

*Г. В. Сидор,
к.э.н., преподаватель кафедры
банковского менеджмента и учета
Чортковского учебно-научного института
предпринимательства и бизнеса ТНЭУ,
Украина, г. Чортков
Г. И. Давыдовская,
к.и.н., доцент кафедры финансов
Чортковского учебно-научного института
предпринимательства и бизнеса ТНЭУ,
Украина, г. Чортков*

КАЗНАЧЕЙСКИЙ КОНТРОЛЬ КАК СРЕДСТВО ПОВЫШЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ УПРАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫМИ ФИНАНСОВЫМИ РЕСУРСАМИ

Аннотация. В статье рассмотрены субъекты, объекты, особенности и специфика казначейского контроля. Обосновано выделение казначейского контроля как самостоятельного понятия. Выделены контрольные функции министерств и ведомств, задействованных в процессе управления государственными финансами.

Ключевые слова: государственные финансы, государственное управление, финансовый контроль, казначейский контроль, управление государственными финансами.

Одной из важнейших функций органов казначейской службы является контроль. Существует достаточно большое количество определений контроля, выберем исходное следующее: контроль – процесс, обеспечивающий достижение целей [6, с. 24]. Сам процесс контроля

представляет собой совокупность действий по установлению стандартов, определением допустимых отклонений, измерения результатов, по сравнению полученных результатов с установленными стандартами, определения действий, которые необходимо предпринять. Поскольку органы Госказначейства входят в систему государственных финансов, то и казначейский контроль является составной частью общей системы государственного финансового контроля.

Анализ нормативно-правовых документов, регламентирующих цели, задачи, права и обязанности органов государственного управления, позволяет сделать вывод, что в настоящее время функции финансового контроля возложена на следующие органы, а именно:

Верховную Раду Украины и Счетную палату – законодательный контроль, сопроводительный контроль на всех стадиях: от планирования бюджета до отчета о его исполнении;

Министерство финансов Украины – на всех стадиях бюджетного процесса;

Министерство доходов и сборов Украины – на стадии сбора доходов и формирования бюджетных ресурсов;

Государственную казначейскую службу Украины – на стадии исполнения бюджета;

Государственную финансовую инспекцию Украины – на стадии осуществления расходов и отчетности, а также внешний контроль и аудит финансовой и хозяйственной деятельности бюджетных учреждений.

Как следует из перечня контрольных функций министерств и ведомств, задействованных в процессе управления государственными финансами, сферы их контроля при осуществлении своей деятельности могут частично пересекаться, что в целом ставит в перспективе задача формирования системы государственного финансового контроля или как

обособленной, или однозначно закрепленной функции по определенным органам государственного управления.

В целом деятельность каждого органа должна иметь свой объект и свою специфику. Субъектами казначейского контроля являются органы Госказначейства: Главные управления казначейской службы, территориальные органы Госказначейства управления и отделения. Объектами казначейского контроля являются: получатели бюджетных средств как субъекты, уполномоченные законом на расходование бюджетных средств в соответствии с установленными целями и способами, а также коммерческие банки, осуществляющие по поручению клиентов перечисления платежей. Контролируемыми параметрами являются:

Объемы платежей и сроки их списания, перечисления и зачисления;

Смета доходов и расходов, нормы расходования средств и их обоснованность;

Лимит бюджетных обязательств;

Источники покрытия расходов.

Измерителями является объем денежных ресурсов, расходуемых получателями бюджетных средств в соответствии с установленным законом правилам.

При этом, если в научной и учебно-методической литературе встречаются определения финансового контроля в целом, то определение казначейского контроля в достаточно строго сформулированном виде отсутствует.

Представители экономической науки и практики считают, что государственный финансовый контроль – это особая управленческая функция государства, реализация которой предусматривает установление правовых норм, определяющих порядок использования субъектами хозяйствования финансовых ресурсов, проведения мониторинга или иных

действий за соблюдением этих норм, выявление правонарушений в части использования финансовых ресурсов, их устранение, блокирование незаконных финансовых операций и осуществление мероприятий по компенсации ущерба, нанесенного государству, субъектам хозяйствования и гражданам [5, с. 23]. Такое определение финансового контроля является слишком широким, хотя оно и отражает его сущность, но не указывает на существование любых субъектов.

По определению С. Юргелевича государственный финансовый контроль – одна из важнейших функций государственного управления, направленная на выявление отклонений от принятых стандартов законности, целесообразности и эффективности управления финансовыми ресурсами и другой государственной собственностью, а при наличии таких отклонений – на своевременное принятие соответствующих корректирующих и предупреждающих мероприятий [9, с. 138].

В свою очередь, Е. Калюга отмечает, что государственный финансовый контроль – это контроль, осуществляемый с целью обеспечения финансовой политики, реализуемой государством через систему законодательных, организационных, административных, правоохранительных и других мероприятий [7, с. 56–57].

По нашему мнению, данные трактовки понятий государственного контроля рассматривают его как функцию управления, но не учитывают качественную сторону контроля, эффективность управления государственными денежными потоками, не раскрывают характер нарушений, выявляемых в процессе контроля.

Другой подход к определению сущности финансового контроля предоставляет М. Головань, по словам которого, контроль в сфере финансов – это совокупность регулярных и непрерывных процессов, с помощью которых их участники в легитимной форме обеспечивают эффективное функционирование государственного сектора, а также

деятельность других хозяйствующих субъектов независимо от форм собственности [2].

Некоторые ученые вообще в определениях понятия финансового контроля не указывают на наличие каких-либо субъектов, которые наделены контрольными полномочиями, толкуют его как управленческую функцию.

А. Румянцев считает, что финансовый контроль представляет собой систему наблюдения и проверки финансовой деятельности объекта управления, с целью оценки обоснованности и эффективности принимаемых решений, выявление отклонений от утвержденных нормативов и применения мер по их ликвидации [8, с. 8]. По определению следует, что автор говорит о контроле как о функции государственного управления, в то же время сужая его объекты, поскольку они могут быть проекты бюджетов и т.д., то есть еще не “утверждены нормативы”, а не только “приняты решения”. Кроме этого здесь речь идет об объекте, который управляется, а не упоминается, о субъекте финансового контроля.

Важный вывод о сути финансового контроля сделал советский исследователь И. Белобжецкий, он подчеркивал, что сущность и содержание контроля не могут быть подробно раскрыты в отрыве от сферы управленческой деятельности, которую он обслуживает. Рассматривая его сущность через призму теории управления, следует прежде всего подчеркнуть, что в реальной действительности нет “контроля вообще”, а есть контроль конкретного содержания и конкретных форм. В этом смысле следует различать понятие административного, технического, хозяйственного, финансового, экологического и других специализированных видов контроля [1, с. 23].

В большинстве литературы по финансам преобладает правовое трактовка термина “финансовый контроль”. С позиции юридической науки финансовый контроль рассматривается прежде всего как контроль за

законностью и целесообразностью действий по формированию, распределению и использованию денежных фондов государства и субъектов местного самоуправления [4, с. 23].

Так по мнению Л. Гуцаленко финансовый контроль – комплексная и целенаправленная финансово-правовая деятельность органов финансового контроля или их подразделений или представителей, а также лиц, уполномоченных осуществлять контроль, основанный на положениях актов действующего законодательства. Он заключается в установлении фактического состояния дел на подконтрольном объекте по его финансово-хозяйственной деятельности и направлен на обеспечение законности, финансовой дисциплины и рациональности в ходе формирования, распределения, владения, использования и отчуждения активов с целью эффективного социально-экономического развития всех субъектов, объектов финансовых правоотношений [3, с. 9].

В остальных работах, посвященных вопросам контрольно-ревизионной деятельности, сущность контроля сводится к регулярной проверки соблюдения хозяйственно-финансового законодательства, к выявлению нарушений государственной дисциплины в экономике и финансах.

Анализ подходов к определению финансового контроля позволяет сделать вывод о широком диапазоне трактовок финансового контроля в целом и государственного контроля за сферами деятельности.

Поскольку определение финансового контроля в целом является достаточно общим, а на органы Государственной казначейской службы возложены обязанности контроля в конкретной сфере государственных финансов, поэтому мы считаем целесообразным предложить определение казначейского контроля, под которым предлагаем понимать совокупность действий органов Госказначейства по проверке деятельности кредитных организаций как платежных агентов субъектов экономики для обеспечения

своевременного и полного перечисления платежей в бюджет и получателям бюджетных средств для обеспечения целевого и эффективного их расходования.

Казначейская система является неотъемлемой частью государственного аппарата, который осуществляет руководство государственными средствами. Исходя из возложенных на Казначейство функций, значительным преимуществом является то, что действует дополнительное звено в системе внутреннего аудита на всех этапах выполнения.

Необходимость четкого и эффективного контроля за процессом выполнения бюджета очевидна. В условиях, на данный момент сложились, контроль логично превращается из инструмента надзора за бюджетно-финансовыми отношениями в важный элемент системы управления бюджетом, значение которого намного больше, чем может показаться на первый взгляд. Можно констатировать тот факт, что контроль как часть системы управления с недавних пор начал и продолжает играть все большее и большее значение в обеспечении процесса исполнения бюджета. Нет сомнений, что тенденция к росту роли контроля в механизме управления бюджетной сферой сохранится.

Реализация контроля за выполнением как Государственного, так и местных бюджетов, приведение его в действие является важным вопросом, без решения которого контроль оставаться только в виде идеи. Для того, чтобы воплотить на практике контроль, разработан теоретически, его необходимо определенным образом организовать. Организация контроля в качестве системы реальных контрольных процедур, которые позволили бы осуществлять действительное управление объектом контроля – бюджетной системы – в свою очередь должна быть возложена на соответствующий орган.

Отсутствие соответствующего органа контроля, равнозначно как и его неспособность организовать такой контроль, соответствующего поставленным к нему требованиям, приводит к кризису управления Государственным бюджетом в целом, а, следовательно, делает невозможным надлежащее регулирование социально-экономических отношений. Масштабность негативных последствий, которые при этом возникают, соотносится с масштабностью того же бюджета в системе финансов.

С образованием Государственного казначейства Украины внедрения принципиально нового контроля за бюджетом стало реальным прежде всего потому, что выступая в роли субъекта исполнения бюджета, создан орган контроля сам стал заинтересован в разработке и внедрении на практике как можно эффективной системы контрольных мер.

При этом, конечно же, нельзя утверждать, что осуществляемый органами Госказначейства на данный момент контроль является идеальным, но такой контроль все же отвечает требованиям эффективного управления больше, чем когда бы то ни было.

Как показывает анализ деятельности органов Госказначейства на современном этапе, на них возложена, если анализировать контрольную функцию, контроль преимущественно в двух видах: текущий и следующий.

В процессе текущего контроля проверяется соответствие расходных операций целевому назначению и обоснованности, после чего они санкционируются. Последующий контроль осуществляется при проверке фактического использования бюджетных средств.

Таким образом основные направления контрольной деятельности органов Госказначейства можно сформулировать:

– проверка коммерческих банков и учреждений Национального банка Украины по срокам списания, перечисления и зачисления доходов и средств государственного бюджета по счетам получателей;

– текущий и последующий контроль за целевым расходованием средств государственного бюджета;

– проверка территориальных органов Госказначейства вышестоящими органами по соблюдению действующего законодательства и нормативных актов при выполнении государственного бюджета;

– участие в проверках по заданиям уполномоченных органов законодательной и исполнительной власти и органов прокуратуры на местах.

В целом анализ возложенных на органы казначейства функций и задач позволяет утверждать, что участие органов Государственной казначейской службы в предварительном контроле может осуществляться косвенно:

– при анализе выполнения бюджета в целом и разработке рекомендаций для бюджета следующего периода;

– при анализе смет по группам учреждений и по территориям с целью выработки рекомендаций по нормативам затрат и рекомендаций по типовым схемам или разделам смет для ведомств и министерств.

Выделение казначейского контроля как самостоятельного понятия и определения его особенностей создает методические основы для совершенствования контрольной деятельности органов Государственной казначейской службы Украины, предпосылки для более точного определения функций и полномочий других органов власти и управления в системе государственного финансового контроля с целью обеспечения эффективного функционирования всей системы государственных финансов.

Список использованных источников:

1. Белобжецкий И.А. Финансовый контроль и новый хозяйственный механизм. / И.А. Белобжецкий. – М. : Финансы и статистика, 1989. – 256 с.

2. Головань М.М. Державний фінансовий контроль і його реформування / М.М. Головань // Фінанси України. – 2013. – №1. – С. 35–42.

3. Гуцаленко Л.В. Державний фінансовий контроль: навч. посіб. [для студ. вищ. навч. закл.] / Л.В. Гуцаленко, В. А. Дерій, М. М. Коцупатрий – К.: Центр учбової літератури, 2009. – 424 с.

4. Дегтяр А.О. Публічні фінанси: навч. посіб. / А.О. Дегтяр, М.В. Гончаренко, О.С. Лесная. – Х. : С.А.М., 2011. – 512 с.

5. Державний фінансовий контроль: ревізія і аудит / [П.К.Германчук, І.Б.Стефанюк, Н.І.Рубан та ін.]. – Київ : НВП “АВТ”, 2004. – 424 с.

6. Загородній А.Г. Фінансовий словник / А.Г. Загородній, Г.Л. Вознюк, Т.С. Смовженко. – 3-те вид., випр. та доп. – К. : Знання, 2009. – 587 с.

7. Калюга Є.В. Чинна система державного фінансового контролю та шляхи її реформування / Є.В. Калюга // Фінансовий контроль. – 2010. – № 3. – С. 56–57.

8. Румянцев А.В. Финансовый контроль: Курс лекций. / А.В. Румянцев. – М. : Изд-во “Дело и Сервис”, 2011. – 144 с.

9. Юргелевич С. В. Система державного фінансового контролю / С. В. Юргелевич // Фінанси України. – 2012. – № 4. – С. 138.