

РОЛЬ ФІНАНСОВОГО КОНТРОЛЮ В ЗАПОБІГАННІ ВТРАТ БЮДЖЕТНИХ КОШТІВ

БУЛЄЄВ І. П.

доктор економічних наук

Донецьк

КОРИТЬКО Т. Ю.

кандидат економічних наук

КРУК О. М.

Краматорськ

Сучасний бюджетний процес потребує дотримання фінансової дисципліни усіма його учасниками, що забезпечується системою фінансового контролю, який повинен бути дієвим та ефективним, як на державному так і на місцевому рівні. Фінансовий контроль виступає комплексною системою аналізу та перевірки законності, раціональності та ефективності використання бюджетних коштів.

У сучасних умовах фінансовий контроль за бюджетними коштами є актуальною і складною проблемою, тому що рівень економічного і соціального забезпечення фінансової стабільності держави та окремих територій залежить від рівня виконання бюджетів.

Фінансовий контроль за коштами державного та місцевих бюджетів є найбільш результативним, якщо він забезпечує комплексну та всебічну перевірку щодо їх формування і виконання.

Питання фінансового контролю в Україні та за кордоном досліджуються значною кількістю фахівців, серед них Бутинець Ф. Ф., Василик О. Д., Іванова І. М. Калюга Є. В., Піхоцький В. Ф., Чугунов І. Я. та інші [1 – 6]. Аналіз наукових і практичних напрацювань щодо фінансового контролю дозволяє зробити висновки, що недостатньо уваги приділяється оцінці його ефективності.

Метою дослідження є розробка напрямків щодо вдосконалення оцінки ефективності проведення фінансового контролю на державному та місцевому рівнях.

За своєю сутністю фінансовий контроль являє собою систему заходів органів державної влади, органів влади АР Крим та органів місцевого самоврядування, спрямованих на забезпечення законності дій учасників бюджетного процесу під час складання, розгляду, затвердження, внесення змін, виконання бюджетів і звітування про їх виконання з використанням специфічних форм і методів їх організації [7, с. 414].

Дослідження фінансового контролю на державному та місцевому рівнях не є новим, але необхідно встановити співвідношення контрольних повноважень щодо бюджетних коштів між спеціальними органами фінансового контролю та органами місцевого самоврядування.

Контроль за коштами місцевого бюджету розпочинається ще до його прийняття. Ця місія покладається на органи місцевого самоврядування, які в особі місцевих фінансових органів здійснюють контроль під час аналізу бюджетного запиту, поданого головним розпорядником, з погляду його відповідності меті, пріоритетності, а також дієвості та ефективності використання бюджетних коштів. На основі результатів аналізу керівник місцевого фінансового органу приймає рішення про включення бюджетного запиту до пропозиції проекту місцевого бюджету перед поданням його на розгляд відповідно Раді міністрів Автономної Республіки Крим, місцевим державним адміністраціям та виконавчим органам відповідних рад (п. 5 ст. 75 БКУ [8]).

Місьцеве самоврядування здійснюється на принципі поєднання інтересів держави та територіальних громад.

Відповідно до п. 4 ст. 61 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [9] самостійність місцевих бюджетів гарантується власними та закріпленими за ними на стабільній основі законом загальнодержавними доходами, а також правом самостійно визначати напрями використання коштів місцевих бюджетів відповідно до закону.

Державна фінансова підтримка місцевого самоврядування спонукає до контролю за законним, доцільним, економічним, ефективним та раціональним витрачанням бюджетних коштів і належним їх обліком.

Крім місцевих органів самоврядування, значне місце належить службам Державного казначейства України, які здійснюють контроль за виконанням доходної та видаткової частин місцевих бюджетів; встановлюють єдині правила ведення бухгалтерського обліку та складання звітності про виконання бюджетів, кошторисів, видають інструкції з цих питань і здійснюють контроль за їх дотриманням; здійснюють контроль за відповідністю платежів взятим зобов'язанням та бюджетним асигнуванням. Служби Державного казначейства України здійснюють повернення коштів, що були помилково або надмірно сплачені до бюджету.

Отже, казначейська система виконання бюджету значно посилила фінансовий контроль за коштами місцевих бюджетів.

Проте казначейство управляє і контролює коштами, які знаходяться на його рахунках та забезпечують своєчасне і в повному обсязі надходження до місцевих бюджетів податків, зборів (обов'язкових платежів) та інших доходів.

Головною метою проведення фінансового контролю за бюджетними коштами є забезпечення стабільності держави та місцевого самоврядування. Незважаючи на те, що місцевим бюджетам гарантовано самостійність, проте держава здійснює їх фінансову підтримку.

Залучення спеціальних органів фінансового контролю до перевірок коштів сприяє зміцненню фінансової дисципліни. Взаємодія органів місцевого самоврядування зі спеціальними органами фінансового контролю посилює контроль за бюджетними коштами.

Більш значна роль у здійсненні фінансового контролю належить спеціальним контролюючим суб'єктам, оскільки їх діяльність є більш фактичною, тому що він проводиться у вигляді перевірок і ревізій. Але при здійсненні примусових заходів, які проводяться за результатами такого контролю, органи місцевого самоврядування мають право регулювати суми бюджетних коштів на фінансування бюджетної сфери.

Значення контролю органів місцевого самоврядування за коштами місцевих бюджетів не можна заперечувати, але в поєднанні з контролем, який здійснюється спеціальними органами фінансового контролю, він є найбільш повним і результативним.

Оцінка стану і результатів державного фінансового контролю має певні труднощі у зв'язку з відсутністю затверджених стандартів і класифікатора порушень, єдиного тлумачення понять видів порушень – незаконного, нецільового, неефективного використання бюджетних коштів.

Показники, які характеризують фінансову дисципліну, свідчать про погіршення стану цієї сфери та неспроможність теперішньої системи фінансового контролю ефективно здійснювати державні функції з контролю на місцевому рівні.

У ході проведення фінансового контролю, відповідно до статей 116 і 119 чинного у 2010 р. Бюджетного кодексу України, бюджетних правопорушень (незаконного, у тому числі нецільового), неефективного використання коштів Державного бюджету України та державних цільових фондів, а також порушень і недоліків при адмініструванні доходів державного бюджету було виявлено на загальну суму 51 млрд 968 млн грн (рис. 1, 2).

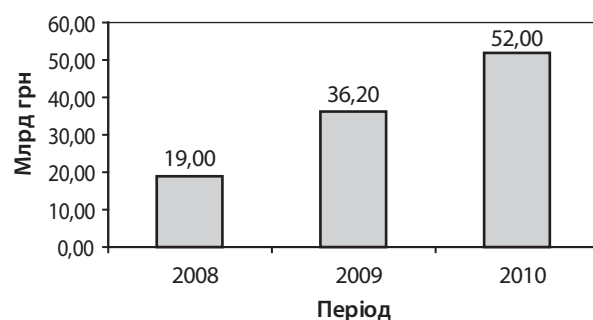


Рис. 1. Обсяги виявлених бюджетних порушень, неефективного використання бюджетних коштів, порушень і недоліків адміністрування доходів державного бюджету [10]

Серед порушень, що призвели до витрат бюджетних коштів, найбільші за обсягами є витрати бюджетних коштів у результаті порушення адміністрування доходів. Зауважимо, що збільшення незаконних і нецільових витрат бюджетних коштів переважно відбувалося за рахунок порушень саме у частині місцевих бюджетів.

Упродовж 2010 р. аналіз результатів проведених контрольно-аналітичних заходів свідчить, що більшість бюджетних правопорушень продовжують мати системний характер, вони повторюються з року в рік. Структуру цих порушень наведено на рис. 3.

Найбільш значним за обсягом правопорушенням, виявленим в ході аналізу формування та виконання бюджету Пенсійного фонду України та аудиту ефективності реалізації в Донецькій та Луганській областях соціальних гарантій шахтарям та членам їх сімей, передбачених Законом України «Про підвищення престижності шахтарської праці», було незаконне використання коштів цільових фондів (соціального спрямування). У загальному обсязі виявлених порушень це правопорушення становило 25,5%, або 4 млрд 117,9 млн грн.

Одним з поширених видів бюджетного правопорушення залишається використання коштів державного бюджету з порушенням чинного законодавства. У загальному обсязі виявлених порушень воно становить 14,9%, або 2 млрд 408,2 млн грн, що практично дорівнює обсягам, виявленим у 2009 р. (2 млрд 577,6 млн грн).

Більш пильної уваги потребують проблеми неефективного управління бюджетними коштами та їх використання. Це пояснюється збільшенням не тільки обсягів, але й кількості виявлених фактів неефективних управлінських рішень та неефективних витрат бюджетних коштів.

Загальні обсяги неефективного управління та використання бюджетних коштів, встановлені під час проведення контрольно-аналітичних заходів у 2010 р., становили майже 14,4 млрд грн, що перевищує показники попереднього року на 2,9 млрд грн. Структуру неефективного управління та використання бюджетних коштів наведено на рис. 4.

За період 2010 р. було встановлено 130 випадків неефективного управління та використання бюджетних коштів. Контрольно-аналітичні заходи наочно засвідчили, що першоосновою такого стану є необґрунтовані управлінські рішення, прийняті за відсутності відповідного прогнозування та планування, які, у свою чергу, породжують цілий ланцюг марнотратства – від неефективного використання бюджетних коштів до прямих втрат бюджету.

З кожним роком все гостріше постають проблеми з пенсійним забезпеченням та пов'язані з цим проблеми щодо формування та виконання бюджету Пенсійного фонду України. Проведений у 2010 р. аналіз формування та виконання бюджету Пенсійного фонду України дав змогу констатувати, що 10 млрд 408 млн грн коштів фонду використано неефективно. Це понад 72% усіх обсягів неефективного управління та використання державних коштів у звітному році.

Одними з найчисельнішими були факти неефективного управління коштами через недоліки в плануванні та факти неефективного використання коштів через відсутність обґрунтованого прогнозування і планування. Загальна сума коштів, виявлених за цими випадками, становила 1 млрд 546,3 млн грн, або 10,7% від загальної суми усіх виявлених обсягів неефективного управління та використання державних коштів.

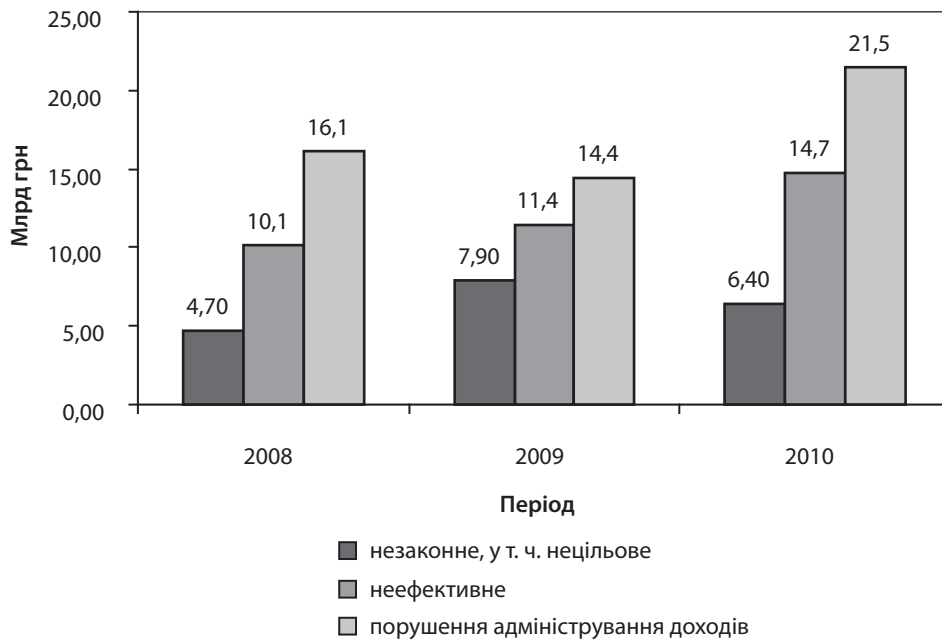


Рис. 2. Структура виявлених порушень у використанні бюджетних коштів [10]

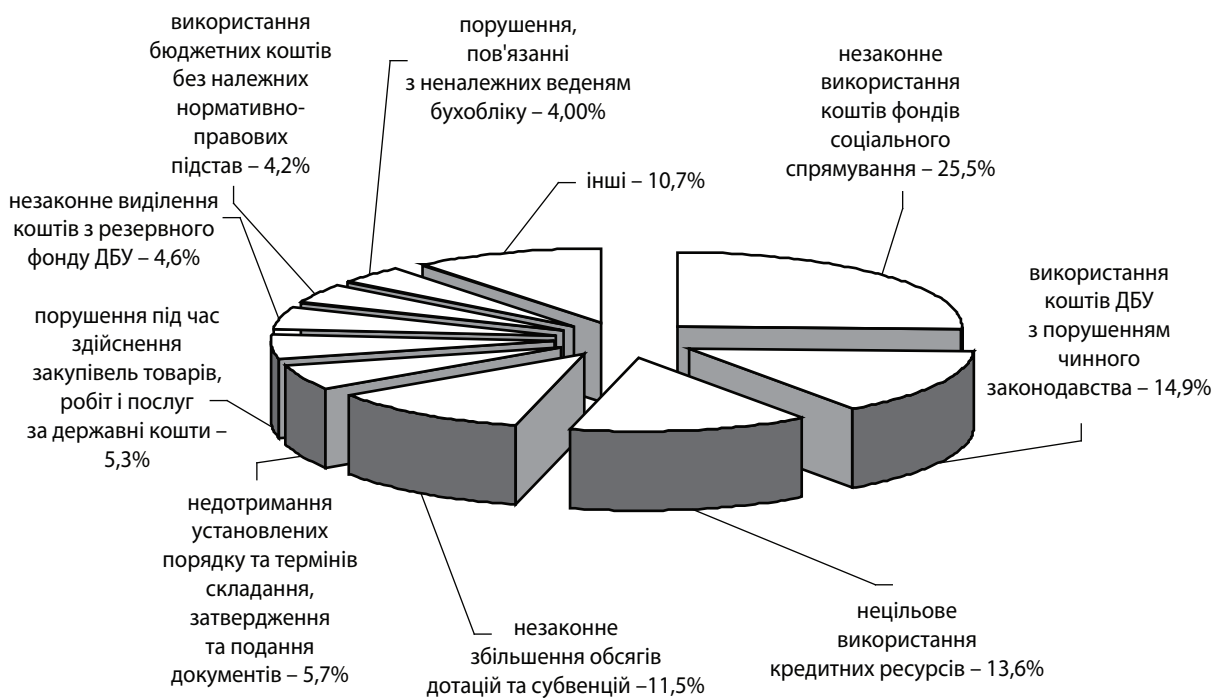


Рис. 3. Структура виявлених бюджетних порушень у 2010 р. [10]

Виявлена тенденція збільшення суми порушень, невиконання вимог (постанов, розпоряджень) контрольних органів сприяє зростанню фінансових втрат бюджетних коштів. Причина тенденції, що спостерігається, – недосконалість законодавчого забезпечення фінансового контролю, що регламентує права та обов'язки, відповідальність органів, виконуючих бюджет, розпорядників бюджетних коштів за порушення чинного законодавства.

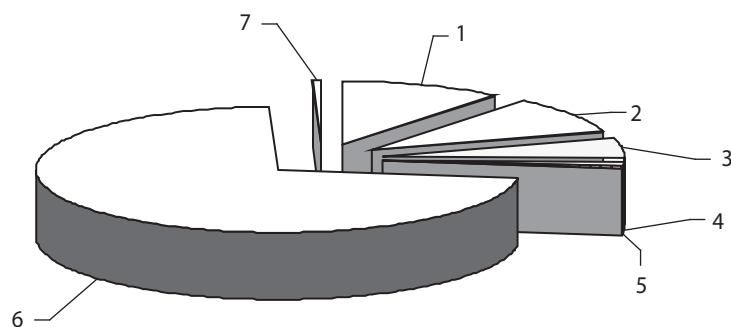
Оцінку ефективності фінансового контролю слід проводити за такими напрямками та показниками (табл. 1).

Прогнозування результатів фінансового контролю адміністративно-територіальної одиниці місцевого самоврядування (можливих порушень при здійсненні бюджетного процесу) доцільно здійснювати на основі використання кореляційно-регресійного аналізу.

Також слід відмітити, що на результативність фінансового контролю впливають чинники часу, кількість співробітників органу, рівень їх кваліфікації, рівень обхвату бюджетних коштів контрольним заходом та інші. При збільшенні обсягу вибірки модель може бути багатозмінною:

$$y = a_0 + a_1x_1 + a_2x_2 + \dots + a_nx_n,$$

де a_0, a_1, a_2, a_n – коефіцієнти регресії.



- 1 – неефективне використання коштів через недоліки в плануванні – 10,7
 2 – неефективне використання коштів на підготовку спеціалістів, проведення НДР – 9,6
 3 – неефективне використання коштів внаслідок необґрунтованих управлінських рішень – 5,1
 4 – неефективне використання коштів спеціального і резервних фондів ДБУ – 1,1
 5 – неефективні витрати коштів шляхом тривалого їх утримання без використання – 0,6
 6 – неефективне витрачання коштів Пенсійного фонду України – 72,3
 7 – інші – 0,6

Рис. 4. Структура неефективного управління та використання бюджетних коштів [10]

ВИСНОВКИ

Таким чином, фінансовий контроль є органічним регулятором рівноваги, інструментом запобігання ризику кризового розвитку адміністративно-територіальної одиниці та держави в цілому. Питання управління рівновагою зводяться до передбачення наслідків основних чинників (видів порушень), що впливають на стійкість бюджету. Отже, головним для органів фінансового контролю стає передбачення проблем, здатних ускладнити проведення бюджетної політики як на державному, так і місцевому рівнях.

Застосування запропонованих критеріїв і показників для оцінки ефективності фінансового контролю за використанням бюджетних коштів дасть можливість розглянути дане питання в двох аспектах: ефективність діяльності органу фінансового контролю і використання коштів місцевих бюджетів. Сукупність показників ефективності фінансового контролю на місцевому рівні є основою для визначення рейтингу органів фінансового контролю.

Це дозволить оцінити дієвість, результативність фінансового контролю на державному та місцевому рівнях, підвищити якість та обґрунтованість управлінських рішень, а також раціональність використання бюджетних коштів. ■

ЛІТЕРАТУРА

- 1. Бутинець Ф. Ф.** Контроль и ревизия / Ф. Ф. Бутинець, С. В. Бардаш, Н. М. Малюга, Н. И. Петренко. – Житомир: ЖИТИ, 2000. – 512 с.
- 2. Василик О. Д.** Теорія фінансів: Підручник / О. Д. Василик. – К.: НІОС, 2000. – 416 с.
- 3. Калюга Є. В.** Фінансово-господарський контроль у системі правління: Монографія / Є. В. Калюга. – Київ: Ельга, Ніка-центр, 2002. – С. 320.
- 4. Іванова І. М.** Державний фінансовий контроль: Парадигми розвитку: [монографія] / Ірина Іванова. – К.: Академвидав, 2010. – 168 с.

5. Чугунов І. Я. Концептуальні засади розвитку системи державного внутрішнього фінансового контролю України / І. Я. Чугунов, Ю. М. Футоранська // Наукові праці НДФІ. – 2010. – Вип. 1(50). – С. 15 – 23.

6. Піхоцький В. Ф. Державний фінансовий контроль як дієвий метод управління фінансами / В. Ф. Піхоцький // Вісник Львівської державної фінансової академії. – 2009. – № 17. – С. 49 – 57.

7. Місцеві фінанси: підручник / [О. Р. Квасовський, А. В. Лучка, Б. С. Малиняк, В. В. Костецький]; за ред. О. П. Кириленко. – К.: Знання, 2006. – 667 с.

8. Бюджетний кодекс України. Прийнятий 21 червня 2001 року // Урядовий кур'єр. – 2001. – № 131. – 25.07. – С. 5 – 12.

9. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.97 № 280/97 – ВР // Офіційний вісник. – 1997. – № 25. – Ст. 20.

10. Звіт Рахункової палати України за 2010 рік. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.ac-rada.gov.ua/img/files/Zvit_2010.pdf