

УДК 351. 824. 1

Гупаловська М. Б.,

викладач кафедри фінансів Тернопільського національного економічного університету

БЮДЖЕТНИЙ КОНТРОЛЬ: РЕАЛІЇ СЬОГОДЕННЯ ТА ШЛЯХИ УДОСКОНАЛЕННЯ

Розкрито сутність та особливості бюджетного контролю, проаналізовано сучасний стан бюджетного контролю в Україні, виявлено проблеми та недоліки у його здійсненні й окреслено перспективні шляхи удосконалення.

Ключові слова: бюджетний контроль, бюджет, бюджетні кошти, органи бюджетного контролю, бюджетні правопорушення.

Раскрыта сущность и особенности бюджетного контроля, проанализировано современное состояние бюджетного контроля в Украине, выявлены проблемы и недостатки в его осуществлении и намечены перспективные пути совершенствования.

Ключевые слова: бюджетный контроль, бюджет, бюджетные средства, органы бюджетного контроля, бюджетные правонарушения.

The essence and features of budgetary control, analyzed the current state of budgetary control in Ukraine, there are problems and weaknesses in its implementation and outlining promising ways to improve.

Key words: budgetary control, budget, budget, budget control authorities, budget violations.

Постановка проблеми. Однією з найгостріших проблем у сучасній Україні є підвищення ефективності використання бюджетних ресурсів, а разом з тим, і піднесення суспільного добробуту. У зв'язку з цим пріоритетним напрямом державного управління є удосконалення інституту бюджетного контролю.

Сьогоднішні умови життя України сповнені труднощами щодо формування достатнього обсягу фінансових ресурсів у розпорядженні держави, необхідних для задоволення життєво важливих потреб суспільства, вимагають вирішення питань оптимізації складу та структури доходів і видатків бюджету, ефективного та раціонального використання наявних коштів. Саме ці чинники, на наш погляд, зумовили появу такого поняття, як "бюджетний контроль", який спрямований на удосконалення управління бюджетним процесом і вирішення проблем фінансування державного сектора відповідно до принципів та норм демократичної та правової держави.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. У наукових колах України ці проблеми досліджували такі вчені, як: В. Андрущенко, О. Барановський, М. Бариніна, І. Басанцов, М. Білуха, Ф. Бутинець, О. Василик, В. Дем'янишин, І. Ващенко, І. Дрозд, О. Кириленко, В. Мамишев, І. Микитюк, В. Опарін, Н. Рубан, М. Сивульський, В. Симоненко, І. Стефанюк, Б. Усач, В. Федосов, В. Шевчук, С. Юрій та ін.

Мета і завдання дослідження. Мета дослідження полягає у визначенні шляхів удосконалення бюджетного контролю в Україні враховуючи реалії сьогодення.

Виклад основного матеріалу. Сучасний бюджетний процес вимагає дотримання фінансово-бюджетної дисципліни усіма учасниками бюджетного процесу. Складні бюджетні процеси вимагають постійного чіткого контролю з боку держави та органів місцевого самоврядування. Широка сфера застосування бюджетного контролю дає змогу істотно вплинути на весь бюджетний процес, стежити за дотриманням бюджетної безпеки держави, досягненням фінансової самодостатності регіонів, збалансованістю державного і місцевого бюджетів, захищеністю соціально-економічних інтересів громадян і суспільства.

Так, діяльність Рахункової палати України інтегрована до основних складових бюджетного процесу і здійснюється у рамках єдиного безперервного трирічного циклу контролю, що реалізується на трьох послідовних стадіях – попередній контроль проекту Державного бюджету майбутнього року, поточний контроль безпосередньо у процесі виконання Державного бюджету поточного року та наступний контроль при підготовці висновків про виконання Державного бюджету минулого року.

Вважаємо, що бюджетна дисципліна насамперед залежить від рівня попереднього та поточного контролю, який на практиці реалізується у функціонуванні системи внутрішнього контролю органами Державної казначейської служби України. Метою казначейського контролю є зменшення кількості й обсягів порушень бюджетного законодавства та недопущення використання бюджетних коштів не за призначенням і взяття зобов'язань розпорядниками бюджетних коштів понад обсяги виділених бюджетних асигнувань. Такий контроль здійснюється паралельно з веденням операцій протягом бюджетного року, і тому він повинен бути ефективнішим, ніж контроль за результатами. Водночас необхідно зазначити, що відповідно до законодавства України повноваженнями на здійснення наступного (послідувочого) бюджетного контролю покладені на органи Державної фінансової інспекції.

Однак дані, подані у таблиці 1, свідчать, що останніми роками простежується загальна тенденція збільшення обсягів бюджетних порушень, що виявляються контролюючими органами, які стали настільки масштабними, що потребують здійснення практично безперервного контролю.

Таблиця 1

Результати діяльності органів бюджетного контролю в Україні упродовж 2006-2011 років [2;3;7]

Роки	Обсяг попереджених порушень бюджетного законодавства при здійсненні попереднього та поточного контролю органами Державної казначейської служби України, млн. грн.	Обсяг правопорушень, виявлених Державною фінансовою інспекцією України, млрд. грн.	Обсяг правопорушень, виявлених Рахунковою палатою України, млрд. грн.
2006	1,7	12,1	10,7
2007	1,1	18,4	12,2
2008	4,4	30,3	18,9
2009	2,7	24,9	36,2
2010	1,9	35,3	52,0
2011	2,9	47,4 (січень-вересень)	(дані відсутні)

Аналіз результатів проведених контрольних заходів Рахункової палати України, Державної казначейської служби України та Державної фінансової інспекції України упродовж 2006 – 2011 років підтверджує наявність суттєвих проблем щодо законного та цільового використання фінансових і бюджетних ресурсів. Так, у 2011 році (за наявними даними офіційної статистики, при відсутності офіційних даних Рахункової палати) встановлено бюджетних правопорушень на суму 50,3 млрд грн. У 2010 році згаданих порушень встановлено на загальну суму 89,2 млрд грн, або на 40% більше, ніж у 2009 році (63,8 млрд грн), що є вкрай негативною тенденцією.

Найбільш характерними за обсягами та кількістю виявлених випадків були бюджетні порушення, які можна класифікувати за такими узагальненими видами, як: порушення в адмініструванні доходів, неефективне, незаконне, в тому числі нецільове використання бюджетних коштів, порушення вимог Бюджетного кодексу в частині взяття до сплати зобов'язань понад затверджені в кошторисі асигнування та бюджетні призначення; погашення не бюджетної заборгованості за рахунок асигнувань поточних періодів; зайве витрачання бюджетних коштів унаслідок завищення обсягів та вартості виконаних робіт і надання послуг; зарахування коштів, належних бюджету одного рівня до бюджету іншого рівня; витрачання бюджетних коштів з перевищенням граничних нормативів тощо. Разом з тим упродовж останніх років спостерігається використання коштів Державного бюджету України з порушенням одного з основних принципів бюджетної системи України – принципу ефективності. Неефективне використання бюджетних коштів стало системним порушенням бюджетного процесу [2; 3; 7].

З метою недопущення зазначених бюджетних правопорушень у системі бюджетного контролю важливого значення набуває превентивна його форма. Перспективною формою превентивного контролю є розвиток аудиту ефективності виконання бюджетних програм, який, безперечно, є одним із пріоритетних напрямів фінансового контролю, що забезпечуватиме оцінку ефективності використання бюджетних коштів.

Разом з тим, демократизація суспільства й утвердження ринкових засад господарювання та ділового партнерства в умовах глобалізації формують нову парадигму контролю, змінюють його цільову орієнтацію та критерії визначення доцільності та ефективності. Стаття 7 Бюджетного кодексу України передбачає побудову системи бюджетного контролю на основі принципу ефективності використання бюджетних коштів, згідно з яким рішення про використання бюджетних коштів при складанні та виконанні бюджетів повинні прийматися, враховуючи прагнення досягти певних запланованих результатів із залученням мінімального обсягу коштів або максимальних результатів при використанні визначеного бюджетом обсягу коштів.

Серед основних чинників, що впливають на ефективність бюджетного контролю передусім доцільно виділити такі: правовий, морально-етичний та економічний. Сутність правового чинника полягає в наявності відповідної якісної правової бази, без знання якої не можна визначити і здійснити на практиці систему заходів з підвищення ефективності як державного управління в цілому, так і контролю як його функції. Наступним фактором впливу на ефективність бюджетного контролю, що перебуває з правовим чинником у тісній взаємодії, є морально-етичний фактор, який включає цілу низку елементів, а саме: професійну й правову культуру, моральність, етику. Сутність економічного чинника впливу на ефективність контролю проявляється у визначенні бюджету як економічної категорії та наявності сучасних економічних умов розвитку і забезпечення життєдіяльності держави.

На наш погляд, істотним недоліком у розвитку законодавчої та методологічної бази у сфері бюджетного контролю є практично відсутня цілісна нормативно-правова база, що на державному рівні регулювала б його функціонування. Виходячи з пріоритету державної політики України щодо вступу

до ЄС, одним із важливих аспектів у цьому процесі є адаптація системи державного контролю до європейських вимог. Проте Концепцією адаптації законодавства України до законодавства ЄС, схваленою постановою Кабінету Міністрів України, законодавство з питань державного фінансового контролю не зараховано до пріоритетних сфер, від зближення яких залежить зміцнення економічних зв'язків України і держав – членів ЄС [4].

В Україні на сьогодні нараховується більш як 170 законів та інших законодавчо-нормативних актів, в яких так чи інакше регламентується контрольна діяльність. Однак ці нормативні акти досить часто не лише не роз'яснюють і не спрощують взаємини між контролюючими органами та об'єктами контролю, а й навпаки – вносять елементи штучного ускладнення, дезорганізації та плутанини [1].

Вперше в Україні нормативно-правове забезпечення бюджетного контролю введено нормами Конституції України та Бюджетного кодексу України. Однак ці норми не в повному обсязі враховують особливості контрольної діяльності органів державного контролю у бюджетному процесі, іноді дублюються і не розкривають сутності та механізмів бюджетного контролю. Варто також зазначити, що відповідно до нині чинного законодавства з питань бюджетного контролю повноваження Рахункової палати обмежуються лише однією стадією бюджетного процесу і лише Державним бюджетом, правове становище Державної фінансової інспекції України залишається невизначеним, а контрольні повноваження Державної фінансової інспекції та Державної казначейської служби майже дублюються.

Зважаючи на вищевикладене та з метою вдосконалення нормативно-правової бази бюджетного контролю, на нашу думку, доцільно розробити та затвердити базовий закон, норми якого б, нарешті, чітко визначили сутність бюджетного контролю, дали б однозначні визначення його видів, форм та методів здійснення, регламентували ієрархічність функціонування контролюючих органів та розподіл між ними своїх функцій.

Очевидно, що незадовільний стан законодавства негативно позначається на організації бюджетного контролю, а відтак, і на стані бюджетної дисципліни та відповідальності учасників бюджетного процесу.

Передусім це стосується планування всіх різновидів контрольної діяльності. Так, планування контрольної-ревізійних, контрольної-аналітичних та експертних заходів контролюючими органами, на жаль, носить здебільшого суто відомчий характер, не враховує повною мірою загальнодержавні інтереси, орієнтовано переважно на річний чи кварталний термін, не є безперервним. З огляду на це поза увагою контролюючих органів залишаються часом саме ті проблемні питання та недоліки у вищевказаних сферах, своєчасне виявлення яких і життя адекватних заходів унеможлилювали б їх рецидив у майбутньому, сприяли б поверненню незаконно використаних коштів Державного бюджету України та місцевих бюджетів.

На наш погляд, контроль на стадії складання проектів бюджетів ускладнюється обсягом повноважень контролюючих суб'єктів та характером взаємозв'язків між ними, тому вважаємо за необхідне на законодавчому рівні конкретизувати визначення функцій контролюючих органів та регламентувати їхню взаємодію. При цьому матеріали ревізій і перевірок свідчать, що основними причинами фінансових порушень є недостатній попередній контроль органів управління, фінансових органів та органів Державного казначейства при погодженні кошторисів витрат, штатних розкладів і затвердженні видатків [5].

Проблемність контролю на стадії затвердження бюджетів зумовлена щонайменше двома чинниками. По-перше, необхідністю пошуку та залучення наявних резервів збільшення доходів та оптимізації видаткової частини бюджетів, які з тих чи інших причин не були виявлені під час складання проектів бюджетів. По-друге, з огляду на те, що при оприлюдненні проектів бюджетів розширюється коло суб'єктів, які беруть участь у здійсненні процедур контролю (парламентський, громадський, контроль органів місцевого самоврядування, виконавчої влади тощо), дуже часто виникають дискусії, які спричиняють невчасність прийняття Закону України "Про Державний бюджет" та рішень про місцеві бюджети.

Тому ми погоджуємося з В. Шевчуком, який справедливо стверджує, що процедуру контролю на цій стадії доцільно удосконалювати за рахунок появи додаткових інформаційних можливостей з метою переведення критичної оцінки бюджетного процесу у площину його конструктивного поліпшення. Для удосконалення процедури контролю на стадії затвердження бюджету мають бути використаними: проекти бюджету як легітимні прообрази майбутньої норми контролю, яка мусить набути обов'язкового законодавчого закріплення; доповідь про хід виконання бюджету поточного року; зміна правового поля, яка відбулася за період роботи над складанням проектів бюджетів, однак не була врахована при цьому; форс-мажорні події, що мали місце за цей період в Україні та за її межами, однак не встигли бути врахованими з об'єктивних та суб'єктивних обставин [8].

Наступною проблемою є недостатньо ефективна організація взаємодії органів, що здійснюють контрольні повноваження в бюджетній сфері. Виходячи з функцій, завдань і відповідних їм повноважень, органи фінансового контролю та внутрішніх справ повинні здійснювати свою діяльність у постійній взаємодії з метою ефективної координації їх дій [6].

Негативно на якість бюджетного контролю впливає і відсутність законодавчо визначеного, з чітко окресленими функціями, незалежного вищого органу державного фінансового контролю (ВОДФК). При чому у структурі вищезгаданого чи не найважливіше місце повинне відводитися підрозділу, який би здійснював державний контроль на всіх етапах бюджетного процесу за повнотою і своєчасністю наповнення та ефективним і цільовим витрачанням бюджетних коштів як у цілому по Україні, так і на регіональному рівні – Департаменту бюджетного контролю.

Оскільки в Україні незалежним органом фінансового контролю визнається Рахункова палата, яка здійснює безперервний цикл контролю за формуванням та виконанням бюджетів кожного фінансового року, що реалізується на трьох послідовних стадіях, то Департамент бюджетного контролю пропонуємо створити на базі Рахункової палати з залученням висококваліфікованих спеціалістів органів Державної фінансової інспекції України, Державної казначейської служби України, Міністерства фінансів України та Державної податкової служби України.

Висновки. Підсумовуючи вищевикладене, доходимо висновку, що сучасний стан бюджетного контролю в Україні стає критичним, що занадто небезпечно для суспільства. У системі бюджетного контролю назріли серйозні проблеми законодавчого, організаційного та методологічного характеру, що перешкоджають реалізації його функцій та потребують його негайного реформування. Основними напрямками вдосконалення бюджетного контролю в сучасних умовах економіки України повинні стати: створення єдиного правового поля розвитку системи бюджетного контролю та законодавчого закріплення за його суб'єктами контрольних функцій, формування нових та вдосконалення чинних процедур бюджетного контролю, удосконалення методів бюджетного контролю, створення адекватної сучасним умовам інформаційно-комунікаційної інфраструктури та системи відповідальності за бюджетні правопорушення.

Бюджетний контроль лише тоді буде ефективним і дієвим, коли він буде своєчасним, постійним, гласним і економічним, з чітко розмежованими повноваженнями між спеціалізованими органами, а порушники бюджетного законодавства сповна відповідатимуть за вчинені дії.

Література:

1. Басанцов І. Інститут державного фінансового контролю: вдосконалення на часі / І. Басанцов // Фінансовий контроль. – 2009. – № 1 (48). – С. 45.
2. Звіти про результати діяльності органів Державної фінансової інспекції України в 2006-20011 рр. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.dkrs.gov.ua>.
3. Звіти Рахункової палати за 2006-2010 рр. : [Електронний ресурс]. – www.ac-rada.gov.ua.
4. Іванова І. М. Реформування системи державного фінансового контролю / І. Іванова // Фінанси України. – № 6. – 2005. – С. 145.
5. Каленський М. М. Удосконалення фінансового контролю за витрачанням бюджетних коштів / М. Каленський // Фінанси України. – № 5. – 2001. – С. 65.
6. Малаєва Т. В. Проблеми у сфері бюджетного контролю та напрями їх подолання / Т. Малаєва // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/Cher/2011_1/Malaeva.pdf
7. Результати попереднього і поточного контролю Державної казначейської служби України за 2006–2011 рр. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.treasury.gov.ua/main/uk/publish/category/77170>.
8. Шевчук В. О. Удосконалення процедури контролю за процесом формування бюджетів / В. Шевчук // Фінанси України. – № 6. – 1999. – С. 19-28.