

РОЛЬ ФУНКЦІОНАЛЬНИХ ЕЛЕМЕНТІВ БЮДЖЕТНОГО МЕНЕДЖМЕНТУ ЗА УМОВ РИНКОВИХ ПЕРЕТВОРЕНЬ

П. К. БЕЧКО, кандидат економічних наук

Н. В. БОНДАРЕНКО, кандидат економічних наук

Б. С. ГУЗАР, кандидат економічних наук

Ю. А. ЦИМБАЛЮК, кандидат економічних наук

В. І. НАГОРНИЙ, аспірант

Уманський національний університет садівництва

Пріоритетним напрямом управлінської діяльності держави є бюджетний менеджмент, здатний забезпечити синергічність системи управління фінансами, здійснювати управління бюджетним процесом. Сучасні національні інтереси України полягають передовсім у збереженні її цілісності та забезпечення економічного розвитку як незалежної держави шляхом здійснення низки реформ, спрямованих на удосконалення взаємовідносин в економічному спрямуванні між Україною та ЄС щодо нарощування фінансових потоків.. Незважаючи на важливість побудови ефективної системи управління бюджетними потоками, досі сутність категорії «бюджетний менеджмент» не набула свого теоретичного обґрунтування, а зростання його значущості у фінансовій системі зумовлено забезпеченням сталого розвитку країни та гарантованого виконання соціальних зобов'язань перед громадянами.

Ключові слова: бюджетний менеджмент, грошові потоки, стратегічний бюджетний менеджмент, оперативний бюджетний менеджмент, бюджетний баланс

Постановка проблеми. Розвиток національної економіки за ринкових умов призводить до зростання ролі і значення управлінських рішень, що приймаються на всіх рівнях влади та управління у сфері бюджетних відносин. Управління бюджетним процесом має особливе значення, оскільки за таких умов зосереджуються найбільші фінансові потоки держави. Від того, як вибудована ця система управління, залежить фінансова основа держави. Незважаючи на важливість побудови ефективної системи управління бюджетними потоками, досі сутність категорії «бюджетний менеджмент» не набула свого теоретичного обґрунтування. Вітчизняні вчені роблять спроби теоретично та методологічно обґрунтувати та розкрити дану сутність на основі менеджерського підходу функціонування держави та управління державними фінансовими потоками в цілому та суб'єктів господарювання зокрема. Вирішення цих проблем сприятиме управлінських рішень щодо бюджетної політики.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Бюджетний менеджмент є одним із шляхів управління роботою держави. Оцінка питань та проблем бюджетного менеджменту досліджується зарубіжними та вітчизняними науковцями: Р. Брейлі, Дж. Ван Хорн, Гроппеллі, С. Майєрс, Е. Нікбахт, Базилевича В. Д., Василика О. Д., Галушки Є. О., Геєця В. М., Гузара Б. С., Дем'янишина В. Г., Індутенка А. Н., Климаша Н. І., Опаріна В. М., Пасічника Ю. В., Погріщука Г. Б., Романенка О. Р., Скляра І. Д., Федосова В. М., Фролова С. М., Хомутенка В. П., Чечуліної О. О., Юрія С. І. та інших. Досить актуальними є напрацювання з досліджуваної проблематики та беручи до уваги зміни, що сталися у бюджетній системі, актуальними залишаються характеристика ролі функціональних елементів бюджетного менеджменту за умов ринкових перетворень.

Метою статті є відображення концептуальних підходів системи бюджетного менеджменту та прийняття управлінських рішень щодо вітчизняної бюджетної політики.

Методика досліджень. Теоретико-методологічним підґрунтям даного дослідження є наукові праці вчених та практиків, у сфері бюджетного менеджменту за умов ринкових перетворень. Під час дослідження було використано загальнотеоретичні методи: системний, аналізу, узагальнення, теоретичного моделювання, абстрактно-логічний.

Результати досліджень. Слід відмітити, що в сучасних літературних джерелах щодо сутності категорії «бюджетний менеджмент» склався понятійний апарат щодо сутності даної категорії, водночас поки що на законодавчому рівні відсутнє його чітке визначення, яке би найбільш обґрунтовано характеризувало би цей процес. У вітчизняній практиці сутність «бюджетний менеджмент» трактується, як сукупність заходів, форм і методів діяльності органів державного управління щодо формування, розподілення, витрачання бюджетних коштів із застосуванням контрольних дій на всіх стадіях бюджетного процесу [1].

Такий підхід обмежується діяльністю виключно державних органів влади, що не зовсім відповідає дійсності. Відповідно до ринкових умов більш вдалим визначенням сутності «бюджетний менеджмент» є визначення цієї дефініції, як сукупності взаємопов'язаних дій (управлінських функцій), прийомів, методів, спрямованих на керівництво бюджетними ресурсами і відносинами, які виникають у процесі руху бюджетних потоків, які розглядають бюджетний менеджмент, як сукупність взаємозалежних дій, прийомів і методів, які спрямовані на управління бюджетними ресурсами й відносинами, що виникають у процесі руху бюджетних потоків [2].

Щодо визначення сутності цієї категорії вітчизняними науковцями напрацьовані різноманітні трактування цієї категорії, які зводяться до того, що :

– бюджетний менеджмент – це сукупність взаємопов'язаних дій (управлінських функцій), прийомів, методів, що направлені на керування бюджетними потоками, бюджетними ресурсами, централізованим фондом грошових коштів держави, основним фінансовим планом держави, бюджетною

системою країни з метою досягнення стратегічних цілей соціально-економічного розвитку суспільства та якісного виконання державою свої функцій [3, с. 20].

– бюджетний менеджмент це система грошових відносин, які виникають між державою, з одного боку, підприємствами, організаціями і населенням – з другого, щодо формування і використання централізованого фонду державних грошових ресурсів для задоволення суспільних потреб» [4, с. 28].

З огляду на такі трактування категорії «бюджетний менеджмент» слід акцентувати, що дана економічна категорія є системою управління бюджетними потоками з використанням науково обґрунтованих ринкових форм та методів прийняття ефективних рішень у галузі управління бюджетними активами, пасивами та бюджетними ризиками.

Зміст бюджетного менеджменту зводиться до взаємодії суб'єкта та об'єкта. Об'єктом бюджетного менеджменту є фінансові потоки, що проходять через бюджетну систему, суб'єктом – органи управління бюджетом публічно-правових утворень. Щодо суб'єктів то, з одного боку, ними є структури та підрозділи внутрішнього середовища держави (міністерства та відомства, всі розпорядники та одержувачі бюджетних призначень тощо), а з іншого – численні зовнішні контрагенти: від громадян та недержавних юридичних осіб своєї країни до різних зарубіжних економічних суб'єктів (включаючи окремі держави та міжнародні організації).

Безпосередніх суб'єктів управління бюджетними потоками можна умовно виокремити на окремі групи:

– до першої групи відносяться органи законодавчої та виконавчої влади, які визначають бюджетну стратегію та політику, пріоритети та законодавчо оформлюють дані процеси (Верховна рада України органи місцевого самоврядування на місцях, Президент та Уряд України);

– до другої групи належать органи оперативного управління бюджетом, зокрема міністерство фінансів України, регіональні та місцеві фінансові управління, Рахункова палата України;

– до третьої групи належать неспеціалізовані фінансові органи, які певним чином беруть участь в управлінні бюджетом, але не мають прямих на те обов'язків (митна служба, Міністерство економіки, НБУ, різні галузеві міністерства та відомства, а також підприємства та організації, керівники яких наділені функцією розпорядників коштів.

Враховуючи різноманіття форм та методів акумулювання фінансових ресурсів до бюджету та напрямів витрачання коштів, систему бюджетного менеджменту можна подати у наступному вигляді (рис. 1).

Всі представлені елементи бюджетного менеджменту тісно взаємопов'язані між собою та взаємозалежні. Причому ця схема відображає два підходи до управління бюджетом:

– бухгалтерський підхід (управління активами та пасивами бюджету), який у вітчизняній практиці представлений бюджетним обліком та бюджетною звітністю у вигляді балансу виконання бюджетів всіх рівнів;



Рис. 1. Схема бюджетного менеджменту

– потоковий підхід, що відображає управління бюджетними потоками через витрати та доходи бюджету.

З урахуванням особливої значущості бюджетних витратків саме вони визначають бюджетну політику, тобто є первинними по відношенню до доходів.

Переважно якість бюджетного менеджменту залежить саме від видаткової політики держави, оскільки витрати пов'язані з тими суспільними благами, які держава зобов'язується надати та профінансувати. Що стосується сучасного етапу розвитку вітчизняних бюджетних відносин видатковий бюджетний менеджмент можна назвати бюджетним реінжинірингом. Реінжиніринг є фундаментальним переосмисленням і радикальним перепроєктуванням бізнес-процесів для досягнення вагомих покращень у таких ключових для сучасного бізнесу показниках результативності, як витрати, якість, рівень обслуговування та оперативність.

Відправною передумовою щодо концепції реінжинірингу бізнес-процесів є те, що сам процес бюджетування функціональної ієрархії пронизує безпосередньо бюджетотримувача у вигляді набору бізнес-процесів, які в переважній більшості ніким не управляються і ніхто за них не відповідає. Аналогічно і бюджетні потоки пронизують відповідні структурні підрозділи у вигляді набору процесів. Реінжиніринг завжди передбачає зіставлення витрат і

результатів, і навіть зміст роботи для досягнення поставленої мети та результату. Саме це і передбачає бюджетування, орієнтоване на результат, перехід на який є основною передумовою створення повноцінної системи бюджетного менеджменту. Бюджетний реінжиніринг передбачає перепроєктування, переналагодження та перебудову елементів бюджетної системи, їх взаємозв'язків, принципів організації бюджетного процесу, тобто перехід від витратного методу до бюджетування, орієнтованому на результат.

Алгоритм прийняття управлінських рішень у процесі бюджетного менеджменту можна послідовно простежити на окремих етапах, які згруповані на три блоки: стратегічний, оперативний, оціночний (рис. 2).



Рис. 2. Прийняття управлінських рішень щодо бюджетного менеджменту

Перший блок етапів бюджетного менеджменту – стратегічний – передбачає певну підготовчу роботу та погоджується з такими

функціональними елементами, як організація та планування. Цей блок включає: -цільовий етап на якому сформована мета та завдання конкретного етапу бюджетного менеджменту на довго-, середньо- та короткострокову перспективу; оперативний етап передбачає підготовку та аналіз необхідної інформації. У сучасній структурі бюджетно-фінансових органів більшою мірою за цей етап відповідає казначейство, у якому акумулюється переважна більшість різноманітної інформації, яка безпосередньо стосується бюджетних потоків. Водночас, у процесі бюджетного управління потрібна й інформація, що є в інших відомствах, що потребує чіткого налагодженого обміну інформації щодо фінансових потоків.

Слід відмітити, що за сучасних умов інформаційне поле поки що не є оптимальним. Це підтверджується тим, що планові значення бюджетних показників відхиляються від фактичних без наявності на те чітких обґрунтувань; формування цільових показників на цьому етапі передбачається наявність конкретних бюджетних показників, якими можна визначити управлінські процеси. Сюди відносяться безпосередньо статті бюджетної класифікації та різні розрахункові показники для визначення кожної конкретної статті; виявлення та аналіз альтернатив. Список таких альтернатив реалізується як варіанти прогнозу соціально – економічного розвитку (традиційний оптимістичний, песимістичний і реальні варіанти). Вибір прийнятних варіантів альтернатив в бюджетному менеджменті базується на принципі «традиціоналізму» тобто спадкоємності обсягів фінансування попередніх років. Державний бюджет не може різко змінити ні цільового вектору, ні обсягів фінансування.

Другий блок етапів бюджетного менеджменту являє собою оперативну частину, в рамках якої здійснюється безпосередня реалізація бюджетних процедур і включає наступні етапи: вибір конкретного варіанту бюджетного плану та його законодавче оформлення, тобто той план, який всі виконавці та суб'єкти зобов'язані виконати з мінімальними відхиленнями. Критеріями вибору такого бюджету з альтернативних можуть бути, наприклад, граничний дефіцит бюджету, обсяги фінансування окремих статей бюджету Фактично через відсутність реальних альтернатив вибору найкращого варіанту бути не може, хоча елементи альтернативності присутні: показники, що характеризують надходження податків у наступному році, можуть по-різному трактуватися фінансовими, економічними та податковими органами; оцінка якості бюджетного плану.

На сьогоднішній день така процедура формально існує. В рамках бюджетного процесу, що склалася оцінка бюджетного плану реалізується з боку керівника органу виконавчої влади. В той же час, керуючий на державному рівні не має права вибору варіантів витрат чи доходних джерел. Відмова комерційної організації від неефективних активів сприймається як адекватний захід, у громадському ж секторі правильним буде збереження чи розширення соціальних зобов'язань перед населенням. Крім того, керуючий не може реально впливати на формування дохідних джерел. Оцінка якості

бюджетного плану може проводитись за різними показниками: швидкість підготовки плану; простота визначення запланованих показників; наявність вбудованих у план механізмів контролю за його дотриманням; доступність планових орієнтирів для осіб, які приймають рішення; безпосередньо забезпечення виконання бюджетного плану на рік або середньострокову перспективу [5]; останній етап повинен пронизувати всі ланки оперативного блоку – моніторинг та контроль за ходом виконання бюджетного плану, що реалізується через систему внутрішнього контролю та аудиту спеціальним структурним підрозділом – службою внутрішнього аудиту (може здійснювати спеціальний аудит ефективності бюджетних видатків та сприяти менеджерам профільних підрозділів у прийнятті особливо складних рішень, що вимагають поглибленого аналізу).

Третій блок бюджетного менеджменту – оцінка його ефективності. Перед оцінкою діяльності управління бюджетом необхідно відповісти на декілька питань, що стосуються визначення ефективності діяльності фінансових органів, способів виміру ефективності, а також можливостей застосування результатів такої оцінки у наступних бюджетних циклах. В даному блоці виокремлено: аналіз виконання показників бюджетного плану з виявленням позитивних та негативних моментів; другий етап, безпосередньо пов'язаний з попереднім, зовнішній контроль, який має на меті визначити, чи ефективно діє служба внутрішнього аудиту, сильні та слабкі сторони в роботі відомств, а також надання реальних рекомендацій, спрямованих на усунення недоліків та підвищення ефективності витрат; третій етап заключний на якому визначається система показників, що характеризують ефективність бюджетного менеджменту в цілому та проводиться оцінка ефективності прийнятих та реалізованих рішень.

Бюджетний менеджмент як частина системи державного фінансового менеджменту складається із структурних елементів (частин), що характеризують її функціональне призначення: організація управління бюджетними відносинами, бюджетне планування, бюджетне регулювання, бюджетний контроль. Функція організації бюджетного менеджменту ставить за мету розроблення та здійснення бюджетного управління. Важливим на сьогодні залишається питання ефективного управління бюджетом з погляду оптимального розподілу окремих функцій управління між різними суб'єктами управління. В даний час функції управління бюджетом на кожному рівні вітчизняної бюджетної системи розподіляються між різними міністерствами і відомствами, причому покладені вони не тільки на виконавчі органи влади.

Бюджетне планування як функціональний елемент бюджетного менеджменту є процес визначення обсягу тієї частини фінансових ресурсів, яка за планований період може бути мобілізована до бюджету використана на цілі публічно-правової освіти. Бюджетні статті складно планувати з абсолютною точністю, оскільки є об'єктивні причини, що впливають на бюджетні показники, які неможливо спрогнозувати (стихійні лиха; техногенні катастрофи; зміни на міжнародних валютних, фондових та інших ринках, що

впливають на національний ринок; зміна цін на товари за особливо важливими статтями експорту та імпорту).

Бюджетне прогнозування полягає у розрахунку можливих обсягів усіх надходжень та виплат з бюджету у визначеному часовому періоді у майбутньому. Такий розрахунок є інформаційною базою для процедур бюджетного планування руху грошових потоків бюджету. Для складання прогнозів використовуються два підходи: генетичний (ведеться від сьогодення до майбутнього на основі встановлення причинно-наслідкових зв'язків) та нормативно-цільовий (визначається майбутня мета та орієнтири руху до неї за нормативами, досліджуються можливі події та заходи, які необхідно вжити для досягнення на перспективу заданого результату).

Серед чинників, що впливають на якість бюджетного планування та відповідно на бюджетний менеджмент, можна виокремити: витрати часу (скільки необхідно часу для складання того чи іншого плану чи прогнозу); обсяг інформації та документації та їх якість; кваліфікація органів управління; стабільність економічної політики; стабільність міжбюджетної політики; фінансова дисципліна; зовнішній контроль; публічність бюджету.

Бюджетне регулювання є організованою державою діяльністю з використанням всіх аспектів бюджетних відносин з метою коригування параметрів відтворення (встановлення пропорцій розподілу, накопичення, що забезпечують задоволення потреб на мікро- та макрорівні). Інструментами бюджетного регулювання є податки та неподаткові платежі до бюджету; пільги та санкції; витрати бюджетних установ; загальні та цільові субсидії для державних замовлень тощо. Регулювання реалізується за допомогою складу, структури та обсягів бюджетних доходів та витрат.

Бюджетний контроль є однією з найважливіших управлінських функцій держави і є системою заходів щодо перевірки дотримання законоположень, що відносяться до питань формування та виконання бюджетів всіх рівнів. Бюджетний контроль поширюється на суб'єкти, відповідальних за формування бюджетів, і на органи управління, підприємства, установи та організації, яким надаються бюджетні кошти у вигляді субсидій та субвенцій на виконання цільових програм та державних (муніципальних) замовлень.

Визначаючи фактичну відповідність видатків цільовому призначенню бюджетних коштів, вишукуючи резерви при формуванні та витраченні, виявляючи факти бюджетних правопорушень, повноту та своєчасність розрахунків з бюджетами, бюджетний контроль виступає дієвим інструментом підвищення ефективності на рівні держави і місцевих органів самоврядування.

Висновки. Необхідність використання менеджерського підходу до управління бюджетом багато в чому зумовлена зростаючою роллю держави в економіці та соціальній сфері через зміщення акцентів з обсягу його втручання на ефективність та результативність. Таким чином, розроблення теоретико-методологічних та науково-практичних основ формування та розвитку державного фінансового менеджменту в цілому та бюджетного менеджменту

зокрема не тільки забезпечить збільшення нових знань для сучасної фінансової науки, але й слугуватиме базою для розроблення та реалізації ефективної національної фінансової політики в умовах глобальної економіки та нестабільної зовнішньої кон'юнктури.

Література:

1. Клець Л. Є. Бюджетний менеджмент: навчальний посібник. К.: Центр учбової літератури, 2007. 640 с.
2. Панкевич Л. В., Зварич М. А., Могиляк П. Я., Хомічак Б. І. Бюджетний менеджмент: навч. посіб. К.: Знання, 2006. 293 с.
3. Бюджетний менеджмент: підруч. / за ред. В. Г. Дем'янишина, Г. Б. Погрішук. Тернопіль: ТНЕУ, 2017. 532 с.
4. Бюджетна система: підручник / за наук. ред. В. М. Федосова, С. І. Юрія. К. Центр учбов. літератури; Тернопіль: Екон. думка, 2012. 871 с.
5. Інструкція щодо здійснення оцінки ефективності бюджетних програм головними розпорядниками коштів місцевого бюджету. Департамент місцевих бюджетів. Режим доступу: <https://www.google.com/search?q> (дата звернення 07.05.2022).
6. Гузар Б. С. Сучасний стан та напрями удосконалення бюджетного менеджменту в Україні. Електронне наукове фахове видання «Ефективна економіка». Режим доступу: http://www.economy.nayka.com.ua/pdf/7_2021/91.pdf (дата звернення 05.05.2022).

References:

1. Klets, L. E. (2007). *Budget Management*. Kyiv Center for Educational Literature, 2007. 640 p. (in Ukrainian).
2. Pankevych, M. A., Zvarych, P. Y., Mohyliak, M. A., Khomichak, B. I. (2006). *Budget management*. Kyiv: Znannia, 2006. 293 p. (in Ukrainian).
3. Demianyshyna, V. H., Pohrishchuk, H. B. (Ed) (2017). *Budget management*. Ternopil. TNEU, 2017. 532 p. (in Ukrainian).
4. Fedosova V.M., Yuria S.S. (Ed) (2012). *Budget system*. Ternopil. Economichna Dumka, 2012. 871 p. (in Ukrainian).
5. Instructions for evaluating the effectiveness of budget programs by the main managers of local budget funds. Department of Local Budgets (n.d.). Retrieved from <https://www.google.com/search?q> (assessed 07.05.2022). (in Ukrainian).
6. Huzar, B. S. (2021). Current state and directions of improvement of budget management in Ukraine. *Efficient economy*. Retrieved from http://www.economy.nayka.com.ua/pdf/7_2021/91.pdf. (in Ukrainian).

Annotation

Bechko P. K., Bondarenko N. V., Huzar B. S., Tsymbaliuk Y. A., Nahornyi V. I.
The role of functionalities of budget management in the context of market reforms

The paper defines the definition of "budget management" as an economic concept, which is considered as a system for managing budget resources using scientifically sound market-based forms and methods for making effective decisions. The content of budget management which is limited to the interaction of the subject and the object is indicated. A system of budget management has been determined, which is represented by a variety of forms and methods of generating funds in the budget and directions for their expenditure. This paper has clearly shown that all introduced elements of budget management are interlinked; moreover, this scheme reflects bilateral approach to budget management.

It has been found that the quality of budget management is mainly dependent on the public expenditure policy, as the expenses are associated with those public benefits that the State provides and finance. It should be emphasized that at the current stage of development of native budgetary relations, expenditure budget management can be determined as budget re-engineering. Also the definition of this term is defined as fundamental modifications in consideration and structure of business processes to achieve significant improvements in such key indicators for modern business as prices, quality, service quality and efficiency.

It has been found that budget re-engineering involves modifications in design, structure and operation of the elements of the budget system, their relationships, principles of organization in the budget process, that is, shift from the expenditure side to results-based budgeting. Special attention is given to a managerial decisions scheme on budget management and it has been determined that it is considered as a part of the public financial management system consists of structural elements (parts) that qualify its functional purpose.

It is specially noted that the creation and development of public financial management in general and budget management will not only provide an improved knowledge for modern financial science, but will also serve as a basis for the development and implementation of an effective national financial policy in a global economy and an unstable external environment.

Key words: *budget management, cash flow, strategic budget management, operational budget management, budget funds*