

ЕСМАНОВ О. М.

аспірант

ДВНЗ «Українська академія банківської справи Національного банку України»

esmanoff@yandex.ru

### СУЧАСНИЙ СТАН ДЕРЖАВНОГО ФІНАНСОВОГО КОНТРОЛЮ В УКРАЇНІ

*Метою статті є дослідження сучасного стану державного фінансового контролю в Україні та виявлення перспектив розвитку даного напрямку. Проведене дослідження базується на використанні емпіричного та статистичного аналізу. У результаті роботи було виявлено існування порушень у системі державного фінансового контролю України, основними з яких є недоотримання фінансових ресурсів та незаконні витрати ресурсів, а також розглянуто причини виникнення порушень. На основі розрахунків, проведених за власною методикою, з'ясовано можливості покриття витрат. На основі дослідження визначено, що ефективність роботи Державної фінансової інспекції України є низькою, а понесені витрати не можуть бути відшкодовані у наступному фінансовому періоді.*

*Ключові слова: державний фінансовий контроль, недоотримання фінансових ресурсів держави, Державна фінансова інспекція.*

ЭСМАНОВ А. Н.

аспірант

ГБУЗ «Украинская академия банковского дела Национального банка Украины»

esmanoff@yandex.ru

### СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ В УКРАИНЕ

*Целью статьи является исследование современного состояния государственного финансового контроля в Украине и выявления перспектив развития данного направления. Проведенное исследование базируется на использовании эмпирического и статистического анализа. В результате работы было обнаружено существование нарушений в системе государственного финансового контроля Украины, основными среди которых являются недополучение финансовых ресурсов и незаконные расходы ресурсов, а также рассмотрены причины появления нарушений. На основе расчетов, проведенных на основании собственной методики, выяснены возможности покрытия расходов. На основании исследования определено, что эффективность работы Государственной финансовой инспекции Украины является низкой, а понесенные расходы не могут быть возмещены в следующем финансовом периоде.*

*Ключевые слова: государственный финансовый контроль, недополучение финансовых ресурсов государства, Государственная финансовая инспекция.*

ESMANOV O. M.

postgraduate student

State Higher Educational Institution «Ukrainian Academy Of Banking  
Of The National Bank Of Ukraine»

esmanoff@yandex.ru

### THE CURRENT SITUATION OF PUBLIC FINANCIAL CONTROL IN UKRAINE

*The aim of the article is the research of the current situation of public financial control in Ukraine and detection prospects of this area. The study is based on the use of empirical and statistical analysis. As a result, the existence of irregularities in the system of state control of Ukraine is revealed, the main ones being the shortfall in financial resources and illegal consumption of resources; the causes of disorders are examined. Based on calculations done on own methodology the possibility of covering of expenses is found. Based on the study determined that the efficiency of the State Financial Inspection of Ukraine is low and the costs incurred cannot be recovered in the next fiscal period.*

*Keywords: state financial control, shortfall of financial resources of the State, the State Financial Inspection.*

**Постановка проблеми.** Здатність держави забезпечувати соціально-економічний розвиток безпосередньо залежить від цілеспрямованої реалізації економічної політики, що включає різні складові, зокрема: фінансово-бюджетну, грошово-кредитну, інвестиційну,

інноваційну, соціальну, науково-технологічну. В умовах розвитку вільної ринкової економіки, становлення громадянського суспільства ефективна діяльність держави в інтересах його громадян набуває особливого значення. Запорукою збалансованості та ефективності державного управління, результативності проведених економічних реформ стає контроль законності, доцільності та ефективності формування, розподілу і використання державних фінансових ресурсів, акумульованих у бюджетах різних рівнів і позабюджетних фондах. Створення цілісної системи державного фінансового контролю є важливим і актуальним питанням серед вчених сьогодення, особливо враховуючи нестабільний стан національної економіки України.

**Аналіз останніх досліджень та публікацій.** Аналіз праць відомих економістів: О. Ф. Андрійко, О. І. Барановського, В. К. Симоненко, Н. В. Парижака, М. Д. Погосяна, О. Д. Соменкова, М. І. Сивульського, Є. С. Суконнікова, О. О. Чечуліної, І. Я. Чугунова, М. Г. Чумаченко, В. О. Шевчука, С. І. Юрія Й. Н. Бескида та інших, – свідчить, що одним з найважливіших етапів розвитку державного фінансового контролю є створення його цілісної системи, а саме розробка її концептуальних засад, включаючи модифікацію форм і методів контролю. Враховуючи той факт, що система державного фінансового контролю спрямована на забезпечення повноти фінансових надходжень до державних фондів, концепція розвитку державного фінансового контролю, подібно до концепції національної безпеки, має бути узгоджена і затверджена на найвищому державному рівні.

Постановка завдання: дослідження сучасного стану державного фінансового контролю та визначення перспективних напрямів проведення досліджень в цій сфері.

**Виклад основного матеріалу.** Ідея контролю за цільовим та ефективним використанням державних фінансових ресурсів не є новаторською. Як зазначає професор Соколов Я. В., ще в Афінах звітність мала публічний характер – звіти державних установ і храмів записувалися на спеціальних дошках і виставлялися в громадських місцях [1, с. 49].

Слід зазначити, що на сучасному етапі розвитку національної економіки України система контролю державних фінансів практично не виконує свою основну попереджувально-профілактичну функцію, виступаючи, як правило, лише реєстратором порушень. Основні форми (ревізія та перевірка), за якими переважно проводиться контроль державних фінансів, практично втрачають свою актуальність та дієвість в умовах ринкової економіки України. Застосовуючи ці форми, не можна, наприклад, перевірити якість виконаних робіт та послуг, якість придбаних за державні кошти матеріалів, ефективність використання державних ресурсів тощо.

Отже, актуальність порушеної проблеми підтверджує думка В.І. Кравченка: «Якщо дати коротку оцінку системі органів, які сьогодні здійснюють управління у фінансовій системі і системі фінансового контролю, то маємо сказати, що це є певний конгломерат радянського фінансового контролю та елементів фінансового контролю, який ми створили, залучивши зарубіжний досвід. Існуюча «система» фінансового контролю суперечлива, нелогічна. В ній складно працювати і тим, хто здійснює цей контроль, і тим, кого контролюють. Низька її ефективність. Тому ми і маємо такі масові факти розкрадання бюджетних коштів, таку велику кількість порушень та інші негативні явища» [2].

Слід зазначити, що успіх реформаційних заходів з удосконалення механізму державного фінансового контролю, ефективність і дієвість його системи залежать, насамперед, від правильного визначення та ефективного вирішення організаційно-структурних проблем, а точніше – від процесу удосконалення його організаційної та функціональної структури шляхом виявлення «слабких місць» та приведення у відповідність до сучасних потреб управління економікою.

Так, М. Білоколодов стверджує: «...відсутність єдиної жорсткої вертикальної державної системи контролю, яка охоплює своєю діяльністю всі сфери суспільного життя, в більшості є причиною безладдя на місцях» [3, с. 14]. Дещо схожої точки зору дотримується О.Д. Соменков, який відмічає наступне: «Перший висновок полягає в необхідності побудови фінансового контролю за принципом жорсткої централізації... Децентралізувати фінансовий

контроль – означає виключити з нього найважливіше – можливість оцінки контрольних дій з фінансової точки зору [4, с. 70]». На думку В. Захарова: «...ефективність і дієвість контролю в державі пов'язана з дуже важливим питанням – оформленням єдиної ієрархічної вертикалі державного контролю [5, с. 4]».

Підхід цих авторів щодо визначення основної причини низької ефективності контролю державних фінансів вважаємо вірним, але дещо спрощеним та однобічним. Адже в сучасних умовах важливо насамперед визначити оптимальне співвідношення між елементами централізації і децентралізації у структурі системи органів контролю державних фінансів.

С.М. Рябухін, досліджуючи процес створення єдиної системи фінансового контролю, особливе місце в наукових дискусіях приділяє проблемі вибору відповідної моделі єдиної системи державного фінансового контролю – жорсткої вертикальної, ліберальної конституційної чи інституціональної [6, с. 70].

Н.І. Дорош наводить наступну організаційну схему державного фінансового контролю в зарубіжних країнах: перша категорія – вищий орган контролю державних фінансів, який підпорядковується парламенту або президенту, і на який покладено контроль за витрачанням коштів Державного бюджету; друга категорія – реформовані державні контрольно-ревізійні підрозділи міністерств і відомств, що підпорядковуються як вищому органу контролю державних фінансів, так і відповідному міністерству чи відомству [7, с. 48].

Л.М. Овсянніков вважає, що система контролю державних фінансів повинна передбачати багаторівневу співпідпорядкованість та ієрархічну замкненість. Жорстка сполученість, своєрідний вертикальний командний «диктат» сприятиме адекватній впорядкованій гармонізації повноважень, функцій і сфер діяльності органів фінансового контролю. В той же час системно-організаційний ієрархічний порядок фінансового контролю має бути спрямований на координацію діяльності всіх контролюючих органів із гарантуванням і забезпеченням їх самостійності [8, с. 33–57].

Одним із можливих підходів до вирішення цих теоретичних проблем є інституціональний підхід до формування системи контролю державних фінансів. При цьому враховуються два взаємозалежні чинники, які мають вирішальне значення для формування системи контролю державних фінансів: організаційний і нормативно-правовий. Це, на думку прибічників такого підходу, дозволяє відокремити конституційний (установчий) державний фінансовий контроль від інших форм контролю за управлінням фінансами та використанням суспільних ресурсів, у тому числі президентського, урядового (адміністративно-управлінського), судового, прокурорського, аудиторського тощо.

Між тим, розвиток контролю державних фінансів безпосередньо залежить від існуючого державного ладу. Так, в умовах командно-адміністративної системи, коли державі належить виробництво всієї продукції, виникає потреба у більш жорсткому контролі, метою якого є не лише виявлення порушень, а, більшою мірою, – притягнення до відповідальності осіб, винних у виникненні фінансових злочинів. На відміну від адміністративної, ринкова економіка базується на партнерських відносинах всіх економічних суб'єктів, а отже пошук порушень не є самоціллю, а обумовлений необхідністю підтримки визначеної продуктивності.

Характерною рисою, яка притаманна системі державного фінансового контролю є постійне оновлення, перегляд існуючих теорій і концепцій, пошук нових форм і методів підвищення ефективності державного управління. Найбільш глибокі зміни система державного фінансового контролю зазнала в останні десятиліття, оскільки в цей період практично всі економічно розвинені країни завершують реформи своїх національних бюджетних систем. Ці реформи пов'язані, як правило, з переходом від кошторисного принципу формування бюджету до методів середньострокового планування ресурсної забезпеченості державних програм та впровадження бюджетування, орієнтованого на результат.

Відповідно до положення «Про державну фінансову інспекцію», затвердженого президентом України від 23 квітня 2011 р., згідно якого Державне контрольно-ревізійне

управління України було перейменоване у Державну фінансову інспекцію України, першочерговим завданням для інспекції залишається контроль за законним, цільовим і ефективним використанням коштів бюджетів усіх рівнів, збереженням державного та комунального майна [9].

Протягом останніх років проведені ревізійні перевірки стосувалися таких особливо важливих для суспільства і економіки держави сфер: оборона і безпека, охорона здоров'я, боротьба з надзвичайними ситуаціями, захист населення від наслідків Чорнобильської катастрофи, житлово-комунальне господарство, вугільна галузь, транспорт і зв'язок, охорона навколишнього природного середовища тощо. Загальні результати порушень у сфері управління фінансовими ресурсами, виявлені за ревізіями останніх років, представлені на рисунку 1.



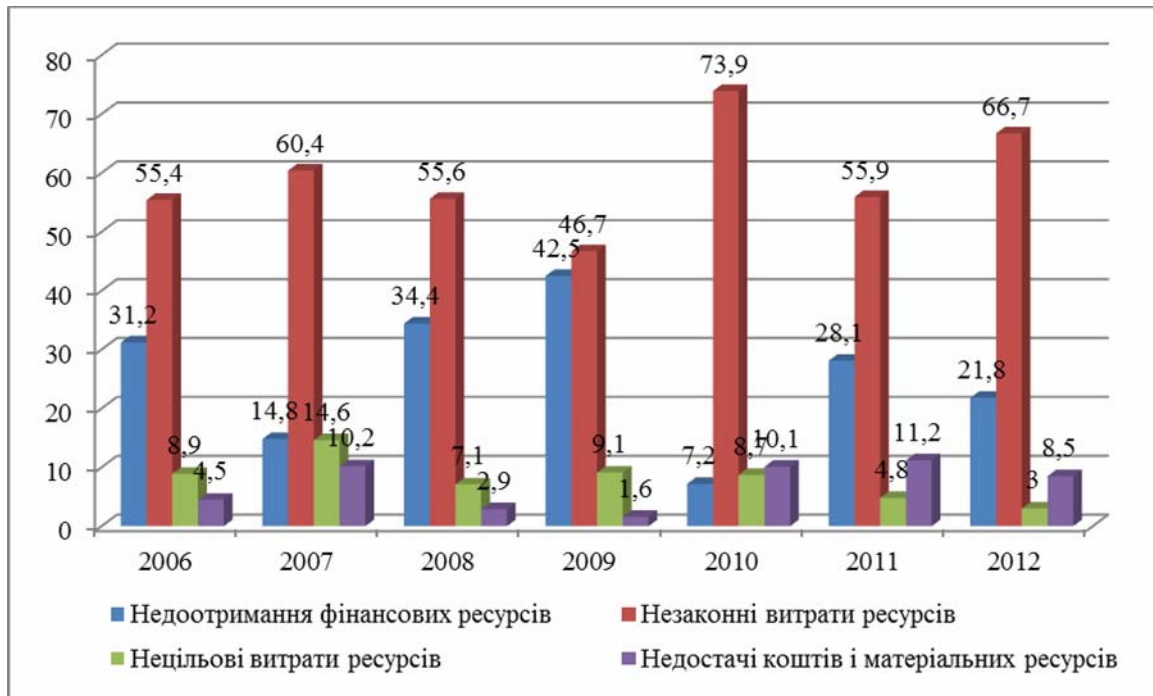
**Рис. 1. Динаміка витрат та недостач фінансових і матеріальних ресурсів, а також недоотримання фінансових ресурсів за період 2006–2012 рр. [10]**

Наведені результати яскраво демонструють неможливість визначення однозначної динаміки обсягів фінансових порушень. Так, починаючи з 2004 року і до 2010 року включно, спостерігається негативна тенденція щодо збільшення незаконного витрачання державних фінансових ресурсів, яка, починаючи з 2011 року, починає згасати. Подібна динаміка простежується і за рештою показників, наведеними на рисунку 1, проте їх коливання є не таким значним. До того ж, варто відзначити стрімке зростання обсягів незаконних витрат фінансових ресурсів протягом 2010 року, порівняно з іншими показниками, темпи росту яких були більш помірними.

В той же час, необхідно відзначити, що структура витрат та недостач фінансових і матеріальних ресурсів за відповідний період також має істотні коливання, що наочно наведено на рисунку 2.

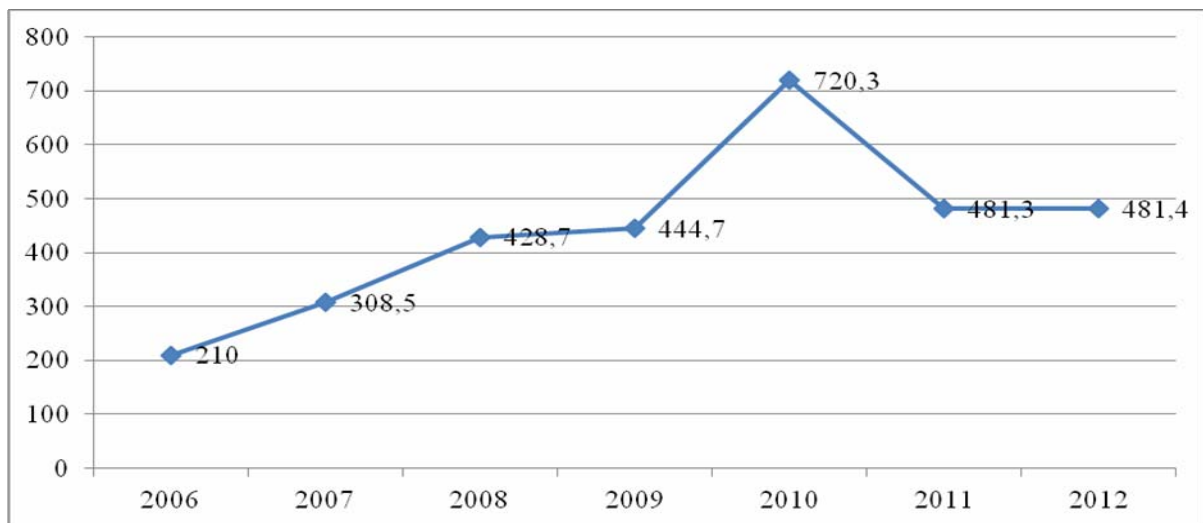
Як видно з даних, наведених на рисунку 2, незаконні витрати ресурсів залишаються найактуальнішою проблемою державного фінансового контролю за будь-яких умов незалежно від річних коливань. На другому місці за ступенем важливості є проблема недоотримання фінансових ресурсів, спричинена різними ускладненнями, до яких можна віднести як банальне бюрократичне гальмування і затримку коштів на рахунках різних рівнів, так і складні проблеми розриву ліквідності різних періодів, проте про це пізніше. Стосовно ж інших складових фінансових порушень, то, незважаючи на значущість проблеми нецільового фінансування, питома вага її у загальній структурі є доволі незначною, що, на

нашу думку, пояснюється загальністю розуміння та складністю визначення. Дві останні категорії займають незначну питому вагу і характеризуються істотною волатильністю. Провівши аналіз структури показників фінансових порушень за період 2006–2012 рр., пропонуємо детальніше розглянути їх динаміку.



**Рис. 2** Динаміка структури витрат та недостач фінансових і матеріальних ресурсів, а також недоотримання фінансових ресурсів за період 2006–2012 рр., % [10]

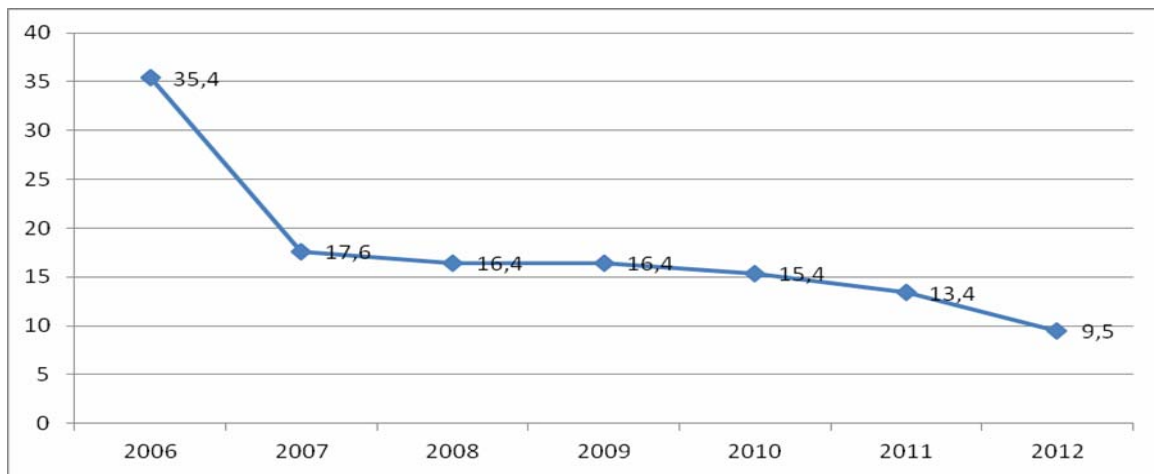
З метою виявлення та пояснення причин динаміки, наведеної на рисунку 1 нами було детальніше проаналізовано аналітичну та статистичну звітність Державної фінансової інспекції України. Очевидно, що, розглядаючи будь-яку діяльність, необхідно враховувати ефект масштабу, адже відносні величини краще характеризують стан справ. Проте, для визначення відповідної питомої ваги необхідно мати уявлення про базу, по відношенню до якої, відбувається порівняння. У випадку ревізій та перевірок такою базою є сума проконтрольованих ресурсів, динаміка якої наведена на рисунку 3.



**Рис. 3.** Динаміка суми проконтрольованих Державною фінансовою інспекцією ресурсів за період 2006–2012 рр., млрд грн. [10]

Очевидно, що при порівнянні та співставленні результатів, наведених на рисунках 1 і 2, загальна динаміка не збігається повністю, проте має спільну загальну тенденцію – нарощення показників з піком у 2010 році з подальшим спаданням. В той же час, навіть не вдаючись до детальнішого аналізу, можна побачити, що збільшення обсягів проконтрольованих ресурсів не є таким істотним порівняно до величини, виявлених у 2010 році незаконних витрат ресурсів, та й взагалі витрат та недостач фінансових і матеріальних ресурсів. Отже, результатом аналізу суми проконтрольованих Державною фінансовою інспекцією ресурсів за період 2006–2012 рр. може бути лише висновок про те, що зростання витрат та недостач фінансових і матеріальних ресурсів, а також недоотримання фінансових ресурсів за відповідний період пояснюється не лише нарощенням бази контролю, а також іншими чинниками.

Логічним етапом у даному випадку є проведення аналізу контрольних заходів, що проводяться Державною фінансовою інспекцією за даний період, кількість яких наведена на рисунку 4.



**Рис. 4. Динаміка кількості контрольних заходів, що проводяться Державною фінансовою інспекцією за період 2006–2012 рр., тис. од. [10]**

Як можна побачити, динаміка кількості перевірок не збігається з жодним із попередніх рисунків, а, навпаки, має чітку тенденцію до зменшення. Єдиною причиною і логічним поясненням такої ситуації може бути той факт, що кількість контрольних заходів скорочується на користь якості. Отже, на величину фінансових порушень має вплив не кількість перевірок, а якість їх проведення. Показником такої якості в першу чергу є сума проконтрольованих Державною фінансовою інспекцією ресурсів. Аналізуючи істотні обсяги ресурсів, ми маємо можливість визначити витрати та недостачу фінансових і матеріальних ресурсів, а також недоотримання фінансових ресурсів. Своєчасне реагування на такі результати та вжиття відповідних заходів має також неабияке значення у досягненні фінансової дисципліни і сталого економічного зростання в цілому.

З метою визначення ефективності функціонування Державної фінансової інспекції України нами було розглянуто не лише показники виявлених порушень та проаналізовано причини їх динаміки, а також ми звернули увагу на проблему забезпечення відшкодування порушень, що призвели до втрат фінансових і матеріальних ресурсів за відповідні періоди. Виявлення проблеми не може розглядатися як завершення, адже необхідно також вжити заходи для її подолання, а такі заходи, зрозуміла річ, потребують ресурсного забезпечення. Динаміка забезпечення відшкодування порушень, що призвели до втрат фінансових і матеріальних ресурсів наведена на рисунку 5.

Розбіжність у динаміці виявлення витрат та недостач фінансових і матеріальних ресурсів, а також недоотримання фінансових ресурсів та забезпечення відшкодування порушень, що призвели до втрат фінансових і матеріальних ресурсів на один період цілком



зрозуміла, адже неможливо запланувати втрати за будь-яких причин, інакше ресурси були б спрямовані їх усунення, а не подолання наслідків. Проте абсолютні величини хоча і характеризують загальну динаміку не дають уявлення про достатність таких кроків. Виходячи із зазначеної причини, нами було розраховано коефіцієнт покриття втрат фінансових і матеріальних ресурсів. Даний коефіцієнт пропонується нами визначити у відсотках за наступним науково-методичним підходом:

$$CR = \frac{F_1^i}{L_1^i} \cdot 100\%, \quad (1)$$

де  $CR$  – коефіцієнт покриття втрат фінансових і матеріальних ресурсів;  
 $F_1^i$  – величина відшкодування за відповідним  $i$ -м показником порушень;  
 $L_1^i$  – величина втрат за відповідним  $i$ -м показником порушень.



Рис. 5. Динаміка забезпечення відшкодування порушень, що призвели до втрат фінансових і матеріальних ресурсів протягом 2006–2012 рр., млн грн. [10]

Динаміка покриття втрат фінансових і матеріальних ресурсів за відповідними категоріями наведена на рисунку 6.

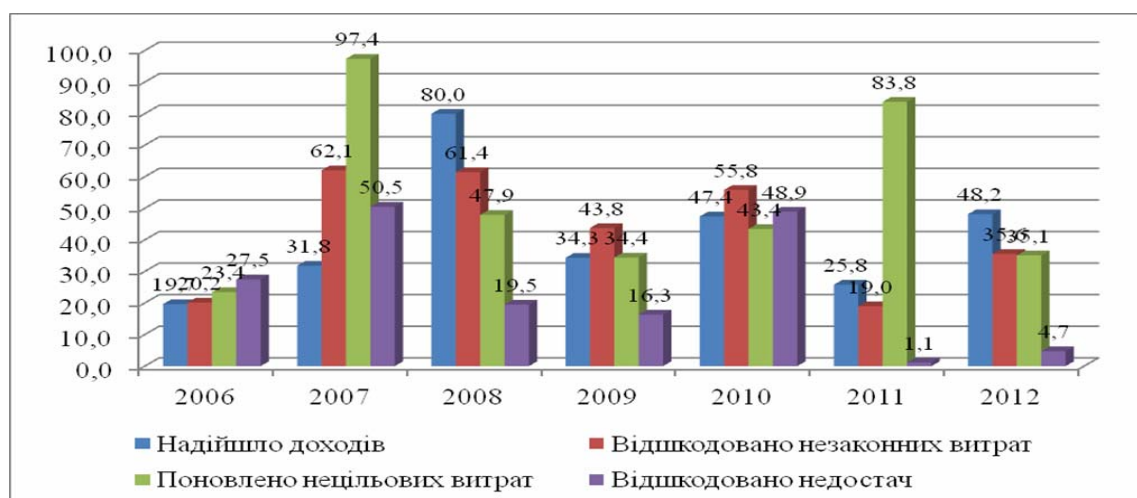


Рис. 6. Динаміка покриття втрат фінансових і матеріальних ресурсів протягом 2006–2012 рр., % (джерело: власні розрахунки на основі [10])

Визначення коефіцієнту покриття дає можливість нам наочно побачити, що завдана шкода від порушень в жодному із випадків не була відшкодована у наступному періоді, а, враховуючи той факт, що втрати мають позитивну динаміку до зростання, виникає сумнів щодо можливості швидкого подолання негативних наслідків від таких втрат.

**Висновки.** Хоча динаміка витрат та недостач фінансових і матеріальних ресурсів, а також недоотримання фінансових ресурсів протягом останніх років не має чіткої тенденції до зростання, говорити про ефективність роботи Державної фінансової інспекції України в сфері подолання фінансових порушень і встановлення належної фінансової дисципліни зарано. Скорочення величини виявлених витрат та недостач фінансових і матеріальних ресурсів, а також недоотримання фінансових ресурсів не обов'язково пояснюється покращенням умов проведення фінансових розрахунків, а може банально пояснюватися скороченням суми проконтрольованих фінансових ресурсів, які визначено як основний показник визначення ефективності функціонування Державної фінансової інспекції України. До того ж на базі розрахунку коефіцієнта покриття втрат фінансових і матеріальних ресурсів, який запропоновано визначати за авторським науково-методичним підходом, визначено, що втрати, понесені у відповідному періоді, не можуть бути повністю відшкодовані у наступному через нарощення фінансових порушень.

### **Список використаних джерел**

1. Соколов Я. В. Бухгалтерский учет: от истоков до наших дней : [учебн. пособие для вузов] / Я. В. Соколов. – М. : Аудит, ЮНИТИ, 1996. – 638 с.
  2. Кравченко В. І. Глобальні процеси і тенденції розвитку економіки та фінансів України [Електронний ресурс] / В. І. Кравченко // Ефективна економіка. – Режим доступу : <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=1850>.
  3. Белоколов Н. Необходима системность / Н. Белоколов // Президентский контроль. – 1997. – № 4. – С. 14.
  4. Соменков А. Д. Парламентский контроль за исполнением государственного бюджета / А. Д. Соменков. – Элиста : АПП «Джангар», 1998. – 151 с.
  5. Захаров В. Ещё раз о главном / В. Захаров // Президентский контроль. – 1997. – № 6. – С. 3–8.
  6. Рябухин С. Н. Аудит эффективности использования государственных ресурсов / Рябухин С. Н. – М. : Наука, 2004. – С. 66–77.
  7. Дорош Н. І. Державний фінансовий контроль: зарубіжний досвід і шляхи вдосконалення / Н.І. Дорош // Фінанси України. – 1998. – № 1. – С. 49.
  8. Овсянников Л. Н. Контроль внешний и внутренний: условия взаимодействия / Л. Н. Овсянников // Финансы. – 2008. – № 11. – С. 58–64.
  9. Положення про Державну фінансову інспекцію України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/499/2011/print1364814362870732>.
  10. Офіційний сайт Державної фінансової інспекції України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.dkrs.gov.ua/kru/uk/index>.
-