УДК 336.148

Вацлавський О.І.
аспірант кафедри фінансів імені С.І. Юрія
Тернопільського національного економічного університету

ПЕРСПЕКТИВИ ЗАПРОВАДЖЕННЯ ЗАРУБІЖНОГО ДОСВІДУ БЮДЖЕТНОГО КОНТРОЛЮ В КОНТЕКСТІ ЄВРОІНТЕГРАЦІЇ УКРАЇНИ

У статті розкрито теоретико-концептуальні основи бюджетного контролю. Досліджено особливості організації, основні елементи побудови системи бюджетного контролю в зарубіжних країнах. Розглянуто питання вивчення міжнародного досвіду бюджетного контролю та запозичення певних напрацювань у цій галузі для підвищення ефективності національної системи бюджетного контролю в Україні. Окреслено найбільш перспективні напрями вдосконалення бюджетного контролю з погляду світового досвіду.

Ключові слова: бюджетний контроль, органи бюджетного контролю, INTOSAI, організація бюджетного контролю, система бюджетного контролю.

Вацлавский О.И. ПЕРСПЕКТИВЫ ВНЕДРЕНИЯ МИРОВОГО ОПЫТА БЮДЖЕТНОГО КОНТРОЛЯ В КОНТЕКСТЕ ЕВРОИНТЕГРАЦИИ УКРАИНЫ

В статье раскрыты теоретико-концептуальные основы бюджетного контроля. Исследованы особенности организации, основные элементы построения системы бюджетного контроля в зарубежных странах. Рассмотрены вопросы изучения международного опыта бюджетного контроля и заимствования определенных наработок в этой области для повышения эффективности национальной системы бюджетного контроля в Украине. Определены наиболее перспективные направления совершенствования бюджетного контроля с точки зрения мирового опыта.

Ключевые слова: бюджетный контроль, органы бюджетного контроля, INTOSAI, организация бюджетного контроля, система бюджетного контроля.

Vatslavskyi O.I. PROSPECTS OF INTRODUCING FOREIGN EXPERIENCE BUDGET CONTROL IN THE INTEGRATION UKRAINE

Reveals the theoretical and conceptual bases of budgetary control. The features of the organization, the basic elements of building a system of budgetary control in foreign countries. The problem of studying the international experience of budgetary control and borrowing some developments in this area in order to improve the national system of budgetary control in Ukraine. Outlined the most promising areas of improvement of the budgetary control in terms of international experience.

Keywords: budget control, budget control bodies, INTOSAI, the organization of budget control, budget control system.

Постановка проблеми. На шляху інтеграції України в Європейське Співтовариство потрібно звернути увагу на вітчизняну систему бюджетного контролю, адже вона потребує запровадження єдиних міжнародних стандартів, здійснення бюджетного контролю. Для нашої країни нині важливим є питання вивчення зарубіжного досвіду бюджетного контролю та запозичення певних напрацювань у цій галузі для підвищення ефективності та дієвості національної системи бюджетного контролю. Для досягнення цієї мети потрібно звернути увагу на історичні аспекти виникнення та розвитку бюджетного контролю у світі, а також на наявні підходи до організації й здійснення бюджетного контролю в окремих країнах світу. Міжнародній практиці притаманні різні підходи до організації та здійснення бюджетного контролю. Обрання тієї чи іншої моделі базується не тільки на історично прийнятій у країні формі правління, а й на особливості розподілу повноважень між гілками влади та ступеню демократичного розвитку суспільства.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання теорії і практики бюджетного контролю досліджують багато вітчизняних учених. Так, сутність та функціональне призначення бюджетного контролю обґрунтовують у своїх працях О. Гетьманець, В. Дем'янишин, В. Жуков, О. Кириленко, В. Опарін, А. Нечай, С. Юрій; проблеми вдосконалення бюджетного контролю та вивчення зарубіжного досвіду його функціонування досліджують Г. Дмитренко, Ю. Голуб, О. Вороніна, І. Іванова, О. Александрович, Т. Мазур, Т. Губанова.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Разом із тим у сучасній вітчизняній науковій літературі недостатньо комплексних досліджень, які б ґрунтовно розкривали всі аспекти бюджетного контролю, чітко окреслювали його предмет, мету проведення, основні завдання, проблеми функціонування та його позиціювання у загальній системі фінансового контролю.

Необхідно віддати належне високому рівню наукових досліджень зазначених учених, проте на сучасному етапі недостатньо розробленими залишаються питання запровадження єдиних міжнародних стандартів здійснення бюджетного контролю. Важливість окресленої проблематики та необхідність її вирішення становлять вагомі аргументи на користь актуальності теми запропонованого дослідження.

Мета статті полягає в упровадженні зарубіжного досвіду організації бюджетного контролю.

Виклад основного матеріалу дослідження. Головною організацією, що на світовому рівні об'єднує вищі органи контролю державних фінансів, є організація INTOSAI, яка створена в 1953 р. для вивчення й поширення позитивного досвіду в контрольній практиці. До її складу входять країни, які є членами ООН, Україна є членом INTOSAI з 1998 р.

Для визначення єдиних загальних принципів, які могли б бути прийнятними для всіх держав, незважаючи на форму державного устрою, державного правління і водночас не порушуючи традицій здійснення вищого бюджетного контролю, які складались в окремих державах протягом сторіч, у жовтні 1977 р. на Конгресі INTOSAI у місті Ліма (Індія) було прийнято відповідну Декларацію (Лімська декларація). Хоча з погляду міжнародного права Лімська декларація не обов'язкова до застосування, нею проголошено первинні положення розвитку бюджетного контролю в демократичних країнах [1], зокрема:

– сфера застосування контролю;

– особливості організації контролю як елементу управління;

– принципи побудови системи бюджетного контролю, засади незалежності й підзвітності вищих контролюючих органів, їхні повноваження тощо.

Поряд із цим Лімська декларація визначає загальноприйняті принципи контролю незалежних державних органів контролю [2, с. 23], до яких належать: інституційна незалежність; фінансова незалежність; персональна незалежність аудиторів-контролерів; власна відповідальність за програму перевірок; достатність повноважень на отримання інформації та право на вжиття відповідних заходів.

Ці принципи мають загальний характер і можуть бути прийнятними в будь-якій демократично-правовій державі, оскільки є не політичними, а такими, що мають на меті визначити гарантії забезпечення ефективності бюджетного контролю як для інформаційного відображення реального стану ведення фінансових справ для держави, так і для здійснення контролю всередині самої країни, тобто перевірку всіх державних органів та установ, що здійснюють функції державної влади.

Система органів бюджетного контролю визначається політичною системою й формою державного правління. В економічно розвинутих країнах бюджетний контроль, як правило, здійснюється кількома державними органами. Незважаючи на відмінності в різних країнах, до органів, що здійснюють бюджетний контроль, належать парламент, спеціальні відомства бюджетного контролю, міністерство фінансів (його управління та відділи), галузеві відомства тощо.

У державах тоталітарного типу форми організації й цілі бюджетного контролю підпорядковані інтересам правлячої адміністрації. Бюджетний контроль має глобальний і тоталітарний характер та переслідує суто фіскальну мету.

У країнах із перехідною економікою, до яких належить Україна, економіко-правова організація бюджетного контролю характеризується доволі специфічними рисами. Такі країни здебільшого поступово відходять від тоталітарності бюджетного контролю й створюють правову основу для його організації [3, с. 99].

Досвід країн із розвиненою економікою, які мають давні традиції бюджетного контрою (США, Франція, Німеччина, Великобританія, Австрія, Японія), свідчить про те, що система організації органів бюджетного контролю зумовлена передусім розмежуванням об'єктів контролю та необхідністю створення ієрархії горизонтальних та вертикальних владних відносин на основі чіткого розподілу контрольних повноважень.

Конституції зарубіжних країн по-різному закріплюють місце органів бюджетного контролю в системі державних органів. Низка країн зараховує їх до органів парламенту (Австрія, Угорщина), інші визначають як спеціалізований державний орган бюджетного контролю (ФРН, Польща, Болгарія). Також існує ще одна група країн, у яких місце бюджетного контролю є досить неоднозначним, їх або наділяють рисами судового органу, або прямо включають у систему судових органів (Франція, Італія) [4]. На нашу думку, Україні слід запозичити досвід таких кран, як Німеччина, Польща, Болгарія, щоб створити єдиний спеціалізований орган бюджетного контролю, до якого увійдуть усі контролюючі органи, які нині діють у сфері бюджетного контролю нашої країни. Безумовно, потрібно буде розробити відповідний законопроект під цей, а також ліквідувати низку контролюючих органів, які діють нині. Створення такого єдиного органу дасть змогу зменшити кількість дублюючих контрольних функцій, зменшить тиск на підконтрольні об'єкти і забезпечить ефективну діяльність бюджетного контролю.

У низці країн (Австрії, Німеччині, США, Великобританії) система державного і муніципального бюджетного контролю вибудована як єдина система, що базується на спільних принципах і стандартах. Стандартизація є фактором забезпечення системності й взаємодії органів державного бюджетного контролю у світовій практиці; створює організаційно-методичну основу їх спеціалізації та кооперування; надає системі властивості самоорганізації; зумовлює синергетичний ефект у системі бюджетного контролю; виконує професійно-інтегративну функцію, що поєднує співробітників органів бюджетного контролю [5]. Нашій державі потрібно дотримуватися саме таких принципів і стандартів, які позитивно діють у вищезазначених країнах, для побудови єдиної системи державного і муніципального бюджетного контролю.

Обов'язковою умовою ефективного забезпечення дієвого й раціонального контролю в більшості країн є наявність територіальних підрозділів, які залежно від форми державного устрою країни повністю або частково підпорядковані верховному рахунковому відомству, проте загалом зберігають самостійність у виконанні функцій і зосередженні на перевірках витрачання коштів місцевих бюджетів. У разі потреби вони виконують оперативні завдання центральної контрольної установи. Подібні регіональні представництва верховного органу бюджетного контролю функціонують у Німеччині, Канаді, Польщі, Франції Монголії, Болгарії, Китаї, Чехії тощо [6]. Саме наявність таких органів дасть змогу підвищити ефективність бюджетного контролю на місцевому рівні.

Зразковим прикладом організації бюджетного контролю в президентській республіці є Сполучені Штати Америки. Незважаючи на те що законослухняність у США знаходиться на одному з перших рівнів у світі, бюджетний контроль здійснюється не лише казначейською службою, а й Головним контрольно-фінансовим управлінням (ГКФУ) Конгресу, Адміністративним бюджетним управлінням (АБУ) при президентові США, Управлінням з добору і розстановки кадрів, Президентською радою у справах боротьби з фінансовими зловживаннями в державних установах («Рада честі та ефективності»), інспекторами Федеральної резервної системи, службою внутрішніх доходів (податковою службою) та ін. Основним завданням ГКФУ є проведення перевірок дотримання процедури укладання і виконання державних контрактів, установлення оцінки і складання оглядів про виконання федеральних програм, проведення спеціальних обстежень та перевірок обґрунтованості цін на продукцію тощо. Суб'єктами контролю є урядові агентства, установи і підприємства сфери оборони, енергетики, сільського господарства, охорони здоров'я, житлового будівництва та ін. з питань державних фінансів, податків, бухгалтерського обліку. Перевіряють законність, доцільність та ефективність здійснених витрат.

У Франції організації бюджетного контролю притаманні високий ступінь централізації та наявність жорстких вертикальних міжвідомчих зв'язків. Рахункова палата Франції є незалежним від уряду і парламенту органом бюджетного контролю, який має виняткові права самостійного планування та провадження діяльності. Дана палата є судовою інстанцією, яка здійснює загальний контроль над бюджетними коштами. Історично так склалося, що

Рахункова палата України не має необхідної юридичної незалежності та змоги проводити щорічні високоякісні та результативні фінансові аудити всіх основних державних органів згідно з міжнародними стандартами, тому що законодавчо не затверджено збалансованої схеми розмежування контрольних повноважень, яка давала б змогу знаходити оптимальне співвідношення централізації та децентралізації контрольних повноважень на рівні виконавчої влади. Конституційні норми України, у тому числі ст. 98 щодо здійснення незалежного контролю з боку Рахункової палати, мають загальний характер та не гарантують реалізації оптимальної моделі й розмежування повноважень. У Франції Україні слід запозичити те, що Рахункова палата повинна бути незалежним органом бюджетного контролю, тобто на її діяльність не повинна впливати ні законодавча, ні виконавча гілки влади.

У Великобританії контроль фінансово-господарської діяльності державного сектора економіки здійснює Національне контрольно-ревізійне управління, яке є урядовим органом і функціонує відповідно до закону про фінансовий контроль. Управлінню надано право проводити перевірки рахунків усіх урядових установ і широкого кола державних органів, які здійснюють більше ніж 60% державних витрат, а також контролювати субсидії, що надаються місцевим органам влади, системі охорони здоров'я, націоналізованим галузям промисловості й державним корпораціям [7, с. 86]. Аналогічний орган діє і в Україні – Державна аудиторська служба, якій потрібно надати схожі повноваження, що й у Національного контрольно-ревізійного управління Великобританії.

Особливої уваги потребує шведська система бюджетного контролю, оскільки Швеція свого часу пережила багато явищ, які притаманні перехідній економіці України. Управління державними установами у Швеції будується відповідно до теорії «Принципал – Агент», яка базується на відмінностях цілей власника (принципала) та керівництва компанії (агента), що вимагають подолання суперечностей в інтересах досягнення необхідного економічного результату. Знаряддями подібного узгодження повинні бути стимули, здатні змусити агента діяти згідно з інтересами принципала. Перед системою контролю над використанням державних коштів поставлено два завдання: забезпечити високу ефективність та досягти високого рівня раціональності всіх процедур і дій, які здійснюються державними органами та посадовими особами. Як бачимо, така постановка розширює сферу контролю за межі власне бюджетного.

Шведська система господарювання значно спрямована на усунення невизначеності функцій і безвідповідальності посадових осіб, що полегшує організацію контролю. У Швеції застосовуються внутрішній аудит державних установ, а також зовнішній аудит, завданням якого є контроль якості інформації, що надходить від агентів, і дотримання ними своїх обов'язків [8, с. 45–81].

Окрім державних органів, функції регулярного бюджетного контролю на договірних засадах виконують і приватні фірми бухгалтерів-ревізорів. Зокрема, у США ці функції покладено на «велику вісімку» провідних бухгалтерських фірм. У Великобританії найбільша приватна фірма бухгалтерів-ревізорів «Томсон Маклінток енд компані чартерд еккаунтентс» ревізує баланси та рахунки прибутків і збитків Національного управління вугільної промисловості. Така форма бюджетного контролю особливо характерна для змішаних державо-приватних підприємств [7, с. 47–49]. Застосування саме такої форми бюджетного контролю у вітчизняній практиці дасть змогу зробити його відкритим і прозорим.

Висновки. Отже, враховуючи вищевикладене, зазначимо, що реформа бюджетного контролю повинна стати одним із найважливіших складників у комплексі відповідних системних перетворень у сфері економіки на шляху до вступу України у Європейське Співтовариство. Наша країна повинна будувати нові оптимальні моделі бюджетного контролю, спираючись також на практику організації системи бюджетного контролю в інших країнах, для використання їхнього позитивного досвіду в цьому питанні. Саме запозичення найдієвіших методів та форм ведення бюджетного контролю в інших країн дасть змогу побудувати нову ефективну систему бюджетного контролю в Україні.

БІБЛІОГРАФІЧНИЙ СПИСОК:

1. Дмитренко Г.В. Організація і здійснення державного контролю в Україні (фінансово-економічні аспекти) : дис. док. наук з держ. управління : спец. 25.00.02. / О.В. Дмитренко. – К., 2010.
2. Лімська декларація керівних принципів аудиту державних фінансів. Керівні принципи аудиту державних фінансів. – К., 2003. – С. 23, 27.
3. Губанова Т.О. Здійснення державного фінансового контролю в зарубіжних країнах / Т.О. Губанова // Науковий вісник Чернівецького університету. – 2012. – Вип. 636. – С. 99–104.
4. Мазур Т. Рахункова палата України. Проблеми вдосконалення правового статусу / Т. Мазур // Юридичний журнал. – 2003. – № 8 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.justinian.com.ua/article.php?id=756.
5. Александрович О.О. Особливості організації та функціонування системи державного фінансового контролю: світовий досвід / О.О. Александрович // Теорія та практика державного управління. – 2014. – Вип. 4 (47) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://uk.lib-ebook.com/41bezopasnost/1484720-1-zovnishnya-politika-nacionalna-bezpeka-udk-3361-aleksandrovich-osoblivosti-organizacii-funkcionuvannya-sistem derzhavnogo.php.
6. Іванова І. Стан та проблеми державного фінансового контролю на регіональному та місцевому рівні / І. Іванова [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.nauka.ua. /article.php?id= 345.
7. Державний аудит : [навч.-метод. посіб. для самост. вивч. дисц.] / Л.В. Дікань, О.О. Вороніна, Ю.О. Голуб, Н.В. Синхогіна ; за заг. ред. Л.В. Дікань. – Х. : ХНЕУ, 2008. – 164 с.
8. Государственный контроль Швеции // Контроллинг. – 1994. – № 1. – С. 45–81.