

## **СИСТЕМАТИКА ТА ХАРАКТЕРИСТИКА ВИДІВ МІЖБЮДЖЕТНИХ ТРАНСФЕРТІВ**

У статті розкрито існуючу систематику видів міжбюджетних трансфертів, подано їх характеристику та висвітлено особливості їх надання у контексті збалансування та вирівнювання фінансової спроможності місцевих бюджетів.

В статье раскрыта существующая систематика видов межбюджетных трансфертов, предоставлена их характеристика и показаны особенности их предоставления в контексте сбалансирования и выравнивания финансовых возможностей местных бюджетов.

The article deals with the existing taxonomy types of intergovernmental transfers, given their characteristics and the features they provide in the context of balancing and aligning the financial capacity of local budgets.

*Ключові слова:* бюджет, фінансове вирівнювання, міжбюджетні трансферти, дотація вирівнювання, субвенція.

У сучасних умовах концентрації фінансових ресурсів на державному рівні при постійному дефіциті коштів місцевих бюджетів роль головного балансуєчого інструменту виконують міжбюджетні трансферти. З їх допомогою створюються відповідні умови, які регулюють розвиток ринкових процесів у регіоні в потрібному державі напрямі, тобто здійснюється фінансове вирівнювання.

Актуальність теми зумовлена значною роллю міжбюджетних трансфертів у процесі регулювання економічного розвитку регіонів.

Метою написання статті є дослідження існуючих в Україні видів міжбюджетних трансфертів.

Питанням міжбюджетних трансфертів присвячено низку робіт зарубіжних і вітчизняних учених-економістів: В.Базилевича, О.Василика, В.Кравченка, О.Кириленко, І.Луніної, В.Опаріна, К.Павлюк, А.Рогожина, І.Стефанюка, І.Стоцької, І.Чугунова, О.Шевченка та ін.

Місцеві бюджети мають бути достатніми для виконання органами місцевого самоврядування делегованих та власних повноважень, а також для забезпечення населення соціальними послугами не нижче рівня мінімальних соціальних гарантій. На збалансування та вирівнювання фінансової спроможності місцевих бюджетів спрямовуються міжбюджетні трансферти – кошти, які безоплатно і безповоротно передаються з одного бюджету до іншого [1].

Визначають також міжбюджетні трансферти як кошти, що передаються з одного бюджету до іншого у формі дотацій, субвенцій та в інших формах субсидій на підставі бюджетно-правового акта з метою збалансування та вирівнювання доходів і видатків бюджетів-отримувачів, а також для виконання визначених законодавством програм і заходів [6, с. 207].

Види міжбюджетних трансфертів, які використовуються в Україні, передбачені статтею 96 Бюджетного кодексу, поділяються на:

- ❖ дотацію вирівнювання;
- ❖ субвенцію;
- ❖ кошти, що передаються до державного бюджету та місцевих бюджетів з інших місцевих бюджетів;
- ❖ додаткову дотацію [1].

Функціональна спрямованість кожного виду міжбюджетних трансфертів визначається цільовим та адресним спрямуванням коштів з одного бюджету до іншого.

Основним видом міжбюджетних трансфертів є дотація вирівнювання. Загалом, слово дотація походить від латинського слова «dotatio», що означає «дар, пожертва» [3, с.40]. За своєю природою дотація є тим дохідним джерелом, що регулює як дохідну, так і видаткову частину місцевих бюджетів; надається з метою вирівнювання доходів та здійснення видатків, що недостатньо покриваються за рахунок власних і закріплених доходів. Згідно з Бюджетним кодексом України, дотація вирівнювання – це міжбюджетний трансферт на вирівнювання дохідної спроможності бюджету, який його отримує [1].

У Державному бюджеті України дотація вирівнювання передбачається бюджету Автономної Республіки Крим, обласним бюджетам, бюджетам міст Києва та Севастополя, районним бюджетам, бюджетам міст республіканського Автономної Республіки Крим та обласного значення, іншим бюджетам місцевого самоврядування, для яких у державному бюджеті визначаються міжбюджетні трансферти. Дотація вирівнювання зазначеним бюджетам визначається як перевищення обсягу видатків цих бюджетів, що враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів, і який обраховано із застосуванням фінансових нормативів бюджетної забезпеченості та коригуючих коефіцієнтів, над розрахунковим обсягом доходів, що враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів.

Обсяг дотації вирівнювання визначається за загальним фондом бюджету на основі Формули розподілу обсягу міжбюджетних трансфертів, яка затверджується Кабінетом Міністрів України і повинна враховувати такі параметри:

- 1) фінансові нормативи бюджетної забезпеченості та коригуючі коефіцієнти до них;
- 2) кількість населення та кількість споживачів гарантованих послуг;
- 3) індекс відносної податкоспроможності відповідного бюджету;
- 4) розрахунковий обсяг кошика доходів місцевих бюджетів;
- 5) коефіцієнт вирівнювання;
- 6) норматив кількості працівників органів місцевого самоврядування в розрахунку до кількості населення [1].

Бюджетний кодекс визначає фінансовий норматив бюджетної забезпеченості як гарантований державою в межах наявних бюджетних коштів

рівень фінансового забезпечення завдань і функцій, які здійснюються відповідно Радою міністрів Автономної Республіки Крим, місцевими державними адміністраціями, виконавчими органами місцевого самоврядування, що використовується для визначення обсягу міжбюджетних трансфертів [1].

Від величини фінансового нормативу залежить розрахунковий обсяг видатків, що враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів.

Бюджетним кодексом України 2010 року вперше визначено, що загальний обсяг фінансових ресурсів за кожним видом видатків, що враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів, розраховується на підставі державних соціальних стандартів і нормативів, які встановлюються законом та іншими нормативно-правовими актами.

Водночас, на сьогодні в Україні відсутня система розроблених і затверджених соціальних норм і нормативів, хоча частиною 10 Прикінцевих положень Кодексу доручалося Кабінету Міністрів України протягом року забезпечити формування, встановлення та затвердження державних соціальних стандартів і нормативів з урахуванням вимог, встановлених Законом України «Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії» [2].

Для розрахунку трансферту місцевому бюджету Міністерство фінансів здійснює оцінку сукупних доходів у кошику доходів місцевих бюджетів на основі прогнозованих макроекономічних показників: рівня інфляції та рівня економічного зростання. Оскільки податок на доходи фізичних осіб підлягає «розщепленню», розрахунок по ньому здійснюється окремо. Якщо розрахунковий обсяг доходів бюджету Автономної Республіки Крим, обласних і районних бюджетів, міських (міст Києва та Севастополя, міст республіканського Автономної Республіки Крим та обласного значення) бюджетів, інших бюджетів місцевого самоврядування, для яких у державному бюджеті визначаються міжбюджетні трансферти, перевищує розрахунковий обсяг видатків відповідного бюджету, обрахований із застосуванням фінансових нормативів бюджетної забезпеченості та коригуючих коефіцієнтів, то для такого бюджету встановлюється обсяг коштів, що підлягають передачі до державного бюджету.

Слово «субвенція» походить від латинського слова *subventio*, що означає «допомога». Під субвенцією розуміють 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-отримувача; підлягає поверненню при неповному (у межах невикористаної суми) або нецільовому (у межах повної суми) використанні [6, с. 217].

В.Косаняк визначає субвенцію як міжбюджетний трансферт, який передається з державного бюджету України до місцевих бюджетів або з місцевих бюджетів нижчого адміністративного рівня на фінансування цільових

видатків розвитку і з чітко обумовленим призначенням як державна фінансова допомога на програми і заходи, спрямовані на підтримку гарантованого законодавчого мінімуму соціальної забезпеченості населення регіонів, де такий мінімум не забезпечується власними та закріпленими бюджетними доходами з незалежних від них причин економічного розвитку, і який у разі неповного використання або порушення умов використання підлягає поверненню до вищестоящого бюджету [4, с. 305].

Згідно з Бюджетним кодексом України, субвенції – це міжбюджетні трансферти для використання на певну мету в порядку, визначеному органом, який прийняв рішення про надання субвенції [1].

Загальними умовами надання та використання субвенцій є такі обставини:

1) субвенційне фінансування здійснюється у формі часткової участі у видатках відповідних бюджетів; орган, який надає субвенцію, встановлює призначення, обсяг, отримувача, порядок і умови надання субвенції відповідно до чинного законодавства;

2) орган, який надає субвенції, має право контролювати їх використання, а отримувач зобов'язаний звітувати про їх використання;

3) отримувачами субвенції є лише органи місцевого самоврядування; юридичним особам не дозволяється надавати кошти з бюджету у вигляді субвенцій;

4) надання субвенції є доцільним, коли для покриття тих чи інших видатків не вистачає інших бюджетних доходів [6, с. 217].

У Державному бюджеті України можуть передбачатися такі субвенції місцевим бюджетам:

1) субвенції на здійснення державних програм соціального захисту;

2) субвенція на будівництво, реконструкцію, ремонт та утримання вулиць і доріг комунальної власності у населених пунктах;

3) субвенція на виконання інвестиційних програм (проектів);

4) інші субвенції [1].

За рахунок коштів субвенцій з державного бюджету здійснюється реалізація програм соціального захисту, що пов'язані з наданням грошової допомоги і мають загальнодержавне значення (пільги ветеранам війни і праці, додаткові виплати населенню на покриття витрат з оплати житлово-комунальних послуг, компенсаційні виплати за пільговий проїзд окремих категорій громадян, допомога сім'ям з дітьми, малозабезпеченим сім'ям, інвалідам з дитинства та ін.). Кабінет Міністрів України може здійснювати перерозподіл обсягів субвенцій з державного бюджету місцевим бюджетам на здійснення державних програм соціального захисту між їх видами та між місцевими бюджетами, виходячи з фактично нарахованих обсягів відповідних пільг, субсидій і допомоги населенню в межах загального обсягу таких субвенцій.

У липні 2011 року змінами до Бюджетного кодексу України (набирали чинності з 1 січня 2012 року) запроваджена субвенція з державного бюджету

місцевим бюджетам на будівництво, реконструкцію, ремонт та утримання вулиць і доріг комунальної власності у населених пунктах. Передбачається, що обсяги цієї субвенції затверджуються у законі про Державний бюджет України окремо для бюджету Автономної Республіки Крим, обласних і районних бюджетів, міських (міст Києва та Севастополя, міст республіканського Автономної Республіки Крим та обласного значення) бюджетів, інших бюджетів місцевого самоврядування, для яких у державному бюджеті визначаються міжбюджетні трансферти.

Субвенція розподіляється між зазначеними бюджетами та між районним бюджетом і відповідними бюджетами місцевого самоврядування на основі формул, що затверджуються Кабінетом Міністрів України і мають враховувати такі параметри:

1) кількість населення;

2) обсяги доходів відповідних місцевих бюджетів за 2010 рік від податку з власників транспортних засобів та інших самохідних машин і механізмів;

3) розміри відрахувань збору за першу реєстрацію транспортного засобу до відповідних місцевих бюджетів [1].

Вважається, що субвенції на виконання інвестиційних програм (проектів) повинні надаватися на створення, приріст чи оновлення основних фондів підприємств, установ та організацій комунальної форми власності.

Бюджетним кодексом України від 08.07.2010 р. вперше законодавчо встановлено основні принципи та засади надання субвенцій на виконання інвестиційних проектів.

Розподіл субвенції на виконання інвестиційних програм (проектів) здійснюється на підставі формалізованих параметрів, що базуються на фактичних та прогнозних показниках економічного та соціального розвитку відповідної території, основними з яких є показники обсягу промислового виробництва, обсягу валової продукції сільського господарства, обсягу інвестицій в основний капітал, рівня щільності населення, рівня безробіття населення, доходів населення у розрахунках на одну особу, середньомісячної заробітної плати працівників.

Водночас, І.Б.Стефанюк та Н.Е.Крисюк вважають цю норму неоднозначною, оскільки нормативним актом чітко не встановлено, які саме регіони мають бути пріоритетними при розподілі субвенції з державного бюджету на виконання інвестиційних проектів та соціально-економічний розвиток – ті, що мають більший економічно-промисловий потенціал, чи навпаки, з меншими потужностями, показники соціально-економічного розвитку яких є нижчими від середніх по Україні [8, с. 92].

У Державному бюджеті України можуть передбачатися такі додаткові дотації:

1) додаткова дотація на вирівнювання фінансової забезпеченості місцевих бюджетів;

2) додаткова дотація на компенсацію втрат доходів місцевих бюджетів, що не враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів, внаслідок надання пільг, встановлених державою;

3) інші додаткові дотації [1].

Обсяг додаткової дотації на вирівнювання фінансової забезпеченості місцевих бюджетів для бюджету Автономної Республіки Крим та обласних бюджетів встановлюється пропорційно до обсягу видатків, що враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів, зведених бюджетів Автономної Республіки Крим та областей.

Наразі відповідна постанова Кабінету Міністрів України щодо встановлення чітких критеріїв надання цієї дотації ще не прийнята.

Надання податкових пільг, які зменшують доходи місцевих бюджетів, що не враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів, компенсується в повному обсязі з Державного бюджету України у вигляді додаткової дотації. Визначення обсягів додаткової дотації передбачає внесення змін до закону про Державний бюджет України на поточний бюджетний період. Це сприяє виробленню більш дієвого й ефективного механізму відшкодування втрат місцевих бюджетів.

У вигляді іншої додаткової дотації може здійснюватися перерахування до загального фонду місцевих бюджетів 50% надходжень податку на прибуток підприємств та акцизного збору понад річні розрахункові обсяги, визначені у законі про Державний бюджет України за загальним фондом, у порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України [7, с. 417].

Загалом, обсяги бюджетних доходів усіх регіонів України значною мірою залежать від обґрунтованості визначення розмірів міжбюджетних трансфертів, своєчасності їх надходження та інших чинників. За даними Бюджетного моніторингу виконання місцевих бюджетів за декілька років, підготовленого Інститутом бюджету та соціально-економічних досліджень, роль міжбюджетних трансфертів у формуванні доходів місцевих бюджетів постійно зростає, що свідчить про посилення їх залежності від центру. Новий Бюджетний кодекс України, що набрав чинності з 1 січня 2011 року, не вносить суттєвих змін у систему бюджетного вирівнювання: регіонам не передано з державного бюджету потужних фінансових джерел, як і не встановлено прямих відносин між державним бюджетом та бюджетами місцевого самоврядування.

#### **Список використаних джерел:**

1. Бюджетний кодекс України [Електронний ресурс] : офіц. текст : за станом на 05 лютого 2012 р. - Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>
2. Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії Закон Країни від 05.10.2000 р. № 2017-III [Електронний ресурс] редакція від 1 вересня 2011 р. - Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2017-14>.
3. Базилевич В. Д. Державні фінанси: навч. посіб. [Текст] / В.Д. Базилевич, Л.О. Баластрик. - К.: Атіка, 2002. - 368 с.
4. Косаняк В. Понятійно-категоріальний апарат Бюджетного кодексу України: критичний аналіз [Текст] / В. Косаняк. - Вісник Львівського університету. Серія юридична. - 2002. - Вип. 37. - С.

295-306.

5. Луніна І.О. Капітальні трансферти місцевим бюджетам: підходи до створення ефективної системи управління [Текст] / І.О. Луніна // Фінанси України. – 2011. – №2. – С. 24 – 34.

6. Місцеві фінанси : підручник / За ред. О. П. Кириленко. – К. : Знання, 2006. – 677 с.

7. Науково-практичний коментар до Бюджетного кодексу України [Текст] / [В.І. Антипов, Л.Б. Баранник, О.М. Башинська та ін.]; за заг. ред. Ф.О. Ярошенка. – К.: Зовнішня торгівля; УДУФМТ, 2010. – 592 с.

8. Стефанюк І.Б. Актуальні аспекти міжбюджетних відносин у світлі нової редакції Бюджетного кодексу України [Текст] / І.Б. Стефанюк, Н.Е. Крисюк // Фінанси України. – 2011. - №2. – С.86 – 96.

9. Шевченко О. В. Трансфертні платежі у системі міжбюджетних відносин: інституціональний аспект [Текст] / О.В. Шевченко // Стратегічні пріоритети. – 2010. – №1 – 2. – С. 29 – 33.