

НЕДБАЛЮК

Ірина Романівна
Irina2011_@ukr.net

УДК 336.148

БЮДЖЕТНИЙ КОНТРОЛЬ: СУТНІСТЬ ПОНЯТТЯ ТА ЕТИМОЛОГІЯ

BUDGETARY CONTROL: THE ESSENCE OF THE CONCEPT AND ETYMOLOGY

аспірант, Одеський Національний економічний університет

У статті розглянуто сутність поняття бюджетний контроль, проаналізовано етимологію терміну за допомогою індуктивного методу, розглянувши спочатку значення та сутність часткового – базисних категорій. Узагальнено та проаналізовано тлумачення термінів «контроль», «бюджет», «бюджетний контроль», «фінансовий контроль» вітчизняних та закордонних вчених та узагальнено у власних висновках.

В статье рассмотрена сущность понятия бюджетный контроль, проанализирована этимологию термина с помощью индуктивного метода, рассмотрев сначала значение и сущность частичного – базисных категорий. Обобщены и проанализированы толкования терминов «контроль», «бюджет», «бюджетный контроль», «финансовый контроль» отечественных и зарубежных ученых и обобщены в собственных выводах.

The essence of the concept of budget control, analysis of the etymology of the term by using the inductive method, initially considered the value and nature of the partial – basic categories. Overview and analyzed the interpretation of the terms "control", "budget", "budget control", "financial control" of Ukrainian and foreign scientists and summarized in own conclusions.

Ключові слова: контроль, бюджет, бюджетний контроль, фінансовий контроль

Ключевые слова: контроль, бюджет, бюджетный контроль, финансовый контроль

Keywords: control, budget, budget control, financial control

ВСТУП

Необхідним атрибутом демократичної правової держави та необхідним підґрунтям здорової економіки, а так і добробуту та сталого розвитку рівня життя усього громадянського суспільства є бюджетний контроль. Щорічне системне порушення бюджетної дисципліни призводить до тяжких економічних наслідків: спаду, кризи, рецесії. Саме ефективне використання бюджетних коштів в умовах сьогодення набуває особливої значущості. Адже управління державними фінансами потребує ще більше рішучих та впевнених дій для подолання кризи, розвитку економіки та отримання соціально-економічного ефекту. В нашій країні має бути побудовано ефективний та системний контроль за бюджетними коштами, за їх надходженням та використанням, адаптований в європейському просторі, який допоможе у подоланні економічної кризи та забезпечить сталий економічний та соціальний розвиток.

МЕТА СТАТТІ полягає у дослідженні поняття «бюджетний контроль», як фінансової категорії, відокремлення її від категорії «фінансовий контроль» та дослідження етимології та виникнення даного поняття.

Аналіз останніх досліджень та публікацій

Тема бюджетного контролю отримала широке наукове висвітлення в працях вітчизняних та зарубіжних вчених: як Басанцов І., Головань М.,

Мельничук В., Петрик О., Піхоцький В., Симоненко В., Стефанюк І. В. Дурденевський, В. Суйц, Е. Петрова, Р. Марченко, Л. Барінова, Чететкін В., Тихомиров Ю., Ялбулганов А. тощо. Визнаючи необхідність та важливість бюджетного контролю велика кількість наукових робіт присвячено даній проблематиці. Проте більшість досліджень не містить повного висвітлення даної проблематики і потребують подальшого розкриття. З іншого боку, необхідно враховувати динамізм процесів, що відбуваються у суспільстві і викликають відповідні зміни в бюджетному контролі на різних рівнях.

РЕЗУЛЬТАТИ

Термін «бюджетний контроль» в системі наукових знань є похідною категорією в порівнянні з базисними категоріями «контроль» і «бюджет» тому доцільно дослідити даний термін за допомогою індуктивного методу, розглянувши спочатку значення та сутність часткового – базисних категорій.

У науковій літературі поняття «контроль» розглядається в самих різних аспектах, і, тому, в це поняття вкладається різний зміст.

Термін «контроль» має свою історію багатовікову історію. Видатний радянський вчений, доктор юридичних наук В.Н. Дурденевський про походження поняття «контроль» у своїй роботі писав що слово «контроль» буквально означає «рахунок стовпців» та походить з Англії. В англійському королівстві епохи нормандських королів при перевірці сум, що надходять від збору податків

існував такий порядок: в одній кімнаті скарбники рахували гроші на столі, розграфленому на зразок шахової дошки, а в іншій кімнаті підраховувалися підсумки цифр на свитках або стовпчиках, в яких були відомості про надходження податків чи інших дохідних статей. Якщо підсумок «рахунки стовпців» і підсумок рахунку грошей збігався, то рахунок оголошувався «очищенням». Відповідальності особи, які рахували стовпці, і були першими «контролерами» (controllers, cont. - рахунок, roll. - Список, стовпець)» [1, с. 39]. Однак в сучасну мову слово «контроль» прийшло з німецького «kontrolle» що значить контроль або перевірка (XVIII ст.) або з французького «controle», що означає буквально подвійний список [2, с. 314].

У науковій літературі широко розповсюджена думка, що контроль – це лише перевірка кого- або чого-небудь. Саме такий зміст вкладає в це поняття і В.П.Суйц, який розглядає контроль як систему спостережень і перевірок чого-небудь [3, с. 18]. Такої ж думки дотримуються і Е.І. Петрова, Р.Н. Марченко, Л.В. Барінова, вважаючи, що контроль є однією з найважливіших функцій соціального управління і полягає в тому, що суб'єкт управління здійснює облік і перевірку того, як керований об'єкт виконує його розпорядження [4].

Різні вчені розглядають контроль з різних позицій і відповідно тлумачать по-різному. Абсолютна більшість вчених розглядають контроль, як процес, як сукупність процесів, як вид діяльності. Наприклад М.Мартиненко вважає, що контроль – це процес людської діяльності, спрямований на встановлення корисності факту, що здійснився, його направленості на досягнення мети або визначення ступеня відхилення від плану досягнення мети, допущеного окремою особою, групою осіб або організацією в цілому [5].

Дещо інше тлумачення пропонує російський вчений В.Д. Четкін, який дає визначення контролю наступним чином: контроль - об'єктивна категорія матеріального світу, його одинична сутність, що виявляється в результаті усвідомленої діяльності людини і виражає ступінь відповідності між бажаним суб'єктом контролю, станом об'єкта контролю (суб'єктивно сформоване самим суб'єктом контролю "ідеальне зображення" - еталон стану) і реально спостережуваним станом об'єкта контролю (деформоване зображення, отримане за допомогою суб'єктивно прийнятих процедур вимірювання параметрів стану)[6].

Дослідивши позиції вчених, резюмуємо, що контроль є найважливішою, самостійною функцією управління, яка забезпечує перевірку виконання рішень, досягнення результатів. Згодні з думкою Ю.Тихомирова, який вважає, що контроль як кульмінаційний момент управлінського циклу повинен бути оперативним, точним і ефективним [7].

Таким чином, при здійсненні контролю окреслюється реальна ситуація, а так і створюються умови для своєчасного внесення коректувань для досягнення запланованих результатів. На нашу думку контроль - це процес, який забезпечує досягнення запланованих цілей. Таке стисле визначення є змістовним та конкретним і повною мірою характеризує мету контролю як функції, процесу та діяльності.

Контроль є загальною категорією та поширюється у різноманітних сферах суспільного життя зокрема виділяють наступні види: соціальний контроль, державний контроль, цивільний контроль фінансовий контроль, контроль у процес навчання, лікарський контроль, технічний контроль та інші. (рис. 1.)

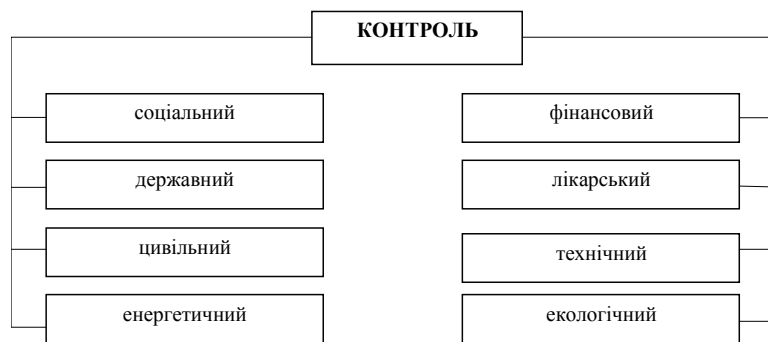


Рис. 1. Види контролю

Поняття «фінансовий контроль» існує в науці як економічної, так і юридичної, відносно недавно. У дореволюційній Росії застосовувалися поняття «державний контроль» і «бюджетний контроль». Про різночитаннях в термінології «фінансовий контроль» і «державний контроль» у царській Росії пише А.А. Ялбулганов: «У дореволюційний період ні в законодавстві, ні в науковій літературі поняття «фінансовий контроль» не зустрічалося, однак широко вживався термін «державний контроль» [8].

Професор І.Х. Озеров називав контроль «останнім, але дуже важливим колесом у бюджетному механізмі держави». На його думку, контроль з'явився «закономірним наслідком розвитку бюджету», що його зробило «необхідною ланкою державного господарства». Отже, І.Х. Озеров під фінансовим контролем в першу чергу розумів саме бюджетний контроль [9].

Цікавою є робота французького вченого щодо визначення фінансового контролю А. Баріларі в якій автор вказує на те, що контроль за бюджетними

коштами є ключовим елементом демократії [10]. Дане твердження виводить державний фінансовий контроль на нову площину, значно розширюючи його значення для держави і суспільства.

У радянському юридичному довіднику «фінансовий контроль» визначається як «контроль за законністю та доцільністю всіх дій і заходів, що проводяться в процесі планового збирання, розподілу і використання державних коштів». Отже, під фінансовим контролем за радянських часів мався на увазі бюджетний контроль, хоча широко використовувався термін «фінансовий контроль» [11].

Серед праць українських вчених, де досліджується фінансовий контроль, необхідно виділити дисертаційне дослідження І. Басанцова, який підкреслює, що державний фінансовий контроль – це особливий вид діяльності державних органів (регламентований відповідними нормативно-правовими актами), спрямований на перевірку (дослідження) дотримання законності, раціональності та ефективності планування, надходження, розподілу і використання державних ресурсів у процесі державного управління, забезпечення компетентних органів влади та громадськості достовірною інформацією про попередження, виявлення та усунення фінансових правопорушень, а також виконання інших функцій, що сприяють зміцненню економічної безпеки держави [12, с. 42].

Загальновідомо, що бюджет є фінансова категорія. Оскільки фінанси, як більш узагальнююча економічна категорія, виконують теж розподільчу і контрольну функції, а матеріальним вираженням контрольної функції є фінансовий контроль, то можна стверджувати, що бюджетний контроль є складовою державного фінансового контролю [13, с. 45].

Важливо відзначити, що в науковій літературі немає єдиної думки про зміст категорії «фінансовий контроль». Більшість авторів визнають, що фінансовий контроль – це саме загальне визначення даної сфери суспільних відносин, що включає в себе інші приватні, більш вузькі поняття. У змісті категорії «фінансовий контроль» можна виділити наступні найбільш значимі елементи: бюджетний контроль; податковий контроль; валютний контроль; банківський нагляд і аудиторську діяльність.

При характеристиці поняття «бюджетний контроль» доречно також визначити поняття «бюджет».

Серед наукових діячів немає єдиного визначення поняття «бюджет». Взагалі термін «бюджет» походить від давньофранцузького «bougette» – шкіряний мішок, сумка. З нормандським завоюванням цей термін проник до Англії, де поступово перетворився на «budget» і став одним з термінів, що використовувався парламентом у процесі формування й витрачання коштів державної скарбниці [14].

Законодавче визначення бюджету закріплено у Бюджетному кодексі України статті 2, де зазначено, що «бюджет – план формування та використання фінансових ресурсів для забезпечення завдань і функцій, які здійснюються відповідно органами

державної влади, органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування протягом бюджетного періоду» [15].

Як один з найважливіших адміністративних інструментів, бюджет служить в якості: а) плану дій з досягнення кількісних цілей б) стандарту для вимірювання продуктивності в) механізмів для боротьби з прогнозованими несприятливими ситуаціями [16]. На нашу думку цілком об'єктивно бюджет визначається як інструмент, адже бюджет – це план, а план і є інструментом для досягнення конкретних цілей.

Американський науковець, доктор наук університету Алабама (Північний Техас) Барбара Меріно вважає, що бюджет являє собою набір взаємозалежних планів, які кількісно описують прогнозування майбутньої діяльності суб'єкта. Бюджет використовується як критерій, за яким можна вимірювати фактичні результати діяльності, для виділення коштів, і, як план для майбутніх операцій [17]. Для об'єктивності необхідно зазначити, що будь-який бюджет у сучасному розумінні складається як найменше з двох взаємозалежних планів – плану доходів та плану витрат. А в розрізі цих планів пов'язано й ціла низка інших. Так можна прослідкувати пряму залежність: чим вищий за рівнем управління бюджет тим з більшої кількості взаємопов'язаних планів він складається і навпаки.

Таким чином можна резюмувати, що бюджет – це кошторис витрат, доходів і ресурсів протягом певного періоду, що відображає майбутні фінансові цілі а також умови, необхідні для досягнення цих цілей.

Щодо визначення категорії «бюджетний контроль» єдиної думки сьогодні немає. На думку вітчизняної вченої Евтушевської О.А. бюджетний контроль – це порівняння фактичних показників фінансово-господарської діяльності з плановими (бюджетними) на предмет перевірки їх узгодженості за величиною і термінами, а також аналіз причин відхилень з метою вироблення пропозицій щодо коригування бюджетів чи фінансово-господарської діяльності підприємства. Бюджетний контроль є дійовим інструментом стимулювання підвищення фінансової відповідальності та продуктивності як окремих працівників, центрів прибутковості, структурних підрозділів, так і об'єктів контролю в цілому [18]. На наш погляд така позиція є недосконалою, адже після встановлення відхилень необхідно дослідити величину такого відхилення та виявити причини, що призвели до нього, а вже наступним кроком, на основі отриманої інформації мають бути прийняті ефективні корегувальні дії.

Як визначають науковці Живіцький С.О., Маршук Л.М. бюджетний контроль – різновид державного фінансового контролю, що здійснюється в бюджетному процесі та направлений на встановлення законності, достовірності, економічної ефективності діяльності учасників бюджетного регулювання та бюджетного процесу. За своєю сутністю бюджетний контроль являє собою систему заходів органів державної влади та органів місцевого самоврядування, спрямованих на забезпечення

законності дій учасників бюджетного процесу під час складання, розгляду, затвердження, внесення змін, виконання бюджетів і звітування про їх виконання з використанням специфічних форм і методів їх організації [19]. З таким визначенням варто погодитись, цілком чітко окреслено сутність бюджетного контролю через його основні функції.

Взагалі і в науці, і в практиці відбувається отождолення понять «фінансовий контроль» і «бюджетний контроль». Ще за радянських часів на це зверталася увага. Так, Е.Е. Понтовіч вказував, що «фінансовий контроль є значною мірою бюджетний контроль, яким значення йому присвоюється в літературі деяких країн, зокрема, в літературі французької» [20]. Між бюджетним контролем та фінансовим є тісний взаємозв'язок: бюджетний контроль - вид державного фінансового контролю, який здійснюється у сфері бюджетної діяльності, та спрямований на встановлення законності, достовірності, економічної ефективності діяльності учасників бюджетного регулювання і бюджетного процесу.

Зарубіжна енциклопедія визначає бюджетний контроль, як оцінку доходів і витрат за певний період часу в майбутньому. Бюджет може бути зроблено для людини, сім'ї, групи людей, бізнесу, уряду, країни, багатонаціональної організації або будь-якої організації, що заробляє і витрачає гроші [21]. Або як методичне керівництво і контроль діяльності організації шляхом створення стандартів і цільових показників в області доходів і витрат, а також безперервного моніторингу та коригування виконання у процесі виконання бюджету [22]. Зарубіжні тлумачення бюджетного контролю значно відрізняються від вітчизняних і мають, як правило, мають характерну рису: створення стандартів. В Українській практиці бюджетного контролю не створено систему стандартів бюджетного контролю, а так, і саме здійснення контролю ускладнюється та потребує більших трудових ресурсів та часу.

ВИСНОВКИ

У сучасній правовій науці під бюджетним контролем у широкому сенсі розуміється діяльність уповноважених суб'єктів по контролі за дотриманням бюджетного законодавства та з оцінки ефективності публічного управління і в цілому бюджетної політики держави, а під бюджетним контролем у вузькому сенсі - контроль, здійснюваний виключно в рамках бюджетного процесу.

Узагальнюючи наукові здобутки щодо визначення терміну «бюджетний контроль» ми прийшли до висновку, що це різновид державного фінансового контролю, систематичний та юридично формалізований процес управління бюджетними коштами в процесі надходження та використання, ієрархічно організований на державному рівні та місцевому рівнях.

Бюджетний контроль по суті є система, яка використовує бюджети різних рівнів як засіб планування і контролю всіх аспектів суспільного життя.

Запорукою вдалого та ефективного здійснення бюджетного контролю є його системний характер, тобто єдина організація на різних рівнях та чітка взаємодія усіх суб'єктів контролю.

Список використаних джерел

1. Дурденевский В.Н. Государственный контроль в капиталистических странах // Вестник государственного контроля. 1940. № 2.
2. Фасмер М. Этимологический словарь русского языка. Т. III. - М., 1964. - 614 с.
3. Суйц В.П. Внутрипроизводственный контроль. / В.П. Суйц - М.: Финансы и статистика, 1987. - 127 с.
4. Петров Е.И., Марченко Р.Н., Барінова Л.В. Кримінологічна характеристика та попередження економічних злочинів. М., 2005. С. 12.
5. Марпиненко М.М. Основи менеджменту: підруч. / М.М. Марпиненко. - К.: Каравела, 2005. - С. 247 - 248.
6. Четкин В. Контроль - объективная категория материального мира // Финансовый контроль. 2002. № 6.
7. Тихомиров Ю.А. Механизм управления в развитии социалистическом обществе / Ю. Тихомиров. - М.: Наука, 1978. - С. 317 - 318.
8. Ялбулганов А.А. Фінансовий контроль як правовий інститут: основні етапи розвитку // Правознавство. 2000. № 3. С. 84.
9. Озеров І.Х. Основи фінансової науки. М., 1914. С. 21.
10. Barilari A. Les controles financiers comptables, administratifs et juridictionnels des finances publiques. Paris, 2003. P. 14.
11. Юридичний довідник для населення. М., 1973. С. 481.
12. Басанцов І.В. Розвиток державного фінансового контролю в умовах ринкової економіки України: автореферат канд. екон. наук / І. Басанцов І.В. - Національний університет Державної податкової служби України, 2008. - 382 с.
13. Дем'янишин В.Г. Теоретичні та організаційні основи бюджетного контролю в Україні / В. Дем'янишин // Вісник ТАНГ. - 2004. - № 6. - С. 45-60.
14. Лучковська С.І. Фінансове право. Навч. посібник / Для студ. економ., спец. вищих навч. закладів. - К.: КНТ. 2010. - 296 с.
15. Бюджетний кодекс України. [Електронний ресурс]. - Режим доступа: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>
16. Schroeder, R.G. et al. (2011), Financial Accounting Theory and Analysis: Text and Cases (Hoboken, N.J.: Wiley.
17. Merino, B.D. (1993), An Analysis of the Development of Accounting Knowledge: a Pragmatic Approach, Accounting Organizations and Society, Vol. 18, Is. 2/3, p. 163.
18. Евтушевская О.А. Модернизация системы контроля в Украине в современных условиях. [Електронний ресурс]. - Режим доступа: irbis-nbuv.gov.ua/cgiirbis
19. Живіцький С.О., Маршук Л.М. Шляхи вдосконалення бюджетного контролю в Україні. [Електронний ресурс]. - Режим доступа: <http://nauka.zinet.info/33/zhyvitsky.php>.
20. Понтович Э.Э. Казна и контроль. Государственно-правовая характеристика финансово-контроля. - М., 1987. С. 50.
21. Инвестопедия - новый экономический довідник. [Електронний ресурс]. - Режим доступа: <http://www.investopedia.com/terms/b/budget.asp>
22. Бизнес-словник. [Електронний ресурс]. - Режим доступа: <http://www.businessdictionary.com/definition/budgetary-control>