

УДК 336.71.003.13

С. М. Фролов, канд. екон. наук, доц.,
Сумський державний університет;
Є. О. Балацький, канд. екон. наук, доц.,
ДВНЗ “Українська академія банківської справи НБУ”;
М. А. Деркач, канд. екон. наук,
Сумська обласна державна адміністрація

НАУКОВО-МЕТОДИЧНІ ЗАСАДИ РОЗВИТКУ ІНСТИТУЦІОНАЛЬНОЇ СКЛАДОВОЇ БЮДЖЕТНОГО МЕНЕДЖМЕНТУ

У статті розглянуто основні теоретико-методологічні засади формування інституціональної характеристики бюджетного менеджменту на сучасному етапі розвитку України.

Ключові слова: бюджет, бюджетний менеджмент, інституціональна складова бюджетного менеджменту, бюджетне регулювання.

Постановка проблеми. Важливою складовою процесу управління бюджетом є сукупність інститутів державної влади, які беруть у ньому пряму і опосередковану участь. Інституціональна складова бюджетного менеджменту в Україні представлена органами виконавчої і законодавчої влади на центральному, обласному і місцевому рівнях, що виконують функції з розробки, оперативного управління і контролю за реалізацією бюджету. Базовими інститутами бюджетного менеджменту є Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, Державне казначейство України, Головне контрольно-ревізійне управління України, Державна податкова адміністрація України, обласні та місцеві ради.

Аналіз останніх публікацій. Питанням бюджетної політики присвячені праці багатьох науковців-практиків. Серед вітчизняних вчених значний доробок у цьому напрямку мають такі вчені, як О. Андріанов, Л. Бабич, О. Василик, А. Гальчинський, В. Геєць, А. Єпіфанов, М. Єрмошенко, С. Єрхоїн, М. Карлін, Т. Куценко, С. Мочерний, Ю. Пасічник, І. Плужников, А. Соколовська, В. Федосов та багато інших.

Мета статті – проаналізувати інституціональну складову бюджетного менеджменту в Україні та запропонувати за певними критеріями розподіл органів державної влади відповідно до їх функцій, завдань, рівнів і функціональних обов’язків у бюджетному процесі.

Виклад основного матеріалу. У теоретичному плані цілий ряд питань, що стосуються бюджетного менеджменту, залишаються невирішеними – від наукового обґрунтування процесу прийняття

бюджету бюджетного менеджменту, розробка науково-методичних рекомендацій і практичних інструментів щодо його забезпечення є досить актуальним питанням.

Бюджетна політика повинна розглядатись як складова фінансової і економічної політики. Її формування є надзвичайно складним механізмом, який потребує врахування багатьох факторів, залежить від концептуальних засад розвитку держави і суспільства, пріоритетів економічної і фінансової політики держави, виконання нею своїх основних функцій. Вона є складовою частиною фінансової політики держави; формується шляхом цілеспрямованих дій органів державної влади; має загальну мету здійснення, яка визначається, виходячи із пріоритетів економічної політики держави; включає дії з фінансовими ресурсами в рамках бюджетних відносин.

Бюджетну політику слід розглядати як комплекс заходів у складі фінансової політики, які формуються шляхом цілеспрямованих дій уповноважених органів державної влади з мобілізації, розподілу і перерозподілу фінансових ресурсів держави (шляхом використання важелів бюджетного регулювання) в рамках існуючої законодавчо-нормативної бази з метою досягнення стратегічних соціально-економічних цілей суспільства на конкретному етапі розвитку держави.

На практиці бюджетна політика реалізується за допомогою бюджетного менеджменту – сукупності взаємопов'язаних функцій, прийомів та методів, які спрямовані на управління бюджетними ресурсами і відносинами, що виникають у процесі руху бюджетних потоків.

Управління бюджетом – це цілеспрямований вплив фінансових органів держави на бюджетні відносини, що виникають у процесі формування та використання фінансових ресурсів. Важливою складовою процесу управління бюджетом є сукупність інститутів державної влади, що беруть у ньому пряму і опосередковану участь. Аналіз показав, що інституційна складова бюджетного менеджменту в Україні є досить розгалуженою і важкою для сприйняття. Тому необхідно чітко, за певними критеріями, розподілити органи державної влади відповідно до їх функцій, завдань, рівнів і функціональних обов'язків у бюджетному процесі.

Провідними вченими-економістами у своїх наукових працях і раніше в загальних рисах було окреслено систему державних органів, що тією чи іншою мірою задіяні у бюджетних процесах, та їх базові функції. Втім, зважаючи на складність та проблемність даного питання для бюджетної системи України, розглянемо його більш ретельніше.

Базуючись на попередніх дослідженнях і виходячи із загальноприйнятих підходів, сукупність інститутів управління бюджетом можна подати у вигляді певної схеми (рис. 1), за базову

класифікаційну ознаку якої було обрано етапи бюджетного процесу. Детально проаналізуємо ключові інститути вітчизняного бюджетного менеджменту за такою схемою: гілка влади, рівень влади, етап бюджетного процесу, в реалізації якого бере участь державний орган, і функції бюджетного управління. Під гілкою влади будемо мати на увазі приналежність інституту до виконавчої або законодавчої влади. Як рівні влади розглядаються центральний, обласний та місцевий. Серед етапів бюджетного процесу було виділено такі: розробка; оперативне управління (реалізація); контроль за виконанням, що містить контроль за нормативно-правовою відповідністю дій різних суб'єктів у бюджетному процесі законам і правовим актам України та накладання штрафних санкцій за їх недотримання.

Слід підкреслити, що важливу участь у бюджетному процесі беруть не лише центральні органи влади, а й обласні та місцеві. У табл. 1 наведено результати аналізу участі обласних та місцевих органів влади в бюджетному процесі.

Таблиця 1

Місцеві інститути бюджетного менеджменту в Україні

| Назва інституту | Гілка влади | Рівень влади | Етап бюджетного процесу | Функції |
|--------------------------------|--------------------|---------------------|---|---|
| Обласні державні адміністрації | Виконавча | Обласний | Розробка, оперативне управління, контроль за виконанням | Схвалення проекту обласного бюджету; здійснення загальної організації та управління виконанням обласного бюджету, координація діяльності учасників бюджетного процесу з питань виконання бюджету; надання квартальних і річних звітів про виконання обласного бюджету |
| Обласні ради | Законодавча | Обласний | Розробка | Затвердження проекту обласного бюджету; внесення змін в обласний бюджет; перевірка звітів про виконання обласного бюджету |
| Місцеві державні адміністрації | Виконавча | Місцевий | Розробка, оперативне управління, контроль за виконанням | Схвалення проекту місцевого бюджету; здійснення загальної організації та управління виконанням обласного бюджету, координація діяльності учасників бюджетного процесу з питань виконання бюджету; надання квартальних і річних звітів про виконання місцевого бюджету |
| Місцеві ради | Законодавча | Місцевий | Розробка | Затвердження проекту місцевого бюджету; внесення змін у місцевий бюджет; перевірка звітів про виконання місцевого бюджету |

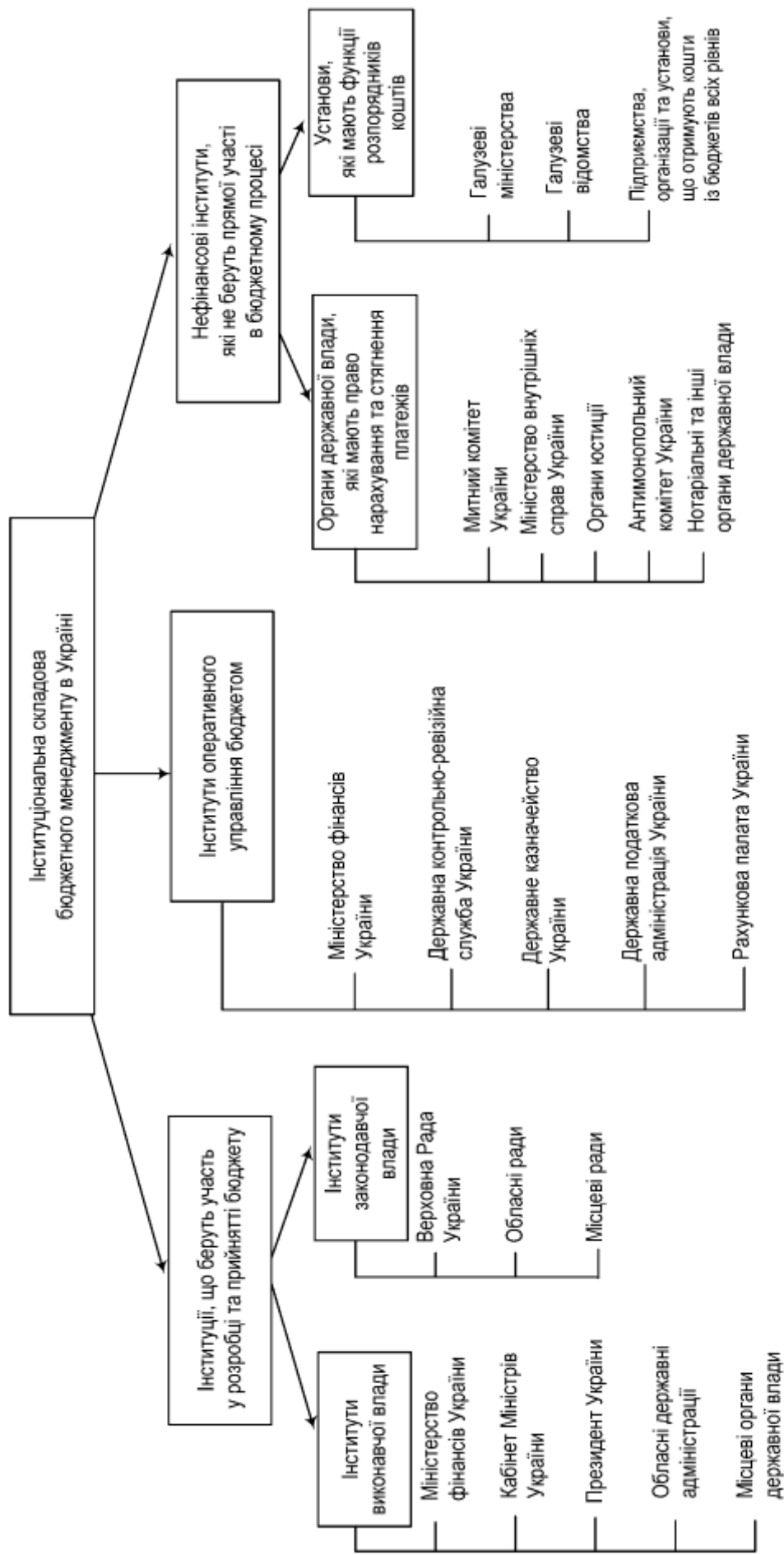


Рис. 1. Інституціональна складова бюджетного менеджменту

Аналіз, проведений вище, показав, що інституційна складова бюджетного менеджменту в Україні є досить розгалуженою і важкою для сприйняття учасниками даного процесу. Залежно від того, який аспект бюджетного менеджменту розглядати, може бути запропонований цілий ряд класифікаційних ознак щодо групування інституцій, які беруть участь у бюджетному процесі. Складність даного питання обумовлено тим, що бюджетний процес, з точки зору його інституційної складової, відбувається у тривимірному просторі, вимірами якого є гілка влади, рівень влади та етапи бюджетного процесу (рис. 2).

Паралелепіпед, що утворюється в результаті взаємодії виділених ліній координат, виходячи з розшифровки значень кожної з класифікаційних ознак, розподіляється на 21 двовимірний сектор. Кожний із секторів містить перелік державних інституцій, які беруть участь у бюджетному процесі. Сектори, у свою чергу, утворюють 18 фігур, кожна з яких характеризується певним співвідношенням гілок влади, її рівнів та етапів бюджетного процесу.

Наприклад, перша відносно початку координат фігура характеризує перелік інститутів, що належать законодавчій владі на центральному рівні і беруть участь у розробці бюджету. У даному випадку таким органом є Верховна Рада України.

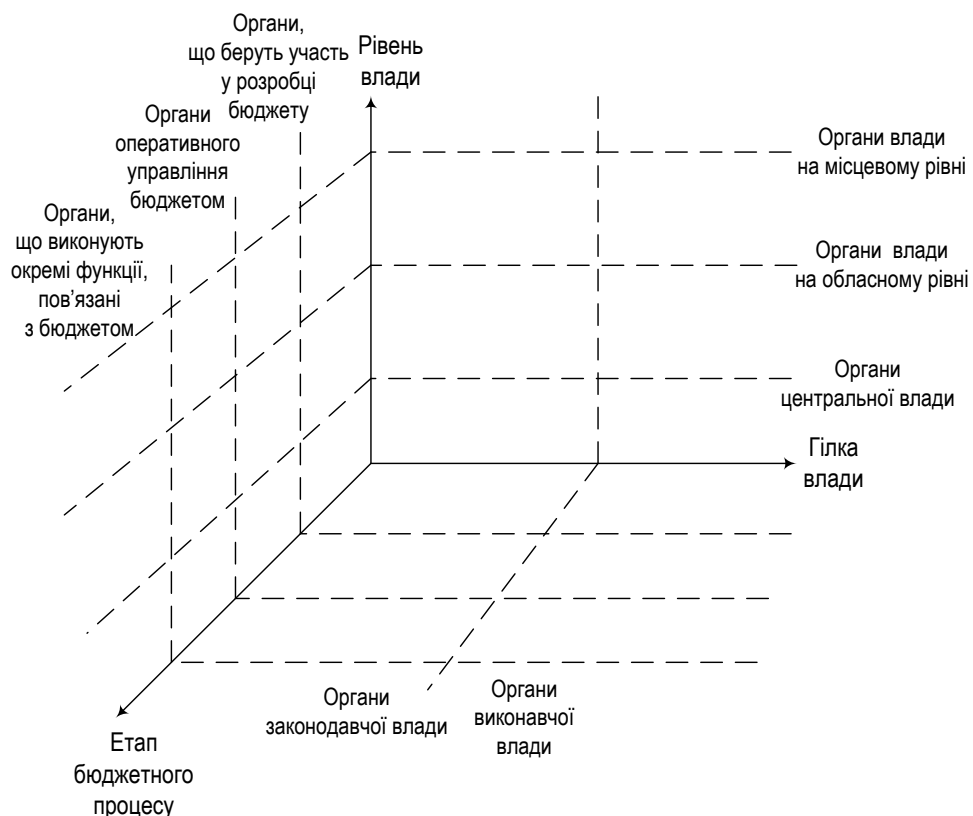


Рис. 2. Інституції, що беруть участь в управлінні бюджетом

Наступна фігура містить перелік центральних органів виконавчої влади, що беруть участь у розробці бюджету. До таких органів, наприклад, відносять Міністерство фінансів України.

Оскільки тривимірна модель не дозволяє, виходячи з міркувань наочності і простоти сприйняття відобразити конкретні інститути, що відповідають тій чи іншій комбінації координат, пропонується розділити тривимірну систему на три двомірні і відобразити інститути залежно від комбінації класифікаційних ознак.

Розподіл інститутів державної влади, які беруть участь в управлінні бюджетом відповідно до рівня і гілки влади, наведено на рис. 3.

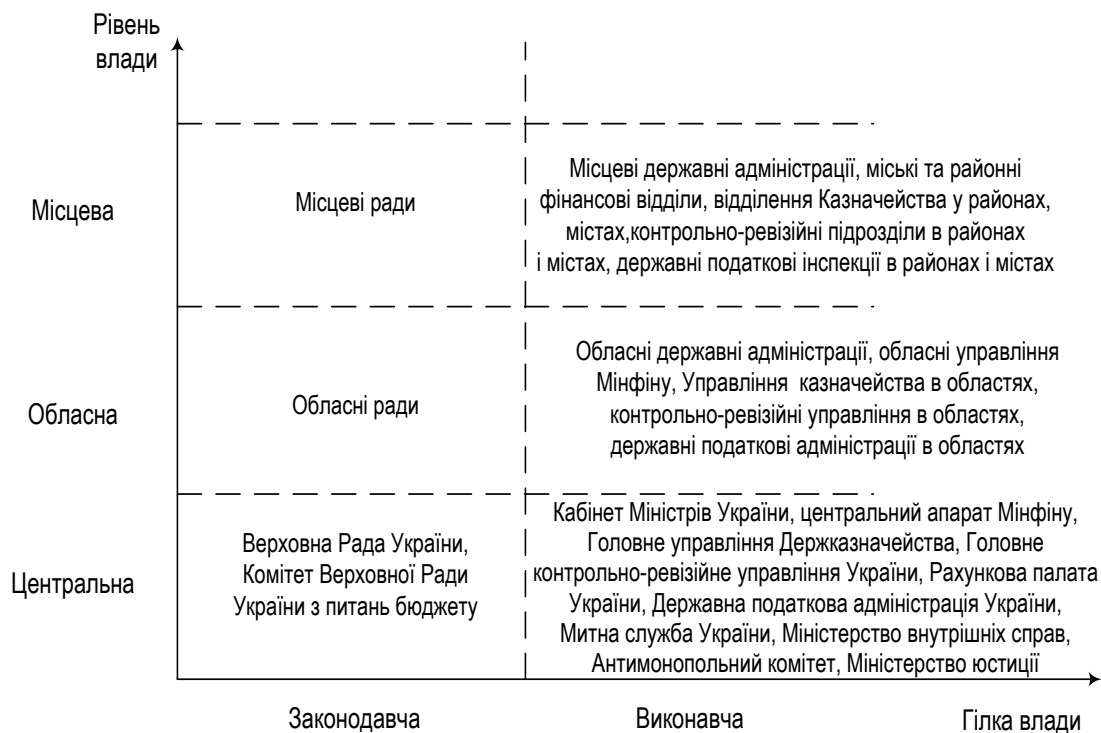


Рис. 3. Розподіл інститутів управління бюджетом у системі “гілка влади – рівень влади”

Інститути, які беруть участь в управлінні бюджетом у системі координат “гілка влади – етап бюджетного процесу”, наведені на рис. 4. Останньою підсистемою координат базової тривимірної моделі є “рівень влади – етап бюджетного процесу” (рис. 5).

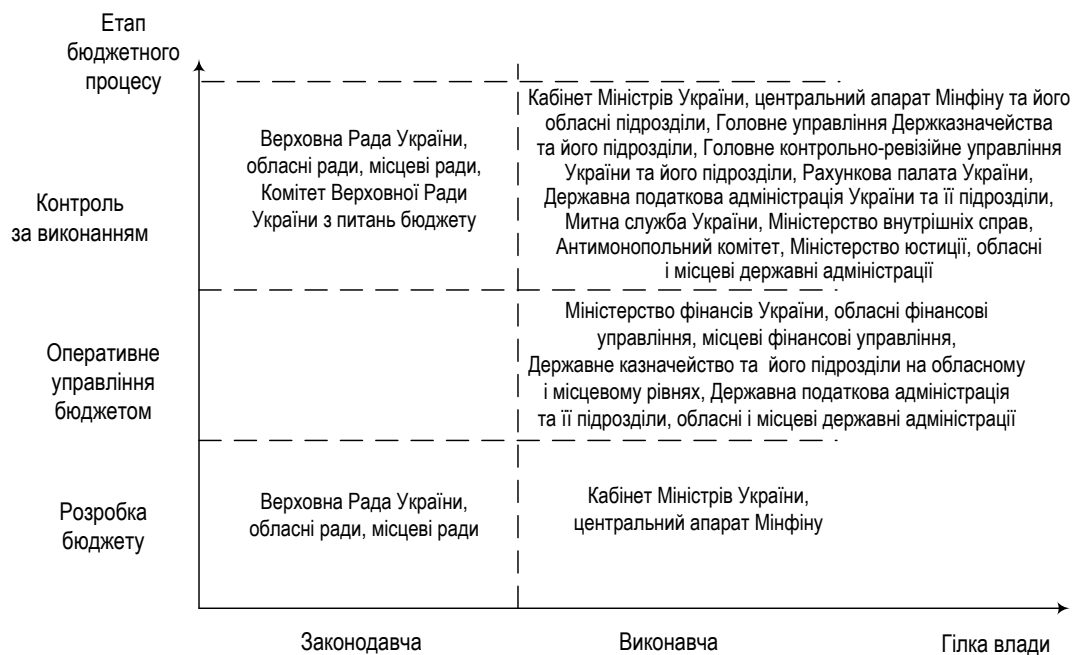


Рис. 4. Розподіл інститутів управління бюджетом у системі “гілка влади – етап бюджетного процесу”



Рис. 5. Розподіл інститутів управління бюджетом у системі “рівень влади – етап бюджетного процесу”

Висновки. Запропонований у роботі підхід до інституціональної характеристики бюджетного менеджменту в Україні дозволяє, оперуючи секторами тривимірного простору, досить швидко і чітко ідентифікувати певну інституцію, залежно від того, на якому рівні влади вона знаходиться, до якої гілки належить і в якому з етапів бюджетного процесу бере участь.

Список літератури

1. Бабич, Л. М. Основні засади бюджетної політики в контексті бюджетних резолюцій [Текст] / Л. М. Бабич // Формування ринкових відносин в Україні. – 2002. – № 4. – С. 16–21.
2. Буковинський, С. А. Формування бюджетної політики у ринковому середовищі [Текст] / С. А. Буковинський // Вісник Національного банку України. – 2006. – № 6. – С. 14–21.
3. Бюджетна система України [Текст] : навчальний посібник / М. І. Карлін. – К. : Знання, 2008. – 428 с.
4. Головач, О. Місце бюджетної політики в системі управління бюджетом на рівні місцевих органів влади в Україні [Електронний ресурс] / О. Головач // Національна бібліотека України ім. В. І. Вернадського. – Режим доступу : <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/dutp/2006-2/txts/SOCIALNA\06govovu.pdf>.
5. Єпіфанов, А. О. Бюджет України [Текст] : монографія : у 2 кн. / А. О. Єпіфанов, І. І. Д'яконова, І. В. Сало. – Суми : ДВНЗ “УАБС НБУ”, 2010.

Summary

The article deals with the scientific and methodological basis for the development of the institutional component of the budget management in Ukraine.

Отримано 08.09.2011