

---

**Стефанюк І. Б.,**

кандидат економічних наук, доцент,  
перший заступник Голови Головного  
контрольно-ревізійного управління України

## **ДЕРЖАВНИЙ ФІНАНСОВИЙ КОНТРОЛЬ ЯК СКЛАДОВА БЮДЖЕТНОГО МЕХАНІЗМУ ЕКОНОМІЧНОГО ЗРОСТАННЯ**

Безперечно, бюджет має надзвичайно важливе значення для економічного зростання держави – йому належить провідна роль у регулюванні економіки.

Без бюджету неможливо належно реалізувати як прямі, так і опосередковані методи регулювання. *Останні визначають поведінку суб'єктів господарювання через створення певного економічного середовища, тобто змушують суб'єкти ринку добровільно діяти в потрібному державі напрямі. Таке державне регулювання економіки відбувається за допомогою, зокрема, і інструментів бюджетної політики.*

Водночас іншою аксіомою управління фінансами є те, що суть зазначених методів регулювання зводиться до встановлення певних стандартів (норм) щодо мобілізації та використання фінансових ресурсів на всіх рівнях вертикальної структури управління, здійснення контролю за їх дотриманням об'єктами регулювання, покарання винних та зміни чи відміни, при потребі, цих обмежень.

Таким чином, державне регулювання економіки має у своєму складі контрольні дії, спрямовані на те, щоб гарантувати виконання поставлених завдань. Адже як на етапі планування, так і в процесі здійснення регулювання державні органи повинні мати дані про зміну поведінки об'єктів державного регулювання, щоб, при потребі, своєчасно скоригувати пріоритети розвитку національної економіки, замінити регулятори, які нездатні ефективно впливати на діяльність господарюючих об'єктів, вдосконалити правові норми. Після закінчення цієї роботи необхідно також мати достовірну інформацію, щоб дати правильну оцінку фактично зробленому і досягнутому, виявити неприпустимі відхилення від мети і пов'язані з цим негативні наслідки, віднайти нові, раніше не відомі можливості та резерви. Роль такого "інформатора" в системі державного регулювання економіки виконує, як відомо, державний фінансовий контроль.

Головною його метою є сприяння зростанню секторів і галузей економіки завдяки відстеженню досягнення цільових орієнтирів та перевіркам дотримання обмежуючих параметрів фінансово-економічного розвитку національного господарства на мікро- та макроекономічному рівнях.

Досягнення цієї мети вимагає спрямування державою контрольних дій не тільки на діяльність органів влади і неприбуткових установ та організацій, а й суб'єктів підприємництва усіх форм власності.

Виходячи з такої методологічної бази та враховуючи наявність бюджетного дефіциту, завдання державного фінансового контролю слід періодично уточнювати. Вважаємо, що нині вони мають відповідати спільним завданням бюджетного механізму, а саме – забезпечувати розв'язання трьох актуальних проблем:

- 
- 1) кого і якими методами слід підтримувати з бюджету;
  - 2) як забезпечити економність використання бюджетних коштів уже за визначеними цілями (програмами);
  - 3) як наповнити бюджет.

Знаходити відповіді на зазначені запитання, використовуючи традиційні форми контролю – ревізії та перевірки, досить складно або взагалі неможливо. Адже, наприклад, закладене у законодавстві поняття “ревізія” передбачає виявлення лише відхилень від норми (стандарту) і встановлення винних у цьому осіб. Таку форму контролю за діяльністю суб’єктів підприємництва органам Державної контрольно-ревізійної служби застосовувати недоцільно, бо у цій сфері, на відміну від бюджетної, набагато менше встановлених державою обмежень у використанні фінансових ресурсів (про податкове законодавство не йдеться). Фактично ревізія не дає права аналізувати діяльність підприємства в динаміці, порівнювати його результати з результатами аналогічних вітчизняних і зарубіжних підприємств. А це необхідно для оцінки фінансово-господарської діяльності будь-якого суб’єкта господарювання, визначення в ній слабких місць та підготовки обґрунтованих пропозицій з підвищення її ефективності.

Не завжди ревізія є оптимальною формою контролю і у бюджетній сфері. Такий висновок базується на тому, що ревізія – це передусім форма подальшого, ретроспективного контролю; у більшості випадків вона здійснюється через два-три роки після проведення бюджетних видатків. Зрозуміло, що усунути наслідки виявлених порушень за таких умов досить проблематично, оскільки немає відповіді на питання, як поновити бюджетні кошти, використані не за цільовим призначенням у минулому році, що не завдало збитків бюджетній установі? З якого джерела?

Отже, назріла необхідність змінити підходи або навіть ідеологію, філософію державного фінансового контролю. Якщо донині його головною метою було недопущення незаконного, нецільового використання державних ресурсів, то тепер сюди додається недопущення неефективного господарювання. Це зрозуміли в ГоловіКРУ не сьогодні, тому вже третій рік здійснюють у цьому напрямку конкретні кроки.

*Першу проблему* (кого і якими методами слід підтримувати з бюджету) ми пробуємо розв’язати за допомогою аудиту ефективності бюджетних програм.

Це нефіскальна форма контролю, наближена до європейських стандартів, в основу якої покладено здійснення оцінки досягнення учасниками бюджетного процесу запланованих цілей при залученні мінімального обсягу бюджетних коштів або максимального результату при освоєнні визначеного бюджетом обсягу призначень.

Хоча протягом 2003–2005 рр. цією формою контролю було досліджено на предмет ефективності близько 70 програм державного бюджету, на які виділено понад 20 млрд грн, уже зараз можна впевнено стверджувати про існування комплексу системних проблем і недоліків у застосуванні програмно-цільового методу в бюджетному процесі.

*По-перше*, зміст окремих програм взагалі нівелює саму ідеологію програмно-цільового методу: планування бюджетних видатків не передбачає безпо-

---

середнього зв'язку між обсягом їх освоєння та досягненням мети. Натомість головними розпорядниками бюджетних коштів фактично здійснюється утримання чи покриття витрат установ та суб'єктів господарювання.

Як можна обґрунтовано скласти бюджетну програму, коли на державному та регіональному рівнях взагалі відсутні нормативи надання гарантованого обсягу освітніх послуг, а відтак і єдині підходи до їх фінансового забезпечення? А фактичні видатки на одне навчальне місце, наприклад, в Новолуганському та Комунівському дошкільних закладах Донецької області у 2001–2003 рр. відрізнялися в десять разів на користь останнього.

Водночас у виробничій сфері, особливо аграрній, а також у вугільній промисловості превалює споживацьке ставлення до постійного одержання бюджетних коштів і практично втрачається мотивація до забезпечення прибуткової діяльності підприємств. Адже чим більші витрати (збитки), тим гарантованіший, а інколи в прямій залежності й більший, обсяг державної підтримки, яка, таким чином, втрачає свою логічну мету.

Скажімо, у 2004 р. на окремих вугільних підприємствах обсяги державної підтримки перевищили обсяги товарної вугільної продукції у кілька разів, при цьому загальний видобуток вугілля на них зменшився, а його собівартість зросла.

*По-друге*, при формуванні бюджетних програм головні розпорядники, не зосереджуючи свої зусилля на досягненні дійсно необхідних суспільству і державі конкретних цілей, часто планують результативні показники лише формально. Прикладів цього більше ніж достатньо, але за браком часу не буду їх наводити.

*По-третє*, непоодинокими є факти формування одноманітних бюджетних програм різними головними розпорядниками бюджетних коштів, внаслідок чого не забезпечується належна концентрація фінансових ресурсів та відсутня узгодженість їх дій.

Наприклад, на сьогодні оздоровлення дітей в Україні здійснюється міністерствами сім'ї, молоді та спорту, з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи, аграрної політики, Радою Міністрів АР Крим, обласними, Київською та Севастопольською міськими державними адміністраціями та іншими установами. В той же час взагалі не створено базу даних обліку дітей, які такого оздоровлення потребують, не визначено фінансові нормативи на оздоровлення однієї дитини. Тому і маємо приклади того, коли одна дитина оздоровлюється декілька разів на рік (як постраждала від аварії на ЧАЕС, як обдарована, як із малозабезпеченої сім'ї тощо), а інша – жодного.

*Другу проблему* (як забезпечити економне використання бюджетних коштів на уже визначені цілі) ми пробуємо розв'язати за допомогою аудиту фінансово-господарської діяльності бюджетних установ.

Цією формою контролю передбачено роботу контролера в бюджетній установі протягом року з метою попередження порушень та мінімізації наслідків у разі їх вчинення. Тобто головним завданням даного аудиту визначено сприяння бюджетній установі у забезпеченні правильності ведення бухгалтерського обліку, законності використання бюджетних коштів, дер-

---

жавного і комунального майна, складанні достовірної фінансової звітності та організації дієвого внутрішнього фінансового контролю. Фактично це друга ластівка нефіскального контролю, бо в аудиторському звіті фіксуються лише ті порушення, які не були усунуті протягом бюджетного року.

На жаль, у 2006 р. було запроваджено тільки пілотний проект, що охоплює чотирьох головних розпорядників бюджетних коштів і два великі навчальні заклади, яким загалом підпорядковано 117 установ.

Звичайно, ми не відмовилися від контролю у формі традиційної ревізії, але питома вага цих заходів буде суттєво знижена.

І, нарешті, *третю проблему* (як наповнити бюджет) ми спробуємо допомогти розв'язати через аудит ефективності функціонування підприємств державного сектора економіки.

До цього року у служби не було повноважень здійснювати будь-які контрольні дії на підприємствах, які не одержували бюджетних коштів. Зараз же завдяки прийняттю у грудні 2005 р. змінам до закону про ДКРС з'явилася можливість здійснювати як ревізії, так і аудити на підприємствах, що використовують бюджетні кошти та/або державне чи комунальне майно.

У контексті останнього зазначу, що ефективність запропонованих контрольних дій залежить не тільки від їх якості, а й від використання результатів контролю органами влади, покликаними здійснювати регулювання економіки. Тут, на мою думку, найслабкіша ланка у бюджетному механізмі, який ми сьогодні обговорюємо.

Без належного реагування на висновки і пропозиції контролерів очікувати суттєвого покращання використання публічних фінансів і майна не доводиться.

Ситуацію в цьому плані яскраво характеризує те, що навіть міністерства далеко не завжди готові предметно розглядати підсумки контрольних заходів, не кажучи вже про підтримку ідей ревізорів.

Змушений це відмітити, бо, наприклад, не знаходить у Міністерстві фінансів України підтримки протягом двох років ідея створення комісії з розгляду результатів контролю бюджетних програм, яку ми пропонували утворити за участю представників Мінфіну, Головкин, Держказначейства, Рахункової палати (за згодою), головних розпорядників бюджетних коштів. Завдання комісії могли б бути такі:

- оцінка виконання бюджетних програм;
- вироблення пропозицій з корегування управлінських рішень щодо виконання бюджетних програм;
- вибір бюджетних програм, які в подальшому слід проконтролювати в інших, ніж моніторинг та камеральна перевірка, формах контролю.

У цьому році повторюється така ж практика, тільки вже щодо корегування поданих на погодження міністерству фінансових планів підприємств державного сектора економіки.

З огляду на викладене, я повністю підтримую ті положення проекту рекомендацій конференції, які передбачають забезпечення тісного зв'язку системи державного фінансового контролю з бюджетним процесом.