

ЕКОНОМІЧНА БЕЗПЕКА ДЕРЖАВИ ТА СУБ'ЄКТІВ ГОСПОДАРЮВАННЯ

УДК 336.132.1(477)

СУЧАСНІ ТЕНДЕНЦІЇ РОЗВИТКУ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО ФІНАНСОВОГО КОНТРОЛЮ УКРАЇНИ

**З.С. Варналій, доктор економічних наук, професор,
Київський національний університет імені Тараса Шевченка**

© Варналій З.С., 2017.

Стаття отримана редакцією 06.04.2017 р.

Вступ. В сучасних умовах забезпечення фінансової безпеки держави є однією з ключових цілей всього апарату державного управління. Її досягнення є об'єктивно неможливим без забезпечення ефективного контролю за формуванням і використанням бюджетних ресурсів та державного майна. Саме на виконання цього завдання і націлена робота системи державного фінансового контролю України. Сучасна вітчизняна система державного фінансового контролю, яка має тисячолітню історію, перебуває на стадії свого остаточного становлення та набуває стійких інституціональних ознак. На сьогоднішній день вона забезпечує не тільки класичний контроль за законністю використання державних коштів, а все більше охоплює контроль за формуванням дохідної частини державного бюджету, контроль приватних фінансів, податковий контроль, тощо. Все це значно посилює її роль в системі забезпечення фінансової безпеки країни та перетворюється на один з ключових елементів останньої. У зв'язку з цим, враховуючи трансформаційний стан системи державного фінансового контролю України, виникає необхідність наукового супроводження сучасних тенденцій її розвитку, чим і обумовлюється актуальність даного дослідження.

Ступінь наукового вивчення проблеми. Визначена проблематика, в тій чи іншій мірі, розкрита у наукових працях Ю.М. Бажана, І.В. Басанцова, І.А. Белобжецького, М.Т. Білухи, Т.М. Боголіб, О.Д. Василика, Б.І. Валуєва, Е.О. Вознесенського, В.П. Дяченко, І.М. Іванової, Л.М. Крамаровського, М.В. Кужельного, І.О. Луніної, І.О. Лютого, В.М. Мітрофанова, Ю.В. Пасічника, В.М. Піхоцького, Н.І. Рубан, І.Б. Стефенюка, Н.С. Столярова, О.А. Шевчука, С.О. Шохіна та інших. Результати їх наукового пошуку мають вагомий теоретичний та практичний значення. В той же час, нестабільний стан національної економіки та постійна трансформація системи державного фінансового контролю України обумовлюють необхідність проведення наукових досліджень в цій сфері, що ще раз підтверджує актуальність обраної тематики.

Мета статті. Метою даного дослідження є проведення аналізу сучасних тенденцій розвитку системи державного фінансового контролю України у контексті забезпечення фінансової безпеки держави та розробка на цій основі рекомендацій щодо можливих напрямів її удосконалення та подальшого розвитку.

Основний матеріал та результати. Сучасна система державного фінансового контролю України, перебуваючи на стадії свого остаточного становлення, набуває рис самостійного державного інституту який виконує управлінську функцію контролю у загальній системі забезпечення фінансової безпеки країни. Сама категорія «система державного фінансового контролю» на сьогодні в науковому світі остаточно не сформована, що деякою мірою ускладнює проведення дослідження окресленої проблематики.

На наш погляд, узагальнюючи аналіз наукових та емпіричних джерел, найбільш широким і простим для практичного використання є підхід до визначення категорії «система державного фінансового контролю» запропонований О.А. Шевчуком, який пропонує розуміти під нею «цілісну взаємопов'язану і взаємозумовлену, ієрархічну та динамічну сукупність моделей, видів, функцій,

принципів, цілей, завдань, предметів, суб'єктів, об'єктів, етапів, форм, методів і засобів забезпечення ДФК, призначених для виміру законності, результативності і ефективності використання державних фінансових ресурсів і державної власності й реалізації фінансової, бюджетної податкової, митної, грошово-кредитної, валютної, боргової, інвестиційної, антимонопольної політики та політики ціноутворення; здійснення підприємницької діяльності; фінансової розвідки процесів, пов'язаних з існуванням «тіньової економіки», політики у сфері протидії (запобіганню) легалізації доходів одержаних злочинним шляхом, і фінансуванню тероризму; вироблення і вжиття необхідних для їх удосконалення превентивних і коригуючих заходів» [1, с. 179-180].

Як бачимо з представленого визначення, сучасна система державного фінансового контролю має охоплювати всі види контрольних дій, що здійснюються у ході формування дохідної частини державного бюджету, розпорядження видатковою та державним майном. При цьому має бути налагоджено чіткий взаємозв'язок між державними інституціями які здійснюють кожен з видів контрольної діяльності, та сформовано єдині підходи до її проведення і відображення результатів на загальнодержавному та місцевому рівнях. Це і є основними сучасними тенденціями розвитку системи державного фінансового контролю України. Частково вони є нормативно закріплені вже протягом тривалого часового лагу в Стратегії розвитку системи державного фінансового контролю, що здійснюється органами виконавчої влади (затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 24.07.2003 №1156). Вказаним нормативним документом визначено головною метою розвитку системи державного фінансового контролю України є підвищення дієвості державного фінансового контролю, спрямованого на зміцнення фінансової дисципліни в державі, дотримання принципів ефективності, доцільності та економності управління суспільними ресурсами. При цьому основними тенденціями розвитку вітчизняної системи державного фінансового контролю бачаться [2]:

- забезпечення ефективного функціонування цілісної системи контролю;
- подолання прогалин у нормативно-правовому забезпеченні контролю;
- належне наукове, інформаційно-технічне і кадрове забезпечення діяльності суб'єктів контролю та контрольних-ревізійних підрозділів.

В той же час, наведений перелік не окреслює всього спектру сучасних тенденцій розвитку системи державного фінансового контролю України з двох причин: по-перше, він орієнтований виключно на суб'єктів державного фінансового контролю які здійснюють його від імені виконавчої гілки влади; по-друге, не описує її роль у функціонуванні системи забезпечення фінансової безпеки країни.

Ще одним нормативним документом, який визначає тенденції розвитку системи державного фінансового контролю України є Концепція розвитку державного внутрішнього фінансового контролю на період до 2017 року (затверджена Розпорядженням Кабінету Міністрів України 24.05.2005 №158-р). Відповідно до цього нормативного документу основними тенденціями розвитку системи державного фінансового контролю України визначено [3]:

- визначення понятійної бази державного внутрішнього фінансового контролю;
- проведення аналізу системи державного внутрішнього фінансового контролю;
- визначення основних завдань з реформування системи державного внутрішнього фінансового контролю;
- визначення стратегічних напрямів та основних етапів розвитку державного внутрішнього фінансового контролю.

Реалізація положень вказаного документу мала на меті досягнення до 2017 року таких результатів [3]:

- адаптації вітчизняного законодавства до законодавства ЄС;
- удосконалення діяльності органів державного і комунального сектору шляхом переходу від адміністративної до управлінської культури, в умовах якої керівники зазначених органів незалежно і ефективно здійснюють процес управління фінансами для досягнення цілей;
- раціональне використання державних фінансів та зміцненню фінансової дисципліни, оперативному реагуванню на виникнення або загрозу виникнення фактів неефективного використання державних фінансів та фінансових порушень;
- отримання обґрунтованої інформації про діяльність органів державного і комунального сектору;
- оптимізації фінансових витрат із забезпечення функціонування системи державного внутрішнього фінансового контролю шляхом підвищення ефективності використання наявних можливостей.

Загалом охарактеризований документ, як і попередній окреслює всього спектру сучасних тенденцій розвитку системи державного фінансового контролю України оскільки зорієнтований

виключно на суб'єктів державного фінансового контролю які здійснюють його від імені виконавчої гілки влади; та, не описує її роль у функціонуванні системи забезпечення фінансової безпеки країни. Відзначимо також, що визначені ним цілі, на сьогодні вказані цілі повною мірою не досягнуто.

Досліджуючи сучасні тенденції державного фінансового контролю, а саме обсяг виявлених порушень у витратанні та управлінні державними ресурсами (нецільове та неефективне використання, обсяги, структура, динаміка), зазначимо, що одними з найважливіших параметрів є динаміка їх, що представлена на рис. 1.



Рис. 1. Структура виявлених Рахунковою Палатою порушень за 2007-2015 роки, млрд. грн. [7]

Так, динаміка обсягів виявлених порушень до 2010 року включно позитивна, збільшення даного показника та його пікове значення у 2010 році можна пояснити розширенням повноважень Рахункової Палати, вдосконаленням методики проведення контрольних дій. Зменшення даного показника у 2011 та 2012 роках могло бути спричинене різними факторами, зокрема, у звіті Рахункової палати зазначено, що діяльність спрямовувалась на проведення контрольних-аналітичних заходів із метою встановлення реального стану справ із виконанням постанов і висновків Колегії Рахункової палати та стимулювання усунення виявлених порушень і недоліків, підвищення дієвості та ефективності перевірок. На реалізацію цієї мети було націлено практично кожний другий контрольний захід, і насамперед приділялась увага тим державним цільовим програмам, напрямом використання бюджетних коштів, в яких є значна соціально-економічна складова або за якими виявлені значні обсяги порушень бюджетного законодавства, неефективного управління та використання бюджетних коштів.

Отже, зменшення обсягів виявлених правопорушень зумовлене не покращенням фінансової дисципліни та дотриманням принципів законності та ефективності при використанні бюджетних ресурсів. Виявити загальну тенденцію зміни цього показника можна за допомогою лінії тренду (рис. 2).



Рис. 2. Тенденція зміни обсягу виявлених Рахунковою Палатою правопорушень при використанні бюджетних коштів [7]

Отже, якщо вважати, що пікові значення обсягу виявлених порушень зумовлені прийнятими управлінськими рішеннями щодо специфіки спрямування роботи ВОФК та обмеженням його повноважень, та припустити, що у наступних періодах за рахунок підвищення якості аудиту державних фінансів не буде відбуватися зменшення досліджуваного показника як у 2010 та 2011 році (ймовірність чого підтверджується зростанням обсягів виявлених порушень у подальших роках), то з вірогідністю 73% у наступних роках за цих умов обсяг виявлених порушень буде зростати, отже загальну тенденцію можна вважати умовно позитивною.

Кількість охоплених контролем об'єктів та кількість проведених контрольно-аналітичних заходів (рис. 3).



Рис. 3. Динаміка кількості контрольно-аналітичних заходів та підконтрольних об'єктів [7]

Варто зазначити, що досліджувані показники в цілому повторюють динаміку обсягу виявлених правопорушень при використанні бюджетних коштів, що є логічним.

За інформацією, яка надана Рахунковою палатою у щорічних звітах, можливо відслідкувати лише динаміку кількості переданих матеріалів, яка є спадною, що на фоні збільшення обсягу виявлених порушень є негативним явищем, оскільки спричинене не збільшенням ефективності виконання бюджету та зменшенням правопорушень, а іншими чинниками – недосконалістю роботи контрольного органу, недостатністю виявлених аудиторських доказів тощо.

В цьому контексті варто погодитись з В.М. Піхоцьким, який зазначає, що сучасна системи державного фінансового контролю України як суспільний інститут практично не виконує свою основну попереджувально-профілактичну функцію, виступаючи, як правило, лише реєстратором порушень. Форми подальшого контролю (ревізія та перевірка), за якими переважно проводиться державний фінансовий контроль, без підкріплення аудитом ефективності майже втрачають свою актуальність та дієвість в ринкових умовах. Застосування цих форм контролю унеможливує, наприклад, перевірку якості придбаних за державний кошт матеріалів, робіт та послуг, ефективність використання державних ресурсів тощо. Детальний аналіз теоретико-методологічних засад та сучасних реалій здійснення державного фінансового контролю дає нам підстави виділити наступні групи проблемних питань, які потребують нагального вирішення [4, с. 220-221]:

- проблеми методології та сфери застосування державного фінансового контролю;
- проблеми організації та правового регулювання діяльності системи органів державного фінансового контролю і формування його цілісної системи.

Так же, незважаючи на відсутність будь-якого нормативного закріплення, головними напрямами розвитку та вдосконалення системи державного фінансового контролю в Україні, який здійснюється Рахунковою палатою, науковцями нині визначаються наступні [5]:

- оптимізація функцій і повноважень;
- формування системної і доведеної нормативно-правової бази (в тому числі стандартизація державного фінансового контролю);
- розвиток і вдосконалення системи процедур фінансового контролю; організація адекватної інформаційно-комунікаційної інфраструктури;
- матеріально-технічне (включаючи соціально-побутове) і фінансове забезпечення функціонування контрольних органів.

Спираючись на вищевикладене, можемо відзначити, що сучасна система державного фінансового контролю України не має чітко сформованої стратегії свого подальшого розвитку. Це пов'язано з тим, що:

- всі окреслені на сьогодні концептуальні напрями її удосконалення націлені виключно на усунення тих чи інших, існуючих у функціональній діяльності системи державного фінансового контролю України проблемних аспектів;
- відсутнє чітке розуміння оголяє собою система державного фінансового контролю України та яка її роль в загальній системі забезпечення фінансової безпеки держави в сучасних суспільно-політичних умовах;
- орієнтація виключно на суб'єкти системи державного фінансового контролю які здійснюють його від імені виконавчої гілки влади, що породжує відокремленість від неї суб'єкта парламентського контролю – Рахункової палати України.

На наш погляд, зважаючи на результати проведеного дослідження, сучасні тенденції розвитку системи державного фінансового контролю мають полягати в наступному [4, с. 232-244]:

- забезпечення побудови чіткої ієрархії органів системи державного фінансового контролю загальнодержавного та муніципального рівня з відповідним розмежуванням повноважень;
- формування єдиних концептуальних засад організації державного фінансового контролю, виходячи з сучасних умов розвитку економіки України;
- створення єдиного правового поля розвитку системи державного фінансового контролю та законодавчого закріплення за кожним з її суб'єктами чіткого переліку контрольних функцій;
- формування нових і удосконалення діючих процедур державного фінансового контролю;
- удосконалення методик державного фінансового контролю;
- оптимізація організаційних структур державного фінансового контролю;
- удосконалення кадрового забезпечення системи державного фінансового контролю, створення сучасної науково-дослідної і навчальної бази за міжнародними зразками;
- створення адекватної сучасним умовам інформаційно-комунікаційної інфраструктури;
- покращення матеріально-технічного і фінансового забезпечення функціонування системи державного фінансового контролю;
- сфера застосування державного фінансового контролю повинна охоплювати фінансово-господарську діяльність суб'єктів не тільки державного, а й корпоративного сектора економіки; відносини між усіма учасниками бюджетного процесу повинні бути законодавчо врегульовані, а прозорість фінансових потоків – забезпечено на всіх рівнях управління економікою держави.
- забезпечення інтегрування інформаційної системи органів системи державного фінансового контролю з інформаційними базами інших державних інститутів та забезпечення системи сертифікації працівників [1, с. 292];
- забезпечення формування контролюючих суб'єктів та налагодження ефективного державного фінансового контролю на муніципальному рівні за формуванням дохідної і використанням видаткової частини місцевих бюджетів і територіальних громад, які в умовах здійснення політики децентралізації отримують під свій контроль значні фінансові ресурси контроль за якими в сучасних умовах практично не ведеться;
- зниження рівня схильності до корупційних діянь діючих працівників органів системи державного фінансового контролю;
- налагодження співпраці між органами системи державного фінансового контролю та підконтрольними об'єктами з наданням останнім методичної допомоги по усуненню та профілактиці порушень діючого законодавства у сфері формування дохідної частини державного бюджету, використання державних коштів та майна.

Саме ці тенденції за сучасних умов мають стати основою подальшого розвитку системи державного фінансового контролю України в максимально стислій часовій перспективі. При цьому максимально забезпечиться врахування її ролі в загальній системі забезпечення фінансової безпеки України в сучасних суспільно-економічних та геополітичних умовах.

Розвиток економіки та соціальної сфери на сучасному етапі потребує нового концептуального підходу до організації ефективної контрольної діяльності за формуванням і використанням фінансових ресурсів суспільства. Відтак, необхідним елементом керування фінансовими ресурсами в демократичній державі є саме незалежний державний фінансовий контроль [6].

З метою практичної реалізації зазначених тенденцій та досягнення визначених в них цілей вони повинні трансформуватись в сучасну «дорожню карту розвитку системи державного фінансового

контролю України», яка має бути нормативно затверджена. Основою при цьому має стати передовий досвід країн ближнього і дальнього зарубіжжя у сфері налагодження роботи ефективної системи державного фінансового контролю, як елементу забезпечення фінансової безпеки держави.

Висновки. Підсумовуючи все вищевикладене можемо зробити наступні висновки:

– сучасна система державного фінансового контролю України пройшла тривалий, майже тисячолітній, період свого становлення і в сучасних умовах трансформується в окремий державний інститут по забезпеченню виконання контрольної функції загальної системи забезпечення фінансової безпеки нашої держави;

– проведений аналіз підходів до визначення тенденцій розвитку системи державного фінансового контролю України та відповідного нормативного забезпечення, показав, що на сьогодні чітка концепція її подальшого удосконалення як складової системи забезпечення фінансової безпеки держави відсутня, а поставлені в попередні часові періоди відповідні цілі в своїй більшості досягнуті не були;

– запропоновані на основні узагальнення результатів наукового пошуку, сучасні тенденції розвитку системи державного фінансового контролю України, при їх практичній реалізації, забезпечать закінчення процесу становлення вітчизняної системи державного фінансового контролю та сприятимуть значному зростанню її ефективності при виконанні функції контролю у загальній системі забезпечення фінансової безпеки України в сучасних умовах.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Шевчук О.А. Система державного фінансового контролю: формування та розвиток в Україні: монографія / О.А. Шевчук – Ірпінь: УДФСУ, 2016. – 378 с.

2. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Стратегії розвитку системи державного фінансового контролю, що здійснюється органами виконавчої влади» від 24.07.2003 № 1156 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1156-2003-%D0%BF>

3. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 24.05.2005 №158-р «Концепція розвитку державного внутрішнього фінансового контролю на період до 2017 року» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/158-2005-%D1%80>

4. Піхоцький В.Ф. Система державного фінансового контролю в Україні: концептуальні засади теорії та практики: монографія / В.Ф. Піхоцький. – Львів: «Видавництво Львівської політехніки», 2014. – 336 с.

5. Даценко Г.В. Стан, проблеми та перспективи розвитку державного фінансового контролю в Україні / Г.В. Даценко, С.О. Багдасарян // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://nauka.kushnir.mk.ua/?p=38318>

6. Державне бюджетування в Україні: сутність та основні детермінанти / З.С. Варналій, К.В. Коваленко, С.В. Онищенко, І.В. Савич; за ред. З.С. Варналія. – Київ : Знання України, 2016. – 395 с.

7. Звіт Рахункової Палати України за 2015 рік [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.acrada.gov.ua/doccatalog/document/16744990-/Zvit_2015.pdf.

REFERENCES:

1. Shevchuk O.A. (2016). *Systema derzhavnoho finansovoho kontroliu: formuvannia ta rozvytok v Ukraini*. Irpin: UDFSU. (in Ukr.).

2. Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy «Pro zatverdzhennia Stratehii rozvytku systemy derzhavnoho finansovoho kontroliu, shcho zdiisniuietsia orhanamy vykonavchoi vlady» vid 24.07.2003 # 1156 Retrieved from <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1156-2003-%D0%BF>. (in Ukr.).

3. Rozporiadzhennia Kabinetu Ministriv Ukrainy vid (2005) #158-r *Kontseptsiiia rozvytku derzhavnoho vnutrishnoho finansovoho kontroliu na period do 2017 r.* Retrieved from <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/158-2005-%D1%80>

4. Pikhotskyi V.F. (2014) *Systema derzhavnoho finansovoho kontroliu v Ukraini: kontseptualni zasady teorii ta praktyky*. Lviv: «Vydavnytstvo Lvivskoi politekhniki».(in Ukr.).

5. Datsenko H.V. (2015). *Stan, problemy ta perspektyvy rozvytku derzhavnoho finansovoho kontroliu v Ukraini*. Retrieved from: <http://nauka.kushnir.mk.ua/?p=38318> (in Ukr.).

6. *Derzhavne biudzhetuвання v Ukraini: sutnist ta osnovni determinanty* (2016). Z.S. Varnalii, K.V. Kovalenko, S.V. Onyshchenko, I.V. Savych. Kyiv: Znannia Ukrainy. (in Ukr.).

7. Zvit Rakhunkovoi Palaty Ukrainy (2015). Retrieved from http://www.acrada.gov.ua/doccatalog/document/16744990-/Zvit_2015.pdf.

УДК 336.132.1(477)

Захарій Степанович Варналій, доктор економічних наук, професор. Київський національний університет імені Тараса Шевченка. **Сучасні тенденції розвитку системи державного фінансового контролю України.** Представлено аналіз сучасних тенденцій розвитку системи державного фінансового контролю України у контексті забезпечення фінансової безпеки держави. Проаналізовано нормативне забезпечення в цій сфері та сформовано ряд пропозицій щодо оптимізації сучасної системи державного фінансового контролю України.

Ключові слова: фінансова безпека, державний фінансовий контроль, система державного фінансового контролю, тенденції розвитку, управління.

UDC 336.132.1(477)

Zakharii Varnalii, Dc.s. (Economics), professor. Kyiv National Shevchenko University. **Modern trends in development of the State Financial Control System of Ukraine.** The paper presents an analysis of current trends in the system of state financial control in the context of Ukrainian financial security. There is analysis of regulatory support in this area. The author formed a number of proposals for the modern system optimizing of state financial control in Ukraine.

Keywords: financial security, state financial control, the system of financial control, trends of the development, management.

УДК 336.132.1(477)

Захарій Степанович Варналій, доктор економічних наук, професор. Київський національний університет імені Тараса Шевченка. **Современные тенденции развития системы государственного контроля Украины.** Представлен анализ современных тенденций развития системы государственного финансового контроля Украины в контексте обеспечения финансовой безопасности государства. Проанализировано нормативное обеспечение в этой сфере и сформирован ряд предложений по оптимизации современной системы государственного финансового контроля Украины.

Ключевые слова: финансовая безопасность, государственный финансовый контроль, система государственного финансового контроля, тенденции развития, управление.