

DOI: <https://doi.org/10.32839/2304-5809/2019-9-73-47>

УДК

Сичевський В.Й.

Державний університет «Житомирська політехніка»

НАПРЯМИ РОЗВИТКУ ТА ВДОСКОНАЛЕННЯ ДЕРЖАВНОГО ФІНАНСОВОГО КОНТРОЛЮ В УКРАЇНІ

Анотація. У статті зазначено необхідність проведення державного фінансового контролю в Україні та виявлено його недоліки. Проведено систематизацію та порівняльний аналіз звітності Державної аудиторської служби України за 2017 та 2018 роки, які дають змогу виділити основні напрями реформування з метою обґрунтування можливості розвитку державного фінансового контролю зазначивши основні недоліки та проблеми, які потребують усунення. Розкрито, обґрунтовано та систематизовано невирішені проблеми сьогодення в системі державного фінансового контролю. Проаналізовано основні недоліки в системі та встановлено взаємозв'язок із методами вдосконалення. Зазначено, що теперішні умови економічного розвитку країни потребують введення нових напрямів і методів здійснення контролюючих функцій. Запропоновано сформуванню єдиної системи державного фінансового контролю в Україні, що дасть змогу чітко розмежувати повноваження контролюючих органів. Досліджено організаційні й правові засади державного фінансового контролю та запропоновано напрями їх удосконалення.

Ключові слова: державний фінансовий контроль, органи державного фінансового контролю, аудит, інспектування, система, правове забезпечення, організаційні засади.

Sychevskiy Vadym

Zhytomyr Polytechnic State University

AREAS OF DEVELOPMENT AND IMPROVEMENT OF STATE FINANCIAL CONTROL IN UKRAINE

Summary. The article states the need for state financial control in Ukraine and found its weaknesses. The official statistics of the State Audit Service for 2017 and 2018 are analyzed. It is determined that, despite the decrease in the number of financial control measures (from 1.7 thousand objects in 2017 to 1.4 thousand in 2018), the total amount of violations of the budget legislation, including inefficient use of state budget funds (from UAH 272.1 million in 2017 to UAH 432.3 million in 2018) increased. So, today the situation in the field of financial control in the country has not significantly improved. Comparative analysis and systematic reporting of the competent authority provides an opportunity to identify the main areas of reform in order to justify the possibility of developing public financial control, pointing out the main shortcomings and problems that need to be addressed. Given that one of the conditions for the modern development of public policy is state financial control, which promotes financial and economic discipline in the use of public funds, an important step towards the economic stability of Ukraine is its effectiveness. The unresolved problems of the present day in the system of public financial control are revealed, substantiated and systematized. The main weaknesses in the system have been analyzed and correlated with the methods of improvement. It is stated that the current conditions of economic development of the country require the introduction of new directions and methods of exercising control functions. It is proposed to create a unified system of state financial control in Ukraine, which will allow clear separation of powers of the controlling bodies. Investigated organizational and legal foundations of state financial control and suggests ways for improvement.

Keywords: state financial control, public financial control, audit, inspection, system, legal framework, institutional framework.

Постановка проблеми. Становлення в Україні державного фінансового контролю відбувалося одночасно з процесом державотворення і переходом до ринкових відносин. На жаль, розбудові державного фінансового контролю в перші роки незалежності не приділялася належна увага, що призвело до багаторічного зволікання з формуванням його цілісної системи [1].

На сучасному етапі суспільно-економічний розвиток України потребує збільшення впливу держави в механізмі управління економікою, посилення боротьби з правопорушеннями та корупцією в економічній сфері. Водночас, поглибленню економічної рецесії сприяла фінансово-економічна нестабільність останніх років, що в свою чергу призвело до загострення кризи державних фінансів та утворення бюджетного дефіциту. Тому, вдосконалення управління фінансовими ресурсами є особливо актуальним для України. Як наслідок, очікувано набирає обертів контроль

в системі управління фінансами та постає потреба у постійному розвитку, реформуванні й удосконаленні фінансового контролю в державі.

В першу чергу недосконале фінансове, а також нормативно-правове, методологічне та інформаційне забезпечення системи державного фінансового контролю в Україні призводить до нецільового, неефективного та незаконного використання державних (місцевих) ресурсів і потребує всебічного регулювання на державному рівні.

Сьогодні в Україні діє розгалужена, проте недостатньо функціональна система органів державного фінансового контролю. В результаті ряду проблем та недоліків, що є підґрунтям для зростання кількості та обсягів порушень законодавства у використанні бюджетних коштів – дана система не спроможна забезпечити високий рівень фінансово-бюджетної дисципліни в державі. Наразі завдяки удосконаленню та модернізації державного фінансового контролю в Украї-

ні з'явиться можливість подолати низку проблем на шляху до стійкого економічного зростання та зміцнення державності.

Аналіз останніх публікацій. Значний внесок у вивчення питань щодо вдосконалення міжбюджетних відносин, визначення основних векторів розвитку фінансового контролю та аналізу особливостей діяльності контролюючих органів зробили українські вчені І. Стефанюк, І. Дрозд, М. Крупко, В. Савченко, Ю. Пасічник, О. Кириченко та ін.

Всупереч надбанням вказаних вчених, слід визнати, що у науковців загалом відсутня спільна думка стосовно основних понять контролю, фінансового контролю та механізму його організації.

Саме тому, на сучасному етапі реформування системи фінансового контролю в Україні досить вагомими є практика та досвід зарубіжних вчених розвинених у даній сфері країн, таких як Р. Додж, М. Беккер, Р. Адамс, В. Радіонова, Д. Кармайкл та ін.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. За офіційними даними Державної аудиторської служби України [2] протягом 2018 року здійснено фінансовий контроль за понад 1,4 тис. підприємств, установ і організацій усіх форм власності, на майже 1,2 тис. об'єктах контролю встановлено незаконне і не за цільовим призначенням проведених витрат коштів і матеріальних цінностей, їх нестачі на загальну суму понад 996,0 млн грн, у тому числі бюджетних ресурсів – майже 749,6 млн грн, (з них понад 432,3 млн грн – кошти державного бюджету). Приблизно у 85,9% із 998 бюджетних установ і організацій виявлено факти незаконного і нецільового використання бюджетних коштів, матеріальних цінностей та їх нестачу на загальну суму понад 651,6 млн грн.

Для порівняння у 2017 році здійснено контроль за понад 1,7 тис. об'єктах контролю, на понад 1,4 тис. встановлено порушення бюджетного законодавства, недостачу коштів і матеріальних цінностей на загальну суму понад 1,3 млрд грн, у тому числі бюджетних ресурсів – майже 560,6 млн грн, (з них близько 272,1 млн грн – кошти державного бюджету). У 84,2% із ревізованих понад 1,1 тис. об'єктів виявлено факти незаконного і нецільового використання бюджетних коштів, матеріальних цінностей та їх нестачу на суму майже 436,6 млн грн. [2].

Аналіз звітності Держаудитслужби за 2017 та 2018 роки вказує, що не зважаючи на зменшення кількості проведених заходів фінансового контролю (приблизно із 1,7 тис. об'єктів у 2017 році до 1,4 тис. у 2018) загальна сума порушень бюджетного законодавства, включаючи неефективне використання коштів державного бюджету (із 272,1 млн грн у 2017 році до 432,3 млн грн у 2018 році) збільшилась. Зазначене свідчить, що на сьогодні ситуація у сфері фінансового контролю в країні суттєво не покращилась.

Загальнодержавною проблемою є і те, що тільки у 2018 році, в результаті безпідставного надання пільг зі сплати різного роду зборів та інших платежів, безоплатного надання в оренду майна, реалізації товарів, робіт чи послуг за заниженою вартістю тощо бюджетні установи, підприємства та організації втратили можливість

отримати належні їм доходи на загальну суму близько 472,2 млн гривень.

За виявлені порушення законодавства з фінансових питань у 2018 році до адміністративної відповідальності в Україні притягнуто понад 3,4 тис. осіб. Внаслідок переданих Держаудитслужбою 853 матеріалів, складених за результатами проведених заходів фінансового контролю, правоохоронними органами відкрито 513 досудових розслідувань за порушення бюджетного законодавства. Крім того, спеціалістів Державної аудиторської служби залучено до 92 досудових розслідувань, що розпочаті за результатами перевірок правоохоронних органів.

Отже, як з'ясувалося найважливішими причинами зростання та систематичності виявлених типових порушень є низька якість внутрішнього контролю та безвідповідальне ставлення з боку розпорядників бюджетних коштів та керівників підприємств, установ і організацій, що лише поглиблює недоліки в системі державного фінансового контролю.

Метою статті є виділення основних проблем та визначення напрямків удосконалення державного фінансового контролю в Україні.

Виклад основного матеріалу. За своєю економічною сутністю фінансовий контроль – це комплекс заходів, що вживаються законодавчими і виконавчими органами влади всіх рівнів, а також спеціально створеними установами, для забезпечення законності та ефективності формування, володіння та використання фінансових ресурсів з метою захисту фінансових інтересів держави, місцевого самоврядування, суб'єктів господарювання та громадян, а також успішного досягнення поставлених цілей у сфері фінансів.

Однією з умов сучасного розвитку державної політики є державний фінансовий контроль, який сприяє фінансово-економічній дисципліні при використанні державних коштів. На сьогодні система державного фінансового контролю охоплює економічні, правові, інституційні складові, які забезпечують проведення державного фінансового аудиту, перевірки державних закупівель та інспектування.

Підґрунтям реформування на шляху до створення європейської системи державного фінансового контролю в Україні є низка проведених заходів, що спрямовані на удосконалення системи державного фінансового контролю центральних органів виконавчої влади. Так, відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 28 жовтня 2015 року № 868 «Про утворення Державної аудиторської служби України» Держфінінспекцію реорганізовано в Державну аудиторську службу України. Держаудитслужба відповідно до покладених на неї завдань реалізує державний фінансовий контроль через здійснення державного фінансового аудиту, перевірки державних закупівель, інспектування (ревізії), моніторингу закупівель. Слід зазначити, що враховуючи зміни в нормативно-правовому забезпеченні, основними критеріями державного фінансового аудиту є економічність, результативність та ефективність.

Усвідомлюючи необхідність реформування національної системи державного фінансового контролю, уряд України розробив Концепцією

реалізації державної політики у сфері реформування системи державного фінансового контролю до 2020 року.

Згідно із зазначеною вище Концепцією, на Державну аудиторську службу України покладено відповідальність за реформування системи державного внутрішнього фінансового контролю як сукупності контрольно-аналітичних заходів, що направлені на забезпечення належного управління державними фінансами, які реалізуються в умовах внутрішнього контролю, внутрішнього аудиту, інспектування. Таким чином, за основу концепції взято зміну переваг – перехід від інспектування із застосуванням санкцій за допущені правопорушення до внутрішнього контролю, який спрямований на запобігання правопорушенням і надання внутрішніми аудиторами незалежних рекомендацій для підвищення ефективності та управління державними фінансами.

Крім того, метою Концепції є визначення напрямів і механізму розвитку системи державного фінансового контролю на державному, регіональному та місцевому рівні та посилення інституційної спроможності органів Державної аудиторської служби [3].

Не зважаючи на заходи, які постійно проводяться органами Державної аудиторської служби України, та проаналізувавши виявлені фінансові порушення, можна дійти висновку, що найбільш поширеними серед них є нецільове та незаконне витрачання бюджетних коштів при виконанні цільових програм, оплата вартості будівельних і ремонтних робіт, різного роду послуг та матеріальних цінностей. Значними є порушення з оплати праці, при реалізації товарів і послуг тощо. Крім того, за результатами проведених аудитів виявлено факти відчуження державного та комунального майна, а також нестачу коштів та матеріальних цінностей, безпідставне їх списання тощо.

Наведені порушення свідчать не тільки про необхідність посилення контролю, а й вказують, що економічний механізм господарювання в Україні недостатньо розвинутий та містить слабкі сторони, які сприяють вчиненню таких злочинів.

Висновки та пропозиції. Враховуючи, що метою державного фінансового контролю є забезпечення законності та ефективності використання державних фінансових ресурсів та державної власності, сфера дії цього контролю має поширюватись першочергово на формування доходів бюджетів країни, а також на видатки бюджетів та на формування й використання державної і комунальної власності. Якщо не вирішити ці питання на законодавчому рівні, говорити про єдину систему державного фінансового контролю в Україні не доцільно.

Тому, лише систематизуючи основні проблеми у сфері здійснення державного фінансового контролю можна знайти шляхи їх вирішення. До найактуальніших проблемних питань організаційного характеру та правової невпорядкованості діяльності контролюючих органів, належать:

- відсутність інформаційного обміну між Держаудитслужбою та іншими органами державного фінансового контролю;

- дублювання функцій та повноважень органів державного фінансового контролю;

- низька спроможність керівників різних рівнів до впровадження та розвитку державного фінансового контролю в Україні, а також недостатній кадровий потенціал для впровадження інновацій у практику;

- порушення та недоліки при здійсненні розрахунків щодо завантаженості кадрових ресурсів, що призводить до дефіциту кадрового потенціалу;

- відсутність гарантій незалежності контролюючих органів (зокрема на регіональному рівні) внаслідок їхньої підконтрольності органам виконавчої влади, діяльність якої перевіряється;

- прорахунки в плануванні контролю, як наслідок невиконання планів чи внесення змін до них, що призводить до повної зміни або зміни понад половини запланованих об'єктів контролю;

- проведення заходів державного контролю у формі та методами, що не відповідають вимогам сьогодення, внаслідок нестачі сучасних інформаційних технологій, автоматизованих робочих місць, програмного забезпечення;

- неузгодженість у співпраці органів державного фінансового контролю із правоохоронними та судовими органами з метою невідворотності відповідальності за порушення фінансового законодавства та максимального відшкодування порушниками завданих державі збитків.

Отже, система державного фінансового контролю в Україні повинна будуватися на єдиних принципах, законодавчих нормах та підходах, саме тому, з метою вирішення завдань щодо контролю за державними й регіональними коштами, необхідно чітко розмежувати функції і повноваження контролюючих органів.

Проаналізувавши актуальні проблеми сьогодення в системі державного фінансового контролю в Україні, виділимо основні напрямки його розвитку та вдосконалення, а саме:

- реалізація всіх положень Концепції реалізації державної політики у сфері реформування системи державного фінансового контролю;

- узгодження положень чинних законів із нормативно-правовими актами у сфері державного фінансового контролю;

- чітке визначення мети і задач державного фінансового контролю в Україні, методології його формування, із врахуванням власного та іноземного досвіду;

- впровадження громадського контролю в практику державного фінансового контролю, а також для уникнення конфлікту в ході здійснення контрольних заходів можливість залучення суб'єктів зовнішнього контролю.

- забезпечення достовірної інформації про державні видатки, економічну результативність та ефективність використання бюджетних коштів;

- чіткий розподіл функцій і повноважень органів внутрішнього і зовнішнього контролю, що дасть змогу розмежувати завдання і повноваження контролюючих органів, а також повністю усунути дублювання і паралелізм у їхній діяльності;

- забезпечення фінансової незалежності функціонування органів державного фінансового контролю;

- удосконалення кадрового забезпечення системи державного фінансового контролю, створення сучасної науково-дослідної бази за міжнародними зразками.

– використання високо орієнтованого підходу при виборі об'єктів перевірки серед бюджетних підприємств, установ, організацій і підприємств, що використовують бюджетні фінансові ресурси або державне майно [4].

– встановлення обов'язкового періодичного аудиту для всіх суб'єктів підприємницької діяльності, а також відповідальність аудиторів за об'єктивність і повноту контролю.

Зазначимо, що суть державного фінансового контролю полягає у забезпеченні інтересів держави та суспільства в цілому щодо надходження та витрачання державних коштів. Таким

чином, розвиток та удосконалення державного фінансового контролю в Україні значною мірою пов'язані з постійною структурною реорганізацією центральних органів виконавчої влади. Тому, з метою покращення рівня фінансового управління та забезпечення цілісності державного фінансового контролю в Україні в системі регулювання фінансово-економічних відносин необхідним є взаємоузгодження повноважень компетентних органів, підвищення координації заходів щодо контролю за правильністю планування, розподілу та використанням бюджетних коштів.

Список літератури:

1. Стефанюк І.Б. Державний фінансовий контроль підприємницької діяльності в Україні : авторефер. дис. канд. екон. наук. Київ : НДФІ при Міністерстві фінансів України, 2002.
2. Офіційний сайт Державної аудиторської служби України. URL: <http://www.dkrs.gov.ua/kru/uk>
3. Концепція реалізації державної політики у сфері реформування системи державного фінансового контролю до 2020 року, затверджена Розпорядженням КМУ від 10 травня 2018 року № 310-р. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/310-2018-p>
4. Есманов О.М. Реформування системи державного фінансового контролю в Україні. *Бізнес Інформ*. 2012. № 12. С. 32–34.

References:

1. Stefanyuk, I.B. (2002). *Derzhavnyy finansovyy kontrol' pidpryyemnyts'koyi diyal'nosti v Ukrayini* : avtorefer. dys. kand. ekon. nauk. [State financial control of business activity in Ukraine: Author's abstract. Dis. Cand. Econom. Sciences]. Kyiv : NSFІ at the Ministry of Finance of Ukraine.
2. Ofitsynyy sayt Derzhavnoyi audytors'koyi sluzhby Ukrayiny [Official site of the State Audit Service of Ukraine]. URL: <http://www.dkrs.gov.ua/kru/uk>
3. Kontseptsiya realizatsiyi derzhavnoyi polityky u sferi reformuvannya systemy derzhavnoho finansovoho kontrolyu do 2020 roku, zatverdzhena Rozporyadzhenniam KМУ vid 10 travnya 2018 roku № 310-r [Concept of realization of the state policy in the sphere of reform of the system of the state financial control till 2020, approved by the CMU Order of May 10, 2018 No. 310-p]. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/310-2018-r>
4. Esmenov, O.M. (2012). Reformuvannya systemy derzhavnoho finansovoho kontrolyu v Ukrayini [Reformuvannya systemy derzhavnoho finansovoho kontrolyu v Ukrayini]. *Biznes Inform*, no 12, pp. 32–34.