

УДК 336.1:352

**Ливдар М.В.***кандидат економічних наук,  
асистент кафедри фінансів**Національного університету «Львівська політехніка»***Політило М.П.***кандидат економічних наук,  
доцент кафедри фінансів**Національного університету «Львівська політехніка»*

## **ЗМІСТ, ПОНЯТТЯ БЮДЖЕТНОГО МЕХАНІЗМУ МІСЦЕВИХ ФІНАНСІВ**

### **CONCEPT OF BUDGETARY MECHANISM OF LOCAL FINANCES**

#### **АНОТАЦІЯ**

Розглянуто окремі підходи до використання бюджетного механізму як інструмента підтримки соціально-економічного розвитку регіону. Виділено основні важелі й інструменти місцевого бюджету, за допомогою яких може здійснюватися вплив на соціально-економічний розвиток регіону.

**Ключові слова:** бюджет, бюджетний механізм, бюджетна політика, місцевий бюджет, регіональна бюджетна політика, соціально-економічний розвиток регіону.

#### **АННОТАЦИЯ**

Рассмотрены отдельные подходы к использованию бюджетного механизма в качестве инструмента поддержки социально-экономического развития региона. Выделены основные рычаги и инструменты местного бюджета, с помощью которых может осуществляться влияние на социально-экономическое развитие региона.

**Ключевые слова:** бюджет, бюджетный механизм, бюджетная политика, местный бюджет, региональная бюджетная политика, социально-экономическое развитие региона.

#### **ANNOTATION**

Several specific approaches to the use of budgetary mechanism as a tool for the social and economic development. The basic instruments and tools of local budget, which may take effect on the socio-economic development of the region.

**Keywords:** budget, budget mechanism, budgeting, local budget, regional budget policy, socio-economic development of the region.

**Постановка проблеми.** В умовах демократизації державного управління, коли спостерігатиметься об'єктивна тенденція збільшення економічних повноважень регіональних органів влади, у тому числі у сфері планування бюджету, місцеві бюджети набуватимуть дедалі більшого значення в процесі підтримки стійкості й оптимізації структури соціально-економічного розвитку відповідних територій. Вирішення вказаного завдання потребуватиме відповідного теоретичного, методологічного та нормативно-інструктивного забезпечення. Об'єктивні умови, що уможливають використання місцевого бюджету як регулятора соціально-економічної динаміки в межах територіальної спільноти, залежать від організаційно-правових форм, які формують специфіку бюджетних відносин. Завдяки цим формам місцевий бюджет є важелем регулювання розвитку економіки регіону в заданих межах.

Насамперед необхідно зазначити, що місцеві бюджети – це сукупність економічних (гро-

шових) відносин, що виникають у зв'язку з утворенням і використанням фондів грошових засобів місцевих органів влади в процесі перерозподілу національного доходу з метою забезпечення розширеного відтворення та задоволення соціальних потреб суспільства. За своїм складом, місцеві бюджети – це цільові фонди грошових засобів, що знаходяться в розпорядженні місцевих органів влади, які в сукупності з коштами муніципальних підприємств, позабюджетних фондів, іншими грошовими надходженнями й накопиченнями являють собою фінансові ресурси місцевого самоврядування [8, с. 108–109].

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Вагомий внесок у дослідженні бюджетної політики зробили зарубіжні та вітчизняні вчені, а саме: Дж. Кейнс, У. Петті, Д. Рікардо, А. Сміт, О. Василик, Є. Галушка, Т. Єфименко, І. Запатріна, О. Кириленко, В. Кравченко, В. Опарін, Г. П'ятаченко, О. Сунцова, І. Чугунова, С. Юрій, В. Федосов та інші.

**Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми.** Проте недостатньо приділено уваги функціонуванню бюджетного механізму місцевих фінансів для забезпечення стійкого соціально-економічного розвитку регіону, що і є завданням цієї статті.

**Мета статті.** Метою статті є узагальнення й виділення основних важелів та інструменти місцевого бюджету, за допомогою яких може здійснюватися вплив на соціально-економічний розвиток регіону.

**Виклад основного матеріалу.** Потенційні можливості впливу місцевих бюджетів на процесі соціально-економічного розвитку відповідного регіону полягають у їх економічній природі. Економічний зміст місцевого бюджету впливає з поняття фінансів як економічної категорії й визначається насамперед функціями місцевої громади як особливої форми організації суспільного господарства в межах території.

Т. Бондарук зазначає, що бюджетний механізм місцевих фінансів можна розглядати з двох позицій: як конкретну бюджетну технологію і як організаційно-фінансову категорію.

«З одного боку, – вказує дослідниця, – бюджетний механізм регулювання місцевих фінансів є конкретною бюджетною технікою приведення в дію, функціонування і управління бюджетною системою країни (збору податків та інших доходів, фінансування витрат тощо). З іншого боку (економічного погляду), зміст бюджетного механізму регулювання місцевих фінансів становлять сукупність організаційно-фінансових відносин, закріплених нормами бюджетно-податкового права, які складаються в процесі управління бюджетною системою, планування (прогнозування), організації, регулювання та контролю дохідної і витратної частин місцевих бюджетів. Організаційно-технічні й економічні засади в бюджетному механізмі органічно поєднуються» [2, с. 193]. Зазначене розуміння бюджетного механізму місцевої громади (місцевих фінансів) дає змогу глибше опанувати його специфіку, виділити особливості реалізації бюджетної політики на місцевому рівні. Відтак, бюджетний механізм місцевих фінансів є основним способом реалізації бюджетної політики на рівні території, яку виробляють і реалізують уповноважені місцеві органи (органи місцевого самоврядування та відповідні виконавчі підрозділи).

Передусім потрібно наголосити на тому, що бюджетний механізм місцевих фінансів і бюджетний механізм соціально-економічного розвитку регіону співвідносяться як часткове й ціле. Якщо в першому випадку увага акцентується на виконанні певних адміністративних дій, що мають розпорядчо-технічний характер, то у другому – на здатності бюджетного механізму значущо впливати на розвиток соціальної та економічної сфери регіону (зокрема, через застосування особливих процедур вироблення, ухвалення й реалізації бюджетних рішень).

Отже, бюджетний механізм соціально-економічного розвитку регіону можна визначити як систему методів та інструментів, що через певні управлінські рішення реалізуються в процесі формування й використання централізованих грошових ресурсів місцевої громади відповідного регіону задля виконання завдань регіональної соціально-економічної політики [1, с. 22].

Основним елементом бюджетного механізму соціально-економічного розвитку регіону є сукупність місцевих бюджетів (для області) або місцевий бюджет (для місцевої громади). Місцеві (регіональні) бюджети формуються та реалізуються в межах задекларованої бюджетної політики. Відповідно, бюджетна політика реалізується через бюджетний механізм. На нашу думку, доцільно розглянути поняття бюджетної політики, яка є реальним відображенням стратегії й тактики державних органів влади та місцевого самоврядування в бюджетній сфері. В Економічній енциклопедії наводиться таке визначення: «Бюджетна політика – інструмент регулювання економіки для підтримання певного рівня ВНП, зайнятості та соціального за-

безпечення» [4, с. 123], хоча це визначення є досить дискусійним, оскільки, як нам видається, регулювання як сукупність певних важелів впливу є способом реалізації політики, а не політика є інструментом регулювання. О. Василик тлумачить бюджетну політику як сукупність заходів держави щодо організації й використання фінансів задля забезпечення економічного та соціального розвитку [3], хоча вказане визначення, на нашу думку, розкриває сутність фінансової політики й не вказує на особливості політики саме у сфері реалізації бюджету як економічної категорії.

Автори фундаментальної монографії «Засади формування бюджетної політики держави» пропонують таке визначення: «Бюджетна політика держави – це системна сукупність пріоритетів (національних інтересів), наукових підходів і конкретних заходів щодо цілеспрямованої діяльності держави з регулювання бюджетного процесу і використання бюджетної системи для вирішення економічних та соціальних завдань країни» [5, с. 177].

На параметри бюджетного механізму соціально-економічного розвитку регіону значно впливають загальні параметри бюджетної політики держави, включаючи модель фінансового вирівнювання, що на практиці виявляється через інститут міжбюджетних відносин.

На нашу думку, першочергово суб'єктами бюджетної політики є місцеві фінансові органи. О. Кириленко до місцевих фінансових органів зараховує також структурні підрозділи (управління чи відділи) місцевих адміністрацій і місцевих рад [6, с. 99]. Ми вважаємо, що фінансові органи місцевого рівня варто поділити на два види: органи загальної компетенції, які мають певні повноваження у сфері управління бюджетним механізмом (місцева рада, місцева державна адміністрація), й органи спеціальної компетенції, створені та діють виключно в бюджетній сфері (місцева податкова інспекція, місцевий орган Державної казначейської служби). За такого підходу структурний підрозділ місцевої адміністрації, який відповідає за вироблення й проведення фінансової політики на місцевому рівні, не можна вважати самостійним суб'єктом бюджетного механізму, оскільки він не має повноважень ухвалювати рішення щодо місцевого бюджету.

Під регіональною бюджетною політикою ми розуміємо систему стратегічних цілей і тактичних завдань щодо формування й використання централізованих фінансових ресурсів відповідного місцевого бюджету, що реалізуються в процесі функціонування бюджетного механізму місцевих фінансів, виходячи із пріоритетів соціально-економічного розвитку регіону.

Регіональна бюджетна політика, крім зазначеного, спрямована насамперед на забезпечення безперебійного виробництва та надання суспільних (неринкових) послуг у межах певної території, підтримку місцевої інфраструктури, сво-

часну виплату заробітної плати працівникам підвідомчих установ.

Регіональна бюджетна політика є одним із ключових напрямів загальної соціально-економічної політики регіону. Бюджетна політика має бути гармонізованою з іншими напрямами. У іншому випадку бюджетна політика не зможе ефективно впливати на формування параметрів соціально-економічного розвитку.

У контексті нашого дослідження доцільно концептуально узагальнити й виділити основні важелі регіональної бюджетної політики, за допомогою яких може здійснюватися вплив на соціально-економічний розвиток регіону.

Автори монографії «Засади формування бюджетної політики держави» виділяють такі важелі реалізації бюджетного механізму: бюджетне планування та регулювання; бюджетні показники; бюджетні нормативи; ліміти; резерви; система управління бюджетними коштами [6, с. 174].

Одним із найдієвіших важелів бюджетного регулювання на місцевому рівні є місцеві податки. Органи місцевого самоврядування, виходячи із конкретних завдань регіональної економічної політики й реалій соціально-економічної динаміки регіону, можуть самостійно встановлювати ставки місцевих податків і зборів, запроваджувати або скасовувати місцеві податки, визначені законом (податкове маніпулювання). Так здійснюється активізація або пригнічення певних економічних процесів, у тому числі корекція пропорцій економічного розвитку території залежно від цілей економічної політики.

До місцевого бюджету зараховується, як правило, певна частина зібраних загальнодержавних податків і зборів, визначена на основі вимог закону про Державний бюджет. Натомість загальнодержавні податки та збори не вважаються важелем впливу місцевого бюджету на соціально-економічний розвиток регіону, оскільки органи управління місцевим бюджетом не мають компетенції ухвалювати рішення про встановлення ставок або зміну порядку адміністрування загальнодержавних податків і зборів.

Не менш важливим важелем бюджетного регулювання соціально-економічного розвитку регіону є система міжбюджетних трансфертів.

Міжбюджетні відносини – це об'єктивна необхідність функціонування бюджетного механізму держави, оскільки різні території певної держави не можуть мати однакового рівня соціально-економічного розвитку, через що виникає необхідність вирівнювання показників цього розвитку передусім за допомогою міжбюджетних трансфертів.

На сьогодні актуальним завданням науки і практики є оцінювання результативності й ефективності бюджетної політики та застосування бюджетних важелів регулювання соціально-економічного розвитку, оскільки рівень ефективності застосування важелів бюджетного

регулювання завжди зумовлюватиме й відповідний рівень ефективності бюджетної політики загалом. Якщо важелі застосовуються ефективно, указане створюватиме умови для високої ефективності бюджетної політики. І, навпаки, недостатня ефективність важелів бюджетного регулювання завжди означатиме низьку ефективність бюджетної політики.

Сукупність суб'єктів бюджетних відносин на місцевому рівні визначається в законодавчих і підзаконних нормативно-правових актах. У системі бюджетного управління актуальним є завдання забезпечення ефективної координації суб'єктів бюджетних відносин (бюджетних інститутів), яка має бути спрямована на таке [7, с. 52]:

- по-перше, на максимальне залучення потенціалу інституцій для досягнення стратегічних цілей і завдань бюджетної політики,
- по-друге, на забезпечення своєчасного й повного надходження запланованих доходів загалом і за кожним джерелом,
- по-третє, на своєчасне фінансування соціально-економічних програм, передбачених бюджетом,
- по-четверте, на ефективне та цілеспрямоване використання бюджетних коштів,
- по-п'яте, на спільний контроль і відповідальність за прийняття управлінських рішень і виконання своїх обов'язків.

В умовах реалізації курсу на децентралізацію бюджетного управління процеси підвищення самостійності регіонів у проведенні бюджетної політики, посилення відповідальності органів місцевої влади за належну організацію функціонування й оцінювання ефективності бюджетного механізму набуватимуть дедалі більшої актуальності. Водночас важливо забезпечити справедливу, неупереджену та ефективну систему державного бюджетного регулювання з вирівнювання соціально-економічних станів регіонів, підвищення ролі, значимості авторитету й адаптації місцевих бюджетів у стимулюванні самоуправління регіональними громадами.

**Висновки.** З означеного випливає, що бюджетний механізм соціально-економічного розвитку регіонів буде ефективним лише в тому випадку, якщо його зазначені складові, які є вельми залежними одна від одної, функціонуватимуть на основі високої ефективності, зацікавленості органів адміністрування в досягненні кінцевих результатів на основі науково обґрунтованої методології. Це актуалізує вирішення проблеми справедливого та обґрунтованого міжбюджетного регулювання, яке має здійснюватися на базі чітких науково обґрунтованих методик і підходів, виключаючи саму можливість застосування так званого «ручного управління» або ухвалення волюнтаристських рішень.

На місцевому рівні бюджетний механізм, як особлива технологія системи державного управління, має спрямовуватися на формування й реалізацію раціональної бюджетної політики, а

також враховувати наявні можливості використання певних заходів бюджетного регулювання.

Демократизація державного управління закономірно сприятиме об'єктивній тенденції до збільшення економічних повноважень регіональних органів влади (регіональних еліт), у тому числі у сфері планування бюджету. При цьому місцеві бюджети набуватимуть дедалі більшого значення в процесах підтримки стійкості й оптимізації структурних складових соціально-економічного розвитку територій. Тому високопрофесійний кадровий супровід таких практично нових законодавчих, планувальних, організаційно-виконавчих та інших важливих суспільних формотворень потребуватиме відповідного теоретичного, методологічного й нормативно-інституційного забезпечення.

Посилення позитивного впливу місцевого бюджету на динаміку соціально-економічного розвитку відповідного регіону (адміністративно-територіальної одиниці) вирішуватиметься через повноцінну реалізацію функцій бюджетного регулювання місцевих фінансів.

#### БІБЛІОГРАФІЧНИЙ СПИСОК:

1. Алексеев І.В. Бюджетний механізм і соціально-економічний розвиток регіонів : [монографія] / І.В. Алексеев, Г.С. Лопушняк, М.В. Ливдар. – Л.: Ліга-Прес, 2014. – 248 с.
2. Бондарук Т.Г. Місцеве самоврядування та його фінансове забезпечення в Україні : [монографія] / Т.Г. Бондарук. – К. : НАН України, Ін-т екон. та прогноз., 2009. – 608 с.
3. Василик О.Д. Теорія фінансів : [монографія] / О.Д. Василик. – К. : НІОС, 2000. – 416 с.
4. Економічна енциклопедія : у 3 т. / редкол.: С.В. Мочерний (відп. ред) та ін. – К. : Академія, 2000. – Т. 1. – 2000. – 864 с.
5. Засади формування бюджетної політики держави : [монографія] / [М.М. Єрмошенко, С.А. Єрохін, І.О. Плужніков та ін.] / за ред. д. е. н., проф. М.М. Єрмошенка. – К. : НАУ, 2003. – 284 с.
6. Кириленко О.П. Місцеві бюджети України (історія, теорія, практика) : [монографія] / О.П. Кириленко. – К. : НІОС, 2000. – 384 с.
7. Клець Л.Є. Бюджетний менеджмент : [навчальний посібник] / Л.Є. Клець. – К. : Центр учбової літератури, 2007. – 640 с.
8. Сунцова О.О. Місцеві фінанси : [навчальний посібник] / О.О. Сунцова. – К. : Центр учбової літератури, 2010. – 488 с.