

Наталія Дмитрівна СОБКОВА

асистент кафедри фінансів і кредиту,
Чернівецький національний університет імені Юрія Федьковича
вул. Кафедральна, 2а, м. Чернівці, 58000, Україна
E-mail: natali_1101@mail.ru
Телефон: +380505415588

НЕОБХІДНІСТЬ ФІНАНСОВОГО КОНТРОЛЮ В ПРОЦЕСІ ПЛАНУВАННЯ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ В УМОВАХ ТРАНСФОРМАЦІЙНИХ ЗРУШЕНЬ

Собкова, Н. Д. Необхідність фінансового контролю в процесі планування місцевих бюджетів в умовах трансформаційних зрушень [Текст] / Наталія Дмитрівна Собкова // Економічний аналіз : зб. наук. праць / Тернопільський національний економічний університет; редкол.: С. І. Шкарабан (голов. ред.) та ін. – Тернопіль : Видавничо-поліграфічний центр Тернопільського національного економічного університету «Економічна думка», 2013. – Том 13. – С. 188-193. – ISSN 1993-0259.

Анотація

Розкрито необхідність здійснення державного фінансового контролю в процесі планування та прогнозування місцевих бюджетів у ринкових умовах. Проаналізовано комплекс фундаментальних проблем системи сучасного бюджетного планування та прогнозування. Визначено напрями забезпечення прозорості процесу формування місцевих бюджетів та виокремлено принципи державного фінансового контролю під час їх планування та виконання. Проведено оцінку сучасного стану організації діяльності органів, що здійснюють фінансовий контроль у процесі їх формування. За результатами дослідження запропоновано напрями здійснення державного фінансового аудиту планування місцевих бюджетів.

Ключові слова: державний фінансовий контроль, бюджетне планування та прогнозування, бюджетний процес, державний фінансовий аудит, місцевий бюджет.

Наталія Дмитриевна СОБКОВА

НЕОБХОДИМОСТЬ ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ В ПРОЦЕССЕ ПЛАНИРОВАНИЯ МЕСТНЫХ БЮДЖЕТОВ В УСЛОВИЯХ ТРАНСФОРМАЦИОННЫХ СДВИГОВ

Аннотация

Раскрыта необходимость осуществления государственного финансового контроля в процессе планирования и прогнозирования местных бюджетов в рыночных условиях. Проанализирован комплекс фундаментальных проблем системы современного бюджетного планирования и прогнозирования. Определены направления прозрачности процесса формирования местных бюджетов и выделены принципы государственного финансового контроля во время их планирования и выполнения. Проведена оценка современного состояния организации деятельности органов, осуществляющих финансовый контроль в процессе формирования местных бюджетов. По результатам исследования предложены направления осуществления государственного финансового аудита их планирования.

Ключевые слова: государственный финансовый контроль, бюджетное планирование и прогнозирование, бюджетный процесс, государственный финансовый аудит, местный бюджет.

Natalia SOBKOVA

assistant,
Department of Finance and Credit,
Chernivtsi National University named after Yuriy Fedkovych
Cathedral str., 2a, Chernivtsi, 58000, Ukraine
E-mail: natali_1101@mail.ru
Phone: +380505415588

THE NECESSITY OF FINANCIAL CONTROL IN PLANNING LOCAL BUDGETS OF TRANSFORMATIONAL SHIFTS

Abstract

The necessity of state financial control in the planning and forecasting of local budgets in market conditions has been revealed. The complex of the fundamental problems of modern budgeting and forecasting has been analyzed. The local budgets formation processes have been determine. The principles of public financial control in the planning and execution of local budgets have been highlighted. The current state of the organization of the bodies exercising financial control in the formation of local budgets has been assessed. According to the results of the investigation directions of the state financial audit local budgets planning has been suggested.

Keywords: state financial control, budgeting and forecasting, budgeting, public financial audit of the local budgets.

JEL Classification: G2

Вступ. Процес вироблення рішень щодо формування та розподілу бюджетних коштів традиційно є одним із найважливіших елементів бюджетного процесу будь-якої країни, від якого значною мірою залежить ефективність використання фінансових ресурсів уряду. Переважна більшість сучасних держав давно відмовилась від політики ручного та кон'юнктурного управління бюджетом, сформувавши ефективну систему вироблення пріоритетів формування та використання бюджетних коштів. У її основі лежать високопрофесійне середньострокове бюджетне прогнозування та жорстке середньострокове бюджетне планування, інтегроване у систему загальнодержавного планування. Така система дозволяє забезпечити оптимальний перерозподіл фінансових ресурсів в економіці держави, який би дозволив реалізувати пріоритетні завдання її соціально-економічного розвитку.

Державний фінансовий контроль у процесі планування та виконання місцевих бюджетів має важливе значення у забезпеченні функціонування фінансового механізму органів місцевого самоврядування, що пояснюється дефіцитністю місцевих бюджетів, їх дотаційністю, недоліками під час формування дохідної частини бюджету та рівнем порушень у використанні їх коштів, через що належним чином не реалізуються певні соціально-економічні функції місцевого самоврядування.

Аналіз останніх наукових досліджень і публікацій. Нині проблеми державного фінансового контролю формування і виконання місцевих бюджетів перебувають у центрі уваги багатьох науковців і органів державного управління. Відбуваються численні науково-

практичні дискусії щодо сутності та необхідності організації фінансового контролю в процесі планування та виконання місцевих бюджетів; пошуку методів та інструментів впливу держави на місцеві бюджети. Серед вагомих наукових досліджень і проблем розробки теоретичних основ формування та функціонування системи державного фінансового контролю в бюджетному процесі можна назвати праці Т. Бабича, А. Дем'янюк [6], І. Заїчко [7], О. Качковської [8], О. Кириленка [12], В. Павлюка [9], В. Федосова [10], І. Чугунова [11], Л. Феценко [13], О. Шашкевича [12] та ін.

Метою статті є дослідження необхідності здійснення державного фінансового контролю в процесі бюджетного планування на рівні місцевих бюджетів.

Виклад основного матеріалу. Україна у питанні розвитку бюджетного планування відстає від тенденцій в економічно розвинених країнах. У період планової економіки держава мала досить дієву та розвинену систему бюджетного планування, проте в умовах розвитку ринкової економіки така модель об'єктивно втратила свою практичну цінність. Водночас так і не була повністю впроваджена нова цілісна система «західного» типу, яка відповідала б ринковій моделі економіки.

Попри значні досягнення у формуванні багатьох важливих складових бюджетної системи, система бюджетного прогнозування та планування традиційно характеризується комплексом фундаментальних проблем. Основними з них є наступні.

1. Відірваність бюджетного планування від загальнодержавного. В Україні відсутній чіткий зв'язок між ними. Це призводить до того, що

програми соціально-економічного розвитку держави приймаються безвідносно до бюджетних можливостей, а бюджетне планування досить часто не враховує пріоритети соціально-економічної політики, які відображені у державних програмах. Більше того, уряд затверджує потенційно досить перспективні державні програми, проте фінансуванню підлягатимуть лише ті, що залучені до бюджетних програм, які зафіксовані у законі України про державний бюджет на відповідний рік [13, с. 155]. Розрив між державним і бюджетним плануванням знижує ефективність і результативність економічної політики держави. Головною причиною, що роз'єднала бюджетне та державне планування в Україні, на нашу думку, є складна і громіздка модель загальнодержавного планування. Сам процес складання документа подібного плану потребував узгодження та експертиз різних органів влади. Інтеграція у таку модель загальнодержавного планування системи бюджетного планування лише б посилила її неефективність.

2. Значний розрив між бюджетним прогнозуванням та плануванням (особливо середньостроковим) на різних рівнях державного управління. Якщо у західних країнах прогнозування лежить в основі планування, тобто ці дві складові є органічно взаємодоповнюваними, то в Україні у короткостроковій перспективі прогнозування досить часто підпорядковане бюджетному плануванню, а не навпаки; у середньо- та довгостроковій перспективах прогнозування має декларативний характер і не містить значної практичної цінності для розробників програмних документів соціально-економічного розвитку, оскільки прогнозні показники на середньострокову перспективу переглядаються у досить широкому діапазоні і тому не є реальними орієнтирами [10, с. 13].

3. Викривлення змісту окремих елементів системи бюджетного планування і прогнозування. Досить часто програмно-цільовий метод застосовується з некоректно обраною системою показників результативності. Систематично бюджетна резолюція дисонує зі змістом розробленого бюджету, хоча мала б бути концептуальним документом, що визначає пріоритети бюджетного планування [11, с. 10]. Крім того, середньострокове бюджетне прогнозування в Україні виконує загалом декларативну функцію. Такі випадки засвідчили, що попри законодавче впровадження в Україні важливих елементів «західної» моделі бюджетного планування і прогнозування, на практиці їх зміст може бути викривлений.

Щоправда, бюджетна реформа дещо підвищила ефективність державного бюджетування і окремих його елементів. Певні позитивні зміни відбулися і у системі загальнодержавного

планування. Оновлена редакція Закону України «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України» запроваджує фактично нову, прогресивнішу систему державного планування і прогнозування, а також робить значний позитивний крок у питанні її гармонізації з процесами бюджетного планування [2].

Ось чому вкрай важливим та необхідним є здійснення державного фінансового контролю в системі бюджетного планування та прогнозування. Фінансовий контроль покликаний забезпечити правильну оцінку реальної ситуації і тим самим створити передумови для внесення коректив у заплановані показники як державного, так і місцевих бюджетів. Тому фінансовий контроль є одним з основних інструментів розробки фінансової політики та прийняття рішень, що забезпечують нормальне функціонування бюджетної системи та досягнення поставлених цілей як у довгостроковій перспективі, так і при вирішенні питань оперативного-фінансового управління.

Забезпечення прозорості процесу формування місцевих бюджетів передбачено у Концепції реформування місцевих бюджетів, що схвалена Кабінетом Міністрів України від 23 травня 2007 року [4]. Концепція спрямована на проведення реформи у сфері місцевих бюджетів, відповідно до забезпечення стійкої дохідної бази місцевих бюджетів, підвищення ступеня їх фінансової незалежності, підвищення результативності, ефективності та прозорості використання бюджетних коштів, ефективнішого вирішення питань соціально-економічного розвитку територій. Забезпечення прозорості процесу формування та виконання місцевих бюджетів передбачає:

- надання інформації про порядок складання бюджетів усіх рівнів, фінансовий стан органів місцевого самоврядування, підготовленої на основі методики збору, обробки та надання інформації;
- визначення порядку збору та узагальнення інформації, яка характеризує стан і якість управління коштами місцевих бюджетів;
- удосконалення інформаційно-статистичної бази соціально-економічних показників розвитку регіонів;
- запровадження публічного обговорення щорічних звітів про виконання місцевих бюджетів органами місцевого самоврядування;
- введення міжнародних стандартів фінансової і статистичної звітності для проведення незалежної фінансової експертизи та зовнішнього аудиту на місцевому рівні [6, с. 95].

Призначенням державного фінансового контролю в процесі планування місцевих

бюджетів є оперативне порівняння основних планових (нормативних) і фактичних показників з метою виявлення відхилень та визначення взаємозв'язку і взаємозалежності цих відхилень. Тому фінансовий контроль повинен базуватися на певних принципах, основними з яких, на нашу думку, слід назвати такі:

- достатності законодавчо встановлених повноважень для контрольних органів гілок державної влади;
- об'єктивності органів загальнодержавного фінансового контролю та гласності їх діяльності;
- невідворотності покарання за порушення податкового та бюджетного законодавства;
- планомірності в системі добору об'єктів фінансового контролю, заснованій на циклічності (періодичності) перевірок;
- консолідованої взаємодії органів загальнодержавного фінансового контролю, здійснюваного у формі спільних перевірок, інших організаційних формах тимчасового характеру як по лінії однойменних різнорівневих органів, так і по лінії різнойменних органів, що функціонують на одному рівні – державному, регіональному, муніципальному.

У забезпеченні контрольних рішень при формуванні (плануванні) бюджетних показників важливу роль відіграє напрям руху, послідовність надання та повнота інформації, що стосується проекту бюджету [9]. Важливе значення при проведенні державного фінансового контролю у процесі бюджетного планування має вивчення причин, які викликали появу відхилень від встановлених параметрів. У ході аналізу відхилень варто розрізняти контрольовані і неконтрольовані причини. Неконтрольовані пов'язані зі змінами у зовнішньому середовищі. Залежно від причин виникнення відхилення, які виникли з контрольованих причин, їх можна розподілити на дві групи:

1. Відхилення, що виникли в результаті планування та пов'язані з помилками при складанні прогнозів. Вони можуть бути викликані недостатністю інформації, недостовірним прогнозом розвитку, невідповідними методами планування;

2. Відхилення, що пов'язані з реалізацією планів у процесі формування бюджету.

Місцеві фінансові органи на будь-якому етапі складання і розгляду проектів місцевих бюджетів, тобто на стадії бюджетного планування, проводять державний фінансовий контроль і аналіз бюджетного запиту, поданого головним розпорядником бюджетних коштів, з погляду його відповідності меті, пріоритетності, а також дієвості та ефективності використання бюджетних коштів [8, с. 47].

До основного напрямку здійснення контролю бюджетних запитів належить їх аналіз щодо ефективності використання бюджетних коштів і пріоритетності вкладання. Якщо розглядати це питання в межах економічної сфери, то можна констатувати наступне: зроблено певні кроки у напрямку запровадження показників моніторингу в економічній сфері – прийнято Державну цільову програму розвитку системи інформаційно-аналітичного забезпечення реалізації державної інноваційної політики та моніторингу стану інноваційного розвитку економіки [3] та видано наказ Державного агентства України з інвестицій та інновацій «Положення про порядок здійснення моніторингу виконання інноваційних та інвестиційних проектів, які впроваджуються із залученням державних коштів» [5].

Обласні державні адміністрації здійснюють контроль за відповідністю бюджетному законодавству України показників затверджених бюджетів, розпису бюджету, кошторисів бюджетних установ та інших документів, які використовуються в бюджетному процесі щодо районних та міських (міст обласного значення) бюджетів. Міські державні адміністрації здійснюють такий контроль стосовно районних у цих містах бюджетів, районні державні адміністрації – щодо міських (міст районного значення), сільських, селищних бюджетів та бюджетів їх об'єднань. У країнах з розвиненими ринковими відносинами контроль бюджетного процесу здійснюється також безпосередньо громадянами і забезпечується гласністю і відкритістю бюджетного процесу та демократичними виборами до органів влади, що відповідно впливає і на контрольні органи, діяльність яких стає відкритою, а результати можуть бути перевірені [7, с. 48].

Заслужує уваги контроль щодо здійснення державного фінансового аудиту місцевих бюджетів у частині їх формування та затвердження, який проводить Держфінінспекція України [1]. За результатами державного фінансового аудиту можливо запобігти таким порушенням, як призупинення бюджетних асигнувань, зупинення операцій з бюджетними коштами, зменшення бюджетних призначень/асигнувань розпорядникам бюджетних коштів, безспірного вилучення коштів з бюджету, стягнення коштів у дохід бюджету тощо.

Під час проведення фінансового аудиту місцевих бюджетів здійснюють оцінку стану формування та виконання досліджуваного бюджету шляхом порівняння фактично виконаних та запланованих обсягів доходів та видатків бюджету.

Аналіз виконання затверджених обсягів доходів доцільно здійснювати за такими видами, як податкові та неподаткові надходження, доходи

від операцій з капіталом та трансферти, щодо їх питомої ваги в загальному обсязі надходжень та темпів зростання у досліджуваній період. Аналіз виконання видатків бюджету необхідно проводити окремо за загальним та спеціальним фондами, при цьому доцільно провести порівняння затверджених обсягів видатків із потребою у бюджетних коштах. На підставі фонові інформації та оцінки стану виконання місцевого бюджету визначають проблеми аудиту, тобто основні питання, які будуть досліджуватись.

Після опрацювання зібраної інформації необхідно визначити ризикові напрями у формуванні та виконанні досліджуваного бюджету (залежно від джерел доходів, напрямів використання бюджетних коштів, державного та комунального майна тощо), на підставі чого формулюють можливі (ймовірні) причини прорахунків у формуванні ресурсної бази самоврядної території та/або її неефективного використання, тобто гіпотези аудиту.

Загалом під гіпотезами аудиту розуміють можливі причини існування визначених проблем, які доводять під час перевірки. Гіпотези можуть стосуватись:

- загальних проблем бюджетного процесу;
- прорахунків у формуванні ресурсної бази;
- незабезпечення ефективного використання бюджетних коштів і комунального майна;
- «вузьких місць» у системі внутрішнього контролю [12, с. 105].

При наявності значних відхилень, залежно від їх причин, можливі такі альтернативні рішення:

- коригування або перегляд фінансових планів, якщо результати контролю свідчать про те, що подальше їх виконання в такому вигляді недоцільне;
- внесення відповідних коректив у дії для досягнення запланованих цілей.

Враховуючи вищевикладене, пропонуємо наступні заходи щодо удосконалення державного

фінансового контролю в процесі планування місцевих бюджетів:

- система фінансового контролю повинна бути мобільною, тобто оперативною, адекватною та професійно реагувати на будь-які зміни в економіці та законодавстві;
- необхідна розробка і реалізація концепції державного фінансового контролю, заснованого на єдиних принципах, правилах та єдиній методології;
- повинна проводитися координація взаємодії контрольних органів різних рівнів, з метою активного впливу на формування і реалізацію ефективної державної бюджетної політики;
- застосування сучасних інформаційно-технологічних інструментів, які забезпечують результативність та ефективність фінансового контролю щодо формування та виконання як державного, так і місцевих бюджетів.

Висновки та перспективи подальших розвідок. Таким чином, необхідність державного фінансового контролю в процесі планування місцевих бюджетів має на меті підвищення рівня фінансової дисципліни завдяки кардинальному посиленню контролю за формуванням та витрачанням бюджетних коштів, державного майна, узгодження законодавчої бази, удосконалення ефективності діяльності контрольних органів тощо. Подальші дослідження у цій сфері можуть бути спрямовані на вивчення зарубіжного досвіду організації державного фінансового контролю в процесі планування бюджету та розробку заходів щодо його адаптації до національної фінансової системи. Від організації державного фінансового контролю в бюджетному процесі багато в чому залежать шляхи економічного розвитку держави, рівень добробуту населення, масштаби тіньової економіки і економічних злочинів.

Список літератури

1. Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні [Електронний ресурс]: закон України від 02.12.2012 р. № 5463-17. – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua>.
2. Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України [Електронний ресурс]: закон України від 23.03.2000 р. № 1602 – III. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>.
3. Державна цільова програма розвитку системи інформаційно-аналітичного забезпечення реалізації державної інноваційної політики та моніторингу стану інноваційного розвитку економіки [Електронний ресурс]: постанова Кабінету Міністрів України від 7 травня 2008 р. №439. – Режим доступу: <http://www1.nas.gov.ua>.
4. Концепція реформування місцевих бюджетів [Електронний ресурс]: постанова Кабінету Міністрів України від 23 травня 2007 року. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua>.
5. Положення про порядок здійснення моніторингу виконання інноваційних та інвестиційних проектів, які впроваджуються із залученням державних коштів [Електронний ресурс]: наказ Державного агентства України з інвестицій та інновацій від 21.01.2008 р. №4. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua>.

6. Дем'янюк, А. В. Забезпечення прозорості бюджетного процесу на місцевому рівні / монографія: Модернізація місцевих фінансів України в умовах економічних і соціальних трансформацій / За ред. О. П. Кириленко. – Тернопіль: ТНЕУ, «Економічна думка», 2008. – 376 с.
7. Заїчко, І. В. Роль бюджетної політики у забезпеченні фінансової незалежності органів місцевого самоврядування / І. В. Заїчко // Наукові праці НДФІ. – 2010. – №1 (50). – С. 47-55.
8. Качковська, О. Новий Бюджетний кодекс: аналіз найважливіших змін / О. Качковська // Баланс – бюджет. – 2010. – №34 – 35 (289-290) від 23 серпня 2010 року – С. 47-48.
9. Павлюк, К. В. Бюджет і бюджетний процес в умовах транзитивної економіки України: монографія / К. В. Павлюк. – К.: НДФІ, 2006. – 584 с.
10. Федосов, В. М. Сутність і проблематика бюджетотворення: українські реалії / В. М. Федосов, Т. С. Бабич // Фінанси України. – 2008. – №1. – С. 3-23.
11. Чугунов, І. Я. Розвиток програмно-цільового методу планування бюджету / І. Я. Чугунов, І. В. Запаріна // Фінанси України. – 2008. – №5. – С. 3-14.
12. Шашкевич, О. Л. Державний фінансовий аудит виконання місцевих бюджетів / монографія: Модернізація місцевих фінансів України в умовах економічних і соціальних трансформацій / За ред. О. П. Кириленко/. – Тернопіль: ТНЕУ, «Економічна думка», 2008. – 376 с.
13. Фещенко Л. В. Вдосконалення бюджетного планування і прогнозування / Л. В. Фещенко // Вісник економіки, транспорту і промисловості. – 2011 р. – №34. – С. 154-157.

References

1. The Law of Ukraine (12.02.2012). On the basic principles of public financial control in Ukraine. Retrieved April 15, 2013, from : <http://zakon0.rada.gov.ua>.
2. The Law of Ukraine (23.03.2000). On State Forecasting and development programs of economic and social development of Ukraine. Retrieved April 15, 2013, from : <http://zakon.rada.gov.ua>.
3. Cabinet of Ministers of Ukraine, (2008). State Program of development of information-analytical support of innovation policy and monitoring of innovative economic development. Retrieved April 15, 2013, from : <http://www1.nas.gov.ua>.
4. Cabinet of Ministers of Ukraine, (2007). The concept of local budget reform. Retrieved April 15, 2013, from : <http://zakon2.rada.gov.ua>.
5. The order of the State Agency of Ukraine for Investments and Innovations (2008). Regulations on monitoring the implementation of innovative and investment projects being implemented with the assistance of public funds. Retrieved April 15, 2013, from : <http://zakon2.rada.gov.ua>.
6. Demjanjuk, A., Kirilenko, A., (2008). Monograph: Modernization of Local Finance of Ukraine in terms of economic and social transformation: Maintenance of budget transparency at the local level. Kiev: TNEU "Economic Thought".
7. Zayichko, I. (2010). The role of fiscal policy in ensuring financial independence of local governments. Proceedings NDFI. 47-55.
8. Kachkovs'ky, A. (2010). The new Budget Code: analysis of the major change. Balance – Budget, 47-48.
9. Pawluk, K. (2006). Monograph: The and budget process in Ukraine transitive economy. Kyiv : NDFI, 584 p.
10. Fedosov, V., Babich, T. (2008). Nature and problems budget: Ukrainian realities. Finance Ukraine, 3 - 23.
11. Chugunov, I., Zaparina, I. (2008). The development of program budgeting. Finance Ukraine, 3-14.
12. Shashkevych, O., Kirilenko, A. (2008). Monograph: Modernization of Local Finance of Ukraine in terms of economic and social transformation: State financial audit of local budgets. Kiev: TNEU "Economic Thought".
14. Feschenko L. (2011). Improving budgeting and forecasting. Bulletin of the economy, transport and industry, 154-157.

Стаття надійшла до редакції 15.05.2013 р.