

НЕОБХІДНІСТЬ ВДОСКОНАЛЕННЯ ДЕРЖАВНОГО ФІНАНСОВОГО КОНТРОЛЮ ЗА ВИКОРИСТАННЯМ БЮДЖЕТНИХ КОШТІВ

Резюме. Розглянуто систему державного фінансового контролю в Україні, особливу увагу приділено діяльності найважливіших контролюючих суб'єктів. Запропоновано шляхи підвищення ефективності системи державного фінансового контролю за використанням бюджетних коштів.

The summary. The system of state financial control in Ukraine is considered, special attention paid to the most important subjects of control. The ways to improve system of financial control for spending of budget funds are offered.

Ключові слова: державний фінансовий контроль, бюджетні кошти, суб'єкти контролю, ДКРС, Рахункова палата, Державне казначейство України.

Постановка проблеми. Система державного фінансового контролю за використанням бюджетних коштів в Україні потребує суттєвого удосконалення, оскільки вона повинна забезпечувати ефективне управління державними фінансами та зменшення зловживань у бюджетній сфері. Ситуація, що склалася сьогодні в даній галузі, свідчить про зовсім інший стан справ. Тому, слід дослідити існуючу систему державного фінансового контролю за використанням бюджетних коштів, особливу увагу при цьому слід приділити контролюючим суб'єктам, оскільки саме від їх діяльності значною мірою залежить стан фінансово-бюджетної дисципліни в державі.

Аналіз останніх джерел і публікацій. Дослідження в сфері контролю за використанням бюджетних коштів проводились Ф.Ф. Бутинцем, І. М. Івановою, І.К. Дрозд, Л.М. Кіндрацькою, С.В. Свірко, М. І. Сивульським, В.О. Шевчуком та іншими вченими, котрим належить вагомий внесок у вивченні даної проблеми. Однак, не зважаючи на велику кількість досліджень, система державного фінансового контролю за використанням бюджетних коштів потребує суттєвого вдосконалення та якісно нового спрямування у здійсненні самого контролю.

Виклад основного матеріалу. Суб'єктами державного контролю є органи влади, яка відповідно до конституційних положень поділяється на законодавчу, виконавчу та судову. Вказані суб'єкти у визначеному законом порядку утворюють контрольні органи, сукупність яких складає систему державного контролю.

Визначальним суб'єктом контролю законодавчої влади є Верховна Рада України та народні депутати України, які наділені конституційними повноваженнями щодо прийняття законів, як норм контролю.

Спеціальним уповноваженим органом, що здійснює контроль від імені Верховної Ради є Рахункова палата України, метою діяльності якої є здійснення виключно фінансового контролю за використанням бюджетних коштів.

Особливими повноваженнями у здійсненні фінансового контролю наділений Президент України, він виступає гарантом економічного суверенітету, забезпечує державну незалежність і національну економічну безпеку. Статус Президента зумовлює його контрольні повноваження, до яких належать: самостійне формування норм контролю, якими є укази з економічних питань, стеження за адекватністю норм контролю, сформованих парламентом, здійснення контролю самостійно або за допомогою відповідних інституцій.

Фінансовий контроль зі сторони виконавчої влади здійснює Кабінет Міністрів України.

Організація оперативного управління і контролю за фінансами також здійснюється через спеціалізовані державні органи. Систему таких органів управління і контролю за фінансами очолює Міністерство фінансів України, до підпорядкування якого належить Державна контрольно-ревізійна служба в Україні та Державне казначейство України [1, с.76].

Враховуючи мету нашого дослідження та неосяжність всіх суб'єктів державного фінансового контролю, зупинимось саме на тих, що мають першочергове значення у здійсненні контролю за використанням бюджетних коштів. До них, зокрема, належать Рахункова палата України, Державна контрольно-ревізійна служба України, Державне казначейство України.

З метою здійснення функцій фінансового парламентського контролю у 1996р. створено Рахункову палату України. Вона є постійно діючим органом контролю, створена Верховною

Радою і їй підзвітна, здійснює зовнішній контроль. Головним завданням діяльності Рахункової палати України є забезпечення умов розвитку економічного середовища через додержання бюджетної безпеки та стану правопорядку в сфері використання державних ресурсів і державної власності.

Державна контрольно-ревізійна служба в Україні здійснює внутрішній фінансовий контроль від імені виконавчої гілки влади. Вона підпорядковується Міністерству фінансів України. Головним завданням контрольно-ревізійної служби є реалізація державної політики в сфері державного фінансового контролю за використанням підприємствами та організаціями, незалежно від форми власності, відомчої належності та підпорядкованості, коштів бюджетів усіх рівнів та позабюджетних фондів, збереженням державного та комунального майна, веденням бухгалтерського обліку і фінансової звітності та розробка пропозицій щодо усунення виявлених недоліків і порушень для запобігання їх у подальшому.

Відповідно до чинного законодавства всі установи, що фінансуються за рахунок коштів державного бюджету, щорічно проходять попередній і поточний контроль за цільовим спрямуванням бюджетних коштів, який здійснюють органи Державного казначейства.

Створення постійно функціонуючої системи Держказначейства як суб'єкта контролю за виконанням бюджету здійснювалося поетапно і супроводжувалося перерозподілом виконання функцій як між банківською та фінансовою системами, галузевими міністерствами і відомствами, так і підрозділами центрального апарату Міністерства фінансів, його місцевими фінансовими органами з подальшим зосередженням контролю у системі ДКУ.

За звітними даними Рахунковою палатою у 2008р. 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. Переверено 1158 об'єктів, що в 1,3 рази більше ніж у 2007 році. У ході проведення аудиторами Рахункової палати контрольно-аналітичних та експертних заходів у 2008р. виявлено, відповідно до статей 116 та 119 Бюджетного кодексу України, бюджетних правопорушень (незаконного, у тому числі нецільового), неефективного використання коштів Державного бюджету України та державних позабюджетних фондів, а також порушень і недоліків при адмініструванні доходів державного бюджету на загальну суму 19млрд.6,7млн.грн. З цієї суми незаконне, у тому числі нецільове використання коштів складає 4 млрд. 744 млн. грн., неефективне – 7 млрд. 848,4млн.грн., порушення адміністрування доходів – 6 млрд. 414,3млн. гривень. У 2007 році аналогічні показники були значно меншими і склали відповідно - 12 млрд. 245,9 млн. гривень, у тому числі нецільове використання коштів - 6 млрд. 669,8 млн.грн., неефективне - 5 млрд. 576,1 млн. грн. (рис.1) [4, 5].

Аналіз результатів, проведених впродовж 2008 року контрольно-аналітичних заходів Рахунковою палатою свідчить, що більшість бюджетних правопорушень продовжують мати системний характер, вони повторюються із року в рік. Найбільшою за обсягом категорією є використання коштів державного бюджету з порушенням чинного законодавства.

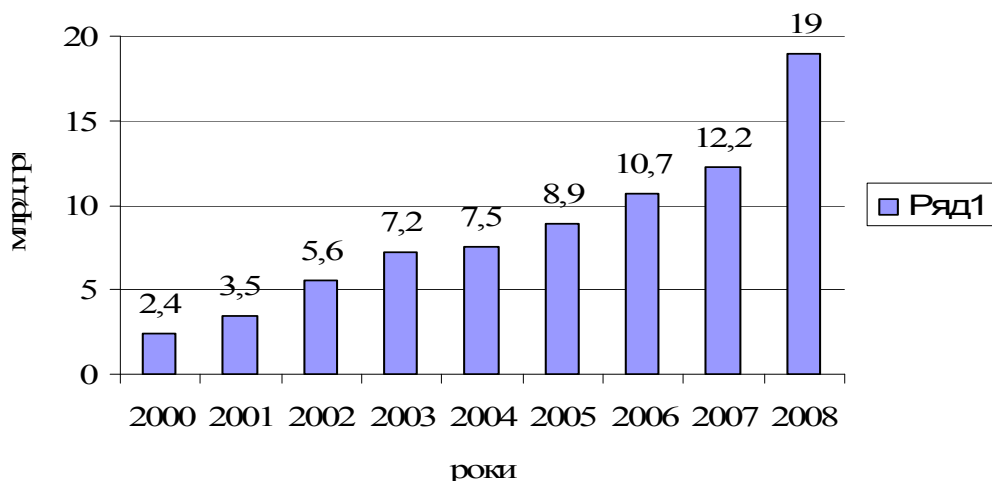


Рис. 1. Обсяги виявлених бюджетних правопорушень Рахунковою палатою України.

При перевірці бюджетних установ, у яких зосереджена переважна більшість бюджетних ресурсів, Державною контрольно-ревізійною службою виявлено нецільових видатків бюджетних ресурсів у 2008р. на суму 980,2 млн. грн., що на 89,9 млн. грн. більше ніж у 2007р. Протягом 2008 року органами ДКРС проведено майже 16,4 тисячі контрольних заходів, якими охоплено діяльність майже 15,6 тис. підприємств, установ і організацій, з них 10,6 тис. бюджетних установ. Контролю піддано операції з використання державних ресурсів загалом на суму близько 428,7 млрд. гривень. Проведені службою контрольні заходи засвідчили те, що і надалі має місце негативна практика незаконного та нецільового використання державних ресурсів. Такі порушення фінансово-господарської дисципліни у 2008 році виявлено у більше ніж половині з перевірених об'єктів контролю [2, 3].

Загалом протягом 2008 року виявлено порушень, які призвели до втрат фінансових і матеріальних ресурсів, на загальну суму понад 3,7 млрд. гривень.

Найбільш поширеними порушеннями фінансово-бюджетної дисципліни в державі залишаються:

- порушення вимог Бюджетного кодексу в частині нецільового використання бюджетних коштів, взяття до сплати зобов'язань понад затверджені асигнування, відволікання бюджетних коштів у довготривалу дебіторську заборгованість тощо;
- зайве витрачання бюджетних коштів внаслідок оплати завищених обсягів та вартості виконаних робіт і наданих послуг;
- витрачання бюджетних коштів на придбання меблів, обладнання, автотранспорту та інших матеріальних цінностей з перевищенням граничних нормативів, а також на утримання автотранспорту понад встановлені ліміти;
- незаконна передача державного та комунального майна суб'єктам недержавної форми власності;
- незастосування обов'язкових процедур державних закупівель;
- зниження вартості активів внаслідок не проведення індексацій, а також в результаті не оприбуткування придбаного майна та лишків товарно-матеріальних цінностей.

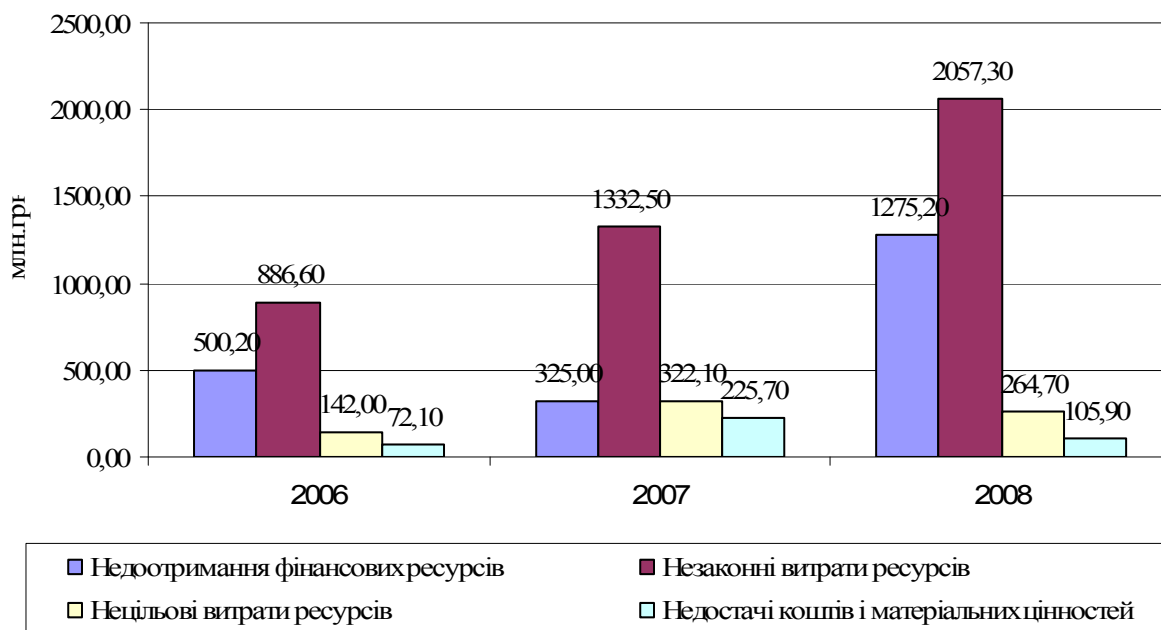


Рис.2. Динаміка незаконних, нецільових витрат та недостач фінансових і матеріальних ресурсів, а також недоотримання фінансових ресурсів,

виявлених ДКРС у 2006-2008рр.

Динаміку нецільових і незаконних витрат бюджетних ресурсів відображено в табл.

1.

Таблиця 1
Динаміка виявлених нецільових та незаконних витрат бюджетних ресурсів у 2007 — 2008 рр.

(млн. грн.)

Показники	2007 рік	2008 рік	Зміни у 2007-2008	
			млн. грн.	%
Виявлено незаконних і нецільових витрат, недостач грошових коштів і матеріальних цінностей	1880,3	2427,9	547,6	129,12
у т.ч. бюджетних коштів	890,3	980,2	89,9	110,1
Відшкодовано і поновлено незаконних, нецільових витрат, недостач грошових коштів і матеріальних цінностей	724,9	1017,1	292,2	140,31
Відшкодування в %	38,5	41,9	x	3,4

Як відомо, ДКРС та Рахункова палата здійснюють наступний контроль, і результати цього контролю погіршуються з року в рік, про що свідчить наведена негативна динаміка основних показників роботи вищезгаданих служб. Функції попереднього на поточного фінансового контролю за використанням бюджетних коштів в Україні здійснює Державне казначейство України.

Однак, при проведенні попереднього та поточного контролю органами Державного казначейства спостерігається значне скорочення відмов у реєстрації фінансових зобов'язань розпорядникам та одержувачам коштів державного і місцевого бюджетів, що коливається від 28,18% до 66,25%, про що свідчать дані таблиці 2 [7].

Таблиця 2
Результати попереднього та поточного контролю, проведеного органами Державного казначейства України у 2007-2008рр. (тис. грн.)

Показник	2007		2008		Відхилення			
	к-сть	сума	к-сть	сума	абс.		%	
					к-сть	сума	к-сть	сума
1	2	3	4	5	6	7	8	9
Відмови при реєстрації фінансових зобов'язань розпорядникам та одержувачам коштів державного бюджету	10131	1927798,4	6657	1326418,0	3474	581380,4	34,29	30,16
Відмови при реєстрації фінансових зобов'язань	22744	1626534,1	16357	891290,4	6369	735243,7	28	45,21

розпорядникам та одержувачам коштів місцевого бюджету								
Відмови у прийнятті до виконання платіжних доручень з виконання державного бюджету розпорядникам бюджетних коштів	10783	231218,7	7154	166071,6	3629	65147,1	33,65	28,18
Відмови одержувачам бюджетних коштів державного бюджету	954	219606,3	322	66071,3	632	153535	66,25	69,91
Відмови у прийнятті до виконання платіжних доручень з виконання місцевих бюджетів розпорядникам різних рівнів бюджетних коштів	28939	348629,1	19095	237042,6	9844	111586,5	34,02	32,01
Відмови одержувачам бюджетних коштів місцевого бюджету	1051	32103,3	687	16420,1	364	15682,9	34,63	48,85

Здійснивши аналіз даних щодо попереднього та поточного контролю, проведеного органами ДКУ бачимо, що кількість зловживань пов'язаних з нераціональним та нецільовим використанням бюджетних коштів повинна була б зменшитися, про це свідчить зменшення відмов розпорядникам коштів щодо їх використання, однак результати наступного контролю, розглянуті у даній статті свідчать про зовсім інший стан справ щодо фінансово-бюджетної дисципліни.

Тому система державного фінансового контролю за використанням бюджетних коштів в Україні потребує суттєвого вдосконалення. Допомогти у цьому може досвід зарубіжних країн.

Здійснення контролю країнами ринкової економіки свідчить про його направленість у зовсім іншу площину, він передбачає перевірку раціональності управлінських дій при використанні бюджетних коштів. Об'єктом перевірок є не тільки достовірність звітності, правильність ведення бухгалтерського обліку і правомочність при отриманні доходів та здійсненні витрат, а й їх раціональність. Попередній контроль здійснюється на етапі розгляду і прийняття рішень із фінансових питань, реалізується на основі глибокого аналізу й розрахунків фінансових

результатів, що сприяє забезпеченню об'єктивності оцінки щодо доцільності прийняття певних рішень у сфері фінансової діяльності, додержання фінансової дисципліни тощо.

Цей позитивний досвід доцільно перейняти для реформування системи ДФК в Україні, яка передусім сприяла б підвищенню ефективності державного управління та запобігала фінансово-бюджетним порушенням.

Ключовим елементом моделей системи ДФК у країнах ЄС є внутрішнє фінансове управління і контроль за умови визначеної відповідальності керівників бюджетних установ і чіткого розмежування функцій і завдань, а також незалежності служб та органів ДФК, що забезпечується завдяки побудові ефективної організаційної системи ДФК відповідно до конституційних основ країни [6, с.41].

На сьогодні не розроблено системного підходу і чіткого переліку бюджетних правопорушень, що на практиці призводить до вільного трактування цього терміна як з боку контрольних органів, так і підконтрольних об'єктів. У законодавчих актах тільки загально окреслено поняття «бюджетне правопорушення», що в багатьох випадках унеможливує застосування відповідних стягнень та покарань до порушників. Не вироблено механізму встановлення ступеня відповідальності за бюджетні правопорушення. Нормативно-правова база не передбачає дієвого механізму повернення до бюджету коштів, витрачених не за цільовим призначенням, та притягнення порушників до відповідальності, як наслідок поширюється стійка тенденція до збільшення обсягів нецільового використання бюджетних коштів.

Висновки. Тому, необхідно посилити положення щодо відповідальності за порушення фінансової дисципліни. Для цього слід розробити та затвердити відповідний правовий акт, який би містив повне визначення терміну «бюджетне правопорушення», конкретний перелік бюджетних правопорушень та міру відповідальності щодо кожного бюджетного правопорушення. Також слід законодавчо призначити орган влади, підзвітний Кабінету Міністрів, котрий би контролював виконання рішень органів ДФК за результатами контрольних дій.

Актуальним залишається питання чіткого розподілу завдань контролюючих органів у державі, оскільки прослідковується дублювання функцій органами ДФК, також окремі сфери державних фінансів можуть досить слабо контролюватися, а інші, навпаки, підпадають під надмірний контроль зі сторони відповідних служб. З цією метою слід чітко розмежувати функції і повноваження контрольних органів, визначивши їх основні завдання, регламентувати відносини між суб'єктами та об'єктами контролю, встановити відповідальність уповноважених посадових осіб та затвердити сказане вище на законодавчому рівні. Також слід оптимізувати кількість суб'єктів, що здійснюють контроль за використанням бюджетних коштів, а витрати на їх утримання повинні оправдовувати себе.

Як свідчить світовий досвід, фінансовому контролю в умовах ринку і економічної свободи господарюючих суб'єктів притаманна багатозмістовність завдань. За таких обставин фінансовий контроль – не лише перевірка правильності фінансової документації і дотримання законодавства, виявлення порушень фінансової дисципліни. Це діяльність, орієнтована на перевірку законності та ефективності управлінських рішень уповноважених посадовців щодо використання державних коштів та державного майна. У нашій державі суть функції контролю значно деформована в бік нагляду і покарання об'єктів контролю. У практичній діяльності державний фінансовий контроль застосовують переважно як засіб силового впливу на суб'єкти господарювання усіх форм власності. Регулююча і каральна функції контролю не кореспондують з процесами розвитку та вдосконалення. Світова практика розвинутих країн довела ефективність іншого підходу: контроль не заради контролю, а контроль як механізм ефективного управління. Державний контроль, що обмежується перевіркою законності й цільового використання бюджетних коштів, відживає; головною проблемою органів фінансового контролю є те, що вони фіксують допущені порушення, тоді як їх потрібно передбачати й попереджати.

Тому, актуальним напрямком розвитку вітчизняної системи державного фінансового контролю повинна бути переорієнтація діяльності контролюючих органів в сторону оцінки ефективності прийнятих рішень щодо витрачання бюджетних коштів, консультування по збалансуванню та оптимальному витрачання бюджетних коштів у майбутньому, а також внутрішньому управлінню бюджетними видатками з орієнтацією на позитивний результат.

У процесі переходу до ринкових відносин дедалі важливішу роль відіграє превентивний фінансовий контроль. Він здійснюється на етапі розгляду і прийняття рішень із фінансових

питань. Попередній контроль здійснюється на основі глибокого аналізу й розрахунків фінансових результатів, що сприяє забезпеченню об'єктивності оцінки щодо доцільності прийняття певних рішень у сфері фінансової діяльності, додержання фінансової дисципліни тощо. Треба визнати, що система фінансового контролю практично не виконує попереджувально-профілактичної функції. Вона здебільшого констатує порушення, але в ній відсутні інструменти для їх попередження.

Звідси випливає, що в Україні слід приділити першочергову увагу питанням вдосконалення попереднього контролю, котрий в майбутньому застереже від зловживань у бюджетній сфері. Для цього слід у структурі органів ДКУ створити відділ прогнозування і контролю, головним завданням якого буде оцінювання ефективності запланованих витрат.

Використана література

1. Дрозд І.К. Державний фінансовий контроль: Монографія / І.К. Дрозд, В.О. Шевчук; Державна академія статистики, обліку та аудиту Держкомстату України. — Київ: Імекс—ЛТД, 2007. — 304 с.
2. Звіт про результати діяльності державної контрольно-ревізійної служби за 2007 рік // www.dkrs.gov.ua.
3. Звіт про результати діяльності державної контрольно-ревізійної служби за 2008 рік // www.dkrs.gov.ua.
4. Звіт Рахункової палати України за 2007 рік // www.ac-rada.gov.ua.
5. Звіт Рахункової палати України за 2008 рік // www.ac-rada.gov.ua.
6. Іванова І. М. Державний фінансовий контроль: Парадигми розвитку: Монографія / І. М. Іванова. — К.: Академвидав, 2010. — 168 с.
7. Результати попереднього та поточного контролю органів Державного казначейства України // www.treasury.gov.ua.
8. Сивульський М. І. Державний фінансовий контроль в Україні: результати, проблеми та перспективи розвитку / М. І. Сивульський // *Фінанси України*. — 2005. — № 7. — С. 8—18.
9. Шевчук В. О. Державний фінансовий контроль в управлінні економікою / В. О. Шевчук // *Актуальні проблеми державного управління. Збірник наукових праць*. — Харків: ХарРІ НАНДУ, 2006р. — №3. — С. 334-342.