

ТЕОРЕТИЧНІ АСПЕКТИ СТРУКТУРНО-ФУНКЦІОНАЛЬНИХ ОСОБЛИВОСТЕЙ БЮДЖЕТНОЇ СИСТЕМИ¹

THEORETICAL ASPECTS OF STRUCTURAL AND FUNCTIONAL FEATURES OF THE BUDGET SYSTEM

УДК 336.142

Рекова Н.Ю.

д.е.н., професор,
завідувача кафедри обліку, фінансів та економічної безпеки
ДВНЗ «Донецький національний технічний університет»

Мойсеєнко К.Є.

к.е.н., доцент кафедри обліку, фінансів та економічної безпеки
ДВНЗ «Донецький національний технічний університет»

Шиліна Г.М.

к.е.н., доцент кафедри фінансів та моделювання економічних систем
Класичний приватний університет

В дослідженні конкретизовано зміст категорій і понять, які описують структурно-функціональні особливості бюджетної системи, зокрема, таких як: бюджет, бюджетна система, бюджетна політика, бюджетний механізм, інституційна архітектура. Крім того, визначено чинники формування і трансформації інституційної архітектури бюджетної системи.

Ключові слова: бюджет, бюджетна система, бюджетна політика, бюджетний механізм, інституційна архітектура бюджетної системи.

В исследовании конкретизировано содержание категорий и понятий, описывающих структурно-функциональные особенности бюджетной системы, в частности: бюджет, бюджетная система, бюджетная

политика, бюджетный механизм, институциональная архитектура. Кроме того, определены факторы формирования и трансформации институциональной архитектуры бюджетной системы.

Ключевые слова: бюджет, бюджетная система, бюджетная политика, бюджетный механизм, институциональная архитектура бюджетной системы.

Categories and concepts describing budget system structurally and functionally (budget, budget system, budget policy, budgetary mechanism, institutional architectonics) are described. Factors of forming and transformation of institutional architectonics of budget system are determined.

Key words: budget, budget system, budget policy, budgetary mechanism, institutional architectonics of the budget system.

Постановка проблеми. Бюджеті відносини є одним з найбільш гострих предметів дискусії за участю представників практично всіх верств суспільства: від пересічних громадян до представників урядових та академічних кіл. Актуальність питань формування та використання бюджетів визначається з одного боку – значною роллю інституту держави в сучасному суспільстві, причому безвідносно моделі державного устрою або політики, яку реалізовує уряд, а з другого – залежністю багатьох соціально-економічних процесів в цілому і добробуту окремих суб'єктів від характеру перерозподілу багатства за участі держави. Дискусійний характер зазначених проблем обумовлений багатогранністю державних фінансів як соціально-економічного явища, їх функціональним значенням в розвитку національної економіки і суспільства в цілому. З огляду на ці обставини, з одного боку, неминучим є зіткнення інтересів економічного, політичного і навіть особистісного характеру в ході формування, функціонування і розвитку бюджетної системи та її складових. Особливе значення ці протиріччя мають в Україні, оскільки проголошена реформа бюджетної системи в напрямку децентралізації утворення фондів грошових коштів та повноважень з їх формування і використання передбачає щонайменше три напрями перетворень, які змінюють баланс інтересів в країні: визначення рівня локалізації бюджетних надходжень, балансування пропорцій надходжень та видатків за кожним рівнем бюджетів і зміна моделі організації та здійснення бюджетних відносин. Зазначені напрями трансформації

бюджетної системи відрізняються за простотою процесів та ухвалюваних рішень, кількістю чинників та обставин, які мають бути враховані в ході їх реалізації, а головне – глибиною змін, оскільки рух від зміни локалізації бюджетних надходжень до створення нової інституційної моделі бюджетної системи представляє собою послідовну агрегацію масштабу змін в архітектурі бюджетної системи. Разом з тим, на нашу думку, саме глибина змін визначає успіх бюджетної реформи, а значить план-максимум прикладення реформаторських зусиль полягає саме в зміні базових інститутів та механізмів функціонування бюджетної системи.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Відсутність єдиного наукового погляду на визначене вище питання стимулює постійний дослідницький пошук, метою якого є з'ясування об'єктивних закономірностей реалізації бюджетних відносин та заходів з їх удосконалення. Методологічні основи формування фінансової, зокрема бюджетної системи, розкриті в працях таких вчених, як: Т. Єфименко [7], Н. Клименко [10], Л. Лисяк [14; 15], Р. Масгрейв [37], І. Чугунов [27; 28] та ін. Питанням функціонування місцевих бюджетів, фіскальної децентралізації присвячено дослідження таких закордонних та вітчизняних фахівців, як: О. Барановський [2], К. Дейві [33], К. Дзьобек [36], О. Кириленко [9], І. Луніна [16], І. Лютий [17; 18], В. Оутс [38; 39], А. Родрігез-Поже [42] та ін.

Аналіз літературних джерел дозволяє визначити, що серед вітчизняних вчених немає єдності в питаннях сутності та структури бюджетної системи та особливостей її функціонування, тоді як в західній літературі термінологічній точності опису зазначених явищ не приділяється особливої уваги. В той же час, трансформація бюджетних інститу-

¹ Публікація містить результати досліджень, проведених при грантовій підтримці Державного фонду фундаментальних досліджень за конкурсним проектом Ф71-71/2016

тів та механізмів об'єктивно передбачає необхідність розуміти сутність та багатогранність змісту предмету перетворень, що визначає потребу в формуванні цілісної картини структурно-змістових та процесуальних особливостей функціонування бюджетної системи.

Постановка завдання. Метою дослідження виступає конкретизація термінологічного опису структурно-функціональних особливостей бюджетної системи на підставі критичного осмислення основних наукових підходів до розгляду бюджетних систем та бюджетних відносин.

Виклад основного матеріалу. Конкретизуючи в якості предмету теоретичного аналізу бюджетну систему, слід прояснити поняття бюджету. Загальноприйняті підходи до визначення сутності бюджету наведено в табл. 1.

В складі наведених підходів слід відзначити згадування про бюджет як про фонд грошових коштів, фінансовий план, нормативний документ, інструмент здійснення владних повноважень і сукупність відносин. Погоджуючись з усіма наведеними аспектами сутності бюджетів, крім останньої, слід наголосити, що вони виступають ознаками властивостей бюджету (кумулятивний характер грошових надходжень, балансовий зміст плану і факту руху грошових потоків, наявність правової форми, інструментальний характер в реалізації функцій держави). Разом з тим, розгляд бюджету як економічної форми перерозподільних відносин національного доходу означає практичне

ототожнення його з фінансами. Оскільки використання терміну «бюджет» є можливим не тільки в сфері публічних та публічно-приватних фінансів, то ознака суб'єктності як ознака диференціювання від фінансів нівелюється, те ж саме можна сказати і про цілі використання – їх формулювання може бути достатньо загальним для будь-якого контексту. З огляду на інструментальне призначення бюджетної системи в фінансовій системі доцільно навести твердження І. Чугунова [27], про те, що бюджетна система є ефективним інструментом регулювання економічного розвитку, що полягає у використанні бюджетної архітекτονіки, яка визначається оптимальними співвідношеннями між елементами бюджетної системи, для впливу на динаміку показників економічного розвитку. Доцільним представляється трактування бюджету з позицій плановості, балансового характеру, певної нормативної форми та інструменту, в цьому разі бюджет є плановим розписом формування і використання фондів грошових коштів з певною метою протягом певного періоду, організаційно-правовою формою існування фондів грошових коштів. В той же час існування бюджету дійсно є результатом реалізації певних відносин, які складають зміст бюджетної системи.

В Бюджетному кодексі України остання визначається як сукупність державного бюджету та місцевих бюджетів, побудована з урахуванням економічних відносин, державного і адміністративно-територіальних устроїв і врегульована нор-

Таблиця 1

Наукові підходи до визначення поняття «бюджет» (авторське групування)

Джерело, автори	Зміст визначення поняття «бюджет»
Бюджетний кодекс України [1]	Бюджет – це план формування та використання фінансових ресурсів для забезпечення завдань і функцій, які здійснюються відповідно органами державної влади, органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування протягом бюджетного періоду
Н. Римарська, М. Корягін [24]	1) за економічним змістом бюджет – це складна система фінансових відносин, що виникають між державою, з одного боку, та фізичними і юридичними особами – з іншого, з приводу формування й використання централізованого фонду грошових ресурсів, призначеного для забезпечення виконання функцій і завдань загальнодержавного масштабу; 2) за матеріальним – це централізований фінансовий фонд держави, який за кількісними параметрами відповідає сумі фактично мобілізованих і проведених державним казначейством джерел доходів та джерел фінансування; 3) за формою прояву – це основний фінансовий план держави, в якому відображають надходження й видатки державного апарату та місцевих органів влади
К. Павлюк [22]	бюджет – частина вартості валового внутрішнього продукту, відокремлену у процесі його руху у формі суспільного грошового фонду, що перебуває у розпорядженні органів державної влади і місцевого самоврядування й витрачається на ухвалені суспільством в особі представницьких органів економічні, соціальні, політичні цілі
Ю. Пасічник [23]	Бюджет – економічна форма перерозподільних відносин національного доходу, які здійснюються для задоволення потреб усього суспільства та окремих його державно-територіальних формувань
Н. Чікіта [26]	Бюджет – інструмент здійснення владних повноважень шляхом впливу на процеси суспільного перерозподілу, який реалізується через систему економічних взаємовідносин та політичної взаємодії (демократичні інститути)
Ю. Крохіна [11]	Бюджет – основний фінансовий план, затверджений відповідним представницьким органом, щодо якого складаються суспільні відносини по створенню, розподіленню та використанню централізованого грошового фонду муніципального утворення, що знаходиться в розпорядженні місцевого органу самоврядування, призначеного для фінансування спільних задач місцевої спільноти

мами права [1]. Наведене визначення слід вважати обмеженим, оскільки воно зводить її лише до сукупності фондів грошових ресурсів, які сформовані державою, перерозподілені на її користь або нею на користь приватного сектору та спожиті органами влади на загальнодержавному рівні або рівні адміністративно-територіальних одиниць. Окрім того, у наведеному визначенні акцент зроблено лише на існуванні державного та місцевого бюджетів (з аналітичною метою – і на різновидах зведеного бюджету), тоді як позабюджетні фонди не згадуються взагалі, а статус фондів розвитку та резервного фонду як складових державного або місцевого бюджету є різним. На думку авторів бюджетну систему варто трактувати як сукупність публічно-приватних фінансових взаємодій, що являє собою існування публічних фінансів, призначенням якої є перерозподіл фондів грошових коштів від публічного до приватного сектору і в зворотному напрямку та між суб'єктами публічного сектору шляхом формування і виконання бюджетів різного рівня з метою виконання державою, місцевим самоврядуванням та їх органами власних функцій.

Зазначені міркування в комплексі дозволяють узагальнити змістові аспекти розгляду бюджетів. Вони виступають: 1) сукупністю фондів грошових коштів державних суб'єктів центрального уряду й адміністративно-територіальних одиниць (АР Крим, областей, м. Києва та Севастополя, районів, міст, селищ, сіл, об'єднаних територіальних громад); 2) планом формування і використання фінансових ресурсів для забезпечення завдань і функцій, які здійснюються цими державними суб'єктами протягом бюджетного періоду; 3) інструментом ресурсного забезпечення завдань і функцій державних суб'єктів загальнодержавного рівня і відповідного рівня адміністративно-терито-

ріального поділу; 4) інструментом обліку руху грошових коштів у публічно-приватних та публічних фінансових взаємодіях; 5) інструментом регуляторного впливу держави на соціально-економічне становище країни в цілому або певної адміністративно-територіальної одиниці.

У зв'язку з функціонуванням бюджетів в підсистемі публічних фінансів і використання їх як інструментів державного управління та державного регулювання економіки явище управління місцевими фінансами реалізується в двох формах: бюджетного менеджменту і бюджетної політики.

За визначенням, яке наводить С. Михайленко, бюджетний менеджмент – це сукупність взаємопов'язаних дій (управлінських функцій), прийомів, методів, спрямованих на керівництво бюджетними ресурсами і відносинами, які виникають у процесі руху бюджетних потоків [21]. На практиці бюджетний менеджмент стосується використання адміністративних, організаційно-методичних та нормативно-правових заходів з управління конкретним бюджетом на мікрорівні, використання принципів та методів менеджменту як науки і філософії для здійснення керівного впливу на місцеві бюджети.

Бюджетна політика є набагато складнішим явищем. Підходи до визначення сутності та змісту бюджетної політики представлені в табл. 2.

За своєю суттю політика є формою ситуативної та суб'єктивно обмовленої реалізації певних владних повноважень і відповідних заходів. Таким чином, державна політика виступає формою реалізації управлінського впливу органами влади на певні процеси або певних суб'єктів. З урахуванням наведених підходів бюджетну політику можна визначити як форму реалізації владноуправлінських повноважень держави та органів місцевого самоврядування в сфері публічних фінансів, спря-

Таблиця 2

Підходи до визначення сутності та змісту бюджетної політики (авторське групування)

Автори	Зміст
Л. Лисяк [15]	головний важіль визначення основних напрямів впливу державних та регіональних (місцевих) органів влади на досягнення збалансованого розвитку суспільства, відображає суспільно-економічні відносини між людьми у процесі розподілу і перерозподілу ВВП, вироблення, розподілу, споживання суспільних благ і послуг та регулювання соціально-економічних процесів з метою задоволення потреб і розв'язання різноманітних проблем суспільства на основі сталого розвитку
Н. Виговська [3]	у вузькому сенсі – це ефективний макроекономічний інструмент держави, спрямований на забезпечення соціально-економічного розвитку регіонів і України в цілому; в широкому сенсі – система дій державних (місцевих) органів влади, спрямована на забезпечення регулювання бюджетного процесу, бюджетної системи в умовах трансформації економіки країни
Ю. Глущенко [4]	система заходів і дій органів влади в галузі управління бюджетним процесом на основі концепції розвитку бюджетних відносин у складі загальної економічної політики, спрямована на реалізацію поставлених завдань і цілей з економічного та соціального розвитку.
Т. Латковська [12]	один з основних напрямів економічної політики держави, спрямований на оптимізацію формування доходів і використання фінансових ресурсів держави, підвищення ефективності державних інвестицій в економіку; узгодження загальнодержавних та місцевих інтересів в сфері міжбюджетних відносин; регулювання державного боргу та забезпечення соціальної справедливості при перерозподілі національного доходу

мованих на: оптимізацію місця і ролі державного та місцевих бюджетів в бюджетній системі; забезпечення відповідності пропорцій та ходу формування і виконання бюджетів цілям державної та місцевої соціально-економічної політики; організацію функціонування бюджетного менеджменту в установах публічного сектору; забезпечення можливості функціонування і виконання владних повноважень інституціями держави та місцевого самоврядування.

Реалізація бюджетної політики відбувається через бюджетний механізм. Підходи до його трактування наведені в табл. 3.

У зв'язку з розглядом бюджетного механізму варто навести думку Л. Лисяк про те, що бюджетний механізм доцільно представляти у вигляді таких взаємопов'язаних між собою його видів, а саме: механізму мобілізації бюджетних ресурсів, механізму стратегічного бюджетного планування, механізму середньострокового бюджетного прогнозування, механізму середньострокового бюджетного планування, механізму розподілу та перерозподілу бюджетних ресурсів, механізму виконання бюджету, механізму управління ліквідністю державних фінансів та державним боргом, механізму моніторингу, обліку та контролю використання бюджетних ресурсів, механізму оцінки та аналізу результативності виконання бюджету [14]. В той же час, в рамках даного підходу не врахована персоналізація елементів бюджетного механізму, на яку звернено увагу у визначенні Я. Казюк. З огляду на сказане бюджетний механізм варто визначити як спосіб реалізації бюджетної політики, який являє собою сукупність важелів, методів, інструментів організації та здійснення процедур формування і виконання бюджетів, розподілених між певними органами влади та місцевого самоврядування у відповідності до їхніх владноуправлінських повноважень та компетенцій.

В свою чергу, реалізація самого бюджетного механізму залежить від композиції взаємозв'язків

її елементів через принципи, способів організації відносин, їх нормативного регулювання, тобто інституційної архітекτονіки. У фінансовій науці даному поняттю найбільш близьким є термін «бюджетний устрій». На думку О. Дроздовської бюджетний устрій включає в себе види бюджетів, взаємозв'язки між бюджетами, міжбюджетні взаємовідносини, їх принципи, правовий статус бюджетів, який зумовлений правовим статусом адміністративно-територіальних одиниць [6]. Як підкреслює П. Латковський [13], якісними характеристиками бюджетного устрою держави виступають об'єктивні зв'язки, закономірності розвитку бюджетної діяльності держави.

В. Макогон відзначає, що інституційне середовище формування та реалізації бюджетної політики є комплексом взаємопов'язаних та взаємодіючих формальних і неформальних інститутів, інституціональних правил, угод та стандартів, механізмів фінансового контролю за їх дотриманням, що впливає на стійкість і результати макроекономічного розвитку країни. У розвитку інституційного середовища бюджетних відносин вагому роль відіграє держава, визначаючи стратегічні цілі та використовуючи сучасні фінансово-бюджетні інструменти для їх реалізації [19]. При цьому зазначений автор звертає увагу на той факт, що інституційне середовище формується під впливом двох інститутів системи бюджетного права: 1) інститут бюджетного устрою виступає сукупністю бюджетно-правових норм, що регулюють суспільні відносини щодо організації і побудови бюджетної системи, формування, структури бюджетів та регулювання міжбюджетних відносин у межах бюджетної системи; 2) інститут бюджетного процесу виступає сукупністю бюджетно-правових норм, які регулюють суспільні відносини щодо складання, розгляду, затвердження, виконання бюджетів, контролю за їх виконанням, розглядом звітів про виконання бюджетів [20].

Слід погодитися з позицією І. Чугунова про те, що інституційна архітектоніка бюджетної сис-

Таблиця 3

Підходи до визначення бюджетного механізму (авторське групування)

Автори	Зміст
Л. Лисяк [14]	способи організації бюджетних відносин, сукупність форм, методів, важелів, інструментів мобілізації та використання бюджетних коштів
Ю. Пасічник [23]	сукупність засобів, які застосовує держава з метою організації бюджетних відносин та забезпечення належних умов щодо економічного і соціального розвитку
В. Дем'янишин [5]	сукупність фінансових форм, методів, важелів, інструментів, стимулів і санкцій за допомогою яких забезпечується здійснення широкої системи розподільчих і перерозподільчих процесів, формування і використання централізованого фонду грошових коштів держави, функціонування бюджетної системи у цілому та реалізація засад бюджетної політики держави
Я. Казюк [8]	процедура організації бюджетного процесу щодо мобілізації, використання, перерозподілу бюджетних ресурсів, розпорядження ними та контролю з чітко визначеними законодавчими нормами взаємодії суб'єктів управління; механізм державного управління бюджетними ресурсами – взаємодія відповідних суб'єктів управління в процесі складання, формування, виконання бюджету (згідно з їх компетенцією) щодо мобілізації, використання, перерозподілу бюджетних ресурсів та контролю за їх витрачанням

теми визначає найбільш оптимальні бюджетні співвідношення, зокрема, питому вагу дохідної та видаткової частин бюджету, дефіциту (профіциту) бюджету, обсягу державного боргу у валовому внутрішньому продукті, структуру доходів, видатків бюджету, державного боргу, джерел фінансування дефіциту бюджету, рівень бюджетної централізації, коефіцієнти міжбюджетного регулювання [28], тобто структурні пропорції фондів грошових коштів та грошових потоків. Разом з тим в другій частині свого твердження І. Чугунов невірно відображає причинно-наслідкові зв'язки: не інституційна архітектура визначає основні положення бюджетного процесу, що містяться в ряді нормативно-законодавчих актів, у тому числі Конституції України, Бюджетному кодексі України, Основних напрямках бюджетної політики на відповідний рік, Законах України про Державний бюджет України на відповідний рік, а навпаки – норми законодавства, які по суті є інститутами, визначають інституційну архітектуру бюджетної системи. В продовження даного твердження слід зазначити, що інституційна архітектура бюджетної системи власне і передбачає бюджетні відносини як інституціоналізовану практику формування, використання і управління бюджетами з метою реалізації функцій держави та суб'єктів політично-адміністративної влади, а також визначає форми і зміст бюджетного механізму.

З урахуванням державного устрою та адміністративно-територіального поділу в структурі фінансової, зокрема, бюджетної системи можна виділити загальнодержавний (центральный) рівень і місцевий рівень, і відповідні ланки фінансів та фонди грошових коштів: державний бюджет, місцеві бюджети (в т. ч. бюджети місцевого самоврядування). Варто звернути увагу, що окремі фахівці вважають статус бюджетів місцевого самоврядування в Україні в правовому плані нікчемним, пропонуючи взагалі виключити даний термін із законодавства (М. Черновська [25]). Не вдаючись до викладення правової аргументації даного твердження, слід погодитися, що в унітарній державі може бути єдиний державний бюджет, а всі інші бюджети є місцевими, до того ж виокремити сутнісні ознаки відмінності місцевих бюджетів від бюджетів місцевого самоврядування не видається можливим. З іншого боку, існують певні законодавчі норми, які фіксують поняття «бюджет місцевого самоврядування». З огляду на те, що співвідношення цих понять є предметом правової колізії, а не фінансової науки, в цілях даного дослідження місцеві бюджети розглядатимуться як бюджети адміністративно-територіальних одиниць (оскільки це відповідає поняттю бюджетного устрою, яке, в свою чергу залежить від змісту державного устрою), прирівнюючи до них бюджети територіальних громад як суб'єктів публічного права.

Н. Чікіта вказує, що необхідність існування місцевих бюджетів зумовлюється передусім потребою в децентралізації публічних фінансів для усунення негативних ефектів при неоднотайному прийнятті бюджетних рішень в умовах представницької демократії. При цьому забезпечення максимального задоволення преференцій індивідів в умовах демократичної держави можливе за умов децентралізації повноважень з прийняття бюджетних рішень з дотриманням інституційної конгруентності [26].

Ф. Порцеллі [40] та В. Оутс [39] зазначають, що розвиток теоретичних засад фіскальної децентралізації відбувався в два етапи: формування класичних теорій і формування теорій «другої генерації».

Першою з моделей фіскальної децентралізації була модель Тібу, в якій децентралізація в купі з передумовою мобільності домогосподарств розглядалася як проблема ефективного надання суспільних благ [42]. По суті – місцеві влади конкурують у пропозиції комплексу «рівень місцевих податків – рівень надання суспільних благ», а громадяни «голосують ногами», вирішуючи, в якій громаді жити, виходячи із власних вподобань щодо рівня податків і рівня надання публічних благ в ній.

Другою і найбільш впливовою класичною теорією стала теорема децентралізації В. Оутса, яка встановлює компроміс між централізованим і децентралізованим наданням публічних благ на користь централізації в разі, якщо пересічні вподобання жителів різних регіонів є однаковими, а споживання публічних благ викликає побічні ефекти (побічними ефектами є додаткові наслідки від певного явища, наприклад, сморід від заводу є додатково неприємним і для сусідів, в той же час наявність доглянутого квітника є для сусідів позитивним побічним ефектом або ефектом переливу). В той же час, децентралізований підхід до надання публічних благ максимізує соціальний добробут, якщо вподобання між регіонами відрізняються, а ефекти переливу відсутні [38]. Варто, однак, звернути увагу, що теорема базується на передумовах, що уряд опікується збільшенням суспільного добробуту і у випадку централізації держава забезпечує єдність підходу до надання публічних послуг.

Найбільш важливим внеском в теорію фіскального федералізму з позицій суспільного вибору зробили Д. Бреннен та М. Б'юкенен [32] у вигляді гіпотези Левіафана, згідно з якою фіскальна децентралізація виступає механізмом, що стримує експансію держави у сфері суспільного життя. У відповідності до даного підходу, центральні уряди не максимізують соціальний добробут і поводяться як монополісти (або левіафани) з метою збільшення власного контролю над всіма економічними ресур-

сами. Разом з тим, з урахуванням припущення про те, що фірми та домогосподарства є мобільними, утворення великої кількості місцевих органів влади та запровадження фіскальної конкуренції між ними в рамках децентралізованої фіскальної системи забезпечить такий же самий ефект, як і фіскальні обмеження на податковий потенціал державного бюджету.

Отже В. Оутс та Ч. Тібу запропонували концептуальні положення, згідно з якими фіскальна децентралізація може гарантувати ефективність надання публічних благ просто з огляду на те, що місцеві вподобання тоді краще задовольнятимуться, ніж за умови централізації влади. Обидва підходу базується на припущенні про сумнівність уряду, однак гіпотеза Левіафана передбачає, що розширення його участі в суспільних процесах веде до неефективності урядування.

В концепціях «другої генерації» фіскальна децентралізація моделюється для опису політичного процесу і наявності асиметрії інформації у владних агентів. Так, вихідним є припущення, що з огляду на власну суб'єктність держава не ставить собі за мету максимізацію соціального добробуту, а переслідує власні цілі, максимізуючи власні функції.

Першим напрямом виступає перегляд теореми Оутса в контексті політичної економії (Б. Локвуд, Т. Беслі [29; 34]). Тут прийняття рішення на користь централізації або децентралізації залежить від неефективності централізованого ухвалення рішень на не на співвідношенні між вподобаннями та зовнішніми ефектами, яка згадується в першій теоремі Оутса.

Другий напрям вивчає співвідношення між централізованим та децентралізованим наданням суспільних благ в ході використання моделі «агент/принципал» у виборчому процесі (Б. Локвуд, Т. Беслі, М. Бордіньон [30; 35; 31]). По суті, електорат уособлюється в принципалі, а політики виступають в якості агентів. За цих умов асиметрія інформації між ними може розглядатися як основна причина, через яку урядування є неефективним. В цій концепції децентралізація може зменшити інформаційну асиметрію, стимулюючи порівняння та податкову конкуренцію між владою на місцях. В такий спосіб виборці можуть впливати на політиків і стимулювати їх більшу орієнтованість на електорат, що в кінцевому випадку перетворюється на стимул до більш ефективного урядування, оскільки зменшується диверсифікація рентних платежів (рента як вигода від користування статусом) та лобювання. В той же час в найбільш пізніх джерелах вивчається зв'язок між децентралізацією та різноманітними заходами забезпечення якості урядування, а також прямий зв'язок між децентралізацією та ефективністю.

Таким чином, основні чинники формування бюджетного устрою (інституційної архітектури)

бюджетної системи можна представити у вигляді наступного групування.

1. Чинники політико-адміністративного характеру: 1) універсальні: державний устрій, адміністративно-територіальний устрій, політичний режим (демократія, авторитаризм / тоталітаризм), ступінь децентралізації владних повноважень та компетенцій за певного державного, адміністративно-територіального устрою та політичного режиму; розподіл владних повноважень та компетенцій з формування та виконання бюджету всередині кола органів влади (окремо центральної та місцевої); 2) спеціальні: соціально-економічна ідеологія політичних сил; співвідношення сил та інтересів між центральними та регіональними (місцевими) політичними елітами; рівень політичного популізму; усталені практики отримання суспільних благ (освіта, охорона здоров'я, суспільний порядок та безпека тощо), рівень конкуренції за бюджетні надходження.

2. Чинники поведінкового характеру: службова дисципліна та стиль роботи державних службовців, які мають відношення до процесів формування та виконання бюджетів; рівень корупції; переваги користувачів суспільних благ та їх територіальна мобільність (осілість населення); ступінь громадського контролю за діяльністю держави, окремих органів влади та місцевого самоврядування; інформаційна асиметрія між представниками влади (місцевого самоврядування) та іншими економічними суб'єктами тощо.

3. Чинники процесуального характеру: сукупність формальних та неформальних бюджетних процедур, в т.ч. процедур державних закупівель; законодавство про бюджетний процес; рівень інформатизації бюджетних процедур; рівень прозорості бюджетних процедур тощо.

Висновки з проведеного дослідження. Підсумовуючи проведене дослідження слід зробити наступні висновки.

1. Бюджетна система являє собою особливу форму організації публічно-приватних фінансових взаємодій та існування публічних фінансів, призначенням якої є перерозподіл фондів грошових коштів від публічного до приватного сектору і в зворотному напрямку та між суб'єктами публічного сектору шляхом формування і виконання бюджетів різного рівня з метою виконання державою та її органами власних функцій. В рамках бюджетної системи власне бюджети виступають як сукупність фондів грошових коштів державних суб'єктів центрального уряду й адміністративно-територіальних одиниць; план формування і використання фінансових ресурсів для забезпечення завдань і функцій держави, місцевого самоврядування та їх органів; інструмент ресурсного забезпечення цих завдань і функцій; інструмент обліку руху грошових коштів у публічно-

приватних та публічних фінансових взаємодіях; інструмент регуляторного впливу на соціально-економічне становище.

2. В контексті реалізації управлінського впливу, тобто функціонування інститутів державного управління і місцевого самоврядування, існування бюджетної системи передбачає вироблення й імплементацію бюджетної політики як форми реалізації владноуправлінських повноважень держави та органів місцевого самоврядування в сфері публічних фінансів, спрямованих на: оптимізацію місця і ролі державного та місцевих бюджетів в бюджетній системі; забезпечення відповідності пропорцій та ходу формування і виконання бюджетів цілям державної та місцевої соціально-економічної політики; організацію функціонування бюджетного менеджменту в установах публічного сектору; забезпечення можливості функціонування і виконання владних повноважень інституціями держави та місцевого самоврядування.

3. В процесуальному аспекті бюджетна політика реалізується як бюджетний механізм – спосіб реалізації бюджетної політики, який являє собою сукупність важелів, методів, інструментів організації та здійснення процедур формування і виконання бюджетів, розподілених між певними органами влади та місцевого самоврядування у відповідності до їхніх владноуправлінських повноважень та компетенцій.

4. Інституційна архітектоніка бюджетної системи як композиція взаємозв'язків її елементів через принципи, способів організації бюджетних відносин, їх формального та неформального регулювання залежить від низки чинників, серед яких виділено чинники політико-адміністративного (універсальні та спеціальні), поведінкового та процесуального характеру.

Виходячи з розуміння того факту, що вплив зазначених чинників може бути багатоаспектним, а сукупна дія приводити до різних результатів подальшого дослідження потребують такі питання, як: теоретичний опис та оцінка реалій впливу кожного з чинників та їх сполучень на параметри функціонування бюджетної системи; визначення передумов формування різних моделей бюджетного устрою (інституційних моделей бюджетних систем в цілому); опис варіантів реалізації цих моделей в практиці різних країн.

БІБЛІОГРАФІЧНИЙ СПИСОК:

1. Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 № 2456-VI [Електронний ресурс]. – URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>
2. Барановський О. І. Сучасні підходи, методи та моделі в управлінні фінансами: економічний і соціальний аспекти : монографія / О. І. Барановський, В. В. Скальський, І. М. Михайловська [та ін.]. – Хмельницький : ХНУ, 2010. – 496 с.
3. Виговська Н. Г. Бюджетна політика в умовах реформування системи місцевих фінансів / Н. Г. Виговська // Науковий вісник: Фінанси, банки, інвестиції. – 2013. – № 3. – С. 6-9.
4. Глуценко Ю. А. Бюджетний менеджмент як дієвий механізм державного управління та місцевого самоврядування / Ю. А. Глуценко // Державне управління: теорія та практика. – 2013. – № 2. – С. 76-81.
5. Дем'янишин В. Г. Бюджетна політика держави: концептуальні засади, ефективність, розвиток стратегії і тактики / В. Г. Дем'янишин // Вісник ТНЕУ. – 2011. – № 2. – С. 7-20.
6. Дроздовська О. С. Бюджетний устрій держави та особливості його формування в Україні : автореф. дис. ... канд. екон. наук: 08.04.01 «Гроші, фінанси і кредит» / О. С. Дроздовська. – К., 2005. – 19 с.
7. Єфименко Т. І. Модернізація фінансової системи України в процесі євроінтеграції : монографія : у 2 т. Т. 2 / Т. І. Єфименко, С. С. Гасанов, П. М. Леоненко, В. Й. Башко, О. Д. Богдан. – Київ, 2014. – 781 с.
8. Казюк Я. Теоретичні основи механізму державного управління бюджетними ресурсами / Я. Казюк // Публічне управління: теорія та практика. – 2014. – Вип. 3. – С. 137-142.
9. Кириленко О. П. Місцеві бюджети в економічній системі держави: Автореф. дис... д-ра екон. наук: 08.04.01 «Гроші, фінанси і кредит» / О. П. Кириленко ; Київ. нац. ун-т ім. Т.Шевченка. – К., 2002. – 32 с.
10. Клименко Н. О. Окремі аспекти впливу бюджетної системи на міжбюджетні відносини / Н. О. Клименко // Ефективність державного управління. – 2013. – Вип. 34. – С. 260-266.
11. Крохина Ю. А. Бюджетное право и российский федерализм / Ю. А. Крохина / Под ред. Н. И. Химичевой. – М. : НОРМА, 2002. – 456 с.
12. Латковська Т. А. Бюджетна політика держави як один з основних напрямків економічної політики за господарським законодавством / Т. А. Латковська // Актуальні проблеми держави і права. – 2012. – Вип. 65. – С. 68-75.
13. Латковський П. П. Щодо питання принципів бюджетної системи та бюджетного устрою // Вісник Чернівецького факультету Національного університету «Одеська юридична академія». – 2015. – № 3. – С. 75-89.
14. Лисяк Л. В. Бюджетний механізм в умовах інноваційного розвитку системи бюджетного менеджменту / Л. В. Лисяк, В. О. Куліченко // Економічний простір. – 2016. – № 106. – С. 156-167.
15. Лисяк Л. В. Бюджетна політика у системі державного регулювання соціально-економічного розвитку України : монографія / Л. В. Лисяк. – К. : ДНУ АФУ, 2009. – 600 с.
16. Луніна І. О. Бюджетна децентралізація: цілі та напрями реформ / І. О. Луніна // Економіка України. – 2014. – № 11. – С. 61-75.
17. Лютий І. О. Національні фінансові системи в умовах глобалізації : монографія / І. О. Лютий, А. Ф. Павленко, Т. Є. Оболенська [та ін.]; ред.: І. О. Лютий. – Івано-Франківськ : Галиц. Акад., 2008. – 306 с.
18. Лютий І. О. Національні фінансові системи в умовах глобалізації : монографія / І. О. Лютий, А. Ф. Павленко, Т. Є. Оболенська та ін.; ред.:

- І. О. Лютий. – Івано-Франківськ : Галиц. Акад., 2008. – 306 с.
19. Макогон В. Д. Бюджетна архітектура як інструмент регулювання соціально- економічного розвитку суспільства // Проблеми економіки. – 2012. – № 4. – С. 73-77.
 20. Макогон В. Д. Інституційний підхід до формування та реалізації бюджетної політики / В. Д. Макогон // Економічний вісник університету. – 2016. – Вип. 30(1). – С. 196-202.
 21. Михайленко С. В. Концептуалізація та функціональні характеристики системи бюджетного менеджменту / С. В. Михайленко // Актуальні проблеми розвитку економіки регіону. – 2013. – Вип. 9(2). – С. 185-194.
 22. Павлюк К. В. Бюджет в умовах трансформації економіки України : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня д-ра екон. наук: спец. 08.00.08 «Гроші, фінанси і кредит» / К. В. Павлюк ; Н.-д. фін. Ін-т при М-ві фінансів України. – К., 2007. – 40 с.
 23. Пасічник Ю. В. Бюджетна система України та зарубіжних країн: навчальний посібник / Ю. В. Пасічник. – К: Знання-Прес, 2002 – 495 с.
 24. Римарська Н. І., Корягін М. В. Суть та значення поняття бюджет як економічної категорії у ринковій економіці // Ученые записки Таврического национального университета им. В.И. Вернадского, серия «Экономика и управление»: Научный журнал. – Том 24 (63). 2011. – № 2. – С. 155-160.
 25. Черновська М. М. Теоретичні підходи до визначення суті місцевих бюджетів та бюджетів місцевого самоврядування / М. М. Черновська // Наукові записки [Національного університету «Острозька академія»]. Сер.: Економіка. – 2013. – Вип. 21. – С. 202-205.
 26. Чікіта І. Б. Місцеві бюджети в умовах демократизації суспільства: автореф. дис. ... канд. екон. наук : 08.00.08 «Гроші, фінанси та кредит» / І. Б. Чікіта ; Нац. банк України, Ун-т банк. справи. – К., 2010. – 20 с.
 27. Чугунов І. Я. Бюджетна система як інструмент регулювання економічного розвитку: Автореф. дис... д-ра екон. наук: 08.04.01 «Гроші, фінанси і кредит» / І. Я. Чугунов ; НАН України. Ін-т екон. прогнозування. – К., 2003. – 37 с.
 28. Чугунов І. Я. Інституційна архітектура бюджетної системи / І. Я. Чугунов // Фінанси України. – 2008. – № 11. – С. 3-10.
 29. Besley, T., Coate, S. (2003). Centralised versus decentralised provision of local public goods: a political economy approach. *Journal of Public Economics*, 87: PP. 2611-2637.
 30. Besley, T., Smart, M. (2007). Fiscal restraints and voter welfare. *Journal of Public Economics*, 91: PP. 755-773.
 31. Bordignon, M., Cerniglia, F., Revelli, F. (2004). Yardstick competition in intergovernmental relationships: theory and empirical predictions. *Economics Letters*, 83: PP. 325–333.
 32. Brennan, D., Buchanan, J. (1980). *The Power to Tax: Analytical Foundations of a Fiscal Constitution*. – URL: <http://oll.libertyfund.org/title/2114>.
 33. Davey K. Fiscal decentralisation. – URL: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/UNTC/UNPAN017650.pdf>.
 34. Lockwood, B. (2007). Voting, lobbying, and the decentralization theorem. *The Warwick Economics Research Paper Series*, 798.
 35. Lockwood, B. (2007). Fiscal decentralisation: A political economy perspective *The Warwick Economics Research Paper Series*, 721.
 36. Measuring Fiscal Decentralization – Exploring the IMF's Databases / C. Dziobek, C. Gutierrez Mangas, P. Kufa. – IMF, 2011. – 30 P.
 37. Musgrave, Richard A. (1959) *The Theory of Public Finance*, New York: McGraw-Hill.
 38. Oates, W. (2011). *Fiscal Federalism*. Harcourt-Brace, New York. Cheltenham, UK : Edward Elgar.
 39. Oates, Wallace E. (2005). Toward A Second-Generation Theory of Fiscal Federalism. *International Tax and Public Finance*, 12: 349-373.
 40. Porcelli F. (2009) Decentralisation and efficiency of government. A brief literature review. – URL: http://www2.warwick.ac.uk/fac/soc/economics/staff/porcelli/dec_efficiency_gov.pdf.
 41. Rodríguez-Pose A., Krøijer A. (2009) Fiscal Decentralization and Economic Growth in Central and Eastern Europe. URL: <http://www.lse.ac.uk/europeanInstitute/LEQS%20Discussion%20Paper%20Series/LEQSPaper12.pdf>.
 42. Tiebout, C. (1961) *An Economic Theory of Fiscal Decentralization* / In: NBER, *Public Finances, Needs, Sources and Utilization*. – Princeton (Univ. Press), P. 79-96.