

УДК 336.148.477

Хомутенко

Алла Віталіївна

кандидат економічних наук

allakhomytenko@mail.ru

Хомутенко

Віра Петрівна

кандидат економічних наук

homutenko-vera@mail.ru

ДЕРЖАВНИЙ ФІНАНСОВИЙ КОНТРОЛЬ ЗА ДІЯЛЬНІСТЮ СУБ'ЄКТІВ ГОСПОДАРЮВАННЯ УКРАЇНИ: АНАЛІТИЧНИЙ АСПЕКТ

STATE FINANCIAL CONTROL OVER ACTIVITY OF THE ECONOMIC SUBJECTS OF UKRAINE: ANALYTICAL ASPECTS

Стаття присвячена дослідженню стану державного фінансового контролю за діяльністю суб'єктів господарювання України. Здійснено моніторинг тенденцій розвитку суб'єктів господарювання за видами економічної діяльності. Проаналізовано результативні показники контрольно-перевірочної роботи суб'єктів державного фінансового контролю. Визначено фактори негативного впливу на систему управління державними фінансовими ресурсами. Запропоновано шляхи усунення існуючих проблем та недоліків.

Статья посвящена исследованию состояния государственного контроля за деятельностью субъектов хозяйствования Украины. Проведен мониторинг тенденций развития субъектов хозяйствования по видам экономической деятельности. Проанализированы результативные показатели контрольно-проверочной работы субъектов государственного финансового контроля. Определены факторы негативного воздействия на систему управления государственными финансовыми ресурсами. Предложены пути устранения существующих проблем и недостатков.

The article is devoted to the research of state control over the activity of economic entities of Ukraine. The monitoring of trends in the development of economic entities is conducted. The effective indicators of the control-check work of the subjects of the state financial control are analyzed. The factors of negative impact on the system of public financial management are determined. The ways to eliminate existing problems and shortcomings are proposed.

Ключові слова: *державний фінансовий контроль, суб'єкти господарювання, суб'єкти контролю, господарська діяльність.*

Ключевые слова: *государственный финансовый контроль, субъекты хозяйствования, субъекты контроля, хозяйственная деятельность.*

Key words: *state financial control, economic entities, subjects of control, economic activity.*

ВСТУП

Сучасний етап соціально–економічного розвитку України потребує підвищення ролі держави в системі управління економікою, посилення боротьби з корупцією та правопорушеннями в економічній сфері. Вирішення таких завдань обумовлює необхідність проведення модернізації державного управління, яка, в свою чергу, не можлива без здійснення перетворень у системі державного фінансового контролю, котрі сприятимуть забезпеченню рівноваги та збалансованості суспільного розвитку. Процеси перетворень повинні ґрунтуватися на науковому аналізі організації та практики проведення державного фінансового контролю на всіх рівнях економічної системи. У цьому контексті першочергового значення набувають дослідження стану функціонування системи державного фінансового контролю, що здійснюється на стадіях виробництва, розподілу та перерозподілу суспільного продукту. Оскільки активну участь у створенні такого суспільного продукту приймають суб'єкти господарювання різних організаційно-правових форм господарювання та форм власності, актуалізується необхідність проведення дослідження стану державного фінансового контролю, що здійснюється за фінансово-господарською діяльністю таких суб'єктів в Україні.

МЕТА РОБОТИ

полягає в дослідженні стану державного фінансового контролю за діяльністю суб'єктів господарювання України.

МЕТОДИ ДОСЛІДЖЕННЯ

Методологічною та інформаційною основою роботи є ресурси Internet, нормативно-правові акти України, наукові публікації.

При проведенні дослідження використано методи системного та структурно-логічного аналізу, порівняння та узагальнення результатів

державного фінансового контролю за діяльністю суб'єктів господарювання України.

РЕЗУЛЬТАТИ

Дослідження господарської діяльності, яка являє собою «діяльність суб'єктів господарювання у сфері суспільного виробництва, спрямована на виготовлення та реалізацію продукції, виконання робіт чи надання послуг вартісного характеру, що мають цінову визначеність» [1, ст.3], як об'єкта контролю показало, що основним видом діяльності за кількістю суб'єктів в Україні є оптова та роздрібна торгівля, ремонт автотранспортних засобів і мотоциклів (30% усіх суб'єктів) [2]. Друге місце посідають суб'єкти господарювання, основним видом діяльності яких є сільське, лісове та рибне господарство. При цьому слід зазначити, що така тенденція зберігалась п'ять років поспіль (табл. 1).

Таблиця 1

Структура суб'єктів господарювання за видами економічної діяльності (по кількості), % [складено автором за даними 2]

Вид	2011	2012	2013	2014	2015
сільське, лісове та рибне господарство	11,09	13,06	12,67	13,49	13,63
промисловість	12,64	11,88	12,49	12,37	12,50
будівництво	9,99	9,34	9,20	8,73	8,52
оптова та роздрібна торгівля; ремонт автотранспортних засобів і мотоциклів	29,72	28,44	28,07	27,56	27,31
транспорт, складське господарство, пошта та кур'єрська діяльність	3,94	4,24	4,27	4,37	4,40
тимчасове розміщування й організація харчування	2,63	2,60	2,57	2,31	2,27
інформація та телекомунікації	3,83	3,69	3,78	3,91	3,97
фінансова та страхова діяльність	1,49	1,36	1,27	1,29	1,27
операції з нерухомим майном	7,66	8,80	8,92	9,15	9,30
професійна, наукова та технічна діяльність	8,77	8,49	8,63	8,81	8,69
діяльність у сфері адміністративного та допоміжного обслуговування	4,46	4,41	4,44	4,45	4,53
освіта	0,65	0,59	0,60	0,61	0,61
охорона здоров'я та надання соціальної допомоги	1,30	1,27	1,25	1,20	1,26
мистецтво, спорт, розваги та відпочинок	0,59	0,56	0,60	0,57	0,61
надання інших видів послуг	1,24	1,28	1,23	1,17	1,14

Водночас, за обсягом реалізованої продукції у 2015 році першість займала промисловість із позначкою 37,2% усіх суб'єктів господарювання, а підприємства оптової та роздрібної торгівлі, ремонту автотранспортних засобів і мотоциклів реалізували за аналогічний період 36,8% усієї реалізованої в Україні продукції (товарів, послуг). Зауважимо, що сільське господарство у 2015 році виробило лише 7,22% усієї реалізованої в Україні продукції, однак ця галузь продемонструвала найбільший приріст порівняно з попереднім роком – 67,85% [2]. Оскільки господарська діяльність є об'єктом державного фінансового контролю, суб'єкти такого контролю повинні врахувати тенденції розвитку та особливості окремих видів такої діяльності.

Як свідчать дослідження, у сучасних умовах, ставлячи за мету особисте збагачення та привласнення максимально високих прибутків, ряд суб'єктів господарювання досягають цього у заборонений спосіб, зокрема, шляхом: завищення цін на товари; ухилення від сплати податків; вивезення капіталів за кордон; розкрадання державної власності; незаконного та неефективного використання бюджетних коштів і майна та ін. Такі незаконні способи збагачення вступають в антагоністичну суперечність з інтересами суспільства, підривають економічну могутність і суверенітет країни [3]. Саме тому, з метою усунення зазначених негативних явищ й виникає необхідність формування ефективно функціонуючої системи державного фінансового контролю, основним елементом у якій являються суб'єкти контролю.

Як відомо, до суб'єктів державного фінансового контролю за діяльності суб'єктів господарювання України відносять: Рахункову палату, Міністерство фінансів України, Державну фіскальну службу України, Державну казначейську службу України, Державну аудиторську службу України (раніше – Державну фінансову інспекцію України) та інші органи державної влади, до компетенцій яких належить контроль за суб'єктами господарської діяльності. Численні органи державного управління, перш за все, повинні забезпечити ефективне використання суспільних фінансових

ресурсів, зокрема, за рахунок оптимізації державних фінансових ресурсів й активів. Саме тому в рамках даного дослідження нами будуть проаналізовані результати контрольно-перевірочної роботи суб'єктів господарювання, які виступають розпорядниками або отримувачами бюджетних коштів.

Проведений аналіз діяльності Вищого органу фінансового контролю в Україні – Рахункової палати продемонстрував значні обсяги виявлених бюджетних правопорушень, неефективного використання коштів, порушень та недоліків при адмініструванні дохідної частини державного бюджету (рис. 1). Пікові значення виявлених порушень у 2010 р., на нашу думку, пов'язані з політичними змінами в країні. Подальші зменшення результативних показників, як свідчать офіційні дані, обумовлені відхиленням вектора мети контрольно-аналітичної роботи Рахункової палати: перевірявся стан усунення підконтрольними суб'єктами раніше виявлених порушень та проводились заходи з підвищення дієвості й ефективності перевірок.

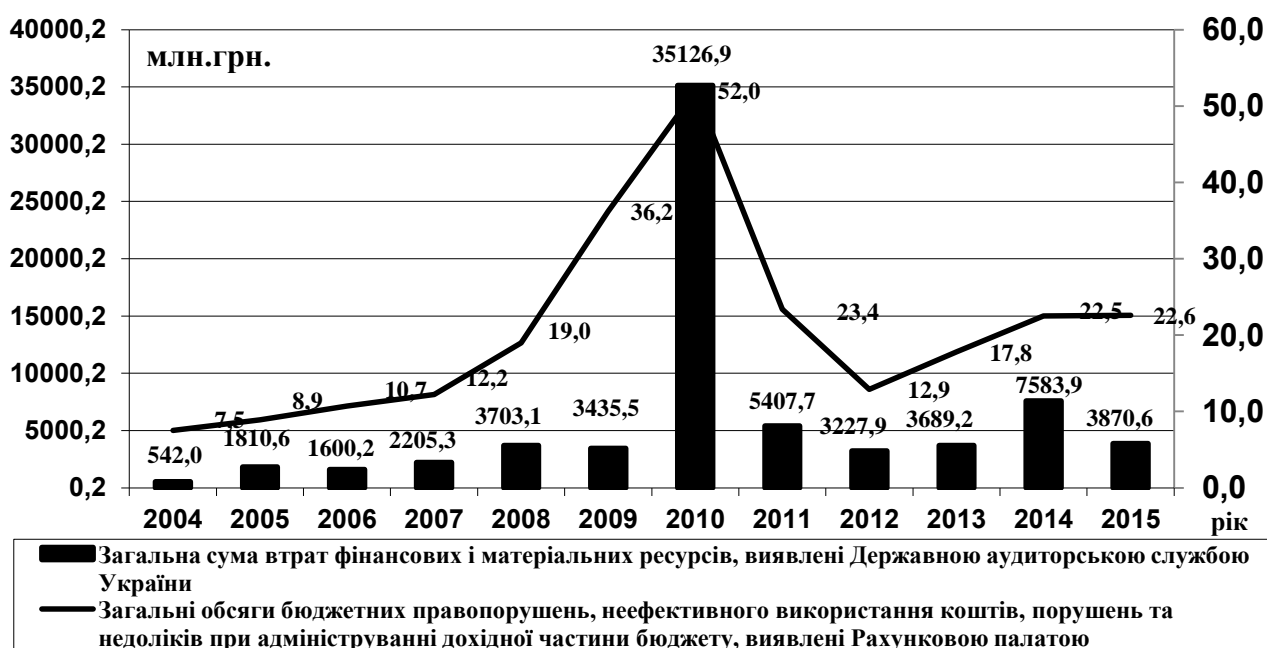


Рис. 1. Обсяги виявлених Рахунковою палатою порушень [складено автором за даними 4]

У річних звітах Рахункова палата відмічає, що найбільш характерними за кількістю виявлених випадків та обсягами порушень у 2015 році були

наступні порушення: планування з порушенням чинного законодавства та за відсутності правових підстав (більше 2 млрд. грн. або 33,6% усіх порушень), 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%) [4]. Відмітимо, що найбільші за обсягами порушення у 2015 р. були виявлені у сфері енергетичного потенціалу, промисловості й виробничої інфраструктури (2631,4 млн. грн.) та у сфері науки, освіти і культури [4]. Усе вищезазначене свідчить про проріхи як у вітчизняному законодавстві, що регулює зазначені сфери життєдіяльності, так і у системі державного управління, зокрема в частині використання бюджетних коштів. Це, в свою чергу, може бути зумовлене непрофесіоналізмом управлінців – розпорядників бюджетних коштів та/або недосконалою системою відповідальності за бюджетні правопорушення і відсутністю дієвого механізму притягнення до такої відповідальності.

З рис. 1 видно, що порушення та недоліки при адмініструванні дохідної частини державного бюджету займають значну частку в структурі порушень, виявлених Рахунковою палатою. Так, у 2015 році їх обсяг склав 10,1 млрд. грн. або 44,64% усіх виявлених порушень [4]. До таких порушень органами Рахункової палати віднесено: недоплати до бюджету за результатами фінансово-господарської діяльності об'єктів контролю (97,4%); неналежний контроль за своєчасністю, достовірністю, повнотою нарахування податків і зборів (обов'язкових платежів) та погашенням податкових зобов'язань чи податкового боргу, виконанням умов надання пільг, стягненням штрафних санкцій і пені (2,3%) [4]. При цьому вищий контролюючий орган відмічає, що основною причиною виявлених порушень є недосконала система контрольно-перевірочної діяльності органів Державної фіскальної служби України (далі – ДФС) як за станом дотримання платниками податків діючого законодавства, так і за справлянням окремих податкових платежів (зокрема у 2015 р. – плати за користування надрами, акцизного податку з бензину

моторного для автомобілей), використанням наданих податкових пільг (наприклад, з податку на прибуток для підприємств ПЕК та для суб'єктів господарювання, які здійснюють діяльність у сфері виробництва альтернативних видів палива) [4].

Усе вище зазначене дозволяє стверджувати про те, що діяльність Рахункової палати спрямована на оптимізацію бюджетних коштів шляхом удосконалення механізму мобілізації фінансових ресурсів та забезпечення їх ефективного використання. Перепоною на цьому шляху для парламентського органу фінансового контролю стає слабе реагування підконтрольних суб'єктів на зауваження і рекомендації контролюючого органу, в результаті чого більшість виявлених порушень та недоліків мають системний характер. При цьому, із загальної кількості проведених Рахунковою палатою контрольно-аналітичних заходів у 2015 р. лише за 1,7% сформовано матеріали, які передано до правоохоронних органів [4]. Це може свідчити або про низьку ефективність роботи контролюючого органу, або про відсутність у більшості виявлених порушень ознак кримінальних. Таким чином, з метою підвищення рівня результативності контрольно-аналітичних заходів Рахункової палати необхідно посилити відповідальність розпорядників бюджетних коштів та вдосконалити механізм контролю за станом усунення підконтрольними суб'єктами виявлених недоліків.

Ще одним органом, який уповноважено здійснювати державний фінансовий контроль є Державна аудиторська служба України (далі – ДАС), Відмінність у діяльності парламентського та урядового органів фінансового контролю, перш за все, полягає у підконтрольних суб'єктах і об'єктах контролю. Так, органи ДАС здійснюють контроль виключно за станом використання коштів та майна, водночас як на державному, так і на місцевому рівні [5], в той час як Рахункова палата на місцях контролює лише витрачання коштів, виділених з державного бюджету у вигляді міжбюджетних трансфертів [6].

Результати контрольної діяльності органів ДАС свідчать про зростання втрат фінансових і матеріальних ресурсів в результаті вчинених правопорушень учасниками бюджетного процесу (рис. 2).

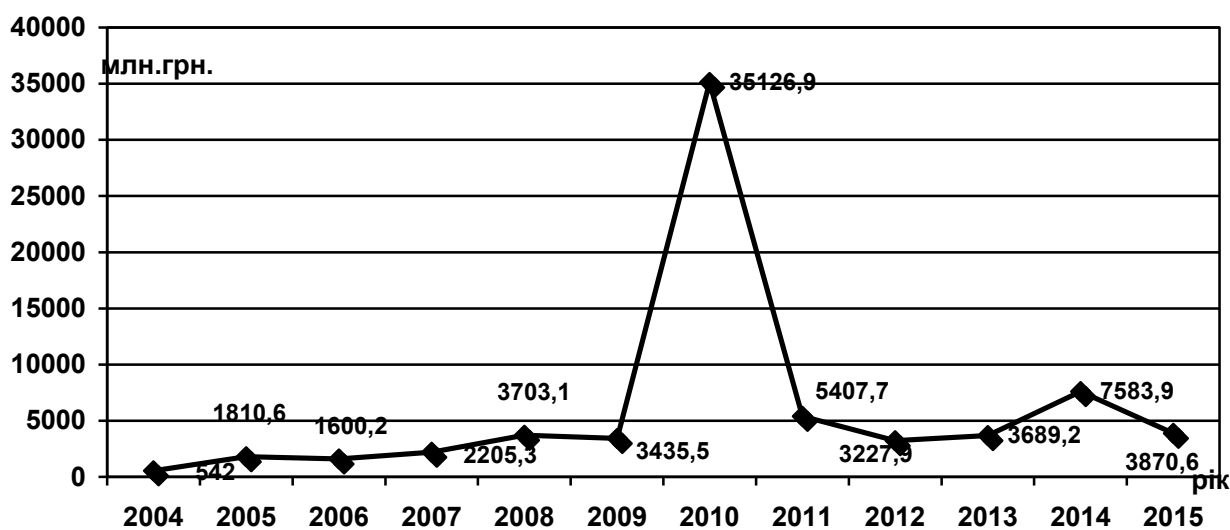


Рис. 2. Динаміка росту втрат фінансових і матеріальних ресурсів в результаті вчинених правопорушень, які були виявлені ДАС [складено автором за даними 7]

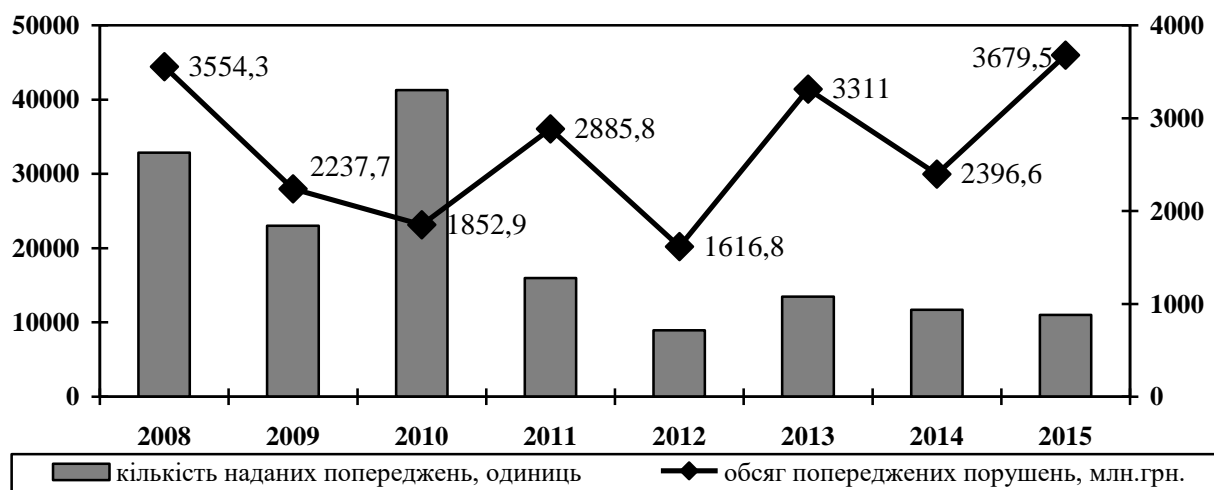
Орієнтування в останні роки фінансового контролю органів ДАС на охоплення найбільш ризикових сфер та фінансових потоків дозволило підвищити результативність контрольних заходів і, як наслідок, сума виявлених втрат фінансових і матеріальних ресурсів збільшилась: якщо у 2013 році вона становила близько 3,7 млрд. грн, то у 2014 році зросла вдвічі і склала майже 7,6 млрд. грн. У 2015 р. спостерігається зменшення виявлених втрат до 3,9 млрд. грн, що пов'язано із загальним зменшенням обсягу ресурсів, охоплених перевітками (майже в 1,4 рази порівняно з попереднім роком), і зменшенням кількості перевірок взагалі (майже у 6 разів) [7].

Основними порушеннями, виявленими під час контрольної-перевірочної роботи органів ДАС, які призвели до втрат фінансових і матеріальних ресурсів, є незаконні їх витрати. Причиною таких порушень, відповідно звітів ДАС, виступає «низька якість внутрішнього контролю та безвідповідальне ставлення з боку багатьох розпорядників бюджетних

коштів» [7]. Все це свідчить про необхідність удосконалення системи управління державними фінансовими ресурсами та активами та, знову ж таки, про потребу посилення відповідальності з боку розпорядників бюджетних коштів.

Про результативність діяльності ДАС свідчить аналіз обсягу відшкодованих коштів, які надійшли до бюджетів усіх рівнів за результатами проведених контрольних заходів. Так, загалом протягом 2010-2015 років до бюджету було повернуто 5,81 млн. грн. або 9,8% від загальних втрат фінансових та матеріальних ресурсів. В середньому за п'ять років відшкодуванню підлягало лише 17% від усіх втрат фінансових та матеріальних ресурсів [8]. Це досить низький показник, який доводить необхідність удосконалення організаційного та законодавчого забезпечення контролю органів ДАС після проведення контрольних заходів.

Особливим суб'єктом бюджетного контролю є органи Державної казначейської служби України (далі – ДКСУ), офіційні дані якої демонструють значні обсяги попереджень порушень бюджетного законодавства як при виконанні державного бюджету, так і при виконанні місцевих бюджетів (рис. 3). Тобто, на відміну від Рахункової палати та ДАС, органи ДКСУ здійснюють контроль за формуванням та використанням державних і комунальних фінансових ресурсів на рівні адміністративно-територіальних одиниць та окремих розпорядників бюджетних коштів [9]. Водночас, контроль за формуванням бюджетів носить декларативний характер – фіксується факт надходження грошових коштів та передається інформація до відповідних органів, зокрема ДФС. Фінансовий контроль служби на етапі виконання бюджетів за видатками, в більшій частині, здійснюється за формальною ознакою – перевіряється правильність оформлення відповідних документів розпорядниками бюджетних коштів та відповідність їх встановленим нормативно-правовими актами вимогам.



* за 10 місяців 2012 року

Рис. 3. Результати попереднього та поточного контролю ДКСУ
[складено автором за даними 10]

Як видно з рис. 3 органи ДКСУ попередили найбільше правопорушень у 2010 році – 41278 од., що в 1,8 рази більше ніж у 2009 році, при цьому сума виявлених порушень скоротилась 17,2% [10]. Це може свідчити про те, що у 2010 році зменшились суми кожної окремої бюджетної операції з ознаками незаконної. Суттєвий приріст попереджених органами ДКСУ правопорушень у грошовому виразі відбувся у 2015 році у порівнянні з 2014 роком – на 53,53% [10], що може вказувати на підвищення ефективності казначейського контролю за рахунок вдосконалення методичних підходів та якісних кадрових змін. Таким чином, органи ДКСУ у своїй діяльності сприяють недопущенню фінансових правопорушень з боку розпорядників бюджетних коштів.

ВИСНОВКИ

Підсумовуючи, хочемо зазначити, що на сьогодні у сфері державного фінансового контролю за суб'єктами господарювання існує ряд проблем законодавчого, організаційного, методичного, кадрового та інформаційного характеру. З метою вирішення таких проблем та підвищення ефективності державного фінансового контролю за діяльністю суб'єктів господарювання необхідним є:

- формування єдиних концептуальних засад організації державного фінансового контролю, що сприятиме кращому розумінню усіма учасниками фінансових відносин економічних механізмів розвитку як окремих суб'єктів господарювання, так і країни в цілому;
- створення систематизованого стабільного нормативно-правового поля, яке уможливить злагоджене функціонування усієї системи контролю;
- посилення відповідальності та впровадження дієвого механізму притягнення до неї посадових осіб як суб'єктів контролю, так і підконтрольних суб'єктів;
- формування нових і удосконалення діючих методичних підходів до проведення контрольно-перевірочних заходів, які дозволять підвищити результативність державного фінансового контролю за діяльністю суб'єктів господарювання;
- удосконалення кадрового забезпечення системи державного фінансового контролю в тому числі за рахунок створення сучасної науково-дослідної і навчальної бази за міжнародними зразками;
- створення адекватної сучасним умовам інформаційно-комунікаційної інфраструктури, яка дасть змогу суб'єктам контролю взаємодіяти між собою та дозволить підвищити рівень транспарентності інформації про рух фінансових ресурсів на різних рівнях економічної системи;
- покращання матеріально-технічного і фінансового забезпечення функціонування системи державного фінансового контролю може сприяти мінімізації негласних тінювих форм взаємодії суб'єктів контролю з підконтрольними суб'єктів.

Список використаних джерел

1. Господарський кодекс України № 436-IV від 16.01.2003 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/436-15/page10>

2. Офіційний сайт Державної служби статистики [Електронний ресурс].
– Режим доступу:
https://ukrstat.org/uk/edrpoj/ukr/EDRPU_2015/ks_opfg/arh_ks_opfg_15.htm
3. Стефанюк І. Б. Державний фінансовий контроль: проблеми ідентифікації й визначення системи / І. Б. Стефанюк // Фінанси України. – № 11, 2009. – С. 12-18
4. Звіти Рахункової палати [Електронний ресурс]. – Режим доступу:
<http://www.ac-rada.gov.ua/control/main/uk/publish/category/32826>
5. Закон України «Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні» № 2939-ХІІ від 26.01.1993 р. – [Електронний ресурс] – Режим доступу:
<http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2939-12>
6. Закон України «Про Рахункову палату» № 576-VIII від 02.07.2015 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу :
<http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/576-19/page1>
7. Звіти Державної фінансової інспекції України [Електронний ресурс]. – Режим доступу:
<http://www.dkrs.gov.ua/kru/uk/publish/category/73557>
8. Хомутенко А. В. Критеріальний апарат для оцінювання ефективності контрольно-перевірочної діяльності органів Державної аудиторської служби України / А. В. Хомутенко, А. Ю. Пашура // Науковий вісник ОНЕУ. – № 7 (239), 2016. – С. 39-43
9. Указ Президента «Про Положення про Державну казначейську службу України» № 460/2011 від 13.04.2011р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/460/2011>
10. Звіти Державної казначейської служби України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://treasury.gov.ua/main/uk/publish/category/77170>