

Семенюк З. І.,

аспірантка Науково-дослідного фінансового інституту
Академії фінансового управління Міністерства фінансів України,
науковий співробітник відділу державних фінансів
Науково-дослідного фінансового інституту
Академії фінансового управління Міністерства фінансів України

МЕХАНІЗМ РЕАЛІЗАЦІЇ БЮДЖЕТНОЇ СТРАТЕГІЇ СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНОГО РОЗВИТКУ

Розкрито сутність, зміст та структуру бюджетного механізму, визначено його роль у досягненні стійкого соціально-економічного розвитку країни. Обґрунтовано напрями вдосконалення бюджетного механізму як інструменту реалізації бюджетної стратегії.

Ключові слова: бюджетний механізм, бюджетна стратегія, бюджетні інструменти, бюджетні важелі, бюджетний моніторинг.

Уповільнення темпів розвитку національної економіки вимагає застосування ефективного механізму регулювання соціально-економічних процесів у державі з метою досягнення загальноекономічної рівноваги. Відповідна рівновага необхідна між фінансово-бюджетними та соціально-економічними показниками в розрізі адміністративно-територіальних одиниць, результативними показниками бюджетних програм та бюджетними видатками головних розпорядників бюджетних коштів. Слід зазначити, що створення цілісної фінансово-бюджетної системи з чітким розподілом функцій та відповідальності її учасників, цільове та ефективне використання бюджетних коштів, збалансованість доходів та видатків, орієнтація бюджетних ресурсів на пріоритетні напрями економічного і соціального розвитку досягається завдяки розробленню і впровадженню ефективної бюджетної стратегії, інструментом реалізації якої є бюджетний механізм. Саме завдяки правильно побудованому бюджетному механізму і технологіям розроблення бюджетної стратегії державний бюджет постане ефективним інструментом стимулювання соціально-економічного розвитку суспільства.

На сучасному етапі розвитку державних фінансів актуальним є посилення дієвості використання бюджетних коштів як інструменту впливу на економіку, фінансової дисципліни та фінансового контролю за їх використанням, тому велике значення має розроблення ефективного бюджетного механізму, що сприятиме досягненню соціально-економічного розвитку держави. Водночас посилення впливу бюджетної системи на соціально-економічний розвиток вимагає вжиття заходів, спрямованих на підвищення рівня збалансованості та прозорості бюджету, удосконалення міжбюджетних відносин та забезпечення якісного виконання бюджетів усіх рівнів.

Питання бюджетного регулювання соціально-економічного розвитку висвітлені в наукових працях зарубіжних та вітчизняних вчених, зокрема Дж. М. Кейнса, А. Сміта, Д. Рікардо, Ш. Бланкарта, А. Вагнера, С. А. Буковинського, О. Д. Василика, В. М. Гейця, Д. В. Полозенка, В. М. Федосова, І. Я. Чугунова, С. І. Юрія та багатьох інших науковців. Разом з тим залиша-

ються дискусійними та потребують подальшого вивчення питання побудови ефективного механізму формування та реалізації бюджетної стратегії, що сприятиме досягненню стійкого соціально-економічного розвитку країни.

Метою статті є розкриття сутності, змісту і структури бюджетного механізму як інструменту реалізації бюджетної стратегії, визначення його ролі у досягненні сталого соціально-економічного розвитку держави та обґрунтування напрямків його удосконалення.

Реалізація дієвої бюджетної стратегії є необхідною умовою для досягнення державою стійкого соціально-економічного розвитку. Головним інструментом її реалізації є бюджетний механізм, представлений сукупністю видів і форм організації бюджетних відносин, методів мобілізації, розподілу й використання бюджетних коштів, принципів планування та фінансування, умов і засобів здійснення фінансового контролю. Через бюджетний механізм держава регулює економіку, впливає на інвестиційну, регіональну, зовнішньоекономічну сфери діяльності, стимулює виробничі та соціальні процеси. Ефективна побудова бюджетного механізму впливає на економічне піднесення країни, зміцнення соціальної сфери, прискорення темпів науково-технічного прогресу, розвиток інноваційних процесів, переоснащення технічної бази суспільного виробництва та перебудову його структури. Вплив на економіку відображається через форми організації бюджетних відносин, методи мобілізації бюджетних коштів, умови і принципи їх витрат та величину бюджетних коштів, що мобілізуються і використовуються державою.

Бюджетний механізм є інструментом здійснення бюджетної стратегії, відображає певну спрямованість бюджетних відносин на виконання завдань, поставлених перед державою з метою стабілізації економічної й соціальної ситуації в країні та створює передумови для подальшого її розвитку¹. Вивчення бюджетного механізму та його удосконалення є дуже актуальним для багатьох країн, особливо тих, які розвиваються.

Сучасний бюджетний механізм, з одного боку, є складовою управління економічними процесами, а з другого – обумовлений і детермінований існуючими фінансово-бюджетними відносинами та справляє на них зворотну дію. В умовах розвитку економіки він змінюється та удосконалюється, при цьому в кожному новому періоді йому відповідають певні функціональні особливості, але, незважаючи на їх відносну самостійність, вони взаємопов'язані та діють як одне ціле.

Дослідження впливу бюджетного механізму на соціально-економічний розвиток держави потребує детального аналізу його структури, врахування особливої ролі складових цього механізму на окремих стадіях бюджетного процесу.

Загальна структура бюджетного механізму характеризується комплексом взаємодійних елементів та заходів регуляторного, контролюючого та сти-

¹ Чугунов І. Я. Бюджетний механізм регулювання економічного розвитку : моногр. / І. Я. Чугунов ; ред. кол.: Ю. О. Лупенко, Н. І. Костіна, І. О. Луніна. – К. : НІОС, 2003. – 485 с.

мулюючого впливу на розвиток економічної системи держави, що відповідають розмаїттю бюджетних відносин. Кожний елемент і структурна ланка цього механізму взаємопов'язані й наділені функціональними особливостями, обумовленими тими завданнями, для виконання яких вони призначені та забезпечують стабільність функціонування бюджетного механізму, який сприяє позитивній динаміці зростання основних макроекономічних показників, якісних та кількісних його характеристик. Разом з тим він відображає комплексну взаємодію організаційних й методологічних заходів у формі бюджетних методів, інструментів та важелів, за допомогою яких забезпечується реалізація цілей та завдань бюджетної стратегії соціально-економічного розвитку держави та ефективне функціонування бюджетної системи загалом.

Так, методами бюджетного механізму є засоби впливу на процес формування необхідного обсягу бюджетних коштів, розподілу й ефективного їх використання, що включають такі елементи, як бюджетне прогнозування, бюджетне планування, бюджетне оподаткування, бюджетне фінансування, бюджетне регулювання й бюджетний контроль. Інструменти бюджетного механізму застосовуються для виконання завдань, передбачених бюджетною стратегією, та розкривають економічний зміст певних бюджетних відносин, таких як перспективне, поточне й оперативне бюджетне планування, різні види податків і зборів, бюджетні норми й нормативи, бюджетні стимули, міжбюджетні трансферти, форми й методи бюджетного контролю. Кожен інструмент має об'єктивні межі застосування, розширення дії яких за рахунок обмеження дії інших впливає на функціонування бюджетного механізму в цілому. У свою чергу, важелі бюджетного механізму є складовими бюджетного інструменту, конкретизують його функціонування та діють у його межах. За їх допомогою здійснюється стимулювання або обмеження впливу на процес формування, розподілу й використання бюджетних коштів. Основними важелями є методи й методологія бюджетного планування й прогнозування, визначення податкової бази, об'єктів оподаткування та податкових ставок, ревізія, аудит, моніторинг тощо².

У рамках бюджетного механізму умовно виокремлюють кілька його складових у вигляді механізмів:

- управління бюджетним процесом і бюджетними відносинами;
- формування бюджетних ресурсів;
- розподілу бюджетних ресурсів;
- використання бюджетних ресурсів;
- контролю та аналізу використання бюджетних ресурсів.

До механізму управління бюджетним процесом і бюджетними відносинами входять важелі нормативно-правового, організаційно-управлінського та інформаційно-аналітичного забезпечення бюджетної стратегії, інструментарієм яких виступають: бюджетно-податкове законодавство, загально-

² Бюджетна система України : навч. посіб. / М. М. Артус, Н. М. Хижа. – К. : Вид-во Європ. ун-ту, 2005. – 220 с.

державні та оперативні органи управління, бюджетне прогнозування, моделювання, планування, бюджетна звітність, статистика та моніторинг.

Визначальною складовою бюджетного механізму є механізм формування бюджетних ресурсів, залежно від задіяння адміністративних та економічних важелів якого виконуються актуальні завдання соціально-економічного розвитку держави. Основними методами формування бюджетних ресурсів є обов'язкова та добровільна мобілізації грошових коштів. Серед них провідна роль належить обов'язковому методу мобілізації, який полягає у примусовому та безвідплатному вилученні частини грошових коштів у їх власників на користь держави. Найпоширенішим з цього виду платежів є податок як найефективніший спосіб мобілізації державних доходів. Крім податків, обов'язковий метод мобілізації грошових коштів держави включає різноманітні збори й обов'язкові платежі до централізованого та спеціальних фондів (пенсійного, соціального страхування, зайнятості та ін.). Метод добровільної мобілізації грошових коштів передбачає проведення лотерей, випуск державою облігацій, інших цінних паперів, добровільні внески громадян тощо. Згідно з Бюджетним кодексом України формування бюджетних ресурсів забезпечується низкою адміністративних та економічних важелів, до яких відносяться: складання та аналіз бюджетних запитів, використання системи бюджетних обмежень, проведення бюджетної експертизи, бюджетне нормування, стимулювання та санкціонування³.

Особливу роль відіграє механізм розподілу бюджетних ресурсів, який розкриває взаємовідносини між окремими ланками бюджетної системи — внутрішніми бюджетними потоками, які відображають перерозподіл доходів і видатків між бюджетами. До інструментів бюджетного регулювання доходів належать: власні доходи, відсоткові відрахування від загальнодержавних податків і доходів (регулюючі і закріплені доходи), бюджетні трансферти (бюджетні дотації, субсидії і субвенції, вилучення коштів з Державного бюджету України, міжбюджетні взаєморозрахунки) та бюджетні позики. До інструментарію розподілу видатків бюджету входять бюджетне фінансування та резервування.

Наступною складовою бюджетного механізму є механізм використання бюджетних ресурсів. Використання бюджетних ресурсів здійснюється на етапі виконання бюджету як початковому етапі реалізації бюджетної стратегії на всіх рівнях бюджетної системи. Цей механізм охоплює такі важелі: бюджетні призначення, бюджетний розпис доходів і видатків, бюджетне секвестрування й захист та бюджетне нормування. Основними методами його здійснення є бюджетне нормування, стимулювання та санкціонування. Інструментами бюджетного нормування виступають ставки заробітної плати у бюджетних установах, пенсій, стипендій; ставки податків і неподаткових платежів; норми витрат у бюджетних установах; норми бюджетного забезпечення та розміри дотацій, субвенцій, субсидій. Інструментами бюджетного стимулювання є пільги за податками юридичним та фізичним

³ Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 № 2456-VI / Голос України. — 2010. — 4 серп.

особам, бюджетні кредити, податкові канікули, відстрочки зі сплати податків, списання заборгованості за податками і подання фінансової допомоги та підтримки. До інструментів бюджетного санкціонування належать: санкції за порушення податкового законодавства та нецільове використання бюджетних коштів, пеня за несвоєчасну сплату платежів, зменшення або призупинення бюджетного фінансування, вилучення з бюджету коштів, використаних не за призначенням та відміна наданих пільг.

Механізм контролю та аналізу використання бюджетних ресурсів, іншими словами бюджетний моніторинг, забезпечує постійні спостереження та оцінку реалізації бюджетної стратегії, практичної дієвості бюджетної системи на основі бюджетного обліку та бюджетної статистики з метою з'ясування суб'єктивних її недоліків, програми та подальшого розроблення оптимального проекту державного бюджету, а також формування адекватних умов його виконання на майбутню перспективу⁴.

Послідовність дії елементів бюджетного механізму обумовлює виокремлення відповідних підсистем, які справляють вирішальний вплив на бюджетний процес держави, певні його етапи, визначальним з яких є реалізація бюджетної стратегії соціально-економічного розвитку. До таких підсистем можна віднести:

- вхідні (забезпечуючі, попередні), що використовуються під час складання, розгляду й затвердження державного і місцевих бюджетів та включають такі складові: розроблення законодавчого інформативного забезпечення функціонування бюджетної системи, бюджетне прогнозування, бюджетне програмування, бюджетне регулювання та бюджетне нормування;
- обслуговуючі (поточні, оперативні), які пов'язані з виконанням бюджетів та складаються з: оподаткування, неподаткового механізму мобілізації доходів, кошторисного фінансування, бюджетного інвестування, бюджетного дотування, бюджетного кредитування та бюджетного резервування;
- заключні (ретроспективні, наступні), які застосовуються на заключних стадіях бюджетного процесу та передбачають використання таких складових, як бюджетна звітність, бюджетний контроль та бюджетна відповідальність⁵.

Варто зауважити, що окремі складові бюджетного механізму можуть бути вихідними, як, наприклад, спосіб кількісного визначення коштів, що відраховується до бюджету та витрачається з нього. Саме завдяки таким складовим починають діяти внутрішні структурні елементи механізму: визначаються обсяги бюджетного фінансування, розміри платежів до бюджету та обсяги фінансових ресурсів, що підлягають перерозподілу між рівнями бюджетної системи.

⁴ Куценко Т. Ф. Бюджетно-податкова політика : навч.-метод. посіб. для самост. вивч. дисц. / Т. Ф. Куценко. – К. : КНЕУ, 2002. – 256 с.

⁵ Дем'янишин В. Т. Бюджетний механізм держави: сутність та роль у регулюванні соціально-економічних процесів / В. Т. Дем'янишин // Формування ринкових відносин в Україні. – 2007. – № 11. – С. 4.

Важливо зазначити, що вплив бюджетного механізму на процеси формування бюджетних ресурсів на всіх рівнях та їх раціонального розміщення й використання забезпечується вертикальною та горизонтальною координацією його елементів. Вертикальна координація здійснюється за допомогою методів бюджетного механізму як елементів вищого рівня, розподілених за інструментами бюджетного механізму, як елементами нижчого рівня, дієвість яких конкретизують важелі бюджетного механізму. Горизонтальна координація забезпечує виконання функцій, наділених кожним елементом окремо, та узгоджує взаємодію елементів бюджетного механізму різних вертикальних рівнів.

Ефективність бюджетного механізму залежить від міри злагодженості функціонування усіх його складових, тому, приводячи їх у дію, держава може спрямувати економічний і соціальний розвиток відповідно до потреб її громадян. Водночас ефективність бюджетного механізму пов'язана з можливостями впливу через конкретні види доходів і видатків бюджету на економічні інтереси суб'єктів господарювання, який сприяє перетворенню видів доходів і видатків бюджету на стимули розвитку економіки, підвищення її ефективності, дає змогу прискорювати або сповільнювати соціально-економічні процеси, досягати бажаних результатів. Він чутливо реагує на особливості стану економіки та соціальної сфери й виступає активним інструментом реалізації бюджетної стратегії, тому зміни, які відбуваються в пріоритетних сферах бюджетної стратегії, потребують радикальних змін і в бюджетному механізмі.

В умовах збільшення дисбалансів у розвитку регіонів, підвищення загального рівня дотацій місцевих бюджетів сучасний бюджетний механізм потребує змін та вимагає радикальних реформ у бюджетній сфері. Усунення перелічених недоліків можливе шляхом удосконалення бюджетного механізму, заснованого на встановленні системи стимулювання, залежно від виконання показників соціально-економічного розвитку в межах реалізації бюджетної стратегії. Основними критеріями вирівнювання бюджетної забезпеченості регіонів через надання додаткової підтримки повинні стати:

- забезпечення прогнозу дохідної частини місцевого бюджету, у тому числі й за податковими надходженнями;
- виконання комплексу показників прогнозу соціально-економічного розвитку регіонів, що здійснює значний вплив на реалізацію довгострокової стратегії розвитку держави;
- індивідуальний підхід в установленні прогнозних показників залежно від диференціації напрямів економічного розвитку регіонів.

При цьому фінансова допомога повинна надаватися поетапно наростаючим підсумком з умовою досягнення певного рівня виконання показників (щомісяця, щоквартально та щорічно). Це дасть можливість місцевим органам влади мати підтримку на будь-якому етапі досягнення результату. Такий підхід дозволить побудувати ефективну систему бюджетних відносин, що сприятиме досягненню високих результатів соціально-економічного розвитку. Від належної якості та рівня організації бюджетних відносин у кожній ланці бюджетної системи залежить рівень практичної реалізації

цілей і завдань бюджетної стратегії та якість виконання державою своїх функцій.

Удосконалення бюджетного механізму як інструменту реалізації бюджетної стратегії повинне проводитися у напрямках:

- зниження дотаційності місцевих бюджетів, збільшення оподаткованої бази, підвищення бюджетної ефективності та результативності у здійсненні видатків;
- синхронізації всіх складових механізму стимулювання ефективності діяльності шляхом узгодження інтересів на основі реалізації програмно-цілевих методів управління, наприклад, наданні прав регіонам встановлювати додатковий перелік показників оцінки ефективності їхньої діяльності у сфері виконання бюджету на основі діючих програм розвитку територій;
- удосконалення системи міжбюджетних відносин для розширення повноважень регіонів зі стимулювання зростання дохідних джерел й закріплення їх за місцевими бюджетами на місцях формування;
- організації системи контролю фінансово-економічної стійкості й бюджетної ефективності за рахунок здійснення контролю незалежними контрольно-рахунковими органами й запровадження механізмів суспільної експертизи рішень, які приймаються;
- розроблення диференційованих підходів до стимулювання ефективності діяльності органів місцевого самоврядування з різним рівнем бюджетної забезпеченості.

Водночас удосконалення бюджетного механізму з метою сприяння підвищення ефективності його функціонування можливе за умов: перегляду напрямів бюджетної стратегії та приведення її у відповідність до економічних можливостей й стратегічних цілей суспільства; поліпшення чинних бюджетних методів, інструментів і важелів; розроблення дієвого, взаємоузгодженого й раціонального нормативно-правового забезпечення.

За зазначених умов бюджетний механізм постане ефективним інструментом реалізації бюджетної стратегії соціально-економічного розвитку держави. Запропоновані шляхи вдосконалення бюджетного механізму сприятимуть підвищенню рівня збалансованості та прозорості бюджету, якісного його виконання, досягненню загальноекономічної рівноваги, розвитку соціальної сфери, підвищенню рівня та якості життя населення.