

УДК: 336.143.2

Мельничук Н.Ю.  
кандидат економічних наук,  
доцент кафедри фінансів

Національної академії статистики, обліку та аудиту

## ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ УПРАВЛІННЯ В БЮДЖЕТНІЙ СФЕРІ

### THEORETICAL FOUNDATIONS IN THE PUBLIC SECTOR

#### АНОТАЦІЯ

У статті вивчено різні трактування економічної категорії «управління». Аргументовано, що ефективним є управлінське рішення, яке залишає простір для виявлення ініціативи, має бути посильним і прийнятним для вирішення найбільш важливих проблем бюджетної сфери в оптимальні для цього терміни. Досліджено об'єкт і суб'єкт управління фінансами. Обґрунтовано роль управління в бюджетній сфері. Запропоновано власне тлумачення дефініції «управління фінансами» й «управління в бюджетній сфері».

**Ключові слова:** управління, бюджет, управлінські органи, бюджетний процес, управлінська діяльність, фінансові ресурси, суб'єкт та об'єкт управління.

#### АННОТАЦИЯ

В статье изучены различные трактовки экономической категории «управление». Аргументировано, что эффективным является управленческое решение, которое оставляет пространство для проявления инициативы. Оно должно быть посильным и приемлемым для решения наиболее важных проблем бюджетной сферы в оптимальные для этого сроки. Исследованы объект и субъект управления финансами. Обоснована роль управления в бюджетной сфере. Предложено собственное толкование дефиниций «управление финансами» и «управление в бюджетной сфере».

**Ключевые слова:** управление, бюджет, управленческие органы, бюджетный процесс, управленческая деятельность, финансовые ресурсы, субъект и объект управления.

#### ANNOTATION

This paper studied different interpretations of economic category of «management». It is argued that an effective management decision is the one, which leaves room for initiative. It should be feasible and acceptable for solution of the most important issues within reasonable amount of time. The article investigated the object and the subject of financial management. The role of management in the public sector is substantiated. The author suggests own interpretation of the definition of «financial management» and «management in the budget sector».

**Keywords:** management, budget, management bodies, budgeting process, management activities, financial resources, subject and object of management.

**Постановка проблеми.** За роки незалежності в Україні сталися суттєві зміни в економічній, соціальній та особливо духовній сферах нашого суспільства. Зроблено вагомі зрушення в напрямі ринкового господарювання – проведена масова приватизація об'єктів, створюється відповідна інфраструктура тощо. Але до побудови ринкової економіки, ефективного задіяння ринкових методів господарювання, забезпечення конкурентоспроможності економіки, ефективного формування й використання бюджетних ресурсів, підвищення зайнятості населення та відповідності заробітної плати обсягам і якості праці ще далеко.

Тінізація економіки України в умовах фінансово-економічної кризи набула всеосяжного ха-

рактеру й оцінюється окремими експертами в обсязі до 60% ВВП, становить на сучасному етапі реальну загрозу національній безпеці держави. Нейтралізація тіньової економіки залежить від ефективності управлінням. Окрім того, від ефективності управління в бюджетній сфері залежить рівень соціально-економічного розвитку, фінансові можливості держави, добробут її громадян. Тому теоретичні положення управління в бюджетній сфері повинні формуватися й реалізуватися на наукових засадах, відповідати соціально-економічній стратегії держави та національним інтересам.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Цій проблемі присвячено багато праць як зарубіжних, так і вітчизняних науковців. Зокрема, серед зарубіжних варто відмітити таких, як Р. Адамс, Дж. Бейлі, Р. Зоді, Д. Ірвін, Дж. Робертсон, П. Самуельсон та ін. Досліджувана тема також відображена в наукових працях вітчизняних науковців, серед яких, зокрема, О. Барановський, І. Басанцов, М. Білуха, Ф. Бутинець, О. Василік, Т. Васильєва, Н. Виговська, М. Єрмошенко, Т. Ковальчук, М. Корнєєв, В. Кравченко, П. Мельник, Ю. Осадчий, В. Федосов, В. Шевчук та ін.

**Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми.** Незважаючи на високий рівень наукових здобутків у досліджуваній сфері, низка актуальних теоретичних і прикладних питань залишається поза увагою науковців. Це стосується, зокрема, управлінської діяльності органів державної влади.

**Мета статті.** Метою роботи є дослідження сутності управління як економічної категорії.

**Виклад основного матеріалу.** Управлінська діяльність органів державної влади пов'язана з вирішенням низки специфічних завдань щодо формування й використання бюджетних ресурсів у звичайних та ускладнених економічною й соціально-політичною ситуацією умовах. Виконання нових, нестандартних завдань вимагає постійного пошуку нових механізмів роботи, потребує певних змін в управлінні.

Поняття «управління» є не новим, його визначення використовують залежно від сфери застосування. У загальному трактуванні «управління» використовується як родове поняття, що характеризує впорядкування взаємозв'язків і взаємодії певної множини елементів або складових природи, суспільства чи самої людини [1, с. 53]. Тому

процес управління можна визначити як ціле-спрямований вплив на суб'єкт і об'єкт.

У деяких наукових джерелах «управління» вважають основою виникнення терміна «менеджмент», який прийшов до нас із закордонної практики та походить від англійського «management», що означає управляти. Формування управління як науки, галузі наукових досліджень частково було відгуком на потреби великого бізнесу, частково – спробою скористатися перевагами нової техніки, а частково зумовлене науковими розробками найбільш ефективних методів виконання робіт. Відомо чотири основні підходи, що внесли суттєвий вклад у розвиток теорії та практики управління, а саме: підхід із позицій виділення наукових шкіл в управлінні; процесний підхід; системний підхід; ситуаційний підхід.

У процесі розвитку це визначення було узагальнено й розкрито як систему управління виробництвом, що включає сукупність принципів, методів, форм і прийомів управління [2, с. 39]. Так, В. Родіонова під управлінням розуміє сукупність прийомів і методів цілеспрямованого впливу на об'єкт для досягнення певного результату [10, с. 432]. На нашу думку, це визначення не досить чітке, оскільки в ньому не вказується суб'єкт, який здійснює вплив на об'єкт управління для досягнення певного результату.

У найбільш загальному вигляді терміном «управління» позначається діяльність, що за своїм змістом є впорядкуванням взаємодії певної множини елементів [4]. Зокрема, під управлінням розуміють властивість, внутрішньо притаманну суспільству на будь-якому етапі його розвитку, оскільки серед об'єктивних закономірностей його існування є потреба постійного впорядкування, тобто впливу на нього. Саме управління здійснює такий вплив [7]. Отже, управління можна визначити як процес впливу й водночас як систему суб'єктів, які управляють, об'єктів, якими управляють, та управлінських дій [9].

Під об'єктом управління розуміють сукупність централізованих і децентралізованих фондів фінансових ресурсів, що створюються й використовуються в ланках державних фінансів. Суб'єктом управління фінансами є фінансовий апарат, до якого входять служби фінансових відомств, міністерств, підприємств, організацій, органи контролю-ревізійного управління, податкової служби та інші інститути [3, с. 416]. Усі вони виконують покладені на них функції.

Головними об'єктами управління, на думку Н. Рубан, варто вважати такі: операції з коштами бюджетів усіх рівнів щодо їх цільового, законного й ефективного витрачання; операції з управління державним і комунальним майном у частині зберігання й ефективного використання; достовірність відображення операцій у бухгалтерському обліку підконтрольних об'єктів [11, с. 140]. Н. Колеснікова під об'єктами розуміє грошові, розподільні процеси під час формування й використання фінансових ресурсів, зокрема у формі фондів коштів на всіх рівнях і ланках

народного господарства [6, с. 142]. Наведені визначення є досить узагальненими та поєднують у собі всі об'єкти управління, які існують на місцевому рівні.

Враховавши зазначені трактування сутності поняття «управління» й виходячи із власних міркувань, вважаємо, що під управлінням варто розуміти свідому діяльність суб'єктів господарювання, спрямовану на розвиток і вдосконалення об'єкта, що перебуває під їх контролем.

За сучасних економічних і політичних умов управлінська діяльність є невід'ємною складовою фінансової сфери, яка має надзвичайно важливе значення для розвитку національної економіки. Розглядаючи «управління», зазначимо, що водночас із цим поняттям у фінансово-бюджетній сфері дуже часто розглядають (а в деяких випадках і отожднюють) дефініцію «управління фінансами». Наприклад, А. Козак вважає, що управління фінансами – це сукупність заходів держави щодо забезпечення цілеспрямованого й безперервного функціонування фінансового механізму з метою досягнення ефективності функціонування всієї сукупності фінансових відносин та реалізації на цій основі відповідної політики [5, с. 125]. На нашу думку, це визначення є досить чітким, оскільки поєднує в собі всі складові процесу управління: об'єкт, суб'єкт і цілі.

Варто зауважити, що багато авторів прирівнюють управління фінансами до фінансового менеджменту, інші розрізняють ці дефініції. Так, С. Уліна зазначає, що поняття «управління фінансами» значно ширше за «фінансовий менеджмент», оскільки воно має місце в усіх економічних формаціях і може здійснюватися на рівні як держави, так і комерційних і некомерційних організацій. А фінансовий менеджмент, на її думку, може застосовуватися лише тоді, коли йдеться про управління фінансово-економічними процесами комерційної організації [13].

У практичному плані управління фінансами – це сукупність форм і методів цілеспрямованого впливу суб'єктів управління на формування й використання фінансових ресурсів. Деякі науковці пов'язують це поняття з управлінням на рівні держави чи галузі [9]. Інші, розглядаючи зміст «управління», виділяють лише мікрорівень, на якому зосереджуються окремі підприємницькі структури, або обмежуються лише бюджетним управлінням.

С. Юрій та Й. Бескид розглядають управління бюджетними ресурсами у вузькому й широкому розумінні [14, с. 370]. Такий підхід є досить чітким, оскільки враховує всі фактори впливу на процес управління ресурсами. На їхню думку, у вузькому розумінні під управлінням бюджетними ресурсами потрібно розуміти процес вирішення питань, пов'язаних із плануванням, аналізом, обліком, бюджетним регулюванням, контролем і виконанням бюджету. А в широкому розумінні – процес формування бюджетної політики, складання та приймання бюджету й діяльність органів влади в межах прийнятих законодавчих актів і нормативів.

Також існує таке трактування сутності управління бюджетним процесом: сукупність взаємопов'язаних дій, прийомів, методів, спрямованих на управління фінансовими ресурсами й відносинами, які виникають у процесі руху бюджетних потоків [12, с. 13]. Основними недоліками цього визначення є те, що в ньому не вказуються, по-перше, суб'єкт господарювання, котрий здійснює вплив, по-друге, суб'єкти управління, між якими виникають відносини у процесі руху бюджетних потоків.

В. Опарін, досліджуючи процес управління фінансами, виділяє його дві основні складові: органи управління, форми й методи управлінської діяльності. Головним завданням органів управління фінансовою системою є забезпечення злагодженості у функціонуванні окремих сфер і ланок фінансових відносин. Це досягається за рахунок чіткого розмежування функцій і повноважень між фінансовими органами й інститутами [8, с. 38].

На нашу думку, управління фінансами – це процес цілеспрямованого впливу управлінських органів на різних суб'єктів господарювання, які здійснюють розподіл і перерозподіл валового внутрішнього продукту з метою запобігання його неефективному й нецільовому використанню для забезпечення соціально-економічного розвитку держави загалом.

Загальний порядок управління формуванням і використанням фінансових ресурсів між бюджетами різних рівнів визначається Бюджетним кодексом України. Згідно з цим документом, із метою посилення ефективності управління створено державні інститути управління, головними серед яких є такі: 1) органи законодавчої та виконавчої влади. Оскільки Державний бюджет як основний фінансовий план держави затверджується у вигляді Закону, то Верховна Рада України (ВРУ) є провідним органом управління бюджетом. Численні місцеві бюджети затверджуються на відповідних рівнях місцевими законодавчими органами – радами, які є провідним органом управління місцевим бюджетом. Органи виконавчої влади (Кабінет Міністрів, державні адміністрації, виконавчі комітети) забезпечують підготовку проекту відповідного бюджету і його виконання; 2) органи оперативного управління бюджетом, до яких належать органи системи Міністерства фінансів України та місцеві фінансові органи, Контрольно-ревізійна служба України, Державне казначейство, Державна податкова адміністрація, Рахункова палата України; 3) органи нефінансового профілю, що, виконуючи покладені на них функції, також пов'язані з бюджетом.

Отже, враховуючи всі вище наведені трактування, вважаємо, що управління в бюджетній сфері – це система, яка включає в себе об'єкти, суб'єкти й інструменти управління, тісно взаємопов'язані між собою шляхом цілеспрямованого впливу бюджетного апарату на сукупність бюджетних відносин за допомогою бюджетного механізму, що реалізує досягнення цілей бюджет-

ної політики держави через прийняття управлінських рішень.

**Висновки.** Ефективність управління бюджетом має вирішальну роль для держави. Ефективним є управлінське рішення, що залишає простір для виявлення ініціативи. Управлінське рішення має бути логічним продовженням прийнятих раніше стратегічних рішень. Крім того, державні службовці мусять знати, якими мотивами керувався керівник, приймаючи управлінське рішення, і які цілі будуть досягнуті в результаті його виконання. Саме тому необхідно вдосконалювати функції органів законодавчої та виконавчої влади й фінансових органів стосовно бюджету та методів, що використовують ці органи в процесі управління бюджетними ресурсами й відносинами, які виникають під час руху бюджетних потоків.

Підвищення ефективності управління в бюджетній сфері багато в чому залежить від рівня розуміння економічної сутності системи управління. У бюджетній політиці Уряд має привести зобов'язання держави у відповідність з її ресурсами, забезпечити на цій основі реальну збалансованість державного бюджету, ужити заходи, які забезпечили б прозорість використанням бюджетних коштів на всіх рівнях.

#### БІБЛІОГРАФІЧНИЙ СПИСОК:

1. Адміністративне право України: [академічний курс]: у 2-х т. – К.: Юридична думка, 2004. – Т. 1: Загальна частина. – 2004. – С. 53.
2. Балабанов И.Т. Основы финансового менеджмента: [монография] / И.Т. Балабанов. – М.: Финансы и статистика, 1998. – С. 39.
3. Василик О.Д. Теорія фінансів: [підручник] / О.Д. Василик. – К.: НІОС, 2003. – 411 с.
4. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.pravoznavec.com.ua/books/275/19893/13>.
5. Козак А.Ю. Финансы и кредит / А.Ю. Козак. – Екатеринбург: Уральский гос. ун-т, 1994. – С. 125.
6. Колесникова Н. А. Финансовый и имущественный потенциал региона: опыт регионального менеджмента / Н.А. Колесникова. – М.: ФИС, 2000. – С. 142.
7. Корецький М. Теоретичні засади державного управління / М. Корецький [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://personal.in.ua/article.php?id=498>.
8. Опарін В.М. Фінанси: (загальна теорія) / В.М. Опарін. – К.: КНЕУ, 1999. – 164 с.
9. Поняття управління фінансами [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://trackls.narod.ru/books/bkl/kir16.html>.
10. Родионова В.М. Финансы / В.М. Родионова, Ю.Я. Вавилов, Л.И. Гончаренко и др. – М.: Финансы и статистика, 1995. – 432 с.
11. Рубан Н.І. Аудит ефективності бюджетних коштів / Н.І. Рубан // Фінанси України. – 2004. – № 1. – С. 138–143.
12. Сафонова Л.Д. Бюджетний менеджмент: [навч.-метод. посіб.] / Л.Д. Сафонова. – К.: КНЕУ, 2001. – 186 с.
13. Улина С.Л. Подходы к формированию системы финансового менеджмента в России / С.Л. Улина // Менеджмент в России и за рубежом. – 2000. – № 2.
14. Ebel R. Concept of Fiscal Decentralization and Worldwide Overview / Robert D. Ebel, Serdar Yilmaz. – Washington, D. C.: World Bank Institute, 2002. – № 30346. – 64 p.