

А. Ю. Баскаков,  
здобувач кафедри фінансів,  
Київський національний університет імені Тараса Шевченка, м. Київ

## ФУНКЦІЇ БЮДЖЕТНОГО МЕНЕДЖМЕНТУ У МЕХАНІЗМІ УПРАВЛІННЯ ФІНАНСОВИМИ РЕСУРСАМИ ДЕРЖАВИ

A. Baskakov,  
External Doctorate Student, Department of Finance, Taras Shevchenko National University of Kyiv, Kyiv

### FUNCTIONS OF BUDGET MANAGEMENT IN THE MECHANISM OF PUBLIC FINANCIAL RESOURCES ADMINISTRATION

*У статті визначаються види та джерела фінансових ресурсів держави. Розглядаються підходи до визначення сутності бюджетного менеджменту та його ролі в управлінні фінансовими ресурсами держави. Результати дослідження дають можливість визначити, що бюджетний менеджмент реалізує свій зміст через притаманні йому функції; оскільки він характеризує процеси управління бюджетними коштами, то його функції багато в чому засновані на функціях бюджету. У статті доводиться, що доцільним є розподіл функцій бюджетного менеджменту на дві групи: функції, які є продовженням функцій бюджету, і функції управління, які є загальними для будь-якого виду менеджменту. У дослідженні акцентується увага на відносно новій функції бюджетного менеджменту — управлінні бюджетними ризиками. У цьому контексті у статті акцентується увага на тому, що бюджетному менеджменту необхідно передбачати ризикові ситуації, що тягнуть за собою можливі втрати для бюджету, і вміти заздалегідь оцінювати їх величину. Зроблено висновок про те, що на сьогодні основним інструментом вдосконалення системи бюджетного менеджменту є створення збалансованого механізму її функціонування.*

*The article defined types and sources of financial resources of the state. Approaches to defining the essence of budget management and its role in the management of financial resources of the state were considered. The survey results make it possible to determine what budget management reveals its essence through its functions; as he characterizes the processes of management budgetary facilities, his functions are in a great deal based on the functions of budget. It is desirably to distribute of functions of budgetary management on two groups: functions which are continuation of functions of budget, and management functions which are general for any type of management were underlined in this article. In research attention is accented on relatively new function of budgetary management — management budgetary risks. In this context in the article attention is accented on that it is necessary for a budgetary management to foresee risk situations which result in possible losses for a budget, and able preliminary to estimate their size. A conclusion was done that for today the basic instrument of perfection of the system of budgetary management is creation of the balanced mechanism of its functioning.*

*Ключові слова: фінансова система, бюджет, бюджетна система, фінансові ресурси держави, бюджетні ресурси, бюджетний менеджмент, бюджетне планування, бюджетний контроль.*

*Key words: financial system, budget, budget system, financial resources of the state budget resources, budget management, budget planning, budget control.*

#### **ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ У ЗАГАЛЬНОМУ ВИГЛЯДІ ТА ЇЇ ЗВ'ЯЗОК ІЗ ВАЖЛИВИМИ НАУКОВИМИ ЧИ ПРАКТИЧНИМИ ЗАВДАННЯМИ**

Досвід зарубіжних країн показує, що з розвитком ринкових відносин роль держави в розподільчих процесах зростає, і бюджет в цьому плані — найдосконаліший спосіб для здійснення державою зазначеної функції. Тому управління бюджетом має важливе значення, особливо на даному етапі розвитку України, тобто в умовах трансформації ринкових відносин та національної фінансової системи.

Ефективність управління бюджетом має вирішальну роль для держави. Саме тому необхідно удосконалити функції органів законодавчої і виконавчої влади та фінансових органів щодо бюджету та методів, що використовують ці органи у процесі управління бюджетними ресурсами і відносинами, які виникають під час руху бюджетних потоків.

#### **АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ**

Дослідженням проблем бюджетного менеджменту присвячені праці вітчизняних науковців: Т. Бугай, С. Ве-

гери, А. Ісмаїлової, Т. Єфименко, І. Лютого, А. Сафонової, О. Самошкіної, І. Чугунова. Серед зарубіжних вчених вагомих внесок з цього питання зробили А. Вагнер, Дж. М. Кейнс, Дж. Кім, А. Моріс, М. Фрідман. Проте дані наукові дослідження розглядають в основному проблеми розвитку окремих складових бюджетного менеджменту, тому метою статті є визначення ролі та функцій бюджетного менеджменту у процесі управління фінансовими ресурсами держави.

## ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ ДОСЛІДЖЕННЯ

Фінансові ресурси держави є сукупністю всіх грошових коштів, якими володіє держава, підпорядковані їй організації, підприємства, установи як господарюючі суб'єкти, та які призначені для покриття витрат на реалізацію функцій держави.

Фінансові ресурси формуються в результаті економічної та фінансової діяльності в процесі створення і розподілу валового суспільного продукту країни, а також акумулюються державою та суб'єктами господарювання.

У теорії та на практиці фінансові ресурси поділяються на централізовані фонди такі, як державний бюджет, позабюджетні фонди, і децентралізовані фінансові ресурси у формі грошових фондів підприємств.

Основним джерелом формування централізованих фінансових ресурсів на загальнодержавному рівні є національний дохід. На основі розподілу і перерозподілу національного доходу створюються централізовані фонди грошових коштів.

Частина національного доходу формується і залишається в розпорядженні підприємств, тобто створюються децентралізовані ресурси на макрорівні, які використовуються на витрати виробництва на підприємствах.

Крім того, державні фінансові ресурси формуються на основі амортизаційних відрахувань, утворених за рахунок частини вартості основних виробничих фондів.

Централізовані фінансові ресурси — це результат перерозподілу чистого доходу через податкові та неподаткові відрахування і платежі.

Відрахування підприємств у централізовані фонди державного соціального страхування, майнового та особистого страхування, у різні позабюджетні фонди також виступають важливими джерелами формування централізованих фондів фінансових ресурсів [1, с. 8].

Слід зазначити, що централізовані фінансові ресурси виникають із частини національного багатства, що перебуває в господарському обігу (від реалізації золотовалютних резервів центрального банку, енергоносіїв, надходжень від зовнішньоекономічної діяльності та ін.), а також за рахунок коштів, отриманих від внутрішніх та зовнішніх державних запозичень.

Незначна частина централізованих фінансових ресурсів створюється на основі надходжень від населення (податків, зборів, доходів від позик і лотерей). З переходом до ринкових відносин це джерело фінансових ресурсів збільшується.

Централізовані фінансові ресурси зосереджуються в основному в державному бюджеті, позабюджетних фондах, у фондах соціального страхування [2, с. 48].

Слід зазначити, що єдиних підходів до визначення поняття "бюджетний менеджмент" не існує. Перший варіант визначає бюджетний менеджмент як управління коштами державного та місцевих бюджетів з метою цільового їх використання або ж управління фінансами прозорими методами. З іншого боку, бюджетний менеджмент — це сукупність взаємопов'язаних дій (управлінських функцій), прийомів, методів, спря-

мованих на управління бюджетними ресурсами і відносинами, які виникають у процесі управління бюджетними потоками [3, с. 7].

Тим не менше, переважна більшість дослідників даної сфери відають перевагу варіанту визначення бюджетного менеджменту як сукупності принципів і методів формування та реалізації управлінських рішень, пов'язаних з формуванням, розподілом і використанням бюджетних коштів.

Основною метою фінансового менеджменту як більш ширшого поняття вважається підвищення добробуту власників організації. Розглядаючи з подібних позицій і цілі бюджетного менеджменту, можна вважати головною його метою поліпшення якості життя населення країни.

У процесі реалізації основної мети бюджетний менеджмент спрямований на вирішення таких основних завдань:

- забезпечення формування достатнього обсягу бюджетних ресурсів, необхідного для реалізації завдань, сформульованих у рамках фінансової політики держави;

- забезпечення найбільш ефективного використання бюджетних ресурсів;

- забезпечення мінімізації фінансових ризиків, що виникають при виконанні бюджету;

- оптимізація грошового обігу шляхом забезпечення відповідності надходження грошових коштів та їх витрачання за часом та обсягом;

- забезпечення фінансової стійкості бюджетної системи країни.

Бюджетне управління необхідно здійснювати з застосуванням наступних принципів [4, с. 257]:

- ефективність використання коштів;

- достовірність, об'єктивність, повнота даних, які використовуються в бюджетному управлінні;

- плановість;

- цільова спрямованість.

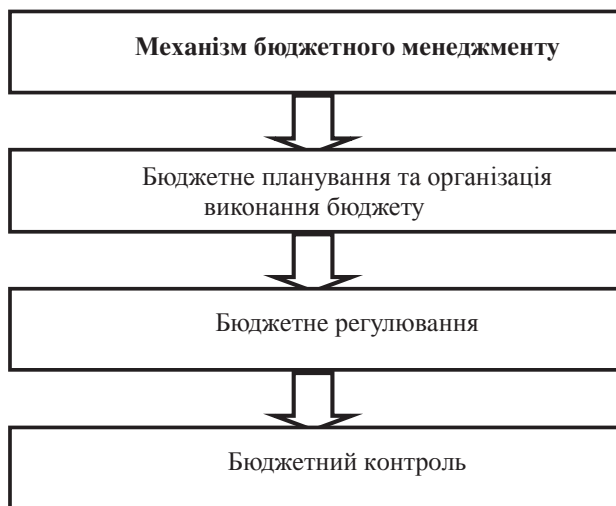
Бюджетний менеджмент реалізує свій зміст через притаманні йому функції. Оскільки він характеризує процеси управління бюджетними коштами, то його функції багато в чому засновані на функціях бюджету. Доцільним буде розділити функції бюджетного менеджменту на дві групи: функції, які є продовженням функцій бюджету, і функції управління, які є загальними для будь-якого виду менеджменту.

Провідну роль у першій групі можна відвести розподільчій функції, завдяки якій відбувається концентрація грошових коштів у руках держави та їх використання з метою задоволення суспільних потреб. Розподільча функція дозволяє спрямовувати кошти на пріоритетні ділянки економічного і соціального розвитку; вона сприяє досягненню високих темпів зростання суспільного виробництва, підвищенню його ефективності. Наступна функція, що виділяється у бюджеті і притаманна бюджетному менеджменту, — контрольна.

Контрольна функція дозволяє дізнатися, наскільки своєчасно і повно фінансові ресурси надходять у розпорядження держави, чи ефективно вони використовуються, як фактично складаються пропорції в розподіл бюджетних коштів.

Друга група функцій включає бюджетне планування, прогнозування, контроль за здійсненням прийнятих управлінських рішень у сфері бюджетного управління, формування інформаційних систем бюджетного обліку, здійснення аналізу бюджетних показників.

Функціонування бюджетного менеджменту можливо при використанні відповідного механізму. Механізм бюджетного менеджменту повинен включати нормативно-правове регулювання бюджетної діяльності, інформаційне забезпечення бюджетного менеджменту, показники оцінки дієвості та ефективності бюджетного менеджменту [5, с. 227—228].



**Рис. 1. Елементи бюджетного менеджменту**

Джерело: [4, с. 258].

Управління бюджетною системою здійснюється через бюджетний механізм і його елементи: бюджетне планування та організація виконання бюджету, бюджетне регулювання та контроль (рис. 1). Їх використання, у свою чергу, дозволяє організувати бюджетний процес зі складання і виконання бюджетів усіх рівнів.

У той же час для забезпечення ефективного функціонування бюджетного механізму необхідне чітке та ефективне управління, яким і є бюджетний менеджмент. Саме він і призначений сприяти ефективному управлінню бюджетними ресурсами на всіх рівнях управління.

Система управління бюджетом є комплексом дій, необхідним для забезпечення узгодженої спільної діяльності людей, а також сукупність управлінських ланок і зв'язків між ними. Управлінська діяльність розподіляється між посадовими особами або спеціалізованими підрозділами організацій.

Слід відзначити, якщо фінансовий менеджмент розуміється як управління фінансовими потоками, то бюджетний менеджмент в цілому і на окремих територіях можна охарактеризувати як управління доходами і витратами бюджету території, тобто управління бюджетними ресурсами в процесі їх формування, розподілу і перерозподілу, а також використання [6, с. 120].

З наукових позицій для менеджменту в загальному плані визначаються наступні функції:

- планування (передбачає формулювання цілей і вибір шляхів їх досягнення на підставі розмежування обов'язків у рамках апарату управління);
- організація (передбачає необхідну структурну перебудову об'єктів управління для розмежування повноважень, визначення прав і обов'язків, функціональних повноважень);
- мотивація (ґрунтується на діяльності, спрямованій на досягнення поставлених цілей, і, як правило, пов'язана зі стимулюванням ділової активності, продуктивності та якості праці);
- контроль (являє собою порівняння досягнень з поставленими цілями і встановленими критеріями).

Бюджетне планування має передбачати розробку кількох варіантів проектів бюджетів на черговий фінансовий рік: оптимістичний, песимістичний і компромісний. Важливо на стадії виконання бюджетів визначити і призначити контрольні індикатори за відповідними показниками доходів і витрат, що дозволяють проводити систематичний контроль за ходом виконання бюджетів. Це розширить можливості оперативного управління бюджетним процесом.

Ризик недоотримання коштів до бюджету будь-якого рівня, а отже, і ризик недофінансування в умовах ринкової економіки надзвичайно великий, тому на практиці часто виникають ситуації так званого бюджетного ризику.

Менеджмент бюджетного ризику є системою оцінки ризику, управлінням ризиком та бюджетними відносинами, що виникають у процесі цього управління, і включає стратегію і тактику управлінських дій.

Стратегія управління передбачає концептуальні напрями і способи використання засобів для досягнення поставлених цілей і передбачає концентрацію зусиль на варіантах рішення, які не суперечать генеральній лінії.

Тактика управління включає практичні методи і прийоми менеджменту для досягнення встановлених цілей у конкретних умовах [2, с. 38].

Бюджетному менеджменту необхідно передбачати ризикові ситуації, що тягнуть за собою можливі втрати для бюджету, і вміти заздалегідь оцінювати їх величину. У бюджетних відносинах ризикова ситуація може виникати з різних причин, наприклад, із зміною курсу національної валюти, зниженням обсягу виробництва чи з введенням в дію нового податкового законодавства.

Величину можливих втрат для бюджету і ступінь ризику важко передбачити, але відповідну оцінку необхідно проводити, використовуючи досвід аналогічних ситуацій, що мали місце в минулому. Менеджер передбачає, що станеться, якщо зменшаться надходження коштів до бюджету, наскільки це вплине на ефективність витрат, і в цих умовах повинні прийматися не стандартні, а оптимальні рішення, адекватні ситуації, що склалася.

Бюджетний менеджмент створює умови для вирішення проблеми прозорості бюджетів. Прозорість бюджетів залежить багато в чому від вдосконалення бюджетної звітності. Бюджетна звітність на будь-якому рівні бюджетної системи — це надання інформації, що необхідна для прийняття рішень усіма учасниками бюджетного процесу. Роль бюджетної звітності — забезпечення об'єктивною, нейтральною, незалежною інформацією всіх, хто в ній зацікавлений. Зміцнення бюджетного менеджменту передбачає введення такої структури бюджетної звітності, яка має періодичний характер, є максимально повною, достовірною, зрозумілою для сприйняття і подальшого її використання. Лише такий підхід до звітності створює умови для прийняття всіма учасниками бюджетного процесу об'єктивних рішень [6, с. 122].

Впровадження ефективного бюджетного менеджменту, безсумнівно, буде сприяти створенню високоефективного державного апарату. Одним з перших завдань на цьому шляху є оптимізація розподілу наявних функцій службовців в межах діючої чисельності працівників управління державними фінансами. Все це буде сприяти раціоналізації витрат на утримання фінансового апарату.

У цілому дані функції повною мірою характерні і для бюджетного менеджменту, причому кожна функція реалізується через певний вид діяльності бюджетних менеджерів.

Бюджетний контроль на загальнодержавному (територіальному) рівні необхідно розглядати як сукупність управлінських заходів, що проводяться державними органами влади з перевірки законності, доцільності та ефективності дій у формуванні, розподілі й використанні грошових фондів органів державної влади (місцевих органів управління) щодо виявлення резервів збільшення надходжень до бюджету і поліпшення бюджетно-податкової дисципліни [3, с. 9].

Контроль за використанням коштів державного бюджету здійснюється у вигляді (табл. 1):

- внутрішньосистемного контролю (попередній та поточний контроль);
- внутрішнього аудиту.

Таблиця 1. Особливості внутрішнього контролю та внутрішнього аудиту

Параметри	Внутрішній контроль	Внутрішній аудит
Цілі	1 Виконання бюджету в рамках затверджених параметрів (лімітів). 2. Своєчасне попередження та усунення можливих зловживань з боку бюджетних організацій	1. Оцінка ефективності бізнес-процесів в Інформаційній системі управління державними фінансами та вдосконалення контролю над різними ризиками порушень і зловживань. 2. Удосконалення та оптимізація процесу документообігу, що застосовується у процесі виконання бюджету, а також зменшення різних маніпуляцій, що підвищує ефективність роботи відповідального державного органу
Об'єкти	Об'єктами внутрішнього контролю є первинні документи (вхідні та вихідні), які використовуються в бізнес-процесах і перевіряються на: 1) правильність заповнення установленим порядком; 2) правильність використання показників бюджетної класифікації; 3) відповідність встановленим плановим асигнуванням (лімітам)	Об'єктами внутрішнього аудиту є операції, пов'язані з процесом виконання державного бюджету (ефективність функціонування документообігу)

Джерело: [7, с. 25].

Відзначимо також, що на сьогодні найбільш важливим і цікавим моментом, що визначає новачі в управлінні публічними фінансами, є перехід з формування бюджету за принципом "управління витратами" до формування за принципом "управління результатами". У зв'язку з цим у фінансовій сфері все активніше робиться акцент на бюджетуванні, орієнтованому на результат.

**ВИСНОВКИ**

Підсумовуючи все вищесказане, маємо підстави зробити такі висновки. Результативність економічного розвитку держави та регіонів безпосередньо залежить від ступеня раціональності функціонування бюджетної системи держави та ефективності бюджетного процесу. Дієвість бюджетного менеджменту як ефективного механізму управління фінансовими ресурсами передбачає дотримання правил формування та виконання бюджету на основі загальноприйнятих принципів, які відповідають цінностям демократичної, правової держави, громадянського суспільства та ринкової економіки, зокрема: повноти, єдності, періодичності, реальності, прозорості та відкритості.

Досягнення якісно нового рівня управління бюджетом можливе лише при виконанні всіх етапів методології побудови системи управління та інформаційного забезпечення, а саме — формулювання цілей та критеріїв їх оцінки, організації моніторингу показників бюджету, вдосконалення системи бюджетного планування та прогнозування, формування ефективною системою прийняття управлінських рішень. Основним інструментом вдосконалення системи бюджетного менеджменту є створення збалансованого механізму її функціонування. При цьому основне призначення бюджетного менеджменту полягає в посиленні якості виконання стратегії соціально-економічного розвитку держави, його формалізації, проведенні та донесенні до кожного службовця, забезпеченні моніторингу та зворотного зв'язку з метою оцінки якості бюджетних ресурсів на основі паспорта бюджетних послуг. Саме при виконанні цих умов у країні може бути забезпечена ефективна система бюджетного менеджменту як одного з основних інструментів ефективного перерозподілу фінансових ресурсів держави.

**Література:**

1. Фролов С.М. Основні теоретичні положення сучасного бюджетного менеджменту / С.М. Фролов, О.О. Білопільська // Збірник наукових праць "Вісник Української академії банківської справи". — Суми, 2010. — № 1. — С. 8—13.

2. Сафонова Л.Д. Бюджетний менеджмент: навчально-методичний посібник для самостійного вивчення дисципліни. — К., КНЕУ, 2001. — 186 с.

3. Левицька С.О. Інформаційне забезпечення ефективного використання бюджетних коштів / С.О. Левицька // Фінанси України. — 2004. — № 12. — С. 7—15.

4. Тимирханова Л.М. Содержание бюджетного менеджмента / Л.М. Тимирханова // Вестник Удмуртского университета. — 2007. — № 2. — С. 253—260.

5. Михайленко С.В. Бюджетний менеджмент: визначення, принципи, функції / С.В. Михайленко // Актуальні проблеми економіки. — 2011. — № 3(117). — С. 223—229.

6. Жибер Т.В. Розвиток технологій бюджетного менеджменту / Т.В. Жибер, О.М. Сущенко // Вчені записки: зб. наук. праць / М-во освіти і науки України, ДВНЗ "Київ. нац. екон. ун-т ім. В. Гетьмана"; відп. ред. А.Ф. Павленко. — 2012. — Вип. 14. — Ч. 1. — С. 119—125.

7. Kim, John M. Top-Down Budgeting as a Tool for Central Resource Management/ John M. Kim // OECD Journal on Budgeting, 2006, vol. 6, No. 1. — P. 23—37.

**References:**

1. Frolov, S.M. and Bilopil's'ka, O.O. (2010), "The basic theoretical principles of modern budget management", Zbirnyk naukovykh prats' "Visnyk Ukrain's'koi akademii bankiv's'koi spravy", vol. 1, pp. 8—13.

2. Safonova, L. D. (2001), Buidzhetnyj menedzhment: Navchal'no-metodychnyj posibnyk dlia samostijnoho vyvchennia dystsypliny [Budget Management], KNEU, Kyiv, Ukraine.

3. Levyts'ka, S.O. (2004), "Information support of effective use of public funds", Finansy Ukrainy, vol. 12, pp. 7—15.

4. Tymyrkhanova, L.M. (2007), "The content of budget management", Vestnyk Udmurtskoho unyversyteta, vol. 2, pp. 253—260.

5. Mykhajlenko, S. V. (2011), "Budget management: definitions, principles, options", Aktual'ni problemy ekonomiky, vol. 3 (117), pp. 223—229.

6. Zhyber, T. V. and Suschenko, O. M. (2012), "Development of technology budget management", Vcheni zapysky: zb. nauk. prats' DVNZ "Kyiv. nats. ekon. un-t im. V. Het'mana"; vol. 14, no. 1, pp. 119—125.

7. Kim, J. M. (2006), "Top-Down Budgeting as a Tool for Central Resource Management", OECD Journal on Budgeting, vol. 6, No. 1, pp. 23—37.

Стаття надійшла до редакції 29.01.2015 р.