

УДК 336.148

Фінансово-кредитна і грошова політика

Кравченко Ольга Олексіївна

доктор економічних наук, доцент,
професор кафедри фінансів, банківської справи і страхування
Київський кооперативний інститут бізнесу і права

Кравченко Ольга Алексеевна

доктор экономических наук, доцент,
профессор кафедры финансов, банковского дела и страхования
Киевский кооперативный институт бизнеса и права

Kravchenko Olha

Doctor of Economics Sciences, Associate Professor,
Professor at the Department of Finance, Banking and Insurance
Kyiv Cooperative Institute of Business and Law

Духно Александра

магістр спеціальності «Фінанси і кредит»
Київський кооперативний інститут бізнесу і права

Духно Александра

магистр специальности «Финансы и кредит»
Киевский кооперативный институт бизнеса и права,

Duhno Oleksandra

postgraduate student of specialty "Finance and credit"
Kyiv Cooperative Institute of Business and Law,

**НАПРЯМИ УДОСКОНАЛЕННЯ ФІНАНСОВОГО КОНТРОЛЮ
В СИСТЕМІ КАЗНАЧЕЙСТВА УКРАЇНИ
НАПРАВЛЕНИЯ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ФИНАНСОВОГО
КОНТРОЛЯ В СИСТЕМЕ КАЗНАЧЕЙСТВА УКРАИНЫ
AREAS OF IMPROVEMENT OF FINANCIAL CONTROL IN
TREASURY OF UKRAINE**

Анотація: Стаття присвячена дослідженню проблем організації державного фінансового контролю в Україні та виробленню заходів щодо підвищення його ефективності. Показано, що компетенція Казначейства у сфері фінансового контролю розповсюджується на використання коштів органами місцевого самоврядування та бюджетними установами. Визначено причини, які обумовлюють недосконалість системи державного контролю в Україні, а саме відсутності цілісної системи фінансового контролю; єдиної інформаційної і методологічної бази контролю; ефективного контролю за витрачанням бюджетних коштів, використанням державної та комунальної власності, належної відповідальності за нецільове та неефективне витрачання коштів; застарілість, недосконалість та неузгодженість нормативно-правової бази для різних суб'єктів державного фінансового контролю.

Обґрунтовано, що підвищення ефективності організації фінансового контролю в системі Казначейства має передбачати ліквідацію суперечливості та нелогічності його нормативно-правової бази, забезпечення «зручності» перевірок. Показано, що удосконалення фінансового контролю в системі Казначейства має ґрунтуватися на необхідності поліпшення методологічних і організаційно-правових засад поточного контролю за використанням бюджетних коштів місцевими органами влади та бюджетними установами і розробки комплексних заходів для попередження зловживань у бюджетній сфері. Удосконалення фінансового контролю в системі Казначейства має передбачати реалізацію комплексу заходів, а саме удосконалення нормативно-правових засад фінансового контролю в частині встановлення єдиних нормативів для всіх суб'єктів державного контролю та чіткого розмежування їхніх повноважень; підвищення координації Казначейства з іншими суб'єктами державного фінансового контролю, у тому числі й за рахунок створення єдиної інформаційної системи щодо правопорушень; розширення повноважень

Казначейства, які не залежатимуть від органів виконавчої влади; вироблення чіткої державної політики щодо правопорушень при нецільовому використанні коштів та уточнення відповідальності посадових осіб за порушення при розпорядженні бюджетними коштами; підвищення професіоналізму спеціалістів за рахунок їх якісної підготовки (перепідготовки); розвиток матеріально-технічної бази Казначейства шляхом впровадження сучасних інформаційних технологій.

Ключові слова: фінансовий контроль, бюджетні кошти, організація, удосконалення, Казначейство.

Анотація: Стаття посвячена дослідженню проблем організації державного фінансового контролю в Україні та розробці заходів по підвищенню його ефективності. Показано, що компетенція Казначейства в сфері фінансового контролю поширюється на використання коштів органами місцевого самоуправління та бюджетними організаціями. Визначені причини, що обумовлюють недосконалість системи державного контролю в Україні, а саме відсутність цілісної системи фінансового контролю; єдиної інформаційної та методологічної бази контролю; ефективного контролю над витратами бюджетних коштів, використанням державної та комунальної власності, належної відповідальності за нецільове та неефективне використання коштів; застарілість, недосконалість та невідповідність нормативно-правової бази для різних суб'єктів державного фінансового контролю.

Обґрунтовано, що підвищення ефективності організації фінансового контролю в системі Казначейства повинно передбачати ліквідацію суперечливості та нелогічності його нормативно-правової бази, забезпечення «зручності» перевірок. Показано, що вдосконалення фінансового контролю в системі Казначейства повинно ґрунтуватися на необхідності покращення методологічних та організаційно-правових

основ текущего контроля над использованием бюджетных средств местными органами власти и бюджетными учреждениями и разработки комплексных мер по предупреждению злоупотреблений в бюджетной сфере. Совершенствование финансового контроля в системе Казначейства должно предусматривать реализацию комплекса мероприятий, а именно совершенствование нормативно-правовых основ финансового контроля в части установления единых нормативов для всех субъектов государственного контроля и четкого разграничения их полномочий; повышение координации Казначейства с другими субъектами государственного финансового контроля, в том числе за счет создания единой информационной системы по правонарушениям; расширение полномочий Казначейства, не зависящих от органов исполнительной власти; выработки четкой государственной политики в отношении правонарушений при нецелевом использовании средств и уточнения ответственности должностных лиц за нарушения при распоряжении бюджетными средствами; повышение профессионализма специалистов за счет их качественной подготовки (переподготовки); развитие материально-технической базы Казначейства путем внедрения современных информационных технологий.

Ключевые слова: финансовый контроль, бюджетные средства, организация, совершенствование, Казначейство.

Summary: The article investigates the problems of organization of state financial control in Ukraine and the development of measures to improve its efficiency. It is shown that the Treasury's competence in the field of financial control extends to the use of the local authorities and budgetary organizations. The reasons causing the imperfection of the state control system in Ukraine are determined, namely the lack of a coherent system of financial control; unified information and methodological control framework; effective control over the spending of budget funds, the use of state and municipal property, proper

responsibility for the improper and inefficient use of funds; outdated, inadequate and inconsistent regulatory framework for the various entities of state financial control.

It is proved that the increase in the efficiency of financial control in the Treasury system should include the elimination of inconsistencies and illogic of its regulatory framework, to ensure "convenience" checks. It is shown that the improvement of financial control in the Treasury system should be based on the need to improve the methodological and organizational and legal framework of the current control over the use of budgetary funds by local authorities and budgetary institutions, and the development of comprehensive measures to prevent abuses in the public sector. Improving the financial control in the Treasury system should include the implementation of a set of measures, namely, improvement of the legal framework of financial control in the establishment of unified standards for all subjects of state control and a clear separation of its powers; increase coordination of the Treasury with other subjects of the state financial control, including through the establishment of a unified information system for the offenses; the expansion of the Treasury authority independent of the executive power; develop a clear state policy in respect of offenses under misuse of funds and clarify the responsibility of officials for violations at the disposal of budgetary funds; increasing the professionalism of the expense of their quality training (retraining); development of material and technical base of the Treasury through the introduction of modern information technologies.

Key words: financial control, budget, organization, improvement, Treasury.

Постановка проблеми. Загальні положення державного фінансового контролю були визначені у 1977 р. на IX Конгресі міжнародної організації вищих органів контролю державних фінансів (ПЧТ08АІ) [1]. Відповідно Лімської декларації державний фінансовий контроль є невід'ємною

складовою управління суспільними фінансовими ресурсами, основною метою використання якої є забезпечення відповідального та підзвітного характеру цього управління. Одночасно фінансовий контроль є частиною державного регулювання і здійснюється у формі попереднього контролю для прийняття коригуючих заходів.

Одним із основних суб'єктів державного фінансового контролю в Україні є Державна казначейська служба (ДКСУ), яка була створена з метою забезпечення ефективного управління коштами Державного бюджету України. За даними на 25.10.2016 р. органами ДКСУ в результаті проведених контрольних заходів було усунуто 503 порушення бюджетного законодавства на загальну суму 330,5 млн. грн. (табл. 1). Тому в умовах бюджетного дефіциту удосконалення фінансового контролю, який здійснюється ДКСУ, є актуальним.

Таблиця 1

Кількість правопорушень, виявлених органами ДКСУ,
станом на 25.10.2016 р.

Показники	при виконанні	
	державного бюджету	місцевих бюджетів
Кількість протоколів про порушення бюджетного законодавства	253	354
Кількість розпоряджень про зупинення операцій з бюджетними коштами на рахунках розпорядників (одержувачів) бюджетних коштів	273	379

Джерело: складено авторами на основі даних Державної казначейської служби України [2]

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питанням організації фінансового контролю, зокрема в системі ДКСУ, присвячені праці багатьох українських і зарубіжних вчених, серед яких необхідно відзначити М.В. Бариніну-Закірову, І.В. Басанцова, Л.В. Дікана, І.С.Скоропада, І.Б. Стефанюка, Дж. Майкселла, Г.Г. Ченя, Д.В. Форсайта, Л. Вейкарта, Д.В. Вільямса [3–9] та інших. Однак структурні політичні та соціально-

економічні зрушення в Україні впливають на ефективність державного фінансового контролю, що обумовлює необхідність подальших досліджень проблем його організації та вироблення комплексу заходів, реалізація яких дозволить нівелювати ці проблеми.

Тому **метою статті** є дослідження організації державного фінансового контролю в Україні та виробленню заходів щодо підвищення його ефективності.

Виклад основного матеріалу дослідження. Одним з основних завдань ДКСУ, відповідно Положення про Державну казначейську службу України, є здійснення контролю за (а) веденням обліку надходжень і витрат державного і місцевих бюджетів, складанням та поданням фінансової і бюджетної звітності; (б) бюджетними повноваженнями при зарахуванні надходжень бюджету; (в) відповідністю кошторисів розпорядників бюджетних коштів показникам розпису бюджету; (г) відповідністю платежів узятим бюджетним зобов'язанням та відповідним бюджетним асигнуванням та ін. [10, ст. 3, п. 20]. Таким чином, компетенція ДКСУ у сфері фінансового контролю розповсюджується в основному на використання (напрямів спрямування та обсягів) бюджетних коштів місцевими бюджетами та бюджетними установами.

Державний фінансовий контроль охоплює три основні області правопорушень, а саме (1) порушення податкового законодавства та несплата податків; (2) незаконне або нецільове використання бюджетних коштів; (3) правопорушення у сфері планування грошових потоків, дотримання графіка платежів і надходжень, дебіторська і кредиторська заборгованість, операції на фінансовому ринку та ін.

При цьому, як зазначається, недосконалість системи державного контролю сприяє розкраданню бюджетних коштів, значній кількості порушень, пов'язаних із їхнім нецільовим використанням, тощо [11]. Така ситуація є результатом відсутності (1) цілісної системи фінансового

контролю: суб'єкти державного контролю діють нескоординовано, що створює умови для зловживань при використанні бюджетних коштів і знижує, власне якість контролю; (2) єдиної інформаційної і методологічної бази контролю: контролюючі органи дублюють функції одні інших (Державне казначейство України встановлює єдині правила ведення бухгалтерського обліку та здійснює контроль за їх дотриманням, а на Державну контрольно-ревізійну службу покладено повноваження щодо здійснення контролю за порядком ведення бухгалтерського обліку та достовірності звітності), а також втручаються в діяльність (функцію поточного контролю виконання бюджету реалізують одночасно органи ДКСУ, Рахунковою палатою, а також контрольно-ревізійною службою); (3) ефективного контролю за витрачанням бюджетних коштів, використанням державної та комунальної власності, належної відповідальності за нецільове та неефективне витрачання, а також рівня їхнього відшкодування; (4) застарілість, недосконалість та неузгодженість нормативно-правової бази для різних суб'єктів державного фінансового контролю: Закон про основні засади здійснення державного фінансового контролю було прийнято ще у 1993 р., нормативні акти розробляються без врахування існуючої практики функціонування суб'єктів господарювання та бюджетних установ.

З урахуванням викладеного вище підвищення ефективності організації державного фінансового контролю, який зокрема здійснюється ДКСУ, має здійснюватися за напрямками, спрямованими на ліквідацію, перш за все, її суперечливості та нелогічності, а також забезпечення «зручності перевірки» як органам, що її здійснюють, та установам, які контролюють.

Як було зазначено раніше, до компетенції ДКСУ відноситься фінансовий контроль за цільовим використанням коштів місцевими бюджетами та бюджетними установами. Тому вироблення заходів щодо удосконалення фінансового контролю в системі ДКСУ має ґрунтуватися на

необхідності, по-перше, поліпшення методологічних і організаційно-правових засад поточного контролю за використанням бюджетних коштів місцевими органами влади та бюджетними установами, а, по-друге, розробки комплексних заходів для попередження зловживань у бюджетній сфері.

Тоді удосконалення фінансового контролю в системі ДКСУ має передбачати реалізацію комплексу таких заходів:

1) удосконалення нормативно-правових засад фінансового контролю, яке має здійснюватися в напрямку забезпечення стабільності фінансового законодавства та встановлення єдиних нормативів для всіх суб'єктів державного контролю, чіткого розмежування їхніх повноважень шляхом прийняття відповідного закону, а також більш широкого впровадження міжнародних стандартів, зокрема INTOSAI та МСА;

2) підвищення координації ДКСУ з іншими суб'єктами державного фінансового контролю, у тому числі й за рахунок створення єдиної інформаційної системи щодо правопорушень. Це дозволить створити цілісну систему державного фінансового контролю;

3) розширення повноважень ДКСУ, які не залежатимуть від органів виконавчої влади, що дозволить уникнути їхнього тиску як в процесі власне перевірок, так і винесення рішення про обсяг відшкодувань заподіяних збитків, а також про необхідність притягнення до відповідальності осіб, винних у нецільовому витрачанні бюджетних коштів або їхній перевитраті;

4) вироблення чіткої державної політики щодо правопорушень при нецільовому використанні коштів місцевими органами влади або завищенні вартості виконаних робіт чи наданих послуг, уточнення відповідальності посадових осіб за порушення при розпорядженні бюджетними коштами;

5) підвищення професіоналізму спеціалістів ДКСУ за рахунок їх якісної підготовки (перепідготовки), а також ознайомлення з досвідом фінансового контролю у провідних країнах світу, Наприклад, у Франції,

казначейська система якої достатньо схожа на українську, однак є більш ефективною. Також формування штату спеціалістів ДКСУ має ґрунтуватися не за політичній доцільності, а суто на професійній основі, що прямо впливатиме на результати контролю;

б) розвиток матеріально-технічної бази ДКСУ шляхом впровадження сучасних інформаційних технологій для паспортизації результатів контрольних заходів, контролю за реальним виконання санкцій по виявленим правопорушенням (перш за все, за відшкодуваннями державі збитків через діяльність окремих посадових осіб, а також винесеним їм покаранням), а також забезпечення прозорості діяльності установ ДКСУ для суспільства.

Висновки та пропозиції. Отже, удосконалення фінансового контролю в системі ДКСУ має спрямовуватися на узгодження його засад з іншими контролюючими органами, підвищення відповідальності посадових осіб за нецільове використання бюджетних коштів, а також підвищення прозорості результатів контролю. При цьому позитивний ефект буде формуватися лише в процесі системних змін в організації фінансового контролю.

Література:

1. Лімська декларація керівних принципів аудиту державних фінансів [Електронний ресурс] – Режим доступу : http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/604_001.
2. Інформація щодо зупинення операцій з бюджетними коштами / Державна казначейська служба України [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://treasury.gov.ua/main/uk/publish/category/23608>.
3. Бариніна-Закірова М.В. Деякі проблеми нормативно-правового характеру у сфері державного фінансового контролю / М.В. Бариніна-Закірова // Фінанси України. – 2005. – № 1. – С. 145–154.

4. Басанцов І.В. Державний фінансовий контроль: регіональні аспекти: монографія / І.В. Басанцов. – К. : ВД «Корпорація», 2006. – 234 с.
5. Дікань Л.В. Фінансовий контроль: теорія та методологія : монографія / Л.В. Дікань, Ю.О. Голуб, Н.В. Синюгіна. – Харків : Вид-во ХНЕУ, 2009. – 92 с.
6. Скоропад І.С. Державний фінансовий контроль в Україні: проблеми та шляхи реформування / І.С. Скоропад // Науковий вісник НЛТУ. – 2011. – Вип. 21.3. – С. 263–268.
7. Стефанюк І. Державний фінансовий контроль: проблеми ідентифікації й визначення системи / І. Стефанюк // Фінанси України. – 2009. – № 11. – С. 12–19.
8. Mikesell J.L. Fiscal Administration: Analysis and Applications for the Public Sector / J.L. Mikesell. – 8th ed. – Boston : Wadsworth, Cengage Learning, 2011. – 718 p.
9. Chen G. G. Budget Tools: Financial Methods in the Public Sector / G.G. Chen, D.W. Forsythe, L. Weikart, D.W. Williams. – Washington : CQ Press, 2009. – 277 p.
10. Положення про Державну казначейську службу України: Указ Президента України від 29.11.2011 № 1078/2011 зі змін. та доп. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/460/2011>.
11. Фінансовий контроль бюджетних ресурсів : монографія / Є.В. Мних, Г.О. Кравченко, Н.С. Барабаш та ін. – К. : Київ. нац. торг.-екон. ун-т, 2008. – 186 с.

References:

1. World Bank Group (2016), "The Lima Declaration of Guidelines on Auditing Precepts", available at: <http://www1.worldbank.org/publicsector/pe/befa05/LimaDeclaration.pdf> (Accessed 15 January 2017).

2. The official site of The State Treasury Service of Ukraine (2016), "Information about the suspension of operations with budgetary funds", available at: <http://treasury.gov.ua/main/uk/publish/category/23608> (Accessed 10 January 2017).
3. Barinina-Zakirova, M.V. (2005), "Some problems of legal nature of the state financial control", *Finansy Ukrayiny*, vol. 1, pp. 145–154.
4. Basantsov, I.V. (2006), *Derzhavnyy finansovyy kontrol': Rehional'ni aspekty* [State financial control: regional aspects], Korporatsiya, Kyiv, Ukraine.
5. Dikan', L.V., Holub, YU.O. and Sinyuhina, N.V. (2009), *Finansovyy kontrol': teoriya ta metodolohiya* [Financial control: theory and methodology], KhNUE, Kharkiv, Ukraine.
6. Skoropad, I.S. (2011), "State financial control in Ukraine: problems and ways to reform", *Naukovyy visnyk NLTU*, vol. 21.3, pp. 263–268.
7. Stefaniuk, I. (2009), "State financial control: the problem identification and definition", *Finansy Ukrayiny*, vol. 11, pp. 12–19.
8. Mikesell, J.L. (2011), *Fiscal administration : analysis and applications for the public sector*, Wadsworth, Cengage Learning, Boston, USA.
9. Chen, G. G., Forsythe, D.W., Weikart, L. and Williams, D.W. (2009), *Budget tools: financial methods in the public sector*, CQ Press, Washington, USA.
10. The President of Ukraine (2011), The Decree "The provisions about the State treasury service in Ukraine", available at: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/460/2011> (Accessed 15 January 2017).
11. Mnykh, YE.V., Kravchenko, G.A. and Barabash, N.S. (2008), *Finansovyy kontrol' byudzhethnykh resursov* [Financial control of budgetary resources], Kyiv. nats. torh.-ekon. un-t, Kyiv, Ukraine.