

ОСНОВИ ФОРМУВАННЯ МОДЕЛІ УПРАВЛІННЯ БЮДЖЕТОМ BASES FORMING THE MODEL OF BUDGET MANAGEMENT

У статті розглядаються наукові підходи до формування моделі управління бюджетами. Проаналізовано сутність таких понять, як бюджетний менеджмент та система управління бюджетом, які є ключовими при розумінні підвалин функціонування такої моделі. Проаналізовано принципи управління бюджетами та визначено, що ключовим принципом формування вітчизняної моделі управління бюджетом повинен бути принцип відповідальності, а сама модель управління бюджетами повинна орієнтуватися на результат.

Ключові слова: бюджетний менеджмент, система управління бюджетом, модель управління бюджетом, бюджетні ресурси, принципи управління бюджетними ресурсами.

В статье рассматриваются научные подходы к формированию модели управления бюджетами. Проанализированы сущность таких понятий как бюджетный менеджмент и система управления бюджетом, которые являются ключевыми при понимании основ функционирования такой модели. Проанализированы принципы управления бюджетами и опреде-

лено, что ключевым принципом формирования отечественной модели управления бюджетом должен быть принцип ответственности, а сама модель управления бюджетами должна ориентироваться на результат.

Ключевые слова: бюджетный менеджмент, система управления бюджетом, модель управления бюджетом, бюджетные ресурсы, принципы управления бюджетными ресурсами.

The article deals with scientific approaches to the formation of a model of budget management. The essence of such concepts as budget management and budget management system are analyzed, which are key in understanding the foundations of functioning of such a model. The principles of budget management are analyzed and it is determined that the main principle of forming the national budget management model should be the principle of responsibility, and the budget management model itself should focus on the result.

Key words: budget management, budget management system, budget management model, budget resources, principles of budget resources management.

УДК 336.14:005

Винниченко Н.В.

к.е.н., доцент кафедри бухгалтерського обліку і оподаткування
Навчально науковий інститут
бізнес-технологій
«Українська академія
банківської справи»

Постановка проблеми. За сучасних умов невід'ємною частиною процесу становлення держави, її ринкової економіки, відкритого суспільства і в цілому стратегії управління фінансами виступає формування ефективної моделі управління бюджетом. Концентрація значних грошових накопичень у бюджеті сприяє формуванню єдиної фінансово-бюджетної політики органів влади і управління, забезпечує можливість фінансування найважливіших суспільних потреб. Дефіцит бюджетів різних рівнів створює передумови для пошуку нових більш ефективних шляхів управління бюджетними ресурсами та розробки комплексних підходів до побудови власної моделі управління бюджетом. На цьому етапі і починають виникати дискусійні питання щодо окремих ключових теоретичних та практичних засад формування такої моделі.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. З моменту отримання Україною статусу незалежної держави почалося формування її бюджетного устрою, бюджетної системи, бюджетної політики та розбудова бюджетного процесу тобто власної бюджетної моделі. Проте, неефективне функціонування цих складових створило передумови до необхідності здійснення їх аналізу в економічній літературі та необхідності підвищення ефективності управління бюджетними ресурсами. За

роки існування України як незалежної держави бюджетна тематика завжди була в центрі уваги таких вітчизняних науковців як В. Г. Баранова, А. В. Головач, Н. А. Головач, О. Ю. Дубовик, В. Б. Захожай, Л. В. Лазоренко, С. І. Лучковська, Н. А. Малиш, В. М. Опарін, А. Т. Опря, В. М. Федосов, В. П. Хомутенко, Н. Д. Чала, С. І. Юрій та багатьох інших.

Питання управління бюджетними ресурсами виступили в якості об'єкта дослідження у таких науковців, як: Є. О. Балацький, М. А. Деркач, О. П. Добровольська, М. А. Зварич, Л. Є. Клець, С. Ю. Колодій, Т. Л. Миронова, П. Я. Могиляк, Л. В. Панкевич, А. Ф. Процай, С. М. Фролов, Б. І. Хомічак та ін.

Міжнародний досвід формування моделі управління бюджетними ресурсами знайшов відображення в роботах М. Bouvier, E. Ruśkowski, U. Zawadzka-Pań, Smith W. Robert, T. Lubińska та ін.

Останнім часом процеси децентралізації в країні зумовили необхідність створення нової ефективної моделі управління бюджетними ресурсами, яка має функціонувати за умови перерозподілу як повноважень, так і самих ресурсів. За таких умов виникає необхідність створення комплексного підходу формування такої моделі, що в свою чергу потребує всебічного аналізу як теоретичних так і практичних положень управління бюджетами,

а також міжнародного досвіду щодо створення моделі управління бюджетами.

Постановка завдання. Метою дослідження є узагальнення теоретичних засад щодо уточнення сутності базових дефініцій та ключових елементів формування моделі управління бюджетом в Україні та аналіз впливу окремих чинників на якість її формування.

Виклад основного матеріалу. Питання формування ефективної моделі управління бюджетами неодноразово піднімалися в економічній літературі вітчизняними і зарубіжними науковцями. Проте, аналіз вітчизняних досліджень свідчить про необхідність уточнення окремих теоретичних аспектів пов'язаних з розробкою подальших положень щодо формування вітчизняної моделі управління бюджетом.

Зокрема, у багатьох вітчизняних дослідженнях практично не робиться розмежування між поняттями «бюджетний менеджмент» і «управління бюджетом». Наслідком цього є неоднозначність розуміння даних дефініцій і виникнення труднощів з їх практичним застосуванням. Визначення сутності поняття «бюджетний менеджмент» у вітчизняній практиці розмежувало погляди науковців за двома напрямками. Наприклад, Л. Є. Клець [1] розглядає цю категорію, 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. Проте, аналіз існуючих досліджень дозволяє висловити думку, що бюджетний менеджмент не обмежується діяльністю виключно державних органів влади.

У свою чергу Л. В. Панкевич, М. А. Зварич, П. Я. Могіляк та Б. І. Хомічак [2] розглядають бюджетний менеджмент, як сукупність взаємопов'язаних дій (управлінських функцій), прийомів, методів, спрямованих на керівництво бюджетними ресурсами і відносинами, які виникають у процесі руху бюджетних потоків. Також зазначено, що бюджетний менеджмент повинен дати відповідь на питання: як ефективно керувати цим рухом і відносинами. З погляду даних науковців, бюджетний менеджмент є одним із напрямів фінансового менеджменту з чим ми повною мірою погоджуємося. Схожим є підхід Т. Л. Миронова, О. П. Добровольська, А. Ф. Процай, С. Ю. Колодій [3], які розглядають це поняття, як сукупність взаємозалежних дій, прийомів і методів, які спрямовані на управління бюджетними ресурсами й відносинами, що виникають у процесі руху бюджетних потоків.

Аналіз існуючих підходів до визначення сутності поняття «бюджетний менеджмент» дозволяє дійти висновку, що це сукупність заходів, форм, методів та взаємопов'язаних дій з боку державних органів влади та розпорядників бюджетними

коштами направлених на прийняття виважених управлінських рішень щодо акумулювання, розподілу використання бюджетних ресурсів, що виникають у процесі руху бюджетних коштів.

Аналіз зарубіжного досвіду визначення сутності поняття «бюджетний менеджмент» та наявність вітчизняних досліджень за цим напрямом свідчать, про необхідність ідентифікації поняття «система управління бюджетом», яке може бути представлено наступним чином. Система управління бюджетом – це комплексна система фінансових відносин, яка забезпечує цілеспрямований вплив органів бюджетного регулювання на бюджетні відносини з приводу формування та використання за допомогою бюджетного механізму бюджетних ресурсів та забезпечує досягнення цілей бюджетної політики держави шляхом прийняття виважених управлінських рішень. Ідентифікація такого поняття створює передумови до розуміння теоретичних і практичних засад реформування вітчизняної моделі управління бюджетами. Таке реформування має здійснюватися і враховуючи той факт, що у вітчизняних виданнях неодноразово піднімалося питання функціонування у вітчизняній практиці так званої «гібридної моделі управління бюджетами», сутність якої зводиться до ручного управління бюджетом. Для визначення ключових засад реформування вітчизняної моделі управління бюджетом існує необхідність розгляду наукових підходів щодо формування моделі управління бюджетом.

Зрозуміло, що ґрунтуючись на сформованому досвіді управління фінансовою системою, кожна країна формує свою власну систему управління бюджетом. Сформовану сукупність систем управління бюджетом умовно можна розділити на:

- модель, орієнтовану на результат (кошторисне фінансування);
- модель, орієнтовану на витрати.

У таблиці 1 наведено основні характерні риси притаманні даним моделям.

Таким чином, можемо зазначити, що застосування моделі управління бюджетом, орієнтованої на результат, передбачає контроль і управління бюджетними коштами при встановленні верхніх меж бюджетних асигнувань. Розпорядникам бюджетних коштів доносяться кількісні і якісні завдання, на основі яких встановлюються ліміти бюджетних асигнувань. У межах встановлених лімітів розпорядники бюджетних коштів здатні оптимізувати власну діяльність, переорієнтувавши певний обсяг зекономлених коштів на покриття власних потреб. На основі чого нівелюється розбіжність інтересів розпорядників бюджетних коштів на різних рівнях.

Реформування процесу управління бюджетом сьогодні проводиться не тільки в Україні, а і постійно здійснюється в багатьох інших країнах

з метою досягнення стабільності фінансової системи, підвищення ефективності використання бюджетних коштів та поглиблення відповідальності виконавчої влади щодо результатів використання коштів акумульованих за рахунок сплачених населенням податків та зборів. Міжнародні організації, на чолі з МВФ, Світовим банком та ОЕСР щороку проводять дослідження у сфері розробки нових інструментів управління бюджетом. Світовим банком було виділено перелік найбільш ефективних принципів управління суспільними фінансами в цілому та бюджетом, зокрема [5]:

- принцип повноти охоплення – до бюджету повинні акумулюватися всі фінансові операції державних органів, що включають перелік витрат і доходів, та повинні формуватися з урахуванням всієї необхідної фінансової інформації і відповідно до різних напрямів бюджетної політики країни;

- принцип прогнозованості – бюджетні установи повинні бути впевнені в отриманні необхідних обсягів бюджетних асигнувань у коротко- та середньостроковому періоді, з метою ефективного планування своєї діяльності на майбутні періоди;

- принцип конкурентності – жоден з розпорядників бюджетних коштів не може в автоматичному порядку претендувати на кошти за окремою статтею бюджету, тому необхідно регулярно проводити аналіз і оцінку ефективного використання бюджетних асигнувань з метою виконання поставлених бюджетних завдань та оптимізації напрямів фінансової діяльності бюджетних установ;

- принцип прозорості – інформація, яка є необхідною для обґрунтованого прийняття рішень щодо

складання, виконання та контролю за бюджетними коштами, має бути своєчасною, регулярною і має бути представлена у доступному форматі. Окрім того, бюджетна інформація має бути чітко сформульованою, вичерпною та достовірною;

- принцип періодичності – бюджет має бути сформований за конкретний визначений період часу (зазвичай 1-3 роки). Бюджетний період повинен бути чітким та виконуватись за регламентованим, заздалегідь узгодженим та оприлюдненим графіком.

З метою розбудови ефективної моделі управління бюджетами в Україні такі принципи повинні бути невід’ємною основою цієї моделі, а отже, відповідати міжнародним критеріям системи управління бюджетом. Окрім того з метою формування власної моделі управління бюджетом в Україні виникає потреба конкретизації центрів відповідальності на всіх рівнях бюджетного управління, що в умовах децентралізації набуває особливого значення і може бути покладено в основу вітчизняної моделі як один із принципів її функціонування.

Як свідчить досвід функціонування моделей управління бюджетами в інших країнах, кожна країна використовує власний інструментарій у процесі управління бюджетами. У більшості європейських країн такий інструментарій орієнтовано на охарактеризовані вище принципи управління бюджетами. У вітчизняній практиці їх застосування супроводжується рядом труднощів. Так, зокрема, неодноразово спостерігається порушення строків прийняття бюджетів усіх рівнів, що невілює, як мінімум, два із зазначених принципів управління

Таблиця 1

Характерні риси моделей управління бюджетом [4]

Критерії оцінки	Модель	
	Модель, орієнтована на результат	Модель, орієнтована на витрати
Основний об’єкт управління в системі управління бюджетом	Об’єктом управління є виділені бюджетні асигнування, що формуються на основі бюджетних лімітів.	Об’єктом управління є цілі і завдання, які формуються розпорядниками бюджетних коштів відповідно до сформованої бюджетної програми.
Розрахунок необхідного обсягу бюджетних асигнувань	Основними джерелами інформації для розрахунку необхідного обсягу бюджетних асигнувань є: – розроблений проект кошторису доходів і видатків відповідно до бюджетної програми; – звіт щодо обсягу видатків бюджету за минулий період; – розрахунок прогнозного рівня інфляції.	Обсяг бюджетних асигнувань розраховується на основі результатів, які були поставлені перед бюджетною системою виходячи з потреб розпорядників бюджетних коштів.
Оцінка ефективності використання бюджетних коштів	Проводиться аналіз відповідності виділених бюджетних асигнувань та прогнозних обсягів доходів і витрат.	Оцінка ефективності використання бюджетних коштів здійснюється відповідно до планових показників наступного бюджетного періоду.
Об’єкт фінансового контролю	Об’єктом фінансового контролю є аналіз відповідності прогнозного кошторису доходів і видатків до показників його виконання з метою виявлення фактів нецільового використання бюджетних коштів.	Об’єктом фінансового контролю є дослідження результатів використання розпорядниками бюджетних виділених бюджетних асигнувань та досягнення кількісних і якісних завдань, які були поставлені на початку бюджетного періоду.

бюджетами. Окрім того кожне прийняття Закону України «Про державний бюджет» тягне за собою вагомі зміни у податковому законодавстві, що, як мінімум, не дозволяє застосовувати стратегічні підходи у плануванні бюджетів усіх рівнів та порушує принцип прогнозованості. Порушує цей принцип також і розмитість напрямів бюджетної політики держави. За таких умов прогнозування на 2 роки вперед після бюджетного року набуває певної формальності. Саме тому при виборі моделі управління бюджетами потрібно робити акцент на засадах моделі, яка орієнтована на результат. Використання такої моделі має базуватися не тільки на поточних результатах, а і враховувати стратегічні пріоритети.

Висновки з проведеного дослідження. Таким чином, формування ефективної моделі управління бюджетом в Україні, сьогодні є найголовнішим завданням, яке постає перед науковцями (теоретиками та практиками). В основі цього завдання міститься визначення основних засад функціонування бюджетної системи України, з обов'язковою розробкою орієнтирів та напрямів її подальшого розвитку. Адже побудова стабільної та ефективно функціонуючої моделі управління бюджетом не можлива без теоретичного та практичного під-

ґрунття. Теоретичне підґрунття формує базові підвалини для застосування на практиці інструментів системи бюджетного управління. Дотримання принципів управління бюджетами дозволяє забезпечити розуміння сутності механізмів, покладених в його основу.

БІБЛІОГРАФІЧНИЙ СПИСОК:

1. Клець Л. Є. Бюджетний менеджмент. Навчальний посібник. – К.: Центр учбової літератури, 2007. – 640 с.
2. Бюджетний менеджмент: Навч. посіб. / Л. В. Панкевич, М. А. Зварич, П. Я. Могиляк, Б. І. Хомічак. – К.: Знання, 2006. – 293 с.
3. Миронова Т. Л. Управління розвитком регіону / Т. Л. Миронова, О. П. Добровольська, А. Ф. Процай, С. Ю. Колодій // Навчальний посібник. – К.: Центр навчальної літератури, 2006. – 328 с.
4. Земитан Г. Методы составления бюджетов / Земитан Г. // Финансистъ. – 2008. – № 7 (февраль). – С. 41.
5. Иванова Е. С. Принципы и средства повышения результативности бюджетных расходов в современной модели управления общественными финансам / Е. С. Иванова // Финансы и кредит. – 2010. – № 5. – С. 12-15.