

Бедринець М.Д.,

к.е.н., доцент кафедри фінансів,

Національний університет державної податкової служби України

РОЗВИТОК ДЕРЖАВНОГО ВНУТРІШНЬОГО ФІНАНСОВОГО КОНТРОЛЮ В УКРАЇНІ

Анотація. У статті розглянуто проблеми, що пов'язані з розвитком державного внутрішнього фінансового контролю в Україні. Автором статті проаналізовано розвиток і стан державного внутрішнього фінансового контролю, визначено проблеми у цій сфері державного управління, обгрунтовано напрями вдосконалення функціонування органів, які реалізують завдання цього виду контролю в Україні.

Ключові слова: державний фінансовий контроль, органи державного фінансового контролю, розвиток, проблеми, вдосконалення.

Актуальність теми. Актуальність теми дослідження зумовлена тим, що державний фінансовий контроль є одним із основних засобів здійснення фінансово-правової політики, найважливішим важелем фінансового механізму. Його призначення полягає у сприянні успішній реалізації фінансової стратегії і тактики, доцільному та ефективному розподілу та використанню фінансових ресурсів. Високий рівень законності і дисципліни у сфері формування, розподілу та використання публічних грошових фондів – один із критеріїв правової держави.

Аналіз попередніх публікацій. У вітчизняній науковій літературі до питань, які пов'язані із проблемами розвитку державного внутрішнього фінансового контролю в Україні, зверталися О.М. Есманов [2], О.О. Жукова [3], Х.В. Зайцева [4], С.В. Осадчук [6], Т.О. Пожар [7], О.В. Романюк [10], О.М. Чуль, Ю.М. Барський [11], Н.В. Шевченко [12], О. Шевчук [13] та ін.

Науковці визначають, що державний фінансовий контроль – це функція державного управління, яка полягає у діяльності зі встановлення достовірності фактичного стану справ у фінансовій сфері запланованому рівню, у вивченні та оцінці діяльності державних органів і посадових осіб з утворення, розподілу та використання фондів грошових коштів, а також в оцінці конкретних дій державних органів і посадових осіб по ефективності і законності утворення, розподілу і використання фондів грошових коштів.

З позиції фінансово-правового підходу державний фінансовий контроль – це форма реалізації контрольної функції фінансів, що полягає у діяльності компетентних державних органів і посадових осіб з перевірки законності й ефективності дій у галузі утворення, розподілу і використання фондів грошових коштів держави, державних органів, підприємств і установ, муніципальних утворень, інших організацій, підприємств з метою здійснення ефективної фінансової політики, для забезпечення прав і свобод громадян, а також з метою дотримання чинного законодавства всіма суб'єктами фінансових правовідносин [9].

Також вчені зазначають, що державний внутрішній фінансовий контроль являє собою систему здійснення внутрішнього контролю шляхом проведення внутрішнього аудиту, інспектування, а також проведення діяльності з їх гармонізації з метою забезпечення якісного управління ресурсами держави на основі принципів законності, економічності, ефективності, результативності та прозорості [10].

Таблиця 1

Етапи розвитку системи державного фінансового контролю в Україні

Етап	Період	Характеристика
За часів Російської Імперії	1866–1919	Створення та функціонування Управління державного контролю при Міністерстві фінансів
За часів Директорії	1920–1935	Створено спеціальний апарат Державного контролера з надзвичайними правами і повноваженнями
За часів СРСР	1936–1956	Створено та закріплено базові принципи відомчого контролю, зокрема обов'язковості та періодичності. Фінансовий контроль в Україні здійснювало Контрольно-ревізійне управління Наркомату, пізніше – при Міністерстві фінансів УРСР
	1957–1990	Вдосконалення методів та принципів внутрішнього фінансового контролю, прийняття положення «Про заходи з поліпшення контрольної-ревізійної роботи в міністерствах, відомствах УРСР та інших органах управління»
За часів незалежної України	1991–2002	Створення Державної контрольної-ревізійної служби України, визначення основних засад внутрішнього контролю
	2003–2008	Створення Стратегії розвитку системи державного фінансового контролю, що здійснюється органами виконавчої влади та Концепції розвитку державного внутрішнього фінансового контролю, де закріплені основні напрями реформування внутрішнього державного фінансового контролю
	2009–дотепер	Головне контрольної-ревізійне управління України реорганізовано у Державну фінансову інспекцію України. Запроваджено поділ на внутрішній аудит та контроль. Прийнято низку нормативно-правових актів щодо наближення внутрішнього державного фінансового контролю в Україні до міжнародних стандартів

Складено автором за даними [9]

Аналіз літератури показує, що більшість вітчизняних дослідників при розгляді державного фінансового контролю основний акцент роблять на діяльності органів, що здійснюють фінансовий контроль, тобто використовують організаційно-управлінський підхід.

У той же час у нинішніх умовах діяльність цих органів все ще потребує вдосконалення, що визначає мету цієї статті – проаналізувати розвиток та стан державного внутрішнього фінансового контролю, визначити напрями вдосконалення функціонування тих органів, які реалізують завдання цього виду контролю в Україні.

Виклад основного матеріалу. У сучасних умовах господарювання суттєво змінюються управлінські функції держави. Державний фінансовий контроль є однією з найважливіших функцій державного управління, яка полягає у сприянні реалізації фінансової політики держави, забезпеченні процесу формування і ефективного використання фінансових ресурсів держави для досягнення поставлених цілей у сфері фінансів. Державний фінансовий контроль набуває важливого значення в умовах функціонування підприємств з різними формами власності і розвивається за двома напрямками.

Перший – це контроль держави за формуванням та ефективним використанням коштів державного бюджету та загальнодержавних цільових, позабюджетних фондів України.

Другий – це контроль держави за дотриманням вимог діючого законодавства для забезпечення законності, раціональності та дотримання фінансової дисципліни в процесі формування, розподілу, володіння, використання та відчуження активів, що належать державі [9].

Варто зазначити, що розвиток державного внутрішнього фінансового контролю в Україні відбувався поетапно (табл. 1).

Як зазначено у Концепції розвитку державного внутрішнього фінансового контролю на період до 2017 року, важливим інструментом державного управління, що дає змогу досягти виконання зазначених завдань та зменшити кількість проблемних питань, пов'язаних з діяльністю органів державного і комунального сектора, є державний внутрішній фінансовий контроль [5].

Ефективний державний внутрішній фінансовий контроль сприяє державному управлінню у разі зміни середовища, потреб та пріоритетів суспільства і держави. У зв'язку з цим з метою вдосконалення системи державного управління, впровадження нових технологічних досягнень з урахуванням програмних змін, необхідно постійно проводити оцінку державного внутрішнього фінансового контролю для приведення його у відповідність з потребами сьогодення.

У ст. 1 Закону України «Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні» зазначено, що здійснення державного фінансового контролю забезпечує центральний орган виконавчої влади, уповноважений Президентом України на реалізацію державної політики у сфері державного фінансового контролю [8].

Нині державний фінансовий контроль здійснюють за необхідністю та в межах своєї компетенції різноманітні органи державного управління та підвідомчі їм організації. До них належать Рахункова палата України, Державна фіскальна служба України, Державна казначейська служба України, Державна митна служба України, Національний банк України, а також Державна фінансова інспекція України.

Зазначимо, що Державна фінансова інспекція України є тим контролюючим органом, який досить ефективно вирішує завдання здійснення державного фінансового контролю за

використанням і збереженням державних фінансових ресурсів, необоротних та інших активів, правильністю визначення потреби в бюджетних коштах та взяттям зобов'язань, ефективним використанням коштів і майна, станом і достовірністю бухгалтерського обліку і фінансової звітності у міністерствах та інших органах виконавчої влади, державних фондах, фондах загальнообов'язкового державного соціального страхування, бюджетних установах і суб'єктах господарювання державного сектора економіки, а також на підприємствах, в установах та організаціях, які отримують (отримували у періоді, який перевіряється) кошти з бюджетів усіх рівнів, державних фондів та фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування або використовують (використовували у періоді, який перевіряється) державне чи комунальне майно, за дотриманням законодавства на всіх стадіях бюджетного процесу щодо державного і місцевих бюджетів, дотриманням законодавства про державні закупівлі, діяльністю суб'єктів господарської діяльності незалежно від форми власності, які не віднесені законодавством до підконтрольних установ, за судовим рішенням, ухваленим у кримінальному провадженні (ст. 2 Закону України «Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні»).

Саме діяльність цього контролюючого органу дає підстави стверджувати про продовження негативної практики незаконного та нецільового використання державних ресурсів, поширення інших бюджетних правопорушень.

Протягом I півріччя 2014 року порушення фінансово-господарської дисципліни виявлено майже на 3,2 тис. підприємств, установ і організацій. Найбільш розповсюдженими серед них є незаконне і не за цільовим призначенням витрачання бюджетних коштів під час виконання державних цільових програм, завищення вартості будівельних, ремонтних робіт, послуг, матеріальних цінностей. Численними є також випадки безоплатного надання у користування природних і матеріальних ресурсів, реалізації товарів і послуг за заниженими цінами, зниження розмірів орендної плати тощо. Крім того, виявлено непоодинокі факти незаконної передачі державного та комунального майна суб'єктам недержавної форми власності, а також недостач, безпідставного списання та неоприбуткування коштів і матеріальних цінностей [1].

Загалом протягом I півріччя 2014 року на понад 2,3 тис. підприємств, установ і організацій усіх форм власності виявлено порушень, які призвели до втрат фінансових і матеріальних ресурсів на загальну суму майже 2 млрд гривень.

З них майже на 2,3 тис. об'єктах контролю встановлено незаконне і нецільове витрачання коштів і матеріальних цінностей, їх недостачі на загальну суму майже 1,5 млрд грн (або 74,5% від загальної суми виявлених порушень, що призвели до втрат).

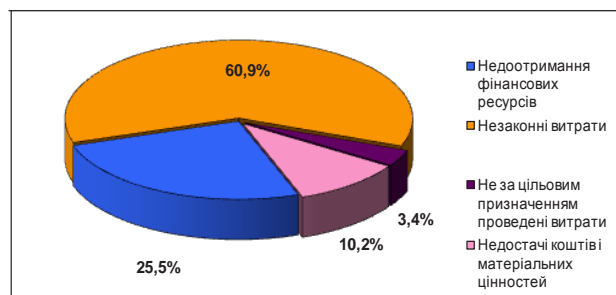


Рис. 1. Питова вага порушень, що призвели до втрат фінансових і матеріальних ресурсів, виявлених органами Держфінінспекції за січень-червень 2014 р.

Внаслідок реалізації товарів, робіт і послуг за заниженими цінами, безоплатного надання в оренду природних і матеріальних ресурсів тощо бюджетами усіх рівнів, бюджетними установами та організаціями, підприємствами втрачена можливість отримати належні доходи в сумі майже 498,3 млн грн (25,5%) [1]. Співвідношення зазначених порушень наведено на рисунку 1.

У ході реалізації контрольних заходів, спрямованих на здійснення державного контролю відповідно до вимог, визначених законами України, нормативно-правовими актами Президента та Кабінету Міністрів України, встановлено фінансових порушень у використанні бюджетних коштів, що призвели до втрат, загалом на понад 1 млрд грн, з яких 668,1 млн грн (64,6%) – ресурси державного бюджету [1].

Таким чином, варто визнати, що дієвий державний фінансовий контроль дозволяє своєчасно розкривати, виявляти й усувати різного роду негативні явища та їх тенденції в управлінні економікою і фінансами, пояснювати глибинні причини, що їх породжують, виробляти запобіжні заходи, що зрештою і визначає хід економічного і соціального розвитку суспільства і держави. Таким чином, роль державного фінансового контролю у створенні адекватної сучасним економічним умовам системи управління фінансами важко переоцінити. У зв'язку з цим великого значення набуває необхідність удосконалення фінансового контролю з метою підвищення його дієвості та ефективності.

На нашу думку, на сьогоднішній день побудова державного фінансового контролю, який відповідає вимогам демократичного суспільства і сприяє більш ефективному розвитку фінансової системи України, пов'язаний з подоланням багатьох перешкод і проблем, які вимагають якнайшвидшого їх вирішення.

1. Насамперед – це проблема розробки єдиної концепції державного фінансового контролю як системи загальноприйнятих поглядів на цілі, способи, форми і завдання державного фінансового контролю. Саме тому першим і найважливішим етапом у створенні загальнодержавної системи державного фінансового контролю є вироблення і прийняття її концепції.

2. Також серйозною перешкодою для успішного здійснення економічних реформ є досить громіздка структура органів державного фінансового контролю. Вважаємо, що важливим питанням вдосконалення контролю є виключення дублювання дій контрольних органів, яке полягає у вчиненні різними органами своїх функцій (Міністерства фінансів, Рахункової палати, Державної фінансової інспекції України) стосовно одних і тих же об'єктів контролю. Завдання органів державного фінансового контролю недостатньо конкретні, межі їх відповідальності розмиті, а діяльність координується слабо. Вони повинні більш тісно взаємодіяти між собою при збереженні відповідальності кожного органу за свою ділянку контролю.

Це завдання можливо вирішити шляхом подальшого зміцнення правового статусу. Має сенс, на нашу думку, наділити Державну фінансову інспекцію України додатковими повноваженнями щодо координації діяльності усіх суб'єктів державного фінансового контролю, правом безпосередньої законодавчої ініціативи з питань фінансового контролю, правом розглядати справи про адміністративні правопорушення у сфері законодавства про фінансовий контроль, правом звернення з позовом у суди, що поки не вирішено у чинній нормативній базі.

3. Важливою проблемою здійснення контролю є низький відсоток повернення бюджетних коштів за результатами проведених ревізій та перевірок. У зв'язку з цим, на нашу думку, необхідно вжити комплекс заходів: з підвищення рівня резуль-

тативності контрольних заходів, спрямованих на уточнення відповідальності державних посадових осіб за порушення вимог закону про виконання бюджетів та позабюджетних фондів та про розпорядження державною власністю; щодо підвищення відповідальності посадових осіб за невиконання приписів контрольних органів; щодо встановлення правових норм, що закріплюють механізм повернення бюджетних коштів та відповідальності посадових осіб за надання незабезпечених бюджетних кредитів та позик тощо.

4. Однією із ключових проблем залишається проблема підготовки кадрів контрольних органів. Необхідність регулярного підвищення кваліфікації та професійного рівня, участі співробітників контрольних органів у різних навчальних заходах та обміну досвідом обумовлена постійною зміною діючої нормативно-правової бази.

Зазначені заходи мають сприяти подальшому розвитку державного внутрішнього фінансового контролю в Україні, підвищенню його ефективності та дієвості.

Висновки. Таким чином, нині у сфері державного фінансового контролю необхідно подолання безсистемності здійснення державного фінансового контролю та його правової невизначеності, а також зміцнення законодавчої та методологічної бази.

Зазначимо, що актуальність цього питання полягає і в тому, що державний фінансовий контроль є особливою сферою правового регулювання держави. У цій сфері існує чимало проблем, пов'язаних як зі слабкою нормативно-правовою базою, що регулює здійснення фінансового контролю в Україні, так і пов'язаних з недоліками в організації роботи органів фінансового контролю. При відсутності єдиної системи норм, що регулюють державний контроль фінансів, не буде ефективної діяльності органів, які його здійснюють, що само собою негативно позначається на фінансуванні різних галузей економіки, фінансового благополуччя населення, фінансово-господарської діяльності організацій та розвитку економіки держави в цілому.

Література:

1. Аналітично-статистичний збірник за результатами діяльності Державної фінансової інспекції України та її територіальних органів, січень-червень 2014 року, Державна фінансова інспекція України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.dkrs.gov.ua/kru/uk/publish/article/105011>.
2. Есманов О.М. Реформування системи державного фінансового контролю в Україні.
3. Жукова О.О. Внутрішній державний фінансовий контроль: стан і перспективи розвитку / О.О. Жукова // Управління розвитком. – 2011. – № 19(116). – С. 50-52.
4. Зайцева Х.В. Державний фінансовий контроль: стан та перспективи розвитку / Х.В. Зайцева // Управління розвитком. – 2011. – № 2(99). – С. 141-143.
5. Концепція розвитку державного внутрішнього фінансового контролю на період до 2017 року від 24 травня 2005 р. № 158-р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ac-rada.gov.ua/control/main/uk/publish/article/16730448>.
6. Осадчук С.В. Стан та проблеми державного фінансового контролю на регіональному та місцевому рівні / С.В. Осадчук // Теоретичні та прикладні питання державотворення. – 2008. – № 3.
7. Пожар Т.О. Сутність, функції і види державного фінансового контролю / Т.О. Пожар // Збірник наукових праць «Проблеми і перспективи розвитку банківської системи України». – 2011. – Вип. 31.
8. Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні: Закон України від 26.01.1993 // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1993. – № 13. – Ст. 110.
9. Романів М.В. Становлення та розвиток державного фінансового контролю в Україні : автореф. ... канд. екон. наук / М.В. Романів. – К., 2001. – 17 с.

10. Романюк О.В. Парадигма внутрішнього аудиту в середовищі внутрішнього контролю [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://intkonf.org/index.php?s=%F2&paged=398>.
11. Чуль О.М. Система державного фінансового контролю: функціонування, проблематика, оптимізація / О.М. Чуль, Ю.М. Барський // Економічний простір. – 2011. – № 45. – С. 193-202.
12. Шевченко Н.В. Реформування системи державного фінансового контролю в Україні: проблеми та перспективи / Н.В. Шевченко // Вісник Української академії банківської справи, 2010. – № 2(29). – С. 42-45.
13. Шевчук О. Державний фінансовий контроль: наукова парадигма / О. Шевчук // Вісник КНТЕУ. – 2011. – № 1. – С. 41-50.

Бедринец М.Д. Развитие государственного внутреннего финансового контроля в Украине

Аннотация. В статье рассмотрены проблемы, связанные с развитием государственного внутреннего финансового контроля в Украине. Автором статьи проанализировано развитие и состояние государственного внутреннего финансового контроля, определены проблемы в этой сфере государственного управления, обоснованы направления совершенствования функционирования органов, реализующих задачи этого вида контроля в Украине.

Ключевые слова: государственный финансовый контроль, органы государственного финансового контроля, развитие, проблемы, совершенствование.

Bedrynets M.D. The development of public internal financial control in Ukraine abstract

Summary. The article considers the problems associated with the development of public internal financial control in Ukraine. The author of the article analyzes the development and condition of the public internal financial control, certain problems in the field of public administration, the directions for improving the functioning of those bodies that implement the objectives of this form of control in Ukraine.

Keywords: state financial control, organ of the state financial control, development, problems, improvement.