

*Близниченко Т.І. – викладач кафедри фінансів Одеського національного економічного університету, Україна*

## **ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ ФІНАНСОВОГО КОНТРОЛЮ В СИСТЕМІ БЮДЖЕТНИХ ВІДНОСИН**

В умовах кризового становища економічна система нашої держави вимагає негайного оновлення та оздоровлення. Для реалізації цієї мети необхідно реформувати існуючий фінансово-господарський механізм та вдосконалити бюджетну систему. Ці процеси насамперед вимагають цілеспрямованого управління та контролю, насамперед бюджетного контролю, тобто фінансового контролю в системі бюджетних відносин.

Значні прогалини в бюджетному законодавстві створюють умови для здійснення незаконних операцій з грошовими коштами бюджетів усіх рівнів та державних цільових фондів, а також призводять до прийняття незаконних управлінських рішень, нецільового та неефективного використання державних фінансових ресурсів. Злочинність в сфері використання бюджетних коштів з кожним роком все зростає і зростає. В таких умовах актуальна роль залишається за фінансовим контролем з боку органів державної влади та управління.

Фінансовий контроль в системі бюджетних відносин дає можливість встановити наскільки ефективно, раціонально, економно та законно використовувалися бюджетні кошти, чи всі резерви були використані стосовно наповнення дохідної частини бюджетів. Він здійснюється на всіх стадіях бюджетного процесу та має універсальний характер.

Відповідно до побудови економічної системи розрізняють фінансовий контроль на макро- і мікрорівнях. Фінансовий контроль в системі бюджетних відносин здійснюється на макрорівні. В ньому об'єктом фінансового контролю є державні фінанси, крім того оскільки бюджет держави охоплює все суспільство, то і суб'єктами є державні органи влади й управління з одного боку, а з іншого — юридичні та фізичні особи.

В Україні фінансовий контроль в системі бюджетних відносин здійснюють такі органи державного фінансового контролю: Рахункова палата України, Державне казначейство України, Державна фінансова інспекція України (раніше, Державна контрольно-ревізійна служба), органи системи Мінфіну (фінансові управління і відділи, центральний апарат), Державна податкова адміністрація. Контроль за витрачанням бюджетних коштів здійснюють: Державна фінансова інспекція, Рахункова палата, фінансові управління і відділи[1].

Головною проблемою фінансового контролю в системі бюджетних відносин є дублювання завдань та функцій вище перелічених органів державного фінансового контролю.

Останнім часом зростає кількість урядових програм, крім того більшість з них має експериментальний характер, спостерігається значне дублювання функцій, досить часто щорічно автоматично виділяються кошти із бюджету без урахування їх віддачі - все це вимагає від органів державної влади великої уваги до оцінки програм. Ми вважаємо, що саме органи державного фінансового контролю можуть нести основну відповідальність за проведення досліджень реальних витрат і вигод, які пов'язані з виконанням державних програм. Тому сьогодні нам необхідна розробка правової бази для діяльності державних органів фінансового контролю щодо методів і оцінки урядових програм.

Усі вищезазначені обставини підтверджують те, що не менш важливою є проблема якості та ефективності фінансового контролю. Наша задача залишається вирішити цю проблему.

Для того, щоб цього досягти перш за все необхідно звернути увагу на те, що всі процеси у фінансовій сфері мають динамічний характер. Проте необхідно відмітити, що державний фінансовий контроль в системі бюджетних відносин в нашій країні, на жаль, здійснюється лише у статичній, адже використовуються дані, які збираються після закінчення кожного чергового кварталу, крім того, з цими даними проводять операції, зміст яких у статистичній, а не в динамічній інтерпретації. Треба відмітити, що такий підхід до методології контролю це винятково традиції бухгалтерії.

Серед методів фінансового контролю, як правило, виділяють: експертизу, перевірку, ревізію, аудит і моніторинг. Звернемось до сутності кожної з них:

- експертиза — це дослідження якого-небудь питання для того, щоб дати правильну оцінку відповідному явищу (Рахункова палата наділена правом проводити експертизу проектів Державного бюджету України, а також проектів законів та інших нормативних актів, міжнародних договорів України, загальнодержавних програм та інших документів, що стосуються питань Державного бюджету і фінансів України);
- перевірка здійснюється для того, щоб вивчити окремі питання складання і виконання бюджету, реалізації бюджетних програм, ефективності управління коштами бюджету;
- ревізія – це система контрольних дій, спрямованих на всебічну перевірку діяльності учасників бюджетного процесу з метою встановлення законності операцій з мобілізації, розподілу або використання бюджетних коштів, виявлення винних у бюджетних правопорушеннях посадових і матеріально відповідальних осіб і спричинених порушеннями фінансових втрат[2, ст.36].

Як бачимо з визначень, під час перевірки або ревізії здійснюється контроль за дотриманням законності у проведенні фінансових операцій. Основне завдання ревізії в більшості випадків зводиться до виявлення фінансових порушень і розкрадань, установлення винних у цьому осіб та притягнення їх до відповідальності. Проте, ми вважаємо, що контроль може стати ефективним не тоді, коли встановлюється факт порушення, а тоді коли

ми зможемо створити умови, які б дали можливість їх уникнути. Саме таким завданням відповідає аудиторський контроль.

Нам треба звернути увагу на досвід багатьох розвинених країнах в яких аудит став провідною формою бюджетного контролю. Перевіряючи достовірність і повноту бюджетної звітності, облік первинних документів та іншу інформацію щодо діяльності розпорядника або одержувача бюджетних коштів, там аудитори можуть визначити слабкі місця в організації управління бюджетними коштами і розробити певні пропозиції[3, с. 72]. Ми вважаємо, що запозичення такого досвіду дасть змогу вирішити нашу нагальну проблему підвищення ефективності використання бюджетних коштів та проблему якості фінансового контролю. На жаль, в Україні такою формою контролю користуються лише аудитори й аудиторські фірми.

Сьогодні, на жаль, поза контролем держави залишається цілий ряд питань діяльності як державних, так і недержавних підприємницьких структур, безпосередньо пов'язаних з бюджетами України і використанням державної власності.

Ще однією не менш важливою проблемою в сфері фінансового контролю є відсутність належного державного контролю за використанням державної і комунальної власності та фінансових ресурсів підприємств, які функціонують на основі цієї власності. До 2001 р. фінансові плани цих підприємств навіть не надавалися для ознайомлення і не затверджувалися ні Міністерством фінансів України, ні місцевими фінансовими органами, хоча ця власність є важливою складовою загальних активів держави.

Ми вважаємо, що ще до прийняття бюджету необхідно визначити коридор за межі якого йому не можна виходити. У подальшому завдання контролюючих органів полягатиме в тому, щоб відстежувати в динаміці зміни, які відбуваються, спираючись на певні критерії, що можуть бути вироблені з допомогою методів математичного моделювання. Таким чином, реалізується принципи динаміки бюджету і його виконання.

Структура виявлених Рахунковою палатою порушень у використанні бюджетних коштів свідчить, що впродовж останніх років за виключенням 2005, 2008 років переважали такі бюджетні правопорушення, як незаконне, в тому числі нецільове використання бюджетних коштів, а з 2008 року ми спостерігаємо тенденцію в порушеннях адміністрування доходної частини державного бюджету(2008 р – 34%, 2009- 40,6%, 2010- 41,3%[4]). Такий стан речей, що проявляється в сфері державних фінансів вимагає від нас зосередження уваги передусім на такій стадії бюджетного процесу як контроль за здійсненням бюджету.

На жаль, збір інформації про те, як, ким і для чого були витрачені державні кошти не дає можливості винести об'єктивне рішення про доцільність, чи про ефективність витрачених фінансових коштів розпорядником бюджетних коштів. Важливою проблемою органів державного фінансового контролю залишається те, що вони фіксують вже допущені порушення, тоді як краще було б передбачити їх і запобігати їм.

Для вирішення цієї проблеми, як ми вже відмічали краще відійти від здійснення статистичного контролю та зорієнтуватися на динамічний.

Якщо Рахункова палата як незалежний орган державного фінансового контролю займатиметься лише статистичною звітністю, то стане подібна органам внутрішнього фінансового контролю. Проте ми знаємо, що мета діяльності Рахункової палати України не в контролі за діяльністю конкретних розпорядників бюджетних коштів, а в контролі бюджету.

І хоча в нашій державі перехід до нових методів роботи, як правило, досить довготривалий і тяжкий процес ми все ж таки перш за все пропонуємо налагодити механізм, який давав би змогу прогнозувати доходи на ранній стадії формування бюджету.

Крім вище зазначених проблеми у процесі інституціоналізації державного фінансового контролю виділяють також проблеми вибору методів контролю та його координації. А проблема вибору методики і координації стосується розподілу повноважень між Рахунковою палатою України, контрольно-ревізійними органами Міністерства фінансів України та іншими органами.

Отже, проблема організації та координації діяльності органів фінансового контролю найважливіша в цілісній системі державного фінансового контролю. Координація діяльності та взаємодія контролюючих органів мають вагомий роль. Координація необхідна для забезпечення системності контролю, для організаційного впорядкування контрольної діяльності та роботи окремих ланок системи фінансового контролю.

Фінансовий контроль в системі бюджетних відносин потребує удосконалення. Нашій країні з метою досягнення цільового та ефективного використання бюджетних коштів необхідно звернутися до міжнародного досвіду та покращити якість здійснення контролю за дотриманням бюджетного законодавства.

## ЛІТЕРАТУРА

1. Бюджетний Кодекс України від 08.07.2010 (зі змінами та доповненнями). – [www.portal.rada.gov.ua](http://www.portal.rada.gov.ua)
2. Гуцаленко Л.В. Державний фінансовий контроль: навч. посіб. [для студ. вищ. навч. закл.] / Л. В. Гуцаленко, В. А. Дерій, М. М. Коцупатрій – К.: Центр учбової літератури, 2009. – 424с.
3. Фінансовий контроль бюджетних ресурсів: Монографія /Є.В. Мних, Г.О. Кравченко, Н.С. Барабаш та ін.. за заг. ред. Є.В. Мниха. – К. : Київський національний торг.- економ. університет, 2008 – 186 с.
4. Звіти Рахункової палати за 2004-2010 рік - [www.ac-rada.gov.ua](http://www.ac-rada.gov.ua).