

Електронне наукове фахове видання "Державне управління: удосконалення та розвиток" включено до переліку наукових фахових видань України з питань державного управління

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ
удосконалення та розвиток



№ 11, 2011 [Назад](#) [Головна](#)

УДК 35.078

Ю. М. Сірий,
аспірант Академії муніципального управління

ОСОБЛИВОСТІ БЮДЖЕТНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СФЕРИ НАДАНИЯ СОЦІАЛЬНО-КУЛЬТУРНИХ ПОСЛУГ ЯК НАПРЯМ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ

FEATURES BUDGET SUPPORT AREAS Provided SOCIO-CULTURAL SERVICES IN DIRECTION OF STATE REGULATION

В статті розглянуто теоретичні основи державного управління бюджетними видатками в процесі надання суспільних послуг в умовах економічних трансформацій. Аналіз засобів та форм державного регулювання бюджету дав змогу сформувати систему існуючих в країні прямих і непрямих методів управління бюджетом (в залежності від способу впливу) та визначити їх значення для соціально-економічних послуг.

In the article the theoretical foundations of government budgetary expenditure in the provision of public services in economic transformation. Analysis of means and forms of state regulation of the budget allowed to form a system existing in the country of direct and indirect methods of budget management (depending on the method of exposure) and to determine their significance for the social economic services.

Вступ

Сфера послуг функціонально різномірна і включає широкий спектр галузей – від транспорту, зв'язку, торгівлі до фінансових, освітніх, наукових послуг, охорони здоров'я, культури і т.д. У зв'язку з цим слід відзначити особливу необхідність глибшого розуміння сфери послуг, яка розглядається вже не як єдина галузь, а як масштабний сектор економіки, що володіє розгалуженою і складною структурою з рухливими кордонами. Сфера послуг об'єднує підприємства і їх підрозділи, для яких надання послуг є основним чи другорядним видом економічної діяльності. Підприємствами сфери послуг вважаються такі, для яких надання послуг є основним видом діяльності. Підприємствами сфери послуг як виробничо-економічній системі притаманні характеристики системи: мета - досягнення соціально-економічного ефекту функціонування системи; матеріальні, трудові, фінансові, інформаційні ресурси; результат - ринкові й неринкові послуги; обмежуючі чинники - рівень розвитку продуктивних сил, ємність інформаційного ринку, обмеженість грошових доходів населення та ін.; збурюючі фактори - політика держави, соціальні та ідеологічні орієнтири населення, вплив міжнародного оточення, та ін., зворотний зв'язок - інформація про ефективність системи.

В умовах сучасної економіки України гостро постає проблема фінансової незалежності органів місцевого самоврядування. Саме регіони забезпечують реалізацію основних напрямків розвитку країни. На регіональному рівні фінансуються соціальні заходи, заходи з охорони здоров'я, освіта, місцева інфраструктура, забезпечується зайнятість населення.

Бюджет, як категорія теорії державного управління має велике значення для фінансової стабілізації економіки країни. За допомогою цієї категорії держава упорядковує внутрішні фінансові ресурси, оптимізує зовнішні економічні ресурси, формує умови розширеного відтворення фінансових ресурсів у всіх сферах економіки. Тобто, бюджет є невід'ємною частиною державної системи управління, спрямованої на соціальне забезпечення населення та стабільний розвиток держави.

У науковій літературі теоретико-методологічні основи дослідження сфери послуг, особливо фінансових, в економіці були закладені в працях таких відомих класиків економістів, як Ф. Бастія, А. Сміт, Ж-Б. Сей, К. Маркс, А. Маршалл та інших. Обґрунтування тези про зростання ролі сектору фінансових послуг у розвитку сучасної економіки знаходить своє відображення в працях таких вчених, як Л. Єрмошенко, А. Ігудін, Ф. Копе, В. Кравченко, К. Кронваль, А. Лавров, К. Мейер, С. Оксьонова, Д. Оуенс, М. Пабат, К. Павлюк, В. Пансков, О. Поважний, С. Поважний, В. Покась, Б. Прес, К. Рібердаль.

Постановка завдання

Мета статті полягає в проведенні аналізу теоретичних основ державного управління бюджетними видатками в процесі надання суспільних послуг в умовах економічних трансформацій.

Результати

Однією з найважливіших складових системи державного управління є управління державним бюджетом в процесі надання суспільних послуг, що здійснюється за допомогою бюджетного механізму. Наумова Л. зазначає, «бюджетний механізм – це сукупність форм і методів формування і використання фінансових ресурсів державного і місцевого бюджетів при досягненні ними стану рівноваги, що застосовуються з метою впливу на економічний і соціальний розвиток суспільства» [7]. Наведені визначення підкреслюють роль бюджетного механізму як засобу впливу на розвиток економіки. Проте, що наведені визначення недостатньо підкреслюють роль бюджетного механізму у процесі розширеного відтворення фінансових ресурсів в економіці країни. Отже, перш за все, бюджетний механізм - це сукупність засобів державного впливу на соціально-економічні процеси в країні з метою організації бюджетних відносин, забезпечення розвитку економіки та сприяння процесу розширеного відтворення.

Проблема державного управління бюджетом є досить актуальною, особливо у період розвитку економіки на всіх її рівнях. Як зазначає Н. Стукало, «в Україні сьогодні необхідно формування нового типу державного управління бюджетним процесом, підґрунтям якого виступають доктрини виконавчого та стратегічного управління» [8].

Проведення теоретичних досліджень та обґрунтувань практичного упровадження отриманих результатів не можливо без чіткого понятійного апарату. В теперішній час термін «бюджет» включає кілька понять. Більш того, існує приблизно п'ятдесят похідних значень цього терміну.

Перше зрозуміле визначення терміну «бюджет» відбулося на початку XIX ст. Однак на протязі XIX та XX ст. тлумачення цього терміну набувають більш чіткі форми. Так, наприклад, Д. Боголепов трактує бюджет передусім як «сукупність доходів та витрат протягом певного періоду, по – друге, визначений у цифрах план ведення державного господарства, установлений на прийдешній період і закон, згідно з яким стягуються доходи і здійснюються витрати».

Сучасні вчені трактують поняття «бюджет» по – різному – на рівні державному, федеральному та місцевому. На рівні підприємства поняття «бюджет» пов'язане з фінансовим плануванням та управлінським обліком. Так, наприклад, Г. Партин надає таке тлумачення терміну: «бюджет – це документ, у якому окреслені кількісні характеристики плану діяльності підприємства».

Група українських науковців відзначає: «Бюджет держави являє собою сукупність законодавчо регламентованих відносин між державою і юридичними та фізичними особами з приводу розподілу ВВП, а за певних умов – і національного багатства з метою формування і використання централізованого фонду грошових коштів, призначеного для забезпечення виконання державою її функцій».

В Бюджетному кодексі України дається таке визначення бюджету: «Бюджет - план формування та використання фінансових ресурсів для забезпечення завдань і функцій, які здійснюються органами державної влади, органами влади АРК та органами місцевого самоврядування протягом бюджетного періоду».

Бюджет відображає певні економічні відносини між державою, суб'єктами господарювання всіх форм власності та населенням. З боку держави ці відносини виражаються у потребі в фінансових ресурсах для виконання своїх функцій. З боку суб'єктів господарювання – в обов'язку постачати фінансові ресурси державі та можливості отримувати ці ресурси від неї. З боку населення ці відносини мають вираз як в обов'язку платити податки, так і можливості отримувати грошові кошти від держави. При цьому оптимальність бюджетного регулювання в значній мірі впливає не лише на соціально-економічний розвиток конкретної адміністративно-територіальної одиниці, але і на державу в цілому [4]. Категорія «бюджет» має свої особливі риси зародження у різних країнах. Але спільним для усіх країн є його плановий та юридичний характер, термін дії. Як зазначають С. Булгакова та Л.Єрмошенко, існує декілька особливостей бюджету, що характеризують цю економічну категорію (табл. 1).

Таблиця 1. Особливості бюджету

№п/п	Характеристика бюджету
------	------------------------

1	Бюджет є особливою економічною формою перерозподільних відносин, що пов'язані з відокремленням у розпорядження держави частини національного доходу та її використанням для задоволення потреб усього суспільства й окремих його державно-територіальних формувань
2	За допомогою бюджету відбувається перерозподіл національного доходу між галузями господарства, територіями країни, сферами суспільної діяльності
3	Пропорції бюджетного перерозподілу вартості визначаються потребами розширеного відтворення в цілому і завданнями, що стоять перед суспільством на кожному історичному етапі його розвитку
4	Галузь бюджетного розподілу посідає центральне місце у складі державних фінансів, що обумовлено провідною роллю бюджету порівняно з іншими ланками

Необхідно крім цих особливостей бюджету, підкреслити його вирішальну роль у забезпеченні стабільного економічного розвитку держави у цілому, бо саме за допомогою бюджету здійснюється процес розширеного відтворення у всіх сферах життєдіяльності країни.

Сучасна економічна література виділяє дві основні функції державного бюджету: розподільну та контрольну.

Розподільна функція полягає у тому, що бюджет виступає цільовим інструментом розподілу і перерозподілу ВВП. Жодна з ланок фінансової системи не здійснює такого багатопрофільного перерозподілу як бюджет. Дійсно, у бюджетних відносинах беруть участь практично всі члени суспільства. Лише за допомогою розподільної функції держава зосереджує у своїх руках джерела усіх бюджетних надходжень.

Контрольна функція бюджету полягає в тому, що суспільство за допомогою специфічних державних або недержавних структур, контролею та, у випадку необхідності, вивірною бюджетний розподіл. Основними структурами, за допомогою яких виконується контрольна функція бюджету, є Рахункова палата, Державне казначейство, Контрольне-ревізійне управління. Однак, в теперішній час, крім цих двох функцій називають ще й додаткові (табл. 2).

Таблиця 2. Функції бюджету

Функції бюджету	Сутність	
Основні		
Розподільна	Бюджет виступає цільовим інструментом розподілу і перерозподілу ВВП	
Контрольна		Контроль за використанням усіх бюджетних коштів
Додаткові		
Впливу держави на національні процеси	Бюджет є інструментом регулювання економічних, соціальних, демографічних, екологічних процесів у країні	
Впливу на розвиток окремих територій		За допомогою перерозподілу бюджетних ресурсів здійснюється вирівнювання економічного положення регіонів
Регуляторна		За допомогою бюджету держава створює сприятливі умови розвитку для юридичних та фізичних осіб

Крім того, вчені підкреслюють, що за допомогою державного бюджету, держава виконує свою регуляторну функцію – вирівнювання бюджетної забезпеченості окремих територій.

Бюджет має дві особливі форми – доходи і видатки. Кожна з цих форм має специфічне суспільне призначення.

Доходи формують фінансову базу діяльності держави. Вони відображають економічні відносини між державою та підприємствами, установами, організаціями, фізичними особами у процесі стягнення бюджетних платежів.

Головне джерело доходів бюджету – це національний дохід. Перерозподіл національного доходу та утворення бюджетних доходів здійснюється за допомогою податків, зборів, неподаткових платежів, позик та емісії грошей. Доходи бюджету класифікуються за такими розділами: податкові надходження; неподаткові надходження; доходи від операцій з капіталом; трансферти.

Податковими надходженнями визнаються загальнодержавні і місцеві податки, збори та інші обов'язкові платежі. Неподатковими надходженнями визнаються: доходи від власності та підприємницької діяльності; адміністративні збори та платежі; доходи від некомерційного та побічного продажу; надходження від штрафів та фінансових санкцій; інші неподаткові надходження. Трансферти – це кошти, одержані від інших органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, інших держав або міжнародних організацій на безоплатній та безповоротній основі.

Видатки бюджету забезпечують задоволення економічних та соціальних потреб всіх членів суспільства. Видатки виражають економічні відносини, на основі яких здійснюється використання централізованих коштів за напрямками, визначеними законом.

Колектив українських вчених визначає категорію «фінанси» як «... систему відносин економічної власності, що складається між державою, підприємницькими структурами, домогосподарствами та іншими суб'єктами з приводу привласнення частини ВВП, з метою виконання державою покладених на неї функцій» [5]. Отже, взаємозв'язок бюджету з фінансами полягає в тому, що бюджет – це централізована частина фінансових ресурсів (фінансів).

Інша категорія, що взаємодіє з бюджетом на другому рівні, це податки. В системі державного управління економікою найбільш вагомими інструментами впливу є засоби бюджетно-податкової політики [6]. Отже, взаємодія категорії «бюджет» та категорії «податки» дуже тісно пов'язана саме з теорією державного управління.

Податки – це обов'язкові платежі, які законодавчо встановлюються державою, сплачуються юридичними та фізичними особами в процесі перерозподілу ВВП й акумулюються в централізованих грошових фондах для фінансового забезпечення виконання державою покладених на неї функцій. Отже, податки виступають основним джерелом поповнення бюджету. Ефективність податкової системи вирішальною мірою визначаються бюджетними відносинами, і, не в останню чергу, їх прозорістю та відкритістю [3]. В свою чергу, податки, що є визначальними для дохідної частини бюджету, складаються з відрахувань із заробітної плати та прибутку підприємств, тобто ці відношення формують третій рівень взаємодії бюджету з такими вартісними категоріями, як «заробітна плата» та «прибуток».

Прибуток – кінцевий результат діяльності підприємства [2]. Заробітна плата – це ціна, що сплачується за одиницю часу праці. Розмір заробітної плати залежить від величини вартості або ціни фонду життєвих засобів, створених працівником за необхідний робочий час.

Зараз Україна здійснює перехід до ринкової економіки. Ця форма господарської системи характеризується відносно самостійним функціонуванням підприємств (без втручання держави), конкуренцією між товаровиробниками. Однак, ринкові процеси не завжди можна спрогнозувати та уникнути суттєвих фінансових втрат, тому в умовах трансформації економіки України, бюджет набуває особливого значення. Ця категорія виконує роль регулятора ринкових процесів. Як фінансовий план він має передбачати виконання всіх функцій держави.

В Україні бюджет як фінансовий план відрізняється від бюджету як економічної категорії на величину фондів цільового призначення. Тобто, якщо необхідно оцінити реальну бюджетну політику, треба проаналізувати статті доходів і видатків без цільових фондів – так званий «чистий» бюджет.

Існує три показники, що характеризують стан бюджету як фінансового плану: рівновага доходів і видатків; бюджетний надлишок (профіцит); бюджетний дефіцит.

При наочно-реальному виді дефіциту його обсяг дорівнює загальним доходам від федеральних податків за вирахуванням на державні закупівлі та трансфертні платежі.

Структурний дефіцит – це різниця між федеральними доходами: витратами при діючій фіскальній політиці (рівень оподаткування і поточних витрат) та базовому рівні безробіття.

Різниця між наочно-реальним та структурним дефіцитами бюджету являє собою циклічний дефіцит.

Ці визначення дають можливість зробити висновок: у період спаду економічної систем та перевищення рівня безробіття понад базовим, рівень наочно-реального дефіциту бюджету перевищує рівень структурного дефіциту. Це пояснюється тим, що має місце виплата допомоги на випадок безробіття та частковим падінням доходів населення.

Чинники, що взаємодіють з бюджетом науковці поділяють на економічні, соціальні та політичні. Однак ця схема є не повною. Доцільно розширити перелік чинників, що впливають на бюджет. До цього переліку необхідно обов'язково внести екологічні чинники. Екологічний стан країни є важливим чинником використання бюджетних коштів. Особливо це питання актуальне для України, екологія якої потребує великої уваги з боку держави. Тому прогнозування змін екологічних чинників має впливове значення на ефективність системи державного управління бюджетом.

Сукупність бюджетів усіх рівнів, які врегульовані правовими нормами, і формуються на єдиних принципах під впливом державного устрою та адміністративно – територіального перерозподілу країни отримала назву бюджетної системи країни.

Бюджетна система України розпочала своє становлення ще за часів Київської Русі, протягом століть ця економічна категорія розвивалася та вдосконалювалася під впливом багатьох чинників (політичних, соціальних, демографічних). Бюджетна система сучасної України сформувалася на базі бюджетної системи колишнього СРСР.

Бюджетний кодекс України визначає, що «бюджетна система України – це сукупність державного бюджету та місцевих бюджетів, побудована з урахуванням економічних відносин, державного і адміністративно-територіальних устроїв і врегульована нормами права». Єдність бюджетної системи забезпечується затвердженням на кожному рівні бюджетної системи єдиного бюджету даної території.

Державний бюджет як одна з ланок бюджетної системи України є економічною категорією і відображає грошові відносини, що виникають між державою, з одного боку, і підприємствами, організаціями, установами всіх форм власності і фізичними особам – з іншого, з приводу утворення централізованого фонду коштів держави і його використання на розширене відтворення, підвищення рівня життя і задоволення інших суспільних потреб [1].

Бюджети місцевого самоврядування – бюджети територіальних громад сіл, селищ, міст та їх об'єднань. Основним нормативним документом, що регламентує економічні відносини бюджетної системи країни, є Бюджетний кодекс. Бюджетний кодекс України закріпив перші результати бюджетної реформи та наблизив Україну до рівня розвинутих країн. Однак, існує серйозне відставання теоретичних та практичних розробок в області державних фінансів стосовно до умов сучасної України.

В теперішній час лише відпрацьовується механізм перерозподілу компетенції між державними та територіальними рівнями влади, органами місцевого самоврядування з метою створення бюджетної системи, яка б передбачала послідовні, прозорі та однакові для всіх правила розподілу бюджетних ресурсів.

Важлива роль у реформування бюджетних відносин приділяється місцевим бюджетам. Бо вони є тим фундаментом бюджетної системи, не змінивши якого,

не можна кардинально поліпшити бюджетні взаємини відповідно до функцій, покладених на кожен рівень державної влади.

На місцеві бюджети покладено наступні функції: формування фінансової бази органів місцевого самоврядування; розподіл фінансових ресурсів між галузями економіки регіону; забезпечення економічного розвитку регіону; контроль за використанням фінансових ресурсів у регіоні.

Органи місцевого самоврядування забезпечують використання відповідних місцевих бюджетів. На місцеві фінансові органи покладено функції здійснення загальної організації та управління використанням відповідного місцевого бюджету, координація діяльності учасників бюджетного процесу з питань використання бюджету, забезпечення дотримання відповідного бюджетного законодавства.

Висновки

Доведено, що в межах регіональної політики держава здійснює регулювання міжбюджетних відносин в процесі надання суспільних послуг, метою якого є забезпечення відповідності між повноваженнями на здійснення видатків, закріплених законодавчими актами України за бюджетами, та бюджетними ресурсами, які повинні забезпечувати виконання своїх повноважень.

Отже, бюджет, як категорія теорії державного управління має велике значення для фінансової стабілізації економіки країни. За допомогою цієї категорії держава упорядковує внутрішні фінансові ресурси, оптимізує зовнішні економічні ресурси, формує умови розширеного відтворення фінансових ресурсів у всіх сферах економіки. Тобто, бюджет є невід'ємною частиною державної системи управління, спрямованої на соціальне забезпечення населення та стабільний розвиток держави.

Література

1. Бескид Й.М. Теоретичні підвалини дослідження суті Державного бюджету України / Й.М. Бескид // Фінанси України. – 1998. – № 1. – С. 16 – 18.
2. Крисоватий А.І. Теоретичні засади податку як соціально-економічної категорії / А.І. Крисоватий // Фінанси України. – 2009. – № 2. – С.4 – 10.
3. Кульчинський М.І. Формування та виконання бюджету за програмно-цільовим методом / М.І.Кульчинський, З.В. Перун // Фінанси України. – 2005. – № 2. – С. 78 – 83.
4. Машко Г.В. Некоторые проблемы формирования местных бюджетов / Г.В. Машко // Менеджер. – 2007. – № 2 (24). – С. 41 – 45.
5. Мочерний С.В. Сутність фінансів у контексті економічних відносин / С.В.Мочерний, Я.С. Ларіна, О.Я. Плахотнюк // Фінанси України. – 2005. – № 3. – С.16 – 22.
6. Мудрак Р. Государственная регуляторная политика как составляющая экономического развития / Р. Мудрак // Экономика Украины. – 2006. – №.7. – с. 34 – 40.
7. Наумова Л.Ю. Бюджетний механізм фінансової стабілізації економіки / Л.Ю. Наумова // Фінанси України. – 2010. – № 4. – С. 19 – 28.
8. Стукало Н.В. Деякі аспекти формування фінансової політики України в умовах глобалізації / Н.В. Стукало // Фінанси України. – 2006. – № 1. – С. 24 – 30.

Стаття надійшла до редакції 07.11.2011 р.



ТОВ "ДКС Центр"