

**С. В. Козловський**

доктор економічних наук, доцент,  
завідувач кафедри адміністративного  
менеджменту та державного управління,  
Вінницький національний аграрний університет,  
Україна  
kozlovskiy\_s@list.ru

УДК 336.144:351.72

**Т. І. Фоницька**

викладач кафедри «Фінанси і кредит»,  
Вінницький інститут економіки  
Тернопільського національного економічного  
університету, Україна  
fonitska89@mail.ru

## СУЧАСНІ ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ПІДХОДИ ДО ФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ БЮДЖЕТНОГО УПРАВЛІННЯ

**Анотація.** У статті розглянуто теоретико-методологічні підходи до формування системи бюджетного управління і здійснення бюджетної політики, які базуються на концепції регіонального розвитку. Запропоновано модель розподілу бюджетних коштів між регіонами відповідно до особливостей бюджетного устрою України.

**Ключові слова:** розвиток регіону, бюджетне управління, бюджетна політика, децентралізація, розмір державного сектору.

**С. В. Козловский**

доктор экономических наук, доцент, заведующий кафедрой административного менеджмента и государственного управления, Винницкий национальный аграрный университет, Украина

**Т. И. Фоницкая**

преподаватель кафедры «Финансы и кредит», Винницкий институт экономики Тернопольского национального экономического университета, Украина

### СОВРЕМЕННЫЕ ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ПОДХОДЫ К ФОРМИРОВАНИЮ СИСТЕМЫ БЮДЖЕТНОГО УПРАВЛЕНИЯ

**Аннотация.** В статье рассмотрены теоретико-методологические подходы к формированию системы бюджетного управления и осуществления бюджетной политики, которые базируются на концепции регионального развития. Предложена модель распределения бюджетных средств между регионами в соответствии с особенностями бюджетного устройства Украины.

**Ключевые слова:** развитие региона, бюджетное управление, бюджетная политика, децентрализация, размер государственного сектора.

**Serhiy Kozlovsky**

Doctor Hab. in Economics, Associate Professor, Head of Administrative Management and Public Administration Department, Vinnitsa National Agricultural University, Ukraine

**Tetyana Fonitska**

Senior Lecturer of the «Finance and Credit» Department, Vinnitsa Institute of Economy of the Ternopil National Economic University, Ukraine

### MODERN THEORETICAL AND METHODOLOGICAL APPROACHES TO THE BUDGET MANAGEMENT SYSTEM FORMING

**Abstract.** The theoretical and methodological approaches are examined in relation to the system of budget management modeling and implementation of the fiscal policy based on the concept of regional development. The model of budget allocation between regions according to the features of the budget system of Ukraine is suggested.

**Key words:** regional development; budget management; fiscal policy; decentralization; public sector size.

**JEL Classification:** G28, H70, H73

**Постановка проблеми.** Нині на особливу увагу заслуговують питання раціонального та ефективного формування системи бюджетного управління всіх рівнів. Однак дотепер не існує загальноновизнаної концептуально-методологічної моделі системи бюджетного управління, особливо в умовах нестійкого економічного середовища. В Україні система бюджетного управління перебуває у стані постійного реформування, пошуку шляхів створення оптимальної моделі. Об'єктивною причиною відсутності налагодженої системи слід визнати недосконалість функціонування бюджетних (фінансових) потоків усередині країни та надвисока законодавча варіативність їх розподілу. Вагомим фактором, що визначає характер бюджетного управління, є також політика держави у сфері бюджетних повноважень.

Для формування повноцінної системи бюджетного управління необхідно розробити концепцію регіонального розвитку, яка б у довгостроковій перспективі відображала реальний фінансовий стан території. З огляду на це сьогодні активно відбувається науковий пошук критеріїв розробки концепції регіонального фінансового управління. У країнах із розвинутою ринковою економікою в основі такої концепції покладено стійкий, або врівноважений, регіональний розвиток (*sustainable regional development*), що спрямований на безпечну суспільно-господарську діяльність громадян і передбачає мінімізацію негативного впливу глобального науково-технічного прогресу на майбутнє.

**Аналіз досліджень і публікацій.** Найбільш ґрунтовними дослідженнями у сфері бюджетного управління є теоретичні концепції німецького вченого Баскарана Т.

(*Baskaran Thushyantam*) [1], американських учених Бремор Т. (*Brambor Thomas*) [2], Оутса В. (*Oates Wallace E.*) [3] та Бреннана Дж. (*Brennan Geoffrey*) [4], котрі заклали основи сучасних підходів до формування концепції регіонального розвитку та розподілу державних повноважень у фінансовій сфері.

В Україні проблемами регіонального розвитку і бюджетного управління займаються такі провідні науковці, як Герасимчук З. В. [5], Єпіфанов А. О. [6], Долішній М. І. [7], а також фахівці, що здійснюють практичні дослідження у сфері регіонального управління: Біла С. О., Шевченко О. В. та ін. [8].

Зокрема Герасимчук З. В. наголошує, що реформування регіональної політики, її узгодження із системою економічного регулювання забезпечить сталий розвиток [5, с. 378], а Єпіфанов А. О. виділяє п'ять найбільш суттєвих і повторюваних у різних ситуаціях законів, що визначають стратегію розвитку регіональних ринків: узгодження інтересів, поєднання державного регулювання економіки із господарською самостійністю підприємств; організація управління; об'єктивний конкурсний відбір керівників господарств та керівників управлінських структур регіону; співучасть трудових колективів в управлінні підприємством [6, с. 408].

Становлять інтерес концептуальні положення Білої С. О., сформульовані на основі аналізу останніх законодавчих ініціатив у сфері державної політики стимулювання розвитку регіонів. Сьогодні важливого значення набуває Закон України «Про підготовку реалізації інвестиційних проектів за принципом «єдиного вікна», що набув чинності 01.01.2012 року [9]. Він спрямований на спрощення процедури стимулювання «точок зростання» на регіональному рівні [8, с. 38–41]. Вважаємо за потрібне підтримати висновки Білої С. О. про те, що практична реалізація стратегії регіонального розвитку залежить передусім від фінансування.

**Мета статті:** дослідити сучасні теоретико-методологічні підходи до формування системи бюджетного управління і на основі проведених досліджень вирішити такі завдання:

- обґрунтувати базові положення концепції регіонального розвитку й управління;
- визначити засади регулювання розміру державного сектору та його вплив на економічний розвиток;
- виявити основні проблеми ефективного функціонування бюджетного управління і шляхи їх вирішення.

**Основні результати дослідження.** Основною метою бюджетної політики та управління є досягнення оптимальності в розподілі ВВП між галузями економіки, регіонами держави і соціальними групами населення. Економічно обґрунтована бюджетна політика становить базу для забезпечення фінансовими ресурсами розвиток регіонів, зростання економіки й створення належних умов для здійснення підприємницької діяльності [10].

Формування бюджетної політики відбувається під впливом зовнішніх та внутрішніх чинників. До зовнішніх чинників належать економічні взаємовідносини з іншими державами щодо постачання сировини, матеріалів, енергоносіїв, обміну технологіями, рівнем інтеграційних процесів із світовим співтовариством тощо. До внутрішніх чинників слід віднести структуру і рівень розвитку економіки, соціальний склад та інтелектуальний рівень населення, стан його добробуту, стабільність грошової одиниці тощо.

Науковий підхід у формуванні бюджетної політики передбачає врахування всіх чинників, що впливають на рівень її обґрунтованості й забезпечують належне функціонування бюджетної системи. Саме формування науково-обґрунтованої фінансової політики сприяє соціально-економічному розвитку суспільства.

Особливої уваги, на нашу думку, заслуговує виділений Єпіфановим А. О. закон узгодження інтересів, зокрема підприємців (чиї представники у владі мають «праве» спрямування. – Авт.) та найманих працівників (інтереси яких представляють «ліві» партії. – Авт.) [6]. У світлі нау-

кової полеміки стосовно ефективного рівня фінансової самостійності регіону стає зрозумілим, що немає жодної відмінності між централізацією і децентралізацією в рамках ефективності, якщо уряд намагається максимізувати добробут.

Під «прийнятною політикою» прийнято вважати забезпечення правлячою партією необхідного рівня добробуту для її громадян. Це означає, що коли в регіоні правлячим є «правий» уряд (капіталісти), рівень регіонального добробуту буде забезпечений краще, адже сукупне податкове навантаження породжується пропозицією праці. Водночас, якщо центральний уряд контролюється «правими», він забезпечить більш-менш оптимальний рівень суспільного добробуту, адже його основним завданням є повноцінне забезпечення і позбавлення надлишкових доходів громадян «лівого» спрямування (найманих працівників) [1].

І навпаки, якщо уряд контролює «ліва» партія в регіоні, вона забезпечує занадто низький рівень суспільних благ, оскільки ігнорує доходи, які отримують «правосторонні» громадяни в регіоні. Якщо ж виконавча влада (не має значення федеральна чи унітарна) зосереджена в руках «лівих», то буде забезпечено занадто високий суспільний добробут.

Ми припускаємо, що існує верхня межа рівня суспільного добробуту, яка встановлюється або через конституційне впровадження з метою запобігання надмірному оподаткуванню, або через суспільні витрати, котрі знижують соціальні доходи, що може бути неефективним із політичної точки зору.

На основі відомого постулату Бреннана Дж. (*Brennan G.*) [4] про те, що втручання держави в економіку зменшиться завдяки децентралізації, німецький учений Баскаран Т. (*Baskaran T.*) оцінив цю модель за різними національними особливостями та запропонував алгоритм визначення загального розміру державного сектору:

$$\text{Розмір державного сектору} = a_1 + y_1 + b_1 \text{ Децентралізація} + b_2 \text{ Ідеологія} + b_3 \text{ Децентралізація} \times \text{Ідеологія} + b \text{ Коефіцієнт варіації} + e \quad (1)$$

де  $a_1$  – міжрегіональний ефект;  $y_1$  – фіксований у часі ефект;  $b_1$  – рівень децентралізації;  $b_2$  – рівень ідеології (домінування питомої ваги соціальних витрат уряду свідчить про його «ліве» спрямування);  $b_3$  – ефект від взаємодії рівня децентралізації та ідеології;  $e$  – випадковий фактор. Залежною змінною виступає «Розмір державного сектору», який вимірюється відношенням загальних бюджетних витрат до ВВП [1, с. 18].

Своєю чергою, Оутс В. (*Oates W.*) навів ряд аргументів на користь оберненого відношення між децентралізацією та розміром державного сектору, оскільки його децентралізація посилює у громадян бажання делегувати повноваження уряду [3].

Згідно із гіпотезою про те, що фіскальна децентралізація призводить до зростання державного сектору більшою мірою, ніж централізація, коли ліва партія контролює уряд, і зменшує його, коли права партія знаходиться при владі, ми виділяємо два протилежні наслідки бюджетної політики, які можна визначити у вигляді добуток: «Децентралізація витрат  $\times$  Ідеологія» та «Децентралізація доходів  $\times$  Ідеологія». Умовна гіпотеза у цьому контексті відповідає зазначеним наслідкам.

Водночас, у наведеній моделі існують деякі неузгодженості, включаючи специфікацію та інтерпретацію. Щодо специфікації, за Бремором Т. (*Bramor T.*), усі основні межі варіації взаємодії включено в модель із метою уникнення різноманітних упереджень. У нашому випадку це означає, що в модель (1) мають бути введені не лише два вищезазначені добуток, а й кожна фундаментальна особливість окремо, тобто «Децентралізація витрат», «Децентралізація доходів» та «Ідеологія». Стосовно інтерпретації, за Бремором Т. (*Bramor T.*), граничний ефект децентралізації описується рівнянням:

d Державний сектор/ d Децентралізація = b1 + b3 Ідеологія (2)

Тому граничний ефект додаткового зростання децентралізації залежить від значущості зміни ідеології. Теоретична модель передбачає, що  $(b_1 + b_3)$  є негативною, якщо Ідеологія = 1 (коли централізований уряд цілковито пра-вий), і позитивною, якщо Ідеологія = 5 (тобто центральний уряд суто лівий). Тому ми привели граничний ефект у відповідність із  $t$ -статистикою для змінної децентралізації [2].

Теоретично передбачається, що  $b_1 + b_3 = 5 > b_1 + b_3 = 1$ , тобто граничний ефект від децентралізації є «більш позитивним», коли при владі обидві партії. Також у модель включено інші вагомні фактори, серед яких зростання населення, його густота, частка безробіття, ВВП на душу населення тощо.

Варто зауважити, що використання фіксованих ефектів передбачає точне включення варіацій з урахуванням масштабних, сталих у часі інституційних державних структур незалежно від того, чи це президентська, парламентська, федеративна або унітарна демократія.

Представлена модель є універсальною, однак вона створена науковцями, дослідження яких ґрунтуються на емпіричних даних діяльності федеративних урядів, а тому потребує конкретизації та адаптації до особливостей бюджетного устрою України. Саме тому показник «Децентралізація» ми пропонуємо визначати на основі рівня міжбюджетного регулювання, що складатиме потребу регіону в бюджетних коштах. Виходячи із величини показника «Потреба регіону», можна розрахувати індекс децентралізації для конкретного рівня бюджетної системи за формулою (3):

$$\text{Децентралізація} = \frac{\text{Надходження до регіону} - \text{Потреба регіону} + \text{Трансферт із державного бюджету}}{\text{Зведений бюджет}} \quad (3)$$

Зважаючи на тенденцію зростання державних витрат, на нашу думку, доцільно на кожний бюджетний період визначати граничний рівень (норматив) їх задоволення, за якого можна забезпечити оптимальні розподільчі процеси в Україні. Базою для формування нормативу мали б стати граничні значення таких показників, як оборонна достатність, зайнятість населення, чисельність державних службовців, обсяги фінансової допомоги (субсидій) пріоритетним сферам економіки (конкретні інвестиційні проекти), соціальні стандарти тощо.

Таким чином, розмір державного сектору є визначальним фактором у процесі розподілу коштів на регіональному рівні, а відтак має бути покладений в основу концепції розвитку регіонів.

**Висновки.** Основною метою бюджетної політики є оптимальний розподіл валового внутрішнього продукту між галузями економіки, регіонами держави та соціальними групами населення. Бюджетна політика здійснюється за допомогою системи бюджетного управління, якість якої визначається мірою задоволення потреб громадян у кожному конкретному регіоні.

Отже, система ефективного бюджетного управління ґрунтується на концепції регіонального розвитку, яка повинна враховувати інтереси двох основних категорій населення: власників засобів виробництва (капіталістів) та найманих працівників. Головним інструментом здійснення ефективного бюджетного управління є делегування повноважень при розподілі фінансових ресурсів між регіонами. Для цього необхідно встановити оптимальний рівень бюджетної децентралізації.

Зазвичай бюджетна децентралізація зумовлена прагненням центрального уряду поліпшити систему управління державою. Відповідно, центральний уряд намагається «розвантажити» себе від функцій, суть яких полягає в наданні послуг населенню і які вимагають врахування специфіки потреб у цих послугах громадян залежно від їхнього місця проживання, етнічної належності, традицій тощо.

Для поліпшення фінансового забезпечення делегованих державою повноважень необхідно:

- об'єктивно встановити з боку держави обсяги видатків місцевих бюджетів;
- вдосконалити методики розрахунку таких трансфертів;
- законодавчо врегулювати питання відмови органів місцевого самоврядування від виконання фінансово незабезпечених повноважень, делегованих державою;
- запровадити інституції, які б розглядали бюджетні суперечки, що виникають між різними рівнями управління.

Перспективним напрямом подальших досліджень є встановлення оптимального індексу фінансової самостійності для кожного окремого регіону, а не загального показника для країни. У такому разі інтереси громадян будуть враховуватися більшою мірою, а бюджетне планування стане універсальним, виваженим та дієвим.

## Література

1. Baskaran T. Fiscal decentralization, ideology and the size of the public sector / T. Baskaran [Electronic resource]. – Accessed 09 April, 2011, at <http://mpr.ub.uni-muenchen.de/30188>
2. Brambor, T. Understanding interaction models: improving empirical analyses / T. Brambor, W. R. Clark, M. Golder // *Political Analysis*. – 2006. – No 14. – P. 63–82.
3. Cates W. E. An Essay on Fiscal Federalism / W. E. Oates // *Journal of Economic Literature*. – 1999. – Vol. XXXVII. – P. 1120–1149.
4. Brennan, G. The power to tax: analytical foundations of a fiscal constitution / G. Brennan, J. Buchanan. Cambridge, MA : Cambridge University Press, 1980.
5. Герасимчук З. В. Регіональна політика сталого розвитку: теорія, методологія, практика : монографія / З. В. Герасимчук. – Луцьк : Надстир'я, 2008. – 528 с.
6. Макро- і мікроекономічні складові розвитку : монографія / В. С. Стельмах, А. О. Єпіфанов, І. В. Сало, І. І. Д'яконова, М. А. Єпіфанова. – Суми : Університетська книга, 2006. – 505 с.
7. Долішній М. І. Регіональна політика та механізм її реалізації / М. І. Долішній. – К. : Наук. думка, 2003. – 503 с.
8. Стратегії розвитку регіонів: шляхи забезпечення дієвості : збірник матеріалів «круглого столу» ; за ред. С. О. Білої. – К. : НІСД, 2011. – 88 с.
9. Про підготовку реалізації інвестиційних проектів за принципом «єдиного вікна» : Закон України від 21.10.2010 № 2623-17 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [www.zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2623-17](http://www.zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2623-17)
10. Козловський С. В. Управління сучасними економічними системами, їх розвитком та стійкістю : монографія / С. В. Козловський. – Вінниця : Меркьюрі-Поділля, 2010. – 432 с.

Стаття надійшла до редакції 26.02.2013

## References

1. Baskaran, T. (2011). *Fiscal decentralization, ideology and the size of the public sector*. Retrieved from <http://mpr.ub.uni-muenchen.de/30188>
2. Brambor, T., Clark, W. R., & Golder, M. (2006). Understanding interaction models: improving empirical analyses. *Political Analysis*, 14, 63-82.
3. Cates, W. E. (2009). An Essay on Fiscal Federalism. *Journal of Economic Literature*, XXXVII, 1120-1149.
4. Brennan, G., & Buchanan, J. (1980). *The power to tax: analytical foundations of a fiscal constitution*. Cambridge: Cambridge University Press.
5. Gerasymchuk, Z. (2008). *Regional policy of sustainable development: theory, methodology, practice*. Lutsk: Nadstirya (in Ukr).
6. Stelmach, V. S., Yepifanov, A O., Salo, I. V., Dyakonova, I. I., & Yepifanova M. A (2006). *Macro- and microeconomic components of development*. Sumy: University Book (in Ukr).
7. Dolishniy, M. I. (2003). *Regional policy and its implementation mechanism*. Kyiv: Naukova dumka (in Ukr).
8. *Strategies for regional development: ways to ensure effectiveness*. In S. Bila (Ed.). Kyiv: NISI (in Ukr).
9. *Law of Ukraine* «On the preparation of investment projects based on the «single window» principle» from 21.10.2010 No. 2623-17. Retrieved from <http://www.zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2623-17> (in Ukr).
10. Kozlovsky, S. V. (2010). *Management of modern economic systems, their development and stability*. Kyiv: Mercury-Podillya (in Ukr).

Received 26.02.2013