

УДК 659.4:658.8:681.3
© 2010

К.С. ЖАДЬКО,
кандидат економічних наук

СТАНОВЛЕННЯ БЮДЖЕТНОЇ СИСТЕМИ І ФІНАНСОВОГО КОНТРОЛЮ В АГРАРНІЙ СФЕРІ ЕКОНОМІКИ

Визначено тенденцію розвитку і формування бюджетної системи та державного фінансового контролю в аграрній сфері з метою ефективного управління на мікро- і макrorівнях економіки.

Вступ. Реформування будь-якої суспільної формації сприяє переходу на нові економічні і виробничі відносини, а становлення економічної системи веде до перетворення держави в регулюючий суб'єкт. Причому в розвитку суспільства держава відіграє певну роль, яка змінюється з часом, а кожній суспільній формації, і звичайно державі в цій формації, відповідає свій фінансовий механізм. Це пояснюється, зокрема, тим, що будь-який спосіб виробництва породжує нову систему господарських відносин. Якщо за рабовласницького і феодального ладів існувало натуральне господарство, то і формування доходу держави мало переважно натуральний характер [2–4].

Однак із становленням капіталістичного господарства міцно ввійшли до життя товарно-грошові відносини. Такі перетворення привели до того, що формування доходів держави почало здійснюватися в грошовій формі. Система формування доходів і витрат держави з'являється з виникненням постійного державного апарату, в міру становлення та у зв'язку з формуванням військ, веденням будівництва. Зростає роль фінансів.

Проблемами розвитку і формування бюджетної системи та державного фінансового контролю займалися такі відомі фахівці, як М.Т. Білуха, Ф.Ф. Бутинець, Е.О. Вознесенський, Л.І. Вороніна, В.К. Савчук, В.В. Сопко, Б.Ф. Усач, В.М. Федосов, С.О. Шохін, П.К. Германчук, П.Г. Петрашко, Н.Д. Бровкіна та інші вітчизняні і зарубіжні вчені-економісти.

Водночас періодично виникають про-

блеми, пов'язані з бюджетно-фінансовим механізмом держави, і не викликає сумнівів те, що на будь-якому етапі розвитку економіки державний апарат буде потрібний для втручання в економіку з метою її регулювання, усунення можливих диспропорцій, організації і контролю господарської системи [3–5].

Метою нашої роботи було дослідження історичного розвитку, визначення його тенденцій, формування бюджетної системи та державного фінансового контролю в аграрній сфері економіки. Чим більша держава і чим вищими темпами йде її розвиток, тим більше потрібно коштів на утримання такого апарату. У зв'язку з цим виникає необхідність у формуванні джерел, за рахунок яких могло б здійснюватися управління державою.

Як відомо, управління включає такі функції: планування, організація, аналіз, контроль. І все це вимагає значних витрат матеріальних і грошових ресурсів. Функціонування державного апарату повинно вирішувати проблему невідповідності прибуткової і витратної частин державного бюджету (казни), що актуально і в умовах сьогодення. Стає зрозумілим, що це питання завжди хвилювало і хвилює працівників апарату управління. У той самий час проблема існує: які джерела вибрати для поповнення державних доходів і як забезпечити їх необхідну кількість? Найпростіший спосіб, до якого історично найбільше схилялися, – збільшення податків, що нерідко призводило до соціального бунту.

Це питання обговорюється протягом усього історичного розвитку держави, і

пропонуються різні способи збагачення держави. Проте проблема не вирішується, оскільки державні витрати зростають дуже швидкими темпами, а доходи не збільшуються. Науковці М.Т. Білуха, Ф.Ф. Бутинець схиляються до думки детально розписувати джерела під конкретні витрати [3, 4].

Результати дослідження та їх обговорення. Україна є аграрною державою з багатими чорноземами, що повинно забезпечувати зростання продуктивних сил, національного доходу і відповідно поповнення державної казни. В історії прикладом виходу з кризи фінансової і грошово-кредитної системи на фоні феодално-кріпосницької системи господарювання зарекомендувала себе Столипінська аграрна реформа на початку XX ст. Оскільки Україна історично досить тісно пов'язана з Росією, тому і бюджетні процеси, які відбувалися в Росії, так або інакше знаходили своє відображення в Україні. Порядок складання бюджету в Росії почав застосовуватися з XVI ст. і до початку XX ст. лише розвивався. Тоді бюджет носив формальний характер, бо кожне міністерство розпоряджалося виділеними йому засобами безконтрольно. Наголосимо, що фінансове господарство країни було розпорошеним, а значить, і бюджетна справа мала характер великої роздробленості.

Саме тому поява фінансового контролю є логічним продовженням історичного ряду: держава–державні витрати–зловживання коштами–контроль. Фінансовий контроль держави з'явився в умовах феодално-кріпосницького ладу, в період утворення централізованої держави, одночасно з виникненням бюджетних процесів. Він існував у часи капіталізму, соціалізму і діє в Україні дотепер. Відзначимо, що протягом такого довгого шляху розвитку змінювалися і удосконалювалися форми, методи контролю, а також установи, що його здійснювали, залежно від конкретних історичних умов, від стану бюджетно-фінансової системи [2].

Першим офіційним органом фінансового контролю став створений у 60-х роках

XVII ст. Рахунковий наказ. Він передбачав ревізійні функції, що складала основу контрольної діяльності. Уся увага Рахункового наказу була зосереджена на ревізії звітності з витрачання державних коштів у містах. Контролювати ж збір доходів на місцях не надавалося можливості, тому передбачити долю першого наказу було зовсім нескладно.

З початку XVIII ст. здійснюються ревізії всіх губерній і виконання наказів по справжніх книгах і документах. Цей період характеризується розвитком державного фінансового контролю: визнається і твердо встановлюється основний принцип ревізії: тільки справжній документ є прямим і винятковим предметом ревізії. Того ж часу відбувається процес децентралізації фінансового управління, що сприяє зловживанням з боку губернаторів [3].

Відомчий контроль пройшов достатньо складний шлях свого розвитку, але він існує і сьогодні, надаючи в чомусь позитивного, а інколи і негативного впливу стану системи державного фінансового контролю в цілому.

Подальші спроби, спрямовані на розвиток функцій фінансового контролю на місцях, відмова від документального фінансового контролю з введенням перевірок для виявлення стану рахунків не сприяли будь-яким видимим позитивним результатам. Усі зусилля zostалися безплідними.

Тільки на початку XIX ст. функції і організація державного фінансового контролю отримали своє обґрунтування; було визначено основні напрями фінансового реформування: 1) джерела доходів, їх управління і розподіл по доходах; 2) рух капіталів у казначейство, їх витрати і облік; 3) звіти про рух доходів і капіталів.

Отже, для збереження казни від лихварства і зловживань було впроваджено контроль виконання державного бюджету, як головну функцію фінансового контролю. Як бачимо, ідеї, що були головними два століття тому, сьогодні сприймаються як аксіома. Багато чого з тоді наміченого нині реалізується.

лізовано, втілено в життя. Зараз існує ціла система звітності і контролю, здебільшого навіть незалежного, але все ж проблема залишається невирішеною. Бюджетне законодавство по суті було відсутнє [2, 4].

Революція 1917 р. не внесла змін до системи Державного фінансового контролю. Накази Тимчасового уряду про контроль ставили за мету створити видимість розширення сфери діяльності контролю, проте практичного значення не мали. Новий етап в розвитку фінансового контролю починається з діяльністю пролетаріату. Ленін писав, що тільки крах усєї культури вимушує перейти до контролю за виробництвом і розподілом, за банками, фабриками та ін. Одразу відзначимо, що теоретичні положення, сформульовані таким чином, лягли в основу усєї організації і діяльності органів соціалістичного контролю, які проіснували аж до 90-х років минулого століття. В.І. Ленін надавав великого значення контролю, особливо в аграрному виробництві. Контроль сприяв глибокому вивченню справи, виявленню позитивного досвіду з метою його розширення і викорінення недоліків.

На думку В.І. Леніна, такий контроль мав допомагати знаходити вмілих, старанних, відданих справі працівників і того ж часу розкривати бюрократизм, усувати надмірності й удосконалювати державний механізм. Ленін вказував на необхідність переходу Рад робочих депутатів до контролю за суспільним виробництвом і розподілом продуктів. Як відомо, рух за здійснення робочого контролю набув широкого розмаху.

У цілому історія відомчого контролю являє певний інтерес. Цей вид контролю був скасований у ході перебудови суспільно-політичних відносин, оскільки він не виконував поставлених завдань.

Істотні зміни методів і форм здійснення аграрного виробництва в період реформ кінця ХХ ст., розвиток госпрозрахункової діяльності підприємств, а також зменшення кількості інвентаризацій і періодичнос-

ті ревізій було сприйнято керівництвом багатьох сільськогосподарських підприємств як згортання функцій контрольних управлінь. Повсюдно почалася реорганізація і звільнення ревізійних служб. Вони здійснювалися непропорційно загальному скороченню штату. Такі дії спричинили в країні розгул економічної злочинності, хоча спочатку сподівалися, що безгосподарність стане економічно не вигідною.

Повертаючись до радянського періоду розвитку держави, наголосимо, що в подальші роки мінялися форми організації контролю і контрольних відділів, але, як тоді здавалося, незмінною залишалася увага партії і держави до цієї проблеми. Послаблення дії фінансового контролю почалося в середині століття, коли в 1958 р. був скасований системний орган державного контролю – Міністерство держконтролю СРСР. Цей крок вивів з-під нагляду десятки тисяч вищих чиновників, ліквідував будь-який страх перед державною владою.

У 1979 році були створені органи народного контролю, основною функцією яких було здійснення систематичних перевірок виконання директив КППС, законів і рішень радянського уряду, відстежування виконання державних планів економічного і соціального розвитку. Міжвідомчий контроль здійснювався в основному державними комітетами та іншими центральними відомствами СРСР в рамках відповідної сфери державного управління і для забезпечення єдності у виконанні певної функції управління. Міжвідомчими контрольними повноваженнями були наділені Держплан СРСР, Держбуд СРСР, Держбанк СРСР і деякі інші центральні органи державного управління. Скрізь проголошувалися такі принципи: забезпечити підвищення рівня організаторської роботи, підняти ефективність контролю і перевірок, удосконалити практику перевірок, шукати нові форми і методи їх, добитися органічного поєднання фінансового контролю з повсякденною роботою економічних служб з виконання директив партії і

уряду. Проте прийнятий напрям розвитку держави в 80-і роки, як показав далі час, був помилковим. Підприємствам, у тому числі й сільськогосподарським, була надана повна господарська самостійність, що передбачало різке зростання відповідальності колективів за результати діяльності. А все це разом означало відмову від централізованої системи планування. Виходячи з інтересів держави і суспільства, впливати на господарюючі суб'єкти планувалося економічними методами: через контрольні цифри, довготривалі стабільні нормативи і ліміти, а також державні замовлення.

Якщо уявити систему контролю в цілому, то стан фінансового контролю, побудованого в основному за відомчою ознакою, залишав бажати кращого. Державний фінансовий контроль пройшов важкий шлях свого розвитку, однак його система не сформувалася остаточно.

У період становлення української державності контролю в сільському господарстві не було. Він здійснювався в загальному порядку тільки на стадії формування прибуткової частини бюджету (казни). Це істотно покращувало фінансовий стан селянства, яке займалося сільськогосподарським виробництвом, забезпечуючи велику частину національного доходу. На селян звалювалося непомірне навантаження з постійного поповнення державного бюджету. Проте зі зміцненням державності, а отже, і збільшенням витрат, контроль з об'єктивних причин поступово почав зміцнювати свої позиції, удосконалювалися його методи і форми.

Останнім часом ми спостерігаємо багато змін у галузі державного управління. І, мабуть, з урахуванням тих позитивних моментів, які містить у собі відомчий контроль за умови реалізації його можливостей, нині знову здійснюється часткове повернення до цього виду контролю [3].

Таким чином, вельми обґрунтованим уявляється висновок про те, що застій, диспропорції в економіці, тяжкий стан економіки були закладені не тільки в результаті різ-

ного роду помилок у політиці реформ, але ще тоді, у 1957–1958 рр., коли був зруйнований зворотний зв'язок між ухвалюваними рішеннями і відповідальністю за їх результати. Це дуже чітко виявилось в агропромислому комплексі, регулювання яким завжди було пов'язано зі значними труднощами, а невміле скасування органів народного контролю з'явилося однією з головних причин дезорганізації управління, падіння виконавчої, трудової і договірної дисципліни, спаду виробництва, зростання тіньової економіки і злочинності, розгулу анархії і свавілля. Вдосконалюючи зміст, форми і методи контролю, Радянська держава намагалася підсилити діяльність контрольних органів, а отже, і свою значущість.

Як вже наголошувалося, державне регулювання економіки країни, функції і завдання, що вирішуються державою на тому або іншому етапі свого розвитку, безпосередньо впливають на склад і структуру органів бюджетного контролю. Відмова від командно-адміністративної системи управління економікою і фінансами, перехід на децентралізовані ринкові методи регулювання зажадали розробки і здійснення абсолютно нової бюджетно-податкової і фінансової політики. Відповідно до цього були проведені численні реформи з одночасним руйнуванням вертикально-тоталітарного контролю. На жаль, в Україні державний фінансовий контроль ніколи не був достатньо розвиненим, і зарубіжні країни пішли значно далі в цьому напрямку. Ознаки реалізації системного підходу можна побачити хіба що з 2004 року: законодавчо почали визначатися форми взаємодії органів, що здійснюють фінансовий контроль між собою і з правоохоронними органами в цілях посилення ефективності дій. Контроль, як один з ефективних елементів управління, передбачає не тільки безпосередню дію контролюючих органів, але і потребує адекватної фінансово-бюджетної системи, діючого законодавчого механізму, чіткого розуміння кожним господарюючим суб'єктом своїх прав і обов'язків.

Висновки

Історія становлення і розвитку бюджетної системи і фінансового контролю свідчить про його невід'ємність від державного і господарського управління. Незважаючи на те, що тією чи іншою мірою контроль все ж таки справлявся зі своїми завданнями, зменшуючи розкрадання державної власності, у тому числі й на сільськогосподарських підприємствах, розвиток процесів децентралізації за радянських часів у сферах державної діяльності супроводжувався не посиленням контролю, а, навпаки, його майже повною дезорганізацією [2].

Переведення соціалістичної планової економіки на ринкові основи і встановлення капіталістичних виробничих відносин особливо гостро торкнулися агропромислового комплексу, перш за все товаровиробників сільськогосподарської продукції. Проте усунення держави від безпосереднього втручання в діяльність АПК не є умовою отримання самостійності товаровиробниками. У міру формування ринку зростає значення чинників саморегулювання економіки господарюючих суб'єктів [1].

Сьогодні існує достатня кількість дестабілізуючих чинників становлення бюджетної системи: нарощування зовнішніх боргів України, зменшення валового внутрішнього продукту, перена-

сичення банківської системи грошовими коштами, недосконалість нормативної бази, зокрема закони, які щорічно приймаються на всіх рівнях бюджетної системи. Наприклад, закон про державний бюджет на черговий фінансовий рік кожного разу змінює умови формування місцевих бюджетів, що зашкоджує взаємодії і ефективному розподілу прибуткових і витратних повноважень у бюджетній системі. Через такі обставини накопичений досвід роботи, досягнуте взаєморозуміння на певному рівні бюджетної системи можна використовувати тільки частково, а з початком нового бюджетного року всі взаємини потрібно вибудовувати наново, шукати інші рішення. З іншого боку, створення нових підприємств, комерційних банків, інших господарських структур, заснованих на недержавних формах власності, вимагало вирішення питання про визначення форм і суб'єктів проведення контролю за їх фінансово-господарською діяльністю, оскільки контроль компетентних державних органів у даних відносинах спрямований на інтереси держави. Господарюючі суб'єкти самі зацікавлені в достовірності, якості обліку і звітності з фінансово-господарської діяльності, що зрештою відповідає і інтересам держави.

Бібліографія

1. Закон СССР "О народном контроле в СССР" от 30.11.1979 г. // www.liga.net.
2. Бровкина Н.Д. Основы финансового контроля / Н.Д. Бровкина. – М. : Магистр, 2009. – 382 с.
3. Контроль і ревізія / [Ф.Ф. Бутинець та ін.]. – Житомир : ЖІТІ, 2000. – 512 с.
4. Германчук П.К. Державний фінансовий контроль: ревізія та аудит / П.К. Германчук, І.Б. Стефанюк – К. : НВП "АВТ", 2004. – 424 с.
5. Коняев А. Финансовый контроль в до-революционной России / А. Коняев. – М.: Госфиниздат, 1959. – 264 с.