

СИСТЕМА ДЕРЖАВНОГО ФІНАНСОВОГО КОНТРОЛЮ ЯК ІНСТРУМЕНТ СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНОГО РОЗВИТКУ

© Піхоцький В.Ф., 2009

Розкрито суть і роль системи державного фінансового контролю для забезпечення ефективного використання фінансових ресурсів держави та їх цільового використання для забезпечення соціально-економічного розвитку держави.

Essence and role of the state financial checking system is exposed for providing of the effective use of financial resources of the state and them the having a special purpose use for providing of socio-economic development of the state.

Формулювання проблеми. Розвиток економіки, соціальної сфери та суспільства на сучасному етапі потребує нового концептуального підходу до оцінювання контрольної діяльності в їх розвитку, який необхідно і доцільно забезпечити не лише за рахунок простого нарощування відповідного ресурсного забезпечення, а й за наявності адекватного дієвого контролю за формуванням і використанням ресурсної бази. А відтак, важливим моментом постає потреба глибокого теоретичного осмислення формування єдиної системи державного фінансового контролю, яке б відобразило сутність та внутрішню структуру такої системи, обґрунтувало взаємозв'язок і взаємозумовленість усіх її складових та врахувало в себе досягнення світової економічної думки, що необхідно і потрібно було б застосувати у практиці контрольної діяльності в Україні.

Сьогодні доволі важливим і актуальним є питання розбудови і становлення цілісної системи державного фінансового контролю в Україні, без вирішення якого неможливо забезпечити поступальний соціально-економічний розвиток, реальне реформування бюджетної системи та системи соціального забезпечення, розв'язання нагальних потреб у різних сферах життєдіяльності держави, ефективне використання державної власності, становлення в Україні громадянського суспільства.

Аналіз останніх досліджень і результатів. Проблему формування системи державного фінансового контролю у своїх працях висвітлювали багато науковців, зокрема Ю.М. Бажал, І.А. Белобжецький, М.Т. Білуха, С.І. Бобир, В.В. Бурцев, Ф.Ф. Бутинець, Б.І. Валуєв, Е.О. Вознесенський, Л.І. Вороніна, Ю.А. Данилевський, Н.І. Дорош, В.П. Дяченко, З.В. Гуцайлюк, Є.В. Калюга, Л.М. Крамаровський, Є.В. Коломін, М.В. Кужельний, В.Г. Мельничук, В.М. Мітрофанов, В.М. Родіонова, В.С. Рудницький, В.К. Савчук, В.В. Сопко, Б.Ф. Усач, В.М. Федосов, В.О. Шевчук, С.О. Шохін та багато інших. Проте, питання ролі системи державного фінансового контролю в забезпеченні соціально-економічного розвитку держави залишилось практично не розглянутим.

Постановка задачі. В цій статті автором поставлено завдання дослідити суть і роль системи державного фінансового контролю як інструмента соціально-економічного розвитку держави.

Виклад основного матеріалу. Як в теоретичному, так і в практичному значенні питання формування системи державного фінансового контролю в Україні набуває особливо важливого

значення, оскільки вона є однією зі складових устрою влади в державі, необхідним елементом демократичного керування суспільними, і насамперед фінансовими ресурсами.

Особливо значимою є роль державного фінансового контролю в період ринкових перетворень, перебудови форм і методів управління економікою, ефективного прийняття управлінських рішень.

Фінансовий контроль спрямований на дотримання законності, фінансової дисципліни, запобігання фінансовим правопорушенням під час мобілізації, розподілу та використання централізованих та децентралізованих фондів, коштів для виконання завдань і функцій держави й ефективного соціально-економічного розвитку всіх суб'єктів фінансових відносин. З урахуванням цих аспектів на сучасному етапі організація дієвого фінансового контролю за повнотою формування та своєчасністю надходження державних доходів, а також за законністю й ефективністю використання бюджетних коштів та розпорядженням державною власністю стає одним із напрямів сучасної економічної політики. Отже, основними функціями держави дедалі більше стає визначення стратегії і тактики економічного розвитку на благо суспільства та створення цілісної системи державного фінансового контролю за їх реалізацією.

На сучасному етапі розвитку України обов'язковим і неодмінним елементом фінансової політики держави є організація та функціонування чіткої системи фінансового контролю. З урахуванням цього, її вдосконалення має здійснюватись не автономно, а як системний і першочерговий захід у загальній системі перебудови фінансового механізму, оскільки в Україні ще не склалася цілісної системи державного фінансового контролю, а її основні елементи, які функціонують, діють розрізнено, не координовано за умов недосконалої, а часом і суперечливої нормативно-правової бази, яка регламентує їх діяльність.

Сьогодні для України доволі актуальними проблемами є ефективність витрат державних коштів і здійснення зовнішнього фінансового контролю діяльності виконавчої влади, адже від рівня якості прийнятих законодавчих актів, пов'язаних із витрачанням бюджетних коштів і використанням державної власності, ефективності їх практичного застосування виконавчою владою, залежить ступінь досягнення поставлених цілей соціально-економічного розвитку країни. З урахуванням цього, цілком зрозумілим стає той факт, що контроль за діяльністю виконавчої влади щодо управління державними коштами, за результатами якого давалися б оцінки ефективності їх використання при виконанні бюджетів різних рівнів, повинен здійснювати незалежний орган зовнішнього державного фінансового контролю.

Тобто, правомірне, ефективне, економічне та раціональне використання державних коштів є важливою передумовою правильного управління державними фінансами та дієвості прийнятих управлінських рішень відповідними установами. Досвід зарубіжних країн засвідчує, що для здійснення цієї мети необхідний ефективно діючий вищий орган фінансового контролю (ВОФК), незалежний статус якого законодавчо закріплений.

В Україні проведення економічних реформ, перехід до ринкових відносин спричинили послаблення майже усіх видів контролю на державному рівні, зокрема і державного фінансового контролю. Це сталося внаслідок переважання поглядів, що в умовах ринку підвищується роль самоорганізації, відпадає необхідність у централізованих механізмах управління, відбувається ефективне функціонування економіки. Зниження ролі державного управління, дезорганізація у виконанні найважливіших функцій центральних органів виконавчої влади сприяли появі спотвореного уявлення про необмежені можливості самоорганізації ринку, необхідність усунення держави від управління економікою та іншими сферами життєдіяльності країни, недоцільність науково-технічної, промислової, інноваційної політики тощо. За таких обставин таке уявлення, крім величезних втрат і втрачених можливостей, негативно позначилося як на організації виконавчої влади, так і на принципах її функціонування.

Сьогодні можна констатувати той факт, що за роки реформ не вдалося створити ефективної системи державного контролю та регулювання. На низькому рівні знаходиться організація і стан фінансового контролю, що негативно впливає на економіку України. З метою виходу з цієї ситуації

необхідно визнати, що зміцнення та розвиток інститутів державного управління та правопорядку є одним із основних пріоритетів політичних і соціально-економічних реформ, де основна складова – це вирішення комплексу проблем організації механізму управління у фінансовій, податковій сферах та бюджетного регулювання. За допомогою контролю за оптимальним формуванням та ефективним використанням фінансових ресурсів держави, за поведінкою тих, хто приймає відповідні управлінські рішення з цих питань, забезпечується стабільність фінансово-бюджетних відносин.

Дуже актуальними та важливими на сучасному етапі є питання формування в нашій країні ефективного державного фінансового контролю, який би функціонував як цілісна система, з огляду на його значущість у забезпеченні життєдіяльності держави, виключивши негативний вплив суто відомчого підходу. Адже сьогодні одним із головних недоліків діючої системи державного фінансового контролю в Україні є її змістовна й організаційна роздрібненість на окремі ізольовані ланки, відсутність єдиної методологічної бази та технології здійснення державного фінансового контролю, спільного інформаційного простору контрольних органів. Усе це перешкоджає розробленню ефективної політики, у результаті чого в Україні досі відсутній базовий закон про основи державного фінансового контролю, норми якого б нарешті чітко визначили сутність державного фінансового контролю, його предмет та види, форми, способи і методи його проведення, дали б однозначні визначення контрольної перевірки та інших контрольних-аналітичних заходів.

Водночас спостерігається дублювання діяльності різних контролюючих органів. Зокрема, нині в Україні фінансовий контроль здійснюють численні не пов'язані між собою органи: Рахункова палата, Міністерство фінансів (Державне казначейство), Державна податкова адміністрація, Державна митна служба, Міністерство економіки, Державна комісія з цінних паперів і фондового ринку, Державна комісія з регулювання ринків фінансових послуг, Національний банк, Пенсійний фонд, Фонд державного майна, Державний комітет фінансового моніторингу та інші. Нині недостатньо налагоджена співпраця органів державного відомчого та незалежного фінансового контролю, координація їх дій.

Разом з тим, діяльність органів державного фінансового контролю ускладнюється і внаслідок недосконалості та суперечливості чинного законодавства і нормативно-правових актів, які дають змогу по-різному трактувати та розцінювати фінансові операції, показники господарської та бюджетної діяльності, а також надто низького рівня належного попереднього та поточного контролю як з боку органів управління, так і розпорядників бюджетних коштів усіх рівнів.

Із вищезазначеного можна зробити висновок, що в країні склалася, з одного боку, надмірно розгалужена, а з іншого – недостатньо мобільна та дієздатна система органів державного фінансового контролю.

Серед усіх проблем, пов'язаних із здійсненням державного фінансового контролю, центральне місце посідає проблема ефективності, а саме ефективності використання бюджетних коштів і державної власності та ефективності самого державного фінансового контролю.

Питання підвищення ефективності бюджетної політики держави, удосконалення її інструментарію останнім часом набуло особливої актуальності, оскільки є одним із найважливіших інструментів забезпечення поступального соціально-економічного розвитку країни, побудови конкурентоспроможної національної економіки.

Враховуючи сутність фінансів і зміст державного фінансового контролю, можна вважати, що ефективність державного фінансового контролю необхідно розглядати як ефективність формування та використання державних фінансових ресурсів і ефективність державного фінансового контролю з погляду системи, якою керують (результативність діяльності органів фінансового контролю, методів їх здійснення). Ці складові відтворюють сутність фінансів, характеризують якість формування, рух і витрачання державних коштів, якість використання державної власності і саму організацію державного фінансового контролю та ефективність його функціонування. Враховуючи особливості та відмінності у природі ефективності виробництва й ефективності контролю в економічній системі суспільства, можна стверджувати, що контроль у системі управління

громадськими фінансами покликаний сприяти нормальному ходу відтворювального процесу, мінімізувати негативні відхилення (порушення) від заданих параметрів розвитку економіки, зростання суспільного продукту.

Отже, ефективний, побудований на демократичних принципах державний фінансовий контроль – основний засіб для зміцнення довіри суспільства до державної влади в особі органів управління. І навпаки, ефективна система управління державним фінансовим контролем є базою для підвищення ефективності фінансового контролю загалом та ефективності бюджетів (дохідної та видаткової частин) на всіх рівнях бюджетної системи.

Зважаючи на зазначене, коли розглядають питання ефективності управлінської діяльності, насамперед мають на увазі адекватність досягнутих у процесі її здійснення намічених цілей, ступеня наближення результатів до цілей з одночасним обліком виробничих витрат (часу, матеріальних, фінансових та трудових ресурсів тощо). Такими цілями для державного фінансового контролю є зростання темпів розвитку економіки, забезпечення стабільності фінансової системи, збільшення дохідної частини державного бюджету й економія коштів у його видатковій частині.

Оцінювання ефективності державного фінансового контролю не обмежується лише оцінюванням ефективності роботи органів фінансового контролю. Доволі важливим аспектом при цьому має стати те, що ефективними мають бути і формування бюджетів всіх рівнів, а також витрачання бюджетних і позабюджетних коштів, що характеризують якість управління державними ресурсами (фінансовими, матеріальними, трудовими, природними тощо) і свідчать, наскільки доцільно та результативно використовуються кошти платників податків для виконання державою конституційних функцій. А виконання бюджетів різних рівнів завжди має на меті отримання певних результатів при здійсненні витрат державних ресурсів.

Роль зовнішнього державного фінансового контролю у визначенні ефективності державних видатків має характеризуватися не кількістю конкретних перевірок щодо результатів виконання бюджету, а їх функціональною спрямованістю, яку можна визначити, враховуючи сутність бюджету.

У політико-економічному розумінні сутність бюджету можна розкрити так (таблиця).

Сутність бюджету

| Ознака | Сутність |
|---------------------------|---|
| Економічний зміст | Відносини, що складаються між державою і юридичними та фізичними особами з приводу перерозподілу ВВП у зв'язку з необхідністю задоволення економічних, соціальних і політичних інтересів суспільства загалом та кожного громадянина зокрема |
| Матеріально-речовий зміст | Централізований фонд ресурсів, що формуються для фінансового забезпечення заходів, пов'язаних із виконанням завдань і функцій держави |
| За формою | Фінансовий документ, складений у вигляді балансу доходів і видатків та затверджений у законодавчому порядку |

Забезпеченню належного рівня ефективності бюджетної політики сприятиме той факт, що бюджетна система України має будуватися з урахуванням принципів стабільності, економічної обґрунтованості, соціальної справедливості (неупередженого розподілу суспільного багатства між громадянами та територіальними громадами), збалансованості, фінансової єдності, адміністративної самостійності, рівнозначності видатків, повноти і прозорості.

Орієнтація бюджетного процесу на результати, управління результатами – це якісно новий підхід до бюджетно-фінансового процесу, що безпосередньо поєднує ресурсне забезпечення бюджетних організацій з підсумками їхньої діяльності. Це метод формування та виконання бюджетів, за якого планування, виділення та витрачання бюджетних коштів здійснюється відповідно до цілей і завдань державної політики та мають забезпечувати досягнення одержувачами бюджетних коштів установлених кінцевих соціально-економічних результатів, а також виконання покладених на них завдань і функцій. А це ставить перед державним фінансовим контролем нові

орієнтири – орієнтацію на зовнішній аудит фінансів і результатів діяльності, оцінювання діяльності адміністраторів бюджетних коштів з досягнення результатів.

Отже, необхідно впровадити в Україні у практику зовнішнього фінансового контролю аудит ефективності, що потребує внесення змін до чинного законодавства, які б передбачали здійснення комплексу контрольних заходів з оцінювання діяльності виконавчої влади як за мобілізацією грошових коштів і накопиченням їх у централізованих і децентралізованих фондах, так і за їх ефективним використанням в інтересах платників податків.

Згідно зі ст.98 Конституції України „контроль від імені Верховної Ради України за надходженням коштів до Державного бюджету України та їх використання здійснює Рахункова палата.” Крім Конституції України, Рахункова палата у своїй діяльності керується Бюджетним кодексом України, Законом України „Про Рахункову палату” та іншими законодавчими та нормативно-правовими актами України, згідно з якими здійснюється контроль використання коштів Державного бюджету України. Відповідно до ст. 110 Бюджетного кодексу України, до повноважень Рахункової палати щодо контролю за дотриманням бюджетного законодавства належить здійснення контролю за:

- використанням коштів Державного бюджету України відповідно до Закону про Державний бюджет України;
- створенням, обслуговуванням та погашенням державного боргу України;
- ефективністю використання й управління коштами Державного бюджету України;
- використанням бюджетних коштів у частині фінансування повноважень місцевих державних адміністрацій і делегованих місцевому самоврядуванню повноважень органів виконавчої влади за доходами та видатками.

Крім названих повноважень, зафіксованих і в Законі України „Про Рахункову палату”, в останньому передбачені також і функції з контролю за поквартальним розподілом доходів і витрат відповідно до показників Державного бюджету України, за ефективністю управління коштами Державним Казначейством України, за законністю та своєчасним рухом бюджетних коштів, зокрема коштів цільових бюджетних і державних позабюджетних фондів, за фінансуванням загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального та національно-культурного розвитку, затверджених Верховною Радою України.

Найважливішою метою діяльності Рахункової палати України є забезпечення стабільності системи контролю виконання державного бюджету та бюджетів державних позабюджетних фондів у рамках єдиного безперервного трирічного циклу, який об’єднує попередній контроль проекту державного бюджету наступного року, поточний контроль безпосередньо під час виконання державного бюджету поточного року та наступний контроль виконання державного бюджету минулого року. Завдяки цьому протягом кожного календарного року Рахункова палата одночасно працює з бюджетами трьох років, а бюджет кожного фінансового року знаходиться у одній із фаз трирічного циклу. Це є однією з особливостей діяльності Рахункової палати порівняно з іншими органами фінансового контролю в Україні.

Необхідність модернізації чинної системи правового забезпечення функціонування Рахункової палати та її діяльності у сфері державного фінансового контролю зумовлена такими причинами:

- відсутністю в системі управління державою та регіонами елементів, що забезпечують оцінювання адекватності дій органів державної влади й управління поставленим цілям економічного та соціального розвитку держави і регіонів;
- відсутністю в системі управління державою та регіонами елементів, що забезпечують координацію дій з реалізації контрольних функцій для досягнення мети щодо розвитку єдиної системи державного фінансового контролю;

- створенням органів парламентського контролю, що забезпечують попередній, поточний і наступний контроль бюджетної системи України як єдиного механізму формування державних ресурсів у цілях реалізації функцій держави на всій її території;

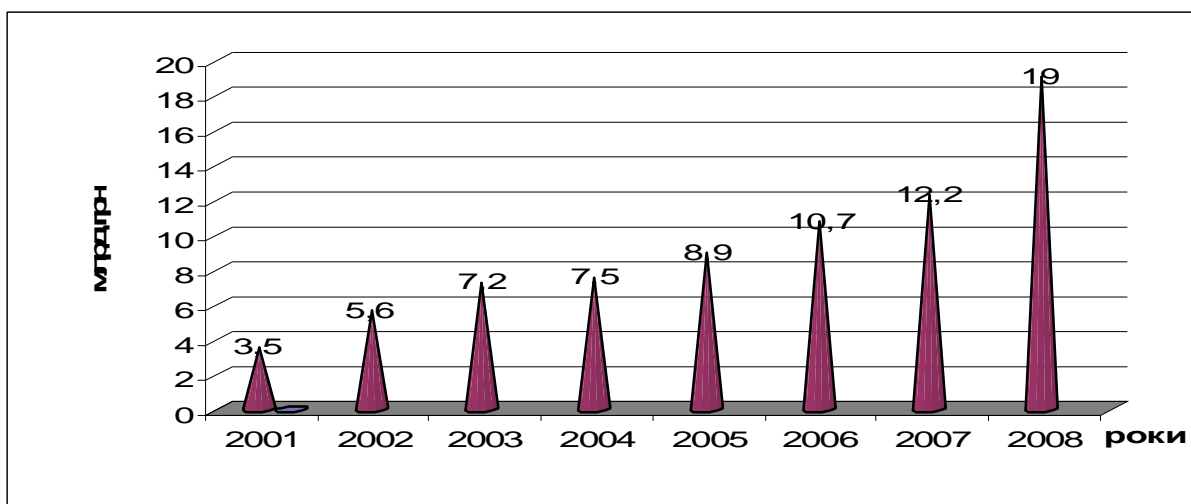
- відсутністю єдиної методології в частині організації контрольних заходів, оцінювання доцільності й ефективності використання державної власності, формування кадрового складу органів державного контролю та встановлення вимог до них.

Нині спостерігається чимала кількість фактів здійснення серйозних порушень під час виконання вимог закону про Державний бюджет.

Під час проведення аудиторами Рахункової палати контрольно-аналітичних та експертних заходів виявлено, відповідно до статей 116 та 119 Бюджетного кодексу України, бюджетних правопорушень (незаконного, зокрема нецільового), неефективного використання коштів Державного бюджету України та державних позабюджетних фондів, а також порушень і недоліків при адмініструванні доходів державного бюджету на загальну суму 19 млрд. 6,7 млн. гривень. З цієї суми незаконне, зокрема нецільове використання коштів становить 4 млрд. 744 млн. грн., неефективне – 7 млрд. 848,4 млн. грн., порушення адміністрування доходів – 6 млрд. 414,3 млн. грн. (рисунок).

Аналіз результатів проведених впродовж 2008 року контрольно-аналітичних заходів свідчить, що більшість бюджетних правопорушень продовжують мати системний характер, вони повторюються із року в рік. Найбільш характерними за кількістю виявлених випадків та обсягів порушень у минулому році були бюджетні правопорушення, які можна класифікувати так:

- Ø використання коштів Державного бюджету України з порушенням бюджетного законодавства;
- Ø використання бюджетних коштів без належних нормативно-правових підстав;
- Ø планування з порушенням чинного законодавства;
- Ø використання коштів Державного бюджету України з порушенням Закону України „Про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти”;
- Ø незаконне виділення коштів з резервного фонду державного бюджету;
- Ø відволікання коштів держбюджету у дебіторську заборгованість;
- Ø наявність завищених асигнувань та зайво одержаних бюджетних коштів у зв’язку з необґрунтованим складанням кошторисних призначень;



Обсяги виявлених Рахунковою палатою бюджетних правопорушень, неефективного використання бюджетних коштів, порушень та недоліків адміністрування доходів державного бюджету¹

¹ Звіт Рахункової палати України за 2008 рік

- Ø нецільове використання коштів, передбачених держбюджетом на капітальні вкладення;
- Ø втрати Державного бюджету внаслідок прийняття незаконних управлінських рішень;
- Ø порушення, пов'язані з неналежним веденням бухгалтерського обліку;
- Ø бюджетні правопорушення, пов'язані з розміщенням та виконанням державного замовлення тощо.

Що стосується порушень, які характеризують неефективне використання державних коштів, то вони набули системного характеру, повторюються з року в рік. Так, найхарактернішими були такі:

- Ø неефективне використання та втрати бюджетних коштів внаслідок прийняття необґрунтованих управлінських рішень;

- Ø неефективне управління коштами через недоліки в плануванні або відсутність обґрунтованого прогнозування і планування;

- Ø неефективне використання коштів шляхом тривалого їх утримання без використання;

- Ø неефективне використання коштів спеціального фонду державного бюджету;

- Ø неефективне використання коштів на проведення науково-дослідницьких робіт;

- Ø неефективне використання коштів на придбання основних засобів (обладнання);

- Ø неефективне використання коштів сплачених відсотків за залученими кредитами та штрафних санкцій тощо.

Основними порушеннями та недоліками при адмініструванні доходної частини державного бюджету, виявленими у минулому році, були:

- Ø недоотримання податків та зборів внаслідок звуження податкової бази;

- Ø неналежний контроль за своєчасністю, достовірністю, повнотою нарахування податків і зборів (обов'язкових платежів) та виконанням умов надання пільг;

- Ø неправомірне списання та реструктуризація податкового боргу тощо.

Висновки. Отже, ефективний фінансовий контроль за управлінням державними коштами є найважливішим чинником зміцнення довіри суспільства до державної влади, засобом консолідації влади і суспільства в досягненні єдиної мети – забезпечення добробуту громадян і стабільності державної влади. Очевидно, що такий контроль лише тоді користуватиметься довірою громадян, коли він буде об'єктивним і незалежним від тих органів виконавчої влади, які розпоряджаються державними коштами.

1. Конституція України. Офіційне видання Верхової Ради України. – К., 1996. 2. Бюджетний Кодекс України № 2542-III від 21.06.2001р. // Український інвестиційний журнал. – 2001. – № 4. – С. 3–38. 3. Закон України „Про Рахункову палату України” // Закони України: У 11 т. – К., 1997. – Т.7. – С.60–76.