

Електронне наукове фахове видання "Державне управління: удосконалення та розвиток" включено до переліку наукових фахових видань України з питань державного управління (Наказ Міністерства освіти і науки України від 06.11.2014 № 1279)

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ
удосконалення та розвиток



№ 1, 2013

[Назад](#)[Головна](#)

УДК 351

*Н. М. Пилипенко,
аспірант кафедри економічної теорії та фінансів ХарPI НАДУ, м. Харків*

КАЗНАЧЕЙСЬКИЙ КОНТРОЛЬ ЯК ЗАСІБ ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ УПРАВЛІННЯ ДЕРЖАВНИМИ ФІНАНСОВИМИ РЕСУРСАМИ

В статті розглянуто особливості казначейського контролю та визначені його суб'єкти і об'єкти. Обґрунтовано виділення казначейського контролю як самостійного поняття.

The article deals with subjects, objects, and specific features of treasury control. Proved allocation of treasury control as an independent concept.

В статье рассмотрены субъекты, объекты, особенности и специфика казначейского контроля. Обосновано выделение казначейского контроля как самостоятельного понятия.

Ключові слова: державні фінанси, державне управління, фінансовий контроль, казначейський контроль, управління державними фінансами.

Key words: public finance, public administration, financial control, treasury control, management of public finances.

Ключевые слова: государственные финансы, государственное управление, финансовый контроль, казначейский контроль, управление государственными финансами.

I. Постановка проблеми

Оскільки діяльність органів казначейської служби досить чітко позначена по предмету діяльності, тому в системі фінансового контролю доцільне виділення казначейського контролю як специфічної форми державного фінансового контролю. Доцільність виділення казначейського контролю як особливої форми контролю обумовлена тим, що на органи Державної казначейської служби України покладені особливі контрольні повноваження, які не мають інші органи фінансового контролю.

II. Аналіз останніх досліджень і публікацій

Над дослідженням історії, сучасності та перспектив розвитку казначейської системи працювало багато вчених економістів, серед яких І. Белобжецький, М. Головань, Л. Гуцаленко, В. Дерій, М. Коцупатрий, А. Дегтяр, М. Гончаренко, П. Германчук, І. Стефанюк, Н. Рубан, П. Германчук, І. Стефанюк, Н. Рубан, А. Загородній, Г. Вознюк, Т. Смोजенко, А. Загородній, Г. Вознюк, Т. Смोजенко, Є. Калюга, А. Румянцев, С. Юргелевич. Але єдиного комплексного дослідження з метою всебічного вивчення формування та розвитку казначейства в Україні досі не проводилося. Через це питання казначейського контролю у системі управління державними фінансами потребують подальшого дослідження та наукового обґрунтування.

III. Формулювання цілей статті

Ціллю даної статті є визначення особливостей казначейського контролю, а також його суб'єктів та об'єктів. Обґрунтування виділення казначейського контролю як самостійного поняття.

IV. Виклад основного матеріалу дослідження

Однією з найважливіших функцій органів казначейської служби є контроль. Існує досить велика кількість визначень контролю, виберемо за вихідне наступне: контроль – процес, що забезпечує досягнення цілей [6, с. 24]. Сам процес контролю являє собою сукупність дій щодо встановлення стандартів, визначенням допустимих відхилень, вимірювання результатів, порівняно отриманих результатів з встановленими стандартами, визначення дій, які необхідно вжити. Оскільки органи казначейської служби входять в систему державних фінансів, то й казначейський контроль є складовою частиною загальної системи державного фінансового контролю.

Аналіз нормативно-правових документів, що регламентують цілі, завдання, права та обов'язки органів державного управління, дозволяє зробити висновок, що в даний час функції фінансового контролю покладено на наступні органи, а саме:

- Верховну Раду України та Рахункову палату – законодавчий контроль, супроводжувальний контроль на всіх стадіях: від планування бюджету до звіту про його виконання;

- Міністерство фінансів України – на всіх стадіях бюджетного процесу;

- Міністерство доходів і зборів України – на стадії збирання доходів і формування бюджетних ресурсів;

- Державну казначейську службу України – на стадії виконання бюджету;

- Державну фінансову інспекцію України – на стадії здійснення видатків і звітності, а також зовнішній контроль та аудит фінансової й господарської діяльності бюджетних установ.

Як впливає з переліку контрольних функцій міністерств і відомств, задіяних у процесі управління державними фінансами, сфери їх контролю при здійсненні своєї діяльності можуть частково перетинатися, що в цілому ставить у перспективі завдання формування системи державного фінансового контролю або як відокремленої, або однозначно закріпленої функції за певними органами державного управління.

У цілому діяльність кожного органу повинна мати свій об'єкт і свою специфіку.

Суб'єктами казначейського контролю є органи казначейської служби: Головні управління казначейської служби, територіальні органи казначейської служби: управління та відділення. Об'єктами казначейського контролю є: отримувачі бюджетних коштів як суб'єкти, уповноважені законом на витрачання бюджетних коштів відповідно до встановлених цілей і способами, а також комерційні банки, що здійснюють за дорученням клієнтів перерахування платежів. Контрольованими параметрами є:

- обсяги платежів і терміни їх списання, перерахування та зарахування;

- кошторис доходів і витрат, норми витрачання коштів та їх обґрунтованість;

- ліміт бюджетних зобов'язань;

- джерела покриття витрат.

Вимірниками є обсяг грошових ресурсів, що витрачаються отримувачами бюджетних коштів відповідно до встановленого законом правилами.

При цьому, якщо в науковій та навчально-методичній літературі зустрічаються визначення фінансового контролю в цілому, то визначення казначейського контролю в досить строго сформульованому вигляді відсутнє.

Представники економічної науки та практики вважають, що державний фінансовий контроль – це особлива управлінська функція держави, реалізація якої передбачає встановлення правових норм, що визначають порядок використання суб'єктами господарювання фінансових ресурсів, проведення моніторингу чи інших дій за дотриманням цих норм, виявлення правопорушень у частині використання фінансових ресурсів, їх усунення, блокування незаконних фінансових операцій і здійснення заходів щодо компенсації збитків, завданих державі, суб'єктам господарювання та громадянам [5, с. 23]. Таке визначення фінансового контролю є занадто широким, хоч воно і відображає його сутність, але не вказує на існування будь-яких суб'єктів.

За визначенням С. Юргелевича державний фінансовий контроль – одна з найважливіших функцій державного управління, спрямована на виявлення відхилень від прийнятих стандартів законності, доцільності й ефективності управління фінансовими ресурсами та іншою державною власністю, а за наявності таких відхилень – на своєчасне вжиття відповідних коригувальних і запобіжних заходів [9, с. 138].

У свою чергу, С. Калюга відмічає, що державний фінансовий контроль – це контроль, який здійснюється з метою забезпечення фінансової політики, що реалізується державою через систему законодавчих, організаційних, адміністративних, правоохоронних та інших заходів [8, с. 56-57].

На нашу думку, дані трактування понять державного фінансового контролю розглядають його як функцію управління, але не враховують якісну сторону контролю, ефективність управління державними грошовими потоками, не розкривають характер порушень, що виявляються у процесі контролю.

Інший підхід до визначення сутності фінансового контролю надає М. Головань, за словами якого, контроль у сфері фінансів – це сукупність регулярних і безперервних процесів, за допомогою яких їх учасники у легітимній формі забезпечують ефективне функціонування державного сектору, а також діяльність інших господарюючих суб'єктів незалежно від форм власності [2].

Деякі науковці взагалі у визначеннях поняття фінансового контролю не вказують на наявність будь-яких суб'єктів, що наділені контрольними повноваженнями, тлумачать його як управлінську функцію.

А. Румянцев вважає, що фінансовий контроль являє собою систему нагляду і перевірки фінансової діяльності об'єкта управління, з метою оцінки обґрунтованості та ефективності прийнятих рішень, виявлення відхилень від затверджених нормативів та застосування заходів для їх ліквідації [8, с. 8]. Із визначення випливає, що автор говорить про контроль як про функцію державного управління, в той же час звужуючи його об'єкти, оскільки ними можуть бути проекти бюджетів і т.д., тобто ще не “затвержені нормативи”, а не лише “прийняті рішення”. Крім цього тут йдеться про об'єкт, що управляється, а не згадується, про суб'єкт фінансового контролю.

Важливий висновок стосовно суті фінансового контролю зробив радянський дослідник І. Белобжецький, він наголосував, що сутність і зміст контролю не можуть бути докладно розкриті у відриві від сфери управлінської діяльності, яку він обслуговує. Розглядаючи його сутність через призму теорії управління, слід насамперед підкреслити, що в реальній дійсності немає “контролю взагалі”, а є контроль конкретного змісту і конкретних форм. В цьому розумінні слід розрізняти поняття адміністративного, технічного, господарського, фінансового, екологічного та інших спеціалізованих видів контролю [1, с. 23].

У більшості літератури з фінансів переважає правове трактування терміна “фінансовий контроль”. З позиції юридичної науки фінансовий контроль розглядається перш за все як контроль за законністю і доцільністю дій з формування, розподілу і використання грошових фондів держави і суб'єктів місцевого самоврядування [4, с. 23].

Так на думку Л. Гуцаленко фінансовий контроль – комплексна і цілеспрямована фінансово-правова діяльність органів фінансового контролю або їх підрозділів чи представників, а також осіб, уповноважених здійснювати контроль, що базується на положеннях актів чинного законодавства. Він полягає у встановленні фактичного стану справ на підконтрольному об'єкті щодо його фінансово-господарської діяльності і спрямований на забезпечення законності, фінансової дисципліни і раціональності в ході формування, розподілу, володіння, використання та відчуження активів з метою ефективного соціально-економічного розвитку усіх суб'єктів фінансових правовідносин [3, с. 9].

У більшості інших робіт, присвячених питанням контрольно-ревізійної діяльності, сутність контролю зводиться до регулярної перевірки дотримання господарсько-фінансового законодавства, до виявлення порушень державної дисципліни в економіці та фінансах.

Аналіз підходів до визначення фінансового контролю дозволяє зробити висновок про широкий діапазон трактувань фінансового контролю в цілому і державного фінансового контролю за сферами діяльності.

Оскільки визначення фінансового контролю в цілому є досить загальними, а на органи Державної казначейської служби покладено обов'язки контролю в конкретній сфері державних фінансів, тому ми вважаємо за доцільне запропонувати визначення казначейського контролю, під яким пропонуємо розуміти сукупність дій органів казначейської служби з перевірки діяльності кредитних організацій як платіжних агентів суб'єктів економіки для забезпечення своєчасного і повного перерахування платежів у бюджет і отримувачам бюджетних коштів для забезпечення цільового та ефективного їх витрачання.

Державна казначейська служба відповідає за виконання Державного бюджету на центральному рівні – на рівні уряду. І ця її функція – виконання Державного бюджету – нерозривно пов'язана з діяльністю по контролю за виконанням бюджету на всіх етапах використання коштів, тобто на етапі прийняття зобов'язань, перевірки та оплати.

Конкретно ці етапи можна охарактеризувати наступним чином.

1. Етап зобов'язань: зобов'язання означає встановлення призначення (і, відповідно, резервування) частини бюджетних асигнувань для покриття конкретних витрат відповідно до затвердженого бюджету. Як правило, зобов'язання має форму угоди з постачальниками послуг і товарів. Реєстрація на етапі зобов'язання необхідна з двох основних причин: для контролю фактичної наявності бюджетних коштів для взяття нових зобов'язань та для відслідковування нових зобов'язань і їх наслідків для прогнозу відтоку наявних коштів з єдиного рахунку.

2. Етап перевірки: на етапі перевірки бюджетна організація перевіряє і підтверджує, що виконані всі вимоги щодо сплати конкретних видатків (наприклад, товар доставлений або послуги отримані відповідно до угоди, надійшов термін сплати процентів або погашення позики). Реєстрація на цьому етапі дозволяє відслідковувати взяті, але ще не сплачені зобов'язання і знати суму ресурсів, необхідних безпосередньо для цієї оплати.

3. Етап оплати: на цьому етапі проводиться оплата прийнятих раніше зобов'язань, тим самим скорочується обсяг зобов'язань держави.

Операції Казначейства з метою контролю за виконанням бюджету можуть здійснюватися у різних формах. Казначейство встановлює та контролює дотримання загальних фінансових лімітів на етапах зобов'язань. Після цього на етапі оплати контролюється кожний конкретний платіж.

Казначейська система є невід'ємною частиною державного апарату, що здійснює керівництво державними коштами. Виходячи з покладених на Казначейство функцій, значною перевагою є те, що діє додаткова ланка у системі внутрішнього аудиту на всіх етапах виконання бюджету.

В процесі контролю за державними видатками можна виділити три чіткі фази, які відповідають трьом етапам використання коштів.

І етап – попередній контроль проводиться на стадії прийняття зобов'язань, особливо на стадії схвалення та дозволу на витрачання державних коштів.

Попередній контроль передусім здійснюється операцій по надходженню та витрачання коштів. Ефективність цієї форми контролю полягає в тому, що вона дозволяє попередити порушення законів, нецільове використання коштів. Проте, цей вид контролю не набув необхідного розвитку і потребує розробки дієвого механізму контролю за рівнем взятих зобов'язань розпорядниками бюджетних коштів та недопущенням утворення й зростання бюджетної заборгованості.

ІІ етап – перед здійсненням платежу, включаючи дозвіл та підтвердження вимог на оплату, тобто фінансовий контроль на стадії здійснення операцій, перед здійсненням платежу. Насамперед, мова йде про перевірку відповідності видатків законодавству, зокрема для того, щоб упевнитись у відповідності видатків бюджетним призначенням.

Цей контроль постійно здійснюється Державною казначейською службою, яка, як хранитель державних коштів, зобов'язана забезпечити їх використання виключно відповідно до закону і в дозволеніх рамках, забезпечити ефективне й раціональне використання державних коштів згідно з програмами уряду.

Для того, щоб видатки можна було правильно кваліфікувати відповідно до бюджетної класифікації, необхідно впевнитись у тому, що очікуваний результат відповідає цільовому призначенню видатків, затвердженому Законом України “Про Державний бюджет України на відповідний рік”.

Необхідно чітко визначитись, що запропоновані видатки відповідають бюджетним призначенням та виділеним асигнуванням. Перед здійсненням будь-якого платежу необхідно впевнитись у наступному:

- існують бюджетні призначення на зазначені цілі й асигнування з бюджету виділені;
- послуги були надані, товари отримані тощо;
- видатки кваліфіковані відповідно до кодів бюджетної класифікації;
- документи заповнені вірно, реквізити вказані вірно.

ІІІ етап – контроль після здійснення видатків (аудит). Проводиться після проведення операцій після того, як доходи отримані, видатки здійснені. Він дає змогу впевнитись у законності здійснених операцій, використанні коштів за цільовим призначенням і безпосередньо на цілі, визначені законодавчо. В процесі цього

контролю виявляються позитивні й негативні сторони виконання бюджету. Контроль здійснюється шляхом перевірок та ревізій безпосередньо на місцях, в установах, організаціях.

Особливість процесу контролю органами Державної казначейської служби полягає в тому, що вони є єдиними виконавцями фінансових функцій при виконанні Державного бюджету і ніколи не проводять перевірки вибірково, а здійснюють їх тільки на регулярній основі.

Вони в дійсності забезпечують строгий контроль за правильністю фінансових операцій, їх бухгалтерським обліком і є гарантією чіткого виконання рішень виконавчої влади. Такий вичерпний контроль проводиться паралельно з веденням операцій упродовж року і тому є більш ефективним, ніж контроль за результатами.

Необхідність чіткого й ефективного контролю за процесом виконання бюджету очевидна. В умовах, що на даний момент склалися, контроль логічно перетворюється з інструменту нагляду за бюджетно-фінансовими відносинами у важливий елемент системи управління бюджетом, значення якого набагато більше, ніж може здатися на перший погляд. Можна констатувати той факт, що контроль як частина системи управління знедавна почав і продовжує відігравати все більше й більше значення у забезпеченні процесу виконання бюджету. Немає сумнівів, що тенденція до зростання ролі контролю в механізмі управління бюджетною сферою збережеться й надалі.

Реалізація контролю за виконанням як Державного, так і місцевих бюджетів, приведення його в дію є важливим питанням, без вирішення якого контроль залишатиметься лише у вигляді ідеї. Для того, щоб втілити на практиці контроль, що розроблений теоретично, його необхідно певним чином організувати. Організація контролю в якості системи реальних контрольних процедур, які дозволили б здійснювати дійсне управління об'єктом контролю – бюджетною системою – в свою чергу має бути покладена на відповідний орган.

Відсутність відповідного органу контролю, рівнозначно як і його нездатність організувати такий контроль, що відповідав би поставленим до нього вимогам, призводить до кризи управління Державним бюджетом в цілому, а, отже, унеможливує належне регулювання соціально-економічних відносин. Масштабність негативних наслідків, що при цьому виникають, співвідносна з масштабністю того ж таки бюджету в системі фінансів.

Із заснуванням Державного казначейства України впровадження принципово нового контролю за бюджетом стало реальним насамперед тому, що виступаючи в ролі суб'єкта виконання бюджету, створений орган контролю сам став зацікавлений в розробці і впровадженні на практиці якнайбільш ефективної системи контрольних мір.

При цьому, звісно ж, не можна стверджувати, що здійснюваний органами Держказначейства на даний момент контроль є ідеальним, але такий контроль все ж відповідає вимогам ефективного управління більше, ніж коли б то не було.

Як показує аналіз діяльності органів казначейської служби на сучасному етапі, на них покладено, якщо аналізувати контрольну функцію, контроль переважно у двох видах: поточний і наступний.

У процесі поточного контролю перевіряється відповідність видаткових операцій цільовим призначенням та обґрунтованості, після чого вони санкціонуються. Наступний контроль здійснюється при перевірці фактичного використання бюджетних коштів.

V. Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок

Таким чином основні напрями контрольної діяльності органів казначейської служби можна сформулювати:

- перевірка комерційних банків та установ Національного банку України по термінах списання, перерахування та зарахування доходів і коштів державного бюджету за рахунками одержувачів;
- поточний і наступний контроль за цільовим витрачанням коштів державного бюджету;
- перевірка територіальних органів казначейської служби вищестоящими органами щодо дотримання чинного законодавства та нормативних актів при виконанні державного бюджету;
- участь у перевірках за завданнями уповноважених органів законодавчої та виконавчої влади і органів прокуратури на місцях.

У цілому аналіз покладених на органи казначейства функцій і завдань дозволяє стверджувати, що участь органів Державної казначейської служби в попередньому контролі може здійснюватися побічно:

- при аналізі виконання бюджету в цілому і розробці рекомендацій для бюджету наступного періоду;
- при аналізі кошторисів за групами установ та по територіях з метою вироблення рекомендацій за нормативами витрат і рекомендацій за типовими схемами або розділам кошторисів для відомств і міністерств.

Виділення казначейського контролю як самостійного поняття та визначення його особливостей створює методичні засади для вдосконалення контрольної діяльності органів Державної казначейської служби України, передумови для більш точного визначення функцій і повноважень інших органів влади та управління в системі державного фінансового контролю з метою забезпечення ефективного функціонування всієї системи державних фінансів.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Белобжецкий И.А. Финансовый контроль и новый хозяйственный механизм. / И.А. Белобжецкий. – М. : Финансы и статистика, 1989. – 256 с.
2. Головань М.М. Державний фінансовий контроль і його реформування / М.М. Головань // Фінанси України. – 2013. – №1. – С. 35-42.
3. Гуцаленко Л.В. Державний фінансовий контроль: навч. посіб. [для студ. вищ. навч. закл.] / Л.В. Гуцаленко, В. А. Дерій, М. М. Коцупатрий – К.: Центр учбової літератури, 2009. – 424 с.
4. Дегтяр А.О. Публічні фінанси: навч. посіб. / А.О. Дегтяр, М.В. Гончаренко, О.С. Лесная. – Х. : С.А.М., 2011. – 512 с.
5. Державний фінансовий контроль: ревізія і аудит / [П.К.Германчук, І.Б.Стефанюк, Н.І.Рубан та ін.]. – Київ : НВП „АВТ”, 2004. – 424 с.
6. Загородній, А.Г. Фінансовий словник / А.Г. Загородній, Г.Л. Вознюк, Т.С. Смовженко. – 3-те вид., випр. та доп. – К. : Знання, 2009. – 587 с.
7. Калюга Є.В. Чинна система державного фінансового контролю та шляхи її реформування / Є.В. Калюга // Фінансовий контроль. – 2010. – № 3. – С. 56–57.
8. Румянцев А.В. Финансовый контроль: Курс лекций. / А.В. Румянцев. – М. : Изд-во “Дело и Сервис”, 2011. – 144 с.
9. Юргелевич С.В. Система державного фінансового контролю / С.В. Юргелевич // Фінанси України. – 2012. – № 4. – С. 138.

Стаття надійшла до редакції 14.01.2013р.



ТОВ "ДКС Центр"