересах людей.



**Рис. 7. Структура відповідей розпорядників бюджетних коштів на запити громадських організацій стосовно використання субвенцій у процесі громадського моніторингу, проведеного у 2008 р.\***

\* Складено на основі: [7, 54–55].

### Література

1. Климов А. А., Бежаев О. Г., Разгулин С. В. и др. *Повышение эффективности бюджетных расходов: Учеб. пособие / Под общ. ред. А. А. Климова. – М.: Издательство “Дело” АНХ, 2009. – 520 с.*
2. Péteri G. *Transparent transfers boost honesty in local government / Péteri Gábor // Local Governance Brief. – Summer 2006. – P 22–24.*
3. Закон України “Про Державний бюджет України на 2007 рік” № 489–V від 19 грудня 2006 р. З урахуванням внесених змін / Режим доступу: <http://www.rada.gov.ua>
4. Закон України “Про Державний бюджет України на 2008 рік та про внесення змін до деяких законодавчих актів України” № 107–VI від 28 грудня 2007 р. З урахуванням внесених змін / Режим доступу: <http://www.rada.gov.ua>
5. Аналітичний звіт за результатами проведення моніторингу дій органів влади та органів місцевого самоврядування Мостиського району Львівської області щодо ефективності використання субвенцій з державного бюджету місцевим бюджетам на програми капітального будівництва Мостиського району у 2006–2008 роках. – Львів, 2009 – 70 с.
6. Висновки щодо виконання Державного бюджету України за 2008 рік підготовлено департаментом з питань бюджетної політики і затверджено постановою Колегії Рахункової палати. – К.: Рахункова палата України, 2009. / Режим доступу: <http://www.ac-rada.gov.ua>
7. Малиняк Б., Марков І., Ханас В. Аналітичний звіт за результатами діяльності коаліції громадських організацій з моніторингу використання державних субвенцій на місцевому рівні. – Тернопіль, 2009. – 128 с.
8. Аналітичний звіт за результатами моніторингу субвенції з державного бюджету п'яти містам Луганської області на заходи щодо енергозбереження, у тому числі оснащення інженерних уведень багатоквартирних будинків засобами обліку споживання води і теплової енергії, ремонт і реконструкцію теплових мереж і котельень. – Луганськ, 2009. – 68 с.