

Г. В. Дмитренко,

к. держ. упр., заступник віце-президента, Національна академія державного управління при Президенті України

ШЛЯХИ УДОСКОНАЛЕННЯ ПУБЛІЧНОГО ФІНАНСОВОГО КОНТРОЛЮ

Державне управління сьогодні в Україні являє собою складне, суперечливе явище з багатьма бюрократичними деформаціями, слабкими сторонами, недоліками та вразливими місцями. Діюча політична система України зумовила формування такого типу урядування, що за багатьма параметрами не відповідає стратегічному курсу держави до демократії та європейських стандартів. Таке урядування залишається неефективним, схильним до корупції, внутрішньо суперечливим, надмірно централізованим, громіздким і відірваним від потреб звичайної людини.

The government in Ukraine today is a complex, contradictory phenomenon with many bureaucratic deformations, weaknesses, flaws and vulnerabilities. The current political system in Ukraine has led to the formation of this type of governance, which in many ways does not meet the strategic course of state for democracy and European standards. This government is inefficient, prone to corruption, internally inconsistent, overly centralized, cumbersome and disconnected from the needs of ordinary people. Key words: economy, budget, income, taxes, budget, use of funds, public control.

Ключові слова: економіка, бюджет, надходження, податки, бюджетні кошти, використання коштів, публічний контроль.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ У ЗАГАЛЬНОМУ ВИГЛЯДІ ТА ІІ ЗВ'ЯЗОК ІЗ ВАЖЛИВИМИ НАУКОВИМИ ЧИ ПРАКТИЧНИМИ ЗАВДАННЯМ

Державний фінансовий контроль має брати участь у розв'язанні таких проблем, як: виявлення суб'єктів підприємництва, які несуть загрозу національній безпеці (здійснюють контрабандні операції, займаються незаконною торгівлею наркотичних препаратів, зброї тощо), попередження монополізації ринків; достовірна оцінка результатів діяльності природних монополій і регулювання в них тарифів; належне функціонування інвестиційних, пенсійних фондів, забезпечення інтересів їх вкладників.

Необхідність вдосконалення вітчизняної системи фінансового контролю зумовлена недоліками в його організації.

Хоча окремі елементи системи контролю вже функціонують, проте вони діють розрізнено, нескоординовано, за умов недосконалості і, часом, суперечливої нормативно-правової бази, яка регламентує їхню діяльність.

АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ, В ЯКИХ ЗАПОЧАТКОВАНО РОЗВ'ЯЗАННЯ ДАНОЇ ПРОБЛЕМИ, ТА ВИДІЛЕННЯ НЕ ВИРИШЕНИХ РАНІШЕ ПИТАНЬ

Теоретичні концепції вітчизняних і зарубіжних вчених щодо фінансового контролю в державі, практика впровадження різних підходів і програм до реалізації контрольної фінансової функції зумовлюють необхідність проведення

всебічного аналізу становлення, утвердження і модернізації державного фінансового контролю в умовах незалежності. Втім, незважаючи на широкі наукові дослідження фінансового контролю, спостерігаються певні теоретико-методологічні лакуни та необхідність посилення контрольної функції. Вітчизняні фахівці та науковці досі не мають спільної (єдиної) думки щодо подальших кроків реформування органів державного фінансового контролю. Так, зокрема, в науці державного управління фінансовий контроль не розглядався як системоформуючий вплив на державно-управлінські процеси, що зумовлює актуальність даного дослідження.

ФОРМУВАННЯ ЦІЛЕЙ СТАТТИ (ПОСТАНОВКА ЗАВДАННЯ)

Завданням статті є розробити та створити цілісну й ефективну систему державного фінансового контролю, поліпшити бюджетну дисципліну, звести до мінімуму зловживання в бюджетній сфері й використанні державного майна, удосконалити управління державними фінансами й досягти стандартів демократичних країн щодо прозорості цього процесу.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ ДОСЛІДЖЕННЯ

У сфері національної економіки України відбуваються значні перетворення, пов'язані з утвердженням ринкових відносин, розвитком демократизації та становленням цивілізованого правового поля. Це зумовило зміну філософії функціонування бюджетних установ, впро-

вадження нових стандартів формування їх кошторисів, ресурсної бази, визнання доцільності та ефективності використання бюджетних ресурсів. Бюджетний менеджмент у цілому та реалізація його окремих функцій формуються на новій організаційно-методологічній базі, передбачаючи прозорість, доказовість, пріоритетність та ефективність реалізації різних проектів чи програм. Діяльність будь-якої бюджетної установи повинна бути абсолютно виправданою, ефективною і прогресивною. Непопулярними стають споживачські підходи до формування бюджетних асигнувань, економічно невиправдані бюджетні проекти в т.п. Це посилює роль фінансового контролю за формуванням і використанням бюджетних ресурсів у кожній ланці національної економіки, яка тією чи іншою мірою пов'язана з бюджетним процесом.

Питання фінансового контролю завжди займали особливе місце серед актуальних суспільних проблем. Фінансовий контроль — це система органів і заходів з перевірки законності й доцільності дій у сфері створення, розподілу та використання грошових фондів держави та місцевого самоврядування, одна із форм державного контролю, що сприяє забезпеченню законності, охороні прав власності, правильному та ефективному використанню бюджетних, позичкових і власних коштів [5]. Чітко діючий державний фінансовий контроль є невід'ємною частиною демократичного суспільства та правової держави. Такий контроль забезпечує надання суспільству об'єктивної інформації про використання бюджетних ресурсів, що, в свою чергу, передбачає відповідальність органів влади за законність і ефективність фінансового управління.

Формування дієвої системи державного фінансового контролю в Україні за повнотою і своєчасністю надходження, законністю та ефективністю використання бюджетних ресурсів є одним із напрямів сучасної економічної політики. Тому вдосконалення системи державного фінансового контролю в Україні має здійснюватись як першочерговий захід у загальній системі перебудови фінансового механізму.

Державний контроль в Україні згідно з чинним законодавством здійснюють за необхідності та в межах своєї компетенції різноманітні органи державної влади України та підвідомчі їм організації: Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України, Міністерство фінансів України, Рахункова палата, місцеві державні адміністрації та виконавчі органи відповідних рад (іхніх фінансово управління), Державна фінансова інспекція України, Державне казначейство України, Державна податкова служба України, Національний банк України, Державна митна служба України, Державна комісія з цінних паперів і фондового ринку, Фонд державного майна України, різні служби та інспекції [1].

Система фінансового контролю, побудована в Україні, не забезпечує на належному рівні фінансово-бюджетну дисципліну як в цілому в державі, так і на регіональному рівні зокрема. Це є наслідком низки проблем, які створюють тенденції щодо зростання кількості та обсягів основних фінансових порушень.

Насамперед слід виділити несформованість цілісної системи фінансового контролю. Однією з причин несформо-

ваності цілісної системи можна виділити недосконале законодавство. Система державного фінансового контролю України функціонує без існування базового закону, який встановлював би основні поняття у цій сфері, чітко розподіляв би завдання, функції та повноваження між органами державної та місцевої влади, регламентував відносини між суб'єктами та об'єктами контролю, визначав відповідальність та незалежність відповідних уповноважених посадових осіб. Бюджетний кодекс України не врегулює цих питань. Норми чинних законів та нормативно-правових актів у сфері державного фінансового контролю не завжди узгоджуються між собою. Методичні рекомендації та інструкції охоплюють лише окремі аспекти. У вищих навчальних закладах фактично відсутній системний навчальний курс з підготовки та перепідготовки відповідних кадрів у цій сфері.

У частині контролю за використанням коштів Державного бюджету завдання Державної фінансової інспекції перетинаються із завданнями Рахункової палати України. При цьому Рахункова палата веде парламентський контроль переважно на рівні центральних органів управління державою, а Державна фінансова інспекція — починаючи з бюджетних установ у селах, аж до міністерств і відомств. Для цього Державна фінансова інспекція уже майже десять років має розгалужену структуру у всіх містах, районах і областях, а Рахункова палата складається тільки з центрального апарату.

Ще одна вагома проблема — відсутність системи здійснення контролю за використанням державних коштів [3]. Порушення чинного законодавства, нецільове витрачання коштів, марнотратство і навіть розкрадання стають, на жаль, нормою нашого життя.

В умовах ринкових відносин виникають конфліктні ситуації між об'єктами підприємництва й органами державного контролю щодо розміру податків, які слід сплачувати до бюджету, цін та порядку застосування їх. Ці спірні питання вирішуються правоохоронними і державними органами управління за умови, що сторони подають письмові висновки незалежного аудиторського контрольного органу.

Фінансово-господарський контроль діяльності підприємств в умовах ринкових відносин і різних форм власності набуває іншого змісту, оскільки виникла нова форма фінансового контролю — аудиторський контроль [4].

У системі фінансового контролю особливе місце належить державному фінансовому контролю, який виявляє відхилення від прийнятих законів, стандартів, визначає ефективність, доцільність та економічність управління ресурсами. Аналізуючи ефективність фінансового контролю в Україні, можна виявити низку серйозних проблем становлення державного фінансового контролю. Найважливіша з них — методологічна проблема, пов'язана з недостатньою з'ясованістю природи внутрішнього та зовнішнього фінансового контролю.

Необхідність підвищення ефективності державного фінансового контролю бюджетних ресурсів зумовлена ускладненням фінансових аспектів діяльності держави в ринкових умовах, у тому числі активним залученням комерційних структур до задоволення

суспільних потреб, використанням інфраструктури банків та інших фінансово-кредитних установ для обслуговування державних коштів, виходом держави на ринок як власника майна та виробника товарів і послуг.

На сьогодні в Україні не вдалося створити цілісну, міцну, ефективно функціонуючу систему державного фінансового контролю. Свідченням цього є наявність у фінансовій системі держави суттєвих проблем.

Ставлячи за мету привласнення максимумально високих прибутків, ряд підприємців досягають її у заборонений спосіб: через ухилення від сплати податків; заборонені види діяльності; незаконні вивезення капіталів за кордон; привласнення активів і позбавлення інвесторів прав на доходи; незаконну легалізацію доходів і створення фіктивних фірм; монополічне завищення цін на товари та фальсифікацію торгових марок; розкрадання державної власності; нецільове використання бюджетних коштів і коштів, одержаних під гарантії уряду тощо.

Державний фінансовий контроль — це регламентована норма права діяльності державних органів влади й управління з контролю за своєчасністю та точністю фінансового планування, обґрунтованістю та повнотою надходження та руху державних фінансових та матеріальних ресурсів, правильності й ефективності їх використання [4].

Державний фінансовий контроль має брати участь у розв'язанні таких проблем, як: виявлення суб'єктів підприємництва, які несуть загрозу національній безпеці (здійснюють контрабандні операції, займаються незаконною торгівлею наркотичних препаратів, зброї тощо), попередження монополізації ринків; достовірна оцінка результатів діяльності природних монополій і регулювання в них тарифів; належне функціонування інвестиційних, пенсійних фондів, забезпечення інтересів їх вкладників.

Необхідність вдосконалення вітчизняної системи фінансового контролю зумовлена недоліками в його організації.

Хоча окремі елементи системи контролю вже функціонують, проте вони діють розрізнено, нескоординовано, за умов недосконалої і часом суперечливої нормативно-правової бази, яка регламентує їхню діяльність.

Система державного фінансового контролю в Україні має будуватись на єдиних нормативно-правових засадах, керуватись єдиними принципами та вирішувати завдання з контролю за формуванням та використанням бюджетних ресурсів. Поряд з цим, мають бути чітко розмежовані функції і повноваження контролюючих органів [6].

На сьогодні контрольні функції у фінансовій сфері покладаються на 10 державних органів, відбувається дублювання функцій та втручання одних органів державного контролю в компетенцію діяльності інших. При цьому паралельно перекладається відповідальність з органу на орган і зростає навантаження на підприємців. Виправити ситуацію може прийняття Закону України "Про державний фінансовий контроль", який має встановити єдині норми, визначити чітку організаційну структуру системи державного фінансового контролю, чітко розмежувати повноваження контролюючих органів, визначити об'єкти контро-

лю та форми і методи його здійснення.

Проблема правової невизначеності цілісної системи державного фінансового контролю частково розв'язується окремими законами та чисельними підзаконними нормативно-правовими актами, де окреслено контрольні повноваження і процедури лише для деяких міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, основною або однією з відокремлених функцій діяльності яких є контроль за фінансово-господарською діяльністю інших органів державного сектора, що не належать до сфери їх управління (централізований контроль).

Ще однією проблемою є те, що не завжди державний фінансовий контроль зосереджує належні методи (прийоми, форми) контролю.

Головною метою державного фінансового контролю є сприяння зростанню секторів і галузей економіки завдяки відстеженню досягнення цільових орієнтирів і перевіркам дотримання обмежувачих параметрів фінансово-економічного розвитку національного господарства на мікро- та макроекономічному рівнях.

Досягнення цієї мети вимагає спрямування державою контрольних дій не тільки на діяльність органів влади і неприбуткових установ та організацій, а і на діяльність суб'єктів підприємництва всіх форм власності.

Виходячи з існуючої методологічної бази та враховуючи наявність в Україні бюджетного дефіциту, завдання державного фінансового контролю слід періодично уточнювати. Нині вони мають відповідати спільним завданням бюджетного механізму, забезпечувати розв'язання трьох актуальних проблем:

- 1) кого і якими методами слід підтримувати з бюджету;
- 2) як забезпечити економічність використання бюджетних коштів уже за визначеними цілями (програмами);
- 3) як без надмірної фіскальності наповнювати бюджет?

Водночас знаходити відповіді на зазначені запитання, використовуючи таку форму контролю, як ревізія, досить складно або і взагалі неможливо. Це пояснюється наявністю таких її недоліків:

— при ревізії увага акцентується на виявленні порушень і порушників, тобто вивчаються наслідки замість концентрації зусиль на визначенні системних недоліків, що призводять до них, тобто причин;

— ревізії, як правило, проводяться після завершення бюджетного року, коли втрачені кошти повернути майже неможливо;

— під час ревізії відсутня оцінка системи внутрішньогосподарського контролю, яку згідно з чинним законодавством зобов'язаний створити керівник установи з метою попередження фінансових порушень, а також оцінки якості контролю, запровадженого головним розпорядником.

Таким чином, виникла потреба змінити підходи або навіть ідеологію, філософію державного фінансового контролю. Якщо головною метою державного фінансового контролю донині було недопущення порушень чинного законодавства, то тепер сюди додається недопущення не ефективного господарювання.

Поряд із традиційною ревізією в практику контролюючих органів запроваджується така форма контролю, як аудит фінансово-господарської

діяльності. Це принципово нова форма контролю, яка передбачена Бюджетним кодексом і спрямована на запобігання фінансовим порушенням та забезпечення достовірності фінансової звітності. У зв'язку з тим, що ця форма контролю є новою в Україні, існує проблема її правового, нормативного та методологічного забезпечення.

Ефективність реалізації фінансової політики залежить від багатьох чинників, серед яких особлива роль належить фінансовому контролю. Саме він забезпечує зворотний зв'язок між наміченими і досягнутими результатами. Фінанси є дуже складною системою відносин, вони мають чітко виражений суперечливий характер. Безумовно, у процесі вироблення засад і напрямів фінансової політики треба максимально врахувати всі обставини і специфіку використання тих чи інших фінансових інструментів. Однак, оскільки економічна і політична ситуація в країні постійно змінюється, то це впливає на характер і напрями дії фінансових інструментів. Необхідний постійний моніторинг, який дав би змогу відстежувати успішність реалізації фінансової політики та дійовість і відповідність впливу на досягнення запланованих результатів конкретних фінансових інструментів.

Фінансовий контроль за діяльністю окремих суб'єктів має на меті перевірку її відповідності чинному фінансовому законодавству. Водночас з огляду на те, що чинні закони відображають зміст фінансової політики, такий контроль також безпосередньо пов'язаний з її реалізацією. Незаконність дій окремих суб'єктів веде до викривлення фінансової політики та перешкоджає досягненню намічених результатів. Якщо у процесі контролю виявляються постійні порушення фінансового законодавства багатьма суб'єктами, то це може свідчити про те, що фінансова політика не враховує їхніх інтересів. Необхідно внести певні корективи у таку політику, бо ніяке посилення контролю не дасть бажаних результатів, доки фінансова політика не буде враховувати інтереси всіх суб'єктів фінансових відносин [2].

Для підвищення ролі фінансового контролю в Україні, вирішення основних проблем у державі, що пов'язані з цим питанням, необхідно реформувати систему фінансового контролю. Серед заходів реформування можна виділити:

- розроблення законодавчої бази, нормативно-правових актів, інструктивних і методичних документів, що підвищують ефективність державного фінансового контролю;
- створення й відпрацювання механізму координації роботи контрольних органів;
- вирішення питання поліпшення матеріально-технічного забезпечення контрольних органів;
- проведення заходів з удосконалення професійного рівня працівників контрольних органів;
- вивчення й впровадження в практику іноземного досвіду проведення державного фінансового контролю.

Державний фінансовий контроль є однією із найважливіших функцій державного управління, значення якої дедалі зростає. Тільки належне використання контролю в управлінні державними фінансовими ресурсами дасть мож-

ливість створити необхідні передумови для здійснення в державі ефективної економічної політики. Тому розбудова цілісної системи фінансового контролю є важливим кроком у забезпеченні функціонування системи державної влади й викликає особливе зацікавлення як у теоретичному, так і в практичному плані.

У науковому плані питання державного фінансового контролю вивчене й розроблене недостатньо. Це пояснюється тим, що протягом минулих років його роль як елемента єдиної системи державного управління пригнічувалася, і лише кризовий стан економіки держави та державних фінансів змусив привернути увагу до практики здійснення державного фінансового контролю. Специфічне ставлення до державного фінансового контролю, його недооцінка зумовлені також тим, що він здійснюється в площині переплітання державних, регіональних, корпоративних та індивідуальних інтересів.

Вкрай важливим є визначення завдань і мети державного фінансового контролю, методологічних основ його формування, врахування як накопиченого власного, так і зарубіжного досвіду. На жаль, переважною більшістю авторів законопроектів, окремих фахівців та науковців ця категорія сприймається лише як звичайна перевірка використання бюджетних коштів. Але для забезпечення цього завдання не потрібні надзвичайні зусилля, а лише існування контролюю-ревізійних органів на рівні всіх ланок бюджетної системи. Проте такі примітивні погляди на цьому етапі розвитку держави та її економіки — це шлях у минуле. Ось чому для забезпечення побудови ефективної системи державного фінансового контролю, яка відповідає б стандартам передових демократичних країн, конче потрібне розроблення стратегічного концептуального документа. Це дасть можливість чітко розмежувати завдання і повноваження контрольних органів, усунути дублювання й паралелізм у їхній роботі.

Концепція створення єдиної системи державного фінансового контролю повинна дати чітке визначення категорії державного фінансового контролю, його принципів, системи, завдань, пріоритетів, основних видів і порядку здійснення. Необхідно встановити обов'язковий періодичний аудит для всіх суб'єктів підприємницької діяльності й відповідальність аудиторських фірм і безпосередньо аудиторів за об'єктивність і повноту контролю. Так само доцільно визначити правовий статус аудиторського висновку як документа і сферу його використання.

Стрижнем цієї концепції має стати розподіл державного фінансового контролю на парламентський та урядовий. Безумовно, як законодавча, так і виконавча гілки влади повинні здійснювати контрольні функції. Це відразу зніме причини дискусії останніх років щодо визначення головного органу державного фінансового контролю, дасть можливість послідовно й концептуально удосконалюватися методологічній базі єдиної системи державного фінансового контролю.

Наукова думка у фінансовій сфері та практика діяльності уже давно розподілили контроль на три головні форми: попередній, поточний і подальший. Узявши цей критерій за основу в розробленні вищезгаданої концепції, матимемо чітке структурування, тому що абсолютна

більшість контрольних відомств має свої досить специфічні завдання, чітко визначену сферу діяльності й працює за першими двома формами контролю. Головна проблема виникає при організації подальшого контролю, у розподілі завдань і повноважень між Рахунковою палатою, фінансовою інспекцією та реанімованим відомчим контролем.

У концепції доцільно врегулювати питання взаємодієносин і взаємодії контрольних органів, закріпити положення про те, що Рахункова палата є найвищим органом державного контролю і здійснює контроль як за доходами, так і видатками Державного бюджету України й має право на перевірки всіх державних інституцій, а Державна контрольна-ревізійна служба забезпечує періодичне проведення ревізій та перевірок, у тому числі й на прохання правоохоронних органів. Водночас контрольні функції тих чи інших структур, що здійснюють державний фінансовий контроль, повинні визначатися спеціальними законами.

Для розроблення концепції треба створити робочу групу, а після завершення роботи документ слід усебічно обговорити на спільній нараді представників контрольних органів із залученням відповідних науковців і затвердити спільним рішенням Верховної Ради України та Кабінету Міністрів України, а, можливо, й указом Президента. Це дасть змогу ще до підготовки та прийняття відповідного законодавчого акта зняти всі неузгодженості й непорозуміння стратегічного характеру й дістати підтримку як законодавчої, так і виконавчої влади.

Лише після розроблення та затвердження концепції буде доцільним перейти до роботи над підготовкою відповідного законопроекту.

ВИСНОВКИ З ДАНОГО ДОСЛІДЖЕННЯ І ПЕРСПЕКТИВИ ПОДАЛЬШИХ РОЗВІДКІВ У ДАНОМУ НАПРЯМІ

Таким чином, виконання запропонованих заходів дасть можливість створити цілісну й ефективну систему державного фінансового контролю, поліпшити бюджетну дисципліну, звести до мінімуму зловживання в бюджетній сфері й використати державного майна, удосконалити управління державними фінансами й досягти стандартів демократичних країн щодо прозорості цього процесу.

Література:

1. Адміністративна процедура та контроль за діяльністю адміністративних органів в Угорщині, Польщі, Болгарії, Естонії та Албанії. — К.: Вид-во УАДУ, 1999. — 236 с.
 2. Актуальні проблеми міжнародних відносин: 36 наук. праць. Вип. 26. — К.: ВПЦ "Київський університет", Інст між. відносин, 2001. — 541 с.
 3. Андреев А., Никольский Д. Этапы развития (Хронология) // Президентский контроль. — 1999. — № 1. — С. 28—33.
 4. Андреев В.Д. Практический аудит: справочное пособие. — М.: Экономика, 1994. — 366 с.
 5. Андрийко О.Ф. Контроль в демократическом государстве: проблемы и тенденции. — К.: Наук. думка, 1994. — 116 с.
 6. Андрухович А. От Приказа Счётных дел до Сената // Президентский контроль. — 1997. — № 2. — С. 67—72.
- Стаття надійшла до редакції 12.04.2011 р.