

УДК 336.332

**НАПРЯМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ  
БЮДЖЕТНОЇ СИСТЕМИ УКРАЇНИ**

*О. М. Теліженко,  
Є. В. Лапін,  
М. А. Берфман,  
О. Ф. Балацький*

*У статті проаналізовано недоліки діючої бюджетної системи України. Параметри бюджетної системи свідчать про їх невідповідність критичним значенням індикаторів стану економічної безпеки.*

*Запропоновані науково-методичні підходи до вдосконалення механізму розподілу обсягу міжбюджетних трансфертів на основі показників регіонального людського розвитку. Сутність підходу полягає у коригуванні розподілу обсягу міжбюджетних трансфертів в межах окремої області на відносний показник рівня соціально-економічного розвитку. Запропоновано принципово нові підходи до формування бюджетів на основі показників економічного потенціалу території; визначено принципи і методи бюджетної децентралізації.*

***Ключові слова:** бюджетна система України, міжбюджетні трансфери, бюджетна децентралізація, економічний потенціал території.*

**ВСТУП**

Одним з найважливіших завдань економічної науки на сучасному етапі є теоретико-методологічне обґрунтування ефективної регіональної соціально-економічної політики держави та розробка практичних рекомендацій щодо її реалізації. Важливою практичною задачею, в цьому відношенні, є формування нової державної бюджетної політики, ефективного механізму міжбюджетних відносин.

Очевидно, що існуюча бюджетна система взагалі, та механізм розподілу обсягу міжбюджетних трансфертів, зокрема, мають ряд суттєвих недоліків. Головним із них є той, що система не враховує фактично сформований регіональний рівень соціально-економічного розвитку: рівень та причини захворюваності, демографічні тенденції, рівень освіти і т.п. Складається ситуація, коли удаване бюджетне вирівнювання фактично породжує дискримінаційні механізми бюджетного фінансування різних областей.

Загальноприйнята концепція удосконалення державної бюджетної політики полягає у запровадженні бюджетної децентралізації<sup>1</sup>. Метою бюджетної децентралізації є поліпшення якості публічних послуг, що надаються за бюджетні кошти та/або за які відповідає центральна влада чи органи місцевого самоврядування. Як правило, в наукових працях, для поліпшення фінансового забезпечення делегованих державою повноважень пропонується: об'єктивно встановити обсяги видатків місцевих бюджетів, що враховуються під час визначення міжбюджетних трансфертів вирівнювання; переглянути методики розрахунку таких трансфертів; законодавчо врегулювати питання відмови органів місцевого самоврядування від виконання повноважень, делегованих державою але не забезпечених фінансово<sup>2</sup>.

#### АНАЛІЗ СТАНУ НАУКОВИХ ДОСЛІДЖЕНЬ

Деркач М.І. аналізуючи, зокрема, моделі фіскальної децентралізації вказує, що універсальної моделі ефективної фіскальної децентралізації не розроблено. При цьому автор виділяє ряд загальних тенденцій у процесі розвитку фіскальної децентралізації, зокрема передачу додаткових функцій місцевій владі, розширення її повноважень [1].

Криниця О.С. вказує: «... проблемою існуючої бюджетної системи на нашу думку є відсутність стимулу у місцевих органів влади щодо нарощування власного дохідного потенціалу...». «Також має бути переглянутим існуючий підхід до визначення розмірів міжбюджетних трансфертів. Він має бути доповнений механізмами, які би враховували власні зусилля регіонів по нарощуванню податкової бази...» [2]. Разом з тим, автор не пропонує принципово змінити бюджетну систему. На його думку розширення податкової бази в регіоні може бути вирішене шляхом перегляду положень Бюджетного кодексу щодо розмежування доходів між рівнями бюджетів та передачі в розпорядження місцевої влади додаткових дохідних джерел.

Николишин Ю. І. та Антонюк О. І. цілком обґрунтовано вказують ще на один аспект проблеми, – «нестабільність нормативів у системі відрахувань загальнодержавних податків із місцевих бюджетів у державний. Відповідно до чинного законодавства, нормативи відрахувань від загальнодержавних податків щорічно визначає вищий орган місцевого самоврядування. При цьому щорічно змінюються види податків, які належать зарахуванню в місцеві бюджети, що порушує стабільність доходної бази останніх» [3].

Балацький Є. О. та Фролов С. М. провели систематизацію основних завдань реформи міжбюджетних відносин в Україні. Серед головних та першочергових вони вказують на необхідність «...розширення обсягу

---

<sup>1</sup> Прем'єр-міністр України А. Яценюк на засіданні уряду 19 березня 2014 року представив план дій «100 днів, 100 кроків уряду». План дій передбачав реалізацію стратегії децентралізації влади та впровадження в життя реформи місцевого самоврядування, за допомогою розроблення та прийняття вже в квітні 2014 року змін до Бюджетного та Податкового Кодексів, щодо запровадження нового принципу розподілу доходів бюджету між центром та регіонами.

<sup>2</sup> Одним із перших в Україні системних наукових досліджень з проблем бюджетної децентралізації є: Бега А, Максютя А., Мартиненко Н. та ін. Бюджетна децентралізація в Україні в контексті реформи місцевого самоврядування. – К. : Міжнародний центр перспективних досліджень, 2006. – 40 с. Режим доступу : [http://icps.com.ua/pub/files/42/80/Fiscal\\_Decentralization\\_Ukr.pdf](http://icps.com.ua/pub/files/42/80/Fiscal_Decentralization_Ukr.pdf)

фінансових ресурсів; запровадження нових інструментів наповнення місцевих бюджетів за рахунок стимулювання підприємницької, інвестиційної та фінансової діяльності» [4]. Акцент на необхідності стимулювання підприємницької, інвестиційної та фінансової діяльності на регіональному рівні є, на наш погляд, цілком обґрунтованим та таким, що визначає важливість формування сприятливого бізнес-клімату на основі ефективного використання економічного потенціалу, формування принципів і методів стимулювання бюджетного самозабезпечення суб'єктів бюджетних відносин.

Системний аналіз недоліків діючої бюджетної системи взагалі та міжбюджетних відносин зокрема наведено в роботі Молдован О. О., Жаліло Я. А., Шевченко О. В. Автори, зокрема, виділяють:

- низьку зацікавленість органів місцевої влади у формуванні сприятливого інвестиційного клімату в регіоні та активізації економічної діяльності;
- низьку зацікавленість органів місцевої влади у реалізації фіскального потенціалу відповідної адміністративно-територіальної одиниці;
- інертність місцевої влади у питаннях соціально-економічного розвитку регіону [5].

Субботович Ю. аналізуючи підходи до реалізації принципів бюджетної децентралізації зазначає «існуючий і майбутній рух бюджетних доходів від центральних до субнаціональних органів влади робить ще більш важливими трансферти між органами державного управління. Створення більш ефективної системи на основі формули вирівнювання муніципальних субсидій, в поєднанні з раціоналізацією існуючих систем субсидування, є, в принципі, найкращим реагуванням на таку проблему» [6]. Практично автор відстоює принцип вдосконалення системи міжбюджетного вирівнювання, що, на наш погляд, є важливою але не достатньою умовою бюджетної децентралізації.

Важливим та своєчасним є, на наш погляд, внесення проекту Закону України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України» щодо підвищення фінансової самостійності місцевих бюджетів України [7]. В обґрунтуванні необхідності прийняття Закону вказується, що одним із основних факторів посилення ролі місцевого самоврядування є децентралізація державної влади, яка зводиться до реформування бюджетної системи у напрямі формування усіх її ланок як автономних і фінансово спроможних виконувати прийняті бюджетні повноваження. Активний вплив місцевого самоврядування на формування нових економічних і соціальних відносин можливий лише в тому разі, якщо таке самоврядування охоплюватиме достатній обсяг фінансових ресурсів і розпоряджатиметься ним у межах власних повноважень.

Аналіз стану наукових досліджень свідчить про необхідність подальшого вдосконалення методичних підходів до формування бюджетів різних рівнів та обґрунтування принципів і методів бюджетної децентралізації.

#### АНАЛІЗ ПАРАМЕТРІВ БЮДЖЕТНОЇ СИСТЕМИ УКРАЇНИ

Аналіз як поточного стану так і динаміки параметрів бюджетної системи України свідчить про її кризовий стан. Фактично йдеться про втрату фінансової стійкості держави, втрату потенційних можливостей держави забезпечити фінансову безпеку. У відповідності до «Методики розрахунку

рівня економічної безпеки України»<sup>3</sup>, фінансова безпека визначає такий стан бюджетної, грошово-кредитної, банківської, валютної системи та фінансових ринків, який забезпечує збалансованість, стійкість до внутрішніх і зовнішніх негативних загроз, здатність забезпечити ефективне функціонування національної економічної системи держави та її економічне зростання. В межах фінансової безпеки виділяється бюджетна безпека, яка характеризується як стан забезпечення платоспроможності держави з урахуванням балансу доходів і видатків державного й місцевих бюджетів та ефективності використання бюджетних коштів. «Методикою...» визначені індикатори та встановлені їх порогові значення щодо характеристики рівня фінансової безпеки України (дивись табл. 1).

*Таблиця 1 - Індикатори та порогові значення індикаторів стану фінансової безпеки України*

Індикатор	Порогове значення
Рівень перерозподілу ВВП через зведений бюджет (без урахування доходів Пенсійного фонду), %	не більше 30
Відношення дефіциту, профіциту державного бюджету до ВВП, %	не більше 3
Покриття дефіциту зведеного бюджету за рахунок зовнішніх запозичень, %	не більше 30
Відношення дефіциту зведеного бюджету за рахунок зовнішніх запозичень, %	не більше 5
Обсяг трансфертів з державного бюджету, % до ВВП	не більше 10-15
Амплітуда коливань бюджетних видатків на одну особу між регіонами України, %	не більше 20-30

При формуванні національної концепції бюджетної децентралізації слід враховувати дві важливі сторони, дві складові єдиного процесу, а саме, рівень перерозподілу валового внутрішнього продукту через зведений державний бюджет та частку місцевих бюджетів у перерозподілі валового внутрішнього продукту, а також у зведеному бюджеті.

Стосовно першого показника, – рівня перерозподілу валового внутрішнього продукту, в країнах ЄС спостерігається певна диференціація. Лідерами за цим показником є Швеція, Данія, Норвегія, Фінляндія, Франція, Бельгія, Австрія. Частка ВВП, що перерозподіляється через бюджети згаданих країн, коливається в межах 50-60 %. Традиційно найбільшим рівнем перерозподілу ВВП через бюджетну систему характеризується Швеція – понад 50 %. Від 40 до 48 % ВВП перерозподіляється через бюджети Чехії, Великої Британії, Португалії, Греції, Угорщини, Ісландії, Німеччини, Нідерландів та Італії. Найменшу частку доходів у ВВП мають Румунія, Литва, Естонія, Латвія, Польща – в середньому 32-34 %.

В Україні через видатки зведеного державного бюджету з урахуванням кредитування перерозподіляється 25-27 % ВВП (табл. 2).

<sup>3</sup> [http://www.uazakon.com/documents/date\\_6s/pg\\_gewqwi/index.htm](http://www.uazakon.com/documents/date_6s/pg_gewqwi/index.htm)

Таблиця 2 - Загальні показники зведеного бюджету України<sup>4</sup>

Рік	Доходи		Видатки		Кредитування		Дефіцит бюджету	
	млн грн	% ВВП	млн грн	% ВВП	млн грн	% ВВП	млн грн	% ВВП
2008	231686,3	22,44	241454,5	25,47	2732,5	0,29	-12500,7	-1,32
2009	209700,3	22,96	242437,2	26,54	2780,3	0,30	-35517,2	-3,89
2010	240615,2	22,23	303588,7	28,04	1292,0	0,12	-64265,5	-5,94
2011	314616,9	23,90	333458,5	25,33	4715,0	0,36	-23557,6	-1,79
2012	346025,5	24,56	395661,8	28,08	3751,1	0,27	-53387,4	-3,70
2013	339180,3	23,31	403403,2	27,73	487,7	0,03	-64707,6	-4,45

Про що свідчить цей показник? Він ніяким чином не характеризує рівень бюджетної децентралізації. Він свідчить лише, по-перше, про недостатню ресурсну базу оподаткування, і, по-друге, про соціально несправедливу національну бюджетну систему, коли олігархічні клани беззаперечно, на свій розсуд використовують суспільний продукт.

Важливим показником, який свідчить про фінансову незалежність органів місцевого самоврядування, є частка місцевих бюджетів у перерозподілі валового внутрішнього продукту, а також у зведеному бюджеті (табл. 3). Саме цей показник свідчить про рівень бюджетної централізації в Україні. Цей показник має не тільки важливе економічне і соціальне значення, а і як свідчать події останнього часу, – важливе політичне значення.

Таблиця 3 - Частка місцевих бюджетів у ВВП та у доходах зведеного бюджету України

Роки	Показники <sup>5</sup>	
	Частка у доходах зведеного бюджету без трансфертів від органів державного управління інших рівнів, %	Частка у ВВП без трансфертів від органів державного управління інших рівнів, %
1997	43,2	13,0
1998	45,7	12,9
1999	40,0	10,3
2000	29,1	8,1
2001	32,3	8,7
2002	31,4	8,6
2003	30,0	8,4
2004	24,9	6,6
2005	22,6	7,2
2006	23,2	7,3
2007	26,5	8,2
2008	28,4	7,8
2009	30,1	8,1
2010	25,6	7,4
2011	21,7	6,6
2012	22,6	7,2

<sup>4</sup> [http://www.minfin.gov.ua/control/uk/publish/archive/main?cat\\_id=77643](http://www.minfin.gov.ua/control/uk/publish/archive/main?cat_id=77643)

<sup>5</sup> Розраховано за даними: <http://index.minfin.com.ua/index/gdp/>

В 1997 році у місцевих бюджетах зосереджувалось 43,2 % обсягу доходів зведеного бюджету, тоді як у 2012 році – 22,6 %. Така негативна тенденція обумовлена двома чинниками. По-перше, «звуженням» бази оподаткування. В 2014 році частка податку з доходів фізичних осіб в доходній частині бюджетів обласних центрів України сягає 75-80 %. При фактичному скороченні числа робочих місць, при значній тінізації трудових відносин, така тенденція є вкрай загрозливою для місцевих бюджетів.

У 1997 році через доходи місцевих бюджетів (без урахування трансфертів) перерозподілялось 13,0 % ВВП, тоді як у 2012 році – 7,2 %. Цей показник свідчить про надмірну централізацію фінансових ресурсів. При цьому слід зазначити, що більша частина доходів місцевих бюджетів – це державні трансферти, власні ж ресурси, які місцеві органи влади можуть використати за власними пріоритетами, складають лише 1 % від ВВП.

Не відповідає пороговим значенням індикатор амплітуди коливань бюджетних видатків на одну особу між регіонами України. Наприклад, на кінець 2013 року видатки місцевих бюджетів у розрахунку на душу населення порівняно з Києвом складали: по Тернопільській області 38,3 %, Вінницькій, – 42,0 %, Сумській, – 40,0 %, Миколаївській, – 40,4 %. Навіть в порівнянні з видатками по Київській області видатки на одну особу по Тернопільській області складали 72,6 %. Такі співвідношення практично нівелюють функцію вирівнювання міжбюджетних трансфертів та створюють передумови соціальної напруженості.

Не відповідає індикаторам стану фінансової безпеки України і дефіцит зведеного бюджету за січень-жовтень 2014 року (табл. 4).

Таблиця 4 - Загальні показники зведеного бюджету України за січень-жовтень 2014 року<sup>7</sup>

Місяць	Показники, млн. грн.			
	Доходи	Видатки	Кредитування	Дефіцит бюджету
Січень	25298,7	26894,8	10,7	-1606,7
Лютий	52342,6	57722,1	-100,9	-5278,6
Березень	88803,2	92817,8	79,5	-4094,2
Квітень	120555,0	127284,	201,1	-6930,4
Травень	150645,0	162146,9	722,4	-12224,2
Червень	175930,5	197559,4	1057,4	-22686,3
Липень	199063,6	230578,7	1272,6	-32787,7
Серпень	230574,0	264238,5	1539,9	-35204,5
Вересень	260869,4	298766,4	2208,1	-40105,1
Жовтень	289473,0	340640,2	2609,5	-53776,7

Аналіз параметрів бюджетної системи України свідчить про необхідність її докорінної модернізації. В цьому відношенні, на наш погляд, слід погодитися з висновками четвертого засідання робочої групи з питань децентралізації фінансів та зміцнення матеріально-фінансової основи

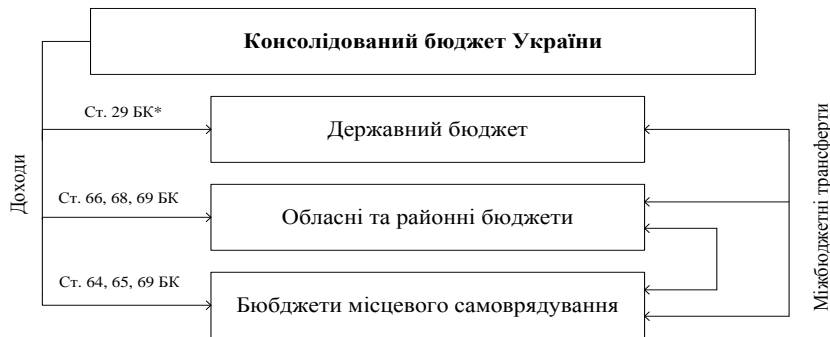
<sup>7</sup> <http://index.minfin.com.ua/budget/>

місцевого самоврядування<sup>7</sup>. Під час засідання робочої групи презентовано зведені пропозиції щодо внесення змін до Бюджетного та Податкового кодексів України в частині бюджетної децентралізації. Пропозиції розподілено на чотири групи:

- зміцнення власної дохідної бази місцевого самоврядування;
- повного забезпечення делегованих державою повноважень;
- удосконалення казначейського обслуговування місцевих бюджетів;
- покращення бюджетного планування.

### НЕДОЛІКИ ДІЮЧОЇ МОДЕЛІ МІЖБЮДЖЕТНИХ ВІДНОСИН

Діюча модель міжбюджетних відносин (рис. 1) характеризується надмірною централізацією фінансових ресурсів. Доходи місцевих бюджетів складають лише 7 % від ВВП, видатки – 13 % ВВП. При цьому більша частина доходів місцевих бюджетів – це державні трансферти. Власні ж ресурси, які місцеві органи влади можуть використати за власними пріоритетами, складають лише 1 % від ВВП.



БК - бюджетний кодекс

Рисунок 1 - Існуюча схема формування бюджетів та міжбюджетних трансфертів

Технічно бюджетна централізація обумовлена трьома головними чинниками:

Перший – недостатня ємність ресурсної бази органів місцевого самоврядування.

Другий – надмірно об'ємний кошик № 1. Його доходи Міністерство фінансів України враховує при визначенні трансфертів і розраховує як різницю між розрахунковими доходами та видатками. Очевидно, що, чим більше доходів включається до кошика № 1, тим менше стимулів до проведення роботи з їх мобілізації мають органи місцевого самоврядування. Закономірно, що за такої ситуації в Україні зростає кількість дотаційних регіонів. Якщо на початку 1990-х років таких областей було 13-15, на початку 2000-х років – близько 20, то сьогодні такими є всі регіони, крім

<sup>7</sup> <http://auc.org.ua/news/pidsumki-zasidannya-robochoi-grupi-z-pitan-byudzhethnoi-detsentralizatsii>

Києва. Частина ж кошику № 2 (доходи, які не враховуються при визначенні трансфертів) у загальному обсязі доходів досить низька.

Третій – неузгодженість моделі бюджетних відносин та адміністративно-територіального устрою. Найбільш актуальною проблемою в даному контексті бачиться визначення балансу між повноваженнями органів місцевого самоврядування областей та районів та місцевими державними адміністраціями. В цьому контексті, поки не буде проведена адміністративно-територіальна реформа, корекція моделі міжбюджетних відносин матиме поверховий характер і не зможе вирішити фундаментальні проблеми.

Така система в нинішньому вигляді має низку суттєвих недоліків, що призводить до значних проблем на макроекономічному рівні в різних сферах. Серед негативних проявів існуючої бюджетної системи слід виділити такі:

1. Низька зацікавленість органів місцевої влади в формуванні сприятливого інвестиційного клімату в регіоні та активізації економічної діяльності. На сьогодні серед вагомих загальнонаціональних податків за місцевими бюджетами закріплені лише податок з доходів фізичних осіб (надходження від сплати якого займають 77,2 % у структурі доходів місцевих бюджетів та єдиний податок суб'єктів підприємницької діяльності, що обрали спрощену систему оподаткування, обліку та звітності (3,1 %). Оскільки ці податки належать до кошику доходів, що враховуються при визначенні розміру міжбюджетних трансфертів, місцеві органи влади не мають стимулів для створення нових робочих місць, оскільки збільшення доходів від сплати податку з доходів фізичних осіб чи єдиного податку буде наслідком зменшення міжбюджетного трансферту і не вплине на обсяг фінансових ресурсів відповідної адміністративно-територіальної одиниці. Доходи від сплати податку на прибуток підприємств навіть частково не спрямовуються до місцевих бюджетів, тому органи місцевої влади не мають можливостей для застосування фіскальних стимулів для розвитку середнього та великого бізнесу.

2. Низька зацікавленість органів місцевої влади в реалізації фіскального потенціалу відповідної адміністративно-територіальної одиниці. Оскільки підвищення фіскальної ефективності як національних податків, так і закріплених за місцевими бюджетами відчутно не впливають на доходи місцевих бюджетів, очевидно, що місцеві органи влади не мають зацікавленості в посиленні податкового потенціалу регіону.

Пасивність регіональної влади в даному питанні виливається на макроекономічному рівні в значні обсяги втрат бюджету. Водночас основні складові нереалізованої частини податкового потенціалу – податковий борг та тіньова економіка – є досить значними джерелами збільшення доходів як місцевих, так і державних бюджетів.

3. Інертність місцевої влади в питаннях соціально-економічного розвитку регіону.

#### ВДОСКОНАЛЕННЯ МЕХАНІЗМУ РОЗПОДІЛУ ОБСЯГУ МІЖБЮДЖЕТНИХ ТРАНСФЕРТІВ НА ОСНОВІ ПОКАЗНИКІВ РЕГІОНАЛЬНОГО ЛЮДСЬКОГО РОЗВИТКУ

Розподіл обсягу міжбюджетних трансфертів (дотацій вирівнювання та коштів, що передаються до державного бюджету) між державним бюджетом та місцевими бюджетами здійснюється на підставі формул, розробленої



відповідно до статей 97 і 98 Бюджетного кодексу України<sup>8</sup>, обсяг дотації вирівнювання з державного бюджету, що надається до відповідного місцевого бюджету, або коштів, що передаються з цих бюджетів до державного бюджету, ( $T_i$ ) визначається за загальним фондом місцевого бюджету як різниця між розрахунковим показником обсягу видатків ( $V_i$ ) та розрахунковим обсягом доходів (кошика доходів), закріплених за відповідними місцевими бюджетами ( $D_i$ ) із застосуванням коефіцієнта вирівнювання ( $\alpha_i$ ).

Слід зазначити, що формула періодично змінюється. В табл. 5 наведені формули, які були рекомендовані відповідними Постановами Кабінету Міністрів України.

*Таблиця 5 - Формули розподілу обсягу міжбюджетних трансфертів (дотацій вирівнювання та коштів, що передаються до державного бюджету) між державним бюджетом та місцевими бюджетами*

Постанова Кабінету Міністрів України	Формула	Коментарі
№ 1195 від 5.08.2001 р.	$T_i = \alpha_i (V_i - D_i)$	Базова формула
№ 1569 від 22.11.2001 р.	$T_i = \alpha_i (V_i - (D_i - \Delta D_i \cdot b_i))$	$\Delta D_i$ – різниця між обсягом доходів бюджетів адміністративно-територіальної одиниці на 2002 р., визначеним із застосуванням індексу відносної податкоспроможності, та фактичним обсягом її бюджету на 2000 р., збільшеним у 1,65 рази; $b_i$ – коефіцієнт уповільнення відносної швидкості динаміки
№ 1382 від 14.09.2002 р.	$T_i = \alpha_i (V_i - (D_i + \Delta D_i))$	$\Delta D_i$ – розрахунковий обсяг закріплених доходів
№ 1426 від 9.09.2003 р.	$T_i = \alpha_i (V_i - D_{i\text{zak}})$	$D_{i\text{zak}}$ – розрахунковий обсяг доходів (кошика доходів), закріплених за відповідними місцевими бюджетами
№ 1761 від 12.11.2003 р.	$T_i = \alpha_i (V_i - FD_{i\text{zak}})$	$FD_{i\text{zak}}$ – факторний розрахунковий обсяг доходів (кошика доходів), закріплених за відповідними місцевими бюджетами.
№ 1203 від 14.09.2004 р.	$T_i = \alpha_i (V_i - RD_{i\text{zak}}) \cdot D$	$RD_{i\text{zak}}$ – розрахунковий прогнозний обсяг доходів (кошика доходів), закріплених за відповідними місцевими бюджетами
№ 1149 від 8.12.2010 р.	$T_i = \alpha_i (V_i - D_{i\text{zak}}) \cdot D$	$D_{i\text{zak}}$ – розрахунковий обсяг доходів (кошика доходів), закріплених за відповідними місцевими бюджетами

<sup>8</sup> <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2456-17/page>

В формулу, яка була введена в дію Постановою Кабінету Міністрів України № 1203 від 14.09.2004 р. вносилися зміни Постановами Кабінету Міністрів України № 1342 від 21.12.2011 р. та № 915 від 11.12.2013 р.

Розрахунковий показник обсягу видатків загального фонду місцевого бюджету ( $V_i$ ), що враховується для визначення обсягу міжбюджетних трансфертів, становить суму розрахункових показників за основними видами видатків цього бюджету:

$$V_i = V_{yi} + V_{zi} + V_{oi} + V_{si} + V_{ki} + V_{fi} + V_{di} + V_{mi} + V_{hi}, \quad (1)$$

де  $V_{yi}$  – розрахунковий обсяг видатків на утримання органів управління;  
 $V_{zi}$  – розрахунковий обсяг видатків на охорону здоров'я;  
 $V_{oi}$  – розрахунковий обсяг видатків на освіту;  $V_{si}$  – розрахунковий обсяг видатків на соціальний захист та соціальне забезпечення;  
 $V_{ki}$  – розрахунковий обсяг видатків на культуру і мистецтво;  
 $V_{fi}$  – розрахунковий обсяг видатків на фізичну культуру і спорт;  
 $V_{di}$  – розрахунковий обсяг видатків на інші заходи;  $V_{mi}$  – розрахунковий обсяг видатків на утримання підрозділів місцевої міліції;  $V_{hi}$  – розрахунковий обсяг видатків на нерозподілений резерв коштів місцевих бюджетів.

Як видно із табл. 5 в основу кожної із наведених формул покладено нормативний метод. Розрахунковий обсяг видатків (1) визначається виходячи із деякої стандартизованої кількості споживачів відповідних послуг. Задача, таким чином, полягає у вдосконаленні системи міжбюджетних відносин таким чином, щоб діючий механізм дозволяв враховувати фактичний стан окремих галузей соціальної сфери в регіонах, був більш гнучким у відношенні перерозподілу трансфертів.

Вдосконалення системи розподілу обсягу міжбюджетних трансфертів може ґрунтуватися на використанні таких показників як «індекс регіонального людського розвитку» та «інтегральних індексів складових частин людського розвитку».

При застосуванні першого показника формулу, яка була запропонована в Постанові Кабінету Міністрів України № 1149 від 8.12.2010 р. пропонується трансформувати в наступну:

$$T_i = k_{f_i} \alpha_i (V_i - D_{zak}), \quad (2)$$

де  $k_{f_i}$  – інтегральний коригуючий коефіцієнт.

Для визначення  $k_{f_i}$  можуть бути застосовані різні підходи. Базою для обчислення інтегрального коригуючого коефіцієнту  $k_{f_i}$  можна прийняти регіон з мінімальним значенням індексу регіонального людського розвитку, надавши йому значення  $k_{f_i} = 1$ . Тоді для всіх інших регіонів інтегральний коригуючий коефіцієнт буде визначатися за формулою:

$$k_{ji} = \frac{I_{\min}}{I_i}, \quad (3)$$

де  $I_{\min}, I_i$  – мінімальне значення індексу регіонального людського розвитку та значення індексу регіонального людського розвитку для  $i$ -го регіону, відповідно.

При такому підході видатки з урахуванням трансфертів для всіх регіонів (крім того, в якому індекс регіонального людського розвитку є мінімальним) будуть меншими ніж до коригування, що, само по собі не є вирішенням поставленої задачі.

В разі, коли базою для обчислення інтегрального коригуючого коефіцієнту  $k_{ji}$  буде прийнятий регіон з максимальним значенням індексу регіонального людського розвитку надавши йому значення  $k_{ji} = 1$ , для всіх інших регіонів інтегральний коригуючий коефіцієнт буде визначатися за формулою:

$$k_{ji} = \frac{I_{\max}}{I_i}, \quad (4)$$

де  $I_{\max}, I_i$  – максимальне значення індексу регіонального людського розвитку та значення індексу регіонального людського розвитку для  $i$ -го регіону, відповідно.

При такому підході видатки з урахуванням трансфертів для всіх регіонів (крім того, в якому індекс регіонального людського розвитку є максимальним) будуть більшими ніж до коригування, що, само по собі не може бути забезпечене із-за значного збільшення видаткової частини консолідованого бюджету.

Найбільш обґрунтованим є розрахунок інтегрального коригуючого коефіцієнту за принципом «розімкненої шкали». При цьому  $k_{ji} = 1$  має відповідати середньому значенню індексу регіонального людського розвитку, а інтегральний коригуючий коефіцієнт буде визначатися за формулою:

$$k_{ji} = \frac{I_{\text{сеп.}}}{I_i}. \quad (5)$$

де  $I_{\text{сеп.}}, I_i$  – середнє значення індексу регіонального людського розвитку та значення індексу регіонального людського розвитку для  $i$ -го регіону, відповідно.

При  $I_i > I_{\text{сеп.}} \Rightarrow k_{ji} < 1$ , а при  $I_i < I_{\text{сеп.}} \Rightarrow k_{ji} > 1$ .

В табл. 6 наведені розрахунки інтегрального коригуючого коефіцієнту і обсяги видатків з урахуванням трансфертів до і після коригування. Зокрема, для Луганської області, яка має найменше значення індексу регіонального людського розвитку, і, відповідно, найбільше значення інтегрального коригуючого коефіцієнту, видатки з урахуванням трансфертів мають збільшитися на 23 % а для міста Києва зменшитися на 37 %

Таблиця 6 - Інтегральні коригуючі коефіцієнти

Регіон	Інтегральний індекс демографічного розвитку	Інтегральний індекс розвитку ринку праці	Інтегральний індекс доходів	Інтегральний індекс умов життя	Інтегральний індекс охорони здоров'я	Інтегральний індекс освіти	Інтегральний індекс соціального середовища	Інтегральний індекс фінансового стану	Інтегральний індекс екологічної ситуації	Індекс регіонального людського розвитку	Інтегральний коефіцієнт ( $k_{fi}$ )	Видатки з урахуванням трансфертів*, млн. грн.	
												до коригування	після коригування
Вінницька	0,563	0,651	0,381	0,190	0,802	0,344	0,653	0,336	0,616	0,474	0,98	16824,6	1648,9
Волинська	0,521	0,519	0,369	0,249	0,604	0,243	0,705	0,317	0,741	0,443	1,05	737,8	774,7
Дніпропетровська	0,368	0,565	0,508	0,401	0,554	0,451	0,392	0,317	0,395	0,441	1,06	3610,7	3827,3
Донецька	0,301	0,608	0,534	0,278	0,570	0,458	0,479	0,303	0,311	0,430	1,09	4998,7	5448,6
Житомирська	0,457	0,565	0,329	0,228	0,637	0,330	0,571	0,326	0,774	0,436	1,07	937,0	1002,6
Закарпатська	0,501	0,686	0,275	0,228	0,773	0,277	0,767	0,312	0,824	0,471	0,99	781,2	773,3
Запорізька	0,381	0,519	0,518	0,427	0,541	0,367	0,415	0,334	0,567	0,446	1,05	1405,4	1475,7
Івано-Франківська	0,634	0,552	0,399	0,167	0,706	0,298	0,768	0,338	0,612	0,468	1	827,7	827,7
Київська	0,391	0,687	0,481	0,328	0,592	0,402	0,555	0,318	0,690	0,476	0,98	1010,9	990,7
Кіровоградська	0,329	0,617	0,419	0,191	0,544	0,360	0,436	0,308	0,820	0,419	1,12	719,9	806,3
Луганська	0,357	0,485	0,366	0,217	0,606	0,258	0,346	0,329	0,705	0,381	1,23	1646,8	2025,6
Львівська	0,542	0,588	0,408	0,303	0,630	0,412	0,782	0,318	0,678	0,495	0,94	1695,5	1593,8
Миколаївська	0,381	0,529	0,420	0,319	0,412	0,301	0,425	0,326	0,898	0,419	1,12	927,1	1038,4
Одеська	0,347	0,606	0,436	0,308	0,411	0,426	0,497	0,318	0,774	0,440	1,06	1467,4	1555,4
Полтавська	0,616	0,578	0,482	0,281	0,697	0,421	0,547	0,307	0,596	0,486	0,96	1042,3	1000,6
Рівненська	0,517	0,593	0,387	0,219	0,601	0,319	0,777	0,338	0,911	0,480	0,97	772,9	749,7
Сумська	0,382	0,460	0,423	0,188	0,636	0,342	0,514	0,317	0,804	0,424	1,10	837,8	921,6
Тернопільська	0,629	0,656	0,311	0,278	0,624	0,341	0,819	0,341	0,907	0,503	0,93	708,1	65805
Харківська	0,425	0,516	0,498	0,371	0,281	0,584	0,492	0,314	0,719	0,462	1,01	1717,6	1734,8
Херсонська	0,264	0,649	0,451	0,327	0,582	0,327	0,462	0,339	0,795	0,442	1,06	794,2	841,8
Хмельницька	0,563	0,560	0,317	0,257	0,734	0,408	0,656	0,357	0,892	0,488	0,96	959,0	920,5
Черкаська	0,575	0,477	0,407	0,250	0,747	0,429	0,573	0,334	0,851	0,484	0,97	852,1	826,5
Чернівецька	0,669	0,310	0,198	0,164	0,782	0,255	0,755	0,414	0,885	0,443	1,05	561,9	590,0
Чернігівська	0,488	0,537	0,465	0,226	0,399	0,362	0,577	0,319	0,774	0,440	1,06	751,8	796,9
Київ	0,849	0,823	0,803	0,911	0,635	0,824	0,648	0,317	0,858	0,747	0,63	744,4	4689,7
Вага блоків	0,103	0,098	0,156	0,133	0,092	0,137	0,105	0,107	0,068				

\*) розраховано станом на 2013 рік

Запропонований підхід може бути використаний для коригування міжбюджетних відносин. Разом з тим, він має деякі, цілком очевидні, недоліки, – він не дозволяє деталізувати регіональні відмінності в межах окремих складових регіонального людського розвитку. Усунути цей недолік можна наступним чином.

Коригуванню мають підлягати не загальна сума трансфертів або видатків, а окремі складові видатків, які входять до формули (1). Тоді формула (1) матиме вигляд:

$$V_i = V_{yi} \cdot k_{yi} + V_{zi} \cdot k_{zi} + V_{oi} \cdot k_{oi} + V_{si} \cdot k_{si} + V_{ki} \cdot k_{ki} + V_{fi} \cdot k_{fi} + V_{di} \cdot k_{di} + V_{mi} \cdot k_{mi} + V_{hi} \cdot k_{hi}, \quad (6)$$

або

$$V_i = \sum_{j=1}^J V_{ji} \cdot k_{ji}, \quad (7)$$

де  $k_{ji}$  – інтегральні коригуючі коефіцієнти за видами видатків.

Тоді формула (2) може бути трансформована у наступну:

$$T_i = \alpha_i \left( \sum_{j=1}^J V_{ji} \cdot k_{ji} - D_{izak} \right). \quad (8)$$

При цьому інтегральні коригуючі коефіцієнти за видами видатків ( $k_{ji}$ ) пропонується розраховувати за наступним алгоритмом.

На першому етапі розраховуються групові індекси регіонального людського розвитку (дивись табл. 7) для виділених груп складових частин інтегрального індексу людського розвитку.

Таблиця 7 - Розрахунок групових індексів регіонального людського розвитку Сумської області

Група складових частин інтегрального індексу людського розвитку	Складові частини інтегрального індексу людського розвитку	Вагове значення складової частини (в межах індексу регіонального людського розвитку)	Вагове значення складової частини (в межах групи складових частин)	Інтегральний індекс складової частини людського розвитку	Групові індекси регіонального людського розвитку
Охорона здоров'я	-демографія	0,103	0,390	0,382	0,580
	-охорона здоров'я	0,092	0,351	0,636	
	- екологічний стан	0,068	0,259	0,804	
	Разом	0,263	1		
Освіта	- освіта	0,342	1	0,342	0,342
Соціальний захист	- ринок праці	0,098	0,292	0,460	0,369
	- умови життя	0,133	0,395	0,188	
	- соціальне середовище	0,105	0,313	0,514	
	Разом	0,336	1		
Культура і мистецтво	- доходи	0,156	0,593	0,423	0,397
	- фінансовий стан	0,107	0,407	0,317	
	Разом	0,263	1		

Пропонується виділити чотири групи: охорона здоров'я, освіта, соціальний захист, культура і мистецтво. В табл. 7 наведено приклад розрахунку групових індексів регіонального людського розвитку для Сумської області станом на кінець 2013 року.

Вагове значення складових частин (в межах індексу регіонального людського розвитку) та інтегральні індекси складових частин людського розвитку приймалися по [8] (дивись табл. 7). Груповий індекс регіонального людського розвитку, наприклад, для групи «охорона здоров'я» розраховувався наступним чином:

$$I_{z18} = 0,382 \cdot 0,390 + 0,636 \cdot 0,351 + 0,804 \cdot 0,259 = 0,580.$$

На другому етапі за методом «розімкненої шкали» розраховуються інтегральні коригуючі коефіцієнти за видами видатків ( $k_{ji}$ ):

$$k_{ji} = \frac{I_{j\text{ссе.}}}{I_{ji}}, \quad (9)$$

де  $I_{j\text{ссе.}}, I_{ji}$  – середні значення  $j$ -го групового індексу регіонального людського розвитку та значення  $j$ -го групового індексу регіонального людського розвитку для  $i$ -го регіону, відповідно.

Середнє значення  $j$ -го групового індексу регіонального людського розвитку розраховується як:

$$I_{j\text{ссе.}} = \frac{\sum_{i=1}^{27} I_{ji}}{27}. \quad (10)$$

При  $I_{ji} > I_{j\text{ссе.}} \Rightarrow k_{ji} < 1$ , а при  $I_{ji} < I_{j\text{ссе.}} \Rightarrow k_{ji} > 1$ .

За результатами розрахунків формується матриця інтегральних коригуючих коефіцієнтів за видами видатків ( $k_{ji}$ ), загальний вигляд якої наведений в табл. 8.

### ФОРМУВАННЯ БЮДЖЕТНОЇ СИСТЕМИ НА ОСНОВІ ЕФЕКТИВНОГО ВИКОРИСТАННЯ ЕКОНОМІЧНОГО ПОТЕНЦІАЛУ ТЕРИТОРІЇ

Принциповою відмінністю запропонованої нами моделі є стимулювання місцевих органів влади до формування сприятливого інвестиційного клімату в регіоні та активізації економічної діяльності.

Практично визначається головна порівняльна характеристика економічної активності регіону, – доходи регіону. Зароблені регіоном кошти складають основу бюджету регіону за виключенням тих коштів, які спрямовуються, на основі відповідних нормативів, на забезпечення загальнодержавних потреб. Бюджети місцевого самоврядування складаються на основі соціальних стандартів. В разі недостатності коштів, вони компенсуються з державного бюджету через трансферти.

При цьому, розраховуються як поточні доходи регіону так і потенційно можливі (на основі показників економічного потенціалу регіону). Реалізовані в наступних бюджетних роках потенційні можливості можуть розглядатися як база підвищення соціальних стандартів для даного регіону.

Уряд України з метою створення привабливого інвестиційного клімату, формування партнерських відносин в системі «держава – роботодавці – профспілки» підготував ряд стратегічних документів, серед яких слід виділити «Концепцію Державної цільової програми розвитку інвестиційної діяльності на 2011-2015 роки (розроблена Державним агентством України з інвестицій та розвитку).

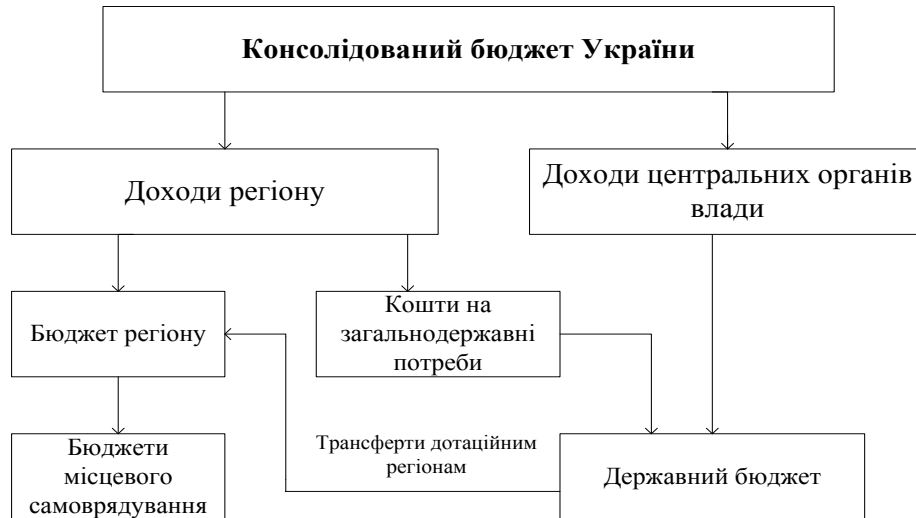


Рисунок 2 - Пропонована схема формування бюджетів та міжбюджетних трансфертів

Мета програми полягає у створення умов для активізації інвестиційної діяльності, спрямованої на модернізацію економіки та забезпечення сталого економічного розвитку.

Очевидно, що для того, щоб стимулювати бізнес, необхідно в першу чергу прибрати ті бар'єри<sup>9</sup> та перепони, які не дають йому розвиватися. На наш погляд, найбільш значними сьогодні є наступні проблеми:

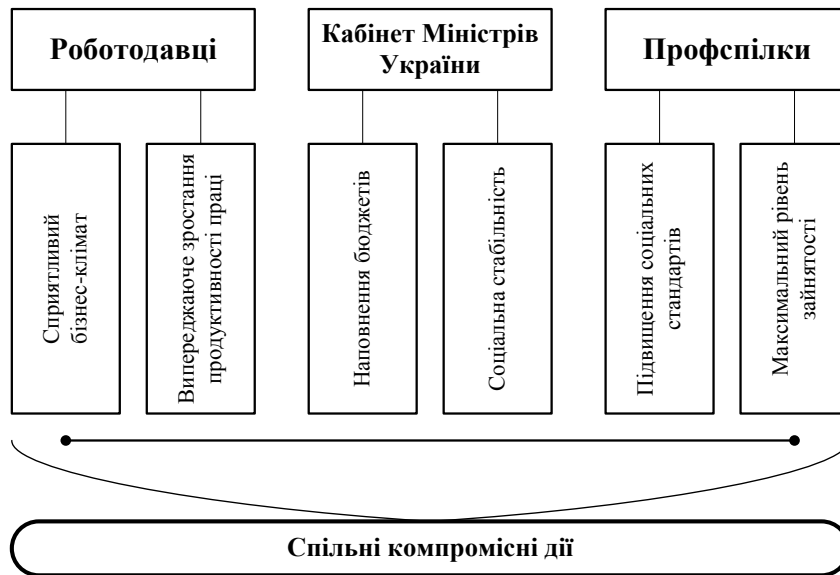
- проблеми фіскального простору;
- асиметричний розподіл зобов'язань соціального страхування між працівником та роботодавцем;
- недосконале адміністрування податків, проявом чого є надмірна кількість податкових платежів, значні затрати бізнесу на дотримання процедур податкового законодавства, проблеми з відшкодуванням ПДВ, надмірна кількість необґрунтованих штрафних санкцій, значна кількість податкових, перевірок тощо;
- регуляторні перешкоди;
- високі часові та фінансові витрати підприємців на проходження дозвільних процедур;

<sup>9</sup> Деретуляція – це процес усунення зайвих бар'єрів для бізнесу: скасування зайвих ліцензій та дозволів, зменшення частоти перевірок контролюючими органами, спрощення адміністрування податків та митних процедур

- непрозорість дозвільних процедур як на центральному, так і на регіональному рівнях;
- системний дефіцит довіри між всіма суб'єктами економічної системи (підприємство-постачальник, підприємство-споживач, підприємство-кредитор, підприємство-держава);
- низька ефективність антимонопольного регулювання;
- низька ділова культура, особливо в питанні дотримання зобов'язань, між контрагентами.

Президент України П. Порошенко у офіційних документах та публічних виступах неодноразово наголошував на необхідності якнайшвидшого вирішення цих проблем<sup>10</sup>. При цьому, ставиться завдання формування цілісної системи сприятливого бізнес-клімату з урахуванням інтересів держави, роботодавців та найманих працівників, підвищення ролі регіонів у реалізації державної регіональної політики соціально-економічного розвитку, визначення нової ролі і місця бюджетів різних рівнів у стимулюванні ділової активності.

На наш погляд, цілі які стоять перед сторонами тристоронньої системи «держава – роботодавці – профспілки» багато в чому співпадають та є взаємопов'язаними (рис. 3).



*Рисунок 3 - Формування партнерських відносин в системі «держава – роботодавці – профспілки»*

Разом з тим, ми виходимо із розуміння того, що формування партнерських відносин в системі «держава – роботодавці – профспілки», активізація інвестиційної діяльності, підвищення конкурентоспроможності території не можливе без суттєвого вдосконалення законодавчої та нормативно-методичної бази. Саме на це спрямовані наші пропозиції щодо

<sup>10</sup> <http://www.president.gov.ua/news/31320.html>; <http://www.wz.lviv.ua/ukraine/128764>



реалізації проекту «Формування бізнес-клімату регіону на основі ефективного використання економічного потенціалу».

Реалізація проекту спрямована на практичне впровадження основних принципів бюджетної політики, зокрема, – покращення показників рівня людського розвитку території шляхом впровадження інструментів та механізмів підвищення конкурентоспроможності товарів, послуг, секторів економіки та територій в цілому.

Робоча гіпотеза проекту полягає в існуванні залежності між оптимальними пропорціями елементів економічного потенціалу та рівнем регіонального соціально-економічного розвитку. При цьому, механізм структурних зрушень між елементами економічного потенціалу спрямований на забезпечення узгодження в структурі виробництва зі зрушеннями в структурі споживання. На цій основі формуються передумови розробки та впровадження системи формування бюджетів різних рівнів на основі соціальних стандартів, впровадження стимулюючих механізмів бюджетного самозабезпечення суб'єктів бюджетних відносин.

Сутність проекту полягає у дослідженні динаміки структурних елементів економічного потенціалу регіону з урахуванням природно-ресурсних, демографічних, екологічних, комунікаційних обмежень та формування, на цій основі, принципів і методів забезпечення збалансованої траєкторії економічного розвитку, формування соціально-орієнтованої системи суспільно-виробничих відносин при дотриманні відповідних пропорцій між компонентами системи.

Проектом передбачається формування нової концепції бізнес-клімату регіону на основі ефективного використання економічного потенціалу, вдосконалення науково-методичних підходів до оцінки та прогнозування компонент економічного потенціалу регіональних соціо-еколого-економічних систем: виробничої, природно-ресурсної, трудової, банківської, фінансової, інвестиційної та ін.

Завдання проекту:

- розробити загальні принципи і методи встановлення пропорцій використання структурних елементів економічного потенціалу регіону з урахуванням їх динамічного характеру, природно-ресурсних, демографічних, екологічних, комунікаційних обмежень;
- вдосконалити систему формування бюджетів різних рівнів на основі соціальних стандартів;
- вдосконалити систему міжбюджетних відносин з урахуванням механізму стимулювання щодо бюджетного самозабезпечення суб'єктів бюджетних відносин;
- обґрунтувати нову концепцію управління регіональним розвитком на основі модифікованих структурних моделей економічної динаміки та моделей ендогенного росту.
- розробити концепцію формування бізнес-клімату регіону на основі ефективного використання економічного потенціалу.

Проект складається з трьох етапів.

Перший етап. Аналіз проблем формування дохідної частини бюджетів різного рівня. Дослідження взаємозв'язків між рівнем використання економічного потенціалу території та ресурсною базою бюджетних надходжень.

Другий етап. Вдосконалення принципів і методів ефективного використання бюджетних коштів. Формування механізмів розвитку завдяки стимулюванню бюджетного самозабезпечення території.

Третій етап. Розробка концепції формування бізнес-клімату регіону на основі ефективного використання економічного потенціалу по принципу «краще живе той, хто краще працює».

Результати проекту спрямовані на подальший розвиток практики управління складними соціо-еколого-економічними системами. Передбачається розробка основних положень переходу від програмно-цільових, сценарних методів управління регіональним розвитком через зняття обмежень до управління на основі магістральних стратегій, моделювання економічної динаміки і ендегенного росту валового регіонального продукту, максимізації рівня використання економічного потенціалу. Саме ці методичні положення мають бути покладені, на наш погляд, в основу бюджетної децентралізації.

Практична спрямованість проекту полягає в удосконаленні нормативно-правової бази, зокрема Бюджетного кодексу, Податкового кодексу, Законів України «Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії», «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України», «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про місцеві державні адміністрації» в частині визначення принципів, методів і порядку розроблення планів і програм соціально-економічного розвитку регіонів (населених пунктів), узгодження їх з принципами державної бюджетної, інвестиційної, кредитної, фіскальної політики, Проектів Законів України «Про засади стимулювання розвитку регіонів», «Про основи державної регіональної політики».

## AREAS OF IMPROVEMENT OF THE BUDGETARY SYSTEM OF UKRAINE

**O. M. Telizhenko,**  
**E. V. Lapin,**  
**M. A. Berfman,**  
**O. F. Balatskyi**

*The article gives the analysis of the disadvantages of the current budgetary system of Ukraine. The parameters of the budgetary system prove their noncompliance with the critical indicator values of the economic security state.*

*The scientific and methodological approaches to the improvement of the distribution mechanism of the inter-budgetary transfers amount on the basis of the regional human development indicators are proposed. The approach essence consists in the correction of the distribution of the inter-budgetary transfers amount within a separate region to the relative index of the social and economic development level. The fundamentally new approaches to the budgets formation on the basis of the territory economic potential indices are proposed; the principles and methods of budgetary decentralization are determined.*

## СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ

1. Деркач М. І. Моделі фіскальної децентралізації країн світу / М. І. Деркач // Вісник Дніпропетровського університету. Серія Економіка. – 2012. – Вип. 6(3). – С. 3-10.
2. Криниця С. О. Бюджетне регулювання регіонального розвитку / С. О. Криниця // Фінансовий простір. – 2012. – № 1 (5). – С. 54-60.

3. Николишин Ю. І. Проблеми вдосконалення бюджетної політики України в сфері формування місцевих бюджетів / Ю. І. Николишин, О. І. Антонюк // Вісник Хмельницького національного університету. – 2011. – № 6, Т. 4. – С. 269-271.
4. Балацький Є. О. Бюджетна децентралізація: ефективність реформи на місцевому рівні / Є. О. Балацький, С. М. Фролов // Экономика и управление. – 2011. – № 4. – С. 97-103.
5. Молдован О. О. Нова архітектура бюджетної системи України: ризики та можливості для економічного зростання / О. О. Молдован, Я. А. Жаліло, О. В. Шевченко. – К.: НІСД, 2010. – 35 с.
6. Субботович Ю. Бюджетна децентралізація та заміщення фінансів органів місцевого самоврядування / Ю. Субботович // Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Серія Економіка. – 2012. – № 132. – С. 44-46.
7. Проекту Закону України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України» щодо підвищення фінансової самостійності місцевих бюджетів України [Режим доступу [http://search.ligazakon.ua/l\\_doc2.nsf/link1/NT1084.html](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/NT1084.html)].
8. Соколов Н. А. Экономика и управление социальной сферой в регионе / Н. А. Соколов. – Сумы : Слобожанщина, 2001. – 236 с.

*Надійшла до редакції 4 листопада 2014 р.*