

УДК 352.075:35.072.1:336.14(477)

Є. Ю. Кузькін,
к. е. н., доцент,
директор Департаменту місцевих бюджетів Міністерства фінансів України

ОЦІНКА БЮДЖЕТНОГО ПОТЕНЦІАЛУ РЕГІОНІВ В УМОВАХ ФІНАНСОВОЇ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

Ye.Yu. Kuzkin,
PhD in Economics,
director of Department of municipal budgets of Ministry of finance of Ukraine

ESTIMATION OF BUDGETARY POTENTIAL OF REGIONS IN CONDITIONS OF FINANCIAL DECENTRALIZATION

Визначено та розкрито зміст етапів послідовності формування та використання бюджетного потенціалу адміністративно-територіальної одиниці. Доведено, що ключовими складовими формування бюджетного потенціалу адміністративно-територіальних одиниць держави є доходи (визначають здатність органів місцевої влади та самоврядування щодо реалізації цілей та завдань регіонального розвитку через встановлення достатності та повноти необхідного для цього фінансово-ресурсного забезпечення) та видатки (характеризують обсяги коштів, потрібних для якісного та належного виконання власних та делегованих державою на місцевий рівень функцій та повноважень) бюджетів. На основі узагальнення підходів науковців до розгляду змісту бюджетного потенціалу адміністративно-територіальної одиниці визначено дві основні концепції розгляду цього питання: доходна, в рамках якої бюджетний потенціал визначається як певна сукупність (сума) доходів місцевого бюджету, що може бути використана для ресурсного забезпечення належного виконання органами самоврядування власних та делегованих повноважень; доходно-видаткова, що базується на позиції щодо необхідності розгляду бюджетного потенціалу в нерозривній єдності основних складових місцевого бюджету (доходів і витрат), формування яких здійснюється під впливом різних факторів та детермінант розмаїтого процесу територіального розвитку, відображенням особливостей здійснення та динаміки плину якого в фінансовій сфері виступають зміни, що відбуваються в місцевих фінансах у цілому та у бюджетному процесі зокрема. Запропоновано, виходячи з положень доходно-видаткової концепції оцінки бюджетного потенціалу регіонів, використання підходу щодо інтегрального оцінювання стану бюджетного потенціалу на основі визначення відповідного інтегрального показника як результату співвідношення узагальнюючих оцінок рівня розвитку видаткової та доходної складових бюджетного потенціалу, розрахованих як таксономічні показники рівня розвитку. Обґрунтовано послідовність інтегрального оцінювання стану бюджетного потенціалу регіону.

The content of the stages of the sequence of formation and use of the budget potential of the administrative-territorial unit is determined and disclosed. It is proved that key components of the formation of the budget potential of the administrative-territorial units of the state are revenues (determine the ability of local authorities and local self-government to implement the goals and

objectives of regional development by establishing the adequacy and completeness of the financial and material resources necessary for this purpose) and expenditures (characterizing the amounts of funds, necessary for the high-quality and proper execution of their own and delegated by the state to the local level of functions and powers) budgets. Based on the generalization of the approaches of scientists to the consideration of the content of the budget potential of the administrative-territorial unit, two main concepts of consideration of this issue are identified: income, within the framework of which the budgetary potential is defined as a certain sum (sum) of local budget revenues, which can be used to provide resources for proper implementation by the authorities. self-government and delegated authority; income-expense based on the position on the need to consider the budget potential in the inextricable unity of the main components of the local budget (income and expenditure), the formation of which is carried out under the influence of various factors and determinants of the diverse process of territorial development, reflecting the peculiarities of implementation and dynamics of the flow in the financial sector. The changes are taking place in local finances in general and in the budget process in particular. Based on the provisions of the income and expense concept of assessing the budget potential of the regions, the use of the approach to integral assessment of the state budget potential is proposed based on the definition of the corresponding integral indicator as the result of the ratio of generalized estimates of the level of development of the expenditure and revenue components of the budget potential, calculated as taxonomic indicators of the level of development. The sequence of the integrated assessment of the state budget potential of the region is substantiated.

Ключові слова: бюджетний потенціал, регіон, місцевий бюджет, місцеві фінанси, місцеве самоврядування.

Key words: budget potential, region, municipal budget, municipal finances, municipal self-government.

Постановка проблеми. Складність та розмаїття проблем та завдань, що постають перед державою (органами влади та самоврядування на всіх рівнях) та суспільством (територіальними громадами) в процесі децентралізації державної влади в бюджетній сфері визначає необхідність формування відповідного системного та комплексного стратегічного підходу до розробки та реалізації належних реформаторських заходів, орієнтованих на зміцнення бюджетного потенціалу територій країни, що складає фінансову основу для реалізації принципів народовладдя в процесі розвитку держав та її регіонів. Доцільність виокремлення саме бюджетного потенціалу як ключової узагальнюючої характеристики стану складових бюджетної системи держави, з точки зору автора, визначається, по-перше, власне сутнісними властивостями категорії «потенціал», що обумовлюють поширеність її використання в контексті розв'язання управлінських завдань стратегічного гатунку та довгострокової орієнтації, і, по-друге, притаманними для феномену бюджетного потенціалу фундаментальністю його ролі та значення в місцевих фінансах, а також інтегративною природою, що полягає у органічності та повноті поєднання різних аспектів надзвичайно розмаїтого процесу формування та виконання місцевих бюджетів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Наявність об'єктивних труднощів та суттєвих перешкод при спробах інтеграції положень різних теоретико-методичних підходів щодо встановлення сутності та проведення оцінки бюджетного потенціалу обумовлюють поступове поширення серед науковців поглядів, які базуються на узагальнюючому визнанні доцільності визначення природи цього явища як певної форми вираження кількісних параметрів місцевого бюджету з подальшим виокремленням різних аспектів прояву та упорядкування таких параметрів (імовірного – для встановлення параметрів гнучкості та адаптивності системи місцевих фінансів, для передбачення та прогнозування наслідків змін умов виконання бюджету; інституціонального – для належного унормування бюджетного процесу, уточнення змісту фіскальних повноважень та обов'язків відповідальних органів влади та самоврядування і т. і.). Так, Л. Лисяк та О. Грабчук [5, с.295-296] наголошують при цьому на існуванні наступних основних позицій щодо визначення сутності бюджетного потенціалу: з ресурсної точки зору (сукупність бюджетних ресурсів або характеристика рівня використання ресурсного потенціалу наповнення бюджету); в аспекті розгляду резервів та можливостей розширення доходної бази бюджету (широке коло фінансових ресурсів територіальної громади, які ймовірно можуть бути залучені до бюджету та сукупний розмір яких до того ж може суттєво відрізнятися за різними інституціональними режимами здійснення бюджетного процесу). В розвитку аналогічного підходу О. Крук [4, с.217] відзначає такі основні аспекти розгляду природи бюджетного потенціалу: по-перше, як сукупності ймовірних надходжень (аналог ресурсного підходу), по-друге, залежно від джерел формування доходів бюджету, по-третє, з позицій

перспективи акумулювання бюджетних надходжень; по-четверте, в рамках поєднання кількісних параметрів формування бюджету із урахуванням повноважень відповідального органу влади в бюджетній сфері. Є. Балацький та А. Бойко [1, с.23] пропонують виділяти вузький (базується на визначенні максимально можливих обсягів надходжень до бюджету) та широкий (враховує надходження з усіх можливих джерел поповнення бюджету) підходи до встановлення сутності бюджетного потенціалу території. Крім того, Р. Жебчук [3, с.144-147] цілком слушно додатково відзначає, що тлумачення науковцями сутності поняття «бюджетний потенціал» відносно до контексту місцевого рівня бюджетної системи досить часто залежить від конкретики розгляду того рівня адміністративно-територіального устрою держави, на якому відбувається формування бюджетних планів. Зокрема, з точки зору Р. Жебчука [3, с.144-145], для досліджень передумов здійснення бюджетного процесу на первинних рівнях АТУ країни більш характерним є дотримання ресурсного підходу, в той час як для розгляду закономірностей утворення бюджетного потенціалу на рівні регіонів або в масштабі національної бюджетної системи у цілому більш притаманним стає використання набагато складніших концепцій, орієнтованих на урахування імовірнісних параметрів бюджетування, виявлення впливу інституціональних умов та обмежень та ін.

З іншого боку, А. Борщ та І. Долженко [2, с.112-116], в цілому дотримуючись позиції розширеного ресурсного підходу (бюджетний потенціал як сукупність податкових надходжень до місцевого бюджету, доповнена існуючими резервами задоволення додаткових потреб у фінансуванні, пов'язаних, зокрема, із покриттям дефіциту або вимогами здійснення трансфертів до державного бюджету та ін.), пропонують для оцінювання бюджетного потенціалу використання комплексного аналітичного інструментарію (ґрунтується на послідовному застосуванні розрахункового, адитивного, регресійного та інших методів), що дозволяє певною мірою вийти за рамки відзначених вище методичних обмежень та труднощів. С. Фролов та ін. [7, 180-193] доповнюють склад розглянутого методичного забезпечення через доведення доцільності використання в даній сфері методів, які базуються на застосуванні макроекономічних індикаторів та на конструюванні представницької податкової системи. Проте навіть при збільшенні розмаїття набору використовуваних аналітичних методів та прийомів надзвичайно актуальним залишаються завдання, що не можуть бути вирішені без формування певного узагальненого теоретичного підходу, зокрема, пов'язані із обґрунтуванням вибору як інструментарію оцінювання, так і способів інтерпретації отриманих даних. Так, наприклад, С. Польська [63, с.72] наполягає на доцільності розгляду коефіцієнта використання бюджетного потенціалу, розрахованого як результат співвідношення фактично сформованого стану цього показника до виявленої прогнозної оцінки, як одного з ключових параметрів, що характеризують досягнутий рівень самофінансування територіального утворення. При цьому неможливо не відзначити певну суперечливість такого підходу: по-перше, в даному випадку з бюджетного потенціалу необхідно виокремити усі зовнішні надходження та (імовірно) видатки, пов'язані із виконанням органами місцевої влади та самоврядування делегованих повноважень, що не дозволяє врахувати вплив існуючого трансфертно-вирівнювального механізму на місцеві фінанси; по-друге, залишається нез'ясованим ключове питання щодо обґрунтованості відбору складових бюджетного потенціалу та визначення закономірностей, урахування яких дозволяє сформувати достовірну прогнозну оцінку бюджетних потоків та ін.

Мета дослідження у роботі полягає у теоретичному обґрунтуванні та у розробці методичного підходу щодо оцінки бюджетного потенціалу регіонів в умовах фінансової децентралізації.

Результати дослідження. Змістовне наповнення методичних положень щодо визначення порядку розрахунку розміру бюджетного потенціалу адміністративно-територіальної одиниці держави стає ознакою не тільки спрямованості певного сформованого теоретичного підходу щодо встановлення складових потенціалу для оцінювання, а також упорядкування алгоритму використання та відбору інструментального забезпечення аналітичних процедур, визначення набору відповідних показників та ін., але й відображенням обраної дослідницької позиції щодо концептуального осмислення сутності й природи бюджетного потенціалу як особливого явища економічного життя. Так, проведене узагальнення підходів до розгляду зазначених аспектів щодо ідентифікації та розуміння бюджетного потенціалу адміністративно-територіальної одиниці, дозволило автору визначити два основні підходи до вивчення даного питання:

доходний, в рамках якого бюджетний потенціал визначається як певна сукупність (сума) доходів місцевого бюджету (за необхідністю – скоригована з урахуванням фактичних або прогнозних умов залучення надходжень, структури доходів бюджету, впливу механізму міжбюджетних відносин та ін.), узагальнення розміру яких дозволяє встановити насамперед розмір абсолютних обсягів сформованої фінансової бази, що може бути використано для ресурсного забезпечення належного виконання органами місцевої влади та самоврядування власних та делегованих повноважень (безвідносно від встановлення конкретних цілей та завдань, визначення пріоритетів та імперативів соціально-економічного розвитку даної ланки адміністративно-територіального устрою держави);

одно-видатковий, що базується на дотриманні науковцями схильності до позиції щодо необхідності розгляду бюджетного потенціалу в нерозривній єдності основних складових місцевого бюджету (доходів і витрат), формування яких здійснюється під впливом різних (як спільно, так і відокремлено діючих для зазначених складових) факторів та детермінант розмаїтого процесу територіального розвитку, відображенням особливостей здійснення та динаміки плину якого в фінансовій сфері виступають зміни, що відбуваються в місцевих фінансах у цілому та у бюджетному процесі зокрема. При цьому в рамках визнання справедливості доходно-видаткового підходу розрахунок бюджетного потенціалу обов'язково буде передбачати співвіднесення доходного та видаткового аспектів формування місцевих бюджетів як відображень стану певною мірою

відокремлених, самостійно важливих елементів бюджетного потенціалу, для яких, з одного боку, існують та мають відособлене значення власна логіка та закономірності здійснення трансформацій, а з іншого – наявна є тісна каузальна пов'язаність через низку причинно-наслідкових зв'язків, щільність яких обумовлює нерозривну єдність зазначених елементів.

З точки зору автора, саме органічне сполучення зазначених ознак відособлення та єдності в рамках описаного підходу дозволяє у повній мірі відобразити всю складність відносин взаємообумовленості та взаємозалежності доходної та видаткової складових, а також уникнути в контексті оцінювання стану та рівня розвитку сформованого бюджетного потенціалу вад і недоліків (притаманних, зокрема, для доходної концепції), що полягають у наданні часто невинуватливої переваги показникам, які відображають передумови та перспективи змін джерел бюджетних надходжень при неналежному обмеженні уваги до обґрунтування напрямків витрат та обсягів видатків в місцевому бюджеті. Також необхідно підкреслити, що поширеність такого роду дихотомії в сприйнятті складових бюджетного потенціалу слід вважати повністю неприпустимим для практичного застосування в сучасних умовах здійснення фінансової децентралізації, в рамках якої саме делегування державою окремих функцій та повноважень на місцевий рівень стає підставою для ухвалення відповідних змін у системі міжбюджетних відносин, орієнтованих на зміцнення фінансово-ресурсної (доходної) бази діяльності місцевої влади та самоврядування. Крім того, відсутність у роботах багатьох дослідників змістовних рекомендацій щодо визначення порядку та алгоритмів розрахунку розміру бюджетного потенціалу являє собою додаткове підтвердження як недостатньої опрацьованості даного питання у площині наукового обґрунтування пропозицій щодо удосконалення механізмів управління місцевими фінансами, так і про нагальність розробки методичного забезпечення аналізу та оцінки даного аспекту формування та виконання місцевих бюджетів.

Отже, використання положень доходно-видаткового підходу в контексті інтеграції до теоретико-методологічних та концептуальних засад формування фіскального простору місцевого самоврядування в умовах фінансової децентралізації дає можливість сформулювати авторське бачення місця, ролі та значення бюджетного потенціалу в системі взаємозв'язків явищ та процесів сфери місцевих фінансів (див. рис.1). З цієї точки зору, бюджетний потенціал адміністративно-територіальної одиниці пропонується розглядати як відображення досягнутого в рамках структурованого (в нормативно-правовому, інституціональному, господарсько-відтворювальному, фінансово-економічному, організаційному, соціальному, демографічному та інших аспектах) простору міжбюджетних відносин рівня розвитку взаємозв'язку між, з одного боку, сукупним вираженням величини (за фактичними або прогнозними значеннями) доходної частини місцевого бюджету, сформованої на основі надходжень від використання податкового потенціалу території та додаткових джерел фінансування (трансфертів, цільового залучення коштів, кредитування, операцій з капіталом та ін.), а з іншого – із видатковою складовою, що визначає обсяги видатків місцевого бюджету на здійснення прийнятих до обов'язкового виконання власних та делегованих функцій та повноважень територіальних органів влади та самоврядування.

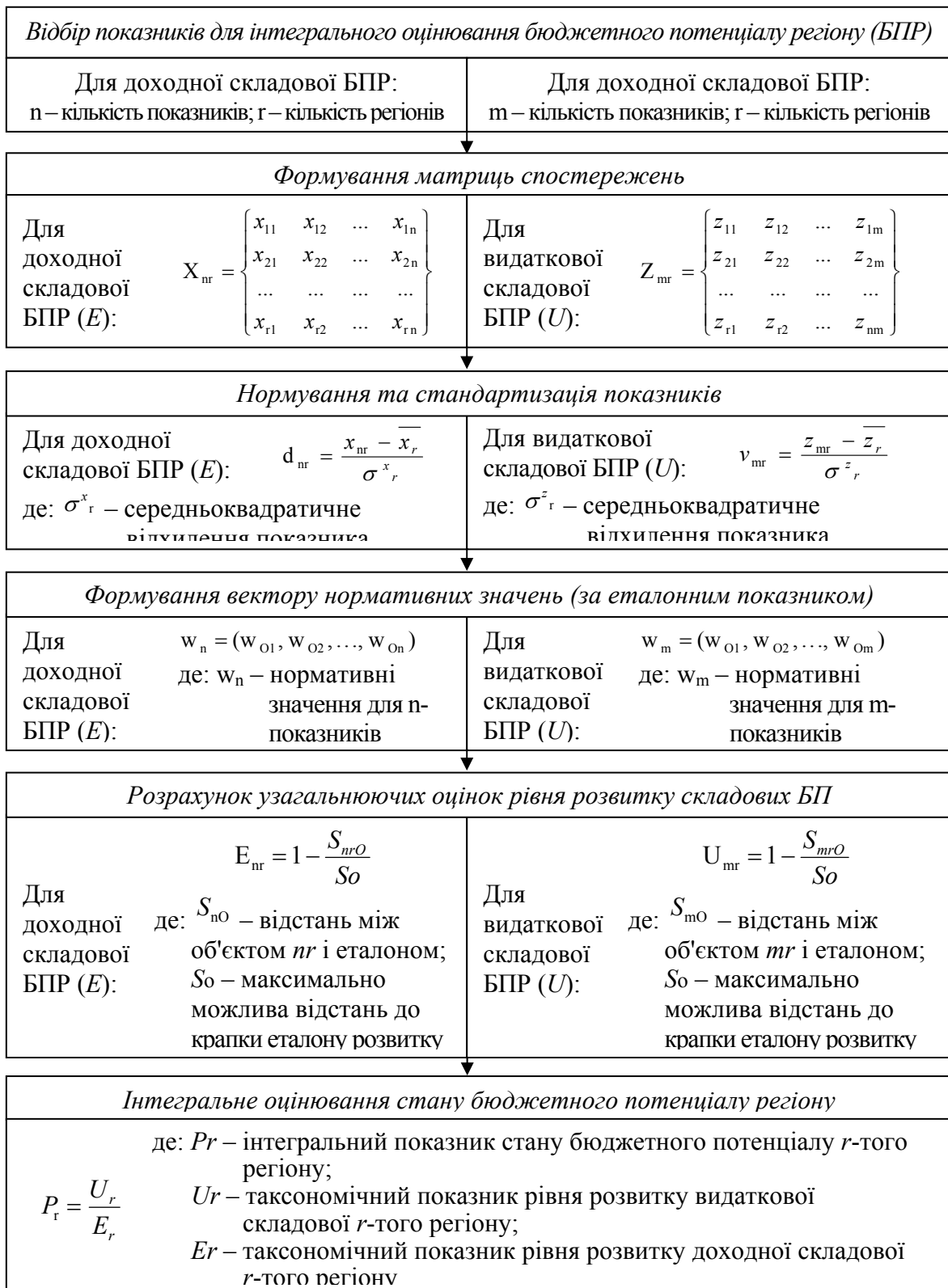


Рис. 2. Послідовність інтегрального оцінювання стану бюджетного потенціалу регіону

за доходною частиною – планові надходження до загального фонду регіонального бюджету – x_{1r} ; фактичні надходження до загального фонду регіонального бюджету – x_{2r} ; податкові надходження за джерелами (від податку на доходи фізичних осіб – x_{3r} , податку на прибуток підприємств приватного сектору економіки – x_{4r} , по платі за землю – x_{5r} , від податку на нерухоме майно – x_{6r} , від акцизного податку – x_{7r} , від єдиного податку – x_{8r}); надходження з неподаткових джерел – x_{9r} ; загальний обсяг надходження трансфертів – x_{10r} ; надходження трансфертів за базовою дотацією – x_{11r} ; надходження трансфертів за соціальними субвенціями – x_{12r} ; надходження трансфертів за освітньою субвенцією – x_{13r} ; надходження трансфертів за медичною субвенцією – x_{14r} ; надходження трансфертів за іншими субвенціями – x_{15r} .

за видатковою частиною – загальний обсяг видатків регіонального бюджету – z_{1r} ; загальний обсяг фактичних видатків регіонального бюджету – z_{2r} ; обсяг видатків на державне управління – z_{3r} ; обсяг видатків на освіту – z_{4r} ; обсяг видатків на охорону здоров'я – z_{5r} ; обсяг видатків на культуру і мистецтво – z_{6r} ; обсяг видатків на фізкультуру та спорт – z_{7r} ; обсяг видатків на житлово-комунальне господарство – z_{8r} .

Результати проведеної інтегральної оцінки змін, які відбулися в стані фінансової бази місцевих бюджетів регіонів України у 2013-2017 рр., засвідчують наявність позитивних тенденцій щодо зміцнення доходної складової та бюджетного потенціалу регіонів у цілому внаслідок здійснення реформ, спрямованих на фінансову децентралізацію та підвищення фінансової самостійності адміністративно-територіальних одиниць. Проте слід відзначити, що зростання бюджетного потенціалу для значної кількості регіонів було пов'язано насамперед із уповільненням темпів збільшення видатків порівняно до аналогічного показника за доходною частиною бюджетного потенціалу. Наявність та сталість прояву описаної тенденції, з точки зору автора, не тільки можуть являти собою підтвердження гіпотези про адаптаційну природу виникнення внутрішньобюджетних диспропорцій такого роду, але дають підстави щодо припущень про часткове збереження в бюджетному процесі консервативної орієнтації на екстраполяцію бюджетних показників («планування від досягнутого») та про первинність значення доходної частини відносно до цілей та завдань територіального розвитку, що виступають базою для визначення видаткових параметрів регіонального бюджету.

Висновки. Бюджетний потенціал адміністративно-територіальної одиниці пропонується розглядати як відображення досягнутого в рамках структурованого (в нормативно-правовому, інституціональному, господарсько-відтворювальному, фінансово-економічному, організаційному, соціальному, демографічному та інших аспектах) простору міжбюджетних відносин рівня розвитку взаємозв'язку між, з одного боку, сукупним вираженням величини (за фактичними або прогнозними значеннями) доходної частини місцевого бюджету, сформованої на основі надходжень від використання податкового потенціалу території та додаткових джерел фінансування (трансфертів, цільового залучення коштів, кредитування, операцій з капіталом та ін.), а з іншого – із видатковою складовою, що визначає обсяги видатків місцевого бюджету на здійснення прийнятих до обов'язкового виконання власних та делегованих функцій та повноважень територіальних органів влади та самоврядування. Ключовими складовими формування бюджетного потенціалу адміністративно-територіальних одиниць держави є доходи (визначають здатність органів місцевої влади та самоврядування щодо реалізації цілей та завдань регіонального розвитку через встановлення достатності та повноти необхідного для цього фінансово-ресурсного забезпечення) та видатки (характеризують обсяги коштів, потрібних для якісного та належного виконання власних та делегованих державою на місцевий рівень функцій та повноважень) бюджетів. Запропоновано використання підходу щодо інтегрального оцінювання стану бюджетного потенціалу регіону на основі визначення відповідного інтегрального показника як результату співвідношення узагальнюючих оцінок рівня розвитку видаткової та доходної складових бюджетного потенціалу.

Напрямки подальших досліджень проблематики оцінки бюджетного потенціалу регіонів пов'язані із визначенням передумов та наслідків посилення диференціації місцевих бюджетів в умовах фінансової децентралізації.

Список літератури.

1. Балацький Є.О. Теоретичні підходи до визначення бюджетного потенціалу міста та основні засади його формування / Є. О. Балацький, А. О. Бойко // Збірник наукових праць Харківського інституту банківської справи Університету банків справи НБУ. – 2011. – Випуск 1 (10), Частина II. – С. 212–216.
2. Борщ А.Г. Податковий потенціал та його вплив на міжбюджетне регулювання. / А. Г. Борщ, І.І. Долженко // Облік і фінанси АПК : науково - виробничий журнал. – 2011. – №4. – С. 112-116.
3. Жебчук Р.Л. Бюджетний потенціал та його місце в процесі бюджетного планування / Р. Л. Жебчук // Вісник Одеського національного університету. Економіка. - 2013. - Т. 18, Вип. 3(1). – С. 144-147.
4. Крук О.М. Формування та оцінка бюджетного потенціалу місцевого бюджету / О.М. Крук. // Вісник Донбаської державної машинобудівної академії. – 2012. – № 2 (27). – С. 217-222.
5. Лисяк Л.В. Зміцнення бюджетного потенціалу місцевих бюджетів України в умовах фінансової децентралізації / Л.В. Лисяк, О.М. Грабчук // Проблеми економіки. – 2018. – № 1 (35). – С. 294-299.
6. Польская С.И. Теоретические и методологические подходы к оптимизации финансового обеспечения региона. / С.И. Польская. // Культура народов Причерноморья. — 2012. — 223. — С. 70-73.
7. Фролов С. М. Науково-методичний підхід до оцінювання бюджетного потенціалу прикордонної території у контексті управління її інноваційним розвитком / С. М. Фролов, С. М. Махнуша, В. М. Олійник // Актуальні проблеми економіки. – 2013. – №7(145). – С. 180-193.

References.

1. Balats'kyj, Ye.O. and Bojko, A.O. (2011), "Theoretical approaches to determining the budget potential of the city and the basic principles of its formation", Zbirnyk naukovykh prats' Kharkivs'koho instytutu bankivs'koi spravy Universytetu bankiv spravy NBU, vol. 1 (10), no. II, pp. 212-216
2. Borsch, A.H. and Dolzhenko, I.I (2011), "Tax potential and its influence on intergovernmental regulation", Oblik i finansy APK : nauково - vyrobnychyj zhurnal, vol. 4, pp. 112-116.
3. Zhebchuk, R.L. (2013), "Budgetary capacity and its place in the budget planning process", Visnyk Odes'koho natsional'noho universytetu. Ekonomika, vol. 18, no. 3 (1), pp. 144-147.

4. Kruk, O.M. (2012), "Formation and assessment of the budget potential of the local budget", Visnyk Donbas'koi derzhavnoi mashynobudivnoi akademii, vol. 2 (27), pp. 217-222
5. Lysiak, L.V. and Hrabchuk, O.M. (2018), "Strengthening the budgetary potential of local budgets of Ukraine in conditions of financial decentralization", Problemy ekonomiky, vol. 1 (35), pp. 294-299
6. Pol'skaia, S.Y. (2012), "Theoretical and methodological approaches to optimizing the financial support of the region", Kul'tura narodov Prychernomor'ia, vol. 223, pp. 70-73.
7. Frolov, S.M. Makhnusha, S.M. and Olijnyk, V.M. (2013), "Scientific and methodical approach to evaluation of budgetary potential of the border area in the context of managing its innovative development", Aktual'ni problemy ekonomiky, vol. 7 (145), pp. 180-193.

Стаття надійшла до редакції 20.09.2018 р.