

УДК 336.148

Недбалюк І.Р.

аспірант кафедри фінансів

Одеського національного економічного університету

МОНІТОРИНГ ПОКАЗНИКІВ ЕФЕКТИВНОСТІ СИСТЕМИ БЮДЖЕТНОГО КОНТРОЛЮ

MONITORING INDICATORS OF THE EFFECTIVENESS OF THE BUDGET CONTROL SYSTEM

АНОТАЦІЯ

У статті здійснено моніторинг стану реалізації бюджетного контролю за показниками результативності, дієвості та економічності. Виявлено основні тенденції неефективного та незаконного використання бюджетних коштів та причини їх виникнення. Запропоновано основні напрями удосконалення бюджетного контролю в сучасних умовах економіки України.

Ключові слова: механізм бюджетного контролю, фінансові порушення, контрольні заходи, неефективне використання коштів, бюджетні кошти.

АННОТАЦИЯ

В статье осуществлен мониторинг состояния реализации бюджетного контроля по показателям результативности, действенности и экономичности. Выявлены основные тенденции неэффективного и незаконного использования бюджетных средств и причины их возникновения. Предложены основные направления совершенствования бюджетного контроля в современных условиях экономики Украины.

Ключевые слова: механизм бюджетного контроля, финансовые нарушения, контрольные мероприятия, неэффективное использование средств, бюджетные средства.

ANNOTATION

The article analyzes the state of implementation of budget control over the indicators of effectiveness, efficiency and efficiency. The main tendencies of inefficient and illegal use of budgetary funds and the reasons for their emergence were revealed. The main directions of improvement of budgetary control in the modern conditions of the economy of Ukraine are proposed.

Keywords: budget control mechanism, financial disturbances, control measures, ineffective use of funds, budget funds.

Постановка проблеми. Нині бюджетний процес в Україні вимагає дотримання фінансово-бюджетної дисципліни усіма учасниками бюджетної системи. Складні бюджетні процеси вимагають постійного чіткого контролю з боку державних органів як на рівні країни, так і на рівні органів місцевого самоврядування. Хоча за умов низької відповідальності розпорядників бюджетних коштів та неефективної системи бюджетного контролю саме широка сфера його застосування дає змогу істотно вплинути на весь бюджетний процес, слідкувати за дотриманням бюджетної дисципліни, зберігати збалансованість державного і місцевого бюджетів, а також захищеність соціально-економічних інтересів громадян і суспільства.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблематику оцінки ефективності державного фінансового контролю, зокрема в бюджетній сфері, досліджували такі вітчизняні і зарубіжні вчені, як, зокрема, О. Барановський, І. Басанцов, В. Бурцев, Ю. Воронін, М. Гупаловська, В. Жуков,

К. Захаров, В. Родіонова, В. Симоненко, С. Степашин, І. Стефанюк, М. Столярів, Н. Шевченко, В. Шевчук, В. Шлейніков, С. Шохін.

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. Проте у своїх працях авторами не приділялося значної уваги питанням моніторингу ефективності бюджетного контролю.

Мета статті. У сучасній науці та практиці у сфері контролю в Україні недостатньо дослідженою залишається ефективність системи бюджетного контролю, зокрема на державному рівні, що й обумовило вибір теми наукового дослідження.

Виклад основного матеріалу дослідження. Моніторинг бюджетного контролю в Україні можна здійснювати на основі даних основних контролюючих органів, що здійснюють контроль за використанням коштів держбюджету (Рахункова палата України та Державна аудиторська служба України), встановлюючи основні порушення у бюджетному процесі.

Діяльність Рахункової палати України інтегрована до основних складових бюджетного процесу і здійснюється в рамках єдиного безперервного трирічного циклу контролю, що реалізується на трьох послідовних стадіях, таких як попередній контроль проекту Державного бюджету майбутнього року, поточний контроль безпосередньо у процесі виконання Державного бюджету поточного року та наступний контроль під час підготовки висновків про виконання Державного бюджету минулого року. Тобто впродовж календарного року Рахункова палата одночасно працює з бюджетами трьох років, а бюджет кожного фінансового року знаходиться на одному з етапів бюджетного контролю [1, с. 18].

У 2011–2015 рр. Рахунковою палатою України було здійснено чималу кількість контрольних заходів (рис. 1) та виявлено значні порушення бюджетного процесу (значні суми коштів державного бюджету використовували не за цільовим призначенням або неефективно) (рис. 2).

У динаміці простежується спад активності контрольної діяльності Рахункової палати у сфері бюджетного процесу, зокрема у 2015 р. порівняно з 2011 р. кількість контрольних заходів скоротилася на 300, тобто майже на третину. Хоча таке скорочення не обумовлене значним скороченням порушень (рис. 3), адже у звітному році загальна сума нераціонально та незаконно використаних

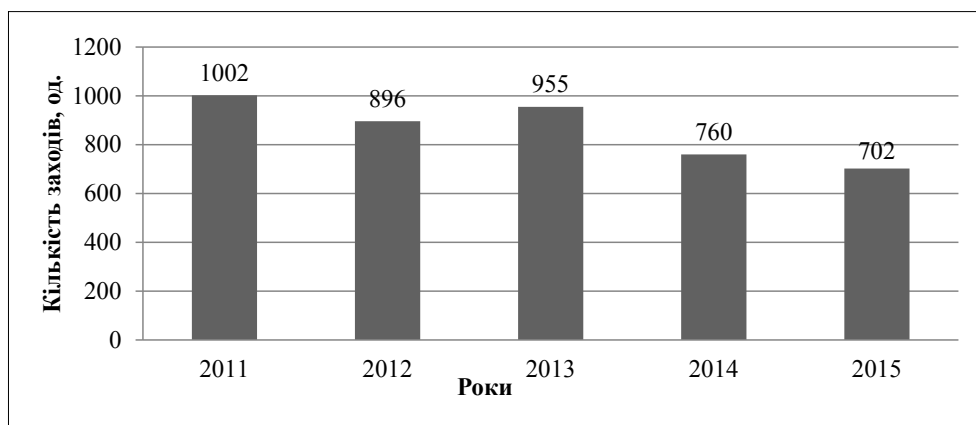


Рис. 1. Кількість контрольних заходів, проведених Рахунковою палатою України у період 2011–2015 рр.

Джерело: [2]

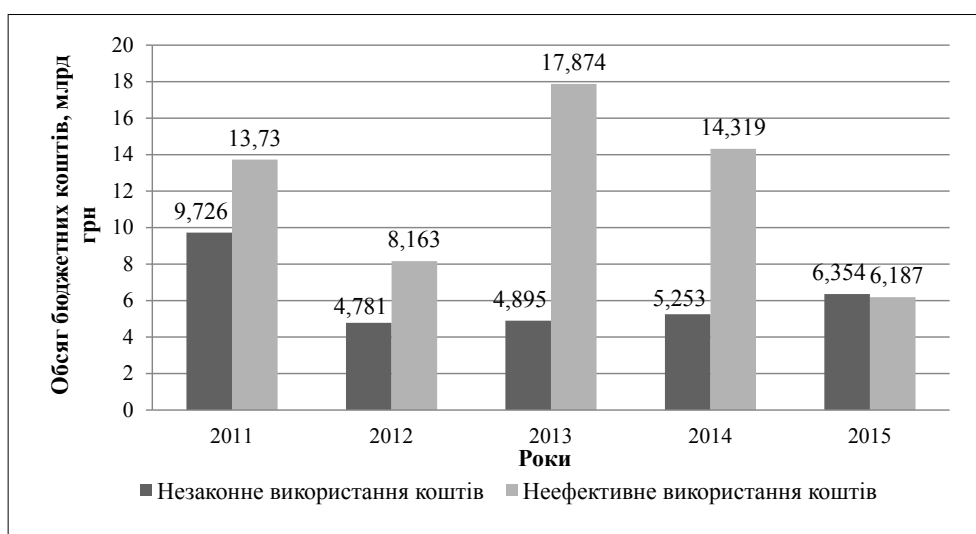


Рис. 2. Обсяг незаконного та неефективного використання бюджетних коштів у 2011–2015 рр.

Джерело: [2]

коштів складала 12,541 млрд. грн. (еквівалентно 3,4% від обсягу перевірених контролюючим органом коштів). Порівняно з базовим роком ця сума була меншою на 47%, але майже відповідала рівню 2012 р. Причому пік марнотратства державного бюджету припав на 2013 р., коли сума порушень складала 22,769 млрд. грн.

У 2015 р. найбільшу частку у порушеннях бюджетного законодавства займають планування з порушенням чинного законодавства та відсутності правових підстав (33,6%), використання бюджетних коштів без належних нормативно-правових підстав (32,6%), використання коштів державного бюджету з порушенням чинного законодавства (13,9%), порушення під час здійснення закупівель товарів, робіт і послуг за державні кошти (10,4%), недотримання установлених порядку та термінів складання, затвердження та подання документів (5,5%) та інші (4%).

У звітний період структура неефективного управління та використання державних коштів

теж була неоднорідною (табл. 1). Проте основними недоліками ефективного управління коштами державного бюджету є необґрунтовані управлінські рішення, а також недоліки у плануванні та прогнозуванні розподілу та витрачання державних коштів.

У 2011 р. найбільшу частку порушень займали неефективне використання коштів внаслідок необґрунтованих управлінських рішень (22,9%), втрати бюджету внаслідок прийняття необґрунтованих управлінських рішень (22,0%), неефективне використання коштів іноземних цільових позик (21,6%). Водночас у 2015 р. частка останніх взагалі дорівнює нулю, а основною причиною неефективного використання коштів є недоліки в плануванні (32,5%), що становлять майже третину з усіх порушень. Це свідчить про низьку дієвість системи бюджетного контролю та бюджетного процесу в Україні взагалі.

Аналіз порушень бюджетної дисципліни у 2015 р. (рис. 3) виявив, що найбільші пору-

шення бюджетного законодавства у звітному році здійснювали державні органи у сфері підтримки енергетичного потенціалу, промисловості та виробничої інфраструктури (2,63 млрд. грн.), науки, освіти і культури (1,71 млрд. грн.), а також охорони здоров'я (0,66 млрд. грн.).

Хоча у 2011 р. порушення бюджетного законодавства за зазначеними напрямками склали 1,92 млрд. грн., 9,20 і 3,66 млрд. грн. відповідно. Тобто у звітному році обсяг порушень значно перевищували аналогічні показники базового року. Особливо це стосується неефективного та незаконного використання коштів у

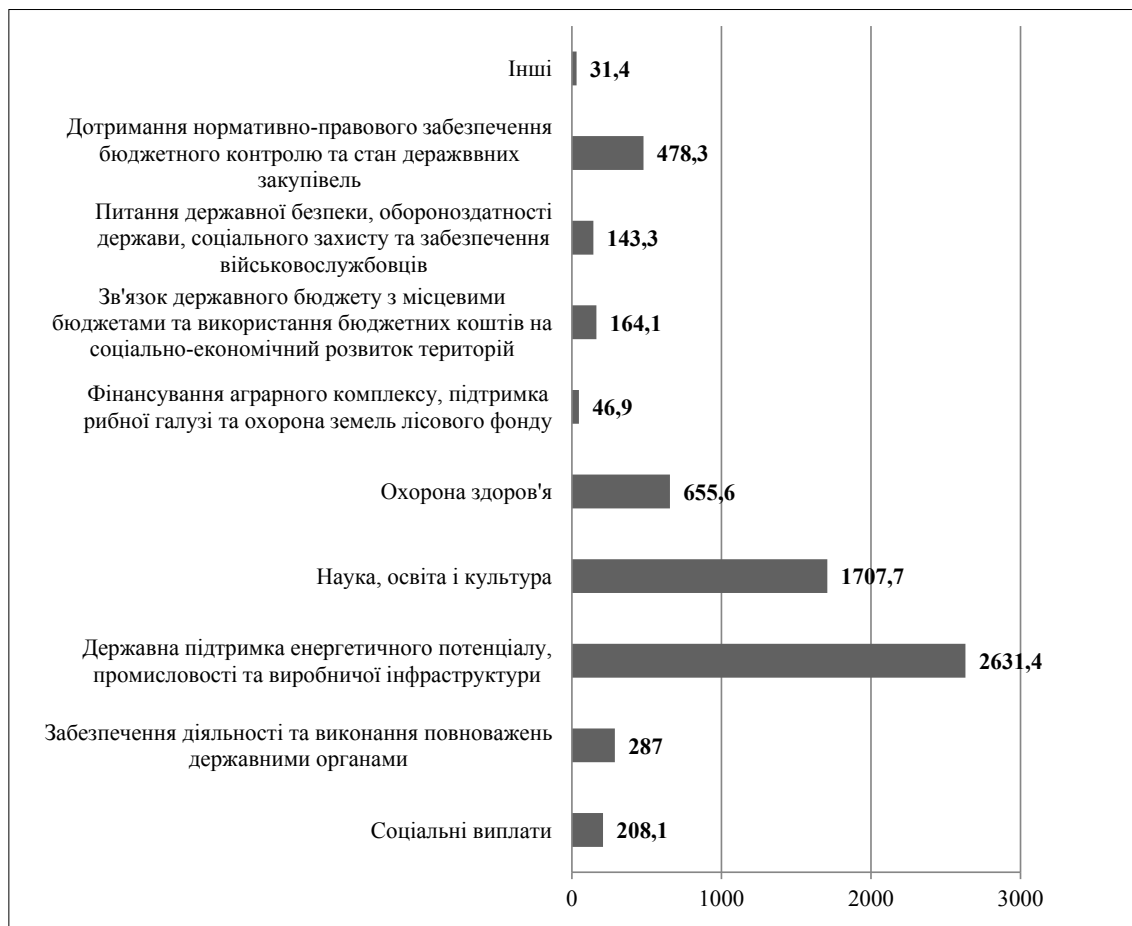


Рис. 3. Обсяги виявлених бюджетних порушень у 2015 р. за напрямками використання державних коштів, млн. грн.

Джерело: [2]

Таблиця 1

Частка основних порушень, що привели до неефективного управління та використання державних коштів у 2011–2015 рр., %

| Показники | 2011 р. | 2012 р. | 2013 р. | 2014 р. | 2015 р. |
|---|---------|---------|---------|---------|---------|
| Неефективне використання коштів внаслідок необґрунтованих управлінських рішень | 22,9 | 10,6 | 9,2 | 39,7 | 11,6 |
| Втрати бюджету внаслідок прийняття необґрунтованих управлінських рішень | 22,0 | 26,1 | 8,1 | 3,0 | 2,9 |
| Неефективне використання коштів іноземних цільових позик | 21,6 | 8,4 | 0 | 0,0 | 0 |
| Неефективне використання коштів через відсутність обґрунтованого прогнозування і планування | 15,3 | 9,0 | 17 | 0,0 | 3,6 |
| Неефективне управління коштами через недоліки в плануванні | 4,3 | 14,0 | 4,3 | 25,6 | 32,5 |
| Неефективне використання коштів на придбання основних фондів | 2,0 | 4,6 | 6,1 | 2,2 | 5,7 |
| Неефективне використання коштів на підготовку спеціалістів | 2,3 | 0 | 1,1 | 1,7 | 1,3 |

Джерело: [2]

сфері охорони здоров'я (у 5,5 рази більше) та освіти й науки (у 5,4 рази).

Водночас найменша сума порушень зафіксована під час фінансування аграрного комплексу, підтримки рибної галузі та охорони лісового фонду, а саме 46,9 млн. грн., а також під час реалізації в інших сферах діяльності – 31,4 млн. грн., що також істотно менше таких порушень у 2011 р. Це свідчить про зростання відповідальності та дисципліни суб'єктів бюджетного контролю у питаннях розпорядження бюджетними коштами. Втім, така ситуація не доводить, що державний бюджет України реалізувався відповідно до передбачених законом норм та характеризується позитивними показниками.

Найхарактернішими за обсягами та кількістю виявлених випадків були бюджетні порушення, які можна класифікувати за такими узагальненими видами, як, зокрема, порушення в адмініструванні доходів, неефективне, незаконне, зокрема нецільове використання бюджетних коштів, порушення вимог Бюджетного кодексу в частині взяття до сплати зобов'язань понад затвержені 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.

Крім того, упродовж останніх років спостерігається використання коштів Державного бюджету України з порушенням одного з основних принципів бюджетної системи – принципу ефективності. Неефективне використання бюджетних коштів стало системним порушенням бюджетного процесу [2; 3].

Проте покращити якість управління коштами державного бюджету та зменшити кількість порушень бюджетного законодавства можна завдяки підвищенню якості бюджетного планування та прогнозування з метою недопущення випадків надмірних або недостатніх над-

ходжень та видатків з бюджету; своєчасному розробленню та затвердженню середньострокової стратегії управління державним боргом; внесенню змін до Порядку складання фінансової, бюджетної та іншої звітності розпорядниками та одержувачами бюджетних коштів, передбачивши відображення інформації про прострочену заборгованість за бюджетними програмами з повернення кредитів.

Бюджетна дисципліна насамперед залежить від рівня попереднього та поточного контролю, який реалізується на практиці у функціонуванні системи контролю органами Державної аудиторської служби України [4]. Відповідно до цього Державна аудиторська служба у 2015 р. провела 4 002 контрольні заходи, що у 3,3 рази менше, ніж у 2011 р. (рис. 4).

Крім того, це найнижчий показник за весь звітний період. Хоча у 2014 р. контролюючим органом було здійснено рекордну кількість перевірок – 23 802, що майже у 6 разів перевищує їх кількість звітному році. Така ситуація обумовлена загостренням політичної ситуації 2013–2014 рр. Адже зі зміною політичного режиму виникло чимало фактів незаконного використання коштів державного бюджету та інших фінансових порушень.

Серед основних контрольних заходів здійснювали ревізії фінансово-господарської діяльності, державні фінансові аудити виконання місцевих бюджетів та виконання бюджетних програм, а також перевірки державних закупівель. Загалом цими заходами було охоплено значні суми фінансових ресурсів (рис. 5), а особливо у 2014 р. (1,05 трлн. грн.) та 2015 р. (0,75 трлн. грн.).

Схожа тенденція притаманна й сумі виявлених фінансових порушень (табл. 2), де найбільші суми нераціонально використаних коштів зафіксували у 2014 р. та 2011 р. За весь аналізований період основними причинами фінансових втрат було проведення витрат з порушення законодавства (у загальній структурі фінансових порушень займають 58–80%), що свідчить про недосконалість бюджетного законодавства, низьку

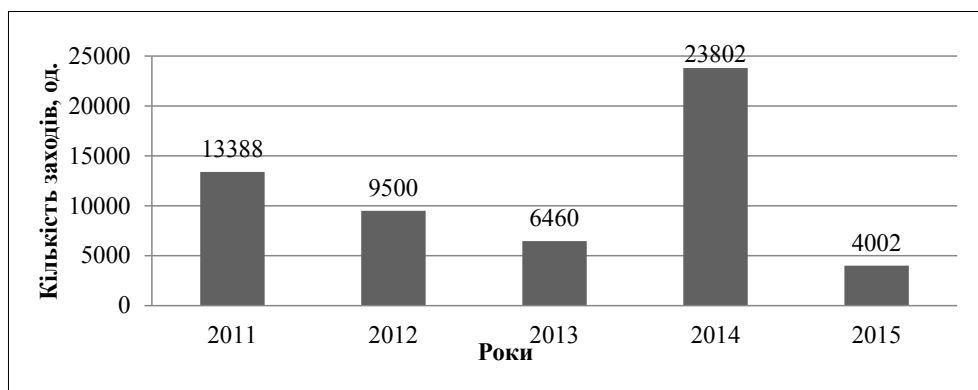


Рис. 4. Обсяги здійснених Державною аудиторською службою контрольних заходів у 2011–2015 рр.

Джерело: [3]

ефективність роботи контролюючих та правоохоронних органів у сфері бюджетного контролю.

Водночас за результатами контролю та виявлених порушень було прийнято низку заходів, націлених на встановлення винних осіб та притягнення їх до відповідальності (табл. 3).

Дані табл. 3 демонструють, що здебільшого за порушення у використанні бюджетних коштів винуватців притягували до адміністративної відповідальності, а в окремих випадках – до матеріальної (1 395 разів у 2015 р). При цьому кількість кримінальних справ була найменшою – лише 342. Оскільки у разі адміністративної відповідальності порушникам загрожує тільки незначна кара (попередження, штраф, оплатне вилучення предмета, конфіска-

ція, позбавлення спеціального права, громадські роботи, виправні роботи, адміністративний арешт тощо), це не стримує їх від повторного порушення та не гарантує високої ефективності бюджетного контролю.

Про слабку дієвість органів державного контролю у сфері бюджетних відносин свідчать невисокі рівні коштів, повернутих до державного бюджету в результаті усунення фінансових порушень (рис. 6).

Відповідно до даних рис. 6 ефективність усунення фінансових порушень знижувалася щорічно, а у 2015 р. сума відшкодувань зменшилася майже в 11 разів. При цьому до державного бюджету у 2015 р. надійшло 0,203 млн. грн. (менш ніж третина від суми від-

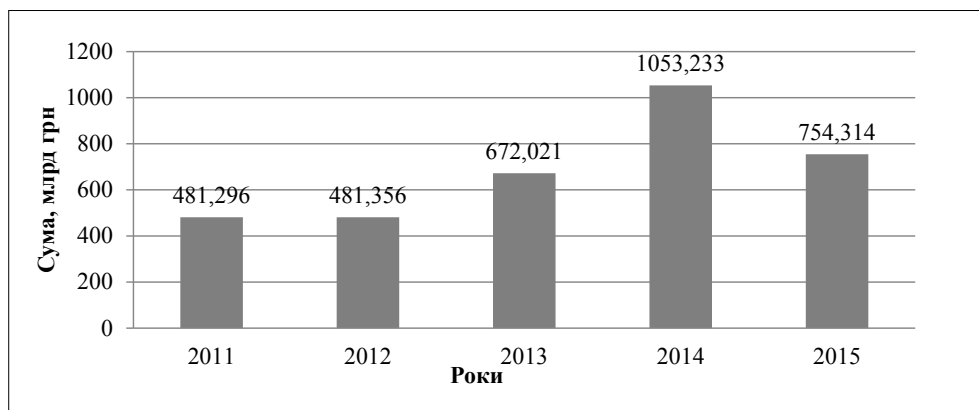


Рис. 5. Динаміка обсягів, охоплених ревізіями фінансових та матеріальних ресурсів

Джерело: [3]

Таблиця 2

Динаміка суми виявлених фінансових порушень у розрізі неефективно використаних коштів, млн. грн.

| Показник | 2011 р. | 2012 р. | 2013 р. | 2014 р. | 2015 р. |
|--|---------|---------|---------|---------|---------|
| Виявлено фінансових порушень, що призвели до втрати держресурсів | 5,407 | 3,728 | 3,689 | 7,584 | 3,871 |
| зокрема, недоотримано фінансових ресурсів | 1,520 | 0,814 | 1,276 | 3,159 | 0,791 |
| Проведено витрат з порушенням законодавства, зокрема: | 3,889 | 2,914 | 2,413 | 4,424 | 3,080 |
| – нецільові витрати державних ресурсів | 0,261 | 0,112 | 0,129 | 0,161 | 0,082 |
| – незаконні витрати | 3,024 | 2,486 | 2,068 | 3,889 | 2,737 |
| – недостачі | 0,603 | 0,315 | 0,216 | 0,302 | 0,261 |

Джерело: [3]

Таблиця 3

Кількість реалізованих основних заходів за результатами контрольних заходів у 2011–2015 рр.

| Показник | 2011 р. | 2012 р. | 2013 р. | 2014 р. | 2015 р. |
|--|---------|---------|---------|---------|---------|
| Прийнято управлінських рішень за результатами державних фінансових аудитів | 2 437 | 1 646 | 1 519 | 1 001 | 868 |
| Притягнуто до матеріальної відповідальності | 1 280 | 677 | 732 | 1 824 | 1 395 |
| Притягнуто до адміністративної відповідальності | 29 820 | 22 030 | 22 523 | 15 446 | 10 214 |
| Кількість кримінальних справ, порушених за матеріалами ревізій, перевірок державних закупівель та комісійних перевірок | 1 743 | 1 332 | 461 | 359 | 342 |

Джерело: [3]

Таблиця 4

**Відшкодування фінансових і матеріальних витрат
у розрізі неефективно використаних коштів, млн. грн.**

| Показники | 2011 р. | 2012 р. | 2013 р. | 2014 р. | 2015 р. |
|--|---------|---------|---------|---------|---------|
| Відшкодовано і поновлено витрат фінансових і матеріальних ресурсів, зокрема: | 7,537 | 1,200 | 1,084 | 0,737 | 0,549 |
| – нецільових витрат державних ресурсів | 2,569 | 0,092 | 0,097 | 0,096 | 0,051 |
| – незаконних витрат | 4,927 | 0,034 | 0,854 | 0,620 | 0,478 |
| – недовідач | 0,041 | 0,028 | 0,133 | 0,020 | 0,020 |

Джерело: [3]

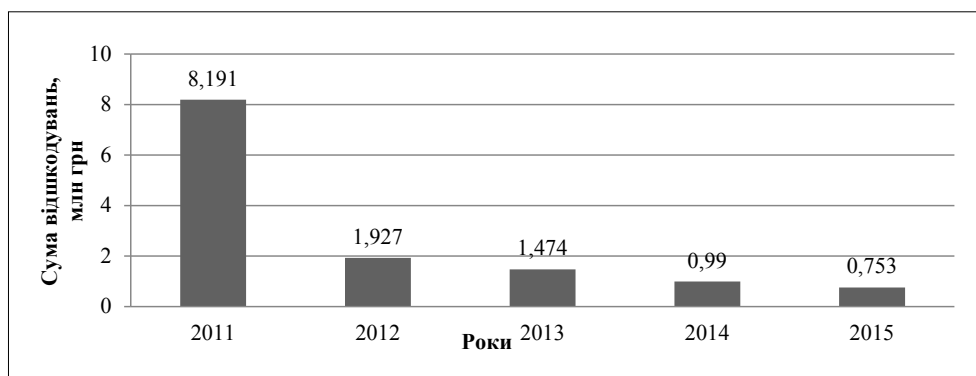


Рис. 6. Динаміка стану усунення фінансових порушень, млн. грн.

Джерело: [3]

шкодованих витрат), у 2011 р. – 0,654 млн. грн., а найбільше – 0,732 млн. грн. – у 2012 р.

Проте порівняно з сумою виявлених фінансових порушень, які призвели до витрат державних фінансових і матеріальних ресурсів, розмір відшкодувань у звітному році складав 19,5%, у 2014 р. – 13,1%, у 2013 р. – 40%, у 2012 р. – 52,7%. Втім, слід зауважити, що у базовому році сума повернутих коштів перевищувала навіть обсяг виявлених неефективних витрат. Така ситуація вкотре доводить низьку результативність, дієвість та економічність здійснення бюджетного контролю.

Більше того, було відшкодовано й поновлено витрат фінансових і матеріальних витрат теж на значну суму (табл. 4).

Наведені дані підтверджують, що за період 2011–2015 рр. збитки від нецільових витрат державних ресурсів, незаконних витрат та недовідач знову ж таки зменшуються з року в рік, що позначається на діяльності органів бюджетного контролю.

Висновки. Враховуючи дані моніторингу стану бюджетного контролю в Україні, можна зробити висновок, що сьогодні державний сектор економіки України зазнає значних витрат через низьку фінансову, бюджетну та податкову дисципліну. Основними причинами такої ситуації є:

- збереження умов, що сприяють криміналізації економіки;
- недосконалість наявної законодавчої та методологічної бази контролю;
- відсутність системності та комплексності здійснення бюджетного контролю, а також його правова невизначеність;

– відсутність єдиної інформаційної бази, що фіксує виявлені правопорушення в сфері бюджету.

Отже, головними напрямками удосконалення 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 суворої системи відповідальності за бюджетні правопорушення.

БІБЛІОГРАФІЧНИЙ СПИСОК:

1. Гупаловська М. Бюджетний контроль: реалії сьогодення та шляхи удосконалення / М. Гупаловська // Наукові записки Національного університету «Острозька академія». Сер.: Економіка. – 2012. – Вип. 19. – С. 18–21.
2. Звітні дані Рахункової палати за 2011–2015 рр. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ac-rada.gov.ua/control/main/uk/publish/category/32826>.
3. Звіти про діяльність Державної аудиторської служби України за 2011–2015 рр. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.dkrs.gov.ua/kru/uk/publish/article/122302>.
4. Про органи Держаудитслужби / Офіційний веб-сайт Державної аудиторської служби України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.dkrs.gov.ua/kru/uk/publish/article/131225;jsessionid=B3B2F06E78EA247D92400BD597BA02F7.app1>.