

Глуценко Ю.А.,
кандидат економічних наук, доцент,
докторант кафедри регіонального управління,
місцевого самоврядування та управління містом НАДУ

Бюджетний менеджмент як дієвий механізм державного управління та місцевого самоврядування

Розглянуто теоретичні та практичні аспекти бюджетного менеджменту, визначено його роль у здійсненні ефективного державного управління та місцевого самоврядування, а також запропоновано шляхи удосконалення управління бюджетними коштами в умовах розвитку децентралізації та демократизації в Україні.

Ключові слова: бюджетна політика, середньострокове планування, Державна казначейська служба, програмно-цільовий метод.

Глуценко Ю.А. Бюджетный менеджмент как действенный механизм государственного управления и местного самоуправления

Рассмотрены теоретические и практические аспекты бюджетного менеджмента, определена его роль в осуществлении эффективного государственного управления и местного самоуправления, а также предложены пути совершенствования управления бюджетными средствами в условиях развития децентрализации и демократизации в Украине.

Ключевые слова: бюджетная политика, среднесрочное планирование, Государственная казначейская служба, программно-целевой метод.

Gluschenko Y.A. Budget management as an effective mechanism of public administration and local self-government

The theoretical and practical aspects of budget management, defines its role in good governance and local government, as well as the ways of improving the management of public funds in the development of decentralization and democratization in Ukraine.

Key words: budgeting, medium-term planning, the State Treasury Service, program-target method.

Постановка проблеми. Розвиток децентралізації та демократизації в Україні, прагнення вступити до Європейського співтовариства потребує підвищення ефективності механізмів державного управління, зокрема пошуку нових підходів до успішного функціонування бюджетної системи.

Проблема централізації коштів у державному бюджеті супроводжується об'єктивними суперечностями між державою та учасниками суспільного виробництва з приводу розподілу та перерозподілу новоствореної вартості.

Стратегічним у цьому контексті є впровадження Програми економічних реформ на 2010–2014 роки “Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава”, що передбачає реформування системи міжбюджетних відносин, запровадження середньострокового планування, програмно-цільового методу бюджетування на рівні місцевих бюджетів, та ін. [8].

Разом з тим саме бюджетний менеджмент спрямований на удосконалення управління бюджетним процесом та розв’язання проблем фінансування відповідно до принципів та норм демократичної і правової держави.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженню теоретичних і практичних аспектів цього питання приділяли увагу у своїх працях такі відомі вчені, як С.Буковинський, С.Запатріна, В.Зайчикова, Д.Полозенко, К.Павлюк, В.Опарін, І.Стефаник, В.Федосов, О.Чечуліна, І.Чугунов та ін.

Зважаючи на низку досягнень учених та фахівців з цієї проблематики, слід зауважити, що вирішення питань структурних відтворень в економіці, соціальних

проблем та рівня добробуту населення потребує ефективної організації управління та контролю за процесом формування, мобілізації й витрачання бюджетних коштів на державному та місцевому рівнях.

Невирішені раніше частини загальної проблеми. Віддаючи належне науковим напрацюванням з цієї проблематики та враховуючи зміни, що відбуваються у бюджетній системі України, актуальними залишаються окремі питання бюджетної політики держави, зокрема удосконалення методологічної та нормативно-правової бази середньострокового планування, програмно-цільового бюджетування, формування та оптимального розподілу фінансових ресурсів між різними ланками бюджетної системи, ефективного казначейського обслуговування та дієвої системи бюджетного контролю в умовах розвитку децентралізації та демократизації в Україні.

Мета статті – дослідження складових елементів бюджетного менеджменту, виявлення проблемних питань та розробка заходів і пропозицій щодо економічної ефективності управління бюджетом. Для досягнення поставленої мети вирішувалися такі завдання:

- розглянути теоретико-методологічні основи бюджетного менеджменту;
- виявити проблемні питання щодо управління бюджетними коштами по кожному з елементів бюджетного менеджменту;
- розробити пропозиції щодо удосконалення управління бюджетними ресурсами.

Виклад основного матеріалу. Важливим орієнтиром сучасного розвитку України на шляху утвердження європейських демократичних стандартів є встановлення рівноваги в суспільстві, а також гармонійних відносин між державою та громадянами.

Результативність економічного розвитку регіонів безпосередньо залежить від ступеня раціональності бюджетної системи держави та ефективності бюджетного процесу.

Для забезпечення високої якості життя громадян необхідним є зменшення рівня дотаційності територіальних громад; ліквідація дублювань та делегування фінансово забезпечених повноважень органам місцевого самоврядування.

Дієвість бюджетного менеджменту як ефективного механізму управління бюджетом передбачає дотримання правил формування та виконання бюджету на основі загальноприйнятих принципів, які відповідають цінностям демократичної, правової держави, громадянського суспільства, ринкової економіки, зокрема: повноти, єдності, періодичності, реальності, прозорості та відкритості.

Бюджетний менеджмент – це сукупність взаємопов'язаних дій (управлінських функцій), прийомів, методів, спрямованих на керівництво бюджетними ресурсами і відносинами, які виникають у процесі руху бюджетних потоків [6, с. 225].

Враховуючи загальні функції управлінської діяльності, функції менеджменту та структуру бюджетного процесу, виділяють такі складові бюджетного менеджменту, як бюджетне планування, організація виконання бюджету, облік виконання та контроль за виконанням бюджету.

Бюджетному плануванню держави як головній складовій бюджетного менеджменту передують підготовча робота, що включає розробку основних прогнозних макропоказників соціального і економічного розвитку України на плановий рік; розробку й затвердження Постанови Верховної Ради України “Про основні напрямки бюджетної політики на наступний бюджетний рік”; аналіз виконання бюджету за минулий рік і очікуване виконання бюджету в поточному році та підготовку інструктивних листів про особливості складання розрахунків до проектів бюджетів на наступний бюджетний рік.

Бюджетна політика є системою заходів і дій органів влади в галузі управління бюджетним процесом на основі концепції розвитку бюджетних відносин у складі загальної економічної політики, спрямованої на реалізацію поставлених завдань і цілей з економічного та соціального розвитку.

Сучасний стан реалізації бюджетної політики України відображає проблеми необґрунтованості, мінливості та суперечливості існуючого бюджетного законодавства, збереження розбалансованості між доходами та видатками бюджету, невиконання норм Бюджетного кодексу щодо понадпланових надходжень, збільшення фіскального навантаження на економіку та комплексом похідних макроекономічних проблем [1, с. 6–7].

Існуюча система бюджетного прогнозування та планування характеризується відірваністю бюджетного планування від загальнодержавного планування, викривленням змісту окремих елементів (наприклад досить часто програмно-цільовий метод застосовується з некоректно обраною системою показників результативності, систематично бюджетна резолюція дисонує зі змістом розробленого бюджету) [12].

Суттєвою прогалиною в методиці планування доходів місцевих бюджетів є недоліки в розрахунку міжбюджетних трансфертів, що здійснюються відповідно до Формули розподілу обсягу міжбюджетних трансфертів, визначеної Постановою Кабінету Міністрів України від 8 грудня 2010 р. № 1149. Створюється залежність від реально існуючих кризових процесів, що враховуються в процесі використання номінальних показників доходів за три попередні роки. Особливо це стосується міст зі значним промисловим потенціалом, де бюджет залежить від великих бюджетотворюючих підприємств.

Недосконалість бюджетної політики та методології бюджетного планування в напрямі міжбюджетних відносин призводить до зменшення частки доходів місцевих бюджетів у зведеному бюджеті до 22%, збільшення трансфертів до 52% та створення штучної дотаційності бюджетів (93,7% загальної кількості сільських бюджетів) [13, с. 89] [2].

При цьому в 2012 р. по 283 бюджетах із 692 не забезпечено виконання планових показників Міністерства фінансів на загальну суму 1976,0 млн грн, у тому числі по бюджету м. Київ – 233,4 млн грн [4].

У зв'язку із зазначеними проблемами на покриття тимчасових касових розривів місцевих бюджетів для фінансування соціальних виплат та оплати енергоносіїв за рахунок коштів єдиного казначейського рахунку було надано 32,5 тис. позик на загальну суму 41918,7 млн грн.

Середньострокове (трирічне) прогнозування, що здійснюється в Україні відповідно до Програми економічних реформ, не вирішує жодних економічних завдань, має лише інформативну цінність та не обмежує процеси розподілу бюджетних коштів у наступних періодах.

Критичне осмислення досвіду зарубіжних країн, а також історичного досвіду показало, що ефективним у процесі розв'язання проблем і досягнення цілей у рамках стратегічного планування є застосування програмно-цільового методу.

Проте неповноцінна реалізація програмно-цільового методу через відсутність достатньої нормативно-правової бази та бюджетної стратегії на середньо- й довгострокову перспективу не враховує наслідки та ризики у використанні бюджетних коштів та прийнятті управлінських рішень.

Результати його практичного застосування в Україні позначаються низькою якістю виконання бюджетних програм, що пов'язано зі значною їх кількістю (600–

800), дублюванням (близько 20% загального обсягу), частковим фінансуванням через обмеженість фінансових ресурсів (у 2011 р. із 450 бюджетних програм місцевого рівня – 70% профінансовано на 80–85%; 15% – на 40–60%, 10% – непрофінансовано взагалі) [7].

Що стосується організації виконання бюджету, відмітимо, що запровадження казначейського обслуговування, зокрема на місцевому рівні, сприяло прозорості міжбюджетних відносин, зміцненню фінансової дисципліни, консолідації повної та об'єктивної інформації, а також здійсненню контролю [14].

Разом з тим проблемними залишаються питання щодо незадовільного стану виконання платіжних доручень органів місцевого самоврядування в частині безпідставних затримок та блокування Державною казначейською службою проведення платежів із місцевих бюджетів [9].

Складнощі в управлінні наявними фінансовими ресурсами, формуванні своєчасної і повної звітності, здійсненні оперативного контролю, затримки з надходженням та обробкою даних, їх непослідовність, втрата цілісності, дублювання, потенційна неузгодженість на різних рівнях спричинені недоліками існуючих програмних продуктів.

Запровадження інформаційних технологій, формування належної облікової політики, нормативно-правової бази, адаптованої до міжнародних норм та вимог, удосконалення методології потребує система обліку в державному секторі як фактор реальності та ефективності управління бюджетом у сучасних умовах.

Реформування в Україні, що здійснюється відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України “Про затвердження стратегії модернізації системи бухгалтерського обліку в державному секторі на 2007–2015 роки” від 16 січня 2007 р. № 34, відбувається дуже повільно або й взагалі існує лише на папері [11, с. 204].

Закон України “Про бухгалтерський облік та фінансову звітність в Україні” не врегулює питання відповідальності за розробку та впровадження методологічного забезпечення бухгалтерського обліку та єдиних підходів до реформування бухгалтерського обліку в різних галузях національної економіки [5].

Досягнення повноти обліку та звітності, у свою чергу, потребує посилення контролю за цільовим витрачанням бюджетних коштів.

Існуючі проблеми законодавчого, організаційного та методологічного характеру потребують негайного реформування діючої системи державного фінансового контролю, зокрема уточнення та узгодження категорійно-понятійного апарату у сфері земельних відносин.

Практика свідчить, що низька якість фінансової, бюджетної та податкової дисципліни призводить до нецільового використання державних коштів, махінацій із їх вилученням, вивезення капіталів за кордон та легалізації доходів, отриманих злочинним шляхом.

Так, протягом 2011 р. інспекційними підрозділами органів земельних ресурсів виявлено 43,2 тис. порушень земельного законодавства, у результаті чого до адміністративної відповідальності притягнуто 18,4 тис. громадян та посадових осіб, на яких накладено штрафів у розмірі 4,9 млн грн. Втрати бюджету внаслідок самовільного зайняття земельних ділянок, використання не за цільовим призначенням, зняття ґрунтового покриву без спеціального дозволу становили 117,7 млн грн [3, с. 434].

Крім того, недосконала нормативно-правова база, недостатня ефективність контролю, орієнтація на його здійснення у формі ревізій та перевірок після

завершення фінансово-господарських операцій не забезпечують належного усунення виявлених правопорушень, націленості суб'єктів контролю на запобігання правопорушенням, а також високого рівня координації та обміну інформацією.

Висновки. Результати наукового дослідження дають підстави зробити такі висновки. Ефективність державного управління та місцевого самоврядування в контексті стратегії соціально-економічного розвитку держави в сучасному демократичному суспільстві потребує удосконалення та чіткої взаємодії структурних елементів бюджетного менеджменту як дієвого інструменту управління бюджетним процесом.

Необхідною є передусім орієнтація бюджетної політики держави на поліпшення процедурних механізмів фінансового забезпечення територіальних громад, передбачення доступу до позикових капіталів, оптимізацію порядку здійснення місцевих запозичень, створення умов для ефективного розміщення тимчасово вільних коштів місцевих бюджетів на депозитних рахунках банківських установ, спрощення казначейського обслуговування, зменшення розмірів щоденних відрахувань на погашення короткотермінових позик.

Запровадження обґрунтованих державних соціальних стандартів та нормативів у галузях бюджетної сфери, методики стимулюючих коефіцієнтів та механізму компенсації втрат місцевих бюджетів, уточнення формульного розрахунку їх доходів із встановленням дієвого понижуючого коефіцієнта у зв'язку з різкою зміною економічної кон'юнктури – крок на шляху до функціонування ефективного середньострокового бюджетного планування.

Подальший його розвиток на принципах програмно-цільового методу передбачає визначення механізму пріоритетності відбору та джерел фінансування бюджетних програм, усунення ризиків використання бюджетних коштів та підвищення якості прийняття управлінських рішень, розроблення системи відповідальності за досягнення показників результативності.

Оптимізація діяльності органів казначейства неможлива без модернізації операційних систем та технологічної інфраструктури інформаційно-аналітичного забезпечення.

Довершеність системи управління на етапі бухгалтерського обліку та звітності бюджету потребує удосконалення нормативно-законодавчого та програмного забезпечення учасників бюджетного процесу.

Необхідною умовою підвищення ефективності фінансового контролю є скоординована й упорядкована діяльність органів, які наділені контрольними функціями.

Здійснення бюджетного контролю у сфері земельних відносин повинно бути різноспрямованим та всеохопним, запобігати порушенням законодавства у сфері земельних відносин та спрямовуватись на раціональне використання бюджетних коштів у напрямі охорони земель.

Перспективи подальших досліджень у цьому напрямі полягають у дослідженні стану здійснення бюджетних процедур в органах місцевого самоврядування.

Список використаних джерел

1. Бюджетна політика в Україні в умовах ризиків сповільнення економічної динаміки : [аналіт. доп.]. – К. : НІСД, 2012. – 25 с.
2. Бюджетний моніторинг. Аналіз виконання бюджету за 2012 рік [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ibser.org.ua/news/472/>

3. *Виговська Н. Г.* Місце державного фінансового контролю в системі регулювання земельних відносин / Н. Г. Виговська // Зростання ролі бухгалтерського обліку в сучасній економіці : зб. тез та доп. І Міжнар. наук.-практ. інтернет-конф. (Київ, 21 лют. 2013 р.) / відп. за вип. Б. В. Мельничук. – К. : ТОВ “Всеукр. інститут права і оцінки”, 2013. – 534 с.
4. Інформація про виконання місцевих бюджетів України за 2012 рік [Електронний ресурс]. – Режим доступу : w1.c1.rada.gov.ua/pls/webproc34id
5. *Ловінська Л. Г.* Державне регулювання бухгалтерського обліку в Україні [Електронний ресурс] / Л. Г. Ловінська. – Режим доступу : http://www.balance.dp.ua/ua/vbc/co_lv.html
6. *Михайленко С. В.* Бюджетний менеджмент: визначення, принципи, функції / С. В. Михайленко // Актуальні проблеми економіки. – 2011. – № 3(117). – С. 223–229.
7. *Огонь Ц. Г.* Програмно-цільовий метод та ефективність бюджетних програм [Електронний ресурс] / Ц. Г. Огонь. – Режим доступу : <http://udik.com.ua/articles/article-221>
8. Про План Національних дій на 2013 рік щодо впровадження Програми економічних реформ на 2010–2014 роки “Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава” : Указ Президента України від 12 берез. 2013 р. № 128/2013 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/128/2013>
9. Проблеми казначейського обслуговування місцевих бюджетів / Асоціація міст України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.auc.org.ua/news/problemi-kaznacheiskogo-obslugovuvannya-mistsevikh-byudzhetiv>
10. *Фролов С. М.* Основні теоретичні положення сучасного бюджетного менеджменту [Електронний ресурс] / С. М. Фролов, О. О. Білопільська. – Режим доступу : http://archive.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/VUABS/2010_1/28_01_02.pdf
11. *Хомка В. М.* Напрями удосконалення бухгалтерського обліку в бюджетних установах / В. М. Хомка // Зростання ролі бухгалтерського обліку в сучасній економіці : зб. тез та доп. І Міжнар. наук.-практ. інтернет-конф. (Київ, 21 лют. 2013 р.) / відп. за вип. Б. В. Мельничук. – К. : ТОВ “Всеукр. ін-т права і оцінки”, 2013. – 534 с.
12. Щодо оптимізації процесів бюджетного прогнозування та планування в Україні : аналіт. зап. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.niss.gov.ua/articles/1089/>
13. *Юшко С. В.* Організація міжбюджетних відносин в Україні: стан, проблеми і перспективи / С. В. Юшко // Фінанси України. – 2009. – № 1. – С. 86–97.
14. *Ярошевич Н. Б.* Вплив глобальної економічної кризи на виконання місцевих бюджетів в Україні / Н. Б. Ярошевич, Н. З. Круглій // Наук. вісн. НЛТУ України. – 2010. – № 20.10. – С. 273–277.