

Прокопенко Ольга Володимирівна,

*д.е.н., професор, декан факультету економіки та менеджменту,
завідувач кафедри економічної теорії Сумського державного університету;*

Школа Вікторія Юрївна,

к.е.н., доцент кафедри економічної теорії Сумського державного університету

УДОСКОНАЛЕННЯ МЕТОДИЧНИХ ПІДХОДІВ ДО БЮДЖЕТНОГО РЕГУЛЮВАННЯ НА ДЕРЖАВНОМУ ТА МІСЦЕВОМУ РІВНЯХ

Досліджено економічну сутність бюджетного регулювання та виділено його основні види. Проаналізовано існуючі та запропоновано власний методичний підхід щодо регулювання міжбюджетних трансфертів з урахуванням обсягу сформованих фінансових ресурсів території у розрахунку на одного мешканця та рівня її бюджетного забезпечення.

Ключові слова: трансферт, бюджетне регулювання, міжбюджетні відносини, бюджет.

Постановка проблеми в загальному вигляді. Зростання диспропорцій між потребами в ресурсах та можливістю забезпечення соціально-економічного розвитку територій, що посилюються сучасними глобальними економічними процесами, обумовлює необхідність реформування існуючої системи розподілу та перерозподілу фінансових ресурсів на державному та місцевому рівнях. Усвідомлення цього вимагає формування нової парадигми знань щодо формування доходів місцевих бюджетів, що стане фундаментом моделі інноваційної системи управління фінансовою політикою на різних рівнях. Її впровадження дозволить зміцнити світові позиції держави, підвищити рівень добробуту та якості життя її народу, забезпечити сталий розвиток окремих територій на основі реалізації принципу самофінансування.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Концептуальні засади бюджетного регулювання на різних рівнях досліджувалися такими вітчизняними та зарубіжними науковцями, як С. Аптекар, А. Вагнер, О. Василик, А. Єпіфанов, В. Кравченко, І. Сало, О. Кириленко, І. Луніна, І. Чугунов, С. Юрій, В. Опарін, Ю. Пасічник, С. Фролов та інші. Наукові підходи щодо регулювання регіонального розвитку в контексті міжбюджетних відносин сформульовані у працях Р. Аграноффа, Дж. Аронсона, Ш. Бланкарта, А. Брусака, Р. Гнейста, Р. Джекмена, М. Долішнього, Г. Дробенка, М. Кульчицького, Р. Майсгрейва, Л. Масловської, Ю. Немеца, У. Оутса, М. Перлмана, Г. Райта, П. Рассела, К. Рау, Ю. Свірського, Ч. Тібо, К. Фостера, Дж. Хіллі, С. Чапкової, А. Шаха, Л. Штейна та інших. Однак, незважаючи на достатньо глибокі та вагомні наукові здобутки з зазначених питань, проблема вирівнювання невідповідності між видатками і доходами окремих бюджетів з урахуванням економічного стану та фінансового потенціалу території, залишається невирішеною.

Метою роботи є розвиток теоретичних та науково-методичних основ бюджетного регулювання на державному та місцевому рівнях. Для її досягнення поставлено **такі завдання**: дослідити економічну сутність категорії «бюджетне регулювання» та визначити основні його види; систематизувати та удосконалити науково-методичні підходи до регулювання міжбюджетних відносин; розробити та науково обґрунтувати методичний підхід щодо бюджетного регулювання з урахуванням обсягів фінансових ресурсів території та рівня її бюджетного забезпечення.

Викладення основного матеріалу. Бюджетне регулювання – це надання коштів із загальнодержавних доходних джерел, що закріплені за бюджетами вищих рівнів з метою збалансування їх на рівні, необхідному для виконання планів економічного і соціального розвитку на певній території [3]. Воно здійснюється шляхом міжбюджетних трансфертів.

Згідно Бюджетного кодексу України міжбюджетні трансферти – це кошти, які безоплатно і безповоротно передаються з одного бюджету до іншого [2]. Основними видами міжбюджетних трансфертів є дотацію вирівнювання, субвенція, кошти, що передаються до державного бюджету та місцевих бюджетів з інших місцевих бюджетів, та додаткові дотації. Види трансфертів, що надаються з Державного бюджету України місцевим бюджетам визначаються ст. 97 Бюджетного кодексу України. Види міжбюджетних трансфертів між місцевими бюджетами визначаються ст. 101 Бюджетного кодексу України.

Аналіз наукових праць українських і російських науковців дозволяє виділити два основні підходи щодо бюджетного регулювання: доходний та витратний.

Зокрема, у дослідженнях С. Аптекаря та В. Краснової [1] запропоновано здійснювати регулювання міжбюджетних відносин, виходячи з доходної складової бюджетів різних рівнів, відповідно до розрахункового нормативу відрхувань від державних доходів у місцеві бюджети, визначеного на основі мінімального бюджетного забезпечення території. На їх думку, до дефіцитних областей, які потребують бюджетних трансфертів, слід відносити саме ті, бюджетні надходження яких не відповідають їх мінімальній потребі.

У роботах В.С. Садкова, Л.С. Гринкевича, Н.С. Максимової, О.С. Пчелінцева та М.М. Мінченка [5–7] в основу розрахунку міжбюджетних трансфертів покладено принцип видатковості, згідно з яким розмір трансферту має залежати від видаткових потреб і податкоспроможності території. Однак, не дивлячись на єдність концептуальних положень з цього питання, їх погляди щодо методики розрахунку дещо відрізняються. Так, В.С. Садков та Л.С. Гринкевич у своїх дослідженнях [7] пропонують розподіляти бюджет на дві складові: бюджет розвитку і бюджет поточних видатків:

$$BB_{t+1} = BПВ_{t+1} + BP_{t+1}, \quad (1)$$

де BB_{t+1} – видатки бюджету території у плановому періоді, грн; $BПВ_{t+1}$ – розмір бюджету поточних видатків в плановому періоді, грн; BP_{t+1} – розмір бюджету розвитку території у плановому періоді, грн.

$$BP_{t+1} = BПВ_{t+1} \cdot P_t, \quad (2)$$

де P_t – коефіцієнт рентабельності економіки у звітному періоді.

$$BПВ_{t+1} = BПВ_t \cdot I_{t+1}, \quad (3)$$

де $BПВ_t$ – розмір бюджету поточних видатків у звітному періоді, грн; I_{t+1} – індекс інфляції у плановому періоді.

Н.С. Максимова (детальніше див. [5]) пропонує створити Фонд фінансової підтримки території (області, міста і т.п.), розподіл коштів якого пропонує здійснювати

з урахуванням бюджетного нормативу на душу населення по кожному напрямку фінансування. Співставлення показників доходу різних територій забезпечується за допомогою індексу бюджетних витрат i -ої території (I_{ei}). Приведений дохід бюджету i -ої території (Dp_i) розраховується за формулою:

$$Dp_i = \frac{D_i}{N_i \cdot I_{ei}}, \quad (4)$$

де D_i – обсяг доходів бюджету i -ої території, грн; N_i – чисельність населення i -ої території, осіб.

$$I_{ei} = \frac{\sum_{j=1}^n H_{ij}}{\min \sum_{j=1}^n H_{ij}}, \quad (5)$$

де H_{ij} – бюджетний норматив, визначений на душу населення для i -ої території, щодо фінансування j -го напрямку бюджетного фінансування, $j \in [1;n]$; n – кількість напрямків бюджетного фінансування.

З урахуванням вищезазначеного обсяг трансферту для i -ої території (T_i) розраховується як

$$T_i = (Dp_{сер} - Dp_i) \cdot K_i \cdot N_i, \quad (6)$$

де $Dp_{сер}$ – середній приведений дохід бюджету у державі, грн/осіб.

На відміну від Максимової [5], О.С. Пчелінцев та М.М. Мінченко визначають обсяг трансферту через середній прожитковий мінімум для i -ої території (Pr_i), на основі якого розраховується індекс бюджетних витрат i -ої території (I_{ei}).

$$I_{ei} = \frac{Pr_i}{\min Pr_i}. \quad (7)$$

Розрахунок трансфертів з Державного бюджету за методикою Бюджетного Комітету Верховної Ради України ґрунтується на показниках податкоспроможності територій:

$$T_i = a(V_{сер} - D_{сер} \cdot k_{pi}) \cdot N_i, \quad (8)$$

де $V_{сер}$ – середні видатки, визначені у розрахунку на одну особу населення країни, грн/осіб.; $D_{сер}$ – середні доходи, визначені у розрахунку на одну особу населення країни, грн/осіб.; k_{pi} – коефіцієнт податкоспроможності i -ої території, який визначається як відношення податкоспроможності i -ої території до середньої податкоспроможності у країні; a – ступінь бюджетного вирівнювання, $a \in (0;1)$.

Слід зазначити, що такий підхід щодо регулювання міжбюджетних відносин сприяє досягненню бюджетної справедливості (забезпечення кожному громадянину, незалежно від місця його проживання, однакового доступу до суспільних послуг), а також

відокремлює питання розміру трансферту та фіскальної поведінки областей, оскільки всі фактори, які визначають напрям бюджетного регулювання, знаходяться поза межами фіскального впливу окремої території. Оцінка видатків та надходжень території не за фактичними, а середніми показниками дозволяє уникнути проблеми недобросовісного втручання органів місцевої влади у процес регулювання розміру дотації чи вилучення, змінюючи власний рівень видатків чи податкових зусиль. Територія одержуватиме трансфертний платіж, якщо її податковий потенціал ($D_{сер} \cdot k_{pi}$) буде меншим за середні видатки. За умови перевищення її податкового потенціалу над обсягом середніх видатків, територія здійснюватиме відрахування коштів до бюджету вищого рівня.

З іншого боку, цей підхід не забезпечує рівності видатків на душу населення та не враховує міжрегіональні відмінності у потребах чи вартості суспільних послуг. На думку авторів, ліквідувати цей недолік можливо шляхом запровадження диференційованого по територіях стандарту видатків. Дещо складнішим вважається питання щодо розміру масштабного коефіцієнта a , який визначає стандарт фіскального вирівнювання, має суб'єктивний характер та залежить від політичних пріоритетів. Його застосування викликає деякі сумніви щодо стабільності у системі міжбюджетних відносин у середньо- та довгостроковій перспективі. Встановлення ж фіксованого на певний тривалий проміжок часу значення цього показника сприятиме накопиченню у місцевому бюджеті додаткових надходжень за умови зростання податкоспроможності території.

На погляд авторів, більш доцільним вважається запровадження системи регулювання міжбюджетних трансфертів з урахуванням обсягу сформованих фінансових ресурсів і-ої території на одного мешканця ($D_i^{осіб}$). На відміну від існуючих, запропонований науковий підхід щодо бюджетного регулювання, враховує не лише обсяги місцевого бюджету, а й регіональну (муніципальну) власність, ресурси суб'єктів підприємницької діяльності, грошові надходження населення, ресурси кредитної системи, фондового ринку й інші, а також обсяги відрахування до бюджетів вищих рівнів, що у сукупності формують обсяг фінансових ресурсів території.

Обсяг сформованих фінансових ресурсів і-ої території на одного мешканця слід розраховувати за такою формулою:

$$D_i^{осіб} = \frac{D_i}{N_i}, \quad (9)$$

де D_i – обсяг сформованих фінансових ресурсів і-ої території, грн; N_i – чисельність населення і-ої території, осіб.

Визначення обсягу міжбюджетних трансфертів вважається доцільним здійснювати на основі порівняння значення $D_i^{осіб}$ з середнім показником обсягу сформованих фінансових ресурсів у державі ($D_{сер}^{осіб}$) (табл. 1).

Таким чином, державна та місцева влада відслідковує пропорційність та динаміку соціально-економічного розвитку території, формує політику міжбюджетних відносин та бюджетного регулювання залежно від перспективи розвитку всієї країни (прискорений розвиток, або соціально-дотаційна спрямованість трансферту).

Таблиця 1 – Регулювання міжбюджетних відносин на основі рівня бюджетного забезпечення території

Значення показника $D_i^{осіб}$	Рівень бюджетного забезпечення	Пояснення
$D_i^{осіб} < D_{сер}^{осіб}$	Вище середнього	Територія має можливості перерахувати фінансові ресурси до Державного бюджету
$D_i^{осіб} = D_{сер}^{осіб}$	Достатній	Потреба у бюджетних трансфертах та необхідність залучення території до бюджетного регулювання відсутні
$0,85 D_{сер}^{осіб} \leq D_i^{осіб} < D_{сер}^{осіб}$	Допустимий	Територія є дефіцитною та потребує бюджетних трансфертів, але за умови існування більш дефіцитних територій має нижчий рівень пріоритетності бюджетного регулювання. Розмір трансферту слід визначати за залишковим принципом з урахуванням рівня пропорційності у вирівнюванні територій
$0,7 D_{сер}^{осіб} \leq D_i^{осіб} < 0,85 D_{сер}^{осіб}$	Низький	Територія є дефіцитною, потребує бюджетних трансфертів та часткового втручання держави у систему управління місцевих органів влади. За умови існування більш дефіцитних територій має нижчий рівень пріоритетності бюджетного регулювання. Розмір трансферту слід визначати за залишковим принципом з урахуванням рівня пропорційності у вирівнюванні територій
$0,5 D_{сер}^{осіб} \leq D_i^{осіб} < 0,7 D_{сер}^{осіб}$	Критичний	Територія є дефіцитною, потребує окрім бюджетних трансфертів, втручання з боку держави, суттєвих змін у інвестиційній політиці та пошуку нових шляхів прискорення її економічного розвитку
$D_i^{осіб} < 0,5 D_{сер}^{осіб}$	Катастрофічний	Територія потребує негайного втручання з боку держави. Необхідним є реформування усіх ланок місцевого самоврядування та структурна перебудова економіки території. Більш доцільним є, окрім надання бюджетних трансфертів, формування інвестиційної привабливості території

Висновок. Інтегральними результатами проведеного дослідження є удосконалення методичних підходів до бюджетного регулювання на різних рівнях. Авторами досліджено економічну сутність бюджетного регулювання та виділено його основні види. Досліджено існуючі та запропоновано власний методичний підхід щодо регулювання міжбюджетних трансфертів з урахуванням обсягу сформованих фінансових ресурсів території, визначеного з урахуванням чисельності її населення, та рівня її бюджетного забезпечення.

Практичне значення отриманих результатів полягає в тому, що завдяки

Розділ 1 Макроекономічні аспекти управління інноваційним розвитком

запропонованим методам можна здійснювати більш точну оцінку забезпечення території фінансовими ресурсами, що дозволить підвищити ефективність бюджетного регулювання на різних рівнях та забезпечити вирівнювання диспропорцій у розвитку окремих територій.

Результати наукового дослідження дозволяють в подальшому розробити наскрізну модель управління державним та місцевими бюджетами з урахуванням прогнозів соціально-економічних змін у світі та всередині країни.

1. Аптекар С. Про формування місцевих бюджетів. / С. Аптекар, В. Краснова. // Економіка України. – 1994. – №4. – С. 42-47.
2. Бюджетний кодекс [Електронний ресурс]. – Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 50–51. – С.572. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2456-17>.
3. Деркач М. Формування фінансової бази районів. / М. Деркач. // Економіка України. – 1995. – № 1. – С. 29.
4. Лимонова Л. Бюджетная система должна стать рациональной. / Л. Лимонова. // Бизнес-Информ. – 1995. – №39-40. – С. 8-10.
5. Панаков В.Г. Сводные финансовые балансы государства. / В.Г. Панаков. – М.: Финансы и статистика, 1987. – С. 57.
6. Пчелинцев О.С. Как соединить в формулы для расчета трансфертов принципы выравнивания и стимулирования. / О.С. Пчелинцев, М.М. Минченко. // Финансы. – 1998. – №8. – С. 21-22.
7. Садков В.Г. Межбюджетные отношения и методические основы определения размеров региональных бюджетов. / В.Г. Садков, Л.С. Гринкевич. // Финансы. – 1997. – №6. – С. 16-19.

О.В. Прокопенко, В.Ю. Школа

Усовершенствование методических подходов к бюджетному регулированию на государственном и местном уровнях

Исследована экономическая сущность бюджетного регулирования и выделены его основные виды. Проанализированы существующие и предложен авторский методологический подход к регулированию межбюджетных трансфертов с учетом объема сформированных финансовых ресурсов территории в расчёте на одного жителя и уровня ее бюджетного обеспечения.

Ключевые слова: трансферт, бюджетное регулирование, межбюджетные отношения, бюджет.

O.V. Prokopenko, V.Yu. Shkola

Improvement of methodological approaches to the budget regulation at the state and local levels

The article is dedicated to the economic essence of the budget regulation and to its main forms. The authors of the article analyzed the existing forms and proposed methodological approach to the management of intergovernmental transfers based on the level of financial resources generated in the area per capita and the level of its budgetary provisions.

Keywords: transfer, fiscal management, intergovernmental relations, budget.

Отримано 17.04.2011 р.