

Г. В. Дмитренко,  
кандидат наук з державного управління

# ДЕРЖАВНИЙ ФІНАНСОВИЙ КОНТРОЛЬ — СКЛАДОВА СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

*Стаття присвячена проблемам фінансового контролю на підприємствах монополістах, які є бюджетотворюючими, на основі проведеного аналізу за підсумками роботи в 2009 році державною контрольно-ревізійною службою. Крім того, досліджено шляхи вирішення встановлених фінансових порушень та недопущення їх у подальшому.*

*The article is devoted to problems of financial control of enterprises monopolists, which are budget-makers, based on the conducted analysis after results of the state control and revision service work in 2009. It is devoted to the research of ways of decision, set financial violations.*

*Ключові слова: контроль, фінансовий контроль, фінансова політика, фінансові інструменти, фінансова дисципліна підприємств.*

*Key words: control, financial control, fiscal policy, fiscal instruments, financial discipline of enterprises.*

## ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ У ЗАГАЛЬНОМУ ВИГЛЯДІ ТА ЇЇ ЗВ'ЯЗОК ІЗ ВАЖЛИВИМИ НАУКОВИМИ ЧИ ПРАКТИЧНИМИ ЗАВДАННЯМ

На сьогоднішній день в умовах фінансово-економічної кризи, яка торкнулася практично усіх сфер нашого життя, питання фінансового контролю є першочерговим завданням перших осіб нашої країни. Від того, наскільки дієвим буде механізм заощадження, використання бюджетних коштів усіх рівнів, буде залежати вихід України з світової економічної кризи.

Безумовно, основним досягненням в цьому напрямі стають прийняття нормативно-правових актів, які дозволяють робити першочергові соціально-економічні кроки. Але проблема залишається не вирішеною в зв'язку з тим, що фінансовий контроль не повною мірою відповідає своїй філософії.

Україні необхідний новий Закон про фінансовий контроль, нові постанови Кабінету Міністрів України, нові внутрішні документи контролюючих органів, тому що з року в рік фінансові порушення зростають, державне майно розпорошується і це неопоодинокі випадки.

## АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ, В ЯКИХ ЗАПОЧАТКОВАНО РОЗВ'ЯЗАННЯ ДАНОЇ ПРОБЛЕМИ, ТА ВИДІЛЕННЯ НЕВИРІШЕНИХ РАНІШЕ ПИТАНЬ

За таких поставлених проблем виникає наукова дискусія навколо основних питань: наскільки ефективною є фінансова політика у стимулюванні соціально-економічного розвитку в умовах кризи; яку роль можуть відіграти фінансові правила в сьогоднішньому розвитку; наскільки дієво працює система державного управління фінансових органів. Але у вітчизняній науковій літературі ця проблематика ще не стала об'єктом для ґрунтовних досліджень, що зумовлює актуальність даного дослідження.

## ФОРМУВАННЯ ЦІЛЕЙ СТАТТІ (ПОСТАНОВКА ЗАВДАННЯ)

Економічний розвиток держави більшою мірою залежить від контролю за використанням фінансових ресурсів на всіх стадіях як виділення, так і використання коштів. Завданням статті є узагальнення теоретичних та практичних підходів до використання фінансових інструментів у регулюванні соціально-економічної методів, надання оцінки ефективності використання бюджетних коштів, коштів суб'єктів господарювання, визначити проблеми у їх використанні, розробити пропозиції щодо якісних змін у фінансовій політиці.

## ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ ДОСЛІДЖЕННЯ

Невід'ємною складовою частиною фінансової діяльності держави та місцевих утворень є фінансовий контроль. Наявність фінансового контролю об'єктивно зумовлено тим, що фінансам як економічній категорії притаманна не тільки розподільча, а й контрольна функції. Тому використання фінансів державою та місцевими утвореннями для вирішення своїх завдань обов'язково передбачає здійснення контролю за їх виконанням. Фінансовий контроль здійснюється у встановленому законодавством порядку усією системою органів державної влади та місцевого самоврядування, в тому числі спеціальними контролюючими органами.

Фінансовий контроль є однією із завершальних стадій управління фінансами, водночас він є необхідною умовою ефективності управління фінансовими відносинами в цілому. Особливе місце фінансового контролю в загальній системі контролю як елемента в системі управління суспільними процесами зумовлюється його специфікою, що виявляється у контрольній функції самих фінансів. Об'єктивно властива фінансам здатність виражати специфічну сторону виробничо-госпо-

дарської діяльності в будь-якій сфері робить фінансовий контроль всеохопним і всеосяжним.

Державний фінансовий контроль реалізується державною контрольно-ревізійною службою через Закон України "Про державну контрольно-ревізійну службу в Україні", де головним завданням є здійснення державного фінансового контролю за використанням і збереженням державних фінансових ресурсів, необоротних та інших активів, правильною визначенням потреби в бюджетних коштах і майна, станом і достовірністю бухгалтерського обліку і фінансової звітності в міністерствах та інших органах виконавчої влади, в державних фондах, у бюджетних установах і у суб'єктах господарювання державного сектора економіки, а також на підприємствах і в організаціях, які отримують (отримували в періоді, який перевіряється) кошти з бюджетів усіх рівнів та державних фондів або використовують (використовували у періоді, який перевіряється) державне чи комунальне майно, виконання місцевих бюджетів, розроблення пропозицій щодо усунення виявлених недоліків і порушень та запобігання їм у подальшому [1].

Протягом 2009 року органами державної контрольно-ревізійної служби проведено майже 16,4 тис. контрольних заходів, в ході яких перевірено понад 15,3 тис. підприємств, установ і організацій, з них 10 тис. бюджетних установ і організацій. Встановлено порушень фінансово-господарської дисципліни майже на 15 тис. підприємствах, установах і організаціях, або 95,5 % від загальної кількості перевірених (за аналогічний період минулого року зазначений показник складав 96,7 %).

Зокрема, на 11,3 тис. об'єктах виявлено недоотримання (втрати) фінансових ресурсів на загальну суму понад 1,4 млрд грн. (1,3 млрд грн.), в тому числі бюджетами — 962 млн грн. (754,9 млн грн.).

Проведеними контрольними заходами майже на 13,5 тис. підприємствах, в установах і організаціях встановлено незаконні, нецільові витрати та недостачі ресурсів на загальну суму майже 2 млрд грн. (2,4 млрд грн.), в тому числі за операціями з бюджетними коштами — на 1,3 млрд грн. (980,2 млн грн.).

Незаконні витрати ресурсів на суму понад 1,6 млрд грн. (2 млрд грн.), в тому числі за рахунок бюджетних коштів — на 1 млрд грн. (770,6 млн грн.), виявлено на понад 13,2 тис. об'єктах контролю.

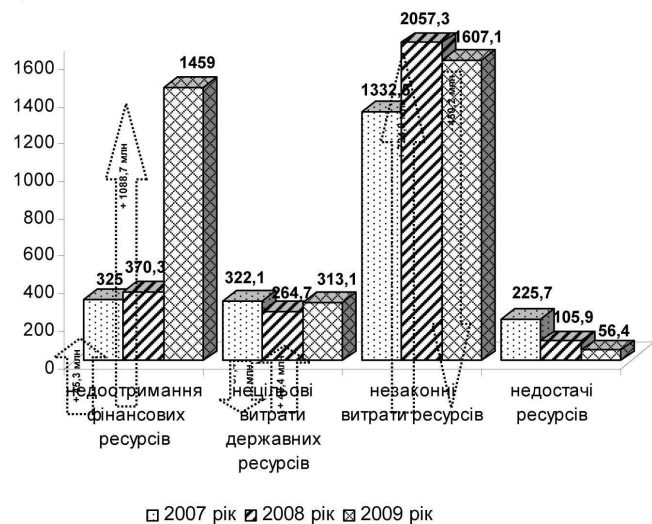
На понад 2,6 тис. підприємствах, в установах і організаціях встановлені проведені витрати державних ресурсів не за цільовим призначенням на суму 313,1 млн грн. (264,8 млн грн.), в тому числі на 127,8 млн грн. — коштів державного бюджету та на 175,4 млн грн. — місцевих бюджетів.

Крім того, на понад 3,1 тис. об'єктах встановлено недостачі ресурсів у загальній сумі майже 56,4 млн грн. (105,9 млн грн.), з них у державних і комунальних підприємствах, бюджетних установах — на 32,4 млн грн. (85 млн грн.) (рис. 1).

Втрат фінансових і матеріальних ресурсів, допущених внаслідок неефективних управлінських дій, встановлено на 5,1 тис. об'єктах на суму майже 5,1 млрд грн., в тому числі упущених вигод — на 2,5 млрд грн., непродуктивних (зайвих) витрат — на майже 2,6 млрд грн.

Фінансові порушення, що не призвели до втрат фінансових і матеріальних ресурсів, виявлені на 11,2 тис. об'єктах на суму майже 21,7 млрд грн. (26,6 млрд грн.), з яких: взяття до сплати зобов'язань, що перевищують бюджетні асигнування, на суму майже 132 млн грн. (116 млн грн.); заниження в обліку вартості активів та не взяття їх на баланс на суму майже 5,5 млрд грн. (9,6 млрд грн.); завищення кредиторської заборгованості та зобов'язань перед фізичними та юридичними особами на суму майже 174 млн грн. (1,3 млрд

млн грн.



**Рис. 1. Динаміка обсягів порушень, що призвели до втрат фінансових і матеріальних ресурсів, виявлених органами ДКРС протягом 2007 — 2009 років**

грн.); оплата за державні кошти вартості товарів, робіт і послуг без проведення процедури закупівлі — майже 3 млрд грн. (4,8 млрд грн.) тощо.

Загальна сума фінансових ресурсів, які в результаті контрольних дій додатково надійшли до бюджетів, бюджетних установ і організацій та підприємств, складає 437,5 млн грн., або 30% (20,4%) від виявлених (з них по порушеннях, що виявлені у попередніх періодах — 66,7 млн грн.), в тому числі до бюджетів всіх рівнів — 120,2 млн грн.

У межах прав і наданих повноважень Службою вжито відповідні заходи, в результаті яких за 2009 рік забезпечено відшкодування і поновлення незаконних, нецільових витрат та недостач ресурсів на загальну суму 1 млрд грн., що складає 51% (41,9%), (в тому числі по порушеннях, виявлених у попередні періоди — 306,8 млн грн.).

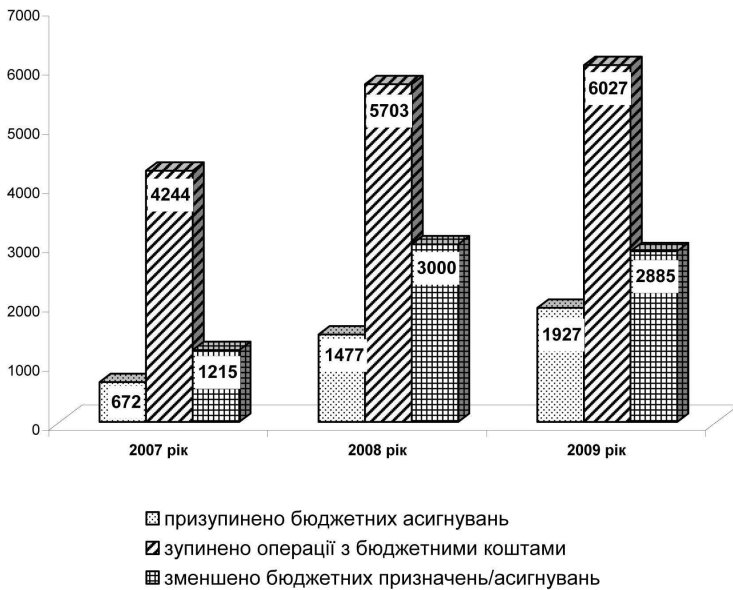
Усунення порушень, що не призвели до втрат фінансових і матеріальних ресурсів, забезпечено в сумі майже 14,4 млрд грн., або на рівні 66,3% від виявлених. Зокрема, на понад 5,6 млрд грн. поновлено в обліку вартість активів та оприбутковано їх надлишків; на 131,5 млн грн. попереджено незаконних видатків шляхом зменшення в обліку завищеної кредиторської заборгованості; зменшено бюджетних призначень/асигнувань на 87,7 млн грн.; відкориговано суму взятих зобов'язань понад затверджені асигнування на 76,1 млн грн.

За результатами проведених контрольних заходів органами ДКРС застосовано фінансові санкції до порушників фінансово-бюджетної дисципліни: у 1927 випадках призупинено бюджетні асигнування, у 6027 — зупинено операції з бюджетними коштами, 2885 розпорядникам зменшено бюджетні призначення/асигнування на загальну суму майже 66,3 млн грн. (рис. 2).

З метою вжиття відповідних заходів до порушників фінансової дисципліни до правоохоронних органів протягом 2009 року передано майже 6,2 тис. ревізійних матеріалів.

Реалізуючи право на звернення до суду в інтересах держави стосовно стягнення коштів, одержаних підконтрольними установами за незаконними угодами, без встановлених законом підстав та з порушенням чинного законодавства, якщо підконтрольною установою не забезпечено виконання вимог щодо усунення виявлених ревізією порушень законодавства з питань збереження і використання активів, органами ДКРС у 2009 році подано 965 позовів до суду на загальну суму 407,2 млн грн.

Крім того, ініційовано майже 3,7 тис. цивільних позовів перед органами прокуратури, об'єктом контролю або його



**Рис. 2. Застосування органами ДКРС фінансових санкцій протягом 2007—2009 років**

органом управління, іншим державним органом.

За порушення фінансової дисципліни органами ДКРС до адміністративної відповідальності за ст. 164-2, 166-6 КУпАП притягнуто майже 34,3 тис. посадових осіб; направлено до суду майже 2,3 тис. протоколів про адміністративне правопорушення за порушення законодавства про бюджетну систему (ст. 164-12 КУпАП) та понад 1,1 тис. протоколів про адміністративне правопорушення за порушення законодавства про здійснення закупівлі товарів, робіт і послуг за державні кошти (ст. 164-14 КУпАП). Загальна сума накладених адміністративних штрафів за ст. 164-2, 166-6, 164-12, 164-14 КУпАП склала понад 6,8 млн грн.

До дисциплінарної відповідальності в звітному періоді притягнуто майже 11 тис. посадових осіб, до матеріальної — 2,8 тис. осіб, з яких 109 — звільнено із займаних посад.

За результатами контрольних заходів, якими були виявлені порушення чинного законодавства, керівниками центральних і місцевих органів влади, підприємств, установ та організацій прийнято майже 17,6 тис. управлінських рішень (19,1 тис.) [3].

Так, в рамках реалізації пріоритетного завдання Служби щодо посилення контролю за діяльністю природних державних монополій та у відповідності з Порядком проведення органами ДКРС державного фінансового аудиту окремих господарських операцій, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 20.05.2009 № 506, з липня поточного року запроваджено і проводиться операційний аудит на 38 суб'єктах господарювання державного сектору економіки [2].

Так, за результатами роботи операційних аудиторів встановлено 789 ризикових операцій на загальну суму майже 3,7 млрд грн. Як наслідок, попереджено фінансових порушень на суму 1,5 млрд грн.

За результатами операційного аудиту надано 701 пропозиція щодо ефективного використання ресурсів та усунення виявлених недоліків і порушень, з яких 396 враховано. До дисциплінарної та матеріальної відповідальності притягнуто 37 осіб.

Такі результати дають всі підстави стверджувати, що операційний аудит є досить дієвим заходом контролю, спрямованим на профілактику та упередження порушень фінансово-господарської дисципліни. Безумовно, цей захід має бути пріоритетним для держави.

З метою повного врахування інтересів держави у сфері використання суб'єктами господарювання державних ресурсів Головки КРУ розроблено проект Закону України "Про внесення змін до статті 22 Господарського кодексу України", який пе-

редбачає віднесення до суб'єктів господарювання державного сектору економіки товариств, де 50 і більше відсотків акцій знаходиться у статутних фондах господарських товариств, акціонером яких є держава і володіє в них контрольним пакетом акцій. Законопроект у встановленому порядку внесено до Верховної Ради України (реєстраційний № 5055 від 20.08.2009). Прийняття цього документа вирішить питання підконтрольності органам Служби відповідних суб'єктів господарювання.

Задля урегулювання системи державних закупівель, а також на виконання пріоритетного завдання Служби щодо удосконалення контролю у сфері державних закупівель Головки КРУ, починаючи із квітня 2009 року, в оперативному режимі здійснює моніторинг ризикових операцій закупівель на базі отриманої від Мінекономіки інформації про заплановані замовниками процедури.

За результатами такої роботи було відібрано понад 2,6 тис. процедур закупівель очікуваною вартістю майже 38 млрд грн. на 913 об'єктах. Проведено перевірки на 513 об'єктах та охоплено при цьому торгів на суму понад 7,1 млрд грн. Лише за результатами цих перевірок попереджено порушень у сфері держзакупівель на суму майже 1,6 млрд грн.

Але реально сума збережених для державної скарбниці ресурсів значно більша. Цьому сприяє і присутність представників КРУ на процедурах розкриття тендерних пропозицій.

Враховуючи низький рівень фінансово-бюджетної дисципліни при здійсненні державних закупівель, Головне контрольно-ревізійне управління України ініціює в цьому році прийняття Урядового розпорядження щодо здійснення у 2010 році оперативного контролю за додержанням замовниками вимог встановленого порядку здійснення закупівель за державні кошти на всіх стадіях їх проведення.

### ВИСНОВКИ З ДАНОГО ДОСЛІДЖЕННЯ І ПЕРСПЕКТИВИ ПОДАЛЬШИХ РОЗВІДОК У ДАНОМУ НАПРЯМІ

Таким чином, результати проведених державною контрольно-ревізійною службою контрольних заходів свідчить, що на підприємствах, в установах і організаціях допускаються суттєві фінансові порушення.

Найбільше занепокоєння викликає стан справ щодо дотримання законності та врахування інтересів держави під час здійснення діяльності суб'єктами господарювання державного сектору економіки. Зазначене свідчить про недосконалість існуючих на даний час механізмів контролю держави за діяльністю цих суб'єктів.

Для вирішення цієї проблеми необхідно:

- встановити тимчасові обмеження щодо впровадження діяльності суб'єктами господарювання державного сектору економіки, фінансові плани, які підлягають затвердженню Кабінетом Міністрів України, до їх затвердження;
- запровадити тимчасову процедуру здійснення контролю за діяльністю окремих підприємств й установ, посадовими особами державної контрольно-ревізійної служби.

Література:

1. Закон України "Про державну контрольно-ревізійну службу в Україні" від 26.01.93 р. № 2940 із змінами та доповненнями.
2. Постанова Кабінету Міністрів України "Про затвердження Порядку проведення органами державної контрольно-ревізійної служби державного фінансового аудиту окремих господарських операцій" від 20.05.09 р. № 506.
3. Підсумки роботи Головного контрольно-ревізійного управління України за 2009 р.

*Стаття надійшла до редакції 19.02.2010 р.*