

УДК 336.145.1:330

Ірина ЧУРКІНА

## ПІДХОДИ ДО ВИЗНАЧЕННЯ СУТНОСТІ БЮДЖЕТНОЇ СИСТЕМИ В УМОВАХ СУЧАСНИХ ТРАНСФОРМАЦІЙ

**Резюме.** В умовах розвинутої ринкової економіки значно підвищується роль бюджетної системи як одного з найважливіших інструментів державного регулювання економіки з метою забезпечення соціально-економічного розвитку суспільства. Тому виникає необхідність перегляду внутрішньої сутності категорії «бюджетна система» та наукового обґрунтування її тлумачення в умовах сучасних трансформаційних перетворень і поглиблення глобалізаційних процесів та викликів. Автор проаналізував низку наукових поглядів до визначення сутності бюджетної системи, узагальнив підходи до її трактування з точки зору загальноекономічної категорії, структурно-функціональної та фінансово-регулятивної. Доведено необхідність перегляду дефініції «бюджетна система» з урахуванням сучасних тенденцій післякризового відновлення глобальної і національної економік. На цій основі сформовано визначення бюджетної системи на основі виокремлення її основних системних складових: інститути, організації, бюджетний механізм, інструменти бюджетного регулювання, які при взаємодії сукупно формують властивості емерджентності й синергії, забезпечують стійке функціонування системи. Тобто, в сучасних умовах бюджетна система має трактуватися з точки зору системного підходу.

**Ключові слова:** бюджет, бюджетна система, трансформаційні перетворення, глобалізаційні процеси.

Iryna CHURKINA

## APPROACHES TO DETERMINING THE CONCEPT OF BUDGET SYSTEM UNDER CONTEMPORARY TRANSFORMATIONS

**Summary.** Under the conditions of developed market economy the role of the budget system as one of the most important instruments of state economic regulation for the purpose of socio-economic development is increasing considerably. Therefore, there is a necessity to review the internal essence of the «budget system» category and the scientific substantiation of its interpretation in contemporary transformations and deepening of globalization and challenges. The period of post-crisis economic recovery, which is gradually transforming Ukraine, generates specific requirements that induce changes in the structure and functioning mechanisms of virtually all components of the national economic system. The need for the normal functioning under high stringent resource constraints, increasing competitive challenges and changing global trade and financial landscape, the sharp increase in attention to the construction of instruments of crisis prevention and enhancing the stability of the national economy require improvement and adjustment of basic economic mechanisms, first of all the mechanism of formation and implementation of fiscal policy within the relevant budgetary system. The author analyzes a number of scientific views to determine the nature of the budget system, generalizes approach to its interpretation in terms of the overall category, structural and functional, financial and regulatory categories. The necessity of revision of the definition of «budget system» taking into account current trends of post-crisis recovery of the global and national economies is proved. This definition of budgetary system is based on separation of its major system components, such as institutions, organizations, budgetary mechanism, budget management tools that are formed by the interaction of aggregate emergence properties and synergies and provide stable operation of the system.

**Key words:** budget, budget system, transformation process, globalization.

**Постановка проблеми.** Період посткризового відновлення економіки, до якого поступово переходить Україна, формує специфічні вимоги, що спонукають до змін у механізмах функціонування та структурі практично усіх складових національної економічної системи. Необхідність забезпечення повноцінного існування в умовах значно жорсткіших ресурсних обмежень, зростаючі конкурентні виклики та зміни глобального торговельного та фінансового ландшафту, різке зростання уваги до побудови важелів запобігання кризовим явищам і посилення стійкості національної економіки вимагають удосконалення та перебудови базових економічних механізмів, передусім – механізму формування та реалізації бюджетної політики держави у рамках відповідної бюджетної системи.

**Актуальність останніх досліджень і публікацій.** В сучасних умовах поглиблення глобалізаційних викликів бюджетна система є одним із найважливіших економічних важелів впливу держави на соціально-економічний розвиток. Різні аспекти проблематики бюджетної системи розглянуто у численних працях вітчизняних науковців, зокрема О. Василика, О. Кириленко, Н. Кузьминчук, К. Павлюк, П. Пронози, В. Федосова, Л. Фещенко, І. Чугунова, С. Юрія та інших.

**Мета статті.** Зважаючи на достатній рівень обґрунтованості в економічній літературі проблематики з питань визначення сутності бюджетної системи, її структурної будови, не можна залишати без уваги наявність сучасних трансформаційних перетворень і поглиблення глобалізаційних процесів і викликів, що, у свою чергу, вимагає перегляду внутрішньої сутності категорії «бюджетна система» та наукового обґрунтування її тлумачення з огляду на зазначені зрушення.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Бюджетна система є одним із провідних інститутів держави. Протягом усього історичного періоду існування держав фінансові ресурси мобілізуються у бюджетну систему, забезпечуючи державним і територіальним органам влади можливість виконання покладених на них функцій. Бюджетна система дозволяє здійснювати регулювання економічних і соціальних процесів в інтересах усіх членів суспільства. В умовах розвиненої ринкової економіки, де можливості держави впливати на перебіг економічних процесів звужуються ринковими регуляторами, значно підвищується роль бюджетної системи як одного з найважливіших інструментів державного регулювання економіки з метою забезпечення соціально-економічного розвитку суспільства.

Розвиток бюджетної системи відбувається у нерозривній єдності з розвитком держави, тому, на нашу думку, дослідження сутності категорії «бюджетна система» має здійснюватися з урахуванням тенденцій розвитку економічної державної діяльності.

Вивчення наукової економічної літератури свідчить про наявність різних підходів та поглядів на сутність базової дефініції «бюджетна система».

За визначенням, наведеним у Великому економічному словнику А.Н. Азріліяна, бюджетна система – заснована на економічних відносинах та юридичних нормах сукупність республіканського (федерального) бюджету, бюджетів національно-державних і адміністративно-територіальних утворень держави [1, с.944].

Зазначимо, дане визначення притаманне бюджетній системі держави з федеративним устроєм і повною мірою не може претендувати на загальноекономічне визначення бюджетної системи.

В Економічному словнику бюджетна система трактується як заснована на економічних відносинах та юридичних нормах сукупність усіх бюджетів держави, взаємопов'язаних між собою законодавчо встановленими відносинами. Бюджетна система ґрунтується на політичному устрої суспільства, економічній системі держави та її адміністративно-територіальному розподіленні. Соціально-економічні й організаційні принципи побудови бюджетної системи, її структура, взаємозв'язок бюджетів, що поєднуються нею, характеризують бюджетний устрій держави [21, с.80].

На особливу увагу заслуговує аналіз даної дефініції провідними українськими науковцями. [С.І. Юрій], В.М. Федосов визначають бюджетну систему як сукупність самостійних відокремлених взаємопов'язаних між собою ланок, у яких функціонують бюджетні відносини [16, с.152]. П.І.Юхименко, Л.Л. Лабезник стверджують, що бюджетна система – це сукупність державного бюджету та місцевих бюджетів, які формуються з урахуванням економічних відносин, державного й адміністративно-територіального устроїв та регулюються нормами права [15, с.238]. З їх точкою зору цілковито погоджуються О.Д. Василик і К.В. Павлюк [6, с.26]. О.П. Кириленко зазначає, що бюджетна система – це сукупність усіх бюджетів, що діють на території країни [7].

Як бачимо, в основу усіх цих визначень авторами покладено поняття бюджетної системи, визначеного Бюджетним кодексом України, згідно з яким бюджетна система – сукупність державного та місцевих бюджетів, побудована з урахуванням економічних відносин, державного й адміністративного устроїв і врегульована нормами права [5].

Схожої думки дотримується й російський вчений Г.Б. Поляк, стверджуючи, що бюджетна система є провідною ланкою фінансової системи держави й являє собою сукупність бюджетів держави, адміністративно-територіальних утворень, державних закладів і фондів, які є бюджетно самостійними, засновані на економічних відносинах, державному устрої та правових нормах. Бюджетна система є складовою бюджетного устрою держави, який визначає організацію державного бюджету і бюджетної системи країни, взаємовідносини між її основними ланками, правові основи функціонування бюджетів, їх склад, структуру, процедури формування та використання бюджетних коштів тощо [4, с.8].

Таким чином, проаналізовані вище підходи до трактування «бюджетної системи» мають єдине підґрунтя з точки зору її структурної побудови і функціонального навантаження, тобто бюджетної архітекτονіки.

Критичний аналіз наукової літератури дозволив виявити наявність іншого підходу до визначення бюджетної системи, згідно з яким бюджетна система розглядається як фінансовий інструмент регулювання соціально-економічного розвитку суспільства. Л.В. Фещенко, П.В. Проноза, Н.В. Кузьминчук [17, с.65–67] зазначають, що бюджетна система – система, що будується на засадах справедливого і неупередженого розподілу суспільного багатства між громадянами й територіальними громадами, є атрибутом державності і має ефективну організацію для здійснення бюджетного регулювання, спрямованого на підвищення рівня соціально-економічного розвитку.

І.Я. Чугунов з урахуванням тенденцій соціально-економічного розвитку суспільства визначає бюджетну систему як сукупність бюджетів, утворену на основі адміністративно-територіального устрою держави та взаємовідносин між ними, які вибудовуються з огляду на оптимальний розподіл і фінансове забезпечення повноважень органів державної та місцевої влад між бюджетами усіх рівнів, спрямованих на соціально-економічний розвиток суспільства. Економічна сутність бюджетної системи як інструмента регулювання економічного розвитку полягає у використанні архітектоники бюджетної системи, яка визначається сукупністю співвідношень між елементами бюджетної системи та механізмами їх оптимізації задля впливу на динаміку показників економічного розвитку [18, с.19; 19, с.134].

Ми поділяємо точку зору цих авторів з огляду на те, що бюджетна система в сучасних умовах має розглядатися з позицій одного з основних інструментів регулювання соціально-економічного розвитку держави в умовах поглиблення тенденцій глобалізації.

Узагальнюючи різні підходи вчених щодо розуміння сутності бюджетної системи, можна дійти висновку, що досліджуване поняття варто розглядати як:

- загальноекономічної категорії;
- структурно-функціональної;
- фінансово-регулятивної.

Разом з цим, з урахуванням сучасних тенденцій післякризового відновлення глобальної й вітчизняної економік, базова дефініція «бюджетна система» потребує перегляду, так як точне й детальне визначення складових даної категорії, різнобічність розгляду характеристик явища чи процесу в їх єдності, урахування динамічності економічних процесів у зв'язку з діалектичними закономірностями дають змогу не залишати поза увагою важливі складові економічної реальності, передбачити динаміку економічних процесів у майбутньому, прийняти адекватні управлінські рішення та розробити ефективні заходи.

У загальному значенні система – це сукупність взаємопов'язаних елементів, якій притаманна емерджентність, тобто унеможливлення зведення властивостей системи до суми властивостей її складових. В економічному аспекті переважно йдеться про формування такої системи, у складі якої кожен елемент функціонує ефективніше, ніж поза нею, тобто крім загальної властивості емерджентності, як правило, присутня й властивість синергії.

Аналіз наукових поглядів [10, с.129; 11, с.89; 12, с.444; 13, с.58] дає можливість виокремити три основні складові економічної системи:

- 1) інститути – норми, правила, закони, домовленості тощо – соціальні, політичні, формальні й неформальні, які допомагають сформувати взаємовідносини суб'єктів економічної діяльності;
- 2) організації – підприємства, організації, установи тощо, які несуть тягар організації функціонування системи;
- 3) економічний механізм – дає змогу формувати процеси виробництва, розподілу, перерозподілу тощо.

Близьким до окресленого за своє сутністю є підхід до визначення структури економічної системи, наведений П.М. Леоненком [11]. Г.Н. Климко зазначає, що структуру економічної системи формують система економічних відносин (може бути віднесено до узагальненої складової «інститути»), економічна система продуктивних сил («організації»), механізм господарювання («економічний механізм») [13]. Б.В. Кульчицький тлумачить економічну систему як сукупність механізмів та інституцій, що забезпечують організацію

виробництва й розподілу створених у суспільстві матеріальних і духовних благ [10]. Це визначення охоплюється двома узагальненими складовими – «інститути» та «економічний механізм».

С.В. Мочерний виокремлює такі складові економічної системи: техніко-економічні відносини, організаційно-економічні відносини, виробничі відносини, продуктивні сили, господарюючий механізм [12]. Тобто три перші складові можна віднести до узагальненого елемента «інститути», четверту – до «організації», п'яту – до «економічного механізму».

Але перелік складових економічної системи не вичерпується вищезазначеними елементами. На необхідність ще одного елемента в економічній системі – «інструменти державного регулювання», який дає можливість за необхідності відкоригувати діяльність системи з огляду на зміну впливу внутрішніх і зовнішніх щодо системи чинників, вказує Дж. Стігліц [14], зазначаючи, що ефективна економічна система – це та система, що коригується як ринковими, так і адміністративними засобами.

Таким чином, на основі вищевикладеного можна узагальнити, що бюджетна система – це сукупність таких взаємодіючих елементів: 1) інститути; 2) організації; 3) бюджетний механізм; 4) інструменти бюджетного регулювання, які при взаємодії сукупно формують властивості емерджентності й синергії, забезпечують стійке функціонування системи на певному історичному часовому інтервалі та виконання нею функцій, необхідних суспільству.

Визначимо, що ми розуміємо під кожним елементом бюджетної системи.

До інститутів бюджетної системи відносимо нормативно-правову базу, що регламентує принципи побудови, формування та функціонування бюджетної системи держави.

До організацій належать Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, Міністерство фінансів України, Державна казначейська служба України, Державна фінансова інспекція України, Міністерство доходів і зборів України, обласні та місцеві ради.

Бюджетний механізм є найбільш дискусійним з усього переліку елементів бюджетної системи, що потребує детальнішого розгляду.

Узагальнюючи різні підходи вчених щодо розуміння суті бюджетного механізму [6; 8; 9; 18; 21], можна дійти висновку, що досліджуване поняття варто розглядати з п'яти точок зору як:

- сукупність форм, методів, важелів, інструментів мобілізації й використання бюджетних коштів;
- реальне втілення бюджетної політики та у широкому розумінні – активним інструментом її реалізації;
- спосіб організації бюджетних відносин;
- механізм управління бюджетним процесом;
- механізм практичного використання бюджету для здійснення фінансової політики в державі.

Тобто, фактично бюджетний механізм є інструментом приведення бюджетної системи у відповідність із зовнішнім середовищем, що постійно змінюється, через застосування певних форм і методів бюджетного регулювання. Саме через бюджетний механізм держава впливає на структуру ВВП та соціально-економічні процеси в країні. Він є зовнішньою оболонкою бюджету, що виявляється у бюджетній практиці. Тому в практичному плані бюджетний механізм – це певна послідовність економічних дій відповідних державних органів, яка здійснюється у процесі формування й використання фінансових ресурсів бюджету.

В рамках даного дослідження ми підтримуємо думку І.Я. Чугунова, який визначає бюджетний механізм як сукупність певних видів бюджетних відносин, специфічних методів формування та використання бюджетних коштів [19].

До інструментів бюджетного регулювання відносимо:

- власні доходи;
- відсоткові відрахування від загальнодержавних податків і доходів (регулюючі й закріплені доходи);
- бюджетні трансферти (бюджетні дотації, субсидії та субвенції, вилучення коштів до Державного бюджету України, міжбюджетні взаєморозрахунки);
- бюджетні позички.

Таким чином, в сучасних умовах бюджетна система може трактуватися також з точки зору системного підходу.

**Висновки.** Теоретичні узагальнення існуючих поглядів на визначення сутності категорії «бюджетна система» дозволили виділити чотири основних підходи до тлумачення даної дефініції: загальноекономічний, структурно-функціональний; фінансово-регулятивний, системний.

Згідно з системним підходом, прийнятим за базовий у рамках даного дослідження, автором, з урахуванням сучасних тенденцій післякризового відновлення глобальної й вітчизняної економік, сформовано визначення бюджетної системи на основі виокремлення її основних системних складових: бюджетна система – це сукупність таких взаємодіючих елементів: 1) інститути (нормативно-правова база, що регламентує принципи побудови, формування та функціонування бюджетної системи держави); 2) організації (Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, Міністерство фінансів України, Державна казначейська служба України, Державна фінансова інспекція України, Міністерство доходів і зборів України, обласні та місцеві ради); 3) бюджетний механізм (сукупність певних видів бюджетних відносин, специфічних методів формування та використання бюджетних коштів); 4) інструменти бюджетного регулювання (власні доходи; відсоткові відрахування від загальнодержавних податків і доходів; бюджетні трансферти; бюджетні позички), які при взаємодії сукупно формують властивості емерджентності й синергії, забезпечують стійке функціонування системи на певному історичному часовому інтервалі та виконання нею функцій, необхідних суспільству.

**Conclusions.** Thus the theoretical generalization of existing views on the definition of the essence of the category «budget system» makes it possible to identify four main approaches to the interpretation of this definition: general economic, structural and functional, financial and regulatory, system.

According to a systematic approach adopted as a baseline for this study, the author, taking into account current trends of post-crisis recovery of the global and national economies generated a description of the budget system based on separation of its major system components: a budget system - a set of interacting elements, such as 1) the institutions (regulatory framework that governs the principles of the formation and functioning of the state budget); 2) organizations (The Supreme Council of Ukraine, the Cabinet of Ministers of Ukraine, the Ministry of Finance of Ukraine, State treasury Service of Ukraine, the State financial inspection of Ukraine, Ministry of income and charges of Ukraine, regional and local councils); 3) budget mechanism (a set of certain types of intergovernmental relations, specific methods of forming and using the budget); 4) budget management tools (own income, interest deductions from national taxes and revenues, budget transfers, budget loans) that collectively form in the interaction synergy and emergence properties, provide stable operation of the system and the performance of its functions necessary to society at a certain historical time interval.

### Використана література

1. Большой экономический словарь; [Текст] под ред. А.Н. Азриляна. – 5-е изд., доп. и перераб. – М.: Институт новой экономики, 2002. – 1280 с.
2. Бюджетна система. Вишкіл студії; [Текст] за ред. С.І. Юрія, О.П. Кириленко. – Тернопіль: Економічна думка, 2010. – 424 с.
3. Бюджетна система; [Текст] за наук. ред. В.М. Федосова, С.І. Юрія. – К.: Центр учбової літератури; 2012. – 871 с.
4. Бюджетная система России; [Текст] под ред. проф. Г.Б. Поляка. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 1999. – 550 с.
5. Бюджетний кодекс України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [www.zakon.rada.gov.ua](http://www.zakon.rada.gov.ua).
6. Василик, О.Д. Бюджетна система України [Текст] / О.Д. Василик, К.В. Павлюк. – К.: Центр навчальної літератури, 2004. – 544 с.
7. Кириленко, О.П. Фінанси: навч. посібник [Текст] / О.П. Кириленко. – Тернопіль: Астон, 2002. – 212 с.
8. Ковалюк, О.М. Фінансовий механізм організації економіки України (проблеми теорії і практики) [Текст] / О.М. Ковалюк. – Л.: Вид. центр ЛНУ, 2002. – 396 с.
9. Ковалева, Т.М. Бюджет и бюджетная политика в Российской Федерации [Текст] / Т.М. Ковалева, С.В. Барулин. – 2-е изд. – М.: Кнорус, 2006. – 208 с.
10. Кульчицький, Б.В. Сучасні економічні системи: нав. посіб. [Текст] / Б.В. Кульчицький. – Л.: Афіша, 2004. – 279 с.

11. Леоненко, П.М. Сучасні економічні системи: навч. посібник [Текст] / П.М. Леоненко, О.І. Черепніна. – К.: Знання, 2006. – 429 с.
12. Мочерний, С.В. Економічна система [Текст] / С.В. Мочерний // Економічна енциклопедія: у 3 т. Т. 1; відп. ред. С.В. Мочерний. – К.: Академія, 2000.
13. Основи економічної теорії: політекономічний аспект; відп. ред. Г.Н. Климко. – 4-е вид., перероб. і доп. – К.: Знання-Прес, 2002. – 615.
14. Стиглиц, Дж. Крутое пике: Америка и новый экономический порядок после глобального кризиса [Текст] / Дж. Стиглиц; пер. с англ. – М. Эксмо, 2011. – 512 с.
15. Теорія фінансів; [Текст] за ред. проф. В.М. Федосова, С.І. Юрія. – К.: Центр учбової літератури, 2010. – 567 с.
16. Фінанси; [Текст] за ред. С.І. Юрія, В.М. Федосова. – К.: Знання, 2008. – 611 с.
17. Фещенко, Л.В. Бюджетна система України [Текст] / Л.В. Фещенко, П.В. Проноза, Н.В. Кузьминчук. – Х.: ІНЖЕК, 2007. – 296 с.
18. Чугунов, І.Я. Бюджетний механізм регулювання економічного розвитку [Текст] / І.Я. Чугунов. – К.: НІОС, 2003. – 488с.
19. Чугунов, І.Я. Фінанси України: інституційні перетворення та напрямки розвитку [Текст] / І.Я. Чугунов. – К.: ДННУ АФУ, 2009. – 848 с.
20. Экономический словарь [Текст] / Е.Г. Багудина, А.К. Большаков и др.; под ред. И.А. Архипова. – М.: Проспект, 2004. – 624 с.
21. Энциклопедия финансов; [Текст] ред.упоряд. М.Г. Назарова. – М.: Финстатинформ, 1995. – 785 с.