

З.П. Урусова, канд. екон. наук, доцент

О.О. Дядюн, студентка

Запорізький національний університет

ОСНОВНІ ПРОБЛЕМИ ТА НАПРЯМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ДЕРЖАВНОГО ФІНАНСОВОГО КОТРОЛЮ

Постановка проблеми. На сучасному етапі система управління державними коштами в Україні має ряд негативних тенденцій. Непоодинокими є факти зловживань у фінансово-економічній сфері, зокрема, нецільове, неефективне та незаконне використання бюджетних коштів керівниками різних рівнів, розкрадання державного майна. В цьому аспекті зростає роль державного фінансового контролю як засобу забезпечення належного рівня фінансово-бюджетної дисципліни у державі. Саме тому в комплексі вирішення проблеми, пов'язаної з подальшим розвитком системи державного управління в Україні, важлива роль відводиться питанню пошуку напрямів вдосконалення державного фінансового контролю, підвищення дієвості контрольних заходів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання організації та методології державного фінансового контролю досліджували такі українські вчені як В.Д. Андрєєв, М.Т. Білуха, Ю.А. Виходець П.В. Мельник та ін. Серед зарубіжних науковців варто згадати таких науковців як Р. Адамс, Дж. Робертсон, Р. Томсон та ін. Незважаючи на вагомий внесок вчених, проблема вдосконалення державного фінансового контролю має неабияке значення та потребує подальшого дослідження.

Формулювання цілей статті. Метою статті є виявлення основних проблем у функціонуванні державного фінансового контролю та пошук напрямів його вдосконалення.

Виклад основного матеріалу досліджень. Ефективність контролю державних фінансів залежить від його комплексності, повноти реалізації заходів для відшкодування завданих державі збитків, усунення причин, що призвели до втрат. Більшість із цих функцій покладено на органи Державної фінансової інспекції України [1, с. 4].

Незважаючи на те, що органи Державної фінансової інспекції постійно приділяють увагу вдосконаленню методології проведення

контрольних заходів, запроваджують нові форми контролю, але суми порушень з кожним роком лише зростають (таблиця).

Якщо проаналізувати порушення, що призводять до втрат фінансових та матеріальних ресурсів, то з'ясується, що протягом 2011 р. такі порушення було встановлено на 11 633 об'єктах на загальну суму близько 5,4 млрд грн. За рахунок зменшення кількості об'єктів, охоплених перевіркою, у 2012 та 2013 рр. зменшився й обсяг знайдених порушень: на 9 500 та 6 460 об'єктах відповідно. Середня сума втрат, виявлених на одному об'єкті, протягом аналізованого періоду залишається надзвичайно високою (незначне зменшення спостерігається у 2013 р.) і становить близько 460 тис. грн.

Статистичні дані контрольних заходів, проведених Державною фінансовою інспекцією*

	2011	2012	2013
Кількість об'єктів, в яких проведено контрольні заходи	13 388	9 500	6 460
Виявлено фінансових порушень, що призвели до втрат фінансових і матеріальних ресурсів:			
- кількість об'єктів	11 633	8 053	5 595
- на загальну суму, тис. грн	5 407	3 727	3 689
- сума порушень в середньому на 1 об'єкт, тис. грн	740,18	857,27	178,16
	464,862	462, 92	659,37

*узагальнено за джерелом [2]

Стабільно висока динаміка щодо кількості порушень свідчить про необхідність посилення контролю, а також вказує на існування певних проблем в організації державного фінансового контролю (рис. 1).

Окремої уваги потребує проблема максимального охоплення контрольними заходами усіх потенційних об'єктів перевірки. За нинішньої чисельності органів Держфінінспекції, яку в останні роки скорочено майже на третину, вдається проводити ревізій у рік майже на 14 тис. об'єктах, що дає змогу охопити їх контролем раз на 7-8 років. При цьому законодавством установлені досить незначні терміни позовної давності та зберігання бухгалтерських документів (здебільшого до 3-х років). За таких

умов діяльність значної кількості об'єктів залишається поза увагою фінансових інспекторів [1, с. 5-6]. Дещо нівелювати цю проблему дозволяє раціональний підхід до процесу планування контрольних заходів.

Як свідчить практика, кількість планових ревізій та перевірок державних закупівель перевищує кількість позапланових: планові ревізії – 86 %, аудити (крім операційних) – 12 %, позапланові контрольні заходи – 2 % у загальній структурі перевірок. Цей факт свідчить, що планування є одним із найважливіших етапів контролю, який визначає подальшу результативність діяльності усієї Держфінінспекції України [1, с. 4].

Проблемним питанням є значний відсоток малорезультативних контрольних заходів. Основними причинами цього є: проведення ревізій на об'єктах із незначним фінансуванням, незастосування всіх необхідних ревізійних дій, неповне дослідження передбачених програмами питань тощо. Це призводить до нераціонального використання робочого часу, адже в середньому на один такий захід витрачається понад 30 людино-днів [4, с. 12].

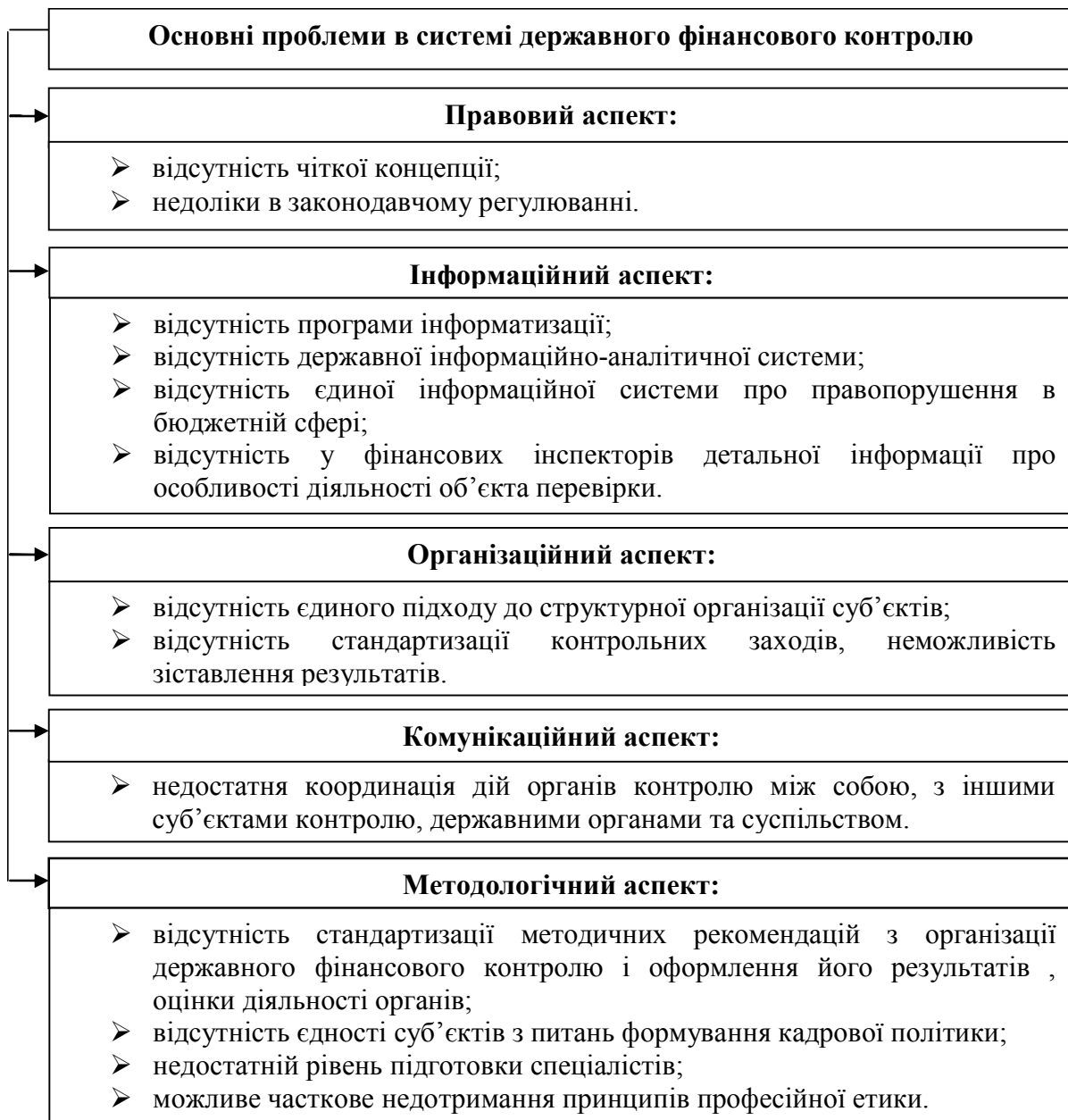


Рис. 1. Проблемні аспекти організації та функціонування системи державного фінансового контролю (узагальнено за джерелом [3, с. 140])

Кардинальна зміна системи планування пов'язана з забезпеченням відбору найбільш ризикових об'єктів для проведення ревізій, тим самим мінімізувавши кількість дріб'язкових і малорезультативних ревізій. Для цього Держфінінспекція запроваджує перехід від кількості проведених контрольних заходів до їх якості, зокрема шляхом застосування ризик-орієнтованого підходу при плануванні. Останнє дасть змогу сконцентрувати зусилля на тих об'єктах, які мають найбільше передумов до втрати чи незаконного використання ресурсів [4, с.12].

Можна виділити певний алгоритм планування за ризиками (рис. 2).

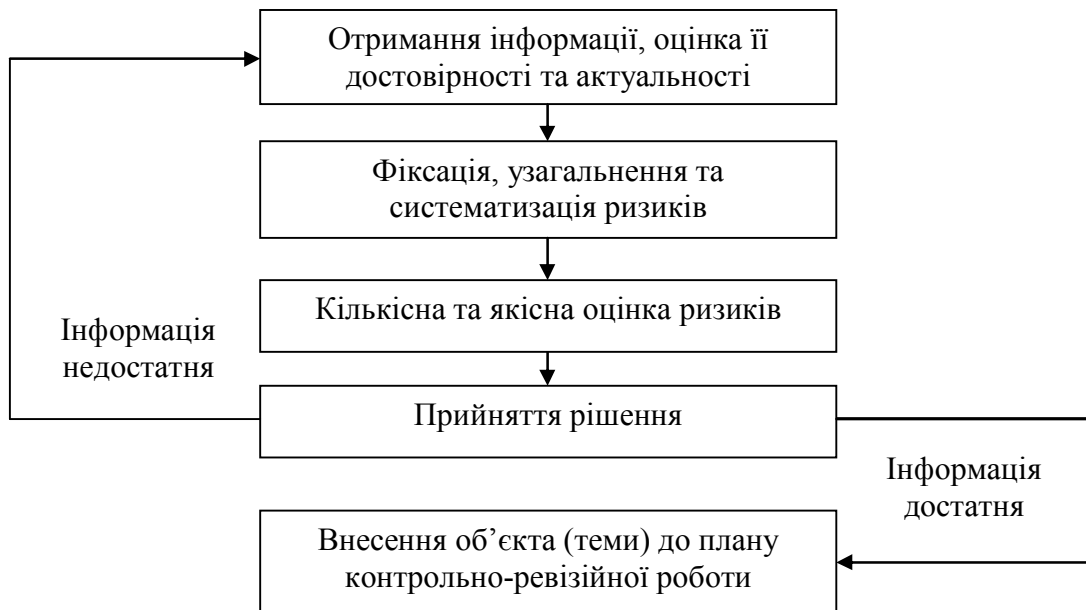


Рис. 2. Алгоритм планування за ризиками (за джерелом [4, с. 13])

На першому етапі отримують інформацію, яка оцінюється щодо достовірності, повноти і актуальності й узагальнюється. На другому етапі досліджуються можливі ризики діяльності підконтрольних об'єктів. Наступним етапом є оцінка ризиків, яка може бути як кількісною (за окремими показниками), так і якісною (оцінка впливу певних факторів на діяльність об'єкта). На підставі здійсненого аналізу приймається відповідне рішення: якщо інформація є достатньою та свідчить про негативні тенденції в роботі об'єкта – він вноситься до плану, якщо недостатньою – здійснюється подальше накопичення та оцінка інформації про об'єкт. Вимоги, що висуваються при цьому до інформації мають бути такими: достовірність, повнота та актуальність [4, с.13].

Проте запровадження концепції ризик-орієнтованого підходу ускладнюється недостатністю необхідної інформації про об'єкти контролю.

Для відбору даних про ризики наразі використовуються такі джерела, як Підсистема реєстру контрольних заходів, яка функціонує в Держфінінспекції, інформаційні бази інших державних органів, звернення правоохоронних органів, посадових осіб, органів влади та об'єктів контролю, скарги громадян. засоби масової інформації тощо. Водночас для практичного застосування цієї методики необхідним є великий обсяг різнопланової формалізованої інформації, отримання якої часто є недосяжним.

Слід зазначити, що на сьогодні до підконтрольних органів Державної фінансової інспекції зараховано понад 100 тис. суб'єктів господарювання.

Опрацювання такого обсягу інформації наявним шляхом практично неможливе. Це призводить до проблем у формуванні актуальної мережі підконтрольних об'єктів, оскільки саме вона є першим кроком до уніфікації процесу планування [1, с. 6].

Важливою проблемою, яка потребує вирішення, є інформаційна незабезпеченість фінансових інспекторів інформацією про безпосередній об'єкт перевірки. Не можна очікувати високих результатів державного контролю, якщо крім назв фінансовий інспектор не володіє жодною інформацією про об'єкт. Саме тому Державній фінансовій інспекції вкрай необхідно формувати мережу базової інформації про підконтрольні об'єкти, мати доступ до інформації щодо цих об'єктів у базах даних Міністерства фінансів, Державного казначейства, Податкової інспекції, Фонду Державного майна України та інших органів.

Доцільним вважаємо і метод боротьби з інформаційною невизначеністю при підготовці до ревізії, запропонований С.О. Діденко та Є.В. Діденко [5]. Сутність методу полягає у використанні аналітичних таблиць, які готує і подає ревізору підревізуємий об'єкт до початку перевірки (протягом строку попереднього повідомлення), в якості засобу підвищення ефективності ревізійної діяльності. Авторами пропонується заповнення аналітичних таблиць у таких розрізах: загальні відомості (юридична адреса, фізична адреса, код ЄДРПОУ тощо); обсяги фінансування; видатки по об'єкту контролю (показники згідно економічної класифікації видатків, обсяг витрачених бюджетних коштів за звітний рік); дані про використання майна, що належить об'єкту; звіт про стан орендних відносин; звіт про діяльність постачальників товарно-матеріальних цінностей; звіт про діяльність суб'єктів господарювання – підрядників.

Отримання аналітичних таблиць з зазначеною інформацією дало б можливість фінансовому інспектору ще до моменту початку перевірки ознайомитися з об'єктом перевірки, швидше зорієнтуватися та виявити ризикові моменти, на які необхідно звернути особливу увагу під час контролю.

Крім цього важливо надавати контролерам достатньо часу для ознайомлення з об'єктом до початку безпосередньої перевірки. У практичній роботі для підготовки до проведення ревізій ревізорам, як правило, не виділяють необхідного часу, у результаті чого вони не мають можливості належним чином попередньо вивчити передбачуваний об'єкт ревізії, що негативно впливає на якість ревізійного процесу. У ряді випадків така підготовка здійснюється поспіхом, у день отримання наказу на проведення ревізії або в день від'їзду [6, с. 244].

Одним із проблемних є і питання формування довіри спільноти до професії фінансового інспектора. Надзвичайно важливо, щоб контролера сприймали не лише як особу, обов'язки якої обмежуються виявленням порушень, а і як джерела інформації з метою покращення управління установою та підвищення ефективності використання наявних коштів. В цьому контексті надзвичайно важливо, щоб працівник Державної фінансової інспекції у своїй діяльності дотримувалися норм моралі та професійної етики.

На практиці інколи трапляється некоректне ставлення ревізорів до посадових осіб об'єкта контролю, недотримання ревізором порядку отримання пояснень, неувага до думок, що їх висловлюють працівники об'єкта тощо. Таких вчинків варто уникати та підтримувати свій авторитет та престиж професії на належному рівні [7, с. 9].

До професії ревізора висуваються вимоги щодо професійної компетентності, сумлінності, незалежності і об'єктивності, неупередженості, вміння зберігати професійну таємницю та уникати конфлікту інтересів, постійно розвивати та вдосконалювати свою професійну майстерність. Суворе дотримання кожним ревізором вимог професійної етики має сприяти тому, щоб Державна фінансова інспекція в цілому, її органи та підрозділи сприймалися суспільством з почуттям довіри, впевненості та поваги.

Існування низки проблем у системі державного фінансового контролю обумовлює необхідність пошуку шляхів їхнього вирішення. Узагальнюючи погляди українських науковців [3, с. 142-143], [8], [9] можна виділити основні напрями удосконалення організаційно-правового механізму управління сферою державного фінансового контролю. А саме:

- ✓ розроблення стратегічних завдань діяльності Державної фінансової інспекції України та планів соціально-економічного розвитку її територіальних органів;
- ✓ формування єдиних концептуальних засад системи державного фінансового контролю з урахуванням сучасних умов розвитку українського суспільства;
- ✓ удосконалення законодавчого регулювання та створення єдиного правового поля розвитку системи державного фінансового контролю;
- ✓ забезпечення чіткої координації діяльності Державної фінансової інспекції з Кабінетом міністрів України органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, правоохоронними органами;

✓ оптимізація організаційної структури державного фінансового контролю;

✓ стандартизація та кодифікація державного фінансового контролю (важливий крок у цьому напрямку вже зроблено: ухвалено Методологічною радою Держфінінспекції 13.02.2012 р. «Дорожню карту» інспектора з підготовки, проведення планової ревізії та реалізації її матеріалів, якою детально розписано всі найменші етапи контрольно-ревізійної роботи);

✓ формування нових і вдосконалення діючих методик та процедур державного фінансового контролю;

✓ використання персональних комп'ютерів з метою комп'ютерної обробки облікової інформації, забезпечення автоматизації контрольно-ревізійних процедур та здійснення програмованого контролю, що дасть змогу знизити час перевірки;

✓ забезпечення координації діяльності органів внутрішнього та зовнішнього державного фінансового контролю через запровадження єдиної інформаційної бази;

✓ створення адекватної сучасної інформаційно-комунікаційної інфраструктури;

✓ використання в процесі перевірки контрольно-аналітичної роботи, що передбачає використання методів економічного аналізу, які дозволяють з'ясувати причини виявлених порушень;

✓ узгодження роботи фінансових інспекторів на об'єкті перевірки, залучення в разі необхідності фахівців для отримання консультацій;

✓ прагнення до системності, оптимальності і збалансованості контрольних дій;

✓ широке застосування профілактичних заходів для попередження та уникнення значних фінансових порушень;

✓ визначення своєчасності проведення ревізій та перевірок, оптимальній підхід до планування контрольних заходів, зосередження уваги на найбільш ризикованих об'єктах;

✓ удосконалення кадрового забезпечення, забезпечення високої кваліфікації контролерів, контроль за дотриманням ними принципів професійної етики, поліпшення умов їх праці, забезпечення належного рівня відпочинку, закріплення в правових актах їхнього матеріального, політичного й соціального захисту;

✓ створення сучасної науково-дослідної та навчальної бази за міжнародними зразками, поліпшення матеріально-технічного і

фінансового забезпечення функціонування системи державного фінансового контролю.

Створення по-справжньому потужної системи державного фінансового контролю має вирішальне значення для раціонального використання бюджетних коштів та економічного розвитку країни.

Висновки. В умовах значних порушень фінансово-бюджетної дисципліни зростає значення ефективної роботи Державної фінансової інспекції як органу, покликаною слідкувати за раціональністю та законністю використання державних коштів. Проте сучасний стан установ контролю характеризується незавершеністю формування системи, яка б відповідала вимогам економічного розвитку країни. Немає достатньої правової бази контролю, інформаційного, організаційного та методологічного забезпечення. Контролем охоплено не всі належні державі засоби. Недостатньою є координація дій між Державною фінансовою інспекцією та іншими органами виконавчої влади, правоохоронними органами. Не досягнуто повної довіри суспільства до органів фінансового контролю. Сприятливі вирішенню зазначених проблем може орієнтація на безперервність розвитку, підвищення рівня культури державного управління. Покращення методики проведення ревізій шляхом автоматизації, застосування стандартизованих операцій, оптимального підходу до питань планування перевірок підвищить їхню якість.

Бібліографічний список: 1. Бровченко С. Удосконалення системи планування контрольно-ревізійної роботи / С. Бровченко // Фінансовий контроль. – 2012. – № 4. – С. 4-7. 2. Офіційний сайт Державної фінансової інспекції [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.dkrs.gov.ua>. 3. Виходець Ю.А. Проблеми удосконалення системи державного фінансового контролю в Україні / Ю.А. Виходець // Вісник Східноукраїнського національного університету імені Володимира Даля. – 2013. – № 16 (205). – С. 139-144. 4. Бровченко С. Від удосконалення системи планування до підвищення ефективності роботи / С. Бровченко // Фінансовий контроль. – 2013. – № 6. – С. 12-15. 5. Діденко С.О. Засіб підвищення якості ревізійної діяльності / С.О. Діденко, Є.В. Діденко // Економіка та управління підприємствами машинобудівної галузі: проблеми теорії та практики. – 2008. – № 1 (1). – С. 44-54. 6. Гудима О.В. Удосконалення організації та методики проведення ревізій у бюджетних установах / О.В. Гудима // Держава та регіони. Серія: Економіка та підприємництво. – 2011. – № 6. – С. 241-245. 7. Бровченко С. Етика поведінки ревізора / С. Бровченко // Фінансовий контроль. – 2011. – № 2. –

С. 8-10. 8. Штепа О. Напрями підвищення ефективності роботи Державної фінансової інспекції України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.rusnauka.com/1_NIO_2013/Economics/7_124324.doc.htm.

Урусова З.П., Дядюн Е.А. Основные проблемы и направления усовершенствования государственного финансового контроля. В статье проанализированы основные проблемы в функционировании системы государственного финансового контроля, доказана необходимость и указаны направления по совершенствованию механизма контроля.

Urusova Z., Dyadyun E. Main Problems and areas of improvement of the state financial control in Ukraine. The article analyzes the main problems in the functioning of the state financial control system, proves the necessity and indicates areas for improvement of the mechanism of control.