

УДК 336:351.82

А. В. КУЛІНСЬКА

**ДОСЛІДЖЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ФІНАНСОВОГО КОНТРОЛЮ
У ПРОЦЕСІ ФУНКЦІОНУВАННЯ ФІНАНСОВО-КРЕДИТНОГО
МЕХАНІЗМУ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ СУБ'ЄКТАМИ
НЕВИРОБНИЧОЇ СФЕРИ УКРАЇНИ**

Розглянуто і з'ясовано проблеми діяльності органів фінансового контролю у процесі функціонування фінансово-кредитного механізму державного управління суб'єктами невиробничої сфери України як складової частини загальної системи державного контролю та запропоновані рекомендації, спрямовані на створення ефективної функціонуючої системи державного фінансового контролю в Україні.

In article considered and realized problems to activity organs of financial control in process of the operation financial-credit mechanism of state management of subjects' unproductive sphere in Ukraine, as component part of a general system of the state control and offered to recommendations, directed on creation efficient functioning system of the state financial control in Ukraine.

У результаті реформ, зруйнувавши вертикалі тоталітарного контролю, Україна виявилася в ситуації, коли немає адекватної загальнодержавної контрольної системи, орієнтованої на нові демократичні задачі. Тому прикладів нецільового використання і неповернення фінансово-кредитних ресурсів, нерационального управління ними та інших фінансово-кредитних порушень безліч.

Якщо і далі не приділяти належної уваги проблемам державного фінансового контролю, то навряд можна сказати, що реформи в нашій державі підуть у правильному напрямку, запобігаючи безконтрольності, безладності рішень і порушенням законодавства в багатьох сферах господарювання, в тому числі і в невиробничої [4].

Найбільш істотним елементом системи фінансового контролю, від якого залежить ефективність проведених державних контрольно-ревізійних заходів, є суб'єкти фінансового контролю. Але існуюча сьогодні в країні система державних органів фінансового контролю повною мірою не виконує свого призначення і має потребу в серйозній реструктуризації.

Відомі фахівці даної проблеми С. Медведчук, Н. Нижник, В. Олійник вважають, що відсутність стратегії реструктуризації суб'єктів державного фінансового контролю на рівні держави і регіонів, непослідовність їхніх дій і дублювання виконуваних ними функцій, а також відсутність закону про державний фінансовий контроль не дозволили дотепер створити ефективної функціонуючої системи органів незалежного державного фінансового контролю в Україні [3; 4].

На думку В. Авер'янова, М. Романова і В. Цветкова, основними недоліками фінансово-контрольної роботи стосовно діяльності суб'єктів невиробничої сфери України таких органів, як Рахункової палати Верховної Ради України, Державної

податкової адміністрації України, Державної контрольно-ревізійної служби та їхніх територіальних органів є такі [1; 5]:

- допускаються нецільові витрати фінансово-кредитних ресурсів у багатьох галузях невиробничої сфери України, незважаючи на складне соціально-економічне становище;

- не виконується задовільна робота з мобілізації податкових платежів і зборів “живих” грошей;

- допускається практика виконання бюджетів на основі використання грошових сурогатів, бартерних операцій і застосування незаконних фінансово-кредитних схем у ряді регіонів країни;

- приймаються нормативно-правові акти, що не відповідають загальним принципам фінансово-кредитного механізму державного управління суб’єктами невиробничої сфери України.

Тому всі вищенаведені негативні моменти існуючої системи контролю та ускладнені соціально-політичні умови життя в Україні вимагають формування адекватної системи суб’єктів фінансового контролю на основі створення надійного правового “фундаменту” реформування існуючої структури контролю і перетворення методів його дії.

У зв’язку з тим, що в ринковій економіці України дієвість органів державного фінансового контролю стосовно діяльності суб’єктів невиробничої сфери набуває щоразу більшого значення, необхідно розробити рекомендації, спрямовані на ефективне функціонування фінансово-кредитного механізму управління невиробничою сферою України на основі вдосконалення контрольно-ревізійних заходів суб’єктів державного фінансового контролю.

Здійснення державного фінансового контролю припускає правильне встановлення цілей і завдань контролю, визначення об’єктів і предмета контролю, аналіз законодавчої і правової нормативної бази. Усі ці елементи контролю повинні бути взаємопов’язані і здійснюватися у визначеній логічній послідовності. Досягається це на основі науково обґрунтованого планування діяльності кожного конкретного заходу органів фінансового контролю. Процес планування здійснюється в два етапи: підготовчий і етап розробки проекту плану (схему формування плану на прикладі ДПАУ наведено на рисунку).

На підготовчому етапі роботи органу визначаються і формуються пріоритетні напрямки контрольної та експертно-аналітичної діяльності ДПАУ. До рішення цих завдань залучаються (за узгодженням) представники інших органів державної влади України для того, щоб їхня участь у максимальному ступені знизила можливість наступних запитів на проведення додаткових контрольних заходів.

Основною формою реалізації пріоритетних напрямків діяльності органу контролю повинні бути комплекси контрольних і експертно-аналітичних заходів, формування яких визначається технологією їхнього планування: визначення цілей і завдань контрольного заходу; збір інформації щодо об’єкта контролю; визначення масштабів контролю; розробка методики проведення контрольного заходу; визначення необхідності участі в контрольному заході інших органів; складання робочої програми і плану контрольного заходу [2].

1. Етап попереднього пророблення пропозицій до проекту плану



2. Етап узагальнення пропозицій до проекту плану

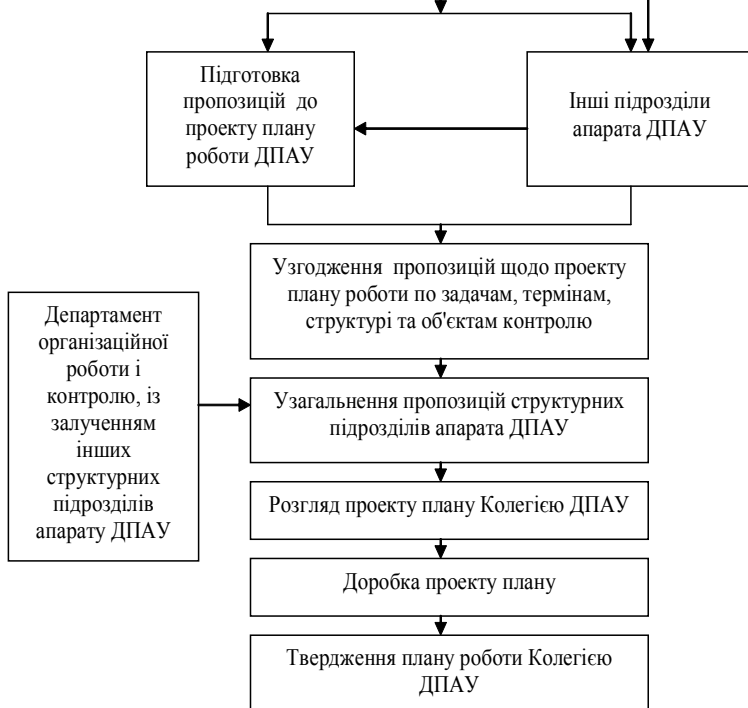


Рисунок. Схема формування плану роботи органів фінансового контролю, на прикладі ДПАУ

Будь-який контрольний захід починається з формування цілі, що, у свою чергу, визначає вид фінансового контролю, форми і способи його проведення, а також стандарти, яких необхідно дотримуватися. Щодо суб'єктів невиробничої сфери, наприклад туристичної галузі, на центральному рівні можуть бути поставлені такі цілі контрольних заходів: провести тематичну перевірку використання державної власності; провести перевірку ефективності податкового механізму державного управління; перевірити виконання центральних цільових програм щодо розвитку інфраструктури туристичної галузі. А на регіональному рівні це можуть бути: комплексна ревізія туристичних підприємств, перевірка дотримання суб'єктами туристичної галузі стандартів якості надання продукції і послуг, аналіз проведених господарських розрахунків з місцевим бюджетом та ін.

Після формування основних завдань перевірки вибір об'єкта фінансового контролю є найважливішим етапом планування контрольного заходу, тому що від правильності цього вибору залежить результативність і дієвість перевірки, тому державні органи повинні бути досить інформовані про діяльність об'єкта перевірки, а саме: відповідність об'єкта предмету перевірки; наявність державної проблеми в намічуваній сфері контролю; масштабність об'єкта перевірки і репрезентативність вибірки при проведенні перевірки [3].

Також вивчення діяльності об'єкта контролю включає дослідження факторів, що впливають на їхню діяльність, як зовнішніх (економічна, соціальна, політична і демографічна ситуація в країні, регіоні і галузі), так і внутрішніх, пов'язаних зі специфічними особливостями їх діяльності. До зовнішніх факторів, що впливають на проведення фінансового контролю відносяться: економічні, у тому числі фінансово-кредитні фактори, наприклад, пріоритетність фінансування галузі; галузеві фактори (особливості функціонування, наприклад, сезонність діяльності, особливості господарських операцій); науково-технічний рівень галузі; нормативно-правова база і розвиток соціально-культурних факторів тощо. Внутрішні фактори – це форма власності (приватне, колективне, державне підприємство); організаційна структура; джерела і методи фінансування; діяльність внутрішнього контролю; фінансові угоди (ліцензії, кредити, позики); законодавчі і нормативні акти і заходи державного регулювання (засоби, методи) тощо.

Щодо масштабу контролю, то він визначає величину передбачуваного контролю, терміни і кількість об'єктів, охоплених контролем. Масштаб контролю тісно пов'язаний з цілями і завданнями контрольного заходу, а також із застосовуваними методами контролю. При визначенні масштабу фінансового контролю керівники перевірки, наприклад ДПАУ, оцінюють: чи будуть у підсумку контрольного заходу досягнуті пропонувані цілі; чи є пропонувані масштаб і методи перевірки достатніми для досягнення цілей контрольного заходу; чи досить фахівців і фінансових ресурсів для проведення контрольного заходу [2].

Однак державним органам при формуванні основних етапів проведення фінансового контрольного заходу необхідно враховувати ще методика їхнього проведення, яка повинна містити в собі такі елементи: пошук факторів порушення

чинного законодавства, в даному випадку фінансового, і неефективного використання ресурсів (фінансових і кредитних) підприємствами невиробничої сфери; доказ виявлення порушень; оцінка заподіяного збитку і встановлення облич, відповідальних за нанесений збиток.

Пошук фактів порушення фінансового законодавства і неефективного використання фінансових і кредитних ресурсів, зокрема підприємств невиробничої сфери України, включає: аналіз облікової і звітної документації з погляду її відповідності чинним правовим і нормативним актам; перевірку вірогідності звітної та облікової інформації; обстеження об'єкта перевірки, його підрозділів, матеріально відповідальних осіб [4].

Доказ виявлених порушень у діяльності суб'єктів невиробничої сфери здійснюється на основі документальних даних, первинні і зведені фінансові документи (договори, контракти, накази, реєстри податкового обліку, фінансова і податкова звітність) і показань осіб, що мають відношення до фінансово-господарської діяльності та аналітичної роботи (включаючи розрахунки, порівняння, факторний і системний аналіз).

Оцінка заподіяного збитку – обов'язкова частина методики, що містить у собі оцінку утрат від прямого збитку (розкрадання фінансових і кредитних засобів); оцінку непрямих утрат (недоодержання прибутку, зниження прибутку, неперерахування чи недоперерахування в бюджет законодавчо установлених відрахувань тощо) і документальне підтвердження наявності винуватців нанесеного збитку (на основі ідентичності підписів на платіжних, розрахункових та інших документах).

Щодо другого етапу діяльності органів фінансового контролю стосовно суб'єктів невиробничої сфери, складання робочої програми і плану контрольного заходу, то він є завершальною стадією планування. Відповідно всі попередні етапи планування повинні бути відбиті в цих документах. Програма контролю повинна складатися для кожного контрольного заходу, але форма і зміст її можуть бути різними. У програмі контрольного заходу зазвичай вказуються: підстава для проведення перевірки, мета перевірки, предмет перевірки, об'єкти перевірки, питання перевірки, склад виконавців і терміни проведення перевірки. План деталізує програму і містить у собі деталізовані питання перевірки, диференційовані по виконавцям і термінам перевірки [3].

Контрольні заходи органів фінансового контролю, які розроблені в робочих програмах і планах, зокрема ДПАУ стосовно підприємств невиробничої сфери, реалізуються в основному у формі ревізії (комплексної ревізії) і перевірки. Підставою для проведення ревізії, наприклад для ДПАУ, є річний план її роботи, а обов'язковою умовою проведення ревізії є наявність затвердженої програми, в якій повинні бути відбиті такі питання: підстава для проведення ревізії; мета і предмет ревізії і здійснювані в її рамках дії; питання ревізії; перелік об'єктів, що перевіряються; терміни початку і закінчення проведення ревізії; склад відповідальних виконавців; терміни представлення звіту за результатами ревізії на розгляд колегії.

Щодо проведення ревізії, то вона здійснюється на основі розпорядження голови

ДПАУ, а за його відсутності – заступника голови ДПАУ. Перед початком ревізії її керівник (чи керівник групи) складає робочий план за кожним об'єктом її проведення, в якому вказується найменування об'єкта і питань ревізії, зміст майбутніх робіт, виконавці і терміни виконання, а також проводить докладний інструктаж про характер і особливості майбутнього заходу, знайомить учасників ревізії зі змістом робочої програми і плану проведення ревізії.

Ревізія проводиться в суворій відповідності із затвердженою програмою, при цьому визначення законності, повноти і своєчасності платежів і розрахунків об'єктів, що перевіряються, а також ефективності і цільового використання державних фінансово-кредитних засобів здійснюється за допомогою таких заходів [1]:

- шляхом перевірки установчих, реєстраційних, планових, звітних та інших документів за формою і змістом;

- шляхом відповідності зроблених операцій даним первинних документів, у тому числі по фактам одержання і видачі зазначених у них фінансово-кредитних ресурсів, фактично виконаних робіт (послуг) тощо;

- звірення наявних у об'єкту записів, документів і даних з відповідними записами, документами і даними, що знаходяться в тих організаціях, від яких отримані чи котрим видані кошти, матеріальні цінності і документи;

- наявності і руху матеріальних цінностей і коштів, правильності формування витрат, забезпечення схоронності фінансово-кредитних засобів.

Потім результати ревізії кожного об'єкта оформляються у вигляді акту, в якому відбиваються такі питання: дата складання акта; підстава, мета, предмет, об'єкти ревізії; перелік вивчених документів; перелік неодержаних документів з числа викликаних; опис розкритих фактів порушень законодавства в діяльності суб'єктів невиробничої сфери, незаконного, нецільового і неефективного використання державних засобів з обов'язковою вказівкою оцінки збитку для бюджету країни, а також конкретних посадових осіб, що допустили зазначені порушення.

На основі вивченого матеріалу, з огляду на теоретичні і практичні позиції державного фінансового контролю, можна вважати найбільш істотними факторами підвищення ефективності діяльності органів фінансового контролю стосовно суб'єктів невиробничої сфери Україні такі [5]:

- формування системної і завершеної нормативно-правової бази проведення державного фінансового контролю, що включає правову гарантію виконання суб'єктами контрольних функцій і обов'язкове додавання в Бюджетний кодекс України такої форми фінансового контролю, як незалежний контроль;

- реформування організаційних структур державних органів фінансового контролю через необхідність поліпшення структури виконавчої влади, у результаті чого підвищується керованість у державі, скорочуються зайві ланки чи створюються нові, необхідні для державного управління, підвищується оперативність механізмів державного управління;

- удосконалення методичної бази фінансового контролю з метою підвищення об'єктивності, якості, оперативності і комплексності контролю шляхом використання різних методів: аналізу, експертизи, оцінки тощо;

- створення цілісної науково-дослідної і навчальної баз та вдосконалення системи

кадрового забезпечення за допомогою підвищення кваліфікації і професіоналізму фахівців, що здійснюють фінансово-контрольну роботу;

– надання достатнього матеріально-технічного (включаючи соціально-побутового) і фінансового забезпечення функціонування діяльності органів фінансового контролю.

Література:

1. Державне управління в Україні: централізація і децентралізація / від. ред. проф. Н. Р. Нижник. – К. : Вид-во УАДУ, 2004. – 448 с.
2. *Медведчук С. В.* Фінансово-господарські відносини держава – підприємництво (етапи становлення і перспективи розвитку) / С. В. Медведчук. – Львів : Ін-т регіональних досліджень НАН України, 2006. – 372 с.
3. *Олійник В. Я.* Фінансовий механізм у системі економічного розвитку / В. Я. Олійник // Фінанси України. – 2007. – № 5. – С. 17–23.
4. *Полінець О.* Контроль у державному управлінні: сутність, види та форми його здійснення / О. Полінець // Вісник УАДУ. – 2006. – № 2. – С. 34–42.
5. *Романів М. В.* Державний фінансовий контроль і аудит / М. В. Романів. – К. : НІОС, 2006. – 221 с.

Надійшла до редколегії 30.01.2009 р.