

УПРАВЛІННЯ БЮДЖЕТОМ: КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ СТАНОВЛЕННЯ ТА РОЗВИТКУ

Розглянено концептуальні засади становлення системи управління бюджетом як необхідної передумови ефективної організації бюджетного процесу. Охарактеризовано дискусійні підходи науковців до розвитку управління, а також трактування сутності понять “менеджмент” і “бюджетний менеджмент”. Сформульовано власну позицію до розуміння змісту бюджетного менеджменту.

Ключові слова: бюджет, управління, менеджмент, бюджетний менеджмент, бюджетний процес, бюджетні ресурси, бюджетна політика.

Постановка проблеми. На сучасному етапі демократизації суспільства та утвердження ринкової економіки в Україні особливої актуальності набувають проблеми управління в усіх сферах, що забезпечують функціонування держави. Найбільш гостро постають питання щодо вдосконалення управління бюджетним процесом. Адже саме існування демократичного суспільства вимагає модернізації як системи управління соціально-економічними процесами в країні загалом, так і бюджетними відносинами, зокрема. Оскільки трансформація фінансово-бюджетних відносин потребує здійснення кардинальних змін у сфері бюджетного менеджменту, то суттєві перетворення повинні базуватися на науково обґрунтованій структурній політиці та стратегічному курсі, що враховувало б теоретичні основи та специфіку практичної реалізації не тільки державної політики, але й особливості здійснення бюджетної політики держави.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Теоретичні та практичні аспекти управління бюджетом і бюджетним процесом висвітлюються у працях таких вітчизняних науковців, як: О. Василюк, В. Дем'янишина, Л. Клець, А. Кондрашихіна, С. Михайленко, Ц. Огня, В. Опаріна, К. Павлюк, В. Федосова, М. Четцова, С. Юрія та ін.

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. У сучасних умовах бюджетного реформування надзвичайно важливими є теоретико-концептуальні основи управління бюджетними коштами, від чого залежить постановка практичних завдань для розв'язання проблем фінансування державного сектору, що зумовлює поглиблення досліджень у даній сфері.

Формулювання цілей статті. Метою статті є дослідження концептуальних засад управління бюджетом як необхідної передумови становлення ефективної системи управління бюджетним процесом в умовах бюджетного реформування.

Викладення основного матеріалу. Управління державними процесами є специфічною сферою діяльності і являє собою масштабну систему, яка охоплює значну кількість управлінських типів, форм і методів,

які визначаються предметом управління і системою, в якій воно здійснюється. Основні положення теорій управління конкретизуються та реалізуються, в значній мірі, у фінансовій сфері.

Становлення бюджету як інструменту макроекономічного регулювання відбувалося одночасно із розвитком державного менеджменту. Виникнення управлінської діяльності пов'язано з існуванням ще найдавніших суспільств у Шумері, Єгипті, Аккаді, де вже функціонували певні форми діяльності, пов'язаної з управлінням державою та фінансовими операціями. Окремі питання стосовно державного управління розглядалися також у давньоєгипетській пам'ятці писемності “Повчання Птаххотепа” (2000 – 1500 рр. до н. е.). Крім того, важливим етапом становлення менеджменту стало створення видатним вавилонським політиком Хаммурапі кодексу законів управління державою на початку II тисячоліття до н. е. (1792 – 1750 рр. до н. е.). Саме у Стародавньому Єгипті вперше постало питання централізації та децентралізації в управлінні, а також щодо планування та контролю за результатами діяльності. Значну увагу питанням державного управління приділено відомим китайським моралістом Конфуцієм (552 – 479 рр. до н. е.), який основними показниками ефективності соціально-економічної діяльності визначив так: забезпечення соціальної стабільності суспільства, економія на витратах, накопичення та зберігання надлишків у суспільстві, зменшення податків, турбота про забезпечення суспільного добробуту [1, с.32].

Вагома роль у становленні теорії державного управління відводиться працям Сократа, Платона та інших політичних мислителів, якими обґрунтовано сутність управління, координації та контролю, сформульовано принцип універсальності управління як науки про систему життєзабезпечення суспільства. Крім того, значну увагу питанням централізації, децентралізації та розподілу повноважень приділяв Аристотель.

Науковий підхід до організації управління був застосований імператором Стародавнього Риму Діоклетіаном (284 р. до н. е.), відповідно до

якого на основі ієрархічного принципу та лінійної структури побудови було зміцнено управління державою, однак послаблено контроль за надходженням податків. Рекомендації щодо ефективної організації управління були викладені у працях італійського державного діяча Нікколо Макіавеллі (1469 – 1527).

Як свідчать дослідження науковців, менеджмент як галузь управлінських знань активно почав формуватися в другій половині XVIII ст., а його становлення відбувалося з початку XX ст.

Значного розвитку наука управління набула у працях таких вітчизняних і зарубіжних науковців, як Б. Будзана, Д. М. Гвішіані, П. Дракера, Й. С. Завадського, А. І. Кредісова, М. Х. Мескона, Г. В. Осовської, В. С. Сухарського, Е. А. Уткіна, А. Файоля, Р. М. Фалмера, Ф. І. Хміля, Ю. П. Шарова, А. В. Шегди та ін.

Як соціально-економічне явище, менеджмент з'явився наприкінці XIX століття у США. Значний внесок у розвиток теорії державного управління зробили політики та науковці: В. Вільсон, Ф. Гуднау, Ф. Тейлор та У. Уіллоубі, якими визначено наукову базу сучасного державного управління. Зокрема, В. Вільсон у 1887 р. у праці “Наука державного управління” вперше заявлено про визнання державного управління як самостійної наукової сфери. Більш ґрунтовне дослідження процесу управління здійснено Ф. Гуднау у праці “Політика і державне управління” (1900). Доцільно відмітити значний внесок У. Уіллоубі, яким було встановлено систему виконання бюджету на федеральному рівні і засновано Бюджетне управління й Головне бухгалтерське управління, і який відіграв велику роль у створенні Закону про державний бюджет на 1921 рік. Особливу увагу Уіллоубі приділено проблемам реалізації бюджетної реформи та створенню сучасних бюджетних систем в штатах США. Саме здійснення бюджетної реформи, на його думку, є важливою складовою реформи державного управління в цілому. Відповідно вдосконалення методів державного управління пов'язане із вдосконаленням методів управління фінансовою сферою, зокрема управління бюджетною системою [2].

Теоретичне узагальнення підходів економістів до трактування та розвитку поняття “управління” в різних сферах його застосування дало підстави зробити висновок про відсутність єдиної думки як щодо тлумачення, так і періодизації розвитку теорії управління.

Так, М. Мескон, М. Альберт, Ф. Хедоурі виділяють чотири підходи до розвитку теорії управління: школи в управлінні, процесний підхід, системний підхід, ситуаційний підхід. До вказаних шкіл вони відносять: школу наукового управління; адміністративну, або класичну школу управління; школу людських відносин;

школу науки управління, або кількісну школу [3, с. 61].

Д. М. Гвішіані розглядав п'ять шкіл менеджменту: класичну школу; школу людських відносин; емпіричну школу; школу соціальних систем і нову школу науки управління [4, с. 187]. На думку Р. М. Фалмера, теорію управління можна поділити на три основні школи: наукове управління; людські відносини та адміністративне управління [5]. Дж. О'Шонессі виокремлено: класичний підхід; теорію людських відносин; біхевіористичний підхід; системний підхід і ситуаційний підхід у контексті розвитку теорії управління [6].

Російський дослідник Є. А. Уткін розвиток теорії управління пов'язує з п'ятьма управлінськими революціями. Зокрема, періоду першої управлінської революції – релігійно-комерційної, відповідає виникнення писемності у стародавньому Шумері. Друга управлінська революція (1792 – 1750 рр. до н. е.) відбувалася одночасно із діяльністю Вавилонського царя Хаммурапі, яким видано збір законів стосовно управління державою. Наступний етап розвитку (605 – 562 рр. до н. е.) був спрямований на інтеграцію державних методів управління з контролем за діяльністю у виробничій сфері. Відповідно четверта управлінська революція (XVII – XVIII ст.) характеризувалася зародженням капіталізму, а п'ята (кінець XIX – початок XX ст.) – названа бюрократичною [7, с. 12].

Вітчизняний науковець Ф. І. Хміль виділяє в еволюції теорії менеджменту такі фази: передфаза (до 1900 р.); фаза “школи наукового управління” (з 1900 до 1930 рр. у США); фаза “адміністративно-бюрократичного підходу” або “класичної школи” (з 1900 р. у Німеччині, Франції, Англії); фаза школи “руху за гуманні стосунки” (1930 – 1950 рр. в США, Японії); сучасна фаза (з 1940 р.) [8, с. 19].

Деяко деталізує періодизацію розвитку управлінської думки Й. С. Завадський, зокрема: наукові школи, що передували “класичній теорії”; класична теорія управління (науковий менеджмент, адміністративний менеджмент, бюрократичний менеджмент); біхевіористська теорія (ранній біхевіоризм, школа людських відносин, біхевіористський науковий підхід); сучасні підходи до менеджменту, кількісні методи, операційний науковий підхід, операційний менеджмент, менеджментські та інформаційні системи [9, с. 34].

У зарубіжній практиці найбільш поширеними є чотири концепції: концепція наукового управління, адміністративного управління, управління з позиції людських відносин і науки управління або кількісна школа, які відіграли визначальну роль у розвитку теорії управління.

Школа наукового управління (1885 – 1920) стала науковою базою теорії менеджменту. Її засновником вважають Ф. Тейлора, відповідно

до концепції якою наука управління ґрунтується на чітко визначених законах, правилах і принципах, як цілеспрямована діяльність виражається в таких аспектах: планування, організація, управління та контроль, а також вимагає управлінського регулювання. Саме з позиції Тейлора функція управління реалізується у принципах: використання наукового аналізу для визначення оптимальних методів виконання певних програм; забезпечення необхідними ресурсами для більш ефективного їх виконання; виділення функції планування.

Адміністративна школа в управлінні (1920-1950) характеризується розробкою принципів і функцій управління як універсального процесу, значний внесок у її створення зробив А. Файоль. За його управлінською концепцією, функції управління охоплювали планування, організацію, розпорядження, координацію і контроль, що стало основою для здійснення функціональної класифікації менеджменту. Саме Файолю вперше запропоновано можливість використання положень менеджменту в діяльності органів державного управління [10, с.182]. Концепція “раціональної бюрократії” німецького дослідника Макса Вебера стала завершальним етапом адміністративної школи, відповідно до якої поняття “бюрократії” являло собою раціонально організовану систему управління та використовувалося як синонім до термінів “управління” й “адміністрування” [11, с. 46].

Концепцією людських відносин (1930 – 1950), основним представником якої був американський соціолог та психолог Е. Мейо, доповненою теорією поведінкових наук (Д. Мак-Грегор, Г. Саймон), розв’язання основних проблем розглядалося через соціологічний та психологічний аспект. В такому контексті соціально-людський фактор став основою для підвищення ефективності управління, що призвело до підвищення ролі творчих підходів у практичній реалізації менеджменту.

В основу науки управління, або кількісної школи (1950 – до сьогодні) покладено використання математичних методів. Тож управління розглядалося як логічний процес, який можна відобразити за допомогою математичних моделей. З метою розробки ефективних управлінських рішень, дослідження науковців представлялися у вигляді таких процедур: виявлення операційної проблеми; вироблення моделі ситуації; надання змінним моделям кількісних значень. Розвиток кількісної школи відбувався у двох напрямках: теоретичний менеджмент та практичний менеджмент (операційний). За основу теоретичного менеджменту було взято побудову математичних моделей, операційний менеджмент вважався практичною формою його реалізації стосовно конкретних управлінських ситуацій [12, с.16]. Як результат, кількісні методи в управлінні стали ефективним

інструментом вирішення практичних проблем і в сучасних умовах.

Виникнення у державному управлінні самостійного наукового напрямку – державного менеджменту та виокремлення у його складі двох аспектів: бюджетного та питань, що стосуються персоналу, відбулося у період 80-х рр. Крім того, значного розвитку набув напрям щодо розробки та аналізу державної стратегії.

Сучасними підходами до розвитку менеджменту є: процесний, системний та ситуаційний. Процесний підхід розглядає управління як універсальний безперервний процес, який реалізується у системі взаємопов’язаних управлінських функцій, кожна з яких є також певним процесом, який складається із функціонально зумовлених елементів.

Важливу роль у теорії управління відіграє системний підхід, у контексті якого державне управління досліджується у взаємозв’язку його компонентів із зовнішнім середовищем. Тобто будь-який об’єкт управління розглядається як система, яка складається із взаємопов’язаних елементів, які взаємодіють як між собою, так із зовнішнім середовищем. Трансформація однієї зі складових управлінської діяльності зумовлює зміну всіх інших, а в результаті – і цілої системи, що вимагає комплексного вирішення будь-яких проблем і при цьому зростання можливостей посилення управлінського контролю за всіма параметрами системи.

Відповідно до ситуаційного підходу застосування певних методів та наукових положень у управлінській практиці залежить від конкретних ситуацій. За даним підходом управління розглядається, передусім, як вміння проаналізувати ситуацію, вибрати оптимальний метод управління, після чого застосовуються наукові рекомендації стосовно управлінських рішень. Для найбільш ефективного досягнення мети необхідне, в першу чергу, розуміння самого процесу управління та його методів; оцінювання методик, які використовуються; аналіз впливу факторів на конкретну ситуацію. Основні положення ситуаційної теорії розроблені П. Дракером у концепції цільового управління. Згідно з його теорією, процес управління повинен починатися із розроблення цілей з наступним визначенням функцій та системи їх взаємодії [13].

Що стосується сучасних уявлень про природу та сутність управління у сфері бюджету, то в економічній літературі дані питання залишаються недостатньо дослідженими. Саме в умовах поглиблення бюджетної реформи актуальним постає вивчення теоретичних та організаційно-методологічних засад бюджетного менеджменту як важливого напрямку менеджменту в фінансовій системі держави.

Так, саме поняття “бюджетного менеджменту” в енциклопедичних виданнях практично не розглядається. В основному,

використовується дефініція “менеджмент”, під якою розуміють як управління (людьми, підприємствами, установами) на основі застосування комплексу науково-обґрунтованих принципів, методів, правил і процедур, встановлених стандартів, а також організаційних важелів впливу на дії окремих суб’єктів, з метою вирішення певних проблем та досягнення поставлених цілей з використанням дієвих інструментів.

Однак С. В. Мочерний, наводячи визначення менеджменту як науки про управління сучасним підприємством, установами, стверджує про недоцільність ототожнення даної категорії з категорією “управління”, яка охоплює процеси управління як на макр-, так і на мікрорівні. Тому на макрорівні можна застосовувати обидві категорії. Основними видами менеджменту, на думку вченого, є: організаційний, виробничий кадровий, інвестиційний, інноваційний, фінансовий та ін. Щодо фінансового менеджменту, то він стосується управління фінансами підприємств [14, с. 286]. У фінансово-економічному словнику (за редакцією А. Г. Загороднього, Г. Л. Вознюка та Т. С. Смовженко) також не виокремлюється бюджетний менеджмент, а менеджмент трактується як система управління сучасним виробництвом із використанням наукових методів, тоді як фінансовий менеджмент – “система принципів і методів розроблення та реалізації управлінських рішень щодо формування, розподілу та використання фінансових ресурсів підприємства, організації та оптимізації його грошових потоків” [15].

На думку В. М. Федосова, бюджетний менеджмент на різних рівнях виконує роль “цивілізованого механізму управління розподілом обмежених коштів ...” [16, с. 19]. У сучасних умовах його розвиток відбувається із творчим розв’язанням проблем фінансування державного сектору.

У поглядах науковців Л. Д. Сафонові, М. В. Чечетова, Н. Ф. Чечетові простежуємо певну подібність, оскільки вони тлумачать бюджетний менеджмент як сукупність взаємопов’язаних дій (управлінських функцій), прийомів, методів, спрямованих на управління бюджетними ресурсами і відносинами, які виникають у процесі руху бюджетних потоків. При цьому, виходячи із функцій управлінської діяльності, а також враховуючи специфіку системи управління бюджетом та етапів управлінської діяльності у бюджетному процесі, наводяться складові бюджетного менеджменту: бюджетне планування, організація виконання бюджету, облік виконання бюджету і контроль за його виконанням [17, с. 13; 18, с. 14].

У визначенні бюджетного менеджменту Л. Є. Клець акцентовано увагу на необхідності контрольних дій органів державного управління у процесі застосування відповідних заходів, форм і методів при формуванні, розподілі та

використанні бюджетних коштів на всіх стадіях бюджетного процесу [19, с. 8].

Особливим є підхід С. В. Михайленко до трактування сутності бюджетного менеджменту. Дослідниця розглядає дане поняття у функціональному й інституціональному аспектах. Функціональний аспект полягає у реалізації функцій бюджетного менеджменту, в результаті чого проявляється його функціональний вплив на економічні явища, що відбуваються у суспільстві; інституціональний – реалізується у діяльності різноманітних інституцій, тобто учасників бюджетного процесу. Виходячи із зазначеного, поділяємо погляд на “системи управлінських функцій, методів, процедур, які спрямовані на процес розробки та реалізації управлінських рішень в процесі формування та використання централізованих грошових коштів держави та її територіально-адміністративних одиниць” [20, с. 14].

Отже, узагальнення різноманітних підходів до формування сутності бюджетного менеджменту дає підстави визначити його як сукупність управлінських функцій та методів, за допомогою яких забезпечується прийняття ефективних управлінських рішень у процесі руху бюджетних ресурсів на всіх стадіях бюджетного процесу. Складовими будь-якої системи управління, в тому числі системи бюджетного менеджменту, є взаємопов’язані між собою об’єкт і суб’єкти управління. Тому об’єктом бюджетного менеджменту є основний централізований фонд грошових коштів – бюджет держави. Суб’єктами бюджетного менеджменту доцільно вважати сукупність різноманітних інституцій, які здійснюють відповідні управлінські дії в процесі функціонування бюджетного менеджменту, зокрема щодо формування та використання коштів державного та місцевих бюджетів. До них належать органи державної влади, органи оперативного управління бюджетом, а також інші учасники бюджетного процесу, які беруть участь у формуванні, розподілі та використанні бюджетних ресурсів.

Висновки та перспективи подальших досліджень. Для становлення ефективної системи управління бюджетом, бюджетним процесом вважаємо за доцільне ґрунтовне дослідження концептуальних засад її становлення. Особливості розвитку управлінської діяльності та її специфіка у сфері бюджету дають змогу встановити основні теоретико-методологічні положення щодо організації управління бюджетним процесом на всіх стадіях. Адже концептуалізація бюджетного менеджменту справляє визначальний вплив на ефективність здійснення бюджетної політики та роль держави в регулюванні соціально-економічних процесів. Враховуючи вищевикладене, вважаємо, що при цьому необхідно системно поєднувати як

основоположні засади функціонування здійснення бюджетної політики в державі. менеджменту як науки і мистецтва, так і реалії

Список літератури

1. Кредісов А. І. Історія вчень менеджменту : підруч. / А. І. Кредісов. – К. : Знання України, 2001. – 300 с.
2. William Willoughby. The Problem of a National Budget. New York: D. Appleton, 1918. P. 1 – 29.
3. Мескон М. Х. Основы менеджмента / М. Х. Мескон, М. Альберт, Ф. Хедоури [пер. с англ.]. – М.: Дело ЛТД, 1995. – 704 с.
4. Гвишиани Д. М. Организация и управление / Д. М. Гвишиани. [Изд. 3 – е, перераб.]. – М.: Изд-во МГТУ им. Н. Э. Баумана, 1998. – 332 с.
5. Фалмер Р. М. Энциклопедия современного управления / Р. М. Фалмер. – М. : ВИПКЭнерго, 1992. Т.1 : Основы управления. Планирование как функция управления. – 1992. – 168 с.
6. О'Шонесси Дж. Принципы организации управления фирмой / Дж. О'Шонесси. - М., 1999.
7. Уткин Э. А. История менеджмента / Э. А. Уткин. – М.: Тандем: ЭКМОС, 1997.
8. Хміль Ф. І. Менеджмент : підруч./ Ф. І. Хміль. – К.: Вища шк., 1995. – 351 с.
9. Завадський Й. С. Менеджмент / Й. С. Завадський. – К.: Українсько-фінський інститут менеджменту і бізнесу, 1997. – 543 с.
10. История менеджмента : учеб. пособ. / [под ред. Д. В. Валового]. – М.: ИНФРА – М, 1997. – 256 с.
11. Державне управління : навч. посіб. / [за ред. А. Ф. Мельник]. – К.: Знання-Прес, 2003. – 343 с. – (Вища освіта ХХІ століття).
12. Гріфін Р. Основы менеджменту : підруч. / Р. Гріфін, В. Яцура [Наук. ред. В. Яцура, Д. Олесевич]. – Львів : БаК, 2001. – 624 с.
13. P. Drucker. Management: Tasks Responsibilities Practices. – L.: 1974. – P. 58.
14. Економічна енциклопедія : у 3 т. / редкол.: С. В. Мочерний (відп. ред.) [та ін.]. – К. : Академія, 2000 – 2001. Т. 2. – 2001. – 848 с.
15. Загородній А. Г. Фінансово-економічний словник / А. Г. Загородній, Г. Л. Вознюк, Т. С. Смовженко. – Львів : Вид-во Нац. ун-ту „Львівська політехніка”, 2005. – 714 с.
16. Бюджетний менеджмент : підруч. / [В. Федосов, В. Опарін, Л. Сафонова та ін.]; за заг. ред. В. Федосова. – К. : КНЕУ, 2004. – 864 с.
17. Сафонова Л. Д. Бюджетний менеджмент : навч.-метод. посіб. [для самост. вивч. дисц.] / Л. Д. Сафонова. – К. : КНЕУ, 2001. – 186 с.
18. Чечетов М. В. Бюджетний менеджмент : навч. посіб. : в 2 ч. / М. В. Чечетов, Н. Ф. Чечетова, А. Ю. Бережна. – Харків : ІНЖЕК, 2004. Ч. 1. – 2004. – 560 с.
19. Клець Л. С. Бюджетний менеджмент : навч. посіб. / Л. С. Клець. – К. : Центр уч. літ., 2007. – 640 с.
20. Михайленко С. В. Бюджетний менеджмент: стан та оцінка ефективності : монограф. / С. В. Михайленко. – Одеса : ВМВ, Друк Південь, 2010. – 400 с.

Аннотация

Светлана Савчук

УПРАВЛЕНИЕ БЮДЖЕТОМ: КОНЦЕПТУАЛЬНЫЕ ОСНОВЫ СТАНОВЛЕНИЯ И РАЗВИТИЯ

Рассмотрены концептуальные основы становления системы управления бюджетом как необходимости эффективной организации бюджетного процесса. Охарактеризованы дискуссионные подходы ученых по развитию управления, а также трактовка сущности понятий "менеджмент" и "бюджетный менеджмент". Сформулировано собственную позицию к пониманию содержания бюджетного менеджмента.

Ключевые слова: бюджет, управление, менеджмент, бюджетный менеджмент, бюджетный процесс, бюджетные ресурсы, бюджетная политика.

Summary

Svitlana Savchuk

BUDGET MANAGEMENT: CONCEPTUAL ESTABLISHMENT AND DEVELOPMENT PRINCIPLES

Conceptual establishment principles of budget management system as indispensable condition of effective budget process structure were investigated. Controversial scholars' approaches to management process development and definitions of "management" and "budget management" were described. Proprietary position of understanding of budget management content was presented.

Keywords: budget, management, budget management, budget process, budget resources, budget policy.