

**Павлюк К. В.,**

*кандидат економічних наук, доцент,  
завідувач відділення теоретичних проблем  
фінансово-економічного регулювання  
Науково-дослідного фінансового інституту  
при Міністерстві фінансів України*

## **ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ СУТНОСТІ БЮДЖЕТУ І ЙОГО ФУНКЦІЙ**

Видатний російський вчений І. Х. Озеров ще на початку ХХ ст. писав про роль фінансів (і передусім бюджету) у суспільному житті. “Фінанси є могутнім фактором в економічному і політичному житті. Чи можна ще знайти що-небудь, що більше б розбурхало голови людей, аніж податки... У фінансах ми знаходимо ключ до розуміння історії... Податок зближує народи... він же роз’єднує нації... податок — знаряддя технічного прогресу ... податок — школа клятвopушення...”<sup>1</sup>.

Тому дуже важливим є чітке розуміння сутності і функцій бюджету, які обумовлюють його роль у сучасному суспільстві. Теоретичним питанням сутності бюджету приділяли увагу багато відомих як зарубіжних, так і вітчизняних учених. Серед українських вчених варто виділити Л. Андрушенка, С. Буковинського, О. Василика, О. Кириленко, І. Луніну, С. Львовчкіна, Ц. Огня, В. Опаріна, В. Суторміну, В. Федосова, С. Юрія, І. Чугунова та ін. Вагомість бюджетної проблематики, її теоретична і прагматична актуальність зумовили вибір теми дослідження даної статті.

Метою написання статті є з’ясування сутності бюджету як складної багатоаспектної категорії, його функцій, що дасть можливість чіткіше показати роль бюджету у системі сучасних суспільних відносин.

Аналіз розвитку вчення про бюджет дає підстави стверджувати, що бюджет — це багатоаспектна категорія, яку можна розглядати з точки зору фінансів, економічної теорії, права, політики. Вихідним моментом у логічній моделі використання такої складної багатоаспектної категорії, як бюджет, має бути його визначення. Звичайно, що визначення, навіть вдале і точне, не може виразити повного змісту категорій. Однак воно має відобразити найголовніше, найсуттєвіше, що відрізняє цю категорію від інших. Поняття — це не тільки продукт свідомості, поняття — це сутність явища. Даючи визначення бюджету, необхідно виділити найхарактерніші ознаки, які б відрізняли його від інших вартісних економічних категорій.

Специфічною ознакою бюджету є те, що з його допомогою створюються і використовуються суспільні фонди цільового призначення, які перебувають у розпорядженні органів державної влади і місцевого самоврядування. Тому, на нашу думку, бюджет можна розглядати як форму вираження економічних відносин щодо формування і використання таких фондів, але цієї ознаки замало для повної характеристики бюджету. Однак до поняття бюджету мають входити не лише економічні відносини, формою вираження яких він є, а й матеріальна основа цих відносин. При цьому матеріальна сторона (основа) при визначенні поняття повинна відігравати провідну

роль, бо тільки так можна визначити коло економічних відносин, які виражають сутність бюджету. Тому твердження про те, що бюджет — це сукупність економічних відносин, потребує уточнення, оскільки воно є суб'єктивним судженням про об'єктивне і не охоплює повністю усіх сторін цього явища.

Нам здається, що до розкриття специфічних ознак бюджету, а також його сукупного призначення має входити об'єкт бюджетних відносин як частина економічних відносин. За такої постановки питання роль визначення полягає в тому, що воно за своїм змістом відображає основні положення суті й створює методичну основу для аналізу місця і призначення бюджету в економічній практиці. При цьому мають бути розкриті глибинніші причини, що викликають до життя бюджет: розвиток матеріального виробництва і товарно-грошових відносин, розвиток і зростання ролі держави у житті суспільства; необхідність розподілу й перерозподілу валового внутрішнього продукту з метою задоволення економічних, соціальних потреб, досягнення політичних цілей.

Дати визначення бюджету можна тільки вказавши його місце щодо ширшого поняття. Для бюджету таким ширшим поняттям є валовий внутрішній продукт, тобто кінцевий результат матеріального виробництва. Економічний зміст бюджету і його ланок виражають розподільчі відносини, які за своєю внутрішньою структурою надто різноманітні й охоплюють різні напрями розподільчого процесу, усі рівні державного управління. Ці відносини виникають як у процесі первинного розподілу валового внутрішнього продукту, так і під час його перерозподілу. Рух валового внутрішнього продукту від своєї первинної стадії — виробництва до кінцевої — використання проходить стадію розподілу, в межах якої здійснюється створення різних форм грошових фондів і їхнє перегрупування для кінцевої ув'язки матеріально-речових і вартісних елементів сукупного виробництва. Тому ця стадія руху валового внутрішнього продукту є дуже важливою у процесі відтворення, оскільки тут здійснюється формування початкової і кінцевої структур розподілу доходів між різними секторами економіки, галузями господарства, територіями країни, між безпосередніми виробниками матеріальних благ і т. ін.

На цій стадії розподільчі відносини набувають самостійного руху. Вони дають життя своїм специфічним категоріям, формам і інструментам, що регулюють утворення різних фондів, їхній розподіл і перерозподіл. З'ясування цього процесу має важливе значення для визначення сутності й ролі бюджету у формуванні й використанні фінансових ресурсів.

Залежно від того, як впливає процес мобілізації доходів до бюджету на обсяг матеріальних витрат, необхідний і додатковий продукт, а фінансування із бюджету — на фонди відшкодування, споживання і накопичення, визначається роль бюджету в економіці. Розгляд сутності процесу формування доходів дає змогу зробити висновок, що форми і методи мобілізації доходів бюджету становлять важливу сферу його впливу на ефективність виробництва; масштаби централізації частини валового внутрішнього продукту визначають роль бюджету як регулятора розподільчих і перерозподільчих процесів в економіці; мобілізація доходів до бюджету потребує постій-

ного удосконалення в розрізі кожної із складових валового внутрішнього продукту.

Характерною ознакою бюджету, на яку вказує дехто з авторів, є формування і використання централізованих грошових фондів. На нашу думку, це справді єдина характерна ознака бюджету, яка відрізняє його від інших економічних категорій. Водночас саме формування цієї ознаки потребує уточнення, подальшого поглиблення, точнішого відображення створення й використання централізованих грошових фондів, об'єкта бюджетних відносин. На наш погляд, ця ознака може бути сформульована таким чином: “формування і використання суспільного фонду грошових коштів у процесі руху вартості валового внутрішнього продукту”.

Вихідним моментом тут є та обставина, що об'єктом впливу бюджету стає рух вартості валового внутрішнього продукту. Цей рух передбачає виникнення сукупності розподільчих відносин, що визначають, на які цілі й у якому обсязі виділятимуться грошові ресурси для найраціональнішого задоволення загальнодержавних і місцевих потреб. У цій сукупності відносин знаходить свій вияв бюджет як інструмент підтримання пропорцій відтворення.

Відмітною ознакою бюджету майже усі вчені називають грошовий характер відносин. Однак грошовий характер участі в розподільчих процесах властивий також фінансам, ціні, заробітній платі, кредиту тощо. Вартість валового внутрішнього продукту, що розподіляється за їхньої допомоги, набуває форми фондів цільового призначення відповідно до потреб суспільства. Звичайно, розв'язуючи загальне завдання, ці категорії по-різному сприяють досягненню поставленої мети, що є одним із найважливіших критеріїв для визначення їхніх особливостей; водночас грошова форма відносин не може бути характерною ознакою бюджету. Це зовсім не означає, що бюджету не властива грошова форма вираження.

Не можна не зупинитися на такій ознаці бюджету, на яку теж вказує більшість економістів, як розподільчий характер грошових відносин. Роль бюджету у розподілі й перерозподілі валового внутрішнього продукту справді велика. З допомогою його, по суті, завершується перерозподільчий процес, умови для якого створені іншими економічними категоріями (фінансами в цілому, ціною, заробітною платою), однак це вияв не специфіки бюджету, а його ролі в процесі відтворення як результату практичного його використання.

Викладене дає підставу зробити висновок, що, по суті, тільки одна характерна ознака властива бюджету — формування й використання суспільних фондів грошових коштів (загальнодержавних і місцевих). Проте виразити його специфіку з допомогою одного критерію навряд чи можливо. Отже, необхідно здійснювати пошук інших відмітних ознак, що дуже важливо в методологічному плані. Такою ознакою, на наш погляд, є правова регламентація бюджету.

Конкретні види бюджетних доходів і видатків є продуктом суб'єктивної діяльності держави, вони пов'язані з використанням бюджету в економічній практиці. Конкретні форми прояву бюджету несуть на собі відбиток

суб'єктивної діяльності держави, всебічно регламентуються нею. Наприклад, за доходами бюджету держава встановлює не лише види конкретних доходних надходжень, а й платників, регламентує порядок обчислення і строки сплати, надає за певних умов пільги тощо. Звідси видно, що регламентація є суттєвою ознакою, яка характеризує використання бюджету. Регламентація є інструментом реалізації фінансово-бюджетної політики держави. Кожен конкретний вид доходів і видатків бюджету, як форма використання об'єктивної бюджетної категорії, суворо регламентується державою відповідно до економічної ситуації. Навіть більше, держава може змінювати конкретну форму прояву категорії, замінюючи її на іншу, може удосконалювати окремі її елементи.

Виходячи з викладеного, можна дати таке визначення бюджету, не претендуючи на його довершеність: бюджет — це частина вартості валового внутрішнього продукту, відокремлена в 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.

У цьому визначенні акцентується на таких ознаках бюджету: а) частина вартості валового внутрішнього продукту; б) грошова форма вираження; в) обов'язкове формування й використання суспільного фонду; г) правова регламентація; г) політичний характер бюджету.

Отже, бюджет насамперед — це суспільний грошовий фонд, що перебуває у розпорядженні державної і місцевої влади. У цьому полягають його найхарактерніші риси, які відображають взаємозв'язок системи економічних відносин із формою їхньої планової організації. У цьому закладено ті вихідні позиції, що дають змогу розглядати бюджет як економічну категорію. Місце бюджету в системі економічних відносин як суспільного грошового фонду на загальнодержавному і місцевому рівнях характеризують склад і структуру тих економічних відносин, які він відображає як економічна категорія. Структура цих відносин така:

- грошові відносини держави з підприємствами, організаціями, установами усіх форм власності в процесі мобілізації доходів до суспільного грошового фонду, призначеного для задоволення загальнодержавних і місцевих потреб;
- грошові відносини держави з населенням щодо формування, розподілу, перерозподілу доходів населення і бюджетних ресурсів;
- міжбюджетні відносини щодо розподілу і перерозподілу суспільного грошового фонду між ланками бюджетної системи.

Вивчення структури цих відносин дає змогу розкрити економічний зміст бюджету, глибше зрозуміти його роль в розподільчих процесах і регулюванні економіки, значення бюджету в житті суспільства. Глибоке розуміння змісту цієї категорії допомагає проводити цілеспрямовану бюджетну політику з урахуванням усієї сукупності економічних процесів, що відбуваються у суспільстві. Посилення ролі бюджету у формуванні й використанні фінансових ресурсів завжди пов'язане з удосконаленням системи економічних

відносин у цілому чи в одній із структурних груп. Економічні відносини становлять першооснову в дослідженні економічних процесів і явищ.

Розглянута система економічних (грошових) відносин визначає зміст бюджету як економічної категорії і є предметом науки про бюджет. Їхнє дослідження — важлива передумова для розроблення основних напрямів посилення впливу бюджету на економічні й соціальні процеси. Отже, бюджет як економічна категорія — це система економічних (грошових) відносин щодо створення суспільного грошового фонду, який перебуває у розпорядженні органів державної влади і місцевого самоврядування й використовується на ухвалені суспільством в особі відповідних представницьких органів економічні, соціальні, політичні цілі.

В організаційно-правовому аспекті під бюджетом слід розуміти план утворення і використання бюджетних ресурсів на загальнодержавному і місцевому рівнях, який затверджується відповідними представницькими органами. Бюджет є провідним фінансовим планом на центральному і місцевому рівнях, оскільки він універсальний, тому що його показники охоплюють усі сфери економічного і соціального життя; він є координуючим фінансовим планом щодо фінансових планів міністерств, відомств, підприємств і бюджетів нижчих рівнів.

У політичному аспекті бюджет — це результат компромісу різних політичних сил представницького органу влади, який своїм волевиявленням затверджує обсяг суспільного грошового фонду (бюджетного фонду) на плановий період і цим ставить уряд під суспільний контроль.

Сутність бюджету розкривається через його функції. Функція у філософському трактуванні — це “зовнішнє виявлення якості якого-небудь об’єкта у певній системі відносин”<sup>2</sup>. Стосовно економічних категорій функція означає виявлення їхньої сутності у дії, такий спосіб поведінки, у якому знаходять вияв властиві категоріям якості. Як писав В.П. Дьяченко, функції тієї чи іншої економічної категорії — це виявлення її суті у дії<sup>3</sup>.

З огляду на різне розуміння сутності бюджету різними вченими визначаються й різні його функції, що відображено в табл. 1.1.

На нашу думку, бюджет виконує функції створення суспільного фонду грошових коштів (бюджетного фонду), тобто фіскальну функцію і використання бюджетного фонду. Усі інші функції, вказані різними авторами, є похідними від згаданих функцій. Особливо слід сказати про контрольну функцію бюджету, яка нині визнається майже усіма економістами. На наш погляд, бюджет (як і фінанси) створює умови для фінансового контролю. Контроль же здійснюється органами державної влади й управління шляхом використання фінансово-бюджетних показників, фінансової звітності. Сам бюджет не може бути знаряддям контролю, він, як будь-яка вартісна категорія, створює передумову його здійснення. Успішне використання бюджету у здійсненні контролю можливе тільки тоді, коли буде створена система фінансово-бюджетних показників на різних рівнях управління економікою. Відсутність таких показників знижує ступінь впливу бюджету на процес відтворення, якими б функціями контролю їх не наділяли. Про це свідчать численні факти економічної практики.

**Групування функцій бюджету згідно з поглядами вітчизняних і зарубіжних учених**

Учені	Найменування функцій
<b>Українські вчені</b>	
Пасічник Ю. В. <sup>4</sup>	Розподільча, контрольна
Розпутенко І. <sup>5</sup>	Розподільча, контрольна
Булгакова С. О. <sup>6</sup>	Розподільча, контрольна, функція забезпечення існування держави
Деркач М. І., Гордєєва Л. П. <sup>7</sup>	Розподільча, контрольна, функція забезпечення існування держави
<b>Російські вчені</b>	
Романовський М. В. <sup>8</sup>	Створення бюджетного фонду, використання бюджетного фонду, контрольна
Поляк Г. Б. <sup>9</sup>	Розподільча, державного регулювання і стимулювання економіки, фінансове забезпечення бюджетної сфери і здійснення соціальної політики держави, контроль за створенням і використанням централізованого фонду грошових коштів
Грицюк Т. В. <sup>10</sup>	Бюджетного регулювання, контрольна, фіскальна
Мацкуляк І. Д. <sup>11</sup>	Перерозподільча, відтворювальна, регулююча, стимулююча, планова, контрольна, фіскальна, соціальна
Артемьєва С. С. <sup>12</sup>	Перерозподільча, контрольна
Ісламгулов Р. Р. <sup>13</sup>	Розподільча, контрольна
Родіонова В. М. <sup>14</sup>	Розподільча, контрольна
<b>Зарубіжні вчені*</b>	
Бланкарт Ш. <sup>15</sup>	Бюджетна функція планування, контрольна, регулююча

\*Більшість зарубіжних вчених не визначають функції бюджету, а замість цього обґрунтовують його роль.

Аргументи, що наводяться в економічній літературі на користь наявності контрольної функції бюджету, свідчать про його роль у здійсненні контролю і не виражають суспільного призначення цієї економічної категорії. Суспільне призначення бюджету полягає в тому, щоб шляхом формування і використання бюджетного фонду країни забезпечити потреби розширеного відтворення, утримання соціальної сфери, органів державної влади й управління, оборони країни.

Як нами зазначалося, бюджет виражає конкретну форму створення суспільного фонду грошових коштів держави (бюджетного фонду), який використовується для задоволення суспільних потреб. Це дає підстави зробити висновок, що дві наведені функції найповніше розкривають зміст бюджету. У процесі руху валового внутрішнього продукту створюється суспільний грошовий фонд цільового призначення, який є сукупністю бюджетних ресурсів. Цей фонд створюється для виконання завдань, передбачених основними напрямками бюджетної політики держави. Формування

і використання бюджетного фонду виражає специфічне, суспільне призначення бюджету, дає змогу подолати вузькість трактування його ролі в економічному механізмі. Тому нам здається, що є достатньо підстав стверджувати, що бюджет виконує дві функції: формування бюджетного фонду; використання бюджетного фонду.

Виділення цих двох функцій бюджету дає змогу чіткіше показати роль бюджету у системі суспільних відносин. Для визначення ролі бюджету у процесі відтворення треба не лише зрозуміти його об'єктивну необхідність, природу, функції, а й збагнути, які результати досягаються чи можуть бути досягнуті завдяки його функціонуванню. При цьому роль бюджету може бути правильно визначена, якщо тільки враховувати обидві його функції.

На наш погляд, виходячи із функцій, що їх виконує бюджет, його можна розглядати як інструмент розподілу й перерозподілу валового внутрішнього продукту, інструмент регулювання економічних і соціальних процесів, інструмент стимулювання економічного розвитку, інструмент контролю за ефективним використанням бюджетних ресурсів.

<sup>1</sup> *Витте С. Ю.* Собрание сочинений и документальных материалов. — Т. 2. — Кн. 2. — М.: Наука, 2003. — С. 9.

<sup>2</sup> *Философский словарь.* — М.: Госполитиздат, 1986. — С. 401.

<sup>3</sup> *Родионова В. М.* Дискуссионные вопросы сущности и функций советских финансов: Учеб. пособ. — М.: Финансы и статистика, 1984. — С. 45.

<sup>4</sup> *Пасічник Ю. В.* Бюджетна система України та зарубіжних країн: Навч. посіб. — К.: Знання-Прес, 2002. — С. 272, 273.

<sup>5</sup> *Розпуненко І.* Державні видатки в перехідних економіках. — К.: Вид-во Укр. акад. держ. упр. при Президентові України, 1998. — С. 83.

<sup>6</sup> *Бюджетна система України:* Навч. посіб. / За ред. С. О. Булгакової. — К.: КНТЕУ, 2002. — С. 35.

<sup>7</sup> *Деркач Н. И., Гордеева Л. П.* Бюджет и бюджетный процесс на Украине. — Днепропетровск: Пороги, 1995. — С. 18, 20.

<sup>8</sup> *Бюджетная система Российской Федерации:* Учебник / М. В. Романовский и др. — М.: Юрайт, 1999. — С. 14, 15.

<sup>9</sup> *Бюджетная система Российской Федерации:* Учеб. пособ. / Под ред. Г. Б. Поляка. — М.: ЮНИТИ—ДАНА, 2000. — С. 7.

<sup>10</sup> *Грицюк Т. В.* Бюджетное регулирование, макроэкономическая стабильность и экономический рост // Финансы и кредит. — 2003. — № 13 (127). — С. 16.

<sup>11</sup> *Государственные и муниципальные финансы:* Учеб. для студентов вузов. — М.: РАГС, 2003. — С. 235.

<sup>12</sup> *Артемяева С. С.* Бюджетная система Российской Федерации: Учебн. пособ. — Саранск: Изд-во Мордов. ун-та, 2001. — С. 5.

<sup>13</sup> *Исламгулов Р. Р.* Бюджет и бюджетное регулирование в условиях федерализма. — Уфа: Башкир. гос. ун-т., 2000. — С. 7.

<sup>14</sup> *Финансы* / В. М. Родионова, Ю. Я. Вавилов, Л. И. Гончаренко и др. — М.: Финансы и статистика, 1993. — С. 235.

<sup>15</sup> *Бланкарт Ш.* Державні фінанси в умовах демократії: Вступ до фінансової науки / Пер. з нім. В. М. Федосова. — К.: Либідь, 2000. — С. 448–450.