

Зорій Н. М.,

кандидат економічних наук, доцент Тернопільського національного економічного університету,

Мельник Н. Г.,

кандидат економічних наук, доцент Тернопільського національного економічного університету

ДО ПИТАННЯ ВДОСКОНАЛЕННЯ ІНСТРУМЕНТАРІЮ БЮДЖЕТНОГО КОНТРОЛЮ

У статті досліджено сутність бюджетного контролю з погляду управління бюджетними коштами. Доведено, що ефективні форми бюджетного контролю, до яких зокрема належать моніторинг та оцінка, та правильне їх застосування є важливою складовою належного регулювання бюджетних відносин.

Ключові слова: бюджетний контроль, моніторинг, оцінка.

В статье исследована сущность бюджетного контроля с точки зрения управления бюджетными средствами. Доказано, что эффективные формы бюджетного контроля, к которым в частности относятся мониторинг и оценка, и правильное их применение являются важной составляющей надлежащего регулирования бюджетных отношений.

Ключевые слова: бюджетный контроль, мониторинг, оценка.

The article examines the nature of budgetary control in terms of management of public funds. It is shown that effective forms of budgetary control, which in particular include monitoring and evaluation, and proper use of them is an important part of accurate regulation of budgetary relations.

Keywords: budget control, monitoring, evaluation.

Постановка проблеми. Сучасний етап соціально-економічного розвитку країни потребує поглибленого розуміння значення бюджету в економічному устрої держав, удосконалення прозорості та зрозумілості бюджету для громадськості, підвищення якості надання державних послуг та ефективності використання бюджетних коштів. З цією метою в Україні згідно з Концепцією застосування програмно-цільового методу в бюджетному процесі [3] починаючи з 2002 року запроваджено його використання на рівні державного бюджету, а згодом і на рівні місцевих бюджетів. Суть програмно-цільового методу у бюджетному процесі полягає в плануванні та управлінні бюджетними коштами на середньострокову перспективу, і включає розробку та реалізацію бюджетних програм, орієнтованих на кінцевий результат. При цьому важливим є визначення для кожної програми мети та формування завдань, реалізація яких дозволить досягти поставлених цілей.

Функціонування держави з позиції фінансів означає здійснення видатків за відповідного забезпечення доходами. Тобто державне управління перебуває у функціональній єдності з бюджетним контролем, а отже, є частиною загальнодержавного менеджменту. Чимало правопорушень у бюджетному процесі відбуваються саме через обмежений вплив на нього бюджетного контролю. З огляду на це актуальним аспектом, що потребує подальшого дослідження і вирішення, є питання вдосконалення інструментарію фінансового контролю за використанням коштів бюджетів як з боку держави, так і з боку громадськості.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Дослідженням різних аспектів проблеми бюджетного контролю займалося багато вітчизняних науковців-економістів. Серед них варто виокремити: О. Д. Василюк, П. К. Германчука, А. О. Єпіфанова, О. П. Кириленко, Є. В. Калюгу, В. Мельничука, А. О. Монаска, В. Л. Плєскача, Т. М. Рєву, І. Б. Стефанюка, В. О. Шевчука. Проте ступінь розроблення питання контролю за використанням бюджетних коштів в Україні ще не досить високий і часто має поверхневий характер. Зокрема, можна виділити відсутність чітко окреслених шляхів вирішення проблем бюджетного контролю, які склалися на сучасному етапі розвитку бюджетних відносин через недосконалість законодавчої бази організації контрольної діяльності та неефективність механізму застосування інструментарію бюджетного контролю використання коштів бюджетів. Варто звернути увагу саме на останні складові бюджетного контролю, оскільки вони є фундаментальними у сфері контрольної діяльності, а правильне їх застосування є важливою складовою належного регулювання бюджетних відносин.

Мета і завдання дослідження. Метою статті є дослідження сутності, спрямованості та складових державного контролю, визначення його ролі у бюджетному процесі, а також виокремлення зі всієї сукупності наявних інструментів контролю за формуванням і використанням коштів бюджетів найбільш сучасних та дієвих.

Виклад основного матеріалу. Бюджетний контроль є одним із функціональних елементів управлінської діяльності у сфері фінансів, різновидом державного фінансового контролю, що здійснюється в бюджетному процесі та спрямований на забезпечення законності, достовірності, економічної ефективності функціонування учасників бюджетного процесу. За своєю сутністю бюджетний контроль є системою заходів органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим 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 [8, с. 158].

Бюджетний контроль спрямований на ефективне й результативне управління бюджетними коштами і повинен забезпечувати: оцінку управління ними (включаючи проведення державного фінансового аудиту); правильність ведення бухгалтерського обліку та достовірність фінансової і бюджетної звітності; досягнення економії бюджетних коштів, їх цільового використання, ефективності та результативності в діяльності розпорядників бюджетних коштів шляхом прийняття обґрунтованих управлінських рішень; проведення аналізу й оцінки стану фінансової і господарської діяльності розпорядників бюджетних коштів; запобігання порушенням бюджетного законодавства та забезпечення інтересів держави у процесі управління об'єктами державної власності; обґрунтованість планування надходжень і витрат бюджету [1, ст. 26].

Ефективність бюджетного контролю вирішальним чином залежить від правильної його організації та розмежування повноважень між суб'єктами його здійснення. На сучасному етапі в Україні функції державного бюджетного контролю здійснюють: Верховна Рада України та Рахункова палата – в частині законодавчого, супровідного контролю на всіх етапах бюджетного процесу від планування бюджету до звіту про його виконання; Міністерство фінансів України – шляхом контролю дотримання бюджетного законодавства на кожному етапі бюджетного процесу як щодо державного, так і місцевих бюджетів; Міністерство доходів і зборів України – застосуванням фіскальної політики на етапі збирання доходів і формування бюджетних ресурсів; Державна казначейська служба України – шляхом поточного контролю на етапі виконання бюджету; Державна фінансова інспекція України – застосуванням поточного і наступного контролю на етапі здійснення видатків і складання звітності; інші органи виконавчої влади – шляхом проведення спеціалізованого контролю, визначеного законодавством.

Ефективність бюджетного контролю забезпечується правильним вибором інструментів його проведення. В основу класифікації форм бюджетного контролю покладено прийоми його здійснення. До форм бюджетного контролю належать: експертиза, перевірка, ревізія, аудит, моніторинг. Зі всієї сукупності наявних форм контролю за формуванням і використанням коштів бюджетів із застосуванням програмно-цільового методу найбільш дієвою, на нашу думку, є моніторинг.

Моніторинг передбачає постійне спостереження за процесом виконання програм, а також їх оцінку на різних етапах бюджетного процесу. Показники виконання дозволять оцінити соціально вагомий ефект від виконання програми, який є головною метою реалізації бюджетної програми. На основі отриманої інформації оцінюється економічний ефект і результативність програми та приймаються належні адміністративні рішення. Застосування моніторингу при проведенні контролю за витрачанням коштів державного бюджету вже стало звичним процесом. Зовсім інша ситуація складається із застосуванням цієї форми на рівні місцевих бюджетів. На разі виникла необхідність реформування підходу до процесу контролю на місцевому рівні, адже виконання місцевого бюджету, складеного із застосуванням програмно-цільового методу, передбачає виконання низки заходів, пов'язаних як із фінансуванням програми, так і з управлінням видатками.

Своєчасно отримана обґрунтована аналітична інформація є необхідною умовою підвищення оперативності регулювання процесу виконання бюджету, зокрема прийняття рішення про внесення змін або корегувань у програму чи стратегію її виконання, про обсяги асигнувань або перерозподіл коштів у межах програми, про продовження чи припинення програми.

Дієвими інструментами, що забезпечують отримання потрібних даних, є моніторинг та оцінка, які є спорідненими, але відрізняються рівнем складності та методологічними підходами. Цей тандем інструментів бюджетного контролю є невід'ємним елементом ефективного процесу управління програмами. Як моніторинг, так і оцінка передбачають проведення постійного і безперервного аналізу бюджетних процесів, визначення проблем, причин їх виникнення та творчого пошуку відповідних рішень цих проблем. Варто зазначити, що моніторинг та оцінка можуть бути результативними тільки у випадку надання ними якісної аналітичної інформації та готовності відповідальних осіб приймати рішення на її основі. Вагомим аспектом є те, що системи моніторингу та оцінки мають розроблятися залежно від потреб тих, хто використовуватиме їхні результати. Визначити, який саме елемент системи моніторингу та оцінки

потрібно застосувати в контрольному процесі, можливо за умови глибоких концептуальних знань про інструменти бюджетного контролю, що розглядаються.

Отже, предметом оцінки може виступати система, програма, послуга, проект, процес тощо. Для всіх цих предметів оцінки спільним є те, що вони спрямовані на реалізацію окремих заходів або досягнення конкретного результату так, щоб можна було визначити ефективність досягнення поставленої мети. Зокрема, оцінка бюджетної програми означатиме визначення її успішності та того, як розробка та виконання програми забезпечили її ефективність. Логічна модель для представлення результатів програми у спрощеному варіанті дозволяє визначити зв'язок між умовами (затратами, видами діяльності та продуктами) й наслідками (результатами та впливом). Оцінка ефективності бюджетних програм здійснюється на підставі аналізу результативних показників бюджетних програм, а також іншої інформації, що міститься у бюджетних запитах, кошторисах, паспортах бюджетних програм, звітах про виконання кошторисів, звітах про виконання паспортів бюджетних програм [2; 4].

Концептуально сутністю моніторингу є збір даних за всіма показниками у стратегічних та операційних планах і підготовка звітів для керівників різного рівня щодо різниці між фактичними та базовими або запланованими результатами. Моніторинг ефективності досягнення результатів програми передбачає їх зіставлення з попередньо визначеними цілями та показниками.

Під моніторингом видатків місцевого бюджету потрібно розуміти підсистему соціально-економічного управління на регіональному рівні – спеціалізований проблемно-орієнтований систематичний комплекс спостереження, організації, первинної обробки й накопичення даних, аналізу, моделювання і прогнозування фінансового стану регіону, виявлення тенденцій, закономірних змін, можливостей виникнення несприятливих і ризикових ситуацій, а також вироблення механізмів їх попередження з метою інформаційно-аналітичного забезпечення розробки і прийняття управлінських рішень щодо визначення механізмів забезпечення стійкого, пропорційного і збалансованого фінансового стану регіону [5, с. 84]. Отже, призначенням системи моніторингу доходів і видатків місцевих бюджетів є забезпечення успішної реалізації фінансової політики держави, процесу формування бюджетів та ефективного використання фінансових ресурсів в усіх ланках фінансової системи [7, с. 52].

Однак на практиці не існує універсального шаблону для моніторингу та оцінки, що надасть відповіді на всі питання. Тому для керівників та інших зацікавлених осіб важливо розуміти, яку інформацію вони бажають отримати від моніторингу та оцінки, а для тих, хто здійснює оцінку, важливо розуміти вимоги користувачів. Результати моніторингу та оцінки необхідні, перш за все, для розпорядників бюджетних коштів.

Варто зазначити, що моніторинг та оцінка мають різне призначення.

Моніторинг покликаний забезпечувати безперервний процес збору та обробки даних про показники виконання доходів місцевого бюджету та виконання бюджетних програм. Він дає можливість отримувати достовірну, своєчасну і комплексну інформацію про стан виконання доходів місцевого бюджету та реалізації бюджетних програм з метою проведення якісної оцінки і своєчасного прийняття обґрунтованих управлінських рішень.

Оцінка ефективності роботи органів місцевого самоврядування щодо використання бюджетних коштів дозволяє своєчасно запобігти можливим проблемам, пов'язаним із забезпеченням виконання бюджетних програм, визначити тенденції, встановити причинно-наслідкові зв'язки існування певних тенденцій та розробити заходи для покращення якості суспільних послуг й ефективності бюджетних програм. Результати оцінки ефективності бюджетних програм, у тому числі висновки органів виконавчої влади, уповноважених на здійснення фінансового контролю за дотриманням бюджетного законодавства, є підставою для прийняття рішень про внесення в установленому порядку змін до бюджетних призначень поточного бюджетного періоду, відповідних пропозицій до проекту бюджету на плановий бюджетний період та до прогнозу бюджету на наступні за плановим два бюджетні періоди, включаючи зупинення реалізації відповідних бюджетних програм [4].

За визначенням фахівців Інституту бюджету та соціально-економічних досліджень, моніторинг бюджетної програми – безперервний процес збору даних про видатки та показники виконання програми, що досягаються в ході її реалізації. Тоді як оцінка бюджетної програми – періодичний ґрунтовний аналіз процесу реалізації програми за показниками її виконання з метою визначення її ефективності та результативності й прийняття управлінських рішень щодо покращення процесу її подальшої реалізації, або в разі необхідності зупинення [6]. Оцінка ефективності виконання бюджетних програм, на відміну від моніторингу, має зосереджуватися не на відстеженні певних показників та порівнянні запланованих показників з фактичними, а на забезпеченні ефективності діяльності, досягнутих результатах та якості суспільних послуг або продукту, які було надано чи вироблено за рахунок витрачання певної суми бюджет-

них коштів. Крім того, відмінності існують у частоті застосування інструментів бюджетного контролю. Якщо моніторинг зосереджується на поточних операціях, оцінці тенденцій та порівнянні показників і здійснюється на постійній основі, то оцінка фокусується більше на кінцевому результаті та на аналізі впровадження бюджетної програми і проводиться за потреби, але не рідше ніж 1 раз на рік.

Висновки. Отже, зважаючи на сучасний стан бюджетного контролю в Україні, необхідно провести низку заходів, що, на нашу думку, сприятимуть покращенню результативності застосування його інструментарію, зокрема моніторингу та оцінки.

Для отримання можливості вироблення оптимального механізму міжбюджетного регулювання (дотацій вирівнювання; додаткових дотацій; субвенцій, зокрема інвестиційних) з метою забезпечення збалансованого розвитку територій надати Кабінету Міністрів України та Міністерству фінансів України механізм зворотного зв'язку», використовуючи який МФУ та КМУ могли б в подальшому коригувати державну політику щодо міжбюджетних відносин.

Обов'язки відповідального виконавця з провадження моніторингу та оцінки виконання місцевих бюджетів потрібно покласти на Департамент місцевих бюджетів, взаємодії з центральними органами виконавчої влади та регіонами МФУ, оскільки саме МФУ, згідно зі ст. 111 Бюджетного кодексу України, в межах своїх повноважень забезпечує реалізацію єдиної державної політики у сфері контролю за дотриманням бюджетного законодавства, визначає основні організаційно-методичні засади та дає оцінку функціонуванню систем внутрішнього контролю і внутрішнього аудиту, воно має взяти на себе провідну роль щодо розробки та впровадження системи моніторингу виконання місцевих бюджетів та використання їх коштів [1, ст. 111]. З метою узгодженості всіх органів державної та місцевої влади, що задіяні у процесі контролю за виконанням місцевих бюджетів та використанням їх коштів, доцільно створити електронну базу результатів моніторингу та оцінки й забезпечити доступ до неї усіх суб'єктів бюджетного контролю.

Література:

1. Бюджетний кодекс України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>.
2. Загальні вимоги до визначення результативних показників бюджетної програми, затв. Наказом Міністерства фінансів України від 10.12.2010 № 1536 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>.
3. Концепція застосування програмно-цільового методу у бюджетному процесі, схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 14.09.2002 №538-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>.
4. Методичні рекомендації щодо здійснення оцінки ефективності бюджетних програм, затв. Наказом Міністерства фінансів України від 17.05.2011 № 608 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>.
65. Монаєнко А. О. Повноваження органів державної влади щодо здійснення фінансово-бюджетного контролю місцевих бюджетів / А. О. Монаєнко // Економіка та держава. – 2006. – № 7. – С. 81–91.
6. Моніторинг та оцінка бюджетних програм / Підготовлено Інститутом бюджету та соціально-економічних досліджень [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ibser.org.ua/UserFiles/Модуль%206%20ІБСЕД.pdf>.
7. Плєскач В. Л. Концептуальні підходи щодо створення інформаційно-аналітичної системи моніторингу доходів і видатків бюджетів регіонів / В. Л. Плєскач // Фінанси України. – 2009. – № 5. – С. 41–55.
8. Рева Т. М. Місцеві фінанси : навч. посібник / Т. М. Рева, К. Ф. Ковальчук, Н. В. Кучкова; – К. : Центр учбової літератури, 2007. – 208 с.