

УДК 657.633

Михальчишина Л.Г.*кандидат економічних наук, доцент,
доцент кафедри аудиту та державного контролю
Вінницького національного аграрного університету***Немеш Г.С.***студентка економічного факультету
Вінницького національного аграрного університету***ВНУТРІШНІЙ ДЕРЖАВНИЙ ФІНАНСОВИЙ КОНТРОЛЬ:
ПРОБЛЕМИ СТАНОВЛЕННЯ ТА ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ****PUBLIC INTERNAL FINANCIAL CONTROL:
PROBLEMS OF FORMATION AND DEVELOPMENT PROSPECTS****АНОТАЦІЯ**

У статті розглянуто основи становлення внутрішнього державного фінансового контролю в Україні та проблемні аспекти функціонування його органів. Проаналізовано результати діяльності органів державного фінансового контролю щодо встановлення порушень фінансово-господарської дисципліни, що призвели до втрат фінансових та матеріальних ресурсів. Окреслено основні перспективи розвитку вітчизняної системи державного фінансового контролю.

Ключові слова: державне управління, державний фінансовий контроль, внутрішній аудит, контролюючі органи.

АННОТАЦИЯ

В статье исследованы основы становления внутреннего государственного финансового контроля в Украине и проблемные аспекты функционирования его органов. Проанализированы результаты деятельности органов государственного финансового контроля по установлению нарушений финансовой-хозяйственной дисциплины, приведших к потерям финансовых и материальных ресурсов. Обозначены основные перспективы развития отечественной системы государственного финансового контроля.

Ключевые слова: государственное управление, государственный финансовый контроль, внутренний аудит, контролирующие органы.

ANNOTATION

The article considers the basics of formation of internal state financial control in Ukraine and problematic aspects of its organs' functioning. The results of the activities of state financial control organs as to establishing the violations of the financial-economic discipline that led to the loss of financial and material resources are analyzed. The basic prospects of the development of the national system of financial control are outlined.

Keywords: state administration, state financial control, internal audit, regulatory authorities.

Постановка проблеми. Сучасний етап розвитку характеризується змінами внутрішнього ладу, політичного й економічного курсу України у напрямі інтеграції до міжнародного простору, які супроводжуються певною перебудовою управлінських функцій держави, у тому числі контрольних. Оскільки фінансовий контроль є важливою інституцією, що має на меті запобігання кризовим явищам, що відбуваються в нашій державі протягом останніх років, дана тема є актуальною.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Державний фінансовий контроль досліджували багато українських економістів, серед яких необхідно виділити: І.В. Басанцова, І.Л. Бе-

лобжеца, О.Д. Василика, А.О. Єпіфанова, О.П. Кириленка, А. Буковинського, С.О. Булгакова, І.Б. Стефаніка, О.П. Зварича, В.І. Каленську, О.Т. Колодій, В.І. Стоян, О.О. Чечуліна, Ф.О. Ярошенка та ін.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Більша частина науковців у своїх працях акцентує увагу на суті, завданнях та функціях державного фінансового контролю, не враховуючи при цьому фактор постійного державного регулювання даного контролю і його вплив на діяльність підприємства, тому здійснення такого дослідження буде сприяти глибшому розумінню теоретичних та практичних аспектів внутрішнього державного фінансового контролю.

Виклад основного матеріалу дослідження. Внутрішній державний контроль займає вагомую частину діяльності держави, оскільки необхідність здійснення даного контролю з'явилась зі становленням державності і виступає при цьому складовою частиною її фінансової безпеки.

Власний орган внутрішнього державного фінансового контролю в Україні було створено в 1993 р. із прийняттям Закону України «Про державну контрольно-ревізійну службу в Україні», згідно з яким державна контрольно-ревізійна служба діяла при Міністерстві фінансів України й підпорядковувалась Міністерству фінансів України.

Даним Законом визначалось, що головним завданням державної контрольно-ревізійної служби є здійснення державного фінансового контролю над використанням і збереженням державних фінансових ресурсів, необоротних та інших активів, правильністю визначення потреби в бюджетних коштах та взяття зобов'язань, ефективним використанням коштів і майна, станом і достовірністю бухгалтерського обліку і фінансової звітності в міністерствах та інших органах виконавчої влади, у державних фондах, у бюджетних установах і в суб'єктах господарювання державного сектору економіки, а також на підприємствах і в організаціях, які отримують кошти з бюджетів усіх рівнів та дер-

жовних фондів або використовують державне чи комунальне майно, виконання місцевих бюджетів, розроблення позицій щодо усунення виявлених недоліків і порушень та запобігання їм у подальшому [6].

Державний фінансовий контроль здійснювався державною контрольно-ревізійною службою через проведення державного фінансового аудита, перевірки державних закупівель та інспектування. Пізніше, у 2006 р., було законодавчо закріплене визначення зазначених термінів.

Указом Президента України від 27.08.2000 р. № 1031 «Про заходи щодо підвищення ефективності контрольно-ревізійної роботи» [6] з метою посилення контролю над дотриманням фінансової дисципліни, цільовим та ефективним використанням бюджетних коштів, державного і комунального майна, активізації роботи щодо усунення виявлених недоліків і порушень були здійснені певні зміни в системі внутрішнього державного фінансового контролю, проте цей Указ утратив чинність у 2010 р., коли кардинально трансформувалась система внутрішнього державного фінансового контролю.

Важливим кроком у реформуванні внутрішнього державного фінансового контролю України стало видання Указу Президента України від 09.12.2010 р. № 1085/2010 «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» [7], відповідно до якого Головне контрольно-ревізійне управління України реорганізовано в Державну фінансову інспекцію України.

Реформування вітчизняної системи державного внутрішнього фінансового контролю з урахуванням досвіду країн – кандидатів у члени ЄС проводиться протягом тринадцяти років трьома етапами:

1. До 2011 р. передбачалося за участю європейських експертів розробити методологію управління ризиками, порядку звітування про внутрішній контроль та внутрішній аудит, стратегію навчання і підвищення кваліфікації працівників служб внутрішнього аудиту тощо.

2. У період 2012–2016 рр. планувалося здійснити запровадження в органах державного і комунального секторів нової моделі внутрішнього контролю.

3. Під час здійснення заходів третього етапу, у 2017 р., планується забезпечити підбиття підсум-

ків двох етапів реформування системи державного внутрішнього фінансового контролю, визначення пріоритетів її подальшого розвитку на центральному та місцевому рівні відповідно до тенденцій соціально-економічного розвитку країни [8].

На сьогодні система державного внутрішнього фінансового контролю в Україні частково враховує основні принципи систем державного внутрішнього фінансового контролю у країнах ЄС, складовими частинами яких є фінансове управління й контроль, внутрішній аудит та їх гармонізація на центральному рівні.

Впровадження внутрішнього аудиту розпочалося із банківських установ. Саме НБУ своєю постановою зобов'язав комерційні банки запровадити внутрішній аудит. Таким чином, на нашу думку, було б доцільно запровадити внутрішній аудит в інших комерційних підприємствах, оскільки практика свідчить, що на сьогодні найкращим інструментом ринкових змін у комерційній діяльності є впровадження системи внутрішнього аудиту [13]. Основними нормативно-правовими документами, які регламентують проведення внутрішнього аудиту, є Постанова Кабінету Міністрів України від 28 вересня 2011 р. № 1001 [4], Стандарти внутрішнього аудиту, затверджені Наказом Мінфіну від 04.10.2011 р. № 1247 [2], та Кодекс етики внутрішнього аудитора, затверджений Наказом Міністерства фінансів України від 29.09.2011 р. № 1217 [3]. Стандарти внутрішнього аудиту для державного сектору України розроблені відповідно до понятійного визначення внутрішнього аудиту у Бюджетному кодексі та на основі ключових положень Стандартів внутрішнього аудиту, розроблених Інститутом внутрішнього аудиту (ІІА, США) [10].

Загальну картину становлення внутрішнього державного фінансового контролю представлено в табл. 1.

Однак на сьогоднішній день саме діяльність Державної фінансової інспекції дає підстави стверджувати про ведення негативної практики незаконного та нецільового використання державних ресурсів, поширення інших бюджетних правопорушень. Ознаками цього є статистичні дані порушень, що призвели до втрат фінансових і матеріальних ресурсів, які зображено на рис. 1.

Таблиця 1

Основні етапи розвитку внутрішнього державного фінансового контролю в Україні

Період	Характеристика
1991–2002 рр.	Створення Державної контрольно-ревізійної служби України, визначення основних засад внутрішнього контролю.
2003–2008 рр.	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.
2010 р. – дотепер	Головне контрольно-ревізійне управління України реорганізовано в 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.

Джерело: сформовано на основі [9; 10]

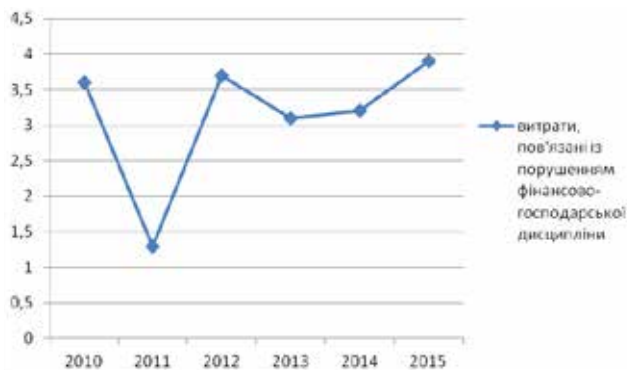


Рис. 1. Тенденція порушень, що призвели до втрат фінансових і матеріальних ресурсів, виявлених органами Держфінінспекції

Джерело: побудовано на основі [1; 9; 12]

Потрібно зазначити, що протягом 2010 р. на підприємствах, установах і організаціях виявлено майже 3,6 млрд. грн. незаконних і не за цільовим призначенням проведених витрат та недостач матеріальних і фінансових ресурсів, у тому числі 1,6 млрд. грн. бюджетних коштів. А внаслідок неправомірних дій окремих керівників, реалізації товарів, робіт, послуг за заниженими цінами, безоплатного надання в оренду природних і матеріальних ресурсів тощо бюджетами всіх рівнів, бюджетними установами та організаціями, підприємствами в 2010 р. втрачена можливість отримати належні їм доходи в сумі понад 2,5 млрд. грн., у тому числі бюджетами – 685,9 млн. грн.

У січні-лютому 2011 р. на 1,9 тис. підприємствах, установах і організаціях усіх форм власності виявлено фінансових порушень, що призвели до втрат фінансових та матеріальних ресурсів на загальну суму майже 1,3 млрд. грн. При цьому виявлено незаконне й нецільове витрачання загальнодержавних і комунальних ресурсів, їх недостачі, а також недоотримання бюджетами всіх рівнів, бюджетними установами, державними і комунальними підприємствами фінансових ресурсів загалом майже на 1,1 млрд. грн. [12].

Протягом 2012 р. виявлено порушень, які призвели до втрат фінансових і матеріальних ресурсів, на загальну суму понад 3,7 млрд. грн.

У 2013 р. результати проведених органами Держфінінспекції контрольних заходів засвідчили продовження негативної практики незаконного та нецільового використання державних ресурсів, наявність інших бюджетних правопорушень на загальну суму понад 2,1 млрд. грн.

Протягом 2014 р. 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 [9].

Протягом січня-грудня 2015 р. органами Держфінінспекції проведено понад 4 тис. контрольних заходів. Порушення фінансово-господарської дисципліни, що призвели до втрат фінансових та матеріальних ресурсів, виявлено на понад 3 тис. підприємствах, в установах і організаціях. Загальна сума встановлених утрат становила майже 3,9 млрд. грн., із них бюджетних коштів – майже 1,6 млрд. грн.

Наведені дані свідчать про вагомі недоліки в діяльності підконтрольних об'єктів органів внутрішнього державного фінансового контролю, тому необхідне запровадження інноваційних досягнень з урахуванням інституційних змін, потрібно проводити оцінку державного внутрішнього фінансового контролю для приведення його у відповідність до сучасного етапу соціально-економічного розвитку країни. Крім того, потрібно вирішити питання організації та функціонування державного внутрішнього фінансового контролю в системі органів державного управління шляхом упорядкування понятійної бази та проведення аналізу системи державного внутрішнього фінансового контролю, визначення стратегічних напрямів його розвитку.

Також у 2015 р. були внесені певні зміни до Закону України «Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні», зокрема до статті 1: «Ревізії, під час проведення яких перевіряється виключно питання використання державного та/або комунального майна, проводяться відповідно до цього Закону з урахуванням особливостей, визначених Законом України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» [1]. Даний Закон передбачував такі зміни:

- забезпечення узгодженості законодавства у сфері проведення заходів державного фінансового контролю органами Держфінінспекції;
- зробити більш чітким, прозорим та зрозумілим механізм проведення заходів державного фінансового контролю органами Держфінінспекції.

Проте останні зміни до законодавства не мали бажаного ефекту, і на сьогодні існує низка недоліків у діяльності системи державного внутрішнього фінансового контролю, а саме відсутність:

- загальної процедури фінансового контролю, переліку органів і суб'єктів, яким делеговано право на здійснення державного фінансового контролю;
- статусу, функцій та повноважень органів і суб'єктів державного фінансового контролю, їх взаємовідносин і підзвітності;
- повноважень вищих органів державної влади в системі фінансового контролю;
- єдиного методологічного забезпечення фінансового контролю щодо встановлення системи економічних показників, які відображають стан фінансової дисципліни, і методики їхнього розрахунку;

– механізму внутрішнього контролю дотримання чинного законодавства в системі фінансового контролю;

– недостатнє застосування в контрольно-ревізійній роботі методик, спрямованих на визначення ефективності використання державних фінансових ресурсів;

– невиконання положень чинного законодавства щодо забезпечення належної взаємодії між органами державного фінансового контролю, що посилює дублювання та паралелізм у роботі, та ін.

Для усунення даних недоліків доцільно внести зміни у чинне законодавство, а саме визначити єдині концептуальні засади організації цього контролю; оптимізувати організаційну структуру державного фінансового контролю; уточнити та розмежувати функції органів державного фінансового контролю; стандартизувати форми і методи контрольної діяльності; вдосконалити кадрове забезпечення системи державного фінансового контролю; покращити матеріально-технічне, наукове та інформаційно-аналітичне забезпечення функціонування системи державного фінансового контролю.

Певними змінами у діяльності державного фінансового контролю є нова державна структура, яка буде виконувати ті ж функції, що і Держфінінспекція. Постановою Кабінету Міністрів України від 03.02.2016 р. № 43 визначено: «Державна аудиторська служба України (Держаудитслужба) є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра фінансів та який реалізує державну політику у сфері державного фінансового контролю» [5].

Також у Положенні визначено повноваження Держаудитслужби, зокрема здійснення контролю над:

- цільовим, ефективним використанням і збереженням державних фінансових ресурсів, необоротних та інших активів;

- досягненням економії бюджетних коштів і результативності в діяльності розпорядників бюджетних коштів;

- дотриманням законодавства на всіх стадіях бюджетного процесу щодо державного й місцевих бюджетів;

- дотриманням законодавства про державні закупівлі;

- станом внутрішнього контролю та внутрішнього аудиту;

- проведенням оцінки управління бюджетними коштами, досягненням їх економії, станом фінансової та господарської діяльності, ефективністю та результативністю діяльності підконтрольних установ;

- ужиттям заходів задля усунення виявлених під час здійснення державного фінансового контролю порушень законодавства та притягнення до відповідальності винних осіб тощо [5].

Нова система контролю за державними компаніями має на меті змінити порядок та орга-

нізацію управління, тому після даних упроваджень передбачаються позитивні зміни у сфері державного контролю, зокрема запобігання розкраданню державних коштів.

Висновки. Проведене дослідження становлення внутрішнього державного фінансового контролю дає змогу визначити його як важливий інструмент державного управління, що надає можливість виконати відповідні завдання, пов'язані з діяльністю органів державного й комунального секторів, сприяє фінансово-економічній збалансованості в разі певного екзогенного впливу на розвиток суспільства.

Внутрішній державний фінансовий контроль в Україні пройшов декілька етапів розвитку і все ще перебуває на стадії вдосконалення та трансформації з урахуванням надбань світової практики у сфері внутрішнього фінансового контролю. Важливо внести низку змін у діяльність даної інституції, зокрема доцільно вдосконалити нормативно-правову базу, методологічне та матеріально-технічне забезпечення діяльності органів державного внутрішнього фінансового контролю, впровадити Єдину систему державного внутрішнього фінансового контролю, що має контролювати всіх юридичних осіб.

БІБЛІОГРАФІЧНИЙ СПИСОК:

1. Закон України «Про внесення зміни до статті 11 Закону України «Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні» від 17 березня 2011 р. № 3158-VI.
2. Наказ Міністерства фінансів України «Про затвердження Кодексу етики працівників підрозділу внутрішнього аудиту» від 29.09.2011 р. № 1217.
3. Наказ Міністерства фінансів України «Про затвердження Стандартів внутрішнього аудиту» від 04.10.2011 р. № 1247.
4. Постанова Кабінету Міністрів України «Деякі питання утворення структурних підрозділів внутрішнього аудиту та проведення такого аудиту в міністерствах, інших центральних органах виконавчої влади, їх територіальних органах та бюджетних установах, які належать до сфери управління міністерств, інших центральних органів виконавчої влади» від 28 вересня 2011 р. № 1001.
5. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про Державну аудиторську службу України» від 3 лютого 2016 р. № 43.
6. Указ Президента України «Про заходи щодо підвищення ефективності контрольно-ревізійної роботи» від 27.08.2000 р. № 1031.
7. Указ Президента України «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» від 09.12.2010 р. № 1085/2010.
8. Концепція розвитку державного внутрішнього фінансового контролю на період до 2017 р., схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24 травня 2005 р. № 158 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/158-2005-%D1%80>.
9. Аналітично-статистичний збірник за результатами діяльності Державної фінансової інспекції України та її територіальних органів, січень-червень 2014 р. / Державна фі-

- нансова інспекція України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.dkrs.gov.ua/kru/uk/publish/article/105011>.
10. Андреев П. Еволюція внутрішнього державного фінансового контролю в Україні / П. Андреев // Вісник Київського національного університету ім. Тараса Шевченка. Серія «Економіка». – 2013. – № 149. – С. 5–8.
 11. Бедринець М. Розвиток державного внутрішнього фінансового контролю в Україні / М. Бедринець // Фінанси України. – 2014. – № 2. – С. 223–227.
 12. Мельничук Н.Ю. Державний внутрішній фінансовий контроль в Україні: стан та перспективи розвитку / Н.Ю. Мельничук // Збірник наукових праць НУДПСУ. – 2011. – № 1. – С. 287–295.
 13. Кравченко В.В. Проблеми та перспективи розвитку внутрішнього аудиту в сучасних умовах господарювання / В.В. Кравченко // Економічні науки. – 2010. – № 17. – С. 20–23.