

УДК 336.143:351.82

Г. Лопушняк,
М. Ливдар

ФУНКЦІОНУВАННЯ БЮДЖЕТНОГО МЕХАНІЗМУ ДЕРЖАВИ: СУТІСНО-ТЕОРЕТИЧНІ АСПЕКТИ

Досліджено теоретичні підходи до трактування поняття “бюджетний механізм”, виділено проблемні аспекти та сформувано пропозиції щодо уточнення його складових. Обґрунтовано використання бюджетного механізму як інструменту соціально-економічного розвитку регіонів.

Ключові слова: бюджет, бюджетна політика, бюджетний механізм, методи, інструменти, важелі.

Сучасний стан соціально-економічного розвитку України характеризується наявністю низки проблем, що зумовлені об’єктивними (економічна криза, значний рівень тінізації економіки, домінування у структурі виробництва нижчих технологічних укладів) та суб’єктивними (корупційні прояви, схильність до девіації у бюджетній сфері, недостатній рівень ініціативи та економічної активності суб’єктів бюджетних відносин) причинами. Все це ускладнює функціонування бюджетного механізму,

Окрім того, різноплановість трактування терміна “бюджетний механізм”, ототожнення його форм із методами та інструментів із важелями призводить до нерозуміння самої сутності бюджетного механізму та зумовлює прийняття необґрунтованих управлінських рішень. Саме тому дослідження теоретико-проблемних аспектів організації та функціонування цього механізму є надзвичайно важливим питанням, особливо в умовах інтеграційних та глобалізаційних процесів, що притаманні сучасному розвитку України.

Питання організації та функціонування бюджетного механізму розглядали у своїх працях С. Булгакова, О. Василик, В. Дем’янишин, Л. Єрмошенко, В. Федосов, С. Юрій та інші. Однак відсутність єдиного підходу до розкриття сутності зазначеного поняття ускладнює його розуміння та унеможливує ефективне його використання.

Погоджуючись із твердженням, що “бюджетний механізм доцільно розглядати, з одного боку – як об’єктивне економічне явище, а з другого – як практичну модель реалізації цього явища” [1], вважаємо за необхідне наголосити на обов’язковості чіткого розуміння сутності бюджету як економічної категорії та змісту і форм його прояву.

За твердженням П. Леоненко, В. Осецького, А. Ільєнко, П. Юхименко та інших, “як економічна категорія бюджет відображає фінансові відносини щодо формування та використання централізованого фонду грошових ресурсів держави” [2]. К. Павлюк, розглядаючи бюджет, основну увагу звертає на зміст цієї категорії і вважає, що 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” [3]. М. Карлін наголошує на формі бюджету, розуміючи під цим поняттям основний фінансовий план, централізований грошовий фонд та засіб перерозподілу національного доходу [4]. На

формі бюджету, а не на його сутності чи змісті акцентує свою увагу і В. Андрущенко, який вважає, що бюджет держави – це “... законодавчо (на підставі вибору певних соціально-економічних і політичних пріоритетів) аналітично обґрунтований розрахунок передбачених на визначений період видатків, зумовлених обсягом і структурою забезпечуваних державою благ, послуг і трансфертів, та призначених для їх оплати грошових надходжень з підведенням загального балансу” [5].

Виходячи з наведених вище підходів до розуміння терміна “бюджет”, можна узагальнити і трактування бюджетного механізму, які трапляються у науковій літературі.

Так, досліджуючи бюджет як економічну категорію, окремі вчені під бюджетним механізмом розуміють сукупність певних відносин. Зокрема, В. Дем’янишин вважає, що виходячи із сутності державного бюджету як об’єктивної економічної категорії, бюджетний механізм означає “сукупність видів бюджетних відносин, гармонізацію їх послідовності і взаємозв’язку у процесі формування та використання централізованого фонду грошових коштів держави” [6]. С. Булгакова та Л. Єрмошенко стверджують, що бюджетний механізм – це “... сукупність способів організації бюджетних відносин, що застосовує держава з метою забезпечення належних умов для економічного і соціального розвитку” [7]. Ми не можемо погодитись із трактуванням бюджетного механізму як сукупності певних відносин, оскільки відносини виникають у процесі формування і використання бюджетного механізму, а не є у його складі.

Водночас В. Дем’янишин, розглядаючи бюджет за змістом як централізований фонд грошових коштів держави, під бюджетним механізмом пропонує розуміти “сукупність конкретних методів, форм, важелів, інструментів, стимулів і санкцій, які забезпечують мобілізацію і використання коштів бюджетного фонду держави” [8]. Приблизно таке ж визначення бюджетного механізму подає О. Ковалюк, який стверджує, що це “... сукупність форм і методів, важелів та інструментів мобілізації й використання бюджетних коштів” [9].

При розгляді бюджету як основного фінансового плану держави, тобто за формою, під бюджетним механізмом розуміють “сукупність способів і прийомів мобілізації конкретних видів доходів, розподілу і спрямування видатків основного фінансового плану держави та органів місцевого самоврядування” [10].

З практичної точки зору підходить до розгляду бюджетного механізму і Т. Ковальова, яка розглядає його як комплекс елементів управління, призначених для реалізації бюджетної політики, іншими словами, бюджетний механізм вчена називає механізмом управління бюджетним процесом, реалізації на практиці принципів та функцій бюджетної системи та бюджетної політики на базі норм бюджетно-податкового права [11]. Ми не можемо погодитись з отождоженням бюджетного механізму з механізмом управління бюджетним процесом, оскільки вважаємо, що правильнішим буде використання терміна “система управління бюджетним процесом”, у процесі функціонування якої буде реалізовуватись відповідна бюджетна політика на кожній із стадій бюджетного процесу саме за допомогою бюджетного механізму. Підтверджуючи цю тезу, звернемось до визначення І. Запатріної, яка вказує, що “бюджетний механізм є інструментом приведення бюджетної системи у відповідність із зовнішнім середовищем, що постійно змінюється, через застосування певних форм і методів бюджетного регулювання” [12].

Досить узагальненим, на нашу думку, є трактування, подане у фінансово-кредитному енциклопедичному словнику, де зазначено, що бюджетний механізм – це

“... складова частина фінансового механізму, яка представлена сукупністю видів і форм організації бюджетних відносин, специфічних методів мобілізації і використання бюджетних коштів, принципів планування і фінансування, умов і методів реалізації фінансового контролю” [13].

З наведених вище визначень робимо висновок, що бюджетний механізм розглядається більшістю науковцями не тільки з теоретичної, а й з практичної точки зору, як практична модель реалізації бюджетної політики для забезпечення функціонування бюджетної системи країни.

Таким чином, бюджетний механізм можна визначити як сукупність організаційних, методологічних, законодавчих та нормативних положень, що забезпечують функціонування бюджетної системи держави і регулюють бюджетні відносини у суспільстві, а також сукупність методів, інструментів (процедур) та важелів, що через певні управлінські рішення реалізуються в процесі формування та використання централізованих грошових ресурсів держави та її територіально-адміністративних одиниць чи відповідних регіонів.

Багато вчених, трактуючи бюджетний механізм, акцентують увагу на його впливі на соціально-економічний розвиток держави. Зокрема, М. Крупка переконує, що бюджетний механізм – “... це сукупність форм, методів, важелів та інструментів використання державного бюджету і впливу на соціально-економічний розвиток” [14].

С. Булгакова та Л. Єрмошенко стверджують, що бюджетний механізм – це “... сукупність способів організації бюджетних відносин, що застосовує держава з метою забезпечення належних умов для економічного і соціального розвитку” [15].

Зауважимо, що процвітання України, як і будь-якої держави, безпосередньо залежить від її соціально-економічного розвитку загалом та регіонів зокрема. І саме державний та місцеві бюджети відіграють значну роль у цьому процесі, особливо на регіональному рівні. Тому вважаємо за доцільне виділити у складі бюджетного механізму держави бюджетний механізм соціально-економічного розвитку регіонів.

Для цього побудуємо концептуальну схему бюджетного механізму. Насамперед у цій схемі доцільно виокремити інституційний (при дослідженні бюджету та бюджетної системи за організаційною побудовою й розглядаючи бюджет як правовий документ) та функціональний (при дослідженні бюджету за формою як основного фінансового плану держави або за змістом як централізованого фондів грошових коштів держави) аспекти (рис. 1).

До інституційних аспектів бюджетного механізму належать: організаційні та методологічні положення і засоби, що забезпечують функціонування бюджетної системи, а також законодавчі і нормативні положення, що регулюють бюджетні відносини в суспільстві.

Бюджетний механізм має забезпечити можливість виконання державою покладених на неї функцій за допомогою управління бюджетними коштами.

Виходячи із трактування функції як “...призначення” [16] та враховуючи те, що бюджетний механізм у більшості визначень розглядається з теоретичної і практичної точок зору, як інструмент регулювання соціально-економічних процесів, як практична модель реалізації бюджетної політики та модель практичного використання для забезпечення функціонування бюджетної системи країни, до функціональних аспектів бюджетного механізму відносимо механізм бюджетного забезпечення та механізм бюджетного регулювання.

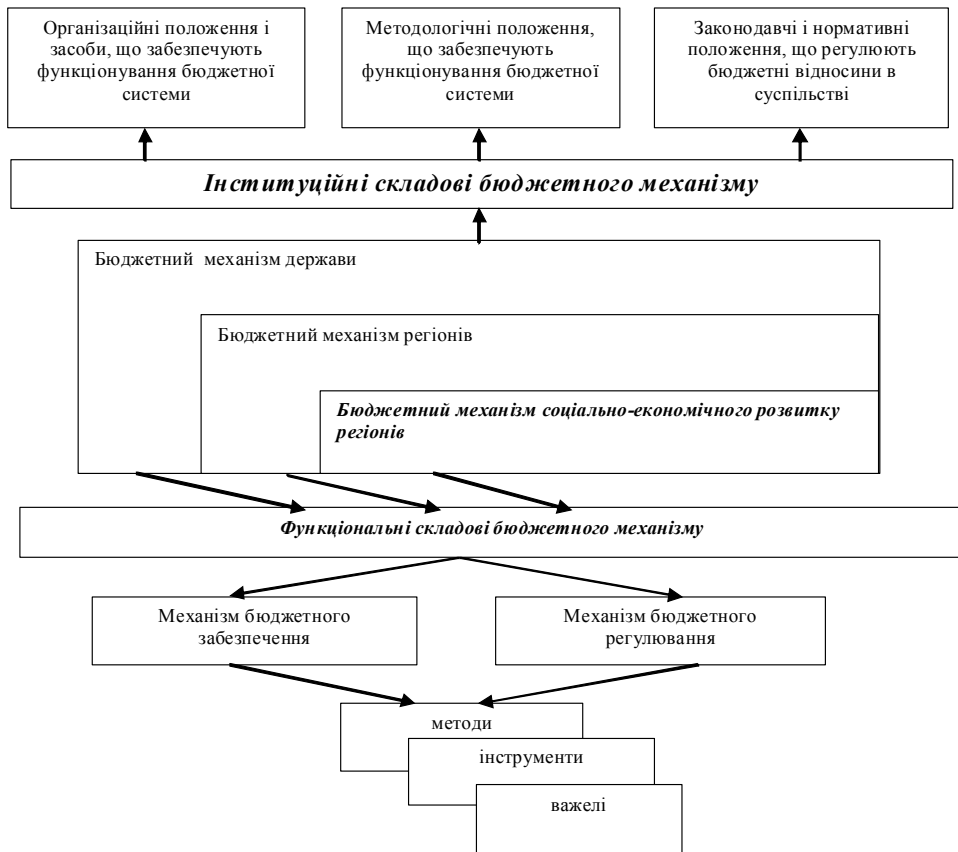


Рис. 1. Концептуальна схема бюджетного механізму (складено авторами)

Доцільно зауважити, що обидва механізми доповнюють один одного і розділити їх можна тільки в теорії. На практиці “бюджетне забезпечення одночасно виконує функцію регулювання так само, як регулювання може здійснювати функцію бюджетного забезпечення” [17].

Бюджетне забезпечення передбачає встановлення форм мобілізації відповідних ресурсів до бюджетів різних рівнів, саму мобілізацію зазначених ресурсів, а також фінансування відповідних завдань і програм, що направлені на розвиток держави загалом чи окремого регіону зокрема.

Сутність бюджетного регулювання полягає у тому, що держава за допомогою відповідних бюджетних методів та інструментів через розподільчі та перерозподільчі процеси виконує свої функції, забезпечуючи при цьому досягнення поставленої мети, спрямованої на її розвиток, зокрема і регіонів.

Зазначимо, що кожний із видів бюджетного механізму має у своєму арсеналі набір відповідних методів, інструментів та важелів. В економічній літературі, окрім перелічених, до структурних елементів бюджетного механізму належать ще форми, стимули та санкції. При цьому треба зазначити, що єдиного підходу до їх визначення немає. Відсутній і чіткий розподіл, що відносити до методів, що – до інструментів, а що до важелів.

Зауважимо, що у фінансовій літературі категорія “важіль” визначається як засіб, який може сприяти розвитку чого-небудь, або пожвавити, підсилити діяльність чого-небудь при використанні певного методу [18, 19], а метод – це спосіб, прийом або система прийомів для досягнення будь-якої мети, для виконання певної операції [20]. З огляду на це, термін “бюджетний важіль” означає відповідний засіб, за допомогою якого здійснюється стимулювання або обмеження впливу на процес формування і використання бюджетних ресурсів. Важелі бюджетного механізму діють у межах відповідного бюджетного інструменту і є наймобільнішою складовою бюджетного механізму.

Водночас інструменти бюджетного механізму – це встановлені державою засоби, що застосовуються для практичної реалізації завдань і заходів, передбачених бюджетною політикою. Вони вказують на економічний зміст окремої сукупності бюджетних відносин і тісно пов’язані між собою. Кожен інструмент породжує певне економічне навантаження та має об’єктивні межі застосування. Тому розширення дії одних інструментів за рахунок обмеження дії інших може негативно вплинути на функціонування бюджетного механізму загалом.

Автори монографії “Засади формування бюджетної політики держави”, виділяючи важелі реалізації бюджетного механізму, стверджують, що до них належать бюджетне планування та регулювання; бюджетні показники; бюджетні нормативи; ліміти; резерви; система управління бюджетними коштами [21]. Однак ми вважаємо, що бюджетне планування та оперативне управління бюджетними коштами доцільно відносити до методів бюджетного механізму. Водночас, як стверджує В. Дем’янишин [22], до них належать і бюджетне прогнозування, бюджетне програмування, бюджетний контроль, бюджетне нормування та бюджетна звітність. На нашу думку, до методів бюджетного механізму потрібно також відносити і бюджетне кредитування, бюджетне фінансування та оподаткування, оскільки всіх їх можна віднести до способів досягнення відповідної мети. Бюджетне регулювання ми визначаємо як одну із основних функціональних складових бюджетного механізму, тобто функцій. Що стосується бюджетних показників, то їх необхідно, на нашу думку, відносити до інструментів бюджетного механізму.

Кожен із названих методів бюджетного механізму має певний набір бюджетних інструментів та важелів. Правовою та організаційною основою бюджетних методів та інструментів є бюджетне законодавство, система індикаторів оцінки бюджетних важелів, інформаційне забезпечення тощо.

Багато науковців виділяють або тільки інструменти бюджетного механізму, або важелі, дуже часто ототожнюючи їх. Розмежувавши у своєму дослідженні важелі та інструменти, В. Дем’янишин до основних інструментів бюджетного механізму відносить: норми та нормативи, ліміти, ставки податків, ставки зарплати, проценти за кредит та проценти по державних позиках, а до важелів – доходи, податки, неподаткові надходження, міжбюджетні трансферти, видатки, витрати, бюджетні інвестиції, бюджетні асигнування, бюджетні кредити, бюджетні резерви, дотації субвенції, субсидії та державні позики [23].

Відповідно до нашого розуміння термінів “інструменти бюджетного механізму” та “важелі бюджетного механізму” до інструментів належать: розпис бюджету, кошторис, проект бюджету, бюджетний запит, бюджетні програми, бюджетне асигнування, бюджетне призначення, бюджетні резерви, бюджетні доходи, зокрема податки і збори, неподаткові платежі, доходи від операцій з капіталом та міжбюджетні трансферти (дотації, субвенції), державні позики, витрати бюджетів, зокрема їх видатки, аудит та інспектування.

Водночас до важелів бюджетного механізму, які підсилюють чи послаблюють вплив певного бюджетного інструменту, ми пропонуємо відносити: бюджетні стимули та санкції, бюджетне зобов'язання, боргове та гарантійне зобов'язання, ставки податків, податкові пільги, податкові канікули, ставки заробітної плати, розмір стипендії, проценти за кредит, тощо.

Висновки

Бюджетний механізм держави – це сукупність організаційних, методологічних, законодавчих та нормативних положень, що забезпечують функціонування бюджетної системи держави і регулюють бюджетні відносини у суспільстві, а також сукупність методів, інструментів (процедур) та важелів, що через певні управлінські рішення реалізуються у процесі формування та використання централізованих грошових ресурсів держави та її регіонів.

До методів бюджетного механізму належать: бюджетне планування та прогнозування, бюджетне програмування, бюджетне нормування, оподаткування, оперативне управління бюджетними коштами, бюджетне фінансування, бюджетний контроль, бюджетна звітність, бюджетне кредитування тощо.

До інструментів бюджетного механізму, на нашу думку, належать: бюджетний запит, проект бюджету, розпис бюджету, кошторис, бюджетні програми, бюджетне асигнування, бюджетні призначення, бюджетне зобов'язання, доходи бюджету, витрати бюджету, аудит та інспектування, а до важелів – бюджетні стимули, санкції, ставки податків, податкові пільги, ставки заробітної плати тощо.

Зазначимо, що перелік методів, інструментів та важелів бюджетного механізму не є вичерпним і може удосконалюватись чи доповнюватись відповідно до вимог сучасності.

Вважаємо, що запропоновані концептуальні підходи до трактування бюджетного механізму дасть змогу впорядкувати термінологічний апарат за окресленою тематикою та ефективніше використовувати на практиці всі його структурні елементи.

Література

1. Дем'янишин В. Теоретичні засади бюджетного механізму держави / В. Дем'янишин // Вісник Київського національного торговельно-економічного університету [Текст]. — 2008. — № 1. — С. 56.
2. Теорія фінансів [Текст] : навч. посіб. / [Леоненко П. М., Юхименко П. І., Ільєнко А. А. та ін.] ; за заг. ред. О. Д. Василика. — К. : Центр навчальної літератури, 2005. — С. 223.
3. Павлюк К. В. Бюджет і бюджетний процес в умовах транзитивної економіки України [Текст] : монографія / К. В. Павлюк. — К. : НДФІ, 2006. — С. 32.
4. Державні фінанси в транзитивній економіці [Текст] : навч. посіб. / [Карлін М. І., Горбач Л. М., Новосад Л. Я. та ін.] ; за заг. ред. д. е. н., проф. Карліна М. І. — К. : Кондор, 2003. — С. 21.
5. Бюджетний менеджмент [Текст] : підручник / [В. Федосов, В. Опарін, Л. Сафонова та ін.] ; за заг. ред. В. Федосова. — К. : КНЕУ, 2004. — С. 594.
6. Дем'янишин В. Г. Теоретична концептуалізація і практична реалізація бюджетної доктрини України [Текст] : монографія / Дем'янишин В. Г. — Т. : ТНЕУ, 2008. — С. 242.
7. Формування і функціонування бюджетної системи України [Текст] : монографія / [С. О. Булгакова, О. Т. Колодій, Л. В. Єрмошенко та ін.] ; за заг. ред. А. А. Мазаракі. — К. : Книга, 2003. — С. 100.

8. Дем'янишин В. Г. Теоретична концептуалізація і практична реалізація бюджетної доктрини України... — С. 242.
9. Ковалюк О. М. Фінансовий механізм організації економіки України (проблеми теорії і практики) [Текст] : монографія / О. М. Ковалюк. — Львів : Видавничий центр Львівського національного університету імені Івана Франка, 2002. — С. 277.
10. Дем'янишин В. Г. Теоретична концептуалізація і практична реалізація бюджетної доктрини України... — С. 242.
11. Ковалева Т. М. Бюджет и бюджетная политика в Российской Федерации [Текст] : [учеб. пособ.] / Т. М. Ковалева, С. В. Барулин. — М. : КНОРУС, 2006. — С. 59.
12. Запатріна І. В. Бюджетний механізм економічного зростання [Текст] : монографія / І. В. Запатріна. — К. : Ін-т соц-екон. стратегій, 2007. — С. 170, 171.
13. Финансово-кредитный энциклопедический словарь [Текст] / [под. общ. ред. А. Г. Грязновой]. — М. : Финансы и статистика, 2002. — С. 150.
14. Крупка М. І. Фінансово-кредитний механізм інноваційного розвитку економіки України [Текст] / М. І. Крупка. — Львів : Видавничий центр Львівського національного університету імені Івана Франка, 2001. — С. 212.
15. Формування і функціонування бюджетної системи України... — С. 212.
16. Словник іншомовних слів [Текст] / укл. : С. М. Морозов, Л. М. Шкарапута. — К. : Наукова думка, 2000. — 680 с.
17. Василик О. Д. Бюджетна система України [Текст] : підручник / О. Д. Василик, К. В. Павлюк. — К. : Центр навчальної літератури, 2004. — С. 45.
18. Ковалюк О. М. Фінансовий механізм організації економіки України (проблеми теорії і практики)... — С. 38.
19. Великий тлумачний словник сучасної української мови [Текст] / уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. — К. ; Ірпінь : Перун, 2004. — С. 72.
20. Словник іншомовних слів... — С. 354.
21. Засади формування бюджетної політики держави [Текст] : монографія / М. М. Єрмошенко, С. А. Єрохін, І. О. Плужніков [та ін.] ; за наук. ред. д. е. н., проф. М. М. Єрмошенка. — К. : НАУ, 2003. — С. 174.
22. Дем'янишин В. Г. Теоретична концептуалізація і практична реалізація бюджетної доктрини України... — С. 238.
23. Там само. — С. 238.

**Н. Lopushnyak,
M. Lyvdar**

FUNCTIONING OF BUDGETARY MECHANISM OF THE STATE: ESSENTIAL AND THEORETICAL ASPECTS

Theoretical approaches to interpreting the notion of 'budgetary mechanism' have been investigated, topical aspects have been outlined and suggestions regarding its constituents have been formed. Usage of budgetary mechanism as an instrument for social and economic development of regions has been grounded.

Key words: budget, budgetary policy, budgetary mechanism, methods, instruments, levers.