

*Оксана Репетько,
аспірант кафедри економічної теорії
та історії економіки НАДУ*

Організаційна структура суб'єктів державного фінансового контролю в бюджетній сфері України: стан та пріоритети розвитку

У статті проаналізовано чинну організаційну структуру суб'єктів державного фінансового контролю в бюджетній сфері України. За результатами проведеного аналізу визначено основні проблеми її функціонування та пріоритетні напрями розвитку в сучасних умовах господарювання.

Ключові слова: державний фінансовий контроль, суб'єкт державного фінансового контролю, бюджетний процес.

This article analyzes the current organizational structure of the state financial control entities in the public sector of Ukraine. According to the results of this analysis identified the main problems of these structures and outlined priority directions of its development in the modern economy.

Key words: state financial control, subject of state financial control, the budget process.

Постановка проблеми в загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями. У процесі проведення адміністративної реформи в Україні належна організація фінансового контролю набуває особливого значення, оскільки саме йому відведено регулятивну роль щодо економічних процесів у всіх сферах державного управління, у тому числі при запровадженні бюджетної політики. Проте значні обсяги тіньової економіки, неефективність витрачання бюджетних коштів, процвітання корупції свідчать про недосконалість чинної організаційної структури суб'єктів фінансового контролю. Підвищення дієвості державного фінансового контролю (далі - ДФК) передбачає чітке розмежування функцій і повноважень контролюючих інстанцій та забезпечення належної скоординованості їх дій під час проведення контрольних заходів. За умов врахування специфіки

об'єктів фінансового контролю це може стати запорукою ефективності ДФК у бюджетній сфері.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Методологічні засади формування та розвитку системи ДФК розкриті в працях таких вітчизняних дослідників, як Л.А.Жук [1], І.М.Іванова [2], А.Ф.Мельник [3], О.Ю.Оболеньський [3], Л.Д.Сафонова [4], С.В.Юргелевич [5]. Цими авторами структура суб'єктів ДФК розкривається через опис їх повноважень, визначення основних взаємозв'язків між ними. Проте специфіка здійснення відповідної державно-управлінської діяльності в бюджетній сфері висвітлюється недостатньо, існують суттєві розбіжності щодо тлумачення деяких відносин, які виникають у процесі формування і виконання державного і місцевих бюджетів. Це зумовлює необхідність більш детального аналізу характерних ознак та напрямів розвитку організаційної структури суб'єктів бюджетного контролю в Україні.

Тому метою цієї статті є аналіз чинної структури суб'єктів державного фінансового контролю в бюджетній сфері України та проблем її функціонування в сучасних умовах господарювання, з'ясування причин їх виникнення та можливих засобів усунення.

Вклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових досліджень. ДФК є складною й багаторівневою системою, яка включає різні інституції, що мають відповідні контрольні повноваження та функції у сфері бюджетних відносин. Як правило, при аналізі організаційної структури зазначеної системи розмежовуються дві основні підсистеми.

До суб'єктів першої підсистеми належать: Президент України; Верховна Рада України (парламентський контроль); Кабінет Міністрів України; інші органи виконавчої влади (насамперед - Міністерство фінансів України); Конституційний та інші суди; органи прокуратури; органи місцевого самоврядування тощо [1, с. 237; 3, с. 211].

До суб'єктів другої підсистеми належать ті, яким суб'єкти першої підсистеми делегували частину специфічних контрольних повноважень. До числа таких суб'єктів контролю належать: Рахункова палата України, Державна фінансова інспекція

України, Державна митна служба України, Державна податкова адміністрація України, Державне казначейство України, Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку, Національний банк України, органи внутрішнього відомчого фінансового контролю в системі органів виконавчої влади та інші [2, с. 73; 4, с. 450].

У межах зазначеної системи досить часто відбувається перерозподіл функцій і повноважень між суб'єктами бюджетного контролю. Зокрема, свого часу Верховна Рада України делегувала Рахунковій палаті функції щодо здійснення постійного контролю за використанням коштів державного бюджету. Міністерство фінансів України делегувало Державній фінансовій інспекції функції з контролю за формуванням доходів бюджетів, використанням коштів державного і місцевих бюджетів, позабюджетних фондів та валютних кредитів; Державному казначейству України - функції з оперативного управління видатками державного бюджету. Президент України через Міністерство фінансів делегував Державній податковій службі України функції фіскального контролю за діяльністю платників податків і забезпечення виконання дохідної частини державного бюджету [5, с. 135].

Узагальнена схема суб'єктівДФК у бюджетній сфері представлена на рис. 1.

З аналізу наведеної схеми випливає, що організаційну основуДФК становить сукупність контролюючих інстанцій. Кожна контролююча організація має свою інституційну форму, нормативно-правову базу діяльності, інструкції з проведення контрольних заходів. Сфера контролю зазначених структур поширюється, як правило, на всі етапи бюджетного процесу як на державному, так і на місцевому рівні. Функції контролю та економічні функції органів влади доповнюють одна одну, вони тісно взаємопов'язані. Тому удосконалення організаційної системиДФК має бути забезпечене шляхом реформування діяльності всіх контролюючих суб'єктів, які входять до її структури.

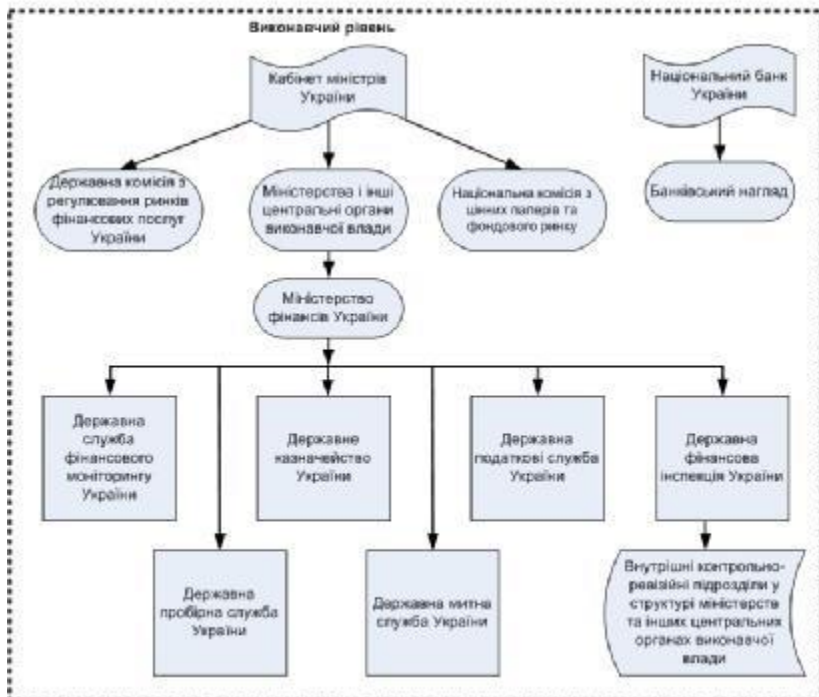


Рис. 1. Організаційна структура основних суб'єктів державного фінансового контролю в бюджетній сфері України

У процесі бюджетного планування важливу роль відіграє попередній фінансовий контроль за визначенням обсягу фінансових ресурсів держави та окремих адміністративно-територіальних одиниць. Фінансові органи аналізують прогностичні показники економічного і соціального розвитку, які є основою для розроблення проектів Державного бюджету України і місцевих бюджетів. При цьому:

- Верховна Рада України контролює дотримання бюджетного законодавства на кожній стадії бюджетного процесу;

- Кабінет Міністрів України забезпечує загальне керівництво виконанням бюджету. Він організує виконання бюджету держави через Міністерство фінансів України, міністерства, відомства, інші органи виконавчої влади, уряд Автономної Республіки Крим, місцеві органи виконавчої влади;

- Міністерство фінансів України, ключовий координаційний орган від Кабінету Міністрів України в бюджетній сфері, організовує роботу, пов'язану зі складанням та управлінням виконання Державного бюджету України, координує діяльність учасників бюджетного процесу з питань виконання бюджету [4, с. 60];

- Державна фінансова інспекція України здійснює контроль за дотриманням законодавства на всіх стадіях бюджетного процесу щодо державного і місцевих бюджетів;

- Національна комісія з регулювання ринків фінансових послуг України бере участь у розробці проектів Державного бюджету та державних програм економічного і соціального розвитку;

- Державне казначейство України здійснює контроль за відповідністю кошторисів розпорядників бюджетних коштів розпису Державного бюджету України. На етапі прийняття зобов'язань і звірки їх з лімітами бюджетного фінансування відбувається попередній контроль, при оплаті рахунків після

перевірки їх достовірності - поточний і під час зарахування на рахунки одержувача - наступний [5, с. 427].

Розподіл повноважень між органами виконавчої влади при виконанні дохідної частини державного бюджету відбувається таким чином:

- Міністерство фінансів України організовує виконання дохідної частини бюджету і контролює її здійснення;

- Державна податкова служба (далі - ДПС) здійснює контроль за правильністю обчислення, повнотою і своєчасністю сплати до бюджетів, державних цільових фондів податків і зборів (обов'язкових платежів); проведення перевірок фактів приховування і заниження сум податків та зборів, інше [6];

- органи Державного казначейства України перевіряють правильність зарахування доходів відповідно до кодів бюджетної класифікації та ведуть бухгалтерський облік доходів; контролюють надходження обов'язкових платежів і взаємодіють у цих питаннях з податковою службою;

- органи Митної служби України забезпечують надходження до бюджету коштів від митних зборів, водночас здійснюють інформаційне забезпечення органів ДПС України щодо справляння податків під час експортно-імпортних операцій суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності;

- установи Пенсійного фонду контролюють надходження єдиного соціального внеску;

- фінансові управління обласних, міських, державних адміністрацій і фінансові відділи виконавчих органів місцевого самоврядування перевіряють правильність зарахування доходів відповідно до кодів бюджетної класифікації та ведуть бухгалтерський облік доходів [3, с. 205].

Контрольні повноваження суб'єктів ДФК, що перевіряють видаткову частину бюджету, розподіляються таким чином:

- Рахункова палата забезпечує контроль і аудит фінансової та господарської діяльності бюджетних установ у частині контролю за використанням коштів Державного бюджету України [7];

- Державна фінансова інспекція України здійснює контроль за цільовим та ефективним використанням коштів державного бюджету та місцевих бюджетів;

- Державне казначейство України здійснює контроль за організацією та фінансуванням видаткової частини бюджету України.

Слід звернути увагу, що Державна фінансова інспекція України забезпечує методично та координує проведення внутрішньої контрольно-ревізійної роботи в центральних органах виконавчої влади, а також контроль за її результатами. Предметом контролю підрозділів центральних органів виконавчої влади є: обґрунтованість бюджетних запитів, фінансових планів, дотримання фінансово-бюджетної, планової, кошторисної дисципліни, стан збереження і цільове витрачання бюджетних коштів та коштів державних цільових фондів; стан збереження і використання державного майна та інше [8].

Варто також зазначити, що у сфері бюджетних відносин деякі контрольні повноваження мають Національний банк України, Антимонопольний комітет України, Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку. Зокрема, Національний банк України здійснює фінансовий моніторинг державного боргу, а також контроль за діяльністю комерційних банків та багато іншого. При цьому ДПС може отримати від Нацбанку доступ до інформації щодо кредитування та інших питань, що становлять банківську таємницю, в межах, необхідних для здійснення контролю [9, с. 189]. Антимонопольний комітет України здійснює контроль за створенням конкурентного середовища та захистом конкуренції у сфері державних закупівель, у тому числі тих, що здійснюються за бюджетні кошти [10]. Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку забезпечує державний контроль за додержанням законодавства з питань функціонування фондового ринку, веде облік та приймає звіти від акціонерних підприємств, у статутному капіталі яких є частка держави. У цьому разі комісія перевіряє правильність нарахування дивідендів, що припадають на частку держави.

Наведене свідчить, що чинна організаційна структура суб'єктів ДФК у бюджетній сфері України є досить громіздкою,

яка може функціонувати злагоджено тільки при чіткому розмежуванні сфер діяльності окремих суб'єктів. Однак на сьогодні ця вимога не дотримується: до складу зазначеної структури входять органи, системно не пов'язані між собою. Особливо це стосується структури органів, які перевіряють видаткову частину бюджету. Нині їх діяльність врегульована різними нормативно-правовими актами, положення яких часто не узгоджуються між собою. Це призводить до паралелізму в роботі зазначених органів, зокрема в частині контролю за витрачанням бюджетних коштів, проведення аудиту фінансової і господарської діяльності бюджетних установ, контролю за дотриманням єдиних правил ведення бухгалтерського обліку тощо (див. рис. 2).

Відсутність чіткого розподілу зазначених функцій призводить до того, що відповідні суб'єкти ДФК, як правило, в автономному режимі виконують властиві їм завдання. Зрозуміло, що в таких умовах трапляються неузгодженість, дублювання, відсутність взаємодії, а іноді й виникають суперечності. У результаті одні й ті самі підконтрольні об'єкти протягом року перевіряються неодноразово, інші - взагалі не контролюються. Це призводить до недостатньої ефективності в діяльності органів фінансового контролю, розпорошення та надмірного витрачання людських і фінансових ресурсів, правового й методологічного хаосу. У цьому разі ДФК діє не як єдина система, а існує у формі відокремлених ланок, кожна з яких має власну інформаційну базу та намагається запровадити власний методологічний підхід до процесу здійснення контролю за витрачанням бюджетних коштів.

Розв'язання цієї проблеми потребує суттєвої реорганізації чинної організаційної структури суб'єктів бюджетного контролю шляхом:

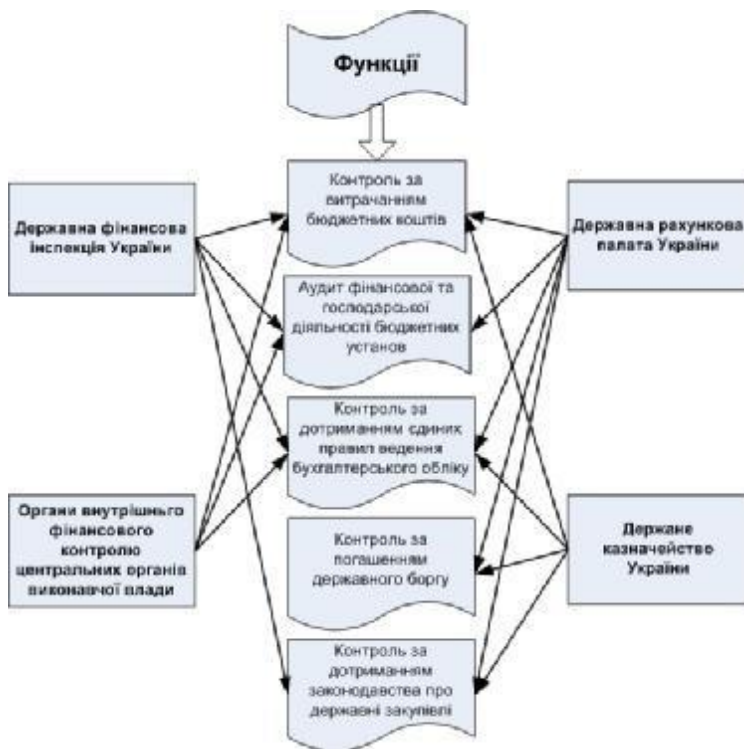


Рис. 2. Розподіл функцій контролю за витратами бюджетних коштів між основними суб'єктами ДФК

- зменшення кількості державних контролюючих органів через об'єднання їх функцій;
- створення єдиного центру керування фінансово-контрольною діяльністю держави (оскільки основні контрольні функції на рівні виконавчої гілки влади покладено на Міністерство фінансів України, було б доцільно саме його визначити вищим органом ДФК);
- налагодження організаційної взаємодії державних контролюючих структур через створення єдиної інформаційної системи, обмін фінансовою й управлінською інформацією, вдосконалення програмно-технічного забезпечення та уніфікація форм звітності.

Здійснення відповідних заходів має підкріплюватися формуванням єдиного методологічного та нормативного підґрунтя організації і проведення контрольних заходів фінансового контролю через прийняття базового Закону України "Про державний фінансовий контроль та аудит". Необхідною умовою реформування організаційної структури суб'єктів фінансового контролю в бюджетній сфері має стати створення і розвиток розгалуженої мережі підвищення кваліфікації працівників ДФК.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямі. Проведений аналіз дав змогу виявити основні недоліки функціонування чинної організаційної структури суб'єктів ДФК: відсутність чіткого розмежування контролюючих функцій, єдиної інформаційної бази і єдиного методологічного підходу до процесу здійснення контролю за складанням, розглядом, затвердженням бюджетів, їх виконанням та розглядом звітів про їх виконання.

З огляду на це провідними напрямками розвитку системи ДФК в Україні визначено: створення єдиного центру керування фінансово-контрольною діяльністю держави; формування єдиного правового середовища відповідної державно-управлінської діяльності; організація єдиного інформаційного центру ДФК. Актуальним завданням стає забезпечення належного рівня наукового, інформаційно-технічного та кадрового забезпечення діяльності контролюючих органів.

Реформування організаційної структури суб'єктів ДФК у бюджетній сфері неможливо здійснити без удосконалення системи внутрішнього контролю в органах виконавчої влади. З огляду на це автор статті вважає найбільш перспективним напрямом подальших досліджень аналіз сучасного стану державного внутрішнього фінансового контролю та визначення принципів його розвитку.

Список використаних джерел

1. Жук Л. А. Господарське право України : підруч. для студ. вузів / Л. А. Жук, І. Л. Жук, О. М. Неживець. - К. : Кондор, 2009. - 432 с.

2. *Іванова І. М.* Державний фінансовий контроль: Парадигма розвитку : монографія / І. М. Іванова. - К. : Академвидав, 2010. - 168 с.

3. *Мельник А. Ф.* Державне управління / А. Ф. Мельник, О. Ю. Оболенський, А. Ю. Васіна. - К. : Знання, 2009. - 582 с.

4. Бюджетний менеджмент : підручник / В. Федосов, В. Опарін, Л. Сафонова та ін. - К. : КНЕУ, 2004. - 864 с.

5. *Юргелевич С. В.* Система державного фінансового контролю / С. В. Юргелевич // Фінанси України. - 2002. - № 4. - С. 133-138.

6. Про державну податкову службу в Україні : Закон України : прийнятий 4 груд. 1990 р. № 509-ХІІ (із змінами і доповненнями). - Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>

7. Про Рахункову палату : Закон України : прийнятий 11 лип. 1996 р. № 315/96-ВР (із змінами і доповненнями). - Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua>

8. Про здійснення міністерствами, іншими центральними органами виконавчої влади внутрішнього фінансового контролю : Постанова Кабінету Міністрів України від 22 трав. 2002 р. № 685 // Офіц. вісн. України. - 2010. - № 1. - Ст. 20.

9. Правознавство : підручник / В. Ф. Опришко, Ф. П. Шульженко, С. І. Шимон та ін. - К. : КНЕУ, 2003. - 767 с.

10. Про Антимонопольний комітет України : Закон України : прийнятий 26 листоп. 1993 р. № 3659-ХІІ (із змінами і доповненнями). - Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>