

УДК 336.148

Зайчикова В. В.

Київський національний університет імені Тараса Шевченка

Грапчев Є. В.

Науково-дослідний фінансовий інститут

Академії фінансового управління Міністерства фінансів України

ВДОСКОНАЛЕННЯ ДЕРЖАВНОГО ФІНАНСОВОГО КОНТРОЛЮ В ЧАСТИНІ МОНІТОРИНГУ БЮДЖЕТУ

Проаналізована нормативно-правова база, що регулює механізм державного фінансового контролю в бюджетній сфері. Проаналізовано недоліки та запропоновано удосконалення даної нормативно-правової бази.
Ключові слова: недоліки системи фінансового контролю, вдосконалення системи державного фінансового контролю, вдосконалення нормативно-правової бази.

Постановка проблеми. В умовах реалізації курсу державної політики України на європейську інтеграцію, особливо важливого значення набуває проблема забезпечення подальшого розвитку та реформування системи державного фінансового контролю з урахуванням стандартів та правил діяльності міжнародних організацій, а також досвіду країн ЄС. Тобто проблема адаптації системи державного фінансового контролю до європейських вимог.

У перспективі система державного фінансового контролю має стати надійною та результативною аналітично-моніторинговою системою, яка забезпечить високу ефективність державних та місцевих фінансів в цілому.

Вирішення зазначеної проблеми потребує відповідного наукового, методичного та нормативно-інструктивного забезпечення.

Почати вирішення проблеми необхідно у контексті реформи системи державного управління, що започаткована в Україні, шляхом зміни підходів щодо поняття «контроль» і наближення його до європейських тлумачень. Система контролю повинна бути спрямована на виправлення порушень та недопущення їх в подальшому. Крім того, система фінансового контролю як на місцеву так і на державному рівні повинна мати постійний характер. Побудувати ефективну систему фінансового контролю в Україні, яка б забезпечувала стабільний стан фінансово-бюджетної дисципліни в регіонах, можливо лише при наявності ефективного функціонуючої системи внутрішнього контролю в органах місцевої влади на всіх рівнях (області, міста, села тощо), тобто системи муніципального фінансового контролю. З цією метою необхідно розробити та схвалити на законодавчому рівні оновлену сучасну модель системи фінансового контролю в Україні. Чинне місце в якій повинен зайняти бюджетний моніторинг як форма державного фінансового контролю, яка представляє собою систему цільових безперервних процесів збору, обробки, незалежного аналізу, прогнозування, зберігання і розповсюдження документованої інформації, що відображає основні показники бюджетної системи, бюджетного процесу і бюджетної сфери, і існуючі тенденції розвитку економіки регіону з метою виявлення їх відповідності бажаному результату й прогнозу їх розвитку.

Аналіз останніх наукових досліджень і публікацій. Після проведення аналізу останніх досліджень, публікацій потрібно зазначити, що питання вдосконалення державного фінансового контролю відповідно до міжнародних норм та стандартів відображено у працях Стефанюка І.Б., Іванової І.М., Басанцева І.В., Футоранської Ю.М., Рубан Н.І., Си-

вельського М.І., Калюги Є.В., Кучерявенка М.Н., Воронової Л.П., Ловінської Л.Г та інших українських вчених. Ці науковці пропонують вирішити дане питання через удосконалення законодавчого, нормативного та методичного забезпечення.

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. Проте, досить мало праць присвячено висвітленню проблем удосконалення системи фінансового контролю, в частині моніторингу бюджету, шляхом внесення змін до нормативно-правової бази, що регулює механізм державного фінансового контролю. Враховуючи інтерес науковців до цього питання, залишається низка завдань, які потребують наукового обґрунтування їх вирішення.

Мета статті. Метою статті є виділення основних проблем та напрямків вдосконалення нормативно-правової бази, яка регулює механізм державного фінансового контролю в бюджетній сфері.

Виклад основного матеріалу. На сьогоднішній день в Україні існує цілий ряд органів, які спеціально займаються контролем і моніторингом в області фінансової діяльності держави, діє велика кількість законів, указів, постанов, у яких тією чи іншою мірою регулюється контрольна діяльність. Однак необхідно відзначити, що поряд з великою кількістю нормативних актів, які регулюють фінансово-контрольну та моніторингову діяльність, в Україні не склалося єдиного системного правового регулювання державного фінансового контролю. У зв'язку з цим слід зазначити, що фінансово-контрольна і моніторингова діяльність, як вона врегульована в чинних нормах фінансового права, породжує численні колізії в розмежуванні сфер діяльності між контрольними органами, веде до нерационального розділення обов'язків і перекладання відповідальності. Таким чином, сучасний стан державного фінансового контролю характеризується різноманітністю видів, безліччю органів, що здійснюють контроль, при значних відмінностях в їх правовому статусі, великим обсягом законів, підзаконних і нормативних актів, що регламентують здійснення держконтролю.

Першим законодавчим актом України, який встановив засади для створення системи державного контролю в бюджетній сфері, став Бюджетний кодекс. Цей документ не тільки функціонально поєднав між собою всі стадії бюджетного процесу, а й визначив загальну схему контролю над бюджетними ресурсами в контексті бюджетного процесу. Бюджетним кодексом передбачається контроль за дотриманням бюджетного законодавства та правові норми відповідальності за бюджетні правопорушення суб'єктами контрольних повноважень.

Крім вищезазначеного документу, повноваження органів державного фінансового контролю регламентуються спеціальними законами, Указами Президента України та нормативно-правовими актами:

- Положенням «Про Міністерство фінансів України»;
- Положенням «Про Державне казначейство»;
- Законом України «Про державну контрольно-ревізійну службу в Україні»;
- Порядком планування контрольно-ревізійної роботи органами державної контрольно-ревізійної служби;
- Законом України «Про державну податкову службу в Україні»;
- Указами Президента України «Про посилення контролю за надходженням податків та інших обов'язкових платежів до Державного бюджету України і внесків до державних цільових фондів», «Про заходи щодо зміцнення фінансової дисципліни при виконанні Державного бюджету України», «Про зміцнення фінансової дисципліни та запобігання правопорушенням у бюджетній сфері», «Про заходи щодо підвищення ефективності контрольно-ревізійної роботи»;
- Стандартами державного фінансового контролю за використанням бюджетних коштів, державного і комунального майна;
- Стандартом Рахункової палати про порядок підготовки і проведення перевірок та оформлення їх результатів;
- іншими нормативними актами [1].

Однак, незважаючи на велику кількість нормативно-правових актів, основним законом, що визначає правові та організаційні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні, є закон України «Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні» № 5463-VI (5463-17) від 16.10.2012. Але сфера дії цього закону не поширюється на відносини, що виникають під час здійснення контролю за дотриманням бюджетного та податкового законодавства.

Також слід зазначити, що в розробці знаходиться декілька законопроектів з фінансового контролю, і у першому читанні затверджено за основу проект Закону України «Про державний контроль за дотриманням бюджетного законодавства та відповідальність за бюджетні правопорушення», який регулює відносини щодо здійснення державного контролю за дотриманням бюджетного законодавства, визначає органи, які уповноважені здійснювати контроль, їх повноваження та взаємодію, встановлює види бюджетних правопорушень та відповідальність за них. Проте організаційно-правові підстави контролю за формуванням, затвердженням, виконанням місцевих бюджетів та звітністю про виконання не визначаються [2]. На розгляд парламенту також подано Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо статусу державних органів фіскального та бюджетного контролю», але зміни щодо контрольної функції регіональних органів влади у бюджетному процесі також не передбачено [3].

Також існує проект закону «Про систему державного фінансового контролю в Україні». Цей Закон визначає єдині правові та організаційні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні, систему органів державного фінансового контролю і механізм їх взаємодії.

Проте даний проект закону практично не зачіпає методологічні та організаційні питання фінансового моніторингу.

Отже, при розгляді проблем організації фінансово-бюджетного контролю та пропозицій шляхів її вирішення в роботах дослідників та в законотворчості поза увагою залишаються питання організації бюджетного контролю на рівні місцевих бюджетів, права та обов'язки відповідних органів щодо його впровадження.

Незважаючи на прийняття низки нормативно-правових актів, що регулюють систему державного фінансового контролю, на сьогоднішній день існує багато недоліків, які не були виправлені прийняттям оновленої нормативно-правової бази.

Як відмічала Є.В. Калюга [4], проблемою фінансово-господарського контролю виконання місцевих бюджетів є послаблення контролю діяльності державних та муніципальних підприємств та бюджетних установ через недосконалість чинних правових актів.

У свою чергу В.М. Гаращук [5] вказував на відсутність єдиного нормативного акта, який встановлював би основні правила організації та здійснення фінансового контролю в Україні та пропонував окремі його положення.

Ми підтримуємо думку В.М. Гаращука про прийняття нормативно-правового акта, який не тільки встановлює основні правила організації та здійснення фінансового контролю, а й розкриває його методологічну сутність.

Тому при формуванні власних пропозицій щодо подолання недосконалостей в правовому регулюванні фінансово-бюджетного контролю в Україні на рівні місцевих бюджетів ми пропонуємо удосконалити нормативно-правову базу державного фінансового контролю шляхом прийняття закону «Про систему державного фінансового контролю в Україні». Даний закон повинен розкрити сутність бюджетного контролю і закріпити правові засади бюджетного моніторингу.

Як вже було зазначено раніше – проект закону «Про систему державного фінансового контролю в Україні», який вноситься народним депутатом України Кармазіним Ю.А. регулює відносини у державному секторі економіки, діючий закон України «Про систему державного фінансового контролю в Україні» регулює відносини у недержавному секторі економіки.

На нашу думку, новий закон повинен регулювати відносини як у державному так і в недержавному секторі економіки.

Запропонований законопроект «Про систему державного фінансового контролю в Україні» повинен врахувати наступні завдання:

- визначення основних принципів організації державної фінансово-контрольної діяльності, з урахуванням цілісності та правової єдності бюджетної системи України;
- визначення списку термінів, що вживаються в галузі фінансової діяльності (фінанси, контроль, моніторинг та ін.);
- впровадження системи моніторингу в органах місцевого самоврядування для забезпечення прозорості бюджетного процесу;
- впровадження системи фінансового моніторингу на всіх стадіях бюджетного процесу;
- вдосконалення науково-дослідного, правового та методичного забезпечення державного та муніципального фінансового контролю та фінансового моніторингу, їх стандартизація;
- підвищення прозорості бюджетів всіх рівнів, забезпечення гласності в діяльності фінансово-контрольних органів в Україні;
- створення єдиної інформаційної бази даних,

яка необхідна для здійснення державного фінансового моніторингу та контролю;

- зміцнення єдності бюджетної системи України та системи державного та муніципального фінансового контролю на всіх її рівнях, шляхом застосування фінансового моніторингу в органах місцевого самоврядування на всій території України;

- аналіз та експертна оцінка роботи фінансово-контрольних органів, що здійснюють моніторинг;

- професійна підготовка, підвищення рівня кваліфікації співробітників контрольно-рахункових органів, що здійснюють моніторинг;

- розширення співробітництва з міжнародними організаціями, діяльність яких сприяє підвищенню ефективності державного управління і контролю.

Таким чином, враховуючи все викладене, прийняття подібного роду нормативного акта «Про систему державного фінансового контролю в Україні», дозволило б багаторазово збільшити державний бюджет, бюджети регіонів, скоротити корупцію, і в цілому поліпшити економічну ситуацію в країні.

З метою вирішення проблеми удосконалення державного фінансового контролю необхідно прийняття нормативно-правового акта державного значення – закону «Про державний фінансовий контроль», що встановлює правові основи (засади) в нижченаведеній структурі:

1. Загальні положення:

- мета закону;
- сфера застосування;
- основні поняття.

2. Організація діяльності державного фінансового контролю:

- принципи здійснення;
- організація фінансового моніторингу;
- організація єдиної форми фінансової звітності.

3. Уповноважений орган по здійсненню державного фінансового контролю:

- права та обов'язки вищого органу державного фінансового контролю та фінансового моніторингу;

- права й обов'язки інших фінансово-контрольних органів;

- організація єдиної інформаційної бази даних.

На сьогоднішній день найбільш близьким до вирішення даних завдань є проект закону «Про систему державного фінансового контролю в Україні», який вноситься народним депутатом України Кармазіним Ю.А., але в данному законопроекті, на наш погляд, є декілька недоліків:

бюджетний контроль не виділений в окрему категорію;

термін моніторинг трактується досить вузько, не сформоване поняття бюджетного моніторингу;

не визначено принципи організації та здійснення методів фінансового контролю;

не визначено правові засади та мета методів фінансового контролю;

не визначено завдання, функції, порядок здійснення методів фінансового контролю;

не визначено методологічне і методичне забезпечення методів фінансового контролю;

не визначені порядок здійснення контрольних заходів – перевірок, обстежень, ревізій методів фінансового контролю.

Ми пропонуємо внести наступні доповнення в даний законопроект, які стосуватимуться безпосередньо бюджетного моніторингу.

У статті «Визначення термінів» пропонується законопроекту рекомендується змінити трактування терміна моніторинг, розширивши даний термін двома поняттями (таким поняття, як бюджетний моніторинг): фінансовий моніторинг та бюджетний моніторинг, які трактуватимуться наступним чином:

Бюджетний моніторинг – система цільових безперервних процесів збору, обробки, незалежного аналізу, прогнозування, зберігання і розповсюдження документованої інформації, що відображає основні показники бюджетної системи, бюджетного процесу і бюджетної сфери, і існуючі тенденції розвитку економіки регіону з метою виявлення їх відповідності бажаному результату й прогнозу їх розвитку.

Також доповнимо статтю таким поняттям, як бюджетний ризик:

Бюджетний ризик – ймовірність відхилення фактично виконаних бюджетних доходів і витрат від спочатку запланованих на стадії виконання бюджету.

В даному законопроекті існує стаття 3 «Завдання державного фінансового контролю», але про завдання методів ДФК, описаних в законопроекті, в даній статті не йдеться. Ми пропонуємо змінити назву статті на «Завдання державного фінансового контролю та його методів» в свою чергу завдання бюджетного моніторингу в даній статті виразити таким чином:

Основне завдання бюджетного моніторингу: визначення ефективності (точності) виконання видаткової та дохідної частини бюджету в звітному періоді, а також побудова прогнозу розвитку виконання бюджету в майбутньому періоді, яка полягає в прогнозуванні виникнення бюджетного ризику майбутньому періоді.

Також слід звернути увагу на статтю 4 «Принципи організації та здійснення державного фінансового контролю». На наш погляд, принципи організації та здійснення державного фінансового контролю, представлені у даній статті, є універсальними і їх можна дотримуватися при організації та здійсненні будь-якого методу фінансового контролю. Однак, враховуючи специфіку кожного методу, перелік даних принципів буде неповним і їх необхідно доповнити. Тому перш за все ми пропонуємо змінити назву статті на «Принципи організації та здійснення державного фінансового контролю та його методів». У свою чергу, принципи організації бюджетного моніторингу в даній статті доповнити принципами: безперервності спостережень; оперативності спостережень; системності організації спостережень; єдності і порівнянності методів спостережень збору, обробки, зберігання і поширених отриманої інформації; проблемної організації.

Принципи здійснення бюджетного моніторингу доповнити принципами: достовірності фінансової інформації, незалежності, об'єктивності, компетентності, адаптивності, верифікованості, принцип фінансово-економічної дії

Пункт 5 статті 8 «Види, форми та методи державного фінансового контролю», в якому зазначається, що «Заходи державного фінансового контролю можуть бути плановими, позаплановими, в тому числі повторними», замінити наступним чином: «Заходи державного фінансового контролю можуть бути плановими, позаплановими, повторними і постійними» у зв'язку з тим, що моніторинг як метод фінансового контролю, який відрізняється своєю оперативністю, здійснюється постійно під час виконання бюджету.

Також необхідно видалити пункт 6 статті 29, в якому прописано, що умови та порядок здійснення моніторингу, аналізу, ідентифікації, ліцензування, фінансової експертизи та нагляду визначаються відповідними законами, нормативно-правовими актами або рішеннями органів державного фінансового контролю, прийняті у межах своєї компетенції. На нашу думку, умови та порядок здійснення методів державного фінансового контролю повинні бути прописані в даному законопроекті. По-перше, це допоможе уникнути юридичних колізій і дублювання нормативно-правових актів. По-друге, покаже універсальність даного законопроекту.

Статтю 31 «Періодичність здійснення державного фінансового контролю» виразити наступним чином: «Органи державного фінансового контролю проводять контрольні заходи на підконтрольних об'єктах, періодичність здійснення яких залежить від метода фінансового контролю».

Також ми пропонуємо внести наступні статті в законопроект:

Статтю «Загальні умови здійснення бюджетного моніторингу»:

1. Орган, відповідальний за здійснення бюджетного моніторингу, у межах своєї компетенції проводить єдиний камеральний контрольний захід – постійну поточну перевірку.

2. Порядок здійснення бюджетного моніторингу та внесення до нього змін визначається цим Законом.

3. Камеральні контрольні заходи проводяться за місцезнаходженням органу відповідального за проведення бюджетного моніторингу.

4. Контрольним заходом у вигляді постійної поточної перевірки охоплюється фінансова діяльність місцевих бюджетів щодо їх виконання з точки зору відповідності актам чинного законодавства.

5. Умови та порядок здійснення бюджетного моніторингу, визначаються відповідним законом, або рішеннями органів державного фінансового контролю, прийнятими у межах своєї компетенції.

Статтю «Порядок здійснення бюджетного моніторингу», яку можна виразити в наступній послідовності:

- Встановлення мети і об'єктів фінансового моніторингу;

- Складання програми фінансового моніторингу;

- Підбір матеріалів, необхідних для фінансового моніторингу, їх перевірка та підготовка до аналізу;

- Виявлення відхилень від заданої діяльності;
- Коригування виявлених даних;
- Розробка відповідних заходів для попередження подібного роду відхилень у майбутньому;
- Оформлення результатів фінансового моніторингу;

- Прийняття управлінських рішень;

При підготовці програми фінансового моніторингу слід керуватися наступними базовими рекомендаціями:

1. Визначення мети і завдань спостереження.

2. Визначення проблеми.

3. Визначення об'єктів і суб'єктів.

4. Визначення інформаційних потреб.

5. Аналіз законодавства.

6. Визначення методики і технології дослідження.

7. Організація і навчання групи виконавців.

8. Підготовка підсумкового документа моніторингу.

Статтю «Обмін інформацією та правова допомога», яка повинна передбачати міжнародне співробітництво, в області вдосконалення фінансово-бюджетного контролю, між фінансово-контрольними органами України та компетентними органами іноземних держав, відповідно до міжнародних договорів України.

У прикінцевих положеннях пропонованого законопроекту повинна бути прописана необхідність приведення існуючих нормативних правових актів відповідно до цього законопроекту.

Висновки і пропозиції. Ключова роль закону про державний фінансовий контроль стає цілком очевидною, якщо взяти до уваги перелік документів і матеріалів, які подаються відповідно до норм Бюджетного кодексу, Податкового кодексу, Митного кодексу України одночасно з проектом закону про бюджет на черговий фінансовий рік.

Таким чином, прийняття закону «Про державний фінансовий контроль» надасть оновлену сучасну модель системи фінансового контролю в Україні. А механізм регулювання бюджетного моніторингу, представлений в даному законопроекті, повинен стати найважливішим інструментом для досягнення цільових макроекономічних показників, що надасть можливість мати повну картину всіх видатків і доходів, зобов'язань і ресурсів, існуючих в будь-який період часу, забезпечити необхідні заходи для розподілу ресурсів і мінімізувати можливість виникнення непередбачених негативних тенденцій (основними з яких є виникнення бюджетного ризику).

Список літератури:

1. Клець Л. Є. Бюджетний менеджмент : навчальний посібник. – К. : Центр учбової літератури, 2007. – 640 с.
2. Про державний контроль за дотриманням бюджетного законодавства та відповідальність за бюджетні правопорушення : Проект Закону України (від 17.03.2003 р., реєстр. № 3242 / Янукович В.Ф.; Кабінет Міністрів України) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://gcka2.rada.gov.ua.1pls/zweb.n/webprac4_1.
3. Про внесення змін до деяких законів України щодо статусу державних органів фіскального та бюджетного контролю : Проект Закону України (від 21.01.2005 р., реєстр. № 6539 / В. Ющенко, В. Пинзеник, С. Терехин) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://gcka2.rada.gov.ua.1pls/zweb.n/webprac4_1.
4. Калюга Є.В. Фінансово-господарський контроль в системі управління. – К., 2002.
5. Гаращук В.М. Контроль та нагляд у державному управлінні. – Харків, 2002.

Зайчикова В. В.

Киевский национальный университет имени Тараса Шевченко

Грапчев Е. В.

Научно-исследовательский финансовый институт

Академии финансового управления Министерства финансов Украины

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ В ЧАСТИ МОНИТОРИНГА БЮДЖЕТА

Резюме

Проанализированы недостатки действующей системы государственного финансового контроля в Украине. Предложено усовершенствование нормативно-правовой базы, регулирующей механизм государственного финансового контроля в Украине.

Ключевые слова: недостатки системы финансового контроля, совершенствование системы государственного финансового контроля, совершенствование нормативно-правовой базы.

Zaychikova V. V.

Kyiv National University Taras Shevchenko

Grachev E. V.

Scientific Research Institute of Finance

Academy of Financial Management Ministry of Finance

IMPROVING PUBLIC FINANCIAL CONTROL OF THE BUDGET MONITORING

Summary

Analyzed the deficiencies of the current system of state financial control in Ukraine. Proposed improvement of the legal framework regulating the mechanism of state financial control in Ukraine.

Key words: deficiencies in financial control, improving public financial control, improving the regulatory framework.