



Отримано: 08 квітня 2021 р.

Прорецензовано: 19 травня 2021 р.

Прийнято до друку: 25 травня 2021 р.

e-mail: iservatinskaya@gmail.com

DOI: 10.25264/2311-5149-2021-21(49)-94-99

Серватинська І. М. Бюджетний механізм: виклики сьогодення. *Наукові записки Національного університету «Острозька академія». Серія «Економіка»* : науковий журнал. Острогор : Вид-во НаУОА, червень 2021. № 21(49). С. 94–99.

УДК: 336.143.2

JEL-класифікація: H61, H63, H63

ORCID-ідентифікатор: [orcid.org/0000-0002-4959-9056](https://orcid.org/0000-0002-4959-9056)**Серватинська Інна Миколаївна,***кандидат економічних наук, доцент кафедри економіки підприємства, обліку і аудиту ЧНУ ім. Богдана Хмельницького***БЮДЖЕТНИЙ МЕХАНІЗМ: ВИКЛИКИ СЬОГОДЕННЯ**

У статті проаналізовано сутність дефініції «бюджетний механізм», визначено складові, які функціують не ефективно та призводять до циклічних наслідків, зокрема дефіциту бюджетних коштів, податкового тиску на платників податків та, як наслідок, накопичення державного боргу. Проведено обґрунтування недоліків окремих складових бюджетного механізму, зокрема бюджетного планування та прогнозування, форм бюджетного механізму (мобілізація коштів, використання коштів, фінансування бюджету) та нормативно-правового забезпечення. Виокремлено шляхи поліпшення бюджетного механізму.

**Ключові слова:** бюджетний механізм, бюджетне планування, бюджетне прогнозування, Державний бюджет, Державний борг, дефіцит.

**Серватинская Инна Николаевна,***кандидат экономических наук, доцент кафедры экономики предприятия, учета и аудита ЧНУ им. Богдана Хмельницкого***БЮДЖЕТНЫЙ МЕХАНИЗМ: СОВРЕМЕННЫЕ ВЫЗОВЫ**

В статье проанализировано сущность дефиниции «бюджетный механизм», определены составляющие, которые функционируют неэффективно и приводят к циклическим последствиям, в частности к дефициту бюджетных средств, налоговому давлению на налогоплательщиков и, как следствие накоплению государственного долга. Проведено обоснование недостатков отдельных составляющих бюджетного механизма, в частности: бюджетного планирования и прогнозирования, форм бюджетного механизма (мобилизации средств, использования, финансирования бюджета) и нормативно-правового обеспечения. Выделены пути улучшения бюджетного механизма.

**Ключевые слова:** бюджетный механизм, бюджетное планирование, бюджетное прогнозирование, Государственный бюджет, Государственный долг, дефицит.

**Inna Servatynska,***PhD, in Economics, Associate Professor of Enterprise Economics, Accounting and Auditing department  
Bohdan Khmelnytsky National University of Cherkasy***BUDGET MECHANISM: CHALLENGES OF TODAY**

The definition of "budgetary mechanism" was analyzed in the article. It is described as a form by which the fund of financial resources is managed by influencing economic entities. The components of the budgetary mechanism that do not function effectively and lead to cyclical consequences in particular, the deficit of budget funds, tax pressure on taxpayers and, as a consequence, the accumulation of public debt, are identified. The shortcomings of certain components of the budget mechanism are substantiated, in particular: budget planning and forecasting; as analysis showed, are carried out inconsistently with each other. Thus, the State Budget of Ukraine is formed not depending on the capacity of the economy and its subjects, but depending on the needs of passive budget items. Passive budget items are growing systematically. There are a number of remarks on the applied forms of the budgetary mechanism, for example, payment of taxes and customs payments to the budget is ineffective, because a significant share of taxes is in the "shadow". Therefore, the amount of shadow budget funds is 30%, including smuggling 9.3%, payment of salaries in envelopes 5%, offshore schemes 3.6%, conversion centers 1.8%. The reasons for the inefficiency of the budgetary mechanism in terms of legal support are systematic changes in legislation, which are sometimes caused by lobbying motives. Ways to improve the budgetary mechanism are identified, for example, comparison of macroeconomic forecasts and budget planning; involvement of business in the processes of macroeconomic forecasting and budget planning; de-shadowing of the economy, including transparent payment of salaries through the implementation of a progressive taxation; payment of customs duties; State budget discharge through the introduction of compulsory health insurance and additional pension insurance levels.

**Key words:** budgetary mechanism, budget planning, budget forecasting, State budget, State debt, deficit.



**Постановка проблеми.** Бюджетний механізм забезпечує ефективність бюджетної політики, а відтак і державного бюджету України. Однак систематичний пасивний дефіцит державного бюджету, накопичення державного боргу свідчать про недоліки у бюджетному механізмі. Отже, актуально дослідити сутність бюджетного механізму та виявити прогалини у його функціонуванні.

**Аналіз останніх досліджень та публікацій.** При дослідженні окресленої проблематики необхідно врахувати значний внесок вітчизняних науковців, які вивчали бюджетний механізм, зокрема його концептуальні засади. Це праці В. Г. Дем'янишина, О. І. Дем'янчук, О. П. Кириленко, М. І. Крупки, І. О. Лютого, В. М. Опаріна, Ю. В. Пасічника, В. М. Федосова, Ю. В. Шулик, С. І. Юрія та ін.

Науковці зазначають, що основні недоліки у функціонуванні бюджетного механізму зводяться такого:

- нормативно-правове забезпечення реалізації бюджетної політики є широким і формально неструктурованим. Сама організація нормативно-правових актів у бюджетній сфері передбачає їх диспозитивність;
- недосконалість бюджетного планування як визначальної компоненти бюджетного механізму. Так, бюджетна резолюція, яка розробляється на середньостроковий період та є дороговказом для бюджетів наступних років, є недостатньо обґрунтованою, не містить якісного огляду економічного стану України;
- дефіцит державного бюджету, а відтак і накопичення державного боргу, значна частка якого належить зовнішнім кредиторам;
- відсутність налагодженого функціонування бюджетного механізму в умовах невизначеності («чорного лебедя»). Враховуючи вищезазначене, актуально продовжити наукові пошуки із вирішення окресленої проблематики.

**Мета і завдання дослідження:** вивчити специфіку функціонування бюджетного механізму в Україні, обґрунтувати циклічність наслідків неефективності бюджетного механізму та визначити ключові напрями його вдосконалення, враховуючи виклики сьогодення. **Завдання:** проаналізувати сутність та складові бюджетного механізму; обґрунтувати прогалини у функціонуванні вітчизняного бюджетного механізму; визначити шляхи поліпшення діючого бюджетного механізму.

**Виклад основного матеріалу.** Проаналізуємо сутність бюджетного механізму – науковий підхід та його нормативне втілення у вітчизняному законодавстві.

Таблиця 1

**Узагальнення наукових підходів до пояснення сутності бюджетного механізму**

Автор	Тлумачення	Номер у списку літератури
Базилевич В. Д., Баластрик Л. О.	сукупність економіко-організаційних та правових форм і методів управління фінансовою діяльністю держави у процесі створення й використання фондів фінансових ресурсів з метою забезпечення різноманітних потреб державних структур, господарських суб'єктів і населення	[2]
Василик О. Д.	практичне використання бюджету для здійснення фінансової політики держави	[3]
Дем'янишин В. Г.	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 у цілому та реалізація засад бюджетної політики держави	[4]
Кириленко О. П.	сукупність конкретних форм і методів забезпечення розподільчих і перерозподільчих відносин, утворення доходів, фондів грошових коштів	[5]
Крупка М. І.	включає в себе фінансово-кредитні методи, форми, важелі, правове, нормативне й інформаційне забезпечення	[6]
Опарін В. М.	сукупність фінансових методів і форм, інструментів та важелів впливу на соціально-економічний розвиток суспільства	[7]
Пасічник Ю. В.	сукупність засобів, які застосовує держава з метою організації бюджетних відносин та забезпечення належних умов щодо економічного і соціального розвитку	[8]
Романенко О. Р.	сукупність конкретних форм бюджетних відносин, способів і методів мобілізації і витрачання бюджетних коштів. Через бюджетний механізм держава регулює економіку, стимулює виробничі й соціальні процеси	[9]
Федосов В. М., Юрій С. І.	комплекс фінансових методів і важелів впливу на соціально-економічний розвиток суспільства. Сукупність конкретних фінансових методів та важелів впливу на формування і використання фінансових ресурсів з метою забезпечення функціонування й розвитку державних структур, суб'єктів господарювання і населення	[10]

Отже, відповідно до табл. 1 більшість науковців пояснює бюджетний механізм як форму, за допомогою якої управляють фондом фінансових ресурсів, впливаючи на економіку та її суб'єктів. У такому

випадку основна увага приділяється саме фонду фінансових ресурсів загальнодержавного значення, тобто державному бюджету. Розглянемо визначальні складові бюджетного механізму (рис. 1).

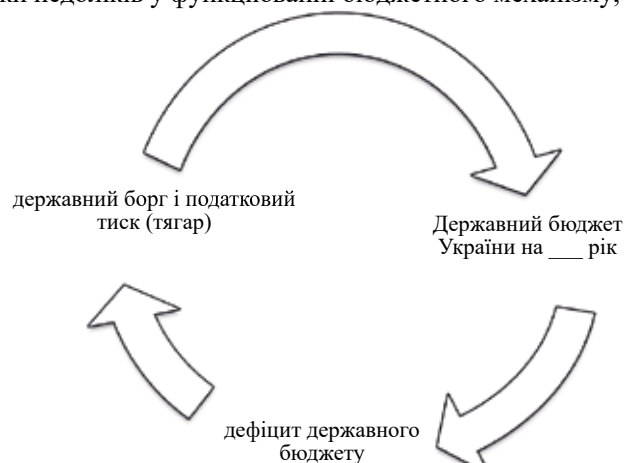


**Рис. 1. Визначальні складові бюджетного механізму**

*Джерело:* складено автором.

Принагідно відзначити, що бюджетний механізм в Україні також спирається на Основні напрями бюджетної політики на 2019–2021 рр. Основні напрями ґрунтуються на положеннях Програми діяльності Кабінету Міністрів України, Коаліційної угоди, проекту Середньострокового плану пріоритетних дій Уряду на період до 2020 р., Стратегії сталого розвитку «Україна-2020» тощо. Одним із розділів Основних напрямів є «Взаємовідносини державного бюджету з місцевими бюджетами», що передбачає створення дворівневої системи міжбюджетних відносин, шляхом запровадження середньострокового бюджетного планування на місцевому рівні; застосування програмно-цільового методу бюджетування в усіх місцевих бюджетах; розширення бази оподаткування за доходами, що зараховуються до місцевих бюджетів, та забезпечення позитивної динаміки їх надходжень [13].

На рис. 1 відображено визначальні складові бюджетного механізму, які, на нашу думку, мають прогалини у функціонуванні за вітчизняної практики та призводять до дефіцитності бюджетних коштів і податкового тиску на платників. Наслідки недоліків у функціонуванні бюджетного механізму, представлені на рис. 2.



**Рис. 2. Циклічні наслідки неефективності бюджетного механізму**

*Джерело:* складено автором.

На рис. 2 відображено циклічність проблем, які виникають внаслідок неефективного застосування на практиці основних складових бюджетного механізму. Такі циклічні процеси стали системою у вітчизняній практиці бюджетного процесу України.

Необхідно зауважити, що Уряд ставить за ціль оптимізувати структуру Державного боргу, зменшивши частку зовнішніх боргів відповідно до зарубіжного досвіду. Оскільки наявна структура державного боргу порушує рівень фінансової безпеки України. Так, частка зовнішнього боргу складає 59 %, частка внутрішнього 41 %.

Проаналізуємо ключові недоліки бюджетного механізму:

1. Методи бюджетного механізму (бюджетне планування, прогнозування, регулювання та контроль). Починаючи з 2019 р., більшість країн Європи припинили проводити прогнозування державних фінансів на довгострокову перспективу, максимум на наступні 2 роки.

Як пояснюють зарубіжні експерти, прогнозувати доходи більш ніж на 2–3 роки немає сенсу, враховуючи кризові явища в економіці більшості країн світу, спричинених епідемією коронавірусу (Covid-19). Україна не є винятком. Тобто планування макропоказників фактично здійснюється на майбутній бюджетний період за межами держави, фахівцями МВФ та Світового Банку.

До того ж бюджетне планування, яке здійснюється нині в Україні навіть на коротко- та середньостроковий періоди, має недоліки, зокрема недостатня розробленість методології і методичного забезпечення прогнозування доходів бюджетів. Так, розроблені прогнози не достатньо обґрунтовані, зокрема, в частині економічного ефекту та не орієнтовані на результат.

Важливо зауважити, що розроблені прогнози державних фінансів не враховуються або як наслідок не співпадають з стратегічними програмами міністерств та відомств, які здійснюються, враховуючи вимоги іноземних фінансових партнерів. Неточність і часті зміни вхідних прогнозних параметрів [11]. Ручне корегування прогнозів доходів бюджетів до необхідного рівня, навіть якщо ресурс позичковий.

2. Форми бюджетного механізму (мобілізація коштів, використання коштів, фінансування бюджету). Мобілізація коштів, зокрема сплата податків, здійснюється не ефективно, оскільки значна частина податкових платежів перебуває в тіні. Такі факти характерні як для виплат заробітних плат в конвертах, так і від недоотримання податків з митниці.

За даними Інституту соціально-економічної трансформації та Центру соціально-економічних досліджень CASE-Ukraine обсяг тінювого обороту коштів в економіці України оцінюється від 550 до 1050 млрд грн, в результаті чого Державний бюджет не доотримує від 150 до 275 млрд грн, або 25 % можливих доходів бюджету рис. 3. Для порівняння недоотримані 25 % доходів бюджету відповідають обсягам фінансування переважаючої статті видатків «соціальний захист та соціальне забезпечення».

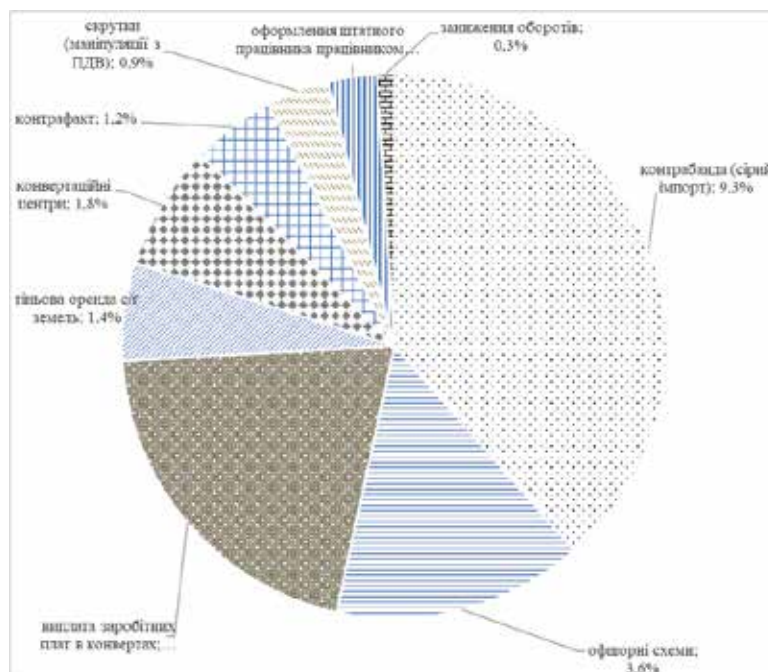


Рис. 3 Тіньові напрями ухилення від сплати податків у 2019 р.

Джерело: побудовано автором на основі [14].

3. Нормативно-правове забезпечення. Причинами неефективності бюджетного механізму в частині нормативно-правового забезпечення є систематичні зміни в законодавстві.

На нашу думку, доцільно, щоб при здійсненні бюджетного процесу, зокрема плануванні основних показників бюджету, відбувалося співставлення з макроекономічним прогнозом і було відображено не лише у пояснювальних записках до Законів, але й в самому документі, наприклад, Проекті та/або Звіті про виконання Державного бюджету України на \_\_\_ рік: «прогноз – план – факт – відхилення».

Погоджуємося із думкою вітчизняних науковців та європейської спільноти, що до макроекономічного прогнозування та бюджетного планування повинні долучатися і бізнес-структури з метою забезпечення економічної обґрунтованості.

Безумовно, що бюджетне планування повинно спиратися не на видатки, а на потужність і можливість економіки. Оскільки орієнтація на пасивний дефіцит призводить до накопичення державного боргу України і його нерівномірної фіскалізації.

**Висновки.** Отже, діючий бюджетний механізм має ряд недоліків, що виражається недосконалістю бюджетного планування і прогнозування, у результаті чого прогнозовані показники не знаходять відображення за фактом виконання. Бюджет формується не за результатами економіки, а за пасивними видатками, які систематично зростають, що призводить до дефіциту бюджету та накопичення державного боргу.

Виокремлено шляхи поліпшення бюджетного механізму, зокрема:

- співставлення макроекономічних прогнозів та бюджетного планування;
- залучення бізнесу до процесів макроекономічного прогнозування та бюджетного планування;
- детінізація економіки, зокрема виплата прозорих заробітних плат через впровадження прогресивної шкали оподаткування; сплата митних платежів;
- розвантаження Державного бюджету через впровадження обов'язкової страхової медицини та додаткових рівнів пенсійного страхування.

Деякі пропозиції потребують додаткових досліджень, що доцільно висвітлити в наступних наукових публікаціях.

#### Література:

1. Розпорядження Кабінету Міністрів України № 411-р від 14.06.2017 р. «Про схвалення проекту Основних напрямів бюджетної політики на 2018–2020 роки»; редакція від 14.06.2017 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/411-2017-%D1%80#Text>.
- Rozporiadzhennia Kabinetu Ministriv Ukrainy № 411-r vid 14.06.2017 r. «Pro skhvalennia proektu Osnovnykh napriamiv biudzhethnoi polityky na 2018-2020 roky redaktsiia vid 14.06.2017 r. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/411-2017-%D1%80#Text> [Order of the Cabinet of Ministers of Ukraine № 411-r of 14.06.2017 "On approval of the draft Main Directions of Budget Policy for 2018-2020"; edition from 14.06.2017 <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/411-2017-%D1%80#Text>] [in Ukrainian].
2. Базилевич В. Д., Баластрик Л. О. Державні фінанси : навчальний посібник. Київ : Атіка, 2004. 368 с.  
Bazylevych V. D., Balastryk L. O. (2004) Derzhavni finansy : navchalnyi posibnyk [Public Finance: a textbook] K.: Atika, 2004, 368. [in Ukrainian]
3. Василюк О. Д., Павлюк К. В. Державні фінанси України : підручник. Київ : Центр навчальної літератури, 2003. 608 с.  
Vasylyk O. D. (2003) Derzhavni finansy Ukrainy: pidruchnyk [State finances of Ukraine: pidruchnik] K.: Tsentr navchalnoi literatury, 2003, 608. [in Ukrainian].
4. Дем'янишин В. Г. Бюджетний механізм держави: сутність та роль у регулюванні соціально-економічних процесів. *Формування ринкових відносин в Україні*. 2007. Вип. 11 (78). С. 3–11.  
Demianyshyn V. H. (2007) Biudzhethnyi mekhanizm derzhavy: sutnist ta rol u rehuliuванні sotsialno-ekonomichnykh protsesiv [Budget mechanism of the state: the essence and role in the regulation of socio-economic processes]. Formuvannia rynkovykh vidnosyn v Ukraini: zbirnyk naukovykh prats [Market relations development in Ukraine: Collection of scientific works]. nauk.red. I. K. Vodnar. K., 2007. Vyp. 11 (78), 3-11. [in Ukrainian].
5. Кириленко О. П. Фінанси (Теорія та вітчизняна практика) : навч. посібник. Тернопіль : Астон, 2002. 212 с.  
Kyrylenko O. P. (2002) Finansy (Teoriia ta vitchyzniana praktyka) : navch. posibnyk [Finance (Theory and domestic practice)]. Ternopil : Aston, 2002, 212. [in Ukrainian].
6. Крупка М. І. Фінансово-кредитний механізм інноваційного розвитку економіки України. Львів : Видавничий центр Львівського національного університету імені Івана Франка, 2001. 608 с.  
Krupka M. I. (2001) Finansovo-kredytnyi mekhanizm innovatsiinoho rozvytku ekonomiky Ukrainy [Financial and credit mechanism of innovative development of Ukraine's economy]. Lviv : Ydavnnychiy tsentr Lvivskoho natsionalnoho universytetu imeni Ivana Franka. 2001, 608 [in Ukrainian].
7. Опарін В. М. Фінанси (загальна теорія) : навч. посібник. Київ : КНЕУ, 1999. С. 17–18.  
Oparin VM (1999) Finance (general theory): textbook. K.: KNEU, 1999, 17-18. [in Ukrainian].
8. Пасічник Ю. В. Бюджетна система України : навч. посіб. Київ : Знання-Прес, 2006. 607 с.  
Pasichnyk Yu. V. (2006) Vyudzhethna sy'stema Ukrayiny: navch. posib. [Budget system of Ukraine: a textbook]. K.: Znannya-Pres, 2006, 607. [in Ukrainian].
9. Романенко О. Р. Фінанси : підручник. Київ : Центр навчальної літератури, 2006. 312 с.



- Romanenko O.P. (2006) *Finansy` : Pidruchny`k* [Finance: Textbook]. K.: Centr navchal`noyi literatury`, 2006, 312. [in Ukrainian].
10. *Фінанси : підручник* / С. І. Юрій, В. М. Федосов, Л. М. Алексеєнко та ін. Київ : Знання, 2008. 611 с.  
*Finansy` : pidruchny`k* / [S. I. Yuriy, V. M. Fedosov, L. M. Alekseyenko ta in.] (2006) [Finance: Textbook]. K. : Znannya, 2008, 611. [in Ukrainian].
11. Ackoff R. *Concept of Corporate Planning* / R. Ackoff. – New York: Wiley, 1970. – P. 1.
12. Snyder N. and W. Glueck *How Managers plan – The Analysis of Managerial Activities*. Long Rang Planning. 1980, February, pp. 70-76.
13. Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Проекту Основних напрямів бюджетної політики на 2019–2021 роки» від 18 квітня 2019 р. № 315 – р. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-shvalennya-proektu-osnovnih-napryamiv-byudzhetnoyi-politiki-na-20192021-roki>.
- Rozporiadzhennia Kabinetu Ministriv Ukrainy «Pro skhvalennia Proektu Osnovnykh napriamiv biudzhetnoi polityky na 2019 – 2021 roku» vid 18 kvitnia 2019 roku № 315 – r. <https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-shvalennya-proektu-osnovnih-napryamiv-byudzhetnoyi-politiki-na-20192021-roki> [Order of the Cabinet of Ministers of Ukraine "On approval of the Draft Main Directions of Budget Policy for 2019 – 2021" dated April 18, 2019 № 315 – r.] [in Ukrainian].
14. Дослідження: Найбільші втрати бюджету відбуваються на кордоні, в офшорах і при виплаті зарплат у «конвертах» / Institute of Social and Economic Transformation. URL: <https://iset-ua.org/ua/novini/podatki/item/156-doslidzhennia-naibilshi-shemi>.
- Doslidzhennia: Naibilshi vtraty biudzhetu vidbuvaiutsia na kordoni, v ofshorakh i pry vyplati zarplat u «konvertakh» / Institute of Social and Economic Transformation. Elektronnyi resurs. Rezhym dostupu: <https://iset-ua.org/ua/novini/podatki/item/156-doslidzhennia-naibilshi-shemi>. [Research: The biggest budget losses occur at the border, offshore and when paying salaries in "envelopes" / Institute of Social and Economic Transformation] [in Ukrainian].