

*Н. М. Коломийчук,
к. е. н., ст. викладач кафедри фінансів,
Тернопільський національний економічний університет*

КООРДИНАЦІЯ ТА ФОРМУВАННЯ ЕФЕКТИВНОЇ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО ВНУТРІШНЬОГО ФІНАНСОВОГО КОНТРОЛЮ В БЮДЖЕТНОМУ ПРОЦЕСІ

N. Kolomyychuk,
PhD, Ternopil National Economic University

COORDINATION AND FORMATION OF AN EFFECTIVE SYSTEM OF PUBLIC INTERNAL FINANCIAL CONTROL IN THE BUDGET PROCESS

Стаття присвячена вивченню питань сучасної ситуації, яка склалася в сфері державних фінансів та вирішенню питань щодо функціонування державного внутрішнього контролю в бюджетному процесі шляхом виділення пріоритетних напрямків підвищення результативності його функціонування.

The article is devoted to the study of questions about the modern situation in the sphere of public finances, and issues about the functioning of public internal control in the budget process through the allocation of priority directions of increase of efficiency of its functioning.

Ключові слова: контроль, державний внутрішній фінансовий контроль, координація, бюджет, державний бюджет.

Key words: control, public internal financial control, coordination, budget, state budget.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Створення нової й усунення недоліків діючої системи державного внутрішнього фінансового контролю в бюджетному процесі є вкрай важливою проблемою у сфері державних фінансів.

АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

Актуальні питання взаємодії суб'єктів державного внутрішнього фінансового контролю в бюджетному процесі досліджували О.О. Анісімов, В.Д. Базилевич, М.Г. Белов, М.Т. Білуха, О.Д. Василик, В.Г. Дем'янишин, Є.В. Калюга, М.С. Малєїн, В.М. Мурашко, М.О. Никоневич, В.І. Невідомий, В.М. Радіонова, Л. А. Савченко, Р.Г. Сомов, В.І. Стоян, В.М. Федосов, С.І. Юрій, І.Я. Чугунов та ін.

Однак у науковій літературі недостатньо приділяється увага проблемам координації та формуванню ефективної системи державного внутрішнього фінансового контролю в бюджетному процесі. Цим обумовлено актуальність наукового дослідження.

ПОСТАНОВКА ЗАВДАННЯ

Сучасна ситуація, що склалася у сфері державних фінансів, є наслідком системних недоліків законодавчого регулювання, бюджетного планування, використання бюджетних ресурсів, контролю за цим використанням і т. ін. При цьому фінансова дисципліна й відповідальність перебувають

на дуже низькому рівні. У таких умовах виникає необхідність виявити можливі напрями підвищення результативності державного внутрішнього фінансового контролю у бюджетному процесі з метою його подальшого вдосконалення.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

Сучасний стан системи державного внутрішнього фінансового контролю в бюджетному процесі є незадовільним, а факти нецільового використання, неповернення бюджетних коштів, малоефективного управління і відчуження державної власності спостерігаються часто.

Доцільно виділити пріоритетні напрями підвищення результативності функціонування державного внутрішнього фінансового контролю у бюджетному процесі. І саме це допоможе у створенні ефективної системи органів державного внутрішнього фінансового контролю в Україні й підвищенні якості його нормативно-правового, організаційного, методологічного та інформаційного забезпечення. На нашу думку, пріоритетні напрями підвищення результативності функціонування державного внутрішнього фінансового контролю у бюджетному процесі:

1) використання міжнародного досвіду при розробленні організаційних, методологічних засад функціонування державного внутрішнього фінансового контролю з урахуванням специфічних особливостей фінансової системи України, що сприятиме побудові дієвої системи органів державного внутрішнього фінансового контролю;

2) створення нормативно-правового забезпечення державного внутрішнього фінансового контролю на основі принципів, вказаних у Лімській декларації керівних принципів аудиту державних фінансів, розроблення й ухвалення Закону України "Про державний внутрішній фінансовий контроль", необхідних інструкцій та методичних вказівок щодо проведення контрольних заходів на всіх рівнях формування і використання бюджетних ресурсів;

3) визначення джерел періодичного публікування системою державного внутрішнього фінансового контролю своєчасної й достовірної інформації щодо напрямів використання бюджетних коштів, виявлених правопорушень та вжитих заходів з їхнього усунення;

4) узгодження основних положень нормативно-правових актів державного внутрішнього фінансового контролю й інших сфер фінансової системи;

5) розподіл функцій і контрольних повноважень на всіх рівнях проведення державного внутрішнього фінансового контролю для уникнення дублювання функцій, що сприятиме оптимізації структури органів державного внутрішнього фінансового контролю та, як наслідок, зростанню результативності їхньої діяльності;

6) формування системи підготовки кваліфікованих спеціалістів для проведення державного внутрішнього фінансового контролю.

З метою реформування системи державного внутрішнього фінансового контролю Державною фінансовою інспекцією України було розроблено Концепцію розвитку державного внутрішнього фінансового контролю, та план заходів з її реалізації схвалено розпорядженням Кабінету Міністрів України № 158-р від 24.05.2005 р. [1].

Однією з функцій державного внутрішнього фінансового контролю є функція координації. У нормативно-правових актах України не наведено визначення координації як функції управління та як поняття зі сфери фінансового контролю. У глосарії міжнародних термінів контролю, розробленому в 1989 р. в межах ІНТОСАІ (Міжнародної організації вищих органів фінансового контролю), теж не подано тлумачення цих термінів, хоч трапляється поняття "скоординована ревізія" ("coordinated auditing"), в якому координація визначається як функція, що забезпечує взаємодію між внутрішньою і зовнішньою ревізіями [2].

Нормативно-правові акти, які регламентують питання організації і проведення фінансового контролю, містять тільки термін "координація". Зокрема у плані заходів щодо реалізації положень Концепції розвитку державного внутрішнього фінансового контролю до 2017 р. йдеться про створення в Міністерстві фінансів України спеціального підрозділу з питань реформування системи державного внутрішнього фінансового контролю та оцінювання ефективності функціонування систем внутрішнього контролю і внутрішнього аудиту, спрямування та координації централізованого внутрішнього аудиту. У Концепції розвитку державного внутрішнього фінансового контролю термін "координація" наводиться тільки у визначенні поняття "централізований внутрішній аудит" на позначення функції, яку здійснює Міністерство фінансів України.

У проекті Закону України "Про державний внутрішній фінансовий контроль" у розділі ІV "Координація і гармонізація внутрішнього контролю і внутрішнього аудиту" вказано, що функції з координації внутрішнього контролю та внутрішнього аудиту покладено на Міністерство фінансів України [3].

На наш погляд, подальше реформування державного внутрішнього фінансового контролю потребує застосування системного підходу до дослідження напрямів його вдосконалення для врахування особливостей організації, завдань і методики проведення на різних рівнях управління.

При цьому виникає необхідність введення визначення поняття "координація" до всіх нормативно-правових актів, які регламентують здійснення державного внутрішнього фінансового контролю в Україні, з метою формування сукупності необхідних завдань щодо координації функціонування органів державного внутрішнього фінансового контролю. Як зазначено у глосарії міжнародних термінів контролю, координація — одна з основних функцій управління, призначена для забезпечення впорядкування взаємозв'язків та взаємодій між учасниками процесу державного управління з метою узгодження дій та об'єднання зусиль для виконання загальних завдань [2, с. 345].

У науковій літературі координація звичайно трактується як: — подолання надлишкових ступенів свободи рухомого органу керування, тобто перетворення його на систему, якою можна керувати;

— процес досягнення єдності зусиль у підсистем (підрозділів) організації для реалізації її завдань та цілей;

— керівна діяльність, що полягає в забезпеченні взаємозв'язку й узгодженості суб'єктів, об'єктів і процесів праці у часі та просторі;

— функція менеджменту у встановленні зв'язків, організації взаємодії й узгодженості роботи компонентів системи та оперативної диспетчеризації виконання планів і завдань [4].

На нашу думку, координація державного внутрішнього фінансового контролю — це процес розподілу й узгодження діяльності суб'єктів державного внутрішнього фінансового контролю у часі та просторі й забезпечення їхньої взаємодії з метою виконання поставлених завдань. Координація забезпечує його цілісність, стійкість і функціональну повноту.

Крім узгодження діяльності системи суб'єктів державного внутрішнього фінансового контролю, координація також сприяє підвищенню надійності взаємодії із зовнішнім середовищем.

Мета координації державного внутрішнього фінансового контролю — це забезпечення впорядкованості та узгодження контрольної діяльності суб'єктів державного внутрішнього фінансового контролю на всіх етапах бюджетного процесу.

До основних завдань координації державного внутрішнього фінансового контролю у бюджетному процесі пропонуємо зарахувати:

— забезпечення узгодженості діяльності суб'єктів державного внутрішнього фінансового контролю шляхом формування узгоджених планів їхньої діяльності на всіх рівнях ієрархії, спрямованих на підвищення ефективності бюджетного процесу;

— розроблення нормативно-правового забезпечення взаємоузгодженої діяльності системи суб'єктів державного внутрішнього фінансового контролю для уникнення дублювання їхніх функцій і формування єдиної методологічної, інформаційної й правової бази;

— визначення пріоритетних напрямків державного внутрішнього фінансового контролю бюджетного процесу та оцінювання результативності дій;

— дослідження й узагальнення координаційної діяльності зарубіжної та вітчизняної практики;

— викреслення напрямків удосконалення державного внутрішнього фінансового контролю.

За характером діяльності координацію можна поділити на такі види:

— превентивна — спрямована на виявлення можливих проблем і загроз при плануванні діяльності системи суб'єктів державного внутрішнього фінансового контролю;

— поточна — призначена для коригування діяльності при виникненні відхилень у процесі діяльності системи суб'єктів державного внутрішнього фінансового контролю;

— регулююча — спрямована на забезпечення діяльності системи суб'єктів державного внутрішнього фінансового контролю;

— стимулююча — спрямована на вдосконалення діяльності системи суб'єктів державного внутрішнього фінансового контролю навіть за відсутності конкретних проблем.

За рівнями ієрархії пропонуємо виділяти такі види координації:

— загальну координацію, яка здійснюється представницькими органами влади й органами державного управління загальної компетенції, до яких належать Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України та органи місцевого самоврядування;

— вертикальну координацію, яка проводиться відповідно до підпорядкованості суб'єктів контролю і структури підпорядкованості міністерств та відомств;

— горизонтальну координацію, тобто взаємоузгодження діяльності суб'єктів контролю, не підпорядкованих один одному.

Ми погоджуємося з думкою Д. Зими, який стверджує, що основним принципом координації є принцип законності, тобто узгодженість діяльності системи суб'єктів державного внутрішнього фінансового контролю має здійснюватися при суворому дотриманні законності. Цей принцип відображено у нормативно-правових документах, які регулюють діяльність суб'єктів державного внутрішнього фінансового контролю.

До принципів координації фінансового контролю згаданий вчений також зараховує:

— системність — координація має здійснюватися постійно, а не епізодично;

— плановість — координація проводиться на підставі відповідних планів;

— своєчасність — координація спрямована на попередження правопорушень у бюджетному процесі;

— економічність — витрати на проведення координації мають бути мінімальними, а ефект від її здійснення — максимальним;

— комплексність — передбачається комплексне використання можливостей і ресурсів усіх контролюючих суб'єктів;

— повноту — при здійсненні координації мають бути з'ясовані всі необхідні питання та досліджені всі об'єкти;

— гласність — заходи координації й її результати мають бути доступними для населення;

— об'єктивність — інформація, отримана в результаті забезпечення координації, має бути істинною і достовірною.

Важливе значення мають принципи оперативності та результативності при проведенні координації, оскільки саме від швидкого її здійснення залежить отримання достовірних, реальних і точних результатів контролю [5].

Координаційна діяльність здійснюється за допомогою певних механізмів відповідно до рівня ієрархії.

До механізмів вертикальної координації належать прямий контроль, який полягає у наданні керівникові права передачі роботи та контролю її виконання, й стандартизація діяльності, тобто визначення способів виконання роботи.

Стандартизація передбачає застосування визначених правил, стандартних операційних процедур і формування графіків, норм, планів тощо.

Механізми горизонтальної координації передбачають:

— взаємодопомогу; створення оперативних, робочих груп (тимчасових груп працівників різних суб'єктів контролю чи їхніх підрозділів, створених для вирішення специфічної короткострокової проблеми, виконання спеціального завдання);

— формування постійних комісій (постійних груп представників різних суб'єктів контролю чи їхніх підрозділів, сформованих для вирішення довгострокової проблеми, виконання довгострокового завдання); проведення зборів працівників [6].

Таким чином, координація посилить профілактичну спрямованість державного внутрішнього фінансового контролю, дасть змогу перейти від контролю, за результатами якого застосовуються певні заходи впливу до правопорушників, до контролю, спрямованого на попередження правопорушень і відповідно завдання шкоди фінансовим інтересам держави. У результаті координації фінансового контролю зміцнюється фінансова дисципліна, вимоги якої поширюються як на органи державного управління й місцевого самоврядування, так і на підприємства, установи та організації.

Створення нової й усунення недоліків діючої системи державного внутрішнього фінансового контролю в бюджетному процесі доцільно здійснювати на основі сучасних досягнень вітчизняної та світової фінансової науки і передового зарубіжного досвіду. Ця система має адекватно реагувати на численні соціально-економічні проблеми, забезпечувати єдність та стійкість організаційно-економічних зв'язків між усіма гілками влади й охоплювати всі рівні та галузі бюджетної сфери економіки. Її потрібно будувати на єдиних організаційно-методологічних принципах, єдиних нормах функціонування і виконання окреслених завдань з чітким визначенням органів контролю та розподілом їхніх функцій і повноважень.

Література:

1. Концепція розвитку державного внутрішнього фінансового контролю на період до 2017 року: затв. Розпор. Кабінету Міністрів України від 24 трав. 2005 р., № 158 (Із змінами, внесеними згідно з Розпор. КМУ № 1347-р від 07.09.2011 №968 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.dkrs.gov.ua/kru/uk/publish/article/83412>
2. Глоссарий международных терминов контроля // Контроллинг. — 1991. — № 2. — С. 3—51.
3. Про державний внутрішній фінансовий контроль: проект Закону України [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.dkrs.gov.ua/kru/uk/publish/article/51285>
4. Катренко А.В. Механізми координації у складних ієрархічних системах / А.В. Катренко, І.В. Савка // Інформаційні системи та мережі. — Львів: Вид-во Нац. ун. "Львівська політехніка", 2008. — С. 156—166.
5. Зима Д.Л. Координація фінансового контролю: зміст та юридична природа / Д.Л. Зима // Науковий вісник Чернівецького університету — 2006. — Вип. 348. — С. 70—75. — (Правознавство).
6. Теорія менеджменту конспект лекцій [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://books.efaculty.kiev.ua/men/6/t11/2.html>

References:

1. Cabinet of Ministers of Ukraine (2005), "Conception of development of state internal financial control on a period 2017", available at: <http://www.dkrs.gov.ua/kru/uk/publish/article/83412> (Accessed 18 May 2015).
 2. The international Glossary of terms control (1991), "Controlling", vol. 2, pp. 3—51.
 3. State Financial Inspection of Ukraine (2008), "On public internal financial control: the draft law of Ukraine", available at: <http://www.dkrs.gov.ua/kru/uk/publish/article/51285> (Accessed 18 May 2015).
 4. Katrenko, A. V. and Savka, I. V. (2008), "Mechanism of coordination in complex hierarchical systems", Informatsiyni systemy ta merezhi, pp. 156—166.
 5. Zyma, D. L. (2006), "Coordination of financial control: the content and legal nature", Naukovyy visnyk Chernivets'koho universytetu, vol. 348, pp. 70—75.
 6. Books.efaculty (2015), "The theory of management lecture notes", available at: <http://books.efaculty.kiev.ua/men/6/t11/2.html> (Accessed 18 May 2015).
- Стаття надійшла до редакції 08.05.2015 р.*