

Недбалюк І. Р.
аспірант кафедри фінансів
Одеського національного економічного університету

Nedbalyuk I. R.
Post graduate student of finance department
Odessa National economic university

МЕХАНІЗМ ФУНКЦІОНУВАННЯ СИСТЕМИ БЮДЖЕТНОГО КОНТРОЛЮ

MECHANISM OF THE FUNCTION OF THE BUDGET CONTROL SYSTEM

Анотація. У статті розглянуто наукові підходи до трактування суті механізму бюджетного контролю. Запропоновано авторське розуміння цього поняття. Сформовано механізм функціонування системи бюджетного контролю та визначено основні його елементи.

Ключові слова: система бюджетного контролю, механізм бюджетного контролю, форми, методи, важелі, інструменти бюджетного контролю.

Постановка проблеми. На сучасному етапі розвитку України вкрай необхідним є проведення ефективної бюджетної політики, спрямованої на вирішення стратегічних завдань політичного та соціально-економічного розвитку, які пов'язані зі зміцненням воєнно-політичного потенціалу країни, стимулюванням стійкого макроекономічного зростання, розвитком реального сектора економіки та підвищенням рівня життя населення. Проте досягти поставлених цілей можна завдяки організації та реалізації дієвого механізму функціонування системи бюджетного контролю, який гарантуватиме безумовне дотримання встановленого законодавством порядку складання, розгляду, затвердження бюджетів різних рівнів та їх виконання.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Значний внесок у вивчення питань бюджетного контролю зробили вітчизняні вчені, серед яких: С. Барулін, Й. Бескид, О. Василик, Т. Ковальова, О. Ковалюк, К. Павлюк, С. Юрій та ін.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. У наукових працях здебільшого відсутні єдині підходи до розуміння суті організації системи бюджетного контролю. Досі не систематизовано основні практичні проблеми реалізації механізму функціонування системи бюджетного контролю, тому науково-теоретична та практична значущість указаної проблеми зумовлює актуальність теми дослідження.

Мета статті полягає у формуванні механізму функціонування системи бюджетного контролю.

Вклад основного матеріалу дослідження. Система бюджетного механізму функціонує згідно з чітким механізмом, який у широкому розумінні прийнято трактувати як «сукупність форм, методів, важелів та інструментів використання державного бюджету і впливу на соціально-економічний розвиток» [1, с. 212].

С. Юрій та Й. Бескид [2, с. 28] окреслюють механізм бюджетного контролю як «сукупність певних видів бюджетних відносин, специфічних методів мобілізації та використання бюджетних коштів».

О. Ковалюк трактує бюджетний механізм як сукупність форм і методів, важелів та інструментів мобілізації й використання бюджетних коштів [3]. Т. Ковальова та С. Барулін розглядають цю категорію управління так:

«Бюджетний механізм можна назвати механізмом управління бюджетним процесом, реалізації на практиці функцій і принципів бюджетної системи та бюджетної політики на базі норм бюджетно-податкового права» [4, с. 59].

Детальніше бюджетний механізм трактують як сукупність конкретних форм бюджетних відносин, специфічних методів мобілізації та використання бюджетних коштів державою. Це є уособленням бюджетної політики, яке відображає конкретне спрямування бюджетних відносин на виконання економічних і соціальних завдань розвитку країни [5].

О. Василик вважає, що бюджетний механізм – це практичне використання бюджету для здійснення фінансової політики держави. За допомогою бюджетного механізму можна практично використовувати бюджет як інструмент державного регулювання економіки, стимулювання виробничих і соціальних процесів [6].

На думку І. Кохана [7, с. 403], бюджетний механізм – складна й динамічна економічна категорія, яка, з одного боку, виступає як сукупність форм, методів і заходів організації бюджетних відносин у державі, а з іншого – є матеріальним утіленням фінансових відносин та їх практичного застосування для досягнення відповідних цілей і завдань, визначених бюджетною політикою держави.

На відміну від інших О. Василик і К. Павлюк доводять, що складовими частинами бюджетного механізму виступають: бюджетне планування і прогнозування, бюджетні показники, нормативи, норми, ліміти, резерви, стимули, санкції, а також бюджетне законодавство та система управління бюджетним процесом [8, с. 46].

Проте попри широке коло визначень бюджетного механізму в науковій літературі чітко не визначено суть поняття «механізм бюджетного контролю». Пропонуємо його трактувати як сукупність елементів системи бюджетного контролю, методів та важелів управління цими елементами, спрямоване на управління бюджетними відносинами відповідно до встановленої державної бюджетної політики та згідно з нормами бюджетного законодавства.

Погоджуємося із С. Юрієм [9, с. 44], що кожній структурній ланці й елементу бюджетного механізму відповідають свої функціональні особливості, вони зумовлені тими завданнями та цілями, для вирішення яких призначені. Причому елементи й ланки бюджетного механізму

функціонують як єдине ціле. Саме взаємозв'язок дії всіх структурних ланок та елементів забезпечує злагодженість функціонування бюджетного механізму.

Крім того, вважаємо за доцільне виділити основні складники механізму функціонування системи бюджетного контролю, які повною мірою будуть відображати його мету та призначення.

Форми механізму бюджетного контролю включають аудит, ревізію, аналіз, перевірку, експертизу та моніторинг. Від вибору форми контролю значною мірою залежать його оперативність, вартість виконання і можливість надання обґрунтованих висновків та рекомендацій щодо правильності та законності формування, розподілу та використання фінансових ресурсів.

Методи бюджетного механізму – це засоби впливу, за допомогою яких держава організовує та контролює бюджетний процес, зокрема бюджетні відносини, для законності формування, розміщення й використання бюджетних ресурсів. До таких засобів належать: нормативна, документальна та фактична перевірки, аналіз фінансової звітності та перевірка звітів і балансів, контроль дотримання бюджетного законодавства, спостереження та опитування тощо.

Важелі бюджетного механізму застосовується для повноцінної практичної реалізації контролю бюджетних відносин, передбачених бюджетною політикою. Основні важелі механізму бюджетного контролю: недопущення незаконного та неправильного використання бюджетних коштів, установлення причин порушень бюджетного законодавства та виявлення винних осіб, фінансові санкції та притягнення до відповідальності за порушення тощо.

На нашу думку, повний та об'єктивний контроль бюджетного процесу можливий лише за умови його здійснення на всіх рівнях формування та розподілення бюджету. Бюджетний контроль має здійснюватися на таких рівнях:

- державному – здійснюється на загальнодержавному рівні і входить до функціональних обов'язків Міністерства фінансів, Державної аудиторської служби, Державного казначейства, Державної фіскальної служби, Рахункової палати та місцевих держадміністрацій;

- відомчому – проводять контролюючо-ревізійні підрозділи міністерств, відомств, державних комітетів;

- муніципальному – реалізують місцеві ради та фінансові органи місцевих рад, виконавчі органи місцевого самоврядування;

- внутрішньому – виконують керівники установ, підприємств, організацій комунальної власності, а також структурні підрозділи організацій, на які покладено функції фінансового контролю;

- громадському – здійснюють громадські організації, професійні спілки, громадяни, політичні партії.

У загальному вигляді механізм бюджетного контролю можна представити у вигляді схеми (рис. 1).

Слід зауважити, що методи механізму бюджетного контролю також залежать від особливостей функціонування бюджетних відносин і передбачають контроль акумулювання доходів, використання бюджетних коштів, управління бюджетним дефіцитом та державним боргом.

Контроль мобілізації доходів забезпечує наповнення дохідної частини бюджету в обсягах, необхідних для виконання державою своїх функцій. Контроль використання бюджетних коштів пов'язаний із виконанням видаткової частини бюджету держави та спрямуванням бюджетних коштів на цілі, передбачені у затвердженому бюджеті. Контроль управління бюджетним дефіцитом та державним боргом передбачає обґрунтування обсягів бюджетного дефіциту та джерел його погашення, механізм залучення джерел фінансування дефіциту, погашення державного кредиту, сплати відсотків, зміни умов тощо. Контроль міжбюджетних відносин включає моніторинг та регулювання надання процесу міжбюджетних трансфертів та контроль перерозподілу міжбюджетних трансфертів.

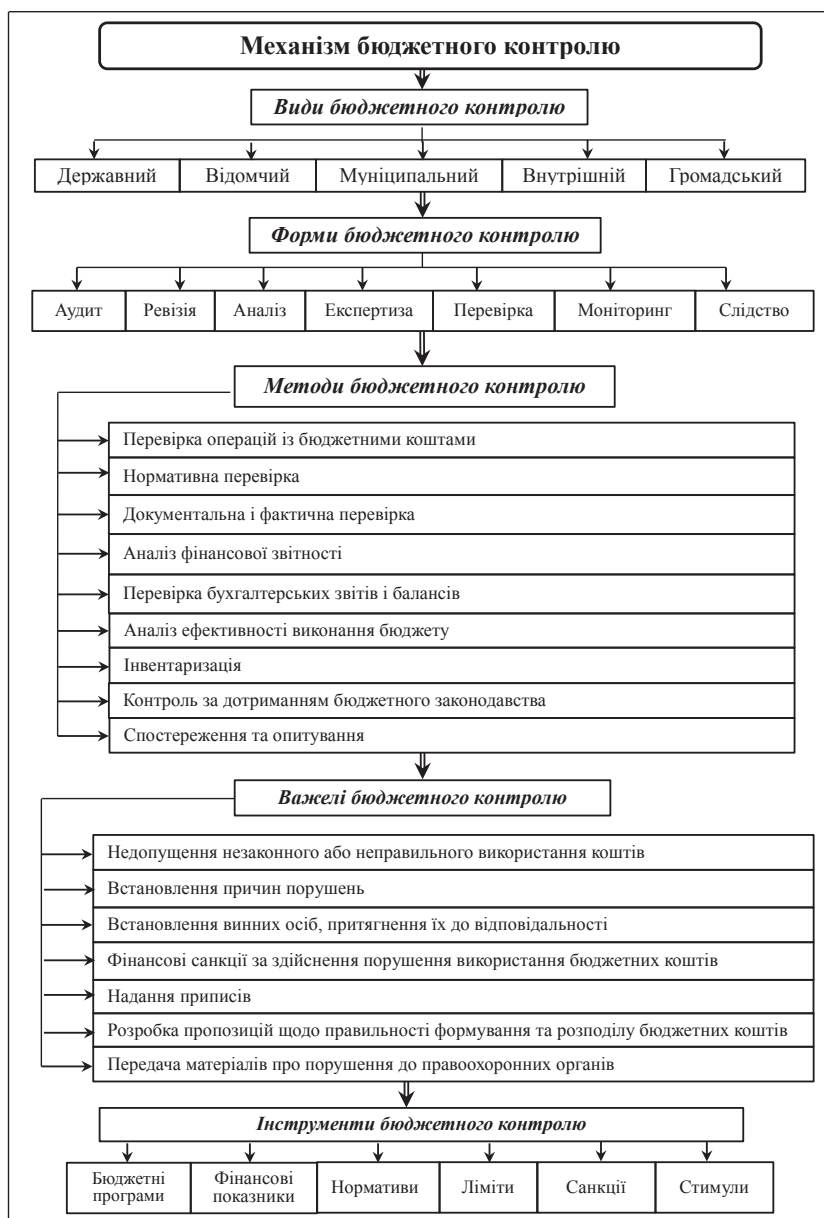


Рис. 1. Механізм бюджетного контролю в Україні

Джерело: розроблено автором

Водночас дієвість механізму бюджетного контролю залежить від вибору форм та методів контролю, між якими є чіткий взаємозв'язок.

Перевірка операцій із бюджетними коштами передбачає контроль проведених операцій на реєстраційних рахунках, відображення їх в обліку та звітності з використанням різних методів документального контролю. Основними завданнями є цільове, ефективне використання бюджетних коштів і попередження та недопущення бюджетних правопорушень.

Нормативна перевірка є основним методичним прийомом здійснення документального контролю під час ревізій фінансово-господарської діяльності підприємств та організацій. Суть її полягає у тому, що за змістом господарської операції, пов'язаної з використанням бюджетних коштів відображеної в документі, встановлюється, чи не суперечить вона чинним законодавчим нормам та правилам розподілу коштів бюджету. У разі виявлення таких порушень робляться розрахунки, складаються аналітичні таблиці, визначаються наслідки та винні особи, обсяги витрат чи збитків, заподіяних неправомірними діями чи бездіяльністю посадових осіб підприємства [10].

Документальна і фактична перевірка. Документальна перевірка передбачає контроль над установчими, фінансовими, бухгалтерськими документами, статистичною та фінансовою звітністю, господарськими договорами, розпорядчими та іншими документами об'єкта контролю, пов'язаними з плануванням і провадженням фінансово-господарської діяльності, веденням бухгалтерського обліку, складанням фінансової звітності. Фактична перевірка передбачає контроль над наявністю грошових сум бюджетних коштів, цінних паперів, бланків суворої звітності, оборотних і необоротних активів, інших матеріальних і нематеріальних цінностей шляхом проведення інвентаризації, обстеження та контрольного обміру виконаних робіт, правильністю розпорядження бюджетними коштами [11].

Аналіз фінансової звітності – метод оцінки і прогнозування фінансового стану підприємства на підставі даних бухгалтерського обліку і звітності. Його завдання – оцінити фінансовий стан, з'ясувати можливості підвищення ефективності роботи підприємства за допомогою раціональної фінансової політики; оцінити напрями розвитку підприємства, виходячи з потреби у фінансових ресурсах, у тому числі бюджетних коштів.

Аналіз результатів роботи на основі критеріїв ефективності – метод контрольної роботи, що є дослідженням бюджетного процесу в цілому і окремих його елементів. Основне завдання аналізу – оцінка рівня бюджетної роботи, виявлення проблем та встановлення їх причин, визначення шляхів вирішення цих проблем і напрямів удосконалення бюджетного процесу.

Інвентаризація матеріальних цінностей і наявності грошових ресурсів використовується для перевірки відповідності даних бухгалтерського обліку фактичній наявності грошових і матеріальних цінностей і в разі виявлення розходжень – ужиття заходів щодо ліквідації відхилень.

Перевірка бухгалтерських звітів і балансів полягає у дослідженні обґрунтованості показників звітності і балансів даними бухгалтерського аналітичного й синтетичного чи податкового обліку. Він застосовується в поєднанні з іншими методичними прийомами і способами контролю та аналізу для дослідження фінансового стану підприємства, фінансових результатів діяльності та взаємовідносин по платежах до бюджету, цільових спеціальних державних фондів, розрахунків із банками по позичках, а також з іншими підприємствами та організаціями [12].

Контроль дотримання бюджетного законодавства включає: визначення бюджетної політики на наступний бюджетний період; розгляд проекту та прийняття закону про державний бюджет України; внесення змін до закону про державний бюджет України; виконання закону про державний бюджет України, у тому числі шляхом заслуховування звітів про виконання державного бюджету України; розгляд річного звіту про виконання закону про державний бюджет України; використання кредитів (позик), що залучаються державою від іноземних держав, банків і міжнародних фінансових організацій [13].

Спостереження та опитування – прийоми фактичного контролю стану об'єктів, їх якісних характеристик (під час контролю зберігання матеріальних цінностей, умов збереження, порядку видачі матеріальних цінностей у структурні підрозділи підприємства і т. ін.) [12].

Водночас, окрім методів та важелів бюджетного контролю, варто виділити інструменти. Інструменти бюджетного механізму – це встановлені державою засоби, що застосовуються для практичної реалізації завдань і заходів, визначених бюджетною політикою. Кожен інструмент несе певне економічне навантаження та має об'єктивні межі застосування [14, с. 155].

Крім того, вважаємо, що основними інструментами бюджетного контролю, згідно із запропонованим авторським механізмом бюджетного контролю, є:

- бюджетні програми (планування/прогнозування) – визначають фінансові можливості держави щодо фінансового забезпечення розвитку її економіки й соціальної сфери. Бюджетне планування полягає у розробленні довготермінових, середньотермінових та річних бюджетних програм, уточненні раніше розроблених програм, визначенні річних обсягів фінансування багаторічних бюджетних програм для їхнього включення до показників бюджету наступного року [15, с. 346];

- фінансові показники – визначають можливості акумулювання, розподілу та використання бюджетних коштів. Серед основних показників: доходи й видатки, державний борг (зовнішній та внутрішній), рівень інфляції, рівень витрат бюджету на одного жителя, розмір податків;

- нормативи – визначають певний рівень забезпечення бюджетних видатків, різних видів витрат фінансових ресурсів. Це задані показники, які характеризують необхідний рівень бюджетного фінансування певних явищ або процесів виходячи із затверджених стандартів. За допомогою бюджетних нормативів визначається рівень фінансування виробництва суспільних благ (охорона здоров'я, шкільна освіта, благоустрій тощо);

- ліміти – певні обмеження на витрати в інтересах держави, підприємця або громадянина. Вони встановлюються під час формування параметрів діяльності бюджетної установи або виконання бюджетної програми. Призначення бюджетних лімітів – забезпечити економне та розумне витрачання публічних фінансових ресурсів, що перерозподіляються через місцевий бюджет;

- санкції – забезпечують належний рівень організації бюджетного процесу на всіх його стадіях за рахунок накладання штрафів та пені за порушення бюджетного законодавства, зменшення або припинення фінансування, відміна пільг тощо;

- стимули – націлені на формування і використання бюджету і полягають у створенні спеціальної системи заохочувальних заходів, спрямованих на зміцнення бюджетної дисципліни (податкові пільги, бюджетні кредити, податкові канікули, списання заборгованості тощо), а також можуть спрямовуватися безпосередньо на розвиток економіки шляхом перетворення окремих видів доходів

і видатків у стимулюванні розвитку суспільного виробництва та підвищення його ефективності.

Разом із тим ефективна реалізація механізму бюджетного контролю неможлива за значного рівня протиправних дій у бюджетній сфері та без своєчасного та відповідного покарання, адже це загрожує соціально-економічним процесам у країні та суспільному добробуту. Через це пріоритетного значення набуває оптимальний вибір засобів боротьби з такими діями, серед яких велике значення мають засоби з притягнення до відповідальності суб'єктів, що їх вчинили.

Висновки. Таким чином, механізм бюджетного контролю має різні види та передбачає взаємодію бюджетних методів, важелів, за допомогою яких визначаються оптимальні обсяги формування фінансових ресурсів бюджетів різних рівнів, максимальна ефективність їх акумулювання, розміщення й використання, визначення випадків нецільового використання бюджетних коштів та інших порушень бюджетного законодавства, а також притягнення порушників до відповідальності для забезпечення стабільного соціально-економічного розвитку суспільства.

Список використаних джерел:

1. Крупка М.І. Фінансово-кредитний механізм інноваційного розвитку економіки України / М.І. Крупка. – Л.: ЛНУ, 2001. – 608 с.
2. Юрій С.І. Бюджетна система України / С.І. Юрій, Й.М. Бескид. – К.: НІОС, 2000. – С. 28.
3. Ковалюк О.М. Фінансовий механізм організації економіки України: проблеми теорії і практики / О.М. Ковалюк. – Л.: ЛНУ, 2002. – С. 277.
4. Ковалева Т.М. Бюджет и бюджетная политика в Российской Федерации / Т.М. Ковалева, С.В. Барулин; 2-е изд. – М.: КноРус, 2006. – 208 с.
5. Финансы социалистического общества / Под ред. Н.В. Гаретовского. – М.: Финансы и статистика, 1985. – С. 217.
6. Финансы / Под ред. М.В. Романовского, О.В. Врублевской, Б.М. Сабанти. – М.: Перспектива: ЮРАЙТ, 2001. – С. 236.
7. Кохан І.В. Бюджетний механізм як суспільно-економічна категорія / І.В. Кохан // Актуальні проблеми розвитку економіки регіону. – 2011. – Вип. 7(2). – С. 402-406.
8. Василик О.Д. Бюджетна система України: [підручник] / О.Д. Василик, К.В. Павлюк. – К.: Центр навчальної літератури, 2004. – 544 с.
9. Юрій С.І. Антологія бюджетного механізму: [монографія] / С.І. Юрій, В.Г. Дем'янишин, Я.М. Буздуган. – Тернопіль: Економічна думка, 2001. – 250 с.
10. Лисяк Л.В. Державний фінансовий контроль: сучасні питання вдосконалення та підвищення ефективності / Л.В. Лисяк, С.В. Качула // Вісник Дніпропетровської державної фінансової академії. Серія «Економіка». – 2015. – № 1(33). – С. 111-120.
11. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку проведення інспектування державною контрольно-ревізійною службою» від 20 квітня 2006 р. № 550 // Офіційний вісник України. – 2006. – № 16. – С. 215.
12. Корольова О.І. Облік і контроль витрат підприємств машинобудування: дис. ... канд. екон. наук: спец. 08.00.09 / О.І. Корольова. – К., 2014.
13. Бюджетний менеджмент: [навч. посіб.] / Л.В. Панкевич, А.М. Зварич, П.Я. Могіляк, Б.І. Хомічак. – К.: Знання, 2006. – 293 с.
14. Лопушняк Г.С., Ливдар М.В. Теоретичні засади бюджетного механізму соціально-економічного розвитку регіонів / Г.С. Лопушняк, М.В. Ливдар // Моделювання регіональної економіки. – 2013. – № 2. – С. 153-166.
15. Дем'янишин В.Г. Теоретична концептуалізація і практична реалізація бюджетної доктрини України: [монографія] / В.Г. Дем'янишин. – Тернопіль: ТНЕУ, 2008. – 496 с.

Аннотация. В статье рассмотрены научные подходы к трактовке сути механизма бюджетного контроля. Предложено авторское понимание этого понятия. Сформирован механизм функционирования системы бюджетного контроля и определены основные его элементы.

Ключевые слова: система бюджетного контроля, механизм бюджетного контроля, формы, методы, рычаги, инструменты бюджетного контроля.

Summary. The article deals with scientific approaches to the interpretation of the essence of the mechanism of budgetary control. The author's understanding of this concept is offered. The mechanism of functioning of the system of budgetary control is formed and its basic elements are determined.

Key words: budget control system, budget control mechanism, forms, methods, levers, budget control tools.