

НЕОБХІДНІСТЬ РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО ФІНАНСОВОГО КОНТРОЛЮ В УКРАЇНІ

Іван Висоцький
аспірант кафедри
фінансів
ДВНЗ «Київський
національний
економічний
університет
імені Вадима
Гетьмана»

У статті розглянуто особливості організації системи державного фінансового контролю в Україні, зосереджено увагу на недоліках та напрямках їх подолання.

Актуальність проблеми. В умовах впливу світової фінансової кризи на фінансову систему країни зростає актуальність підвищення ефективності як формування фінансових ресурсів, так і їх розподілу, перерозподілу та витрачання. Це забезпечує система державного фінансового контролю, яка має вирішальне значення для економічного розвитку України. Державний фінансовий контроль є однією з важливих функцій державного управління, оскільки є інструментом реалізації фінансової політики держави, забезпечує процес формування і ефективного використання фінансових ресурсів держави для досягнення поставлених нею цілей у сфері фінансів. Він спрямований на виявлення будь-яких відхилень від узгоджених стандартів законності, доцільності й ефективності управління фінансовими ресурсами та власністю держави, а в разі виявлення таких відхилень забезпечує своєчасне вжиття відповідних коригувальних і запобіжних заходів. Тому від ефективності системи державного фінансового контролю залежить економічне і політичне благополуччя нації.

Аналіз публікацій. Аналіз останніх наукових досліджень, присвячених обґрунтованій вище проблемі показав, що на сьогодні багато вчених досліджують питання реформування системи державного фінансового контролю, серед яких можна виділити: Шевченко Н. В., Іванову І. В., Ліщинську Л. Б., Кирильчука Ю. М., Винниченко Н. В., Атабаєву А. А., Чугунов І. Я. та багато інших.

Метою статті є визначення та аналіз напрямків удосконалення діяль-

ності системи державного фінансового контролю.

Виклад основного матеріалу. Як свідчить практика державного фінансового контролю, останніми роками він втратив минулу ефективність. Багато в чому це спричинено тим, що ДФК не встиг адаптуватись до мінливого ринкового середовища, а його дія, яка була ефективною в умовах командно-адміністративної економіки, втратила свою актуальність.

Задля удосконалення діючої сьогодні системи державного фінансового контролю, фахівці прийняли ряд нормотворчих документів та запровадили в практику нове поняття «державний внутрішній фінансовий контроль», який покликаний в майбутньому стати пріоритетною формою державного фінансового контролю і запозичив в себе всі найважливіші напрямки світової спільноти в цій сфері.

Зазначеній проблемі присвячена велика кількість різних наукових праць, але, не дивлячись на їх безперечну цінність, їх аналіз не дає повного уявлення про те, що являє собою система державного внутрішнього фінансового контролю та її складові.

Однак, незважаючи на значну кількість нормативно-правових документів в галузі державного фінансового контролю, в даний час в Україні відсутній єдиний нормативно-правовий акт, що узагальнює структуру, суб'єкти та об'єкти державного фінансового контролю, що спричиняє ряд суперечностей в правовому полі регулювання державного фінансового контролю.

Дослідивши Проект Закону України «Про систему державного фінансо-

вого контролю в Україні» (внесено Ю.А. Кармазіним), визначено єдині правові та організаційні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні, систему органів державного фінансового контролю і механізм їх взаємодії. При цьому його специфікою є те, що він не регулює питання недержавної сфери фінансового контролю в Україні [5].

Заслуговує на увагу виділення в даному документі визначення системи державного фінансового контролю як поєднання структурної побудови державного фінансового контролю, сукупності об'єктів та суб'єктів контролю та взаємодія між ними під час здійснення покладених функцій, при цьому необхідно доповнити його метою державного фінансового контролю. В рамках органів системи визначаються такі складові, як зовнішній, внутрішній, відомчий та спеціалізований державний фінансовий контроль в залежності від рівнів проведення.

Система суб'єктів державного фінансового контролю визначає ієрархію, місце і роль органів державного фінансового контролю відповідно до їх статусу, функцій та повноважень, їх підзвітність та підконтрольність, а також механізм взаємодії між цими органами.

При цьому об'єктами системи державного фінансового контролю на макро- та мікрорівні є: на макрорівні - це діяльність суб'єктів господарювання або органів державної влади чи місцевого самоврядування, на макрорівні - це окремі господарські операції, які мають відповідати принципам бухгалтерського обліку.

Об'єктами державного фінансового контролю є підконтрольні об'єкти, що беруть участь у формуванні, розподілі, володінні, використанні та відчуженні активів, що належать державі, коштів, що залишаються у їх розпорядженні у зв'язку з наданими пільгами за платежами до бюджетів чи державних позабюджетних фондів та отриманням кредитів під гарантії Кабінету Міністрів України, а також операції, що проводяться підконтрольними об'єктами з такими активами.

Предметом державного фінансового контролю є безпосередньо активи, що належать державі, у формуванні, роз-

поділі, володінні, використанні та відчуженні яких бере участь підконтрольний об'єкт, а також кошти, що залишаються у розпорядженні підконтрольного об'єкта у зв'язку з наданими пільгами за платежами до бюджетів чи державних позабюджетних фондів, кредити, отримані під гарантії Кабінету Міністрів України, а також нормативно-правова діяльність підконтрольних об'єктів.

Провівши діагностику функціонування сучасної системи державного фінансового контролю в Україні, виявлено, що система державного фінансового контролю, яка функціонує на сьогодні в Україні, лише частково враховує основні принципи систем державного фінансового контролю країн ЄС, проте вона повинна враховувати традиції країни у сфері державного управління, існуючий державний та адміністративно-територіальний устрій і процес його удосконалення, бути узгоджена із загальними принципами та пріоритетами фінансової (зокрема, в бюджетному процесі) і майнової політики, а також з процесом реформ, що відбуваються у цій сфері.

Значне зростання обсягів виявлених бюджетних правопорушень зумовлено як загальним підвищенням ефективності контрольно-аналітичної діяльності системи державного фінансового контролю в Україні, так і процесами вкрай незадовільної, неефективної та, в багатьох випадках, просто незаконної управлінської діяльності, в першу чергу у сфері державних фінансів. «Ручне» керування бюджетними ресурсами, нехтування вимогами чинного законодавства, політика «затикання дірок» врешті-решт призвели до негативних результатів як в економіці в цілому, так і в бюджетній сфері [3].

Саме тому в межах даного дослідження зроблено спробу надати цілісне уявлення про таку систему, виокремити і обґрунтувати її складові та взагалі окреслити можливі напрями удосконалення таких складових та системи в цілому. Окреслена проблема на сьогодні вже усвідомлена і теоретиками, і законотворцями, і фахівцями в галузі державного фінансового контролю.

Насьогодні система ДФК знаходиться в процесі радикального реформування і докорінної перебудови. Перш ніж пе-

рейти до розгляду напрямів такого реформування необхідно розглянути діючу систему, критично проаналізувати її складові та шляхом узагальнення існуючих недоліків, довести необхідність її реформування. Діюча система ДФК складається з окремих видів, методів, форм та суб'єктів. При цьому кожен елемент системи ДФК має власні недоліки та є далеким від досконалості. Крім того існуючий перелік недоліків слід доповнити загальними недоліками, які неможливо віднести до певного елемента:

1. Система ДФК не діє як єдина система. А існує у формі відокремлених ланок.

2. Система ДФК не відповідає європейським вимогам через ряд обставин, наприклад превалювання наступного контролю над попереднім та поточним.

3. Система ДФК не базується на досконалому теоретичному підґрунті. Більшість ключових понять навіть не закріплено законодавчо, що гальмує розвиток системи ДФК та створює певні труднощі на шляху їх реформування [2].

Усвідомлення негайного усунення окреслених недоліків зумовило початок радикального реформування системи ДФК з урахуванням європейського досвіду.

Можна стверджувати, що система державного фінансового контролю в Україні, на жаль, не забезпечує на належному рівні фінансово-бюджетну дисципліну і певною мірою не відповідає основним критеріям ЄС, а тому потребує конструктивних змін. Особливо це є актуальним сьогодні, зважаючи на прагнення нашої держави до вступу в європейське співтовариство.

Європейські вимоги до фінансового контролю передбачають: по-перше, це сформована система внутрішнього державного фінансового контролю, яка включає фінансове управління та контроль; внутрішній аудит; гармонізацію на центральному рівні, по-друге, повинна бути створена єдина система зовнішнього незалежного фінансового контролю як на центральному, так і на місцевому рівнях у частині коштів державного бюджету, місцевих бюджетів і трансфертів.

З огляду на вищенаведене зміни в системі державного фінансового конт-

ролю в контексті вступу до ЄС повинні торкатися наступного:

1. Адаптація законодавства України до законодавства ЄС: розроблення відповідних законопроектів та внесенні змін і доповнень до чинного законодавства; визначення єдиної термінології у сфері державного фінансового контролю відповідно до вимог ЄС, приведення національних систем бухгалтерського обліку і звітності, аудиту, контролінгу відповідно до міжнародних стандартів.

2. Створення оптимальної організаційної та функціональної структури, яка б відповідала сучасній європейській моделі внутрішнього державного фінансового контролю. На відміну від європейських країн, в Україні відсутній єдиний централізований орган, який би координував діяльність системи внутрішнього фінансового контролю з метою забезпечення її чіткої організації та здійснював її методологічне забезпечення.

3. Зовнішній незалежний фінансовий контроль у частині контролю за надходженнями до бюджетів усіх рівнів та витрачанням коштів державного, місцевих бюджетів і трансфертів повинен здійснюватися єдиним контрольним органом - Рахунковою палатою та її регіональними представництвами. Необхідно ліквідувати законодавче право низки державних органів на здійснення контрольних, контрольно-ревізійних, наглядових і фіскальних дій щодо бюджетних коштів, які функціонують відокремлено, без формування цілісної системи контролю, їхня діяльність супроводжується дублюванням функцій і повноважень.

4. Створення єдиної інформаційної бази даних системи державного фінансового контролю. На сьогодні відсутній єдиний інформаційний центр органів фінансового контролю; склад та наповнення інформаційних ресурсів не відповідає європейським вимогам до організації роботи органів фінансового контролю; відсутня система класифікації та кодування інформації тощо. На заваді створенню ефективної системи електронного обміну інформацією між органами державного фінансового контролю стало використання ними різних, не адаптованих один до одного програмних продуктів, та наявність міжвідомчого бар'єра щодо обміну інформацією.

5. Формування наднаціональних органів фінансового контролю і моніторингу фінансових потоків, що зумовлює потребу співробітництва країн з окремих проблем на основі двох чи багатосторонніх угод.

6. Посилення впливу цивільного суспільства і його залучення до механізмів контролю за діяльністю урядових структур. З метою початку процесу реформування системи державного фінансового контролю з наближенням її до вимог ЄС доцільне проведення розширених обговорень і консультацій з цього питання Верховною Радою України, Кабінетом Міністрів України, зацікавленими органами влади, науковцями та громадськістю.

Реалізація процесу реформування системи державного фінансового контролю за визначеними напрямами повинна відбуватися поетапно, з чітко визначеним планом дій із зазначенням цілей, термінів виконання та відповідальних виконавців.

Кожен елемент системи державного фінансового контролю має власні недоліки та є далеким від досконалості. Крім того, існуючий перелік недоліків слід доповнити загальними недоліками, які неможливо віднести до певного елемента:

1. система ДФК не діє як єдина система. А існує у формі відокремлених ланок;

2. система ДФК не відповідає європейським вимогам через ряд обставин, наприклад превалювання наступного контролю над попереднім та поточним;

3. система ДФК не базується на досконалому теоретичному підґрунті. Більшість ключових понять навіть не закріплено законодавчо. Що гальмує розвиток системи ДФК та створює певні труднощі на шляху їх реформування [1].

Усвідомлення негайного усунення окреслених недоліків зумовило початок радикального реформування системи ДФК з урахуванням європейського досвіду. Підґрунтям такого реформування стала Концепція PIFC - концепція моделі публічного внутрішнього фінансового контролю.

Концепція PIFC була розроблена Європейською Комісією наприкінці 1990-х для країн - претендентів на вступ до ЄС. Ця концепція використовується країнами, що намагаються розвинути власні системи державного внутрішнього фінансового контролю та побу-

дувати належні системи національного державного управління й фінансового контролю і аудиту. PIFC є моделлю, що базується на відповідальності курівника та включає внутрішній контроль, внутрішній аудит та гармонізацію цих двох компонентів на центральному рівні. Франція запропонувала доповнити цю модель ще однією складовою - фінансовою безпекою.

Найбільша увага в моделі PIFC приділяється процедурам попереднього й поточного контролю, який спрямований на з'ясування причин порушень, їх попередження та виконується всіма фахівцями державного органу, а подальший контроль здійснюється вищим органом контролю (Рахунковою палатою) та урядовими органами у формі аудиту процедур, що оцінює якість системи внутрішнього контролю. В Україні ж привалює саме наступний контроль, що є безперечним недоліком, бо спрямований на виявлення вже скоєних економічних злочинів, а не на їх профілактику та попередження.

В Україні переважає саме наступний контроль, частка якого становить більш ніж 70 % та котрий здійснюється у формі ревізії (інспектування), має фіскальний характер та за підходами Євросоюзу не належить до PIFC, оскільки не вписується в базове поняття відповідальності керівника. Наступний контроль спрямований здебільшого на виявлення правопорушень і притягнення винних до відповідальності, а не на оцінку результатів управління державними фінансами. Тому інспектування, що проводиться через декілька років після управлінського рішення або події, не здатне активно сприяти нівелюванню загроз чи найкращому використанню вже втрачених можливостей для досягнення мети в минулому, а в багатьох випадках унеможливорює усунення фінансових порушень та їх наслідків, через що держава й суспільство втрачають значні ресурси.

Усвідомлюючи потребу в кардинальному перетворенні національної системи державного фінансового контролю, уряд України розробив Концепцію розвитку державного внутрішнього фінансового контролю та затвердження плану заходів щодо її реалізації на період до 2017 року (в редакції розпоряджень КМУ від 22.10.2008 № 1347 - р і від 23.12.2009 № 1601 - р.)

Головна мета даної Концепції полягає в адаптації вітчизняного законодавства до європейського, а також в підвищенні ефективності діяльності державного і комунального секторів шляхом переходу від адміністративної до управлінської культури, в умовах якої керівники цих органів здійснюють управління фінансами для досягнення належного рівня економії, ефективності і результативності відповідно до визначених цілей і задач [6].

Одним з основних кроків на шляху до створення європейської системи державного внутрішнього фінансового контролю є розробка та введення у дію 01.01.2011 р. нового Бюджетного кодексу України, а особливо це стосується нової редакції статті 26, згідно якої: повинно відбутись обов'язкове запровадження в органах державного сектору базових компонентів європейської моделі PIFC - внутрішнього контролю і внутрішнього аудиту. Відтак персональну відповідальність за запровадження та ефективне функціонування цих компонентів покладено на керівників усіх рівнів - від головного розпорядника до розпорядників нижчого рівня й навіть керівників окремих підрозділів установи.

Детальне вивчення науково-практичних напрацювань в сфері ДФК і його реформування дозволило запропонувати наступні напрями реформування ДФК в Україні:

- удосконалення діяльності підконтрольних органів шляхом чіткого визначення їх функцій і повноважень;

- законодавче врегулювання питань формування системи державного внутрішнього фінансового контролю;

- створення спеціальних підрозділів, основною метою уточнення і узгодження понятійного апарату державного внутрішнього фінансового контролю та видавництво робочих глосаріїв з цієї тематики;

- встановлення механізму запровадження внутрішнього аудиту в підконтрольних органах;

- забезпечення тісного зв'язку системи державного внутрішнього фінансового контролю з міжнародними контролюючими організаціями;

- формування дієвої системи аналізу стану системи державного внутрішнього фінансового контролю з метою виявлення відхилень від бажаного ста-

ну та знаходження резервів підвищення ефективності функціонування;

- підвищення уваги до процесу гармонізації внутрішнього контролю та внутрішнього аудиту в системі державного внутрішнього фінансового контролю [4].

Висновки. Дослідивши особливості системи державного фінансового контролю в Україні, ми визначили, що усунення існуючих недоліків у функціонуванні системи державного фінансового контролю та трансформація на її сучасну модель зі зміною пріоритетів та вимог у здійсненні контролю потребує реформування цієї системи. Основними завданнями з реформування системи державного внутрішнього фінансового контролю, на нашу думку, є:

- визначення з урахуванням умов розвитку фінансової системи України та досвіду ЄС концептуальних засад організації системи державного фінансового контролю. При цьому державний фінансовий контроль повинен здійснюватися не лише в законодавчо визначених межах, але й мати превентивний характер та бути ризик-орієнтованим і економічно ефективним;

- гармонізація правового поля системи державного фінансового контролю та внесення відповідних змін до законодавства з акцентуванням уваги на зростанні прозорості суб'єктів державного фінансового контролю з одночасним розмежуванням завдань та обов'язків інспекційних підрозділів, підрозділів внутрішнього аудиту та внутрішнього контролю з метою уникнення дублювання повноважень та функцій та переходу від інспектування до внутрішнього контролю і внутрішнього аудиту;

- визначення з урахуванням відповідного європейського досвіду методології здійснення державного фінансового контролю шляхом схвалення на законодавчому рівні відповідних стандартів з метою деталізації та уніфікації контрольних процедур, затвердження положень етики державного фінансового контролера;

- удосконалення кадрового забезпечення органів системи державного фінансового контролю, розроблення навчальних програм та програм сертифікації працівників за міжнародними зразками; покращання матеріально-технічного і фінансового забезпечення функціонування системи державного фінансового контролю.

ЛІТЕРАТУРА

1. Діденко С. О. Економічна роль державного фінансового контролю [Електронний ресурс] / С. О. Діденко. - Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/portal/natural/vkhnu/Ekon/802/08ddeco.pdf>. - Заголовок з екрану.

2. Ермішова С. В. Внутрішній аудит в системі державного фінансового контролю [Текст] / С. В. Ермішова // Економіка і організація управління. - Випуск № 3, 2008. - С. 149-158.

3. Піхоцький В. Ф. Система державного фінансового контролю як інструмент соціально-економічного розвитку [Електронний ресурс] / В. Ф. Піхоцький // Режим доступу: http://www.nbuv.gov.ua/portal/natural/VNULP/Management/2009_647/32.pdf. - Заголовок з екрану.

4. Приходченко Л. Забезпечення ефективності державного управління: стандартизація внутрішнього контролю та аудиту [Текст] / Л. Приходченко // Актуальні проблеми державного управління: збірник наукових праць ОРІДУ. - Вип. 4 (32). - Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2007. - С. 145-152.

5. Про систему державного фінансового контролю в Україні: проект Закону України [Електронний ресурс] // Режим доступу: <http://www.univd.edu.ua>. - Заголовок з екрану.

6. Про схвалення Концепції розвитку державного внутрішнього фінансового контролю: розпорядження Кабінету Міністрів України від 24 травня 2005 р. № 158-р [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://www.minfin.gov.ua>. - Заголовок з екрану.