

ГОРБУНОВ

Олександр Володимирович

УДК 336.14



аспірант, Центральноукраїнський національний технічний університет, Народний депутат України, Голова підкомітету з питань видатків державного бюджету Комітету Верховної Ради України з питань бюджету

ДУАЛЬНИЙ ПІДХІД ДО РОЗКРИТТЯ ЗМІСТУ БЮДЖЕТНОГО МЕНЕДЖМЕНТУ

DUAL APPROACH TO DISCLOSURE OF CONTENT OF BUDGET MANAGEMENT

Розкрито зміст бюджетного менеджменту на основі дуального підходу, що ґрунтується на визначенні та характеристики властивостей бюджетного менеджменту як системи управління – з однієї сторони, та процесу прийняття управлінських рішень – з іншої. Обґрунтовано взаємозв'язок та взаємодію елементів бюджетного менеджменту (суб'єкта, об'єкта, цілей, завдань) як системи управління. Висвітлено технологію бюджетного менеджменту як процесу прийняття управлінських рішень з визначенням послідовної сукупності дій суб'єкта, що спрямовані на отримання очікуваних результатів в процесі забезпечення управління бюджетним процесом, бюджетною системою, бюджетними відносинами та бюджетними ресурсами (об'єктів бюджетного менеджменту).

* * *

Раскрыто содержание бюджетного менеджмента на основе дуального подхода, основанного на определении и характеристике свойств бюджетного менеджмента как системы управления - с одной стороны, и процесса принятия управленческих решений - с другой. Определена взаимосвязь и взаимодействие элементов бюджетного менеджмента (субъекта, объекта, целей, задач) как системы управления. Обосновано технологию бюджетного менеджмента как процесса принятия управленческих решений с определением последовательной совокупности действий субъекта, направленных на получение ожидаемых результатов в процессе обеспечения управления бюджетным процессом, бюджетной системы, бюджетными отношениями и бюджетными ресурсами (объектов бюджетного менеджмента).

* * *

Introduction. A comprehensive approach to the disclosure of the content of budget management, based on its perception as a dynamic scientific and practical system and as a complex, multi-stage process of making managerial decisions that is associated with the formation and mobilization of budgetary resources, their redistribution and use, remains an urgent and important task.

Purpose. The purpose of this study is to reveal the content of budget management on the basis of a dual approach, which involves identifying and characterizing the features of budget management as a management system and as a process of making managerial decisions. To achieve this goal a complex of general scientific methods (analysis, synthesis, induction, deduction, abstraction) and methodical methods (systematization, generalization, classification) are used.

Results. Budget management as a management system is based on the application of a systematic approach to the definition and interconnection of the subject and object of budget management, which is carried out through the definition of the purpose of budget management, the formulation of strategic and tactical objectives, the choice of forms, methods and management tools. The technology of budget management, as a process of making managerial decisions, is presented in the form of a consistent set of actions of the subject (setting strategic and tactical goals, defining tasks; collection, processing and analysis of the source information; selection of forms, methods, levers, tools, measures, methods of management; making managerial decisions; development of a program of actions and organization of the process of implementation of decisions; control over the implementation of the decisions taken; analysis and evaluation of the implementation of management decisions and their consequences, monitoring the effectiveness of budget management) aimed at obtaining the expected results in the process of ensuring the management of the budget process, the budget system, budget relations and budgetary resources. The effectiveness of fiscal management is determined by the achievement of the defined goal and objectives.

Conclusion. Using the dual approach to disclosing the content of budget management, based on its perception as a management system and the process of making managerial decisions, provides an integrated approach to understanding the inherent features and features of budget management, contributing to achieving its proper efficiency in practice.

Ключові слова: бюджетний менеджмент, система управління, процес прийняття управлінських рішень, суб'єкти бюджетного менеджменту, об'єкти бюджетного менеджменту

Ключевые слова: бюджетный менеджмент, система управления, процесс принятия управленческих решений, субъекты бюджетного менеджмента, объекты бюджетного менеджмента

Keywords: budget management, management system, management decision making process, budget management subjects, budget management facilities

ВСТУП

Вагомою складовою системи державного регулювання економіки, яка охоплює соціальну, економічну, фінансову та інші сфери діяльності держави є бюджетний менеджмент, від ефективності якого залежить забезпечення сталого розвитку країни на основі поєднання економічних інтересів усіх членів суспільства та виконання державою покладених на неї функцій і завдань.

У свою чергу, ефективність бюджетного менеджменту значною мірою визначається підходами щодо його сприйняття як особливого типу ринкового управління, який не є сталим, а схильний до трансформації під впливом зміни факторів зовнішнього і внутрішнього середовища, економічних умов, політичної кон'юнктури тощо. Наразі в Україні не сформовано єдиного підходу щодо сприйняття бюджетного менеджменту ні в практичному, ні в науковому полі.

На практиці бюджетний менеджмент реалізується переважно в контексті управління бюджетним процесом.

У наукових дослідженнях відсутня єдність підходів щодо розуміння і сприйняття бюджетного менеджменту, що провокує не лише поглиблення наукових дискусій, але й ускладнює сам процес його практичного функціонування, що проявляється у відсутності макроекономічної збалансованості, зниженні ефективності управління бюджетним процесом, бюджетною системою, бюджетними відносинами та бюджетними ресурсами, а також не сприяє забезпеченню прозорості використання бюджетних коштів. Здебільшого бюджетний менеджмент розглядають як систему управління (Благун І.Г. [2], Єрмакова О.О. [4], Індутенко А.М. [5], Ковалева Т.М. [7], Михайленко С.В. [9], Мельничук Н.Ю. [8]), іноді – як сукупність дій, прийомів, методів, способів управління (Аветисян І.А. [1], Галушка Є.О. [3], Клець Л.Є. [6]), рідко – як процес управління (Яшина Н.І. [10]). Недостатнє зосередження уваги на сприйнятті бюджетного менеджменту як процесу прийняття управлінських рішень зумовлює виникнення ряду проблем, на кшталт: не своєчасність прийняття бюджету; оптимістичність планових показників бюджету; відсутність прозорості; низька якість бюджету; відсутність стратегічних підходів; орієнтація бюджетних видатків переважно на споживання; нерозвиненість демократичних принципів функціонування бюджетної системи; проблеми в обслуговуванні державного боргу; низька якість контролю за використанням коштів бюджету; відсутність механізму управління реалізацією бюджетних програм; неефективність вибору об'єктів для використання коштів бюджету; відсутність відповідальності за дотримання умов фінансування та забезпечення ефективності бюджетного менеджменту; відсутність стимулів в підвищенні ефективності бюджетного менеджменту [8, С. 106], які унеможливають ефективну реалізацію бюджетної політики та перешкоджають стабільному функціонуванню бюджетної системи. Різноманітність підходів щодо розуміння сутності та змісту бюджетного менеджменту характеризує й різні підходи щодо розуміння механізму функціонування бюджетного менеджменту та інструментарію його практичної реалізації. Відтак, розкриття змісту бюджетного менеджменту має ґрунтуватися на комплексному підході щодо його сприйняття як особливого типу ринкового управління та не повинно обмежуватися харак-

теристикою лише окремих його рис і властивостей.

Правова регламентація бюджетного менеджменту нині взагалі відсутня, оскільки ті законодавчі та нормативно-правові акти, які формують склад бюджетного законодавства (Бюджетний кодекс України, Конституція України, закон про Державний бюджет України, нормативно-правові акти Кабінету Міністрів України та органів виконавчої влади, рішення про місцеві бюджети, рішення місцевих державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування) висвітлюють лише окремі аспекти управління бюджетними ресурсами, бюджетною системою та провадження в цілому бюджетного процесу.

Вирішення означених проблемних питань є актуальними для національної економіки, оскільки невпорядкованість науково-теоретичних і правових засад бюджетного менеджменту перешкоджає досягненню належної його ефективності на практиці.

Комплексний підхід до розкриття змісту бюджетного менеджменту, який ґрунтується на його сприйнятті, з однієї сторони, як динамічної науково-практичної системи, а з іншої – як складного, багатостадійного процесу, який пов'язаний з формуванням та мобілізацією бюджетних ресурсів, їх перерозподілом та використанням, тобто характеризує зміст бюджетного менеджменту дуально, залишається актуальною та важливою задачею.

ПОСТАНОВКА ЗАВДАННЯ

Метою даного дослідження є розкриття змісту бюджетного менеджменту на основі дуального підходу, що ґрунтується на визначенні та характеристиці особливостей бюджетного менеджменту як системи управління – з однієї сторони, та процесу прийняття управлінських рішень – з іншої, що забезпечує комплексний підхід до висвітлення змісту бюджетного менеджменту, сприяючи досягненню належної його ефективності на практиці.

МЕТОДИ ДОСЛІДЖЕННЯ

Теоретико-методологічною основою дослідження стали наукові праці зарубіжних і вітчизняних вчених з проблем бюджетного менеджменту, загальнонаукові та спеціальні методи пізнання. Для досягнення поставленої у роботі мети використано комплекс загальнонаукових методів (аналіз, синтез, індукція, дедукція, наукова абстракція) та методичних прийомів (систематизація, узагальнення, класифікація) дослідження і розкриття змісту бюджетного менеджменту на основі дуального підходу. Інформаційною базою дослідження стали законодавчі та нормативно-правові акти України, положення сучасної економічної теорії, наукові праці вітчизняних та зарубіжних учених економістів, результати власних досліджень автора.

РЕЗУЛЬТАТИ

Бюджетний менеджмент, з однієї сторони є динамічною науково-практичною системою, багатогранною за змістом та умовами організації, а з іншої – складним, трудомістким та багатостадійним процесом, який пов'язаний з формуванням та мобілізацією бюджетних ресурсів, їх перерозподілом та використанням.

Отже, бюджетний менеджмент в системі державного регулювання економіки має дуальний характер: з однієї сторони його слід розглядати як систему управління, а з іншої – як процес прийняття і реалізації управлінських рішень (рис. 1).



Рис. 1. Дуальний характер бюджетного менеджменту [сформовано автором]

Розгляд бюджетного менеджменту як системи управління передбачає застосування системного підходу до визначення і взаємозв'язку суб'єкта управління (керуючої підсистеми) і об'єкта управління (керованої підсистеми).

Функції керуючої підсистеми охоплюють питання забезпечення ефективного функціонування об'єкта управління та забезпечення реалізації (втілення в життя) управлінських рішень, на основі одержуваної інформації від керованого об'єкта і зовнішнього середовища [1, С. 142].

Суб'єктами бюджетного менеджменту є Вищі та Центральні органи державної влади і управління, Місцеві органи державної влади та управління, розпорядники та одержувачі бюджетних коштів, громадськість, які виступають учасниками бюджетного процесу, мають відношення до управління, формування, використання та розпорядження бюджетними ресурсами на відповідних рівнях бюджетної системи й задіяні у бюджетних взаємовідносинах. Залежно від ступеня (міри) участі певних суб'єктів у бюджетному процесі та відповідних відносинах, які пов'язані з управлінням, формуванням, використанням та розпорядженням бюджетними ресурсами вважаємо за доцільне виділити прямих та непрямих суб'єктів бюджетного менеджменту. Прямі суб'єкти бюджетного менеджменту приймають безпосередню участь у бюджетному процесі та бюджетних взаємовідносинах, оскільки їх функціонування здійснюється відповідно до норм бюджетного законодавства, а повноваження пов'язані з формуванням бюджетної політики, здійсненням бюджетного прогнозування та планування, розробкою й прийняттям бюджету відповідного рівня, формуванням та використанням бюджетних коштів, підготовкою, складанням та розглядом звіту про виконання бюджету відповідного рівня, здійсненням контролю за дотриманням бюджетного законодавства та спрямовані на досягнення цілей, завдань і конкретних результатів власної діяльності та забезпечення ефективного, результативного і цільового використання бюджетних коштів. Такими суб'єктами є Президент України, Кабінет Міністрів України, Міністерство фінансів України, Верховна Рада України та Комітет Верховної Ради України з питань бюджету, Державна аудиторська служба України, Державна казначейська служба України, Державна фіскальна служба України, Рахункова палата України, Національний банк України, органи місцевого самоврядування, місцеві державні адміністрації.

Непрямі суб'єкти бюджетного менеджменту безпосереднього впливу на хід бюджетного процесу та бюджетні взаємовідносини не мають, проте їх діяльність пов'язана із забезпеченням належної організації бюджетного процесу та забезпеченням реалізації бюджетної політики держави. Такими суб'єктами виступають Міністерство економічного розвитку і торгівлі України, Державна статистична служба України, публічні цільові фонди соціального забезпечення (оскільки задіяні на стадії бюджет-

ного планування), розпорядники бюджетних коштів різних рівнів, отримувачі бюджетних коштів, інститути громадянського суспільства, громадськість, міжнародні організації.

Об'єктами бюджетного менеджменту (керована підсистема на яку спрямовується управлінський вплив суб'єкта бюджетного менеджменту) є бюджетний процес, бюджетна система, бюджетні відносини та бюджетні ресурси.

Бюджетний менеджмент – це відносно відкрита та динамічна система. Відносна відкритість бюджетного менеджменту обумовлена монополізмом держави у визначенні бюджетної політики, правил та умов провадження бюджетного процесу, регламентації бюджетних та міжбюджетних відносин тощо. Динамічність зазначеної системи пояснюється динамічними змінами бюджетного та пов'язаного з ним законодавства, бюджетної політики, бюджетного процесу, змінами ринкового середовища, впливом внутрішніх і зовнішніх факторів, що подекуди межують, а іноді й трансформуються у бюджетні ризики.

Взаємодія суб'єкта і об'єкта бюджетного менеджменту здійснюється через визначення його мети, постановку стратегічних і тактичних цілей, оскільки це ключові елементи системи управління, від яких залежить вибір форм, методів та інструментів менеджменту. Ефективність бюджетного менеджменту визначається, насамперед, досягненням визначеної мети та поставлених цілей.

Метою бюджетного менеджменту є формування та забезпечення реалізації ефективної бюджетної політики держави на основі застосування відповідних форм, методів, важелів та інструментів управління бюджетним процесом, бюджетною системою, бюджетними відносинами та бюджетними ресурсами відповідно до стратегічних завдань соціально-економічного розвитку держави.

Цілі визначаються суб'єктом бюджетного менеджменту виходячи із відповідних умов його функціонування й факторів зовнішнього середовища, які здійснюють на нього визначальний вплив та якісного стану бюджетного процесу.

Основними стратегічними цілями бюджетного менеджменту є: створення фінансового базису для забезпечення реалізації довгострокових цілей соціально-економічного розвитку держави, забезпечення її економічного зростання; розбудову конкурентоспроможної економіки; підвищення стандартів життя та забезпечення стабільного соціального захисту населення; забезпечення сприятливих умов для розвитку бізнесу; модернізацію інфраструктури тощо за умови збереження довгострокової збалансованості та стійкості бюджету на основі застосування ефективних форм, методів та інструментів управління.

Тактичні цілі включають: розробку та провадження послідовної, прозорої та передбачуваної бюджетної політики, яка б дозволяла забезпечувати фінансову ста-

більність держави; прогнозованість та ефективність бюджетних видатків, що спрямовані на підвищення якості державних послуг; забезпечення бюджетної дисципліни і встановлення чітких правил гри, яких будуть дотримуватись всі учасники бюджетного процесу; контроль та ефективне управління державним боргом.

У контексті означених стратегічних і тактичних цілей, визначимо основні завдання бюджетного менеджменту, якими на нашу думку є:

- забезпечення раціонального формування і використання бюджетних ресурсів, ефективного їх розподілу і перерозподілу;
- виявлення резервів для мобілізації додаткових бюджетних ресурсів;
- забезпечення ефективного управління бюджетними ресурсами та посилення їх впливу на відтворювальні процеси;
- мінімізація бюджетних ризиків;
- забезпечення стійкості бюджетної системи, зниження її залежності від зовнішньоекономічної кон'юнктури;
- управління державним боргом;
- забезпечення прозорості, відкритості та надійності

провадження бюджетного процесу;

- забезпечення належного рівня бюджетної дисципліни;
- управління бюджетними відносинами та їх удосконалення (трансформація) при зміні економічних, соціальних і політичних умов розвитку суспільства;
- розвиток інформаційної системи управління бюджетними ресурсами;
- забезпечення прозорості та стабільності міжбюджетних відносин, сприяння підвищенню рівня бюджетної забезпеченості та автономії місцевих бюджетів;
- забезпечення стратегічного та середньострокового бюджетного прогнозування та планування;
- моніторинг, облік та контроль використання бюджетних ресурсів;
- оцінка й аналіз результативності та ефективності виконання бюджету.

З урахуванням вище зазначеного, взаємозв'язок та взаємодію визначених елементів бюджетного менеджменту (суб'єкта, об'єкта, цілей і завдань) наведено на рис. 2.

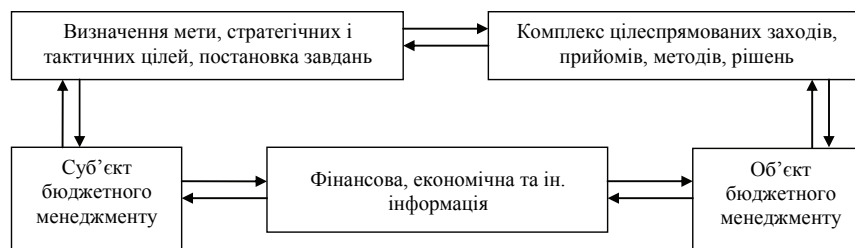


Рис. 2. Взаємозв'язок та взаємодія елементів бюджетного менеджменту як системи управління [сформовано автором]

Для забезпечення ефективного функціонування об'єкта бюджетного менеджменту, дії суб'єкта пов'язані з прийняттям відповідних управлінських рішень, які передбачають визначення мети, завдань та програми дій або їх корегування, що зумовлює необхідність розгляду бюджетного менеджменту як процесу прийняття управлінських рішень. Під час прийняття управлінських рішень суб'єктом бюджетного менеджменту має враховуватися зміна внутрішнього і зовнішнього середовища

функціонування об'єкта, що здійснюється на основі зворотного зв'язку між об'єктом і суб'єктом. В цілому технологію бюджетного менеджменту як процесу прийняття управлінських рішень можна представити у вигляді послідовної сукупності дій суб'єкта, спрямованих на отримання очікуваних результатів в процесі забезпечення управління бюджетним процесом, бюджетною системою, бюджетними відносинами та бюджетними ресурсами (рис. 3).

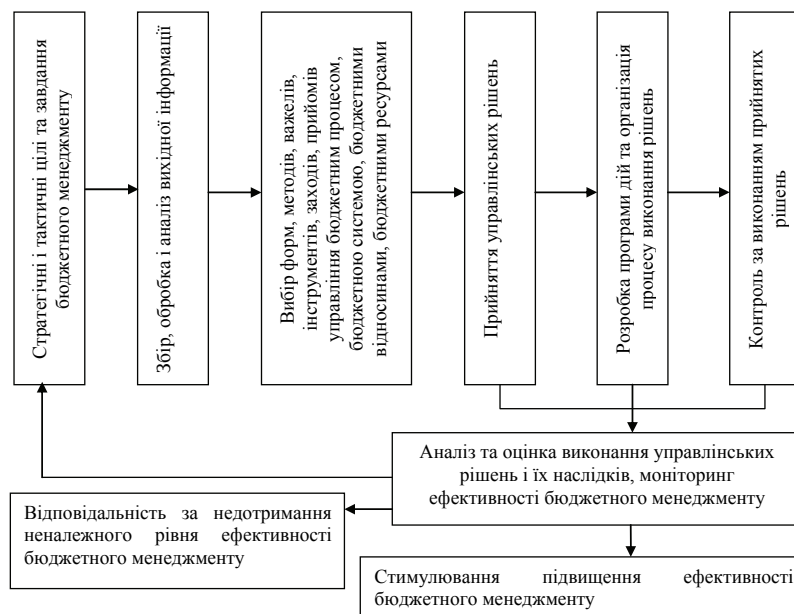


Рис. 3. Бюджетний менеджмент як процес прийняття управлінських рішень [сформовано автором]

Управлінські рішення приймаються на основі збору, обробки, та аналізу вихідної інформації, від якості якої залежать результати прийнятих рішень. На основі аналізу вихідної інформації здійснюється вибір форм, методів, важелів, інструментів, заходів, прийомів управління бюджетним процесом, бюджетною системою, бюджетними відносинами та бюджетними ресурсами, які передують стадії прийняття управлінських рішень. Прийняття управлінських рішень передбачає розробку програми дій та організацію процесу виконання рішень, оскільки саме по собі прийняття управлінського рішення ще не означає його безумовне виконання. Виконання управлінських рішень оцінюється на стадії контролю, а аналіз та оцінка виконання управлінських рішень і їх наслідків дозволяють визначити ступінь досягнення стратегічних і тактичних цілей та завдань бюджетного менеджменту, що характеризує рівень його ефективності. Кінцевим результатом моніторингу ефективності бюджетного менеджменту має бути не констатація факту досягнення або недосагнення поставлених цілей та вирішення або не вирішення завдань, а застосування стимулюючих заходів у разі підвищення ефективності бюджетного менеджменту та відповідальності – у разі недотримання належного рівня ефективності.

ВИСНОВКИ

Відаючи належне науковим напрацюванням з проблематики бюджетного менеджменту, вважаємо за доцільне запропонувати дуальний підхід до розкриття його змісту, сутність якого зводиться до визначення характерних особливостей бюджетного менеджменту з позиції його сприйняття як системи управління та процесу прийняття управлінських рішень, що забезпечує комплексний підхід щодо його розуміння як особливого типу ринкового управління.

Бюджетний менеджмент, як система управління ґрунтується на застосуванні системного підходу до визначення і взаємозв'язку суб'єкта бюджетного менеджменту (керуючої підсистеми до якої входять Вищі та Центральні органи державної влади і управління, Місцеві органи державної влади та управління, розпорядники та одержувачі бюджетних коштів, громадськість, які виступають учасниками бюджетного процесу, мають відношення до управління, формування, використання та розпорядження бюджетними ресурсами на відповідних рівнях бюджетної системи й задіяні у бюджетних взаємовідносинах) і об'єкта бюджетного менеджменту (керованої підсистеми, яка включає бюджетний процес, бюджетну систему, бюджетні відносини та бюджетні ресурси), який здійснюється через визначення мети бюджетного менеджменту, постановку стратегічних і тактичних цілей, оскільки це ключові елементи системи управління, від яких залежить вибір форм, методів та інструментів менеджменту. Ефективність бюджетного менеджменту визначається досягненням визначеної мети та поставлених цілей.

Необхідність розгляду бюджетного менеджменту як процесу прийняття управлінських рішень зумовлена потребою забезпечення ефективного функціонування об'єктів бюджетного менеджменту, внаслідок чого виникає потреба у вчиненні певних дій суб'єктом бюджетного менеджменту, що пов'язані з прийняттям відповідних

управлінських рішень. Технологія бюджетного менеджменту, як процесу прийняття управлінських рішень, складається з послідовної сукупності дій суб'єкта бюджетного менеджменту (постановка стратегічних і тактичних цілей та визначення завдань; збір, обробка і аналіз вихідної інформації; вибір форм, методів, важелів, інструментів, заходів, прийомів управління бюджетним процесом, бюджетною системою, бюджетними відносинами, бюджетними ресурсами; прийняття управлінських рішень; розробка програми дій та організація процесу виконання рішень; контроль за виконанням прийнятих рішень; аналіз та оцінка виконання управлінських рішень і їх наслідків, моніторинг ефективності бюджетного менеджменту), спрямованих на отримання очікуваних результатів у процесі забезпечення управління бюджетним процесом, бюджетною системою, бюджетними відносинами та бюджетними ресурсами.

Використання дуального підходу до розкриття змісту бюджетного менеджменту забезпечує комплексний підхід до розуміння його сутнісних властивостей та особливостей, сприяючи досягненню належної його ефективності на практиці.

Список використаних джерел

1. Аветисян И.А. Бюджетный менеджмент: сущность, история и проблемы совершенствования в современной России / И.А. Аветисян // Проблемы развития территории. – 2016. – Вып. 2 (82). – С. 137-153
2. Благуи И.Г. Аналитические основы бюджетного менеджмента [Текст] / И.Г. Благуи // Прозэкономика. – 2008. – № 23. – С. 14-18.
3. Галушка Є.О. Бюджетний менеджмент: навч.-метод. посіб. / Є.О.Галушка. – Чернівці: Книги, 2007. – 280 с.
4. Ермакова Е.А. Бюджетный менеджмент и его функциональные элементы / Е.А. Ермакова // Финансы и кредит. – 2010. – № 20. – С. 2-7.
5. Индугенко А.Н. Бюджетный менеджмент в условиях формирования системы бюджетирования, ориентированного на результат / А.Н. Индугенко // Финансы и кредит. – 2007. – № 30. – С. 2-8.
6. Клець Л.Є. Бюджетний менеджмент: навч. посіб. / Л.Є. Клець. – К.: Центр учбової літератури, 2007. – 640 с.
7. Ковалева Т.М. Основы организации бюджетного менеджмента в субъекте Федерации [Текст] / Т.М. Ковалева // Финансы и кредит. – 2003. – № 6. – С. 141–146.
8. Мельничук Н.Ю. Актуальні проблеми бюджетного менеджменту в сучасних умовах / Н.Ю. Мельничук // Бухгалтерський облік, аналіз та аудит: проблеми теорії, методології, організації: [зб. наук. пр.]. – Київ: НАСОА. – 2016. – № 2. – С. 104-110.
9. Михайленко С.В. Бюджетний менеджмент: визначення, принципи, функції / С.В. Михайленко // Актуальні проблеми економіки. – 2011. – № 3. – С. 223–229.
10. Яшина Н.И. Теоретические и методические основы управления бюджетом: риски доходной части бюджета [Электронный ресурс] / Н.И. Яшина // Финансы и кредит. – 2004. – № 8 (146). – Режим доступа: <http://www.fin-izdat.ru/journal/fc>.