

УДК 336.14

СУЧАСНА ПАРАДИГМА БЮДЖЕТНОГО МЕХАНІЗМУ ДЕРЖАВИ

В. Дем'янишин

Тернопільський національний економічний університет

Розглянуто сутність та зміст бюджетного механізму держави, акцентовано увагу на трактуванні бюджетного механізму за сутністю, змістом, формою та організаційною побудовою. Сформульоване узагальнене визначення бюджетного механізму як сукупність фінансових форм, методів, важелів, інструментів, стимулів і санкцій, за допомогою яких забезпечується здійснення широкої системи розподільчих процесів, формування і використання централізованого фонду грошових коштів держави, функціонування бюджетної системи загалом та реалізація засад бюджетної політики держави.

Визначено функції бюджетного механізму: бюджетне забезпечення та бюджетне регулювання. Залежно від особливостей функціонування бюджетних відносин та необхідності застосування відповідних методів, важелів, інструментів та показників запропоновано у бюджетному механізмі виділити чотири його найважливіші види: механізм мобілізації доходів; механізм використання бюджетних коштів; механізм управління бюджетним дефіцитом та державним боргом; механізм регулювання міжбюджетних відносин.

Обґрунтовано оптимальну структуру бюджетного механізму, яка включає шість елементів: методи, форми, інструменти, важелі, стимули, санкції. Зважаючи на послідовність взаємодії елементів бюджетного механізму виділено окремі підсистеми, які мають вирішальний вплив на бюджетний процес та його відповідні етапи. До таких підсистем віднесено: забезпечуючі (обслуговують стадії складання, розгляду і затвердження бюджету); оперативні (обслуговують стадію виконання бюджету); ретроспективні (обслуговують стадію складання та затвердження звітності про виконання бюджету).

Ключові слова: бюджетний механізм, бюджетна стратегія, бюджетна тактика, бюджетне забезпечення, бюджетне регулювання, фінансові форми, фінансові методи, фінансові інструменти, фінансові важелі, механізм мобілізації доходів, механізм використання бюджетних коштів, механізм управління бюджетним дефіцитом та державним боргом, механізм регулювання міжбюджетних відносин.

Бюджет держави є важливим інструментом регулювання соціально-економічних процесів у суспільстві. Напрями такого регулювання та його ефективність визначаються бюджетною політикою. Бюджетна політика держави, її стратегія і тактика реалізуються за допомогою бюджетного механізму. Від ефективності функціонування цього механізму, оптимальної взаємодії усіх його складових залежить динаміка соціально-економічного розвитку країни. Тому питання, пов'язані з формуванням бюджетного механізму, практичною реалізацією його методів, форм, інструментів та важелів є одними з найважливіших у фінансовій теорії і практиці.

У вітчизняній економічній літературі окремі аспекти бюджетного механізму досліджують такі вчені, як С. Булгакова, О. Василик, Л. Єрмошенко, І. Запатріна, О. Ковалюк, М. Крупка, І. Луніна, В. Опарін, К. Павлюк, Ю. Пасічник, О. Романенко, В. Федосов, І. Чугунов, С. Юрій та інші науковці. Здебільшого вони акцентують увагу на практичних питаннях, у той же час проблемам розробки концептуальних підходів до теоретичної моделі цього механізму, дослідженню його сутності приділяється недостатня увага, що має негативні наслідки для фінансової науки й практики. Оптимальною та ефективною практичною моделлю бюджетного механізму держави може бути тільки така, яка побудована на міцному теоретичному фундаменті. Дослідження та освоєння сутнісних характеристик бюджетного механізму, виявлення особливостей його

функціонування на конкретному етапі розвитку суспільства та напрямів використання усіх його складових з метою досягнення стратегічних цілей є запорукою успішного вирішення усіх проблем соціально-економічного розвитку країни. Цим обумовлений вибір теми дослідження та її актуальність.

Метою даної роботи є оцінка наявних теоретичних розробок та формулювання власних концептуальних підходів до сутності бюджетного механізму і напрямів використання його складових у сучасних умовах господарювання.

У сучасній фінансовій літературі термін „бюджетний механізм” зустрічається рідко, його часто ототожнюють із фінансовим механізмом, що, на нашу думку, є неправильно.

Більшість науковців, які досліджують теоретичні і практичні проблеми бюджетного механізму, акцентують увагу на різних аспектах цього складного економічного явища. Так, наприклад, підкреслюючи роль бюджетного механізму у вирішенні завдань соціально-економічного розвитку суспільства, 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” [1, с. 100]. На їхню думку бюджетний механізм розкриває конкретну цілеспрямованість бюджетних відносин на вирішення економічних і соціальних завдань, за допомогою цього механізму бюджет практично використовують у вигляді інструменту державного регулювання економіки, стимулювання виробничих і соціальних процесів. М. Крупка, розглядаючи бюджетний механізм у цілому, стверджує, що “... це сукупність форм, методів, важелів та інструментів використання державного бюджету і впливу на соціально-економічний розвиток” [2, с. 212]. Інша група вітчизняних економістів, характеризуючи бюджетний механізм, розкривають практичне його значення у забезпеченні належного рівня функціонування бюджетної системи у цілому, та окремих її ланок, зокрема. Так, наприклад, О. Василик зазначає: “Бюджетний механізм – це практичне використання бюджету для здійснення фінансової політики в державі. Він включає форми і методи мобілізації фінансових ресурсів у розпорядження органів законодавчої й виконавчої влади і їх використання на цілі економічного та соціального розвитку” [3, с. 44]. У цьому визначенні акцентується увага на тому, що за допомогою бюджетного механізму органи влади та управління мобілізують фінансові ресурси для виконання своїх функцій.

Досить лаконічне трактування бюджетного механізму дають С. Юрій та Й. Бескид, які під бюджетним механізмом розуміють “... сукупність певних видів бюджетних відносин, специфічних методів мобілізації та використання бюджетних коштів” [4, с. 28]. На думку О. Ковалюка, бюджетний механізм – це “... сукупність форм і методів, важелів та інструментів мобілізації й використання бюджетних коштів” [5, с. 277].

У цих визначеннях бюджетного механізму підкреслюється роль його окремих складових у процесі мобілізації та використання бюджетних коштів. Хоча вони за формою і змістом відрізняються, у них правильно, на нашу думку, зосереджується увага на формах організації бюджетних відносин, способах і методах перерозподілу бюджетних ресурсів у суспільстві, що є основою бюджетного механізму.

Заслужують на увагу й підходи інших економістів до трактування цього поняття. Так, наприклад, О. Романенко під бюджетним механізмом розуміє “...сукупність конкретних форм бюджетних відносин, методів мобілізації і витрачання бюджетних коштів. Через бюджетний механізм держава регулює економіку, стимулює виробничі й соціальні процеси” [6, с. 149]. Ю. Пасічник бюджетним механізмом вважає „... сукупність засобів, які застосовує держава з метою організації бюджетних відносин та забезпечення належних умов для економічного і соціального розвитку” [7, с. 276].

У зазначених визначеннях бюджетний механізм розглядається з теоретичної і практичної точок зору, його ролі як важеля регулювання соціально-економічних процесів, практичної моделі реалізації бюджетної політики та практичного використання для забезпечення функціонування бюджетної системи країни.

На нашу думку, бюджетний механізм доцільно розглядати, з одного боку – як об’єктивне економічне явище, а з іншого – як практична модель реалізації цього явища. Саме такий підхід

дасть можливість сформулювати теоретичні підвалини бюджетного механізму, змодельовати його оптимальну структуру, на основі чого розробити практичні рекомендації стосовно забезпечення ефективного функціонування цього механізму з урахуванням конкретної економічної ситуації та завдань, які ставить перед собою суспільство на конкретному історичному етапі розвитку.

Виходячи із сутності бюджету держави як об'єктивної економічної категорії, під бюджетним механізмом вважаємо сукупність видів бюджетних відносин, гармонізацію їх послідовності і взаємозв'язку у процесі формування та використання централізованого фонду грошових коштів держави. Таким чином, бюджетний механізм як об'єктивне економічне явище – це теоретична модель державного бюджету, а основою бюджетного механізму є розподільчі відносини, що складають економічний зміст бюджету.

За умови матеріалізації бюджетних відносин і набуття державним бюджетом конкретного матеріального вираження бюджетний механізм набуває теж відповідної прагматичної моделі.

Так, розглядаючи державний бюджет за змістом як централізований фонд грошових коштів держави, під бюджетним механізмом ми розуміємо сукупність конкретних методів, форм, важелів, інструментів, стимулів і санкцій, які забезпечують мобілізацію і використання коштів бюджетного фонду держави.

Розглядаючи бюджет за формою як основний фінансовий план держави, під бюджетним механізмом пропонуємо вважати сукупність способів і прийомів мобілізації конкретних видів доходів, розподілу і спрямування видатків основного фінансового плану держави та органів місцевого самоврядування, а також збалансування бюджетів, їхнього виконання, складання звітності та здійснення бюджетного контролю.

Досліджуючи бюджет та бюджетну систему за організаційною побудовою під бюджетним механізмом можна розуміти сукупність організаційних та методологічних положень і засобів, що забезпечують функціонування бюджетної системи держави, а також специфічних підходів, за допомогою яких держава створює умови та забезпечує функціонування бюджетних відносин на державному, регіональному і місцевому рівнях, тобто безпосередньо у кожній ланці бюджетної системи.

Таким чином, трактування бюджетного механізму залежатиме від мети, яку ми ставимо перед собою при дослідженні тих чи інших аспектів державного бюджету. Це дасть можливість нам конкретніше підійти до особливостей об'єкта, врахування специфічних особливостей і розробки відповідних рекомендацій стосовно удосконалення розвитку та підвищення ефективності функціонування бюджетного механізму.

Підсумовуючи такі підходи, на нашу думку, найбільш узагальнене визначення бюджетного механізму можна трактувати як сукупність фінансових форм, методів, важелів, інструментів, стимулів і санкцій, за допомогою яких забезпечується здійснення широкої системи розподільчих і перерозподільчих процесів, формування і використання централізованого фонду грошових коштів держави, функціонування бюджетної системи в цілому та реалізація засад бюджетної політики держави.

Кожному конкретному етапу розвитку суспільства властивий свій бюджетний механізм, який забезпечує розподільчі і перерозподільчі процеси в русі валового внутрішнього продукту у його вартісній формі. На кожному етапі цей механізм удосконалюється, зберігаючи свою спрямованість відповідно до фінансової стратегії. Конкретний зміст бюджетного механізму, як і господарського механізму в цілому, розкривається через форми виробничих відносин.

Бюджетний механізм – це, по суті, методичні, організаційні й правові положення та заходи, які визначають особливості функціонування бюджетних відносин у суспільстві, їхнє практичне використання для досягнення визначених відповідними програмами цілей і завдань.

Формування і використання бюджетного фонду для задоволення загальнодержавних потреб здійснюється на основі відповідних нормативних актів, які слугують основою для розробки методичних положень. Методичні положення визначають техніку мобілізації і використання бюджетних ресурсів, обов'язки суб'єктів, що беруть участь у цих процесах тощо.

У цілому ми підтримуємо думку О. Василика, що призначення бюджетного механізму зводиться до двох основних функцій – бюджетного забезпечення й бюджетного регулювання

економічних і соціальних процесів держави. Варто зауважити, що вказані функції є повною теоретичною абстракцією. За наявного досвіду бюджетне забезпечення одночасно виконує функцію регулювання так само, як регулювання може здійснювати функцію бюджетного забезпечення [3, с. 45].

О. Василик дуже вдало підмітив, що кількісна та якісна характеристика бюджетного механізму визначається тим, яка величина бюджетних ресурсів зосереджується й витрачається на відповідних рівнях управління та якою є технологія їх зосередження й витрачання. Тут дуже важливо правильно вибрати саму техніку цих процесів, тобто суб'єкт і об'єкт зосередження і витрачання бюджетних ресурсів, показники, ставки, норми, терміни, санкції, пільги, тобто увесь інструментарій здійснення руху коштів централізованого грошового фонду держави та фондів органів місцевого самоврядування [3, с. 45].

Тому бюджетне забезпечення здійснюється шляхом використання таких форм бюджетного фінансування, як кошториси фінансування, інвестування, бюджетне кредитування, субсидіювання тощо. Кожна з цих форм має свою особливість практичного застосування. При кошторисному фінансуванні враховуються умови визначення фінансування, періодичність передання коштів, норми певних видів витрат тощо. При бюджетному кредитуванні визначаються умови надання кредитів, гарантії і терміни їх повернення, ефективність.

Однак бюджетне забезпечення має й інші аспекти свого здійснення. Так, щоб профінансувати відповідні заходи або програми, необхідно відпрацювати й законодавчо встановити форми мобілізації ресурсів за допомогою податків, зборів та інших платежів. Це дуже важлива складова бюджетного механізму в цілому. Вона називається податковим механізмом. Проте, на нашу думку, і зосередження коштів, і їхнє використання – це єдиний бюджетний механізм. Податковий механізм ми вважаємо складовою підсистемою бюджетного механізму.

Друга важлива функція бюджетного механізму – бюджетне регулювання, є методом здійснення державою функцій управління соціально-економічними процесами при використанні бюджетних відносин. Оперуючи бюджетними стосунками, держава шляхом встановлення форм і методів мобілізації бюджетних ресурсів та їх використання стимулює або локалізує ті чи інші явища й процеси у державі. Так, виділяючи кошти на розвиток економіки, держава стимулює розвиток таких виробництв, які в умовах ринку не можуть забезпечити свій розвиток за рахунок власних ресурсів. Аналогічно при розробці методів мобілізації ресурсів шляхом диференціації ставок і пільг досягається прискорення або стримування розвитку окремих виробництв, робіт і послуг [3, с. 46].

Бюджетний механізм у цілому – це принципова схема практичного використання бюджетних відносин в економіці держави, їх відповідні процеси. Водночас він має свої відмінності щодо практичного застосування на рівні держави, місцевого самоврядування, підприємств, організацій та установ.

У цілому бюджетний механізм ми представляємо як сукупність взаємозв'язаних між собою і взаємозалежних один від одного окремих його видів.

На нашу думку, залежно від особливостей функціонування бюджетних відносин та необхідності застосування відповідних форм, методів, важелів, інструментів, показників, бюджетний механізм включає 4 найважливіші види:

- механізм мобілізації доходів;
- механізм використання бюджетних коштів;
- механізм управління бюджетним дефіцитом та державним боргом;
- механізм регулювання міжбюджетних відносин.

Механізм мобілізації доходів забезпечує наповнення дохідної частини бюджету в обсягах, необхідних для виконання державою своїх функцій. Залежно від методів мобілізації доходів, на нашу думку, доцільно виділити три складових цього виду механізму, а саме: податковий (забезпечує мобілізацію податкових надходжень); неподатковий (забезпечує мобілізацію неподаткових надходжень та доходів від операцій з капіталом); механізм мобілізації міжбюджетних та офіційних трансфертів.

Механізм використання бюджетних коштів пов'язаний з виконанням видаткової частини бюджету держави та спрямуванням бюджетних коштів на цілі, передбачені у затвердженому бюджеті. Ми вважаємо, що до складових цього виду механізму можна віднести бюджетне фінансування (включаючи кошторисне фінансування, бюджетне інвестування та надання державних трансфертів), бюджетне кредитування та бюджетне резервування.

За економічним змістом механізм використання бюджетних коштів, як складова бюджетного механізму держави – це сукупність методів, форм, важелів, інструментів, стимулів і санкцій, які забезпечують використання бюджетного фонду держави. Цей механізм обслуговує ту частину перерозподільчих відносин, яка охоплює тільки використання коштів централізованого грошового фонду держави.

На практиці даний механізм є достатньо складною структурою, яка забезпечує чітку послідовність і методи дій відповідних державних органів у процесі використання бюджетних коштів.

У сучасній економічній літературі механізм використання бюджетних коштів часто називають бюджетним фінансуванням, що ми вважаємо методологічно неправильним, оскільки бюджетне фінансування є тільки однією із форм цього механізму.

До складу механізму використання бюджетних коштів ми відносимо, як зазначено у визначенні, методи, форми, важелі, інструменти, стимули, санкції. за допомогою котрих організуються і регулюються відносини, пов'язані з розподілом та використанням бюджетного фонду держави. Під методами цього механізму ми розуміємо нормативно-правове забезпечення, оперативне управління бюджетними коштами та бюджетний контроль; під формами - бюджетне фінансування, бюджетне кредитування, та бюджетне резервування; під важелями – видатки, витрати, бюджетні інвестиції; дотації, субсидії, субвенції, бюджетні кредити, бюджетні резерви; під інструментами – бюджетні норми і нормативи, бюджетні ліміти тощо; під санкціями – штрафи, пеня, неустойка, зменшення фінансування, призупинення фінансування, вилучення коштів до бюджетів тощо.

Процес використання бюджетних коштів при виконанні бюджетів здійснюється за чітко виписаними у Бюджетному кодексі України послідовними стадіями.

Найважливішою формою механізму використання коштів бюджетів ми вважаємо бюджетне фінансування. В економічній літературі в абсолютній більшості випадків у різних інтерпретаціях дається практично одне за змістом визначення бюджетного фінансування як надання грошових коштів юридичним і фізичним особам на проведення заходів, передбачених бюджетом. Однак стосовно форм бюджетного фінансування (в окремих випадках їх називають видами) спільної думки немає. Різні автори серед цих форм бачать кошторисне фінансування, бюджетне інвестування або проектне фінансування, бюджетне дотування, бюджетні трансферти, бюджетне кредитування, бюджетне резервування тощо. На нашу думку, крім перших трьох, усі інші форми, звичайно, мають безпосереднє відношення до використання бюджетних коштів. Однак із бюджетним фінансуванням вони характеризуються тільки зовнішніми спільними рисами, а по суті як за принципами, так й за організаційними засадами суттєво відрізняються від нього і виступають самостійними формами механізму використання бюджетних коштів.

Найпоширенішою формою бюджетного фінансування є кошторисне, за допомогою якого утримуються всі бюджетні установи та організації. Ця форма удосконалюється і розвивається постійно, збережеться й у перспективі.

Бюджетне інвестування або проектне фінансування пов'язане з виділенням бюджетних коштів на інвестиційну та інноваційну діяльність. У процесі ринкових перетворень ця форма, на нашу думку, повинна використовуватися у першу чергу для структурної перебудови економіки і створення потужної матеріально-технічної бази для соціально-культурної сфери.

Бюджетне дотування використовується у вигляді дотацій, субвенцій та субсидій. Державне дотування неприбуткових видів діяльності є одним з важливих факторів захисту державних (суспільних) інтересів в умовах ринку. На нашу думку, обсяг дотацій доцільно довести до оптимальної величини, не стимулюючи при цьому безгосподарність і марнотратство. На відміну від дотацій, субвенції використовуються для фінансування певних цільових проектів, програм і

заходів, які мають загальнодержавне, регіональне чи місцеве значення. Роль субвенцій у бюджетному фінансуванні у перспективі залишатиметься, на нашу думку, стабільною. Стосовно субсидій ми вважаємо доцільним проводити державну політику, спрямовану на їхнє поступове скорочення за рахунок розробки заходів, що сприятимуть пошуку інших джерел фінансування окремих потреб відповідних суб'єктів, котрим ці субсидії виділялися.

Поряд з бюджетним фінансуванням важливою ринковою формою механізму використання бюджетних коштів вважаємо бюджетне кредитування, яке базується на принципах платності, поворотності і строковості. Бюджетне кредитування може частково замінити як державне дотування, так й бюджетне інвестування і дати поштовх для швидкого економічного зростання як країни у цілому, так й регіонів, окремих адміністративно-територіальних одиниць.

Важливою формою механізму використання бюджетних ресурсів держави є бюджетне резервування, яке застосовується з метою покриття непередбачених видатків. Роль бюджетного резервування в умовах ринкових перетворень буде важливою, оскільки маючи необхідний обсяг резервів держава страхує себе від негативних наслідків непередбачених подій.

Третім видом бюджетного механізму ми вважаємо управління бюджетним дефіцитом та державним боргом. Цей вид механізму передбачає обґрунтування обсягів бюджетного дефіциту та джерел його погашення, механізм залучення джерел фінансування дефіциту, погашення державного кредиту, сплати відсотків, зміни умов тощо.

До четвертого виду бюджетного механізму ми відносимо механізм регулювання міжбюджетних відносин, який включає механізм надання міжбюджетних трансфертів та механізм перерозподілу міжбюджетних трансфертів.

Дієвість бюджетного механізму залежить від сукупності його елементів, заходів і конкретних дій, які застосовує держава у процесі мобілізації та використання бюджетних коштів. У сучасній економічній літературі відсутні єдині підходи до визначення переліку таких складових та взаємозв'язку між ними. Оптимальною, на нашу думку, можна вважати структуру бюджетного механізму, яка включає шість найважливіших його складових: методи, форми, важелі, інструменти, стимули, санкції.

До методів бюджетного механізму ми відносимо бюджетне планування, бюджетне прогнозування, бюджетне програмування, оперативне управління бюджетними коштами, бюджетний контроль, бюджетне забезпечення, бюджетне регулювання, бюджетне нормування та бюджетну звітність. За допомогою цих методів держава забезпечує організацію бюджетних відносин на усіх стадіях бюджетного процесу.

На відміну від методів форми реалізації бюджетного механізму пов'язані з рухом бюджетного фонду, зокрема, мобілізацією доходів, використання бюджетних коштів, організацією міжбюджетних відносин та фінансування бюджету. Кожна з цих форм використовує свої елементи які забезпечують їхню реалізацію у повному обсязі. Стосовно мобілізації доходів застосовуються податкова, неподаткова форми та форма міжбюджетних й офіційних трансфертів. Використання бюджетних коштів здійснюється за допомогою таких форм, як бюджетне фінансування (у вигляді кошторисного фінансування, бюджетного інвестування та бюджетних дотацій), бюджетне кредитування та бюджетне резервування. Така форма як міжбюджетні відносини пов'язана, з одного боку, із наданням міжбюджетних трансфертів, а з іншого – їхнім отриманням.

Застосування різноманітних методів та форм бюджетного механізму не можливе без відповідних інструментів. Таких інструментів є дуже багато, серед яких можна виділити наступні: доходи, податки, неподаткові надходження, міжбюджетні трансферти, офіційні трансферти, видатки, витрати, бюджетні асигнування, бюджетні інвестиції, бюджетні кредити, бюджетні резерви, дотації, субвенції, субсидії, державні позики тощо.

Кожен із бюджетних інструментів наділений сукупністю важелів, які у цілому складають важелі бюджетного механізму. До таких важелів ми відносимо: різні види норм видатків (на опалення, освітлення, харчування, медикаменти, тощо), зносу та амортизації, відрахувань до Пенсійного фонду України, інших державних фондів соціального страхування; бюджетні нормативи; ліміти; ставки податків, обов'язкових зборів і платежів, неподаткових платежів; ставки заробітної плати; розміри стипендій, соціальних виплат; проценти за кредит, проценти та інші види

плати за користування державними позиками тощо. Бюджетним важелям належить центральне місце у бюджетному механізмі, оскільки уміле їхнє використання дозволяє маневрувати методами, формами і важелями відповідно до завдань, які стоять перед суспільством у конкретних ситуаціях.

Завдяки важелям бюджетного механізму держава може активно впливати на економічні інтереси різноманітних учасників відтворювального процесу, домагатися їхнього оптимального поєднання. У зв'язку з цим важелі можна назвати наймобільнішою частиною бюджетного механізму. Мобільність важелів бюджетного механізму дає можливість державі корегувати кількісні параметри бюджету залежно від умов та результатів господарювання, краще реалізувати завдання, які стоять перед суспільством та кожному етапі його розвитку.

Специфічну роль у бюджетному механізмі держави відіграють бюджетні стимули, до яких ми відносимо податкові пільги юридичним і фізичним особам, бюджетні кредити, податкові канікули, списання заборгованості за податками, фінансову підтримку та допомогу, перенесення термінів сплати податків та обов'язкових платежів, фінансування окремих видів видатків тощо. У цілому бюджетні стимули доцільно ділити на дві групи: перша – стимули, спрямовані на формування і використання бюджетного фонду країни; друга – стимули розвитку економіки. Особливістю першої групи є їхнє базування на спеціальній системі заохочувальних заходів, спрямованих на зміцнення бюджетної дисципліни. Друга група стимулів пов'язана з перетворенням конкретних видів доходів і видатків у стимули розвитку суспільного виробництва та підвищення його ефективності.

Будь-яка система стимулювання передбачає застосування економічних санкцій. Тому важливим елементом структури бюджетного механізму ми вважаємо бюджетне санкціонування. Бюджетні санкції відіграють важливу роль у функціонуванні бюджетних відносин та забезпеченні належного рівня організації бюджетного процесу на усіх його стадіях. До бюджетних санкцій ми відносимо: різні види штрафів; пеню за несвоєчасну сплату податків, зборів та обов'язкових платежів; санкції за порушення бюджетного (включаючи й податкове) законодавства; санкції за нецільове використання бюджетних коштів; зменшення або призупинення бюджетного фінансування; відміну наданих пільг; вилучення до бюджету коштів, використаних не за призначенням тощо. У цілому бюджетним законодавством передбачений достатній перелік санкцій, однак їхнє застосування є недостатньо ефективним та результативним. Це пов'язано, у першу чергу, із невиконанням законодавства суб'єктами бюджетних відносин усіх рівнів, відсутністю у державі дієвого механізму контролю за виконанням законодавства та механізму притягнення порушників законів до відповідальності (із числа найвищих посадових осіб держави).

Аналізуючи бюджетний механізм, необхідно відмітити запозичення поняття “механізм” з механіки. У цій науці складовими компонентами механізму вважають: а) вхідний пристрій (ланка), який набуває руху від певного джерела; б) вихідний пристрій (ланка), який передає рух на відповідний об'єкт; в) устрій (ланка), який регулює рух, розподіляє і переносить його з вхідного пристрою на вихідний пристрій.

Накладаючи таку структуру на бюджетний механізм, необхідно з'ясувати три питання:

1. Від кого вхідна ланка (пристрій) бюджетного механізму повинна набути руху (проблема економічної ролі держави);
2. На які важелі вихідна ланка (пристрій), бюджетного механізму повинна передавати далі цей рух (проблеми структурних рівнів такого механізму);
3. Питання суті змісту, структури і шляхів удосконалення самого бюджетного механізму.

Аналіз структури бюджетного механізму, його практичного використання при реалізації стратегічних і тактичних засад бюджетної політики держави вимагає врахування особливої ролі найважливіших складових цього механізму на окремих стадіях бюджетного процесу. Та й послідовність дії елементів бюджетного механізму обумовлює виокремлення конкретних його підсистем, які мають вирішальний вплив на бюджетний процес і його певні етапи.

Враховуючи зміст терміну „механізм” та накладаючи його на бюджетний процес [8] можемо сформулювати найважливіші підсистеми бюджетного механізму, структура яких зображена на рис. 1.



Рис 1. Підсистеми бюджетного механізму

Перша і друга стадії бюджетного процесу охоплюють складання, розгляд і затвердження бюджету. Для того, щоб забезпечити якісне проходження цих стадій, необхідно виконати певний комплекс заходів, без яких неможливо приступити до наступної стадії бюджетного процесу. З метою виконання цих заходів доцільно сформувати відповідні підсистеми бюджетного механізму. Першій і другій стадіям будуть відповідати забезпечуючі підсистеми. Така назва цих підсистем відповідає їхньому основному призначенню – забезпечити функціонування бюджетного механізму на усіх послідовних стадіях бюджетного процесу. Поряд з цим забезпечуючі підсистеми є вхідними, що вказує яким чином цей механізм запускається у дію і яка при цьому роль держави.

Другу стадію бюджетного процесу обслуговують оперативні підсистеми. Ця назва свідчить про їхнє призначення – забезпечити процес поточного виконання бюджету та його оперативне обслуговування. Тому ці підсистеми можна називати й обслуговуючими або поточними. Третю стадію забезпечують ретроспективні підсистеми, які можна назвати наступними або заключними, оскільки вони обслуговують завершення бюджетного процесу. Такий підхід, на нашу думку, відповідає особливостям бюджетного механізму упродовж всіх його стадій, як сукупності відокремлених та взаємозв'язаних між собою підсистем, що мають у своєму арсеналі відповідні, властиві їм елементи.

Так, при складанні, розгляді і затвердженні державного і місцевих бюджетів особлива роль відводиться таким елементам бюджетного механізму, як правове його забезпечення (розробка законодавчого і нормативного забезпечення функціонування бюджетної системи), бюджетне прогнозування, бюджетне програмування, бюджетне нормування, бюджетне планування, бюджетне регулювання, котрі ми пропонуємо об'єднати у забезпечуючі (вхідні, попередні) підсистеми цього механізму.

Наступна стадія бюджетного процесу пов'язана з виконанням бюджетів, де визначальну роль відіграють такі складові бюджетного механізму, як оперативне управління бюджетними коштами, оподаткування, неподатковий механізм мобілізації доходів, бюджетне фінансування, бюджетне кредитування, бюджетне резервування, міжбюджетні відносини, бюджетне стимулювання та санкціонування тощо, котрі, на нашу думку, можна об'єднати в оперативні (поточні, обслуговуючі) підсистеми.

Заключна стадія бюджетного процесу передбачає використання таких складових, як бюджетна звітність, бюджетний контроль, бюджетна відповідальність, котрі ми пропонуємо об'єднати у ретроспективні (заклучні, наступні) підсистеми.

Виділення цих підсистем дає нам можливість тісно пов'язати бюджетний механізм із бюджетним процесом кожного бюджетного року, враховуючи особливості конкретних стадій. Це сприятиме підвищенню ефективності бюджетного механізму, якості складання, розгляду, затвердження і використання бюджетів усіх рівнів.

Розвиток економіки і соціальної сфери, реформування бюджетної системи вимагає удосконалення бюджетного механізму. На нашу думку, таке удосконалення можливе за наступних умов: перегляду напрямів бюджетної і податкової політики, приведення її у відповідність до економічних можливостей і стратегічних цілей суспільства; внесення змін до чинних бюджетних форм, методів, важелів, стимулів і санкцій, які б сприяли значному підвищенню ефективності бюджетного механізму; розробки дієвого, взаємоузгодженого, раціонального нормативно-правового забезпечення цього механізму.

Зважаючи на те, що бюджетний механізм є об'єктивним явищем, а прагматика його функціонування пов'язана з поведінкою та намірами суб'єкта, ефективність цього механізму залежатиме від того, наскільки вдало владні структури зможуть його використати для досягнення стратегічних цілей. У ринкових умовах господарювання бюджетний механізм може успішно працювати за умови чіткої взаємодії всіх його складових, де немає таких, якими можна знехтувати. Оскільки за допомогою бюджетного механізму держава безпосередньо впливає на соціально-економічні процеси, органи державної влади, державного управління та місцевого самоврядування зобов'язані розробляти усі його складові на такому рівні, при якому можна було б забезпечити реалізацію поставлених завдань.

Таким чином, на нашу думку, поєднання теоретичних і практичних розробок стосовно організації та функціонування бюджетного механізму сприятиме його подальшому удосконаленню, що позитивно відобразиться на темпах соціально-економічного розвитку суспільства.

Перелічені концептуальні підходи до бюджетного механізму, його ролі забезпеченні функціонуванні бюджетної системи дають можливість всесторонньо дослідити основні найважливіші аспекти його впливу на організацію бюджетних стосунків у суспільстві.

У результаті проведеного дослідження можна зробити наступні висновки.

1. Тракткування бюджетного механізму доцільно здійснювати залежно від мети, яка переслідується у процесі дослідження тих чи інших аспектів бюджету держави. На нашу думку бюджетний механізм доцільно розглядати, з одного боку – як об'єктивне економічне явище, а з іншого – як практичну модель реалізації цього явища.

2. Ми вважаємо, що в узагальненому вигляді бюджетний механізм – це сукупність фінансових форм, методів, важелів, інструментів, стимулів і санкцій, за допомогою яких забезпечується здійснення широкої системи розподільчих і перерозподільчих процесів, формування і використання централізованого фонду грошових коштів держави, функціонування бюджетної системи в цілому та реалізація засад бюджетної політики держави.

3. Залежно від особливостей функціонування бюджетних відносин та необхідності застосування відповідних форм, методів, важелів, інструментів та показників пропонуємо у бюджетному механізмі виділити чотири його найважливіші види: механізм мобілізації доходів; механізм використання бюджетних коштів; механізм управління бюджетним дефіцитом та державним боргом; механізм регулювання міжбюджетних відносин.

4. Оптимальною, на нашу думку, можна вважати структуру бюджетного механізму, яка включає шість елементів: методи, форми, інструменти, важелі, стимули, санкції.

5. Послідовність взаємодії елементів бюджетного механізму обумовлює виділення окремих підсистем, які мають вирішальний вплив на бюджетний процес та його відповідні етапи. До таких підсистем пропонуємо відносити: забезпечуючи (обслуговують стадії складання, розгляду і затвердження бюджету); оперативні (обслуговують стадію виконання бюджету); ретроспективні (обслуговують стадію складання та затвердження звітності про виконання бюджету).

Список використаної літератури

1. Формування і функціонування бюджетної системи України: монографія / С. О. Булгакова та ін.; за заг. ред. А. А. Мазаракі. – К. : Книга, 2003. – 344 с.
2. Крупка М. І. Фінансово-кредитний механізм інноваційного розвитку економіки України: монографія / М. І. Крупка. – Л. : Видавничий центр Львівського національного університету імені Івана Франка, 2001. – 608 с.
3. Василик О. Д. Бюджетна система України: підруч. / О. Д. Василик. – К. : Центр навчальної літератури, 2004. – 544 с.
4. Юрій С. І. Бюджетна система України: навч. посіб. / С. І. Юрій, Й. М. Бескид. – К. : НІОС, 2000. – 400 с.
5. Ковалюк О. М. Фінансовий механізм організації економіки України (проблеми теорії і практики): монографія / О. М. Ковалюк. – Л. : Видавничий центр Львівського національного університету імені Івана Франка, 2002. – 396 с.
6. Романенко О. Р. Фінанси: підруч. / О. Р. Романенко. – К. : Центр навчальної літератури, 2006. – 312 с.
7. Пасічник Ю. В. Бюджетна система України та зарубіжних країн: навч. посіб. / Ю. В. Пасічник. – К. : Знання-Прес, 2002. – 495 с.
8. Бюджетний кодекс України № 2456-VI від 08.07.2010 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>.

*Стаття надійшла до редколегії 22.01.2018
Прийнята до друку 01.02.2018*

MODERN PARADIGM OF THE STATE BUDGET MECHANISM

V. Demianyshyn

Ternopil National Economic University

The essence and content of the budgetary mechanism of the state, on the one hand, as an objective economic phenomenon, and on the other hand as a practical model for realizing this phenomenon are considered. Attention is focused on the interpretation of the budget mechanism in essence, content, form and organizational structure. The generalized definition of the budgetary mechanism is formulated as a set of financial forms, methods, levers, instruments, incentives and sanctions that ensure the implementation of a broad system of distribution processes, the formation and use of a centralized fund of state funds, the functioning of the budgetary system as a whole and the implementation of the principles of the state budget policy.

The functions of the budgetary mechanism are determined: budgetary support and budgetary regulation. Depending on the peculiarities of the functioning of budgetary relations and the need to apply the appropriate methods, levers, instruments and indicators, it is proposed to distinguish four of its most important types in the budget mechanism: the mechanism of revenue mobilization; mechanism for using budgetary funds; mechanism for managing the budget deficit and public debt; mechanism for regulating interbudgetary fiscal relations.

The optimal structure of the budget mechanism, which includes six elements: methods, forms, instruments, levers, incentives, sanctions, is justified.

Considering the sequence of interaction between the elements of the budget mechanism, separate subsystems are identified that have a decisive influence on the budget process and its corresponding stages. They are: providing (serving the stages of drawing up, reviewing and approving the budget);

operational (servicing the stage of budget implementation); retrospective (they serve the stage of drawing up and approving reports on budget implementation).

Key words: budget mechanism, budget strategy, budgetary support, budgetary regulation, financial forms, financial methods, financial instruments, revenue mobilization mechanism, mechanism for using budget funds, budget deficits and public debt management mechanism, mechanism for regulation of interbudgetary relations.