

УДК 336.143

DOI: <https://doi.org/10.32782/2520-2200/2019-3-56>**Іляшенко А.Х.**

доктор економічних наук, професор,
професор кафедри
публічних, корпоративних фінансів та фінансового посередництва
Чернівецького національного університету імені Юрія Федьковича

Баєтул Г.П.

асистент кафедри
публічних, корпоративних фінансів та фінансового посередництва
Чернівецького національного університету імені Юрія Федьковича

Ilyashenko Anfisa

Yuriy Fedkovych Chernivtsi National University

Baietul Halyna

Yuriy Fedkovych Chernivtsi National University

РОЛЬ БЮДЖЕТНОГО МЕХАНІЗМУ У ЗАБЕЗПЕЧЕННІ СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНОГО РОЗВИТКУ КРАЇНИ

ROLE OF BUDGET MECHANISM FOR PROMOTING SOCIAL AND ECONOMIC DEVELOPMENT OF THE COUNTRY

У статті розглянуто сутність та роль бюджетного механізму як складової бюджетної політики. На підставі проаналізованих трактувань поняття «бюджетний механізм» визначено його особливості. Бюджетний механізм характеризується своєю гнучкістю, що дає змогу оперативно реагувати на будь-які зміни бюджетної системи відповідно до умов бюджетної політики. Активне впровадження процедури фінансової децентралізації з 2014 року зумовило зміни у структурі бюджетного механізму. Соціально-економічний розвиток також зумовлює зміни у функціональній структурі бюджетного механізму. Так, змінилися джерела формування місцевих бюджетів, а також перерозподілено повноваження органів державної та місцевої влади щодо фінансування видатків. Бюджетний механізм відображає наявні в бюджетній системі економічні відносини. Загалом бюджетний механізм можна охарактеризувати як сукупність форм та методів організації бюджетних відносин, які використовує держава задля сприяння соціально-економічному розвитку.

Ключові слова: бюджетна політика, бюджетний механізм, місцеві бюджети, державний бюджет, фінансова децентралізація, бюджет.

В статье рассмотрены сущность и роль бюджетного механизма как составляющей бюджетной политики. На основе проанализированных трактовок понятия «бюджетный механизм» определены его особенности. Бюджетный механизм характеризуется своей гибкостью, что позволяет оперативно реагировать на любые изменения бюджетной системы в соответствии с условиями бюджетной политики. Активное внедрение процедуры финансовой децентрализации с 2014 года обусловило изменения в структуре бюджетного механизма. Социально-экономическое развитие также обуславливает изменения в функциональной структуре бюджетного механизма. Так, изменились источники формирования местных бюджетов, а также перераспределены полномочия органов государственной и местной власти по финансированию расходов. Бюджетный механизм отражает имеющиеся в бюджетной системе экономические отношения. В общем бюджетный механизм можно охарактеризовать как совокупность форм и методов организации бюджетных отношений, которые использует государство с целью содействия социально-экономическому развитию.

Ключевые слова: бюджетная политика, бюджетный механизм, местные бюджеты, государственный бюджет, финансовая децентрализация, бюджет.

The article examines the essence and role of the budget mechanism as a component of fiscal policy. The features of the "budget mechanism" category are formulated using the definition of this term by different scholars. The one of characteristics of budget mechanism is flexibility. It allows to react promptly and change to any changes in the budget system in accordance with the conditions of the bud-

get policy. In the process of realization of financial decentralization in Ukraine the structure of budgetary mechanism was improved in 2014. Socio-economic development also causes changes in the functional structure of the budget mechanism. Thus, the sources of the formation of local budgets have changed, as well as the reallocation of powers of state and local authorities to finance expenditures. Although, as a result of financial decentralization, local authorities are recognized as independent during the formation of their budgets, but in the structure of their expenditures, about 60% of all of expenditures are still directed towards financing the social sphere. Therefore, an important task of local self-government was improved the structure of the budget mechanism. This would provide an opportunity to provide the optimum balance when allocating budget resources between different spheres of the budget system. The budget mechanism reflects the existing system of economic relations in the budget system. In general, the budget mechanism can be characterized as a set of forms and methods of organization of budget relations, which are used by the state in order to promote social and economic development. In Ukraine was forming such a structure of the budget mechanism when the State Budget of Ukraine played a key role in the distribution processes gross domestic products. The current budget mechanism is a dynamic category, which can change for the purpose of rational organization of budget relations. In the process of financial decentralization it is necessary to take into account the budget and tax potential of the region when forming the system of financial provision of local self-government.

Key words: budgetary policy, budgetary mechanism, local budgets, state budget, financial decentralization, budget.

Постановка проблеми. В сучасних умовах соціальна функція держави набуває все більшого значення, що зумовлює потребу пошуку дієвих механізмів забезпечення розвитку та зростання добробуту громадян країни. З огляду на те, що саме бюджет є основою розвитку економіки, його виконання стало пріоритетним завданням уряду.

У процесі формування бюджетної політики необхідно визначити напрями використання бюджету відповідно до завдань соціально-економічного розвитку суспільства. Саме від її ефективності залежить економічний та соціальний розвиток країни.

Формування та успішне впровадження бюджетної політики відбуваються за допомогою її найбільш динамічної складової, якою є бюджетний механізм. Це пояснюється проведенням економічних змін, де активне використання бюджету є інструментом впливу на прискорення соціально-економічного розвитку. В умовах реалізації нової економічної стратегії органи державної влади стикаються з низкою проблем, об'єктивними причинами яких є економічна криза, значний рівень тінізації економіки, домінування у структурі виробництва застарілої техніки та технологій. До суб'єктивних причин варто віднести корупційні прояви, схильність до девіації в бюджетній сфері, недостатній рівень інвестиційної та економічної активності бюджетних відносин.

Загалом бюджетний механізм є сукупністю форм та методів організації бюджетних відносин, які використовує держава в розподільчих та перерозподільчих процесах ВВП задля регулювання соціально-економічного розвитку.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Особливості формування й реалізації бюджетної політики у соціальній сфері розглядали у

своїх працях О.І. Амоша, З.В. Бойко, А.В. Борсукова, Л.І. Луніна, І.О. Лютий, Ц.Г. Огонь, В.Н. Опарін, О.Р. Романенко, Н.М. Хижа та інші науковці.

Питанням сутності, ролі та структури бюджетного механізму як інструмента реалізації бюджетної політики держави присвячено праці О.Д. Василика, М.І. Крупка, В.М. Федосова, С.І. Юрія та інших вчених.

Незважаючи на значну кількість наукових досліджень щодо взаємовпливу бюджетної політики на соціально-економічний розвиток суспільства, у вирішенні проблем підвищення ефективності спрямування бюджетної політики на соціальний розвиток держави залишається багато прогалин. Недостатнє теоретичне обґрунтування основ бюджетного механізму зумовлює недостатньо ефективне використання бюджетного механізму у вирішенні соціально-економічних проблем.

Метою статті є дослідження впливу бюджетного механізму держави на соціально-економічний розвиток населення. Для досягнення мети необхідно розглянути теоретичні аспекти бюджетного механізму, визначити його роль у процесі соціально-економічного розвитку в умовах проведення фінансової децентралізації.

Виклад основного матеріалу дослідження. Сьогодні рідко в науковій літературі використовується термін «бюджетний механізм». Досить часто науковці ідентифікують бюджетний механізм як фінансовий механізм [1].

В сучасному розумінні бюджетний механізм має двоїстий характер, оскільки він є інструментом управління економічними процесами та зумовлює фінансові та бюджетні відносини, детермінуючи їх та чинячи на них зворотну дію. Розвиток економіки обумовлює зміни бюджетного механізму, при цьому в кожному періоді

видозмінюється та вдосконалюється функціональна структура бюджетного механізму.

Проблемним моментом є те, що вітчизняні науковці-економісти не можуть прийти до єдиного трактування терміна «бюджетний механізм». Часто його ототожнюють із методами, важелями та інструментами, що приводить до нерозуміння самої сутності бюджетного механізму та зумовлює прийняття необґрунтованих управлінських рішень.

Вперше економічну категорію «бюджетний механізм» започаткував радянський науковець Н.В. Гаретовський. На його думку, бюджетний механізм є сукупністю певних видів бюджетних відносин, специфічних методів формування та використання бюджетних коштів [2].

Під час формування бюджетного механізму державі потрібно намагатися змінити його відповідно до потреб діючої в той період бюджетної політики, що дасть змогу повністю реалізувати її мету та завдання. В процесі цього необхідно також забезпечувати кореляційне співвідношення складових елементів бюджетного механізму та суспільних інтересів.

Ключову роль у функціонуванні бюджетної системи відіграє бюджетний механізм. Ефективність бюджетного механізму залежить від рівня взаємодії його складових частин. Впливаючи на них, держава може сприяти соціально-економічному розвитку на певній території або в державі загалом.

Поняття «бюджетний механізм» в українській науковій літературі застосовується досить широко стосовно різних об'єктів спрямування його дії (наприклад, бюджетний механізм, що забезпечує зростання суспільного добробуту, бюджетний механізм фінансової стабілізації економіки). Однак загальноприйнятого визначення цього терміна немає, оскільки є чимало соціально-економічних явищ, на які чинить дію бюджетний механізм, відповідно, науковці трактують бюджетний механізм з позиції кожного конкретного явища.

М.М. Артус та Н.М. Хижа визначають бюджетний механізм як систему економічних заходів впливу на забезпечення мобілізації оптимальних обсягів фінансових ресурсів бюджету, їх найбільш ефективного розміщення та економічного використання задля забезпечення соціально-економічного розвитку суспільства, визначеного економічною політикою держави [3].

С.І. Юрій, В.М. Федосов визначають бюджетний механізм як систему встановлених державою форм і методів організації бюджетних відносин [4].

Згідно з Л.Ю. Наумовою, сутність бюджетного механізму можна визначити двома під-

ходами до цього поняття. З одного боку, бюджетний механізм можна розуміти як функціонування самих бюджетних коштів. Матеріальним відображенням фінансових відносин є грошові потоки. Організація цих потоків, порядок їх здійснення відбуваються за певними правилами й напрямками. У цьому разі бюджетний механізм відображає внутрішню організацію функціонування фінансових ресурсів. З іншого боку, бюджетний механізм розглядається як сукупність методів та форм, інструментів, прийомів та важелів впливу на стан і розвиток економіки. Цей підхід відображає зовнішню дію функціонування бюджету й характеризує фінансові ресурси як фактор впливу на стан економіки [5].

Узагальнюючи наведені вище визначення, можемо зробити висновок, що економічну категорію «бюджетний механізм» варто розглядати у двох аспектах:

1) як об'єктивне економічне явище, адже бюджетний механізм представлений сукупністю різноманітних бюджетних відносин і забезпечує їх взаємозв'язок та взаємодію у процесі формування та використання коштів бюджету держави задля соціально-економічного розвитку, тому можна вважати, що бюджетний механізм є теоретичним відображенням державного бюджету;

2) як практичну модель формування та використання фінансових ресурсів держави в процесі виконання завдань та функцій, які поставлені перед державними органами влади.

Бюджетному механізму притаманні специфічні особливості:

– бюджетний процес є необхідною умовою існування бюджетного механізму, оскільки він забезпечує його організацію та реалізацію;

– сам по собі бюджетний механізм є статичним і перебуває в процесі очікування управління;

– бюджетний механізм характеризується сукупністю взаємопов'язаних підсистем, які самостійно забезпечують роботу певних напрямів, а в процесі їх взаємодії забезпечують функціонування всього механізму; така взаємодія складових під впливом керуючої підсистеми дає можливість перерозподіляти бюджетні та позабюджетні кошти;

– поєднання та зв'язки бюджетного механізму з управлінням відображають внутрішній зміст бюджетного процесу.

Ключовою властивістю, яка має бути притаманною бюджетному механізму в сучасних реаліях, є гнучкість. Під гнучкістю бюджетного механізму слід розуміти його здатність швидко перелаштовуватися в разі зміни вектору розвитку фінансової системи на вимогу часу та реалій [6].

В Україні до прийняття змін у бюджетному законодавстві у 2014 році склалася ситуація, коли місцеві органи влади не мали достатньої фінансової самостійності під час розв'язання задач соціально-економічного розвитку території, результатом чого була відсутність зацікавленості у стимулюванні суб'єктів господарювання збільшувати темпи зростання валового регіонального продукту. Внесення законодавчих змін вимагало оперативного запровадження змін у структуру діючого бюджетного механізму. Проведені зміни дають підстави говорити не про декларативну фінансову децентралізацію, а про реально діючу, яка спрямована на створення сприятливого клімату для місцевого бізнесу та підвищення добробуту регіонів.

Оцінювання процесів бюджетної децентралізації відбувається за показниками доходів та видатків місцевих бюджетів, ступенем самостійності органів місцевого самоврядування у питаннях їх формування та використання, висновки про яку можна зробити на підставі коефіцієнтів централізації та децентралізації доходів і видатків.

На підставі даних, наведених у табл. 1, бачимо, що значення коефіцієнта бюджетної централізації за доходами коливається від 77,6% у 2010 році до 81,5% у 2015 році, тому можемо зробити висновок, що понад $\frac{3}{4}$ бюджетних коштів в цей період акумулювалося саме в Державному бюджеті України. У 2015 році лише 18,5% усіх доходів бюджетної системи України припадали на місцеві бюджети. За таких умов важко говорити про фінансову самостійність органів місцевого самоврядування, яка є важливою передумовою комплексного фінансового забезпечення економічного та соціального розвитку регіону. Високий рівень фінансової централізації зумовив проблему несправедливого розподілу ВВП між регіонами.

Зменшення у 2016 році коефіцієнта бюджетної централізації та відповідне зростання коефіцієнта бюджетної децентралізації на 3,3% свідчать про перші позитивні результати реформи та початок формування фінансової незалежності органів місцевого самоврядування для забезпечення ними умов задоволення у відповідному обсязі, потреб громадян певної території.

Протягом 2017–2018 років спостерігається зміна ситуації, всі доходи бюджетної системи України, що акумулювалися, практично порівну розподілялися між державним та місцевими бюджетами (у 2017 році 50,6% усіх доходів припадали на державний бюджет, а 49,4% – на місцеві бюджети; у 2018 році – 52,5% та 47,5% відповідно).

Попри те, що, відповідно до законодавчих змін, зросла кількість податкових джерел формування доходів місцевих бюджетів, лівова частка доходів місцевих бюджетів припадає на субвенції з державного бюджету, що сприяло підвищенню фінансової залежності місцевих бюджетів.

За роки незалежності в Україні сформувалась така структура бюджетного механізму, за якої в розподільчих процесах ключову роль відгравав саме Державний бюджет України, тоді як місцеві органи влади, будучи агентами загальнодержавної влади, забезпечували лише гарантовані державою блага, не враховуючи специфіку місцевих уподобань. Отже, важливим завданням, яке постало перед органами державної влади, було покращення структури бюджетного механізму, який би забезпечив оптимальне співвідношення під час розподілу бюджетних ресурсів між різними сферами бюджетної системи.

Коефіцієнт децентралізації видатків у 2015 році зменшився до 40,7% порівняно з 42,8% у середньому за 2010–2014 роки, хоча протягом 2015 року на фінансування з місцевих бюджетів додатково було передано 638 об'єктів та заходів освіти, культури, охорони здоров'я та фізичної культури і спорту. Хоча внаслідок проведення фінансової децентралізації місцеві органи влади визнані самостійними під час формування своїх бюджетів, у структурі їх видатків все ще близько 60% коштів припадає на фінансування охорони здоров'я, освіти, соціального захисту та соціального забезпечення населення. Як правило, такі видатки здійснюються за рахунок субвенцій, що надходять до місцевих бюджетів із Державного бюджету та мають цільове призначення. Значна частка субвенцій у структурі місцевих бюджетів є свідченням того, що необхідно переглянути систему фінансування видатків із державного та місцевих бюджетів.

Таблиця 1

Оцінювання показників бюджетної централізації та децентралізації за доходами у 2010–2018 роках

Показник	2010 рік	2011 рік	2012 рік	2013 рік	2014 рік	2015 рік	2016 рік	2017 рік	2018 рік
Коефіцієнт бюджетної централізації за доходами	0,767	0,804	0,796	0,785	0,800	0,815	0,782	0,506	0,525
Коефіцієнт бюджетної децентралізації за доходами	0,233	0,196	0,204	0,215	0,200	0,185	0,218	0,494	0,475

Таблиця 2

Оцінювання показників бюджетної централізації та децентралізації за видатками у 2008–2018 роках

Показник / Період	2008 рік	2009 рік	2010 рік	2011 рік	2012 рік	2013 рік	2014 рік	2015 рік	2016 рік	2017 рік	2018 рік
Коефіцієнт бюджетної централізації за видатками	0,590	0,586	0,598	0,572	0,551	0,569	0,573	0,593	0,586	0,536	0,544
Коефіцієнт бюджетної децентралізації за видатками	0,410	0,414	0,402	0,428	0,449	0,431	0,427	0,407	0,414	0,464	0,456

Висновки з проведеного дослідження. В процесі проведення фінансової децентралізації необхідно враховувати бюджетний та податковий потенціали регіону під час формування системи фінансового забезпечення місцевого самоврядування. Це потребує від органів влади адаптації бюджетного механізму до змін бюджетної системи, використання тих методів, які дають змогу своєчасно та в достатньому обсязі акумулювати фінансові ресурси основного централізованого фонду грошових коштів задля їх подальшого використання для ефективного виконання функцій, які покладені на державу. Попри це, потрібно зважати на те, що під час використання різноманітних форм, методів, інструментів та важелів бюджетного механізму діють обмеження, які визначені законодавчими нормами.

Отже, чинний бюджетний механізм є динамічною категорією, оскільки може змінюва-

тися задля раціональної організації бюджетних відносин.

Бюджетний механізм відображає наявні в бюджетній системі економічні відносини щодо використання певних методів, інструментів, важелів задля формування та реалізації ефективної бюджетної політики для забезпечення соціально-економічного розвитку регіонів та держави загалом.

Проведене дослідження показало, що хоча було прийнято багато змін у нормативно-правових актах, що зумовили розширення повноважень органів місцевого самоврядування, зростання їх фінансової незалежності, проте процес фінансової децентралізації не можна вважати завершеним. Необхідно продовжувати пошук шляхів удосконалення бюджетного механізму соціально-економічного розвитку регіонів.

Список використаних джерел:

1. Дем'янишин В.В., Лободіна З.О. Концептуальні засади бюджетного механізму соціально-економічного розвитку держави. *Вісник Тернопільського національного економічного університету*. 2017. Вип. 1. С. 77–88.
2. Гаретовский Н.В. Финансы в системе производственных отношений социалистического общества. *Финансы СССР*. 1983. № 11. С. 27–28.
3. Артус М.М., Хижа Н.М. Бюджетна система України : навчальний посібник. Київ : вид-во Європ. ун-ту, 2005. 220 с.
4. Юрій С.І., Федосов В.М. Фінанси : підручник. Київ : Знання, 2008. 611 с.
5. Наумова Л.Ю. Бюджетний механізм фінансової стабілізації економіки. *Фінанси України*. 2003. № 4. С. 20.
6. Сокровольська Н.Я., Прядко В.В. Гносеологічні аспекти функціонування бюджетного механізму. *Економічний часопис – XXI*. 2014. № 11–12. С. 53–56.
7. Звітність про виконання бюджетів / Державна казначейська служба України. URL: <https://www.treasury.gov.ua/ua> (дата звернення: 30.05.2019).

References:

1. Demianyshyn V.V., Lobodina Z.O. (2017). Kontseptualni zasady biudzhethnoho mekhanizmu sotsialno-ekonomichnoho rozvytku derzhavy [Conceptual basis of the budget mechanism of socio-economic development of the state]. *Visnyk Ternopil'skoho natsionalnoho ekonomichnoho universytetu*, 1, 77–88. (in Ukrainian)
2. Garetoivskiy N.V. (1983). Finansy v sisteme proizvodstvennyih otnosheniy sotsialisticheskogo obschestva [Finances in the system of production relations of socialist society]. *Finansyi SSSR*, 11, 27–28. (in Russian)
3. Artus M.M., Khyzha N.M. (2005). Biudzhethna systema Ukrainy : navchalnyi posibnyk [Budget system of Ukraine: textbook]. Kyiv : vyd-vo Yevrop. un-tu. (in Ukrainian)
4. Iurii S.I., Fedosov V.M. (2008). Finansy : pidruchnyk [Finances: a textbook]. Kyiv : Znannia. (in Ukrainian)

5. Naumova L.Iu. (2003). Biudzhetniy mekhanizm finansovoi stabilizatsii ekonomiky [Budgetary mechanism of financial stabilization of the economy]. *Finansy Ukrainy*, 4, 20. (in Ukrainian)
6. Sokrovska N.Ia., Priadko V.V. (2014). Hnoseolohichni aspekty funktsionuvannia biudzhetnoho mekhanizmu [Epistemological aspects of functioning of the budget mechanism]. *Ekonomichnyi chasopys – XXI*, 11–12, 53–56. (in Ukrainian)
7. Zvitnist pro vykonannia biudzhativ / Derzhavna kaznacheiska sluzhba Ukrainy [Reporting on budget execution / State Treasury of Ukraine]. URL: <https://www.treasury.gov.ua/ua> (data zvernennia: 30.05.2019).