

СТРАТЕГІЧНІ ОРІЄНТИРИ МОДЕРНІЗАЦІЇ СИСТЕМИ БЮДЖЕТНОГО КОНТРОЛЮ

©2018 НЕДБАЛЮК І. Р.

УДК 351.824.1

Недбалюк І. Р. Стратегічні орієнтири модернізації системи бюджетного контролю

Досліджено ключові проблеми функціонування системи бюджетного контролю в Україні з огляду на недосконалість нормативно-правового забезпечення бюджетного контролю та неузгодженість функцій органів, відповідальних за здійснення зовнішнього та внутрішнього бюджетного контролю. Рекомендовано вдосконалити інституціонально-організаційну систему бюджетного контролю за рахунок: створення вищого органу та підзвітних йому підрозділів; посилення вертикальної та горизонтальної кооперації між органами бюджетного контролю різних рівнів; імплементації світових стандартів бюджетного контролю та децентралізації органів місцевої влади у питаннях бюджетного контролю. Запропоновано механізм здійснення внутрішнього та зовнішнього бюджетного контролю в Україні.

Ключові слова: бюджетний контроль, орган бюджетного контролю, внутрішній бюджетний контроль, зовнішній бюджетний контроль.

Рис.: 2. **Бібл.:** 8.

Недбалюк Ірина Романівна – аспірантка, викладач кафедри фінансів, Одеський національний економічний університет (вул. Преображенська, 8, Одеса, 65082, Україна)

E-mail: irina2011_@ukr.net

УДК 351.824.1

Недбалюк І. Р. Стратегические ориентиры модернизации системы бюджетного контроля

Исследованы ключевые проблемы функционирования системы бюджетного контроля в Украине с учетом несовершенства нормативно-правового обеспечения бюджетного контроля и несогласованности функций органов, ответственных за осуществление внешнего и внутреннего бюджетного контроля. Рекомендовано усовершенствовать институционально-организационную систему бюджетного контроля за счет: создания высшего органа и подотчетных ему подразделений; усиления вертикальной и горизонтальной кооперации между органами бюджетного контроля разных уровней; имплементации мировых стандартов бюджетного контроля и децентрализации органов местной власти в вопросах бюджетного контроля. Предложен механизм осуществления внутреннего и внешнего бюджетного контроля в Украине.

Ключевые слова: бюджетный контроль, орган бюджетного контроля, внутренний бюджетный контроль, внешний бюджетный контроль.

Рис.: 2. **Библ.:** 8.

Недбалюк Ірина Романівна – аспірантка, преподаватель кафедры финансов, Одесский национальный экономический университет (ул. Преображенская, 8, Одесса, 65082, Украина)

E-mail: irina2011_@ukr.net

UDC 351.824.1

Nedbalyuk I. R. The Strategic Guidelines for Modernization of Budget Control System

The key problems of functioning of budget control system in Ukraine are explored, taking into consideration imperfection of the legal and regulatory provision of budget control and incoherence of functions of the bodies responsible for implementation of external and internal budget control. It is recommended to improve the institutional-organizational system of budget control by means of: creation of the supreme body and the subdivisions reporting to it; reinforcement of both vertical and horizontal cooperation between the budget control bodies of different levels; implementation of the world standards of budget control and decentralization of local authorities in matters of budgetary control. A mechanism for implementing the internal and external budget control in Ukraine is proposed.

Keywords: budget control, budget control body, internal budget control, external budget control.

Fig.: 2. **Bibl.:** 8.

Nedbalyuk Irina R. – Postgraduate Student, Lecturer of the Department of Finance, Odesa National Economic University (8 Preobrazhenska Str., Odesa, 65082, Ukraine)

E-mail: irina2011_@ukr.net

Виявлені негативні тенденції збільшення випадків незаконного та нецільового використання бюджетних коштів та інших бюджетних правопорушень свідчать про низьку ефективність системи державного бюджетного контролю та відсутність відповідальності за недотримання вимог і правил у бюджетній сфері. Особливої актуальності це питання набуває в умовах загострення соціально-економічного та політичного становища в країні, коли для реалізації дієвої політики національного економічного розвитку уряд потребує своєчасної та достовірної інформації щодо розподілу та виконання бюджету.

Питання функціонування системи бюджетного контролю та можливостей її вдосконалення вивчали В. Андрющенко, І. Басанцов, Ф. Бутинець, І. Ващенко, М. Гупаловська, І. Дрозд, Н. Рубан, В. Шевчук, С. Юрій та інші. Однак досі, зважаючи на змінні реалії національної економіки, ця проблема залишається невирішеною та потребує подальшого дослідження.

Метою статті є аналіз основних проблем реалізації бюджетного контролю в Україні й напрацювання на цій основі методичних і практичних рекомендацій щодо визначення стратегічних орієнтирів модернізації існуючої системи бюджетного контролю.

Серед стратегічних пріоритетів модернізації системи бюджетного контролю в Україні найпершим завданням має бути вдосконалення законодавчого та нормативно-правового забезпечення ведення бюджетного контролю в Україні [2]. Хоча наразі в країні діє понад 170 законів та інших нормативних актів, які регламентують контрольну діяльність у фінансово-бюджетній сфері, більшість з них, навпаки, лише ускладнюють процес бюджетного контролю [5, с. 45]. Зокрема, у ст. 113 Бюджетного кодексу України (БКУ) встановлено, що органи Державної фінансової інспекції здійснюють контроль за цільовим та ефективним використанням коштів державного та місцевих бюджетів [1]. Цю норму також уточнено наказом Мі-

ністерства фінансів України «Про паспорти бюджетних програм», де передбачено здійснення органами державної аудиторської служби під час проведення ревізій та перевірок контролю за використанням коштів державного бюджету, виділених на виконання бюджетних програм, забезпечуючи встановлення фактів порушення законодавства [3].

Українське законодавство має й інші прогалини. Насамперед те, що тривалий час поза державним фінансовим і бюджетним контролем залишалися [4]: формування і виконання дохідної частини бюджетів усіх рівнів; діяльність державних і комунальних підприємств, акціонерних, холдингових компаній, інших суб'єктів господарювання, у статутному фонді яких більш як 50% акцій (часток, паїв) належить державі та суб'єктам комунальної власності, а також інших підприємств, установ та організацій, які використовують державне та комунальне майно; цільове використання коштів, що залишаються в розпорядженні суб'єктів підприємницької діяльності в разі надання їм податкових пільг; формування і використання коштів та майна державних цільових фондів.

З іншого боку, відповідно до нової редакції Бюджетного кодексу, уповноважені органи бюджетного контролю розробляють правила і стандарти проведення бюджетного контролю без взаємоузгодженості, що спричиняє дублювання робіт з боку контролюючих суб'єктів та унеможливає формування єдиної оцінки роботи [6; 7, с. 20]. Відповідно, у процесі бюджетного контролю виконується подвійна робота, а результати здійснених процедур можуть відрізнятись, знижуючи об'єктивність висновків та рекомендацій контролюючих органів. Через це загострюється необхідність узгодження всіх найважливіших складових процесу такого контролю, чітко виокремивши коло суб'єктів державного контролю та їх функції, ієрархію органів і парламентського, і урядового контролю, а також форми їх організації та кооперації.

Отже, на наш погляд, потрібно розробити та прийняти єдиний законодавчий акт стосовно бюджетного контролю, або суттєво змінити та доповнити існуючий Бюджетний кодекс України. Оновлений документ повинен об'єднати в собі різні норми з питань державного контролю:

- ✦ окреслити понятійний апарат, термінологію, принципи функціонування, види, форми, методи, важелі та інструменти бюджетного контролю, систему контролюючих органів та методіку оцінки ефективності бюджетного контролю.
- ✦ регламентувати зміст і механізм здійснення бюджетного контролю згідно з відомими світовими практиками, ураховуючи розмежування внутрішнього та зовнішнього контролю, а також принципи децентралізації в ході його здійснення;

- ✦ формування єдиної бази даних результатів контрольних заходів та терміни й частоту оприлюднення інформації щодо здійснення бюджетного контролю в Україні.

Водночас вважаємо, що сфокусуватися потрібно саме на особливостях організації процесу бюджетного контролю відповідно до міжнародного досвіду та формування організаційно-економічного механізму ведення контролю в бюджетній сфері, у тому числі внутрішнього й зовнішнього, і з урахуванням вітчизняних тенденцій до децентралізації та наділення більшими повноваженнями місцевих органів контролю.

З метою повноцінного виконання зовнішнього бюджетного контролю з боку Рахункової палати (єдиний незалежний орган контролю) вона повинна виконувати повний попередній, поточний і наступний контроль витратів і доходів бюджету відповідно до дії бюджетних програм на центральному та місцевому рівнях. Для цього, на наше переконання, потрібно сформувати/реформувати існуючі контролюючі органи на місцевих рівнях таким чином, щоб їм можна було делегувати виконання зазначених функцій на регіональному та місцевому рівнях. Це гарантуватиме всеохоплююче та своєчасне оперативне виконання зовнішнього контролю.

З огляду на незадовільний рівень бюджетної дисципліни в Україні, одним із головних питань у сфері зовнішнього бюджетного контролю вважаємо посилення відповідальності за незаконність дій щодо формування, розподілу та використання бюджетних коштів. Для посилення дієвості заходів з виявлення фактів порушення бюджетних процедур у новому законодавчому акті слід також зафіксувати:

- ✦ можливість застосування до порушників бюджетного законодавства фінансових санкцій, які передбачені для інших органів державного фінансового контролю, що урівнює ці органи в повноваженнях стосовно впливовості контролю;
- ✦ передбачити для контролюючих органів, задіяних у бюджетному процесі (Міністерства фінансів України, Казначейства, Державної аудиторської служби) в обов'язковому порядку надавати інформацію про всі факти притягнення до фінансової та адміністративної відповідальності порушників бюджетного законодавства;
- ✦ визначити такі бюджетні правопорушення як невиконання розпоряджень та порушення строків виконання розпоряджень Рахункової палати в бюджетному процесі; невиконання постанов і висновків Рахункової палати, виданих при виявленні бюджетних порушень за результатами проведення перевірок та ревізій;
- ✦ посилити відповідальність за повторне скоєння правопорушень або за тяжкість їх на-

слідків, збільшивши її від адміністративної до кримінальної відповідальності без можливості внесення для порушника застави або відшкодування за вчинені неправомірні дії.

Враховуючи ці рекомендації, пропонуємо реорганізувати Рахункову палату України, перетворивши її у Вищий орган бюджетного контролю. До цього процесу слід залучити висококваліфікованих спеціалістів інших органів у сфері бюджетного та фінансового контролю – Державної фінансової інспекції, Державної казначейської служби, Міністерства фінансів та Державної фіскальної служби України. Причому головною функцією нової структури має бути здійснення державного контролю за повнотою та своєчасністю наповнення бюджету та ефективним і цільовим витрачанням бюджетних коштів як у цілому по Україні, так і на регіональному рівні. Структуру та функції Вищого органу бюджетного контролю в Україні схематично зображено на рис. 1.

Невизначеним в Україні залишається і питання щодо здійснення внутрішнього бюджетного контролю. Попри те, що в Бюджетному кодексі вказано виконавців такого контролю, там не прописано процедуру контролю використання коштів з місцевих бюджетів на мікрорівні.

Щодо функцій внутрішнього контролю, вони передбачені у ст. 26 БКУ, хоча досі залишаються невизначеними мета та завдання проведення внутрішнього контролю. Тому вважаємо за доцільне доповнити БКУ завданнями зі здійснення внутрішнього контролю, які передбачають:

- ✦ забезпечення виконання бюджетних програм;
- ✦ гарантування використання бюджетних коштів в обсягах і на цілі, встановленні бюджетом;
- ✦ запобігання зловживанням бюджетними коштами під час проведення операцій з ними;
- ✦ виявлення фактів порушень під час проведення операцій з бюджетними коштами та їх усунення;
- ✦ забезпечення правильності й достовірності ведення фінансового обліку, складання бюджетної звітності;
- ✦ зберігання документів, що застосовуються в бюджетному процесі, і суворий контроль доступу до них;
- ✦ удосконалення проведення операцій з бюджетними коштами.

Виконання вказаних завдань повинно покладатися на контрольні-ревізійні підрозділи міністерств, відомств, інших центральних органів виконавчої влади, учасників бюджетного процесу, а відповідальність за організацію та стан здійснення внутрішнього бюджетного контролю за наданими бюджетними коштами мають нести розпорядники та одержувачі бюджетних коштів [8].

Таким чином, на основі проаналізованих недоліків функціонування української системи державного бюджетного контролю, пропонуємо вдосконалений механізм бюджетного контролю, орієнтований на впровадження найсучасніших структур контролю, які застосовуються найрозвиненішими країнами світу (трирівнева система зовнішнього та внутрішнього контролю, всі рівні якої вертикально скоординовані) (рис. 2).

Згідно із запропонованим механізмом бюджетного контролю вважаємо за доцільне чітко визначити повноваження контролюючих органів залежно від рівня контролю. Так, на I рівні (зовнішній контроль) уповноважений орган (ВОбК) повинен здійснювати:

- ✦ перевірку правильності формуванням доходної та витратної частин бюджету;
- ✦ підтвердження законності та раціональності витрачання коштів державного та місцевих бюджетів, а також позабюджетних коштів;
- ✦ проведення попереднього, поточного та наступного бюджетного контролю;
- ✦ запровадження та формування єдиного доступного інформаційно-аналітичного, методичного, нормативно-правового забезпечення бюджетного контролю;
- ✦ адаптацію та впровадження кращих світових практик у сфері організації бюджетного контролю;
- ✦ запобігання фінансовим зловживанням із бюджетними коштами.

На II рівні органи бюджетного контролю зобов'язані забезпечити:

- ✦ імплементацію новітніх форм, методів та важелів державного бюджетного контролю, таких як незалежний аудит;
- ✦ забезпечення контрольних функцій щодо доцільності, ефективності, законності використання коштів згідно з бюджетними програмами підприємствами державного та комунального сектора, розпорядниками та отримувачами бюджетних коштів різних рівнів;
- ✦ узгодження норм внутрішнього контролю і внутрішнього аудиту та реформування існуючої організаційної структури бюджетного контролю;
- ✦ ефективність надання і законність використання розпорядниками місцевих бюджетів пільг з оподаткування й отримання державних дотацій;
- ✦ запобігання й припинення фінансових зловживань.

На III рівні бюджетного контролю розпорядники коштів та незалежні аудитори мають відповідати за:

- ✦ створення ефективних систем внутрішнього контролю за діяльністю розпорядників та отримувачів бюджетних коштів;

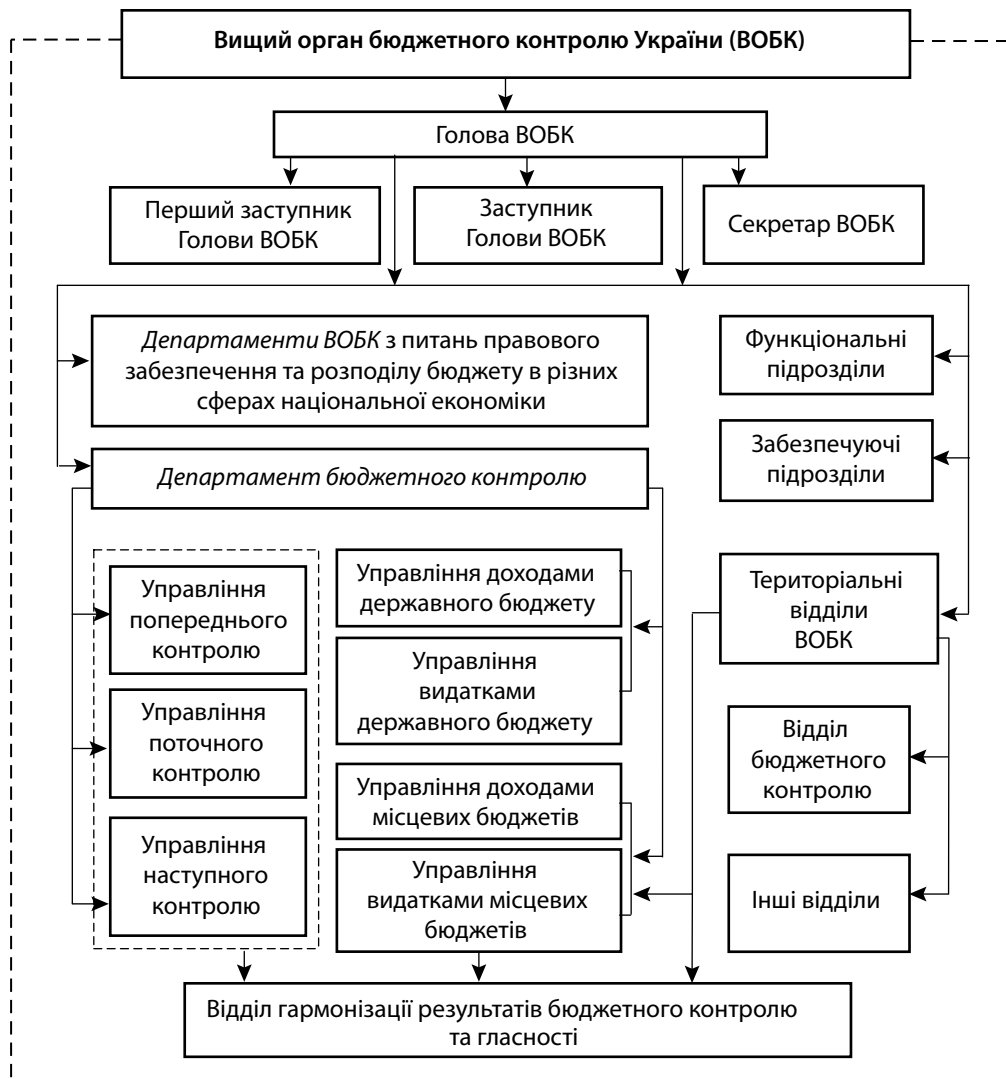


Рис. 1. Рекомендована організаційна структура Вищого органу бюджетного контролю в Україні

Джерело: авторська розробка.

- ✦ контроль та координацію діяльності служби внутрішнього контролю розпорядника, отримувача та зовнішнього аудиту;
- ✦ дотримання законодавчих норм і правил бухгалтерського обліку й аудиту для забезпечення прозорості витрачання бюджетних коштів;
- ✦ розмежування функціональних обов'язків структурних підрозділів розпорядника;
- ✦ недопущення/припинення фінансових зловживань із коштами державного та місцевих бюджетів.

Таким чином, окреслені стратегічні кроки та рекомендації вдосконалення системи бюджетного контролю в Україні орієнтовані на впровадження найкращого світового досвіду та посилення ефективності (результативності, дієвості та економічності) бюджетного контролю з метою скорочення збитків держави, спричинених безвідповідальністю розпорядників бюджетних коштів та незаконним, нецільовим використанням державних ресурсів.

ВИСНОВКИ

Модернізація існуючої системи бюджетного контролю та бюджетної системи в Україні загалом повинна ґрунтуватися на:

- ✦ комплексній, взаємоузгодженій та ефективній реалізації вказаних стратегічних орієнтирів та рекомендацій із наступними трансформаціями нормативно-правового поля у сфері бюджетної політики, інституційної структури бюджетної системи (зміна існуючих інститутів та створення нових – Вищого органу бюджетного контролю);
- ✦ посиленні вертикальної та горизонтальної кооперації між органами бюджетного контролю різних рівнів,
- ✦ імплементації світових стандартів бюджетного контролю та децентралізації органів місцевої влади в питаннях бюджетного контролю.

Отже, зазначені кроки у середньо- та довгостроковій перспективі гарантуватимуть підвищення ефективності бюджетного контролю в країні та спри-

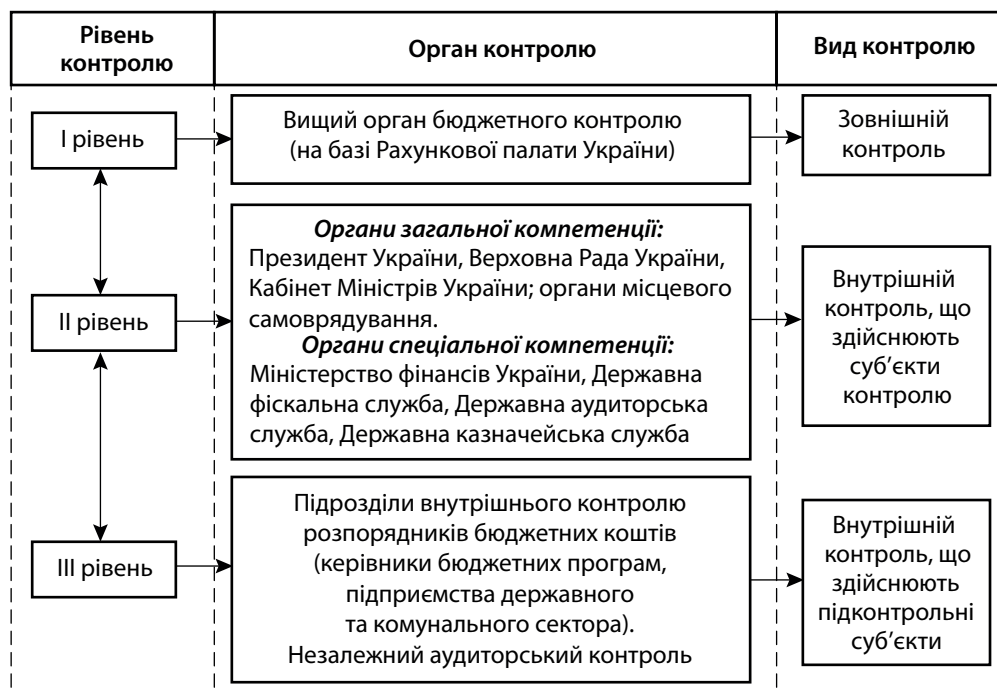


Рис. 2. Схема механізму здійснення державного бюджетного контролю в Україні

Джерело: авторська розробка.

ятимуть її соціально-економічному зростанню через цільове і правомірне використання бюджетних ресурсів. ■

ЛІТЕРАТУРА

1. «Бюджетний кодекс України» від 08.07.2010, № 2456-VI. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>
2. Проект Закону України «Про державний контроль за дотриманням бюджетного законодавства та відповідальність за бюджетні правопорушення» від 17.03.2003 р., № 3242. URL: http://gcka2.rada.gov.ua.1pls/zweb.n/webprac4_1
3. Наказ Міністерства фінансів України «Про паспорти бюджетних програм» від 29.12.2002 р., № 1098 (зі змінами). URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/z0047-03>
4. Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення концепції розвитку державного внутрішнього фінансового контролю до 2017 року» від 24.05.2005 р. № 158-р. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/158-2005-p>
5. **Басанцов І.** Інститут державного фінансового контролю: вдосконалення на часі. *Фінансовий контроль*. 2009. № 1. С. 44–48.
6. **Ващенко І. В.** Державний фінансовий контроль та його вдосконалення у трансформаційній економіці України: автореф. дис. ... канд. екон. наук: 08.04.01. Київ, 2005. 22 с.
7. **Гупаловська М. Б.** Бюджетний контроль: реалії сьогодення та шляхи удосконалення. *Наукові записки Національного університету «Острозька академія». Сер. : Економіка*. 2012. Вип. 19. С. 18–21.
8. **Кохан І. В.** Бюджетний механізм як суспільно-економічна категорія. *Актуальні проблеми розвитку економіки регіону*. 2011. Вип. 7 (2). С. 402–406.

Науковий керівник – Хомутенко В. П., кандидат економічних наук, професор кафедри фінансів Одеського Національного економічного університету

REFERENCES

- Basantsov, I. "Instytut derzhavnoho finansovoho kontroliu: vdoskonalennia na chasi" [Institute for Public Financial Control: Time Improvement]. *Finansovyi kontrol*, no. 1 (48) (2009): 44-48.
- Hupalovska, M. B. "Biudzhetni kontrol: realii syohodennia ta shliakhy udoskonalennia" [Budget control: the realities of today and ways of improvement]. *Naukovi zapysky Natsionalnoho universytetu «Ostrozka akademiia». Serii: Ekonomika*, no. 19 (2012): 18-21.
- Kokhan, I. V. "Biudzhetni mekhanizm yak suspilno-ekonomichna katehoriia" [Budget mechanism as a socio-economic category]. *Aktualni problemy rozvytku ekonomiky rehionu*, no. 7 (2) (2011): 402-406.
- [Legal Act of Ukraine] (2002). <http://www.minfin.gov.ua/>
- [Legal Act of Ukraine] (2003). http://gcka2.rada.gov.ua.1pls/zweb.n/webprac4_1
- [Legal Act of Ukraine] (2010). <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>
- [Legal Act of Ukraine]. <http://zakon.rada.gov.ua>
- Vashchenko, I. V. "Derzhavnyi finansovyi kontrol ta yoho vdoskonalennia u transformatsiinii ekonomitsi Ukrainy" [State financial control and its improvement in the transformational economy of Ukraine]: *avtoref. dys. ... kand. ekon. nauk: 08.04.01*, 2005.