

Електронне наукове фахове видання "Ефективна економіка" включено до переліку наукових фахових видань України з питань економіки (Наказ Міністерства освіти і науки України від 29.12.2014 № 1528)

**Ефективна ЕКОНОМІКА**

Дніпропетровський державний аграрно-економічний університет



№ 5, 2014 [Назад](#) [Головна](#)

УДК 336.1

*Ю. В. Табенська,*

*к. е. н., старший викладач кафедри фінансів Чернівецького торговельно-економічного інституту КНТЕУ, м. Чернівці*

## ДЕРЖАВНИЙ ВНУТРІШНІЙ ФІНАНСОВИЙ КОНТРОЛЬ В СИСТЕМІ УПРАВЛІННЯ ДЕРЖАВНИМИ ФІНАНСАМИ

*J. V. Tabenska,*

*PhD in Economics, Senior Lecturer of Department of Finance of Chernivtsi Trade and Economics Institute KNTEU, Chernivtsi*

### STATE INTERNAL FINANCIAL CONTROL IN THE STATE FINANCES MANAGEMENT

*В статті розглянуто підходи щодо систематизації функціональних повноважень внутрішнього контролю та аудиту митних органів, методологічні засади формування системи внутрішнього фінансового контролю центральних органів виконавчої влади. Визначено що подальше вдосконалення фінансового контролю сприятиме підвищенню якісного рівня використання бюджетних коштів та соціально - економічному розвитку країни в цілому; формування процесу аудиту ефективності має здійснюватися відповідно до пріоритетів розвитку системи державного контролю над дотриманням принципів системності, гласності, прозорості та відповідальності органів центральної виконавчої влади; доцільне використання відповідних інструментів управління та критеріїв оцінки дієвості контролю з метою забезпечення належного рівня обґрунтованості підходів до формування та функціонування єдиної системи державного фінансового контролю.*

*Improved approaches to systematization of functions of internal control and audit of customs authorities, methodological principles of formation of the system of internal financial control central authorities. Determined that further improve financial controls will improve the quality of the use of public funds and socio - economic development of the country as a whole; formation process efficiency audit should be carried out in accordance with the development priorities of the state control over the observance of the principles of consistency, transparency, transparency and accountability of the central executive; appropriate use of appropriate management tools and criteria for evaluating effectiveness of controls to ensure the proper level of validity of the approaches to the formation and operation of a single system of state financial control.*

**Ключові слова:** державний фінансовий контроль, внутрішній контроль, зовнішній контроль, аудит ефективності використання бюджетних коштів, система фінансового регулювання.

**Keywords:** state financial control, internal control, external control, audit efficiency of budgetary funds, the system of financial regulation.

**Постановка проблеми.** Державний фінансовий контроль центральних органів виконавчої влади є вагомим функцією управління фінансовою системою, що спрямована на упередження та запобігання фінансово-економічних порушень у сфері використання бюджетних коштів та сприяє соціально-економічному розвитку країни. Від своєчасності та обґрунтованості рішень щодо державного фінансового контролю певним чином залежить результативність бюджетної, податкової та соціальної політики. Крім того, на ефективність даного контролю впливають рівень узгодженості та системності контрольних дій уповноважених органів, інституційні засади функціонування фінансового контролю та якість інструментарію його здійснення.

В умовах трансформаційних перетворень посилюється необхідність поглиблення теоретико-методологічних засад державного фінансового контролю з урахуванням позитивного зарубіжного досвіду стосовно його організації. Доцільним є удосконалення підходів щодо визначення пріоритетних напрямів державного фінансового контролю центральних органів виконавчої влади, в тому числі митних органів на середньострокову перспективу, що сприятиме посиленню рівня керованості системи державних фінансів.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Вагомий внесок у розвиток теорії державного фінансового контролю зробили такі відомі зарубіжні вчені: Р. Адамс, Т. Ангерід, Дж. Бейлі, М. Грімвуд, П. Джексон, Д. Діамонд, П. Долж, В. Еверт, А. Едвард, Р. Зоді, Е. Лехан, Б. Палмер, Дж. Робертсон, С. Томкінс та інші.

Питанням розроблення теорії і методології державного фінансового контролю центральних органів виконавчої влади присвячені праці відомих вітчизняних вчених: В. Андрушенка, О. Барановського, М. Білухи, З. Варналя, О. Василика, В. Гейця, І. Дрозд, І. Луніної, П. Мельника, В. Мельничука, К. Назарової, С. Онішко, В. Опаріна, Н. Рубан, М. Сивульського, В. Симоненка, І. Стефанюка, Л. Тарангул, В. Федосова, В. Шевчука, О.Чечуліної, І. Чугунова та інших.

Водночас, доцільним є визначення відповідних інституційних засад організації системи державного фінансового контролю центральних органів виконавчої влади, напрямів подальшого розвитку її складових. Важливим є вдосконалення системи державного фінансового контролю, враховуючи провідний досвід країн з розвинутою та трансформаційною економікою. Активізація можливостей державного фінансового контролю потребує більш раціонального використання потенціалу регуляторних контрольних процедур, визначення шляхів підвищення їх ефективності.

**Метою статті** є дослідження державного внутрішнього фінансового контролю в системі управління державними фінансами в умовах імплементації європейських стандартів внутрішнього контролю на прикладі митних органів країни.

**Виклад основного матеріалу.** Встановлені порядок і умови переміщення товарів через митний кордон України, їх митний контроль та митне оформлення, застосування механізмів тарифного і нетарифного регулювання зовнішньоекономічної діяльності, справляння митних платежів, ведення митної статистики, обмін митною інформацією, ведення Української класифікації товарів зовнішньоекономічної діяльності, здійснення відповідно до закону державного контролю нехарчової продукції при її ввезенні на митну територію України, запобігання та протидія контрабанді, боротьба з порушеннями митних правил, організація і забезпечення діяльності митних органів та інші заходи, спрямовані на реалізацію державної політики у сфері державної митної справи, становлять державну митну справу (ст.7 Митного кодексу України).

Указом Президента України від 24.12.12 р. №726/2012 утворено Міністерство доходів і зборів України шляхом реорганізації Державної митної служби України та Державної податкової служби України. Після реорганізації обидва відомства працюють у звичному режимі.

Особливості контрольних дій митних органів зумовлені не лише специфікою завдань та підконтрольних об'єктів, але й дією певних принципів, які надають

виключні повноваження митним органам України щодо здійснення державної митної справи на основі виключної юрисдикції, забезпечують законність та презумпцію невинуватості, єдиний порядок переміщення товарів, транспортних засобів через митний кордон України, визнання рівності та правомірності інтересів усіх суб'єктів господарювання незалежно від форми власності, додержання прав та охоронюваних законом інтересів осіб, заохочення доброчесності, гласності та прозорості, відповідальності всіх учасників відносин, що регулюються Митним кодексом України.

Державна митна політика є одним із важливіших засобів регулювання зовнішньоекономічної діяльності й покликана захищати національні інтереси та забезпечувати стабільність у формуванні надходжень до бюджету. Для цього встановлено систему митних органів, яку складають спеціально уповноважений центральний орган виконавчої влади в сфері митної справи; регіональні митниці та митниці. Однак за оцінкою експертів Рахункової палати України впродовж останніх років митні органи не досягли рівня прогнозованих надходжень податків і зборів. Перевірка стану виконання органами державної влади повноважень із забезпечення повноти та своєчасності надходжень до держбюджету податків і зборів з товарів, везених суб'єктами підприємницької діяльності на територію України показала, що митна справа потребує реформування як в частині управління ресурсами, які надходять у її розпорядження, так і в частині контролю за досягненням мети діяльності цього центрального органу виконавчої влади.

Відомими є той факт, що у структурі доходів Державного бюджету України важливою складовою є ввізне мито, акцизний податок і податок на додану вартість на товари, що ввозяться суб'єктами зовнішньоекономічної діяльності.

Незважаючи на позитивні зрушення, які відбулись у митно-тарифному регулюванні після вступу України до Світової організації торгівлі, запровадженні нових сучасних норм Митного кодексу, спрямованих на спрощення митних процедур та посилення митного контролю, діяльність Департаменту митної справи Міністерства доходів і зборів України потребує реформування щодо запровадження дієвого внутрішнього контролю відповідно до вимог Постанови Кабінету Міністрів України № 1001. Факти, виявлені під час проведення зовнішнього контролю Рахунковою палатою України, навіть за умови відшкодування збитків за окремими випадками не забезпечать своєчасного надходження до бюджету запланованих (а отже прогнозованих відповідними розрахунками) коштів. Внутрішній контроль, побудований на засадах європейських норм та концепції COSO II здатні, за оцінками зарубіжних експертів та кращої світової практики оперативного реагувати на неправильне застосування митних норм, протистояти як явищам нецільового та неефективного управління.

Митний контроль - сукупність заходів, що здійснюються митними органами в межах своїх повноважень з метою забезпечення додержання норм Кодексу, законів та інших нормативно-правових актів з питань державної митної справи, міжнародних договорів України, укладених у встановленому законом порядку.

Актуальність побудови системи дієвого внутрішнього контролю митних органів визначається і необхідністю подолати основну проблему - покращення умов для зовнішньої торгівлі та залучення інвестицій в національне виробництво. Як зазначається в Програмі економічного реформування Президента України на 2010-2014 рр. „Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава”, „несприятливий бізнес-клімат є основним чинником, що стримує інвестиції, ...а багато міжнародних інвесторів вимушені обережніше ставитись до ризиків країни”.

Департамент митної справи Міністерства доходів і зборів України є дієвим інструментом в руках Президента України і держави для створення сприятливого клімату у розвитку зовнішньої торгівлі і залучення інвестицій та забезпечення надходжень до державного бюджету. Надання митним органам повноважень правоохоронного органу підвищила її ефективність як інструменту із забезпечення митної безпеки держави.

За час свого функціонування Департамент митної справи запровадив ряд необхідних реформ, але сучасні вимоги і завдання, поставлені Президентом України щодо забезпечення прискореного розвитку національної економіки, необхідності впровадження реформ, орієнтованих на покращення добробуту для людей, потребують переходу до сучасних, інноваційних методів роботи митних органів, основою управління якими є виконання контрольної функції.

Проведений внутрішній та зовнішній аналіз діяльності митних органів України свідчить про наявність значних ресурсів підвищення ефективності, усталеності та надійності здійснення митної справи. Вони можуть бути використані шляхом застосування новітніх технологій інформаційного митного контролю на основі системи аналізу ризикових ситуацій, централізованого митного оформлення і широкого впровадження пост-аудит контролю.

Зміни у зовнішньому середовищі та актуальні завдання на порядку денному держави роблять необхідною концентрацію митної служби на адмініструванні міжнародної торгівлі з метою сприяння зростанню і розвитку національної економіки, зміщують акценти в її діяльності в бік посилення економіко-регуляторної та інформаційної складових.

Поставлені Президентом України завдання щодо реформи системи державного управління вимагають від Департаменту митної справи більш чіткого внутрішнього розділення функцій, в першу чергу відокремлення функції надання державних послуг від функцій контролю та управління державним майном.

Вимоги часу ставлять перед митними органами низку завдань невідкладного реформування, виконання яких має вивести митну службу на новий рівень якості надання послуг суспільству і бізнесу з одночасним неухильним гарантуванням митних інтересів держави.

Концепція реформи митної служби України «Обличчям до людей» ґрунтується на викладених вище засадах. На її підставі мають бути розроблені і реалізовані чітко визначені імплементаційні заходи з виконання завдань Президента України у термін до 2015 р.

Головна мета Концепції - визначення оптимальної організації Департаменту митної справи, спрямованої на підвищення ефективності, надійності та усталеності її діяльності; визначення основних завдань з реформування та модернізації, окреслення орієнтирів і засобів для досягнення стратегічних цілей та очікуваних результатів.

Ключова умова досягнення цілей: підтримка балансу між митним контролем та сприянням бізнесу.

Відповідно до стратегічної мети та цілей завданнями реформування митних органів необхідно побудувати систему внутрішнього контролю, яка б охоплювала напрямки розвитку митних органів. Компоненти концепції COSO II, а саме опис основних елементів внутрішнього середовища, формулювання цілей, опис процесів митних органів, ідентифікація та оцінка ризиків, способи реагування на системи/ризик, управління ризиками, механізми контролю/заходів контролю, організація інформаційного та комунікаційного забезпечення в системі внутрішнього контролю, моніторинг системи внутрішнього контролю/вслідковування результатів реалізації контрольних заходів повинні враховувати завдання реформування: приведення структури митної служби у відповідність до адміністративно-територіального устрою України, приведення національного законодавства у митній сфері у відповідність до міжнародних стандартів та Місії Департаменту митної справи, відображати результати законодавчого та нормативного спрощення процедур митного контролю та митного оформлення, спрощення та розширення переліку методів гарантування та сплати податків.

Наслідки впровадження, виявлення відхилень та недоліків під час розвитку застосування принципу «єдиного вікна» та єдиного державного контрольного органу в пункті пропуску, впровадження системи «уповноважених економічних операторів» за умов забезпечення - електронного декларування система внутрішнього контролю разом із діяльністю підрозділу внутрішнього аудиту оцінює та надає керівництву рекомендації та консультації для поліпшення управління.

Компонента COSO II «організація інформаційного та комунікаційного забезпечення в системі внутрішнього контролю» має забезпечити не лише функціонування внутрішньої інформації для цілей управління, але й сприяти розширенню джерел отримання достовірної митної інформації зовнішніми користувачами, сприяти створенню уніфікованих та прозорих правил визначення митної вартості товарів та їх класифікації, підвищенню прозорості інформації щодо митних процедур та правил. Зарубіжна практика функціонування ризик-орієнтованого контролю, побудованого за концепцією COSO II сприяє через реагування на ідентифіковані ризики декриміналізації контрабанди з одночасним посиленням відповідальності за порушення митних правил та створенню дієвих механізмів профілактики і боротьби з проявами корупції.

Очікуваними результатами реформування митної служби, яке відбуватиметься з урахуванням впровадження системи внутрішнього контролю та діяльності підрозділів внутрішнього аудиту стануть відповідність нормативно-регуляторної бази Місії Департаменту митної справи, скорочення кількості державних органів та видів державного контролю на кордоні, прозорість прийняття рішень в митній справі, мінімізація «людського фактору» при прийнятті рішень в митній справі, дієвий захист добросовісних торговців та національних виробників від нечесної конкуренції, ефективний захист громадян від неякісних товарів, загроз здоров'ю та безпеці, скорочення витрат часу на митний контроль та митне оформлення, підвищення рівня керованості митної служби та її готовності до реформи системи державної влади в Україні і збільшення надходжень до бюджету за рахунок митних платежів [5].

Проведене в розділі дослідження теоретичних засад державного фінансового контролю центральних органів виконавчої влади, зокрема, його поняття, сутності, об'єктивної необхідності, практики функціонування в зарубіжних країнах і передумов розвитку в економіці України, дає підстави зробити наступні **висновки**:

1. Фінансовий контроль в системі регулювання економічних відносин є вагомим інструментом реалізації фінансово-бюджетної політики. Встановлено, що контрольні повноваження відповідних органів доцільно розглядати як одну з функцій системи економічного управління, що сприяє підвищенню ефективності використання фінансових ресурсів держави виходячи з основних напрямів суспільного розвитку.

2. Формування системи державного фінансового контролю центральних органів виконавчої влади повинно здійснюватись з урахуванням досвіду країн з розвинутою та трансформаційною економікою. Підхід розвинутих зарубіжних країн є важливим з позиції необхідності запровадження аудиту ефективності та внутрішнього контролю на основі управління механізмом визначення можливостей виникнення непередбачуваних подій на середньостроковий період. З метою

удосконалення методологічної бази фінансового контролю доцільно використовувати відповідний досвід в частині оцінки ступеню досягнення запланованих цілей та завдань головних розпорядників бюджетних коштів. Необхідним є підвищення якісного рівня системоутворюючої складової контрольних процедур визначення недостовірних обсягів бюджетних коштів при плануванні бюджетних показників, їх нецільового використання.

3. Доцільність застосування процесу оцінки чинників які впливають на дієвість внутрішнього контролю підтверджують необхідність його реалізації на різних етапах контрольного процесу, що сприятиме посиленню ступеню координації взаємодії державних фінансових інститутів. Виявлено, що настання непередбачуваних подій може завадити досягненню першочергових цілей митних органів на усіх етапах обігу конфіскованого майна, в тому числі вилучення, використання та розпорядження з урахуванням наслідків, впливу і частоти виникнення.

4. Подальше удосконалення системи державного фінансового контролю центральних органів виконавчої влади сприятиме підвищенню якісного рівня використання бюджетних коштів та соціально-економічному розвитку країни в цілому. Формування процесу аудиту ефективності повинно здійснюватись у відповідності до пріоритетів розвитку системи державного фінансового контролю з дотриманням принципів системності, гласності, прозорості та відповідальності органів центральної виконавчої влади. Доцільним є використання відповідних інструментів управління та критеріїв оцінки дієвості контролю з метою забезпечення належного рівня обґрунтованості підходів до формування та функціонування єдиної системи державного фінансового контролю.

#### Література.

1. Про затвердження Стандартів внутрішнього аудиту [Електронний ресурс]: Наказ Міністерства фінансів України від 4 жовтня 2011р. №1247 Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z1219-11>;
2. Порядок утворення структурних підрозділів внутрішнього аудиту та проведення такого аудиту в міністерствах, інших центральних органах виконавчої влади, їх територіальних органах та бюджетних установах, які належать до сфери управління міністерств, інших центральних органів виконавчої влади [Електронний ресурс]: Постанова Кабінету міністрів України від 28 вересня 2011р. №1001 Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1001-2011-%D0%BF>
3. Про схвалення Концепції розвитку державного внутрішнього фінансового контролю на період до 2017 року [Електронний ресурс]: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 24 травня 2005р. №158-р Режим доступу: <http://zakon.nau.ua/doc/?code=v0417506-08>;
4. Внутрішній контроль та аудит у секторі державного управління України та європейський досвід [Текст]/ П.П.Андрієв, Л.В.Гізатуліна, І.К.Дрозд, та ін. – К.: Кафедра, 2011. – 120 с.
5. Порядок проведення Державною фінансовою інспекцією, її територіальними органами державного фінансового аудиту виконання бюджетних програм, затверджений Постановою Кабінету Міністрів України від 10 серпня 2004 р. № 1017

#### References.

1. Cabinet of Ministers of Ukraine (2011), "Pro zatverdzhennia Standartiv vnutrishnoho audytu", [Online], available at: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z1219-11>
2. Cabinet of Ministers of Ukraine (2011), "Poriadok utvorennia strukturnykh pidrozdiliv vnutrishnoho audytu ta provedennia takoho audytu v ministerstvakh, inshykh tsentralnykh orhanakh vykonavchoi vlady, yikh terytorialnykh orhanakh ta biudzhetykh ustanovakh, yakі nalezhat do sfery upravlinnia ministerstv, inshykh tsentralnykh orhaniv vykonavchoi vlady", [Online], available at: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1001-2011-%D0%BF>
3. Cabinet of Ministers of Ukraine (2005), "Pro skhvalennia Kontseptsii rozvytku derzhavnogo vnutrishnoho finansovoho kontroliu na period do 2017 roku", [Online], available at: <http://zakon.nau.ua/doc/?code=v0417506-08>;
4. Andriev, P.P. Hizatulina, L.V.Droz, I.K. and other (2011), *Vnutrishnii kontrol ta auidyt u sektori derzhavnogo upravlinnia Ukrainy ta yevropeiskyi dosvid*, Kafedra, Kyiv, Ukraine, p.120.
5. Cabinet of Ministers of Ukraine (2014), "Poriadok provedennia Derzhavnoiu finansovoiu inspektsiiei, yii terytorialnymy orhanamy derzhavnogo finansovoho audytu vykonannia biudzhetykh proqram" Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy №1017, 10.08.2004.

*Стаття надійшла до редакції 19.05.2014 р.*



ТОВ "ДКС Центр"