

Грузіна Інна Анатоліївна
к.е.н., доцент
Харківський національний економічний університет ім. С. Кузнеця
доцент кафедри фінансів
м. Харків, gruzinaia@gmail.com

ПЕРЕВАГИ ЗАСТОСУВАННЯ БЮДЖЕТНОГО МЕНЕДЖМЕНТУ У ПРОЦЕСІ УПРАВЛІННЯ БЮДЖЕТНОЮ СИСТЕМОЮ УКРАЇНИ

Анотація. У статті розкрито сутність, основні складові та функції бюджетного менеджменту, досліджено його специфічні риси з метою виявлення можливостей застосування основних положень бюджетного менеджменту у процесі управління бюджетною системою України. Обґрунтовано переваги застосування бюджетного менеджменту, які полягають у прийнятті своєчасних і раціональних рішень з питань планування і виконання бюджету, зниження вірогідності неправильного рішення, підвищення ефективності використання коштів держави, що безпосередньо впливає на рівень соціально-економічного розвитку країни та добробуту населення.

Ключові слова: бюджет, бюджетна система, бюджетний менеджмент.

Аннотация. В статье раскрыта сущность, основные составляющие и функции бюджетного менеджмента, исследованы его специфические черты с целью выявления возможностей применения основных положений бюджетного менеджмента в процессе управления бюджетной системой Украины. Обоснованно преимущества применения бюджетного менеджмента, которые заключаются в принятии своевременных и рациональных решений по вопросам планирования и выполнения бюджета, снижение вероятности неправильного решения, повышение эффективности использования средств государства, что непосредственно влияет на уровень социально-экономического развития страны и благосостояния населения.

Ключевые слова: бюджет, бюджетная система, бюджетный менеджмент.

Abstract. The article states that the effective management of the budget system as a set of budgets of different levels directly affect the efficiency of its functioning, increasing the level of socio-economic development and welfare. Also the article reveals the essence, the main components and functions of budget management, studied its specific features in order to identify opportunities for application of the basic provisions of the budget management in the management of the budgetary system of Ukraine. The advantages of application of budget management, which consist in making timely and rational decisions on planning and implementation of the budget, reducing the probability of a wrong decision, more efficient use of state funds, which directly affects the level of socio-economic development and welfare of the population.

Key words: budget, budget system, budget management.

Вступ. Ефективне управління бюджетною системою, як сукупністю бюджетів різних рівнів, безпосередньо впливає на ефективність її функціонування, підвищуючи рівень соціально-економічного розвитку країни та добробуту населення.

Аналіз досліджень та постановка завдання. Питання організації управління державними бюджетами хвилювало вчених з моменту їхнього виникнення. Однак, і сьогодні такі провідні вчені, як Єпіфанов А. О., Василик О. Д., Старостенко Н. Я. не припиняють гострі дискусії навколо даної проблематики, що пояснюється її надзвичайною актуальністю та важливістю [1-3].

Мету статті сформульовано як дослідження сутності та специфічних рис бюджетного менеджменту та виявлення можливостей застосування його основних положень у процесі управління бюджетною системою України.

Результати дослідження. Як вже було зазначено, управління бюджетною системою досліджується у межах бюджетного менеджменту, який, у свою чергу, є одним із основних напрямів фінансового менеджменту. На думку науковців [4-5], він містить сукупність взаємозв'язаних дій (управлінських функцій), прийомів та методів, спрямованих на управління бюджетними ресурсами і відносинами, що виникають у процесі руху бюджетних потоків.

Найпоширенішим є визначення, згідно до якого Бюджетний менеджмент як на державному рівні, так і в межах окремого відомства чи установи є цивілізованим механізмом управління розподілом обмежених коштів між безліччю застосувань без надто гострих політичних конфліктів чи руйнівних соціальних потрясінь [6].

У [7] наголошується, що бюджетний менеджмент – це механізм забезпечення дотримання правил формування й виконання бюджету на основі загальноприйнятих принципів відповідно до цінностей демократично-правової держави, громадянського суспільства, ринкової економіки.

Автори у [8], враховуючи, що управління є сукупністю послідовних цілеспрямованих дій відповідних структур на об'єкт управління з метою його стабілізації або розвитку, під бюджетним менеджментом пропонують розуміти сукупність фінансових методів, важелів та інструментів цілеспрямованого впливу на бюджет і бюджетну систему держави, використовувану фінансовим апаратом суспільства для формування, розподілу та ефективного використання бюджетних ресурсів з метою досягнення стратегічних завдань соціально-економічного розвитку країни.

Отже, аналізуючи наведені визначення, можна сказати, що основним завданням бюджетного менеджменту є забезпечення ефективного управління бюджетною системою, як сукупністю бюджетів різних рівнів, та відносинами, що виникають у даному процесі.

Система управління бюджетом, як і будь-яка інша система управління, складається з двох взаємозв'язаних частин – об'єкта (керованої системи) і суб'єкта (керуючої системи) управління, знання яких безпосередньо відбивається на якості управління. Тому дослідження можливостей застосування бюджетного менеджменту у процесі управління бюджетною

системи України слід починати з вивчення сутності та структури бюджету держави.

Сьогодні науковці пропонують різні аспекти розгляду бюджету як об'єкта управління [8]. Так, за економічною сутністю бюджет є економічною категорією, що відображає певні відносини у суспільстві; за формою прояву – це правова категорія, адже він є основним фінансовим планом, затверджуваним в законодавчій формі; за матеріальним змістом – це централізований фонд грошових коштів держави, що забезпечує їй базу для виконання встановлених функцій. Отже, цілком очевидно, що бюджет як об'єкт управління – вкрай складне і різнопланове явище, що потребує глибокого і всебічного вивчення.

Важливою характеристикою бюджету є його структура, яка, згідно до наукової літератури [1, 5-6], розглядається за двома напрямками: відповідно до вертикальної ієрархії органів державної влади й управління та відповідно до складу і співвідношення доходів і видатків бюджету. У першому випадку мається на увазі, що на кожному з рівнів ієрархії складається, затверджується і виконується окремий бюджет, що характеризується поняттями «бюджетний устрій» і «бюджетна система». Щодо співвідношення доходів та видатків, то, оскільки бюджет як економічна категорія стосується всіх юридичних і фізичних осіб, то структура доходів і видатків бюджету є не просто їх арифметичним співвідношенням, а характеристикою збалансованості та врівноваженості інтересів у суспільстві.

Систему управління бюджетом можна представити як комбінацію двох елементів: сукупності органів управління та етапів і методів управлінської діяльності в бюджетному процесі. Автори у [2, 5, 9, 10] виділяють три групи органів управління бюджетом. До першої групи віднесено органи законодавчої та виконавчої влади. Верховна Рада, затверджуючи Державний бюджет як основний фінансовий план держави у вигляді Закону, виступає провідним органом в управлінні бюджетом. Ради народних депутатів, які виступають провідним органом в управлінні місцевим бюджетом, затверджують численні місцеві бюджети на відповідних місцевих рівнях. Органи виконавчої влади (Кабінет Міністрів, державні адміністрації, виконавчі комітети) забезпечують підготовку проекту відповідного бюджету і його виконання.

Другу групу складають органи оперативного управління бюджетом, до складу яких входять:

органи системи Міністерства фінансів, що безпосередньо складають відповідний бюджет і забезпечують його виконання;

Контрольно-ревізійна служба України, що здійснює контроль за цільовим, раціональним і правильним використанням коштів, виділених з Державного і з місцевих бюджетів;

Державне казначейство, що організує і здійснює касове виконання Державного бюджету та веде його облік, складає звітність про хід виконання зведеного бюджету держави;

Державна податкова адміністрація, що здійснює контроль за дотриманням платниками податків і обов'язкових внесків податкового

законодавства, повнотою, правильністю та своєчасністю розрахунків зі всіма ланками бюджетної системи;

Рахункова палата, що здійснює контроль за своєчасним виконанням Державного бюджету України, за утворенням і погашенням внутрішнього і зовнішнього боргу України, за грошовою емісією, за додержанням чинного законодавства в галузі бюджетної політики.

Третю групу складають органи нефінансового профілю. Так, Митний комітет та його підрозділи; органи Міністерства внутрішніх справ; органи юстиції та нотаріальні контори; різного роду природоохоронні органи та інспекції; органи державної інспекції з контролю за цінами та інші – пов'язані з бюджетом у питаннях формування доходів, оскільки їм надано право нараховувати і стягувати певні платежі і штрафні санкції. Інші управлінські структури, насамперед, галузеві міністерства та відомства, а також підприємства, організації, установи, керівники яких наділені функціями розпорядників коштів, тобто отримують грошові кошти із бюджету і здійснюють фінансування підвідомчих підприємств, організацій, установ та інших структур, пов'язані з бюджетом у питаннях фінансування видатків.

З метою підвищення ефективності управління бюджетною системою України доцільним є вивчення складових бюджетного менеджменту, що визначаються загальними функціями управлінської діяльності.

Загальновідомо, що основними функціями менеджменту згідно до науки про управління, є стратегічне планування, планування реалізації стратегії, організація виконання розроблених планів, облік та контроль. Приймаючи до уваги структуру бюджетного процесу як предмета бюджетного менеджменту, науковці виділяють складові бюджетного менеджменту, серед яких: управління бюджетним процесом, яке включає бюджетне планування та організацію виконання бюджету; облік виконання бюджету; контроль за виконанням бюджету [10].

Сьогодні в Україні практично не реалізується головна функція менеджменту – стратегічне управління. Безперечно, спостерігалися певні спроби розробки окремих стратегічних документів, як то бюджетної концепції, але вони не мали логічного завершення. Реалізація функції стратегічного планування, що у бюджетному процесі здійснюється через направлення в органи виконавчої влади бюджетної резолюції на наступний рік, покладається на органи законодавчої влади. Функції поточного бюджетного планування та виконання бюджету покладаються на органи виконавчої влади й оперативного управління бюджетом.

Облік і контроль виконання бюджету не є безпосередніми складовими бюджетного процесу, але їх роль у виконанні затвердженого бюджету обумовлена необхідністю постійного моніторингу використання централізованих грошових коштів. Роль обліку виконання бюджету в бюджетному менеджменті визначається місцем обліку в системі управління, адже прийняття своєчасних і правильних рішень з питань планування і виконання бюджету ґрунтується на аналізі відповідної інформації, що характеризує стан об'єкта управління – бюджету – на певну дату чи за певний

період. Тобто основним завданням обліку є забезпечення системи управління необхідною інформацією. При цьому облік має відповідати певним вимогам, як то повнота (облік ведеться за всіма показниками і параметрами, які характеризують стан бюджету), достовірність (показує, що облікові й звітні дані відповідають реальній дійсності) та своєчасність (характеризує наявність необхідної інформації саме в період прийняття відповідних рішень). Недотримання зазначених вимог може призвести до суттєвих негативних наслідків. Так, без повноти інформації не може бути впевненості у правильності відповідних рішень щодо бюджетного планування та виконання бюджету, недостовірність інформації спричиняє прийняття неправильних рішень – неточна інформація підвищує вірогідність неправильного рішення, а навіть найповніша і найдостовірніша інформація стає непотрібною, якщо вона отримана із запізненням, тобто після прийняття відповідного рішення.

Бюджетний контроль є важливою складовою фінансового контролю, який, відповідно до побудови економічної системи, здійснюють на макро- і мікрорівнях. Бюджетний контроль віднесено до макрорівня, адже його об'єктом є державні фінанси. З огляду на те, що бюджет держави охоплює все суспільство, то суб'єктами бюджетного контролю є, з одного боку, державні органи влади й управління, а з іншого – юридичні та фізичні особи.

Як відомо, бюджет пов'язаний з вартісним розподілом і перерозподілом валового внутрішнього продукту, його специфічною особливістю є властивість кількісного відображення відтворювального процесу в цілому та його окремих фаз, регулювання пропорцій, які складаються в процесі формування, розподілу і використання централізованих і децентралізованих фондів цільового призначення. За цих обставин бюджетний контроль стає одним із функціональних елементів управлінської діяльності у сфері фінансів.

За своєю сутністю бюджетний контроль є системою заходів органів державної влади та органів місцевого самоврядування щодо забезпечення законності дій учасників бюджетного процесу під час складання, розгляду, затвердження, внесення змін, виконання бюджетів і звітування про їх виконання з використанням специфічних форм і методів їх організації [9-10].

Приймаючи до уваги сутність, та основні функції бюджетного контролю, науковцями сформульовано його основні завдання, основними з яких є:

- попередження ухвалення рішень, здатних призвести до бюджетних правопорушень;

- виявлення бюджетних правопорушень та реалізація заходів, спрямованих на їх припинення;

- виявлення слабких місць у виконанні бюджетних програм;

- розробка пропозицій щодо попередження бюджетних правопорушень та підвищення ефективності використання бюджетних ресурсів.

З метою чіткого визначення сфери контрольних функцій відповідних органів на всіх рівнях управління і раціональної організації бюджетного контролю доцільною є його класифікація за видами, формами і методами. Так, залежно від суб'єктів ініціації і здійснення контролю, теоретики та практики

розрізняють державний, муніципальний, відомчий, внутрішній і громадський бюджетний контроль [1-3, 9-10].

За ознаками ініціювання і здійснення державного контролю виділяють суб'єкти, що здійснюють загальний і спеціалізований бюджетний контроль – ті органи державної влади й управління, які є ініціаторами і виконавцями контролю в бюджетній сфері. Щодо специфічних контрольних повноважень, то їхнє здійснення делегується підпорядкованим спеціалізованим структурам [10].

Верховна Рада України проводить державний бюджетний контроль у процесі визначення основних напрямів бюджетної політики, розгляду проекту Державного бюджету на новий бюджетний рік, внесення змін та доповнень до затвердженого бюджету, розгляду і затвердження звіту про виконання Державного бюджету за минулий бюджетний період, прийняття законодавчих актів щодо виконання бюджету.

Комітети Верховної Ради України беруть участь у складанні, прийнятті, контролі за виконанням Державного бюджету в частині, що віднесена до компетенції комітетів, з метою забезпечення доцільності, економності та ефективності використання бюджетних коштів.

Рахункова палата проводить ревізії і перевірки витрачання коштів Державного бюджету України і державних позабюджетних фондів в апараті Верховної Ради України, органах виконавчої влади, Національному банку України, Фонді державного майна, інших підзвітних Верховній Раді України органах, а також на підприємствах і в організаціях незалежно від форми власності. До її функцій віднесено також здійснення контролю за законністю і своєчасністю руху бюджетних коштів в уповноважених банках та кредитних установах України.

Президент України забезпечує бюджетний контроль під час розгляду проекту Закону про Державний бюджет України на наступний рік і внесення його на розгляд Верховної Ради. Він також має право приймати рішення щодо забезпечення реалізації бюджетної політики і посилення фінансово-бюджетної дисципліни [2-3].

Кабінет Міністрів України організовує і контролює процес складання проекту Державного бюджету і його виконання. Від уряду контроль здійснює Міністерство фінансів України, Державне казначейство та Державна контрольно-ревізійна служба. Міністерство фінансів виконує функції державного та відомчого контролю. Державний контроль здійснюється стосовно головних розпорядників бюджетних коштів, уповноважених на отримання бюджетних асигнувань, взяття бюджетних зобов'язань та здійснення видатків із бюджету. Відомчий контроль пов'язаний з перевіркою роботи фінансових органів за дотриманням бюджетного законодавства в процесі складання, розгляду і виконання місцевих бюджетів. Фінансові органи проводять перевірки звітів, планів, кошторисів та інших фінансово-бухгалтерських документів щодо зарахування, перерахування і використання бюджетних коштів.

Державна контрольно-ревізійна служба здійснює ревізії і перевірки з питань законності, ефективності та цільового використання коштів бюджетів

усіх рівнів і коштів державних цільових фондів, цільового використання і своєчасного повернення валютних кредитів, бюджетних і позабюджетних позичок, а також позик і кредитів, гарантованих бюджетними коштами, достовірності звітності про виконання Державного бюджету України та місцевих бюджетів і кошторисів.

Важливим напрямом розвитку діяльності контрольно-ревізійної служби є проведення аудиту ефективності використання бюджетних ресурсів, що дає змогу оцінювати якість запроваджених механізмів управління бюджетними коштами та рівень ефективності державних вкладень для реалізації запланованих бюджетними програмами цілей, а також обґрунтування пропозицій щодо підвищення ефективності використання державних активів.

Державне казначейство здійснює бухгалтерський облік усіх надходжень та витрат бюджету, встановлює єдині правила ведення бухгалтерського обліку та складання звітності про виконання бюджетів, значну увагу приділяє контролю за відповідністю платежів узятим зобов'язанням та бюджетним асигнуванням.

Висновки. Підсумовуючи результати теоретичного дослідження, можна стверджувати про зміну у сучасних умовах ролі держави в розподільчих процесах. Одним із найважливіших засобів для здійснення державою зазначеної функції виступає бюджет, що обумовлює підвищення значущості ефективного управління ним. Вивчення сутності та складових бюджетного менеджменту, його специфічних рис та особливостей застосування в умовах української економіки, функцій фінансових органів, органів законодавчої та виконавчої влади щодо бюджету, прийомів і методів, використовуваних у процесі управління бюджетними ресурсами і відносинами, що виникають в процесі руху бюджетних потоків, дозволить значно підвищити ефективність управління бюджетною системою України, а, отже, рівень її соціально-економічного розвитку та добробуту громадян. Тільки за умов детального вивчення завдань, функцій та структури органів бюджетного управління, засвоєння виконавцями теоретичних основ організації бюджетного процесу, оволодіння ними навичками кваліфікованих розпорядників бюджетних коштів та методами контрольної роботи щодо виконання бюджету система бюджетного управління України матиме змогу вийти на принципово новий якісний рівень.

Література:

1. Єпіфанов А. О. Бюджет і фінансова політика України / А. О. Єпіфанов, І. В. Сало, І. І. Дьяконова. – 2-ге вид. – К.: Наук, думка, 2006. – 423 с.
2. Василик О. Д. Державні фінанси України. – К.: Вища школа, 2007. – 384 с.
3. Старостенко Н. Я. Методологія формування міжбюджетних трансфертів / Н. В. Старостенко // Фінанси України. – 2015. – № 7. – С. 36-43.
4. Крамаренко Г. О. Фінансовий аналіз і планування / Г. О. Крамаренко. – Київ: Центр навчальної літератури, 2013. – 224 с.

5. Деркач Н. И. Бюджет и бюджетный процесс в Украине / Н. И. Деркач, Л. П. Гордеева. – Днепропетровск: Пороги, 2015. – 257 с.

6. Аксёнова Е. Бюджет и экономическая самостоятельность регионов / Б. Аксёнова // Мировая экономика и международные отношения. – 2012. – № 5. – С. 118-124.

7. Запашрина І. В. Бюджетний механізм економічного зростання / І. В. Запатріна. – К.: Ін-т соц.-екон. стратегій, 2007. – 528 с.

8. Музыка О. Трансформація підходів щодо визначення бюджету / О. Музыка // Право України. – 2012. – № 2. – С 20-24.

9. Запгонацька Т. Т. Стратегія нарощування інвестиційного потенціалу національної економіки / Т. Г. Затонацька, В. Л. Осецький // Фінанси України. – 2016. – № 7. – С. 38-49.

10. Галушка Є. О. Казначейська справа: підручник / Є. О. Галушка, О. В. Охримовський, Й. С. Хижняк, Д. П. Ротар. – Чернівці: Книги – XXI, 2008. – 464 с.

References:

1. Yepifanov A. O. Biudzhet i finansova polityka Ukrainy / A. O. Yepifanov, I. V. Salo, I. I. Diakonova. – 2-he vyd. – K.: Nauk, dumka, 2006. – 423 p.

2. Vasylyk O. D. Derzhavni finansy Ukrainy. – K.: Vyscha shkola, 2007. – 384 p.

3. Starostenko N. Ia. Metodolohiia formuvannia mizhbiudzhethnykh transfertiv / N. V. Starostenko // Finansy Ukrainy. – 2015. – № 7. – P. 36-43.

4. Kramarenko H. O. Finansovy analiz i planuvannia / H. O. Kramarenko. – Kyiv: Tsentr navchalnoi literatury, 2013. – 224 p.

5. Derkach N. I. Biudzhet i biudzhethnyi protsess v Ukraine / N. I. Derkach, L. P. Gordeeva. – Dnepropetrovsk: Porogi, 2015. – 257 p.

6. Aksenova E. Biudzhet i ekonomicheskaiia samostoiatelnost regionov / B. Aksenova // Mirovaia ekonomika i mezhdunarodnye otnosheniia. – 2012. – № 5. – P. 118-124.

7. Zapashrina I. V. Biudzhetnyi mekhanizm ekonomichnoho zrostannia / I. V. Zapatrina. – K.: In-t sots.-ekon. stratehii, 2007. – 528 p.

8. Muzyka O. Transformatsiia pidkhodiv shchodo vyznachennia biudzhetu / O. Muzyka // Pravo Ukrainy. – 2012. – № 2. – P. 20-24.

9. Zaphonatska T. T. Stratehiia naroshchuvannia investytsiinoho potentsialu natsionalnoi ekonomiky / T. H. Zatonatska, V. L. Osetskyi // Finansy Ukrainy. – 2016. – № 7. – P. 38-49.

10. Halushka Ie. O. Kaznacheiska sprava: pidruchnyk / Ie. O. Halushka, O. V. Okhrymovskiy, I. S. Khyzhniak, D. P. Rotar. – Chernivtsi: Knyhy – XXI, 2008. – 464 p.

Стаття надсилається лише до збірника наукових праць “Фінансово – кредитна діяльність: проблеми теорії та практики”.

1.12.2016 р.