

Валентин Гончаров, доктор экономических наук, профессор,
*Восточно-украинского государственного университета
им. В. Даля*

Олег Бурбело, доктор экономических наук, профессор,
Татьяна Малаева, старший преподаватель экономики и финансов
*Луганского государственного университета внутренних дел
МВД Украины*

ПРОБЛЕМЫ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОГО БЮДЖЕТНОГО КОНТРОЛЯ В УКРАИНЕ

Авторами статьи предпринята попытка систематизации проблем в сфере бюджетного контроля и сформирована система мероприятий по их преодолению.

Введение. Реформирование экономических отношений в направлении рыночных преобразований в Украине охватывает в той или иной мере все сферы деятельности общества, в частности и государственный финансовый контроль, а также важнейшее звено и неотъемлемую его составную часть – бюджетный контроль.

Организационные формы бюджетного контроля должны отвечать требованиям ч. 2 ст. 19 Конституции Украины [1], в которой отмечено: “Органы государственной власти и органы местного самоуправления, их должностные лица обязаны действовать лишь на основании, в границах полномочий..., предусмотренных Конституцией и законами Украины”.

Назначение бюджетного контроля состоит в содействии реализации финансовой политики государства, обеспечении процесса формирования, распределения и эффективного использования финансовых ресурсов, поступающих в распоряжение государства и аккумулируемых в Государственном бюджете Украины и государственных целевых фондах.

В целом бюджетный контроль должен быть направлен на соблюдение принципов законности, целесообразности и эффективности [2] в распорядительной и исполнительной финансовой деятельности государственных органов.

Среди отечественных и зарубежных ученых [3, 4, 5, 6, 7, 8] существуют различные точки зрения относительно перечня проблем, возникающих в сфере бюджетного контроля, их приоритетности и направлений преодоления. Вместе с тем, эти проблемы весьма многоаспектны и многогранны, поэтому их анализ остается достаточно актуальным.

Постановка задачи. Целью статьи является систематизация проблем в сфере бюджетного контроля и определение направлений их преодоления.

Результаты. Одной из главных проблем

реализации бюджетного контроля является недостаточное законодательное обеспечение формирования в государстве целостной системы финансового контроля. Это касается:

- общей процедуры бюджетного контроля;
- перечня органов и субъектов, которым делегировано право на осуществление бюджетного контроля;
- статуса, функций и полномочий органов и субъектов бюджетного контроля, их взаимоотношений и подотчетности;
- полномочий вышестоящих органов государственной власти в системе бюджетного контроля;
- единого методологического обеспечения бюджетного контроля в части установления системы экономических показателей, которые отображают состояние бюджетной дисциплины, и методики их расчета;
- механизма внутреннего контроля за соблюдением действующего законодательства в бюджетной сфере.

К недостаткам бюджетного контроля организационного характера относятся:

- недостаточное участие в разработке новых и усовершенствовании действующих нормативно-правовых актов по вопросам функционирования бюджетной сферы;
- недостаточная профилактическая направленность контрольных действий;
- недостаточная работа с общественностью по разъяснению задач бюджетного контроля и обеспечению устранения допущенных нарушений в бюджетной сфере;
- недостаточное применение в контрольно-ревизионной работе методик, направленных на определение эффективности использования государственных финансовых ресурсов, в том числе бюджетных средств;
- невыполнение положений действующего

ПРОБЛЕМЫ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОГО БЮДЖЕТНОГО КОНТРОЛЯ В УКРАИНЕ

законодательства в части обеспечения надлежащего взаимодействия между органами бюджетного контроля, которое усиливает дублирование и параллелизм в работе;

- недостаточная отлаженность механизмов выполнения положений законов, которые устанавливают ответственность за препятствие контрольным действиям.

Основным недостатком методологического характера является отсутствие методологического обеспечения основных форм бюджетного контроля.

Следует отметить также недостаточное использование органами Государственной контрольно-ревизионной службы имеющихся полномочий для повышения эффективности государственного финансового контроля, в том числе бюджетного контроля.

Следующей проблемой является недостаточно эффективная организация взаимодействия органов, осуществляющих контрольные полномочия в бюджетной сфере.

Исходя из функций, задач и соответствующих им полномочий, органы финансового контроля и внутренних дел должны осуществлять свою деятельность в постоянном взаимодействии с целью эффективной координации их действий. Насущная потребность во взаимодействии органов финансового контроля и органов внутренних дел обусловлена рядом факторов:

- наличием общих целей и задач по обеспечению законности хозяйственной деятельности, а также предупреждению и раскрытию бюджетных правонарушений;

- объективной потребностью в комплексном подходе к сбору, анализу и оценке информации о криминогенной обстановке в бюджетной сфере, поскольку ни один в отдельности взятый орган не владеет ею в достаточном объеме;

- реальной возможностью успешного использования в борьбе с бюджетными правонарушениями оперативно-розыскных мероприятий и методов работы подразделений по борьбе с экономической преступностью;

- требованиями законов и ведомственных нормативных актов о взаимодействии органов внутренних дел, органов государственной власти и местного самоуправления.

Однако в процессе такого взаимодействия возникает множество проблем. Эти проблемы касаются:

- взаимного информационного обмена между органами, осуществляющими контроль в сфере бюджетной деятельности, или, так называемой, ведомственной изолированности;

- отсутствия отлаженной процедуры получения

органами Государственной контрольно-ревизионной службы информации от правоохранительных органов о результатах рассмотрения переданных им материалов ревизий и проверок;

- неоднозначности критериев, на основе которых материалы ревизии и проверок передаются правоохранительным органам.

Результаты анализа проблем в системе законодательного, методологического и организационного обеспечения бюджетного контроля указывают на необходимость коренного реформирования этой сферы.

Учитывая вышесказанное, реформирование бюджетного контроля целесообразно осуществлять в следующих направлениях:

- формирование единых концептуальных основ организации бюджетного контроля, исходя из современных задач развития экономики Украины;

- создание единого правового поля по регулированию системы бюджетного контроля и законодательного закрепления за его субъектами контрольных функций;

- формирование новых и совершенствование действующих процедур бюджетного контроля;

- совершенствование методов бюджетного контроля;

- оптимизация организационных структур бюджетного контроля;

- совершенствование кадрового обеспечения системы бюджетного контроля, создание современной научно-исследовательской и учебной базы по международным образцам;

- создание адекватной современным условиям информационно-коммуникационной инфраструктуры;

- улучшение материально-технического и финансового обеспечения функционирования системы бюджетного контроля;

- координация деятельности контролирующих структур с правоохранительными.

Для построения эффективной системы бюджетного контроля необходимо соблюдение следующих требований:

- деятельность контролирующих органов должна базироваться на принципах законности, независимости, объективности, плановости, компетентности, оперативности, доказательности, гласности и соблюдения профессиональной этики;

- независимость контролирующих органов должна быть закреплена на конституционном уровне и обеспечена их особым статусом;

- все органы государственной власти, независимо от подчинения, должны оказывать содействие контролирующим органам в осуществлении их деятельности;

ПРОБЛЕМЫ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОГО БЮДЖЕТНОГО КОНТРОЛЯ В УКРАИНЕ

- контролирующие органы должны иметь право доступа ко всем материалам проверок, осуществляемых любым другим государственным органом, а также в ходе внешнего и внутреннего аудита в отношении государственных финансовых ресурсов и государственной собственности;

- по результатам контрольных мероприятий с целью предупреждения, предотвращения нарушений, их устранения и привлечения виновных к ответственности, контролирующие органы должны быть законодательно наделены комплексом административно-исполнительных полномочий по реализации собственных решений, принятых в результате контрольных действий, а также правом обращаться в любой орган государственной власти, правоохранительные органы, в том числе суд и прокуратуру.

Органы государственной контрольно-ревизионной службы целесообразно наделить правом на осуществление контроля относительно:

- достоверности данных, являющихся основанием для принятия решений о предоставлении субъектам предпринимательства правительственных гарантий в отношении займов и кредитов;

- соблюдения установленных государством правил формирования затрат субъектами предпринимательства, которые производят подакцизные товары, имеют налоговые льготы и/или выполняют государственные контракты;

- соблюдения нормативно-правовых актов, касающихся составления, утверждения и выполнения финансовых планов государственными предприятиями, в уставном фонде которых государственная доля составляет свыше 50 %;

- законности поступления, целевого и эффективного расходования средств, материальных ценностей, финансовых инвестиций, нематериальных активов, их хранения, состояния и достоверности бухгалтерского учета и финансовой отчетности у субъектов предпринимательства государственной и коммунальной форм собственности;

- целевого использования средств, которые остаются в распоряжении субъектов предпринимательства в результате получения налоговых льгот

В целом, с целью минимизации фактов дублирования и параллелизма в работе органов государственного финансового контроля, в том числе в бюджетной сфере, и недопущения возникновения неконтролируемых сфер финансовых отношений целесообразно законодательно закрепить такие формы взаимодействия между ними, как:

- согласование нормативно-правовых актов, которые устанавливают или изменяют статус, функции, права и обязанности субъектов контроля,

процедур осуществления контроля;

- координация действий при планировании, организации и проведении бюджетного контроля;

- проведение общих организационных мероприятий по вопросам контроля, делегирование представителей субъектов контроля в состав коллегиальных органов, созданных при их участии;

- обмен информацией, необходимой для проведения контроля, и информацией о его результатах.

Выводы. Бюджетный контроль является важной функцией государственного управления и регулирования бюджетной системы. В системе бюджетного контроля назрели серьезные проблемы законодательного, организационного и методического характера, препятствующие реализации его функций и требующие его незамедлительного реформирования.

Основными направлениями совершенствования бюджетного контроля в современных условиях трансформируемой экономики Украины должны стать: создание единого правового поля развития системы бюджетного контроля и законодательного закрепления за его субъектами контрольных функций, формирование новых и усовершенствование действующих процедур бюджетного контроля, совершенствование методов бюджетного контроля, оптимизация организационных структур бюджетного контроля, создание адекватной современным условиям информационно-коммуникационной инфраструктуры и др.

1. Конституція України // Відомості Верховної Ради України, 1996, №30, С. 141.

2. Бескровная В. Подходы к организации общественного финансового контроля // Предотвращение коррупции в бюджетном процессе. – СПб.: Центр "Стратегия". – 2002. – 117 с.

3. Грачева Е.Ю. Проблемы правового регулирования государственного финансового контроля. – М.: Юриспруденция, 2000. – 192 с.

4. Дорош Н.І. Державний фінансовий контроль: зарубіжний досвід і шляхи вдосконалення // Фінанси України – 1998, №1. – С. 49 – 50.

5. Каленський М.М., Стефанюк І.Б. Контрольно-ревізійна служба – суб'єкт державного фінансового контролю підприємницької діяльності. – К.: Інститут регіональних досліджень НАН України. – 2001. – 203 с.

6. Лихитський О. П. Від "де-факто" до "де-юре" / Фінансовий контроль. – 2004. – №1. – С. 30 – 32.

7. Романів Є.М., Стефанюк І.Б., Сиротюк Я.М., Чернецький О.І. Про нові аспекти контрольно-ревізійної роботи: Практик. посібник II. – Львів: Контрольно-ревізійне управління у Львівській області. – 1998. – 221 с.

8. Стефанюк І. Формування системи фінансового контролю // Економіка. Фінанси. Право. – 1999. – №12. – С. 13 – 16.