

УДК 336.113.12

DOI: <https://doi.org/10.32840/2522-4263/2020-1-46>**Савастієва О.М.***кандидат економічних наук,
доцент кафедри фінансів, банківської справи та страхування
Одеського національного університету імені І.І. Мечникова***Savastieieva Oksana***Candidate of Sciences (Economics), associate professor,
Department of finance, banking and insurance,
Odessa National I.I. Mechnikov University*

ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ЕФЕКТИВНОЇ СИСТЕМИ УПРАВЛІННЯ МІСЦЕВИМИ БЮДЖЕТАМИ

THEORETICAL PRINCIPLES OF AN EFFICIENT LOCAL BUDGET MANAGEMENT SYSTEM

АНОТАЦІЯ

В статті розглянуто теоретико-організаційні засади системи бюджетного управління. Важливість дослідження засад організації бюджетного управління з позиції узгодження інтересів всіх учасників бюджетного процесу на місцевому рівні та на основі максимізації синергетичного ефекту від їхньої взаємодії визначає актуальність вибраної теми. З'ясовано, що в сучасних умовах система бюджетного управління в Україні потребує удосконалення в контексті сприяння раціональному використанню фінансових ресурсів на місцевому рівні. У межах використання функціонально-системного підходу була визначена доцільність його застосування з метою оцінки ефективності розвитку системи місцевого бюджетного управління. Також з'ясовано, що синергетичний ефект на рівні управління місцевими бюджетами означає досягнення максимальної узгодженості інтересів держави, органів місцевого самоврядування, суб'єктів підприємницької діяльності та населення громад. Урахування синергетичної основи під час реалізації системи бюджетного управління дасть змогу підвищити ефективність досягнення стратегічних напрямів бюджетної політики.

Ключові слова: бюджетне управління, децентралізація, місцеві бюджети, синергетичний ефект, узгодженість інтересів.

АННОТАЦИЯ

В статье рассмотрены теоретико-организационные основы системы бюджетного управления. Важность исследования основ организации бюджетного управления с позиции согласования интересов всех участников бюджетного процесса на местном уровне и на основе максимизации синергетического эффекта от их взаимодействия определяет актуальность выбранной темы. Установлено, что в современных условиях система бюджетного управления в Украине требует усовершенствования в контексте содействия рациональному использованию финансовых ресурсов на местном уровне. В рамках использования функционально-системного подхода была определена целесообразность его применения для оценки эффективности развития системы местного бюджетного управления. Также установлено, что синергетический эффект на уровне управления местными бюджетами означает достижение максимальной согласованности интересов государства, органов местного самоуправления, субъектов предпринимательской деятельности и населения общин. Учет синергетической основы при реализации системы бюджетного управления позволит повысить эффективность достижения стратегических направлений бюджетной политики.

Ключевые слова: бюджетное управление, децентрализация, местные бюджеты, синергетический эффект, согласованность интересов.

ANNOTATION

The article deals with the theoretical and organizational principles of the budget management system, which is of particular importance in the context of reforming local budgets and intergovernmental budgetary relations. The importance of studying the principles of budgetary management from the point of view of harmonizing the interests of all participants of the budget process at the local level and on the basis of maximizing the synergistic effect of their interaction determines the relevance of the chosen topic. It is determined that the socio-economic development of communities, which is determined by the ability of local authorities to effectively apply measures of budgetary influence, first of all, depend on the state of management at the local level of the budgetary system, and the specific features of the budgetary management system and their characteristics are formed under the influence of many factors. It has been found that in the current context, the budgetary management system in Ukraine needs to be improved in the context of promoting the rational use of financial resources at the local level, given the increase in statistical indicators of breaches of budgetary legislation. Within the functional-system approach, it was determined that it would be useful to assess the effectiveness of the development of the local budgetary management system, which is due to the specific features of the supersystems, which may include the local budgetary management system, given the specific characteristics. It was also found out that the synergistic effect within the specified system at the level of local budget management means achieving the maximum coherence of interests of the state, local self-government bodies, business entities and the population of communities. It is determined that the manifestation of synergistic effects will occur is multidirectional. Taking into account the synergistic basis in the implementation of the budgetary management system will allow to increase the efficiency of achievement of strategic directions of budgetary policy. A well-planned system of budgetary management measures and decisions in the current context of reforming local budgets and intergovernmental budgetary relations provides synergetic effects, which result in increased efficiency of individual local budgets, budgets of all administrative and territorial units as a whole, and ultimately of the entire budget system.

Key words: budget management, decentralization, local budgets, synergy effect, coordination of interests.

Постановка проблеми. Досягнення найвищого рівня дієвості системи управління бюджетом є обов'язковою умовою процесу становлення правової держави з розвинутою економікою, фінансовою системою та відкритим суспільством. Формування централізованих грошових фондів держави та місцевого самоврядування є осно-

вою реалізації виваженої фінансово-бюджетної політики органів державної влади та управління, забезпечуючи в такий спосіб напрями фінансування найбільш актуальних потреб громадян. Питання модернізації системи бюджетного управління набувають особливої значущості в умовах фінансової децентралізації, наділення органів місцевого самоврядування значними можливостями фінансування власних потреб забезпечення високого рівня соціально-економічного розвитку територій. Таким чином, важливим вектором роботи на рівні місцевих бюджетів є організація бюджетного управління з позиції узгодження інтересів всіх учасників бюджетного процесу на місцевому рівні та на основі максимізації синергетичного ефекту від їхньої взаємодії.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Дослідженню окремих аспектів бюджетного управління присвячені роботи таких науковців, як Л.Є. Клець, Л.В. Панкевич, М.А. Зварич, П.Я. Могиляк, Б.І. Хомічак, Т.Л. Миронова, О.П. Добровольська, А.Ф. Процай, С.Ю. Колодій, С.І. Юрій, В.Г. Дем'янишин, О.П. Кириленко, В.М. Опарін, В.М. Федосов, Н.В. Винниченко та ін. Однак, незважаючи на багатовекторність та глибину здійснених досліджень, малодослідженим є застосування системно-синергетичного підходу до системи бюджетного управління на місцевому рівні.

Метою статті є дослідження теоретичних засад ефективної системи бюджетного управління на місцевому рівні з погляду виникнення в межах системи синергетичних ефектів.

Виклад основного матеріалу. Економічна сутність місцевого бюджету зумовлюється його призначенням задля фінансування сукупності заходів, що забезпечують можливість отримання суб'єктами суспільства комплексу благ і різноманітних послуг. Відповідно, рівень цих благ та якість послуг значною мірою визначають рівень добробуту населення громад та якість життя. За допомогою місцевих бюджетів держава забезпечує втілення в життя стратегічних напрямів державної політики.

Соціально-економічний розвиток громад, який визначається можливостями місцевої влади ефективно застосовувати заходи бюджетного впливу, насамперед залежить від стану управління на місцевому рівні бюджетної системи. Сам процес управління як загалом у межах бюджетної системи, так і на рівні місцевих бюджетів визначає перманентний вплив на об'єкт управління задля забезпечення виконання бюджетів із метою реалізації визначених завдань. Шляхом використання набору інструментів бюджетного управління здійснюється планування доходних та видаткових показників бюджетів, а також їх виконання; внаслідок зазначеного процесу відбувається вплив бюджетної системи на динаміку економічних показників, рівень зайнятості, інвестиційної та ділової активності тощо. Специфічні риси системи бюджетного управління

та їхні характерні особливості формуються як квінтесенція історичних передумов становлення і розвитку держави, протікання соціально-економічних процесів, системи адміністративно-територіального устрою в державі тощо.

Досліджуючи актуальні проблеми бюджетного управління, Н.Ю. Мельничук зазначає, що важливим кроком у його розвитку на рівні європейських країн стало підписання Маастрихтського договору, за умовами якого було внесено кардинальні зміни у бюджетний процес країн ЄС. Встановивши межу дефіциту державного бюджету не більшою від 3%, загального державного боргу – 60% валового внутрішнього продукту, було виокремлено головний критерій співвідношення дефіциту державного бюджету з державними капітальними видатками. Це посприяло підвищенню рівня збалансованості бюджетної системи кожної країни, що стало вирішальним у зародженні бюджетного менеджменту [1].

Водночас, за словами Н.В. Винниченко, останнім часом дедалі більше країн світу проводять реформу системи управління бюджетом із метою досягнення стабільності фінансової системи, підвищення ефективності використання бюджетних коштів та поглиблення відповідальності виконавчої влади щодо результатів використання коштів, акумульованих за рахунок сплачених населенням податків та зборів. Міжнародні організації на чолі з МВФ, Світовим банком та ОЕСР щороку проводять дослідження у сфері розроблення нових інструментів управління бюджетом [2].

На думку М. Лучко, вирішальне значення для значного покращення процесу бюджетного управління, прийняття своєчасних та потрібних рішень для забезпечення життєдіяльності адміністративно-територіальних одиниць має оперативне формування масиву необхідних чинників. Отримана у процесі цього інформація дасть змогу приймати ефективні управлінські рішення, встановити причинно-наслідковий зв'язок у фінансово-господарських операціях та зробить певні кроки щодо недопущення неефективного використання бюджетних коштів [3].

Зростання важливості ефективного бюджетного управління у фінансовій системі пов'язане з тим, що воно створює фундамент для забезпечення високих темпів державного розвитку та виконання соціальних зобов'язань перед населенням країни, гарантованих законодавством; внаслідок цього ефективно бюджетне управління є основним інструментом регулювання суспільно-економічного життя, що здатний забезпечити належний обсяг формування та використання бюджетних фінансових ресурсів. Ефективне бюджетне управління є системою заходів, що націлена на побудову міцної фінансової основи розвитку країни; регулятором дотримання вимог бюджетного законодавства; засобом раціоналізації всіх стадій бюджетного процесу та оптимізації доходних джерел бю-

джетів; інструментом реформування діяльності органів виконавчої та законодавчої влади, наділених повноваженнями в бюджетній сфері. Проте в сучасних умовах система бюджетного управління в Україні потребує удосконалення в контексті сприяння раціональному використанню фінансових ресурсів на місцевому рівні, враховуючи зростання показників порушень бюджетного законодавства.

Так, за інформацією Державної казначейської служби України, у січні-грудні 2019 року за оперативними даними попереджено 24 702 порушення бюджетного законодавства, допущених розпорядниками та одержувачами коштів державного та місцевих бюджетів на загальну суму 19 700,7 млн грн, у тому числі за місцевими бюджетами у процесі взяття або реєстрації зобов'язань, фінансових зобов'язань надано 18 507 попереджень на загальну суму 13 836,6 млн грн; під час прийняття до виконання платіжних доручень – 1252 попередження на загальну суму 144,9 млн грн. Крім того, за 2019 рік органами Державної казначейської служби України оформлено 2279 протоколів про порушення бюджетного законодавства (далі – Протокол) та складено 2231 розпорядження про зупинення операцій із бюджетними коштами на рахунках розпорядників (одержувачів) бюджетних коштів (далі – Розпорядження), з них під час виконання місцевих бюджетів – 1706 Протоколів та 1693 Розпорядження [4].

Отже, сучасний стан бюджетного управління на рівні місцевих бюджетів потребує значного підвищення ефективності функціонування. Задля цього необхідним є доповнення наявного функціонально-системного підходу дослідженнями умов виникнення синергетичного ефекту в системі управління місцевими бюджетами.

І.Г. Грабар, Є.І. Ходаківський, О.В. Вознюк, Л.Ю. Возна, розглядаючи синергетику економічних систем, визначають поняття синергії як поєднану (спільну) дію двох або декількох елементів системи в одному і тому ж напрямі [5]. Водночас Л.Г. Мельник зазначає, що основна сутність синергетичного феномену полягає у взаємодії окремих частин системи між собою, у результаті чого вони починають діяти як єдине ціле. Для цього необхідно, щоб окремі частинки системи реагували на зміни стану зовнішнього середовища і проявляли когерентні дії, тобто «перемовлялися», ніби синхронізували свої зміни [6, с. 260].

Якщо застосувати зазначений підхід до бюджетного управління, то воно набуває ознак суперсистеми, для якої характерна наявність великої кількості можливих сценаріїв розвитку за умови відповідного управлінського впливу, а також є множини сценаріїв стаціонарного розвитку у разі відсутності будь-якого впливу з боку суб'єкта управління. У такому разі виразом ефективності, раціональності, оптимальності та інших класичних цільових функцій є отримання синергетичного ефекту, який може

бути як позитивним, так і негативним. Доцільність системно-синергетичного підходу до оцінки ефективності розвитку системи місцевого бюджетного управління зумовлена характерними особливостями суперсистем, до складу яких може бути віднесена і система управління місцевими бюджетами з огляду на наявність таких характеристик, як:

- нелінійність процесу розвитку, яка визначається складним характером зв'язків у самій системі бюджетного управління місцевого рівня і з системами більш високого порядку, а також наявністю значних ризиків бюджетного процесу. Під час застосування системно-синергетичного підходу незмінний стан або процес лінійного розвитку системи бюджетного управління може бути впродовж лише нетривалого часу;

- наявність множини альтернативних варіантів розвитку. Система бюджетного управління розвивається в умовах постійного виникнення точок біфуркацій, поява яких пов'язана з реформуванням міжбюджетних відносин та модернізацією бюджетного процесу на місцевому рівні. Метою застосування засад системно-синергетичного підходу є не тільки визначення стану системи бюджетного управління, за якого бюджетний процес на місцевому рівні буде найбільш ефективним, але й виокремлення множини різних станів або ж варіантів розвитку, яких може досягти бюджетна система з певною ймовірністю;

- здатність системи бюджетного управління до різних якісних трансформацій. Накопичення різного роду збуджень у бюджетній системі (флуктуацій), таких як зміна політичної ситуації або наслідки економічних потрясінь, може викликати суттєве перетворення якісного рівня системи бюджетного управління.

Виходячи з такої позиції, для системи бюджетного управління на місцевому рівні системно-синергетична ефективність означає досягнення максимальної узгодженості інтересів таких суб'єктів:

- держави та органів місцевого самоврядування, метою яких є розвиток територій на основі фінансової самодостатності та забезпечення сталого рівня цього розвитку;

- суб'єктів господарської діяльності, метою яких є користування сприятливими умовами для здійснення підприємницької діяльності та стабільність бюджетного законодавства;

- населення регіонів, метою якого є отримання доступу до суспільних послуг найвищої якості, підвищення рівня життя та добробуту.

Ефективність бюджетного управління знаходить відображення у створенні синергетичного ефекту, що виникає лише в тому разі, коли відбувається одночасна зміна компонентів, які належать до різних підсистем, та їхня миттєва взаємодія (рисунок 1).

Необхідність реалізації стратегічних напрямів бюджетної політики на місцевому рівні приводить до активізації внутрішньої взаємодії усіх компонентів системи бюджетного управ-



Рис. 1. Синергетичний ефект у системі бюджетного управління на рівні місцевих бюджетів

Джерело: побудовано автором

ління в площині трьох послідовних етапів. На підготовчому етапі здійснюється визначення мети, розроблення програми реалізації, розрахунок ефективності системи управління, а також відбувається оцінка можливих ризиків.

Діяльність із реалізації сукупності управлінських заходів у межах системи бюджетного управління включає загальну організацію процесу, управління підсистемами та ресурсами, організацію взаємодії компонентів підсистем. У площині контрольної діяльності відбувається моніторинг системи та аналіз результатів на предмет відповідності меті системи, внаслідок внесення в оперативному режимі необхідних коригувань до процесу бюджетного управління виникає синергетичний ефект.

Висновки. Попередні власні дослідження бюджетного процесу на місцевому рівні [7; 8] та зазначене вище дають змогу сформулювати такі висновки. Урахування синергетичної основи під час реалізації системи бюджетного управління дасть змогу підвищити ефективність досягнення стратегічних напрямів бюджетної політики. Якісно спланована система бюджетних управлінських заходів та рішень у сучасних умовах реформування місцевих бюджетів та міжбюджетних відносин забезпечує виникнення синер-

гетичних ефектів, які зумовлюють підвищення ефективності окремо взятого місцевого бюджету, бюджетів усіх адміністративно-територіальних одиниць і всієї бюджетної системи. Водночас слід зазначити, що прояв синергетичних ефектів відбуватиметься за двома різними напрямками, такими як: 1) синергетичні ефекти, що проявляються в межах окремого місцевого бюджету від системного застосування різних інструментів управління; 2) синергетичні ефекти, які проявляються загалом на місцевому рівні бюджетної системи внаслідок застосування відповідної державної управлінської політики.

БІБЛІОГРАФІЧНИЙ СПИСОК:

1. Н.Ю. Мельничук «Актуальні проблеми бюджетного менеджменту в сучасних умовах». Бухгалтерський облік, аналіз та аудит : проблеми теорії, методології, організації. 2016. № 2(17). С. 104–110.
2. Винниченко Н.В. Система управління бюджетом: наукові основи, сучасні тенденції, світовий досвід: монографія. Суми: Сумський державний університет, 2017. 374 с.
3. М. Лучко «Децентралізація: окремі питання методики аналізу ефективності управління коштами місцевих бюджетів». Галицький економічний вісник. 2018. Том 55. № 2. С. 121–128.

4. Державна казначейська служба України: офіційний сайт. URL: https://www.treasury.gov.ua/ua/timeline?&type=posts&category_id=6 (дата звернення: 06.02.2020).
5. Синергетика економічних систем: навч. посіб. / І.Г. Грабар, Є.І. Ходаківський, О.В. Вознюк, Л.Ю. Возна та ін. Житомир: Житомир. держ. техн. ун-т, 2003. 244 с.
6. Л.Г. Мельник. Экономика и информация: экономика информации и информация в экономике: Энциклопедический словарь. Сумы: ИТД «Университетская книга», 2005. 384 с.
7. О.М. Савастієва. «Казначейський контроль бюджетного процесу на місцевому рівні: інноваційний аспект». Молодий вчений. 2019. № 12(76). С. 39–43.
8. О.М. Савастієва, «Використання концепції детермінізму для побудови моделі системи реалізації економічної та соціальної функцій держави в частині бюджетотворення», Науковий погляд: економіка та управління. 2019. № 3(65). С. 250–257.
3. M. Luchko (2018) «Detsentralizatsiia: okremi pytannia metodyky analizu efektyvnosti upravlinnia koshtamy mistsevykh biudzhektiv» [Decentralization: Selected Issues of Methodology for Analyzing the Effectiveness of Local Budget Management]. Halytskyi ekonomichnyi visnyk, no. 2(55), pp. 121–128. (in Ukrainian)
4. Derzhavna kaznacheiska sluzhba Ukrainy: ofitsiynyi sait [State Treasury Service of Ukraine: official site]. Available: https://www.treasury.gov.ua/ua/timeline?&type=posts&category_id=6 (accessed on: February 6, 2020). (in Ukrainian)
5. I.H. Hrabar, Ye.I. Khodakivskyi, O.V. Vozniuk, L.Yu. Vozna ta in. (2003) Synerhetyka ekonomichnykh system [Synergetics of economic systems]. Zhytomyr: Zhytomyr. derzh. tekhn. un-t. (in Ukrainian)
6. L.H. Melnyk (2005) Ekonomika i informatsiya: ekonomika informatsii i informatsiya v ekonomike: Entsiklopedicheskiy slovar [Economics and Information: Economics of Information and Information in Economics: Encyclopedic Dictionary]. Sumyi: ITD «Universitetskaya kniga». (in Russian)

REFERENCES:

1. N.Iu. Melnychuk (2016) «Aktualni problemy biudzhethnoho menezhmentu v suchasnykh umovakh». [Actual problems of budget management in modern conditions]. Bukhholderskiy oblik, analiz ta audyt: problemy teorii, metodolohii, orhanizatsii, no. 2(17), pp. 104–110. (in Ukrainian)
2. Vynnychenko N.V. (2017) Systema upravlinnia biudzhetom: naukovy osnovy, suchasni tendentsii, svitovy dosvid [Budget management system: scientific basis, current trends, world experience]. Sumy: Sumskyi derzhavnyi universytet (in Ukrainian)
7. O.M. Savastieieva (2019) «Kaznacheiskiy kontrol biudzhethnoho protsesu na mistsevomu rivni: innovatsiyniy aspekt» [Treasury control of the budget process at the local level: an innovative aspect]. Molodyi vchenyi, no. 12(76), pp. 39–43. (in Ukrainian)
8. O.M. Savastieieva (2019) «Vykorystannia kontseptsii determinizmu dlia pobudovy modeli systemy realizatsii ekonomichnoi ta sotsialnoi funktsii derzhavy v chastyni biudzhetoutvorennia» [Using the concept of determinism to build a model of the system of realization of the economic and social functions of the state in terms of budgeting]. Naukovyi pohliad: ekonomika ta upravlinnia, no. 3(65), pp. 250–257. (in Ukrainian)