

УДК 341.233.1

Н.І. Кропівцова, доц.

О.А. Субота, студ.

СИСТЕМА ДЕРЖАВНОГО ФІНАНСОВОГО КОНТРОЛЮ В УКРАЇНІ: СТАН, ПРОБЛЕМИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ

Проведено аналіз системи державного фінансового контролю в Україні, висвітлено наявні проблеми, внесено пропозиції щодо посилення функції державного контролю.

Проведен анализ системы государственного финансового контроля в Украине, освещены имеющиеся проблемы, внесены предложения по усилению функции государственного контроля.

An analysis of state financial control in Ukraine, describes current problems, made proposals to strengthen state control.

Постановка проблеми у загальному вигляді. Сьогодні актуальною є проблема здійснення фінансового контролю виконання бюджетних програм, побудови ефективно діючої системи фінансового контролю в державі та визначення шляхів її реформування. Від організації цілісної системи державного фінансового контролю залежить ефективність здійснення державної фінансової політики.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У дослідженні цієї проблеми, що давно переросла в наукову дискусію, взяли участь як вітчизняні так і зарубіжні науковці І. Гейдор, М. Романовський, М. Базася, М. Білуха, Ф. Бутинець, О. Барановський, І. Стефанюк, та ін. Не дивлячись на суттєвий внесок науковців у розробку теорії та практики фінансового контролю, недостатньо уваги приділяється питанням становлення державного фінансового контролю як системи та підвищення ефективності діяльності його суб'єктів у запобіганні нецільового використання коштів.

Мета та завдання статті. Метою статті є визначення ролі системи державного фінансового контролю в Україні та обґрунтування на основі проведеного аналізу пропозицій щодо здійснення конкретних заходів суб'єктами фінансового контролю за цільовим використанням бюджетних коштів.

Виклад основного матеріалу дослідження. Впродовж 18-річного існування України, як незалежної держави, було прийнято низку законопроектів згідно з якими уряд намагався реформувати систему державного фінансового контролю, а саме:

– прийняття у 1999 році Закону України «Про бухгалтерський облік та фінансову звітність в Україні», відповідних підзаконних актів, зокрема національних стандартів (положень) бухгалтерського обліку, планів рахунків бухгалтерського обліку та інструкцій з їх застосування, інших нормативно-правових актів у сфері бухгалтерського обліку і фінансової звітності ;

– прийняття у 2001 році Бюджетного кодексу, введення бюджетної класифікації, запровадження казначейського обслуговування бюджетів, запровадження програмно-цільового методу в бюджетному процесі тощо;

– удосконалення контрольної-ревізійної роботи в системі міністерств та інших центральних органах виконавчої влади (постанова Кабінету Міністрів України від 22 травня 2002 року № 685, стандарти державного фінансового контролю та інші нормативно-правові акти).

Проте ці законопроекти так і не знайшли вирішення основних проблем здійснення фінансового контролю і не конкретизували напрям дієвих заходів та засобів контролю щодо забезпечення цільового використання бюджетних коштів. Як наслідок недосконалості законодавчої бази, діяльність державних органів, які виконують функції контролю, здійснюється без чіткої взаємодії. На практиці фінансовий контроль існує не як єдина система, а у вигляді вирішення окремих проблем, виконання певних завдань, покладених на ці установи. За таких умов відбуваються дублювання, неузгодженість функцій контролюючих установ, що, в свою чергу, позначається на результативності фінансового контролю, та державного управління у цілому.

Нині в Україні існує значна кількість державних органів і служб, які наділені повноваженнями здійснювати контроль, а саме: Рахункова палата, Головне контрольно-ревізійне управління України, Державне казначейство України, Державна податкова служба, Державна митна служба України, Державна комісія з цінних паперів і фондового ринку, Фонд державного майна, Державна комісія з регулювання ринків фінансових послуг тощо, а також відповідні служби центральних органів влади.

Першим кроком у реформуванні системи внутрішнього державного контролю було затвердження у 2002 році Стандартів державного фінансового контролю за використанням бюджетних коштів, державного і комунального майна, які визначили вимоги до планування, організації та виконання контрольних заходів. Важливого значення у законодавчому урегулюванні системи державного контролю мало введення в 2006-2009 роках в Україні Програми Twinning. Слово

“Twinning” походить від англійського слова “a twin” – “близнюк” і загалом використовується для опису рівноправного співробітництва. Для України вона виступає формою прямої технічної співпраці між центральними органами виконавчої влади країни, що виступають бенефіціарами цього виду зовнішньої допомоги ЄС, та органами влади країн-членів Європейського Союзу. Twinning забезпечує обмін практикою між державними органами країн-членів ЄС та їхніми українськими партнерами. Проекти Twinning, що реалізуються в Україні, повинні, щонайменше, передбачати деякі елементи наближення українського законодавства до інституційної й структурної реформи. Twinning зарекомендував себе як один із найбільш дієвих інструментів впровадження передових практик державного управління.

Поширення застосування інструменту Twinning на Україну – першу серед країн колишніх радянських республік – є тенденцією, що демонструє важливе значення, яке надається посиленню інтеграції України до ЄС.

Відповідно до такої форми співробітництва було прийнято проєкт «Допомога Головному контрольно-ревізійному управлінню України (КРУ) в запровадженні нової системи державного внутрішнього фінансового контролю (ДВФК)». Мета проєкту:

1. Допомогти КРУ у:

– створенні незалежного Центрального підрозділу гармонізації (ЦПГ) ДВФК, який після перехідного періоду входить у структуру Міністерства фінансів України;

– розвитку, запровадженні та підтримці внутрішнього контролю, який охоплює системи фінансового управління і контролю (ФУК) та децентралізованого внутрішнього аудиту в органах державного сектора.

2. Розвиток спроможності КРУ здійснювати протягом перехідного періоду централізовані внутрішні аудити (як цього вимагає Кабінет Міністрів України) з метою встановлення децентралізованої і функціонально незалежної системи внутрішнього аудиту в державному секторі, а також перенаправити ревізійну діяльність на проведення судового аудиту.

Головні результати, які очікуються наприкінці цього проєкту – це: розробка змін до існуючої правової бази; запровадження нової системи державного внутрішнього фінансового контролю; перегляд стандартів і методології внутрішнього контролю та внутрішнього аудиту відповідно до найкращої європейської практики; посилена спроможність 10-ти міністерств, відомств і установ проводити внутрішній контроль та внутрішній аудит; підвищена спроможність

працівників КРУ проводити централізовані фінансові та операційні аудити протягом перехідного періоду.

Для досягнення головних результатів проекту планується таке: запропонувати поправки до існуючої правової бази (первинного, вторинного та третинного законодавства, включно з нормативними документами) з метою приведення її у відповідність до найкращих практик ЄС; розвинути структуру Центрального підрозділу гармонізації й розробити модельне положення про внутрішній аудит і модель протоколу для офіційного визначення ролі та відповідальності ЦПГ і лінійних міністерств у запровадженні та підтримці системи ДВФК; розробити посібник із внутрішнього аудиту та детальні вказівки з внутрішнього контролю для керівників та працівників міністерств, відомств і установ; провести у 10-ти міністерствах, відомствах і установах семінари з питань внутрішнього контролю для принаймні 100 керівників вищого рівня, професійне навчання з питань внутрішнього контролю 20-ти спеціалістів і тригизневе навчання з питань внутрішнього аудиту щонайменше 100 працівників; провести 5 пілотних аудитів відповідно до встановлених стандартів з метою отримання практичного досвіду; підготувати інструкторів, які продовжуватимуть навчати персонал з питань внутрішнього контролю та аудиту після закінчення проекту Twinning; провести навчання спеціалістів КРУ щодо проведення фінансового та операційного аудитів та зміни фокусу інспекційної діяльності на проведення сучасного судового аудиту („боротьба з шахрайством”).

Результати роботи органів Державної контрольно-ревізійної служби України за останні роки переконливо засвідчують дієвість заходів, вжитих для зміцнення фінансово-бюджетної дисципліни, запобігання фінансовим порушенням, забезпечення прозорості бюджетного процесу та підвищення ефективності державного фінансового контролю. Так, протягом 2009 року контрольно-ревізійною службою в Харківській області було здійснено 1000 перевірок результативністю 96-98%, про це повідомив голова КРУ в Харківській області Олексій Щербаков. Згідно з його словами було виявлено низку порушень, які призвели до втрат фінансових ресурсів на загальну суму понад 92 млн грн, з яких більш ніж 50 млн грн було повернуто до державного бюджету. До адміністративної відповідальності було притягнуто близько 2000 посадових осіб.

Загалом згідно зі статистичними звітами наданими на офіційному сайті Головного контрольно-ревізійного України в січні-вересні 2009 року було здійснено 12262 перевірки, внаслідок чого було виявлено низку порушень на суму 2432333,3 грн. Найбільш скандальним

було виявлення порушення в діяльності дитячого центру «Артек». За період з 1 березня 2005 року по 1 вересня 2007 року, було виявлено порушення на суму 301,6 млн грн. На сьогодні проводиться додаткова перевірка, та по факту вже задокументовано нецільове використання коштів на суму 10 млн. грн.. Розслідування продовжується і до тепер, вже за участю правоохоронних органів.

За січень-вересень 2007-2009 років (рисунок 1) спостерігається тенденція зростання усунення порушень законодавства, які не призвели до значних втрат фінансових ресурсів. Так якщо в 2008 році при ви- критті фінансових втрат на суму 3132363,7 грн було відшкодовано коштів – 8452293,5 грн, то в 2009 році було виявлено – 2432333,3 грн, а відшкодовано 1098236,42 грн, в тому числі 335218,44 грн – за попередні роки. Спостерігаються позитивні зміни в діяльності Головного контрольно-ревізійного управління.

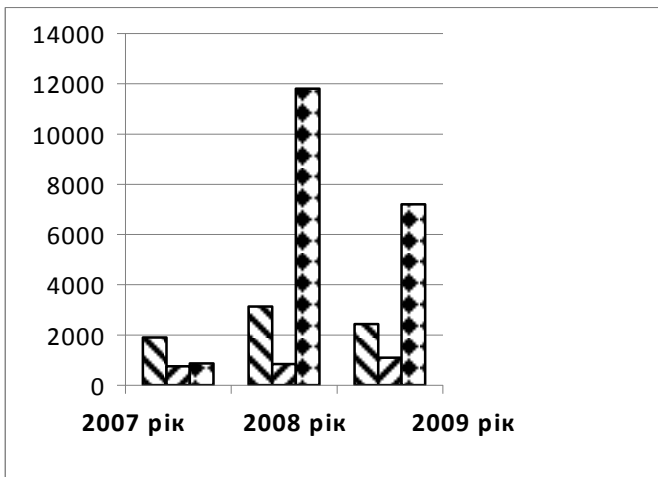


Рисунок 1 – Тенденція виявлення порушень КРУ за січень-вересень 2007-2009 років: ▨ – виявлено втрат фінансових ресурсів; ▩ – відшкодовано до бюджету; ■ – усунено порушень законодавства

Порушення фінансової дисципліни, в основному це незаконне і нецільове використання державних ресурсів, мають місце у більше ніж половини об'єктів контролю. Але аналіз показників свідчить, що в останні роки робота КРУ стала більш ефективною. Цьому сприяло введення у 2009 році аудиту по монополістам, що в свою чергу змінило направленість діяльності КРУ. Стало більше аналітики, прогно-

зування ризиків і розробка пропозицій для більш ефективного функціонування підприємства.

Чому ж ревізії не сприяють досягненню головної мети фінансового контролю – зменшенню обсягів фінансових порушень? На наш погляд причина – в ідеології контролю.

Запобігти фінансовим порушенням слід ще до проведення оплати, до прийняття управлінського рішення. Отже, процес контролю має бути системним і безперервним, на що й спрямовані системи державного внутрішнього фінансового контролю в європейських країнах. Це і стало передумовою впровадження в Україні проекту Twinning. Але одна справа коли програма впроваджена, а зовсім інша коли вона починає ефективно діяти та надавати очікувані результати.

Законодавчо закріплено, що контрольно-ревізійна служба здійснює державний фінансовий контроль у формі державного фінансового аудиту та інспектування (ревізії). Нині удосконалюється правова база запровадження в діяльність контрольно-ревізійних органів державного фінансового аудиту.

Передбачається здійснення двох видів державного фінансового аудиту: законності та правильності – діяльності бюджетних установ і інших суб'єктів господарювання; ефективності – бюджетних програм і бюджетів.

Проте запровадження в державному секторі економіки аудиту відбувається переважно формально, а ніж за змістом. Адже, розробка методичних рекомендацій з аудиту не гарантує перебудову системи, форм і методів органів державного контролю, яким необхідно відійти від традиційних перевірок і ревізій. Залишаються невизначеними для державного сектора такі важливі питання, за якими аудит відрізняється від інших форм контролю, як критерії суттєвості, оцінка ризиків і вибірок даних, доцільність вибору методики і техніки аудиту.

Оцінити ефективність внутрішнього контролю дають змогу висновки контрольно-ревізійної служби України за результатами перевірок стану контрольно-ревізійної роботи центральних органів виконавчої влади: у більшості міністерств, відомств, що підлягали контролю, відсутня єдина система контролю, не розроблені або потребують вдосконалення інструктивні матеріали; низька якість планів, програм і звітів про результати контролю тощо.

Висновки. На наш погляд для посилення функцій державного контролю, його подальшого становлення як системи, необхідно таке:

1. Удосконалити методологічне забезпечення організації та проведення органами державного фінансового контролю аудиту.

2. Підвищити дієвість поточного контролю з боку органів казначейства в координації з органами виконавчої влади та державної податкової адміністрації.

3. Встановити систему систематичного обміну інформацією між усіма фінансовими і контролюючими органами.

4. Запровадити автоматизації проведення ревізій та перевірок за допомогою введення інноваційних технологій.

5. Скоординувати діяльність контролюючих органів у здійсненні контрольних функцій та уникати дублювання за тими напрямками контролю, які входять до компетенції кількох органів.

Отже, головним висновком дослідження є важливість проведення фінансового контролю у бюджетному процесі, оскільки він забезпечує вжиття заходів для запобігання або скорочення бюджетних порушень у майбутньому та прогнозування подальшого здійснення бюджетної політики, що на наш погляд, є перспективною розв'язкою державного фінансового контролю та забезпечення підвищення рівня ефективності бюджетної дисципліни. Не викликає сумніву необхідність створення цілісної та ефективної системи державного фінансового контролю в Україні. А у зв'язку з прагненням України до інтеграції в Європейський Союз, то існує необхідність співпраці з країнами членами ЄС, що представлена на сьогоднішній день виконанням головним контрольно-ревізійним управлінням проекту Twinning під назвою «Допомога Головному контрольно-ревізійному управлінню України в запровадженні нової системи державного внутрішнього фінансового контролю».

На сьогоднішній день був затверджений Орієнтовний список довготермінових пріоритетів впровадження проекту Twinning на період 2008–2011 років, а також внесені зміни до Індикативного списку проектів Twinning та затверджено його нову редакцію. Тож очікуємо закінчення часу його виконання і сподіваємось на позитивні результати від проведеної роботи.

Список літератури

1. Про затвердження стратегії розвитку системи державного фінансового контролю, що здійснюється органами виконавчої влади [Електронний ресурс] : [постанова Кабінету Міністрів України від 24.07.2003 р. № 1156]. – Режим доступу: <<http://portal.rada.gov.ua/>> .

2. Проект Twinning [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <<http://twinning.com.ua/>>.

3. Статистика звітів [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <<http://www.dkrs.gov.ua/kru/control/uk/publish/>>. [Офіційний сайт КРУ].

Отримано 31.03.2010. ХДУХТ, Харків.

© Н.І. Кропивцова, О.А. Субота, 2010.