

Рожко О. Д.,

кандидат економічних наук,
доцент кафедри фінансів Київського національного
університету імені Тараса Шевченка

СУПЕРЕЧНОСТІ БЮДЖЕТНОГО КОНТРОЛЮ В УКРАЇНІ

Доведено об'єктивну необхідність здійснення бюджетного контролю органами державної влади. Розглянуто сутність та основні напрями бюджетного контролю. Визначено шляхи підвищення його ефективності в Україні.

Ключові слова: бюджетний процес, бюджетний контроль, виконання бюджетів, бюджетна політика, бюджетні програми.

Однією з основних бюджетних проблем урядів усіх країн є нестача ресурсів для виконання державою своїх функцій у повному обсязі та забезпечення прав її громадян і суб'єктів господарювання. Це зобов'язує державні структури, які є учасниками бюджетного процесу, виконувати спільні завдання, спрямовані на забезпечення цільового, раціонального та ефективного використання бюджетних коштів.

Зазначене є особливо актуальним для України. Саме тому контроль за дотриманням бюджетного законодавства – одна з найважливіших функцій державного управління. Його призначення полягає у сприянні реалізації бюджетної політики держави, забезпеченні процесу формування і використання фінансових ресурсів у всіх ланках фінансової системи.

Нині проблеми державного фінансового контролю за виконанням державного та місцевих бюджетів перебувають у центрі уваги багатьох науковців та органів державного управління. Ведуться численні науково-практичні дискусії щодо необхідності бюджетного контролю, методів та інструментів його впливу на реалізацію пріоритетів соціально-економічного розвитку.

Серед вагомих наукових досліджень теоретико-практичних засад функціонування системи державного бюджетного контролю можна виокремити праці О. Барановського, Л. Дробозіної, І. Дрозд, А. Єпіфанова, Т. Єфименко, Н. Рубан, І. Стефанюка та ін.

Водночас ця важлива з практичного погляду і теоретично складна проблема недостатньо досліджена науковцями. Здебільшого їхня увага концентрувалася на державному фінансовому контролі загалом, а питання бюджетного контролю окремо не вивчалися. Це пояснюється тим, що протягом тривалого часу роль бюджетного контролю як елементу єдиної системи управління бюджетним процесом применшувалася і лише значні порушення у бюджетній сфері змусили привернути увагу до практики контролю за дотриманням бюджетного законодавства. Наявність невирішених проблем зумовлює актуальність цієї статті, а метою її є визначення основних напрямів здійснення бюджетного контролю та шляхів підвищення його ефективності в Україні.

Для розуміння призначення бюджетного контролю необхідно з'ясувати сутність поняття “бюджетний контроль”. В економічній літературі воно трактується по-різному. Наприклад, О. Василик дає таке визначення: “Бюджетний контроль є одним із видів фінансового контролю, що здійснюється в процесі складання, розгляду, затвердження і виконання бюджетів”¹.

Як зазначає Л. Сафонова, бюджетний контроль – складова фінансового контролю, де об'єктивною основою виступає контрольна функція фінансів; це сукупність заходів, що їх здійснюють державні органи і які пов'язані з перевіркою законності, доцільності та ефективності утворення, розподілу і використання грошових фондів держави і місцевих органів самоврядування².

Цю думку доповнює В. Федосов, який вважає, що “бюджетний контроль являє собою систему 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”³.

Проаналізувавши та узагальнивши наведені визначення, можна стверджувати, що бюджетний контроль є сукупністю методів та інструментів здійснення державного фінансового контролю за дотриманням бюджетного законодавства.

Найвагомішими завданнями бюджетного контролю, на нашу думку, є:

- запобігання прийняттю рішень, які можуть призвести до вчинення бюджетних правопорушень;
- запобігання скоєнню бюджетних правопорушень;
- виявлення проблемних питань у процесі виконання бюджетних програм;
- розкриття бюджетних правопорушень, вжиття заходів для їх припинення, накладення стягнень і застосування інших превентивних заходів до порушників бюджетного законодавства;
- розробка обґрунтованих пропозицій з удосконалення чинного законодавства, яке сприятиме більш ефективному використанню бюджетних коштів.

Одним із важливих завдань бюджетної політики на 2010 р. є підвищення ефективності та дієвості внутрішнього фінансового контролю на місцевому та регіональному рівнях для забезпечення соціально-економічного розвитку регіонів і вирівнювання їхнього економічного потенціалу.

¹ Василик О. Д. Державні фінанси України : навч. посіб. / О. Д. Василик. – К. : Вища шк., 1997. – 383 с.

² Сафонова Л. Д. Бюджетний менеджмент / Л. Д. Сафонова. – К. : КНЕУ, 2002. – 186 с.

³ Федосов В. Бюджетний менеджмент / В. Федосов, В. Опарін, Л. Сафонова та ін. – К. : КНЕУ, 2004. – 865 с.

На сьогодні система державного фінансового контролю в Україні не забезпечує дотримання на належному рівні фінансово-бюджетної дисципліни як у державі в цілому, так і в регіонах та не відповідає сучасним європейським вимогам.

Показники, що характеризують фінансово-бюджетну дисципліну, свідчать про значну кількість та обсяги фінансових порушень, а також про тенденції до їх зростання. Звіти про результати контрольно-ревізійної діяльності органів державної контрольно-ревізійної служби складаються за старою системою показників з порушенням термінів. Це суттєво впливає на об'єктивність, достовірність та оперативність формування даних про стан фінансово-бюджетної дисципліни. Місцеві органи влади взагалі не уповноважені складати такі звіти і системно не відслідковують ситуацію з дотримання бюджетного та фінансового законодавства⁴.

Звітні дані Рахункової палати України попередніх років підтверджують погіршення стану фінансово-бюджетної дисципліни, особливо у діяльності бюджетних установ, де зосереджено основні бюджетні ресурси. Так, Рахунковою палатою у 2009 р. здійснено 1130 контрольно-аналітичних та експертних заходів. Контроль за використанням бюджетних коштів, коштів позабюджетних фондів здійснювався у 23 областях України та в Автономній Республіці Крим. Перевірено 1158 об'єктів, що в 1,3 раза більше, ніж у 2008 р.⁵ За результатами контрольно-аналітичних та експертних заходів підготовлено та направлено до вищих органів законодавчої й виконавчої влади, установ, організацій, підприємств 865 звітів, висновків, інформацій, актів та листів для відповідного реагування, усунення виявлених порушень і недоліків, а також відшкодування втрат і збитків, заподіяних Державному бюджету України.

У ході проведення аудиторами Рахункової палати контрольно-аналітичних та експертних заходів виявлено відповідно до статей 116 та 119 Бюджетного кодексу України факти бюджетних правопорушень (незаконного, зокрема нецільового), неефективного використання коштів Державного бюджету України та державних позабюджетних фондів, а також порушення й недоліки при адмініструванні доходів державного бюджету на загальну суму 19 006,7 млн грн. З цієї суми незаконне, у тому числі нецільове використання коштів становить 4744 млн грн, неефективне – 7848,4 млн грн, порушення адміністрування доходів – 6414,3 млн грн.

Аналіз результатів проведених у 2008–2010 рр. контрольно-аналітичних заходів свідчить про системний характер більшості бюджетних правопорушень, які повторюються з року в рік.

⁴ Юрій С. І. Розвиток державного фінансового контролю в Україні / С. І. Юрій // Проблеми фінансової теорії в постстабілізаційний період : матер. наук. конф. професорсько-викладацького складу, Тернопіль, 13 квіт. 2006 р. – Тернопіль, 2006. – С. 3–5.

⁵ Звіт Рахункової палати за 2009 рік [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.ac-rada.gov.ua.

Найхарактернішими за кількістю виявлених випадків та обсягів були бюджетні правопорушення, які можна класифікувати таким чином:

- використання коштів Державного бюджету України з порушенням бюджетного законодавства;
- використання бюджетних коштів без належних нормативно-правових підстав;
- планування з порушенням чинного законодавства;
- використання коштів Державного бюджету України з порушенням Закону України “Про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти”;
- незаконне виділення коштів з резервного фонду державного бюджету;
- відволікання коштів державного бюджету у дебіторську заборгованість;
- наявність завищених асигнувань та надлишково одержаних бюджетних коштів у зв’язку з необґрунтованим складанням кошторисних призначень;
- нецільове використання коштів, передбачених державним бюджетом на капітальні вкладення;
- втрати Державного бюджету України внаслідок прийняття незаконних управлінських рішень;
- порушення, пов’язані з неналежним веденням бухгалтерського обліку;
- бюджетні правопорушення, пов’язані з розміщенням та виконанням державного замовлення тощо.

Що стосується порушень, які свідчать про неефективне використання державних коштів, то вони набули системного характеру. Серед них найпоширенішими є неефективне використання коштів:

- шляхом тривалого їх утримання;
- спеціального фонду державного бюджету;
- на проведення науково-дослідних робіт;
- на придбання основних засобів (обладнання);
- зі сплачених відсотків за залученими кредитами та стягнення штрафних санкцій тощо,

а також:

- нераціональне використання та втрата бюджетних коштів внаслідок прийняття необґрунтованих управлінських рішень;
- недосконале управління коштами через недоліки у плануванні або відсутність обґрунтованої системи прогнозування і планування.

Серед основних порушень та недоліків, виявлених при адмініструванні дохідної частини державного бюджету, є: недоотримання податків та зборів внаслідок звуження податкової бази; неналежний контроль за своєчасністю, достовірністю, повнотою нарахування податків і зборів (обов’язкових платежів) та виконанням умов надання пільг; неправомірне списання та реструктуризація податкового боргу тощо.

Правовий нігілізм, що з кожним роком дедалі більше проявляється в усіх сферах взаємовідносин, наочно і повномасштабно розкривається у бюджетній сфері. Найпоширенішим видом бюджетного правопорушення вже другий рік поспіль є використання коштів державного бюджету з по-

рушенням чинного законодавства і насамперед Бюджетного кодексу України та законів про державний бюджет. Загальні обсяги таких правопорушень склали 2,5 млрд грн.

У значно більших розмірах, ніж у попередній звітний період, виявлено факти неефективного використання коштів на проведення науково-дослідних робіт. Якщо у 2007 р. Рахунковою палатою було виявлено фактів такого виду порушень на загальну суму 15,1 млн грн, то у 2009 р. – у 20 разів більше – 402,7 млн грн.

Отже, можна стверджувати, що обсяги неефективного використання бюджетних коштів у період з 2006 по 2009 р. постійно зростали (рис. 1).

Таким чином, зберігається тенденція до зростання обсягів неефективного використання бюджетних коштів, що призводить до збільшення обсягів бюджетних правопорушень (рис. 2).

Аналіз відповідних даних протягом 2005–2009 рр. дає змогу простежити стрімке зростання обсягів бюджетних правопорушень та нецільового використання бюджетних коштів, що свідчить про неефективне використання та низьку якість управління коштами Державного бюджету України.

На наш погляд, головна проблема здійснення бюджетного контролю полягає у розподілі завдань і повноважень між Рахунковою палатою України, Головним контрольно-ревізійним управлінням та відомчим контролем.

На сьогодні в Україні є понад 15 тис. розпорядників і отримувачів бюджетних коштів. В економіці держави діють понад 800 тис. платників податків, з них отримують ті чи інші пільги з оподаткування понад 100 тис. Отже, обсяги контрольної діяльності є достатніми для органів фінансового контролю.

Звісно, для забезпечення елементарного порядку та фінансової дисципліни потрібно хоча б раз на два роки здійснювати перевірку законності, ефективності й цільового використання бюджетних коштів, функціонуван-

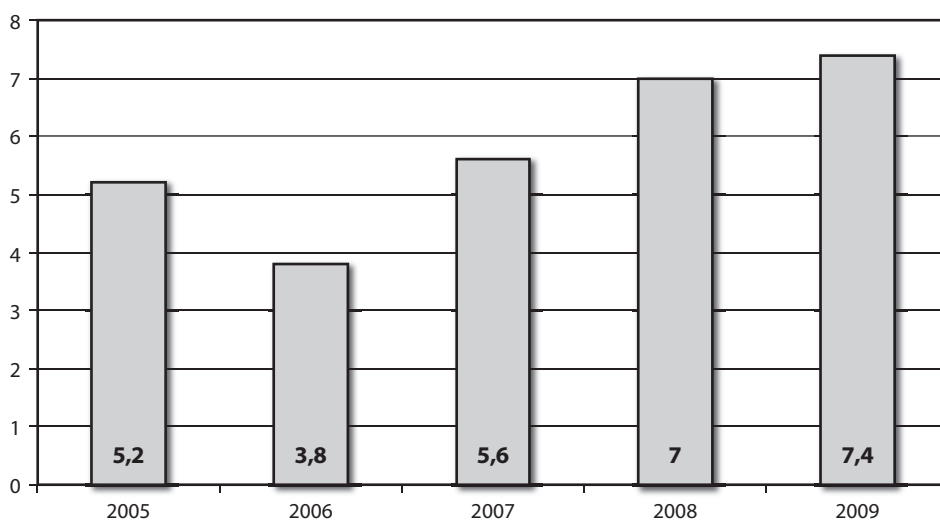


Рис. 1. Обсяги неефективного використання бюджетних коштів, млрд грн

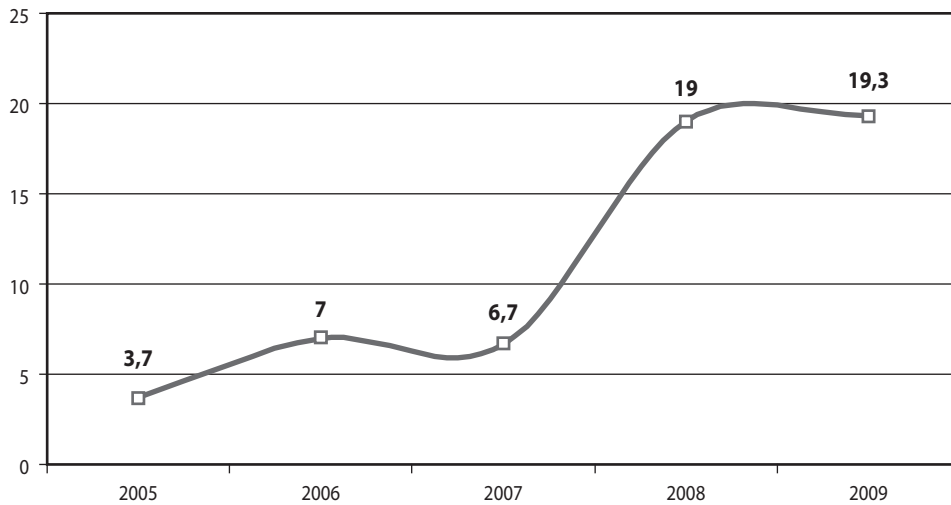


Рис. 2. Бюджетні правопорушення та нецільове використання бюджетних коштів, млрд грн

ня й використання державної власності, взаємовідносин платників податків та держави тощо.

Отже, головною функцією державної контрольно-ревізійної служби має бути контроль за законністю, ефективністю й цільовим використанням державних коштів кожним розпорядником бюджетних коштів та їх отримувачем.

Складніша ситуація з Рахунковою палатою. Занепокоєння викликає той факт, що у сучасній системі органів державного фінансового контролю в Україні простежуються намагання принизити роль парламентського контролю взагалі й Рахункової палати зокрема. Рахункова палата не повинна зосереджувати увагу лише на бюджетних проблемах. Завдання, повноваження та функції Рахункової палати мають принципово відрізнитися від інших державних органів фінансового контролю хоча б тому, що ця інституція як конституційний орган перебуває поза виконавчою владою і покликана здійснювати державний фінансовий контроль за нею від імені Верховної Ради України та в інтересах усіх платників податків, тобто суспільства в цілому. Діяльність Рахункової палати має переорієнтуватися з контролю за фінансовими потоками на контроль за ефективністю використання бюджетних коштів як мінімум, а як максимум – на визначення ефективності діяльності відповідного міністерства.

Рахункова палата має здійснювати насамперед не фінансовий аудит, а аудит ефективності використання державних фінансів та державного майна.

Законопроекти, що стосуються питань бюджету, від проекту бюджету до інших законопроектів, прийняття яких потребує додаткових бюджетних витрат, а також змін податкового законодавства, мають проходити експертизу в Рахунковій палаті. Це дасть змогу налагодити ефективну й незалежну експертизу законопроектів у частині фінансів.

Не повинні залишатися поза увагою питання розробки пропозицій з удосконалення фінансового, бюджетного, податкового та митного законодавств. З метою забезпечення цілісної системи державного фінансового контролю до сфери повноважень Рахункової палати слід віднести контроль не лише за виконанням кошторису Національного банку України, а й за ефективністю всієї його діяльності.

Нагальним є врегулювання питання взаємовідносин і взаємодії контрольних органів, зокрема необхідно законодавчо закріпити положення про те, що Рахункова палата є найвищим органом державного фінансового контролю і здійснює контроль як за доходами, так і за видатками Державного бюджету України, має право перевіряти усі державні інституції, а державна контрольно-ревізійна служба забезпечує періодичне проведення ревізій та перевірок, зокрема й на прохання правоохоронних органів. Водночас контрольні функції тих чи інших структур, що здійснюють державний фінансовий контроль, повинні визначатися спеціальними законами.

Реалізація запропонованих заходів, поза сумнівом, дасть можливість створити цілісну й ефективну систему державного фінансового контролю, поліпшити бюджетну дисципліну, звести до мінімуму зловживання у бюджетній сфері й використанні державного майна, удосконалити управління державними фінансами і досягти стандартів демократичних країн з прозорості цього процесу. Нарешті, зазначені заходи прискорять інтеграцію України в Європейське Співтовариство.

Отже, проблеми удосконалення та посилення державного фінансового контролю актуальні й сьогодні у зв'язку з невирішеністю низки теоретичних і практичних питань.

Для посилення функцій державного фінансового контролю, його подальшого становлення як повномасштабної системи, що обстоює інтереси держави та її громадян у фінансовій сфері, потрібно реально оцінити сучасний стан основних елементів цієї системи й розробити шляхи її удосконалення.

Головною умовою реформування системи бюджетного контролю в Україні повинна бути її адекватність сучасним вимогам, тобто відповідність кожного з елементів системи визначеним параметрам соціально-економічного розвитку. Важливу роль при цьому має відігравати модифікація контрольних дій, які віддзеркалюють методологічний аспект бюджетного контролю.