

В.П.Дудко, к.е.н., **М.С.Грінчук**, к.е.н., **В.І.Євдошак**, к.е.н.,
Чернівецький торговельно-економічний інститут КНТЕУ,
м. Чернівці

ПИТАННЯ РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО ФІНАНСОВОГО КОНТРОЛЮ

У статті розглянуто сутність та значення фінансового контролю, дана оцінка сучасного стану державного фінансового контролю та шляхи його покращення.

This article provides the essence and the importance of the financial control, its conditions and ways of improvement.

Розвиток продуктивних сил і виробничих відносин у різних соціально-економічних формаціях потребує вдосконалення функції управління процесом виробництва, в тому числі й контролю економіки. Контроль як функція управління підпорядкований вирішенню завдань системи управління. Тому призначення контролю відповідає цілям управління.

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 було приділено належної уваги, що призвело до багаторічного зволікання з формування його цілісної системи.

Так з початком реформ поширеною була думка про те, що в умовах переходу до ринкової економіки державний фінансовий контроль втрачає своє колишнє значення та стає зовсім непотрібним, однак реформування системи бухгалтерського обліку і фінансової звітності в Україні, затвердження Міністерством фінансів України відповідних Положень (стандартів) бухгалтерського обліку і нового Плану рахунків бухгалтерського обліку зробили суттєвий поступ до необхідності перебудови контрольно-ревізійної роботи.

Сутність контролю, економічну необхідність, його становлення, роль і значення для вітчизняної теорії в наукових джерелах обґрунтували такі економісти, як М.Т.Білуха, Ф.Ф.Бутинець, М.В.Кужельний, В.В.Сопко, В.О.Шевчук та інші. Однак питання реформування системи державного фінансового контролю залишаються досліджені не повною мірою.

Тому вважаємо, що питання реформування системи державного фінансового контролю є актуальним і має народногосподарське значення для національної економіки

України.

Зміни, що сталися протягом останніх років в економіці та фінансових відносинах України, впровадження нових принципів господарювання на основі ринкових відносин, розвиток ділової ініціативи і підприємництва потребують докорінної перебудови управлінських функцій держави, у тому числі контрольних. Виходячи з реальної дійсності, конкретного змісту діяльності підприємств і загальної системи контролю у цій статті варто розглянути:

• сутність і значення виробничо-технічного, фінансового та господарського контролю;

• дати критичну оцінку сучасного стану державного фінансового контролю;

• розробити напрями його реформування.

Виробничо-технічний контроль використовується на підприємствах і в їх підрозділах для перевірки, наприклад, якості сировини та матеріалів, готової продукції, дотримання технології виробництва, встановлених рецептур і норм витрат сировини та матеріалів, ефективності й правильності використання обладнання й контрольно-вимірювальних приладів, дотримання умов збереження та правил реалізації продукції.

Фінансовий контроль ґрунтується на використанні контрольної функції фінансів і виступає як один із проявів її важливого значення в розширеному відтворенні. Фінансовий контроль являє собою діяльність державних і громадських органів, спрямовану на перевірку обґрунтованості процесів формування та раціонального використання коштів з метою установаження вірогідності, законності й доцільності операцій [2]. Фінансовий контроль в основному реалізують державні органи, і він є невід'ємною частиною державного устрою, однією з найважливіших функцій управління [3]. Для підвищення його ефективності необхідно передусім об'єктивно оцінити нинішній стан державного фінансового контролю і вже потім шукати шляхи його реформування.

У дореформені часи, як відомо, держава пильно контролювала фінансову систему. З початком реформ великого поширення набула думка про те, що в умовах переходу до ринкової

економіки державний фінансовий контроль втрачає своє колишнє значення та стає зовсім непотрібним. У зв'язку з цим у програмі переходу до ринкової економіки, заснованій на монетаристському підході, наголос зроблено на саморегулюючій економіці, що функціонує стабільно й ефективно лише без утручання держави. Такий підхід став підставою для скасування окремих напрямів фінансового контролю й послаблення інших, що не було зумовлено реальним станом справ, зменшенням фінансових порушень і зловживань.

Скасування державного фінансового контролю у сфері діяльності акціонерних, змішаних, інших підприємств і установ недержавного сектора пояснюється відсутністю такого контролю в західних країнах. Але в цих країнах ринкова структура складалася багато десятиліть, при суворих правилах і відповідальності за обман. Практика свідчить, що Україні потрібно ще чимало часу для становлення повноцінної ринкової системи, а головне - для того, щоб управлінські, виробничо-комерційні та банківські структури навчилися поводити себе, як часто кажуть, цивілізовано. А оскільки цивілізованості в поведінці багатьох посадових осіб і у стосунках між господарськими суб'єктами бракує, суворий контроль потрібен як одна з найважливіших умов її досягнення. Самі по собі ринкові відносини не усувають необхідності систематичних ревізій і перевірок фінансово-господарської діяльності підприємств і установ усіх форм власності, вжиття заходів щодо усунення недоліків та запобігання їм. Фінансовий контроль об'єктивно притаманний і ринковій економіці. Його використовують усі країни Заходу, щоправда, тією мірою, яку диктують політичні та економічні завдання.

У нашій країні запровадження нових законодавчих та інших правових актів значно обмежило державний контроль за фінансово-господарською діяльністю підприємств, установ і організацій, а в певних сферах зовсім виключило можливість його застосування. Така стриманість щодо контролю з боку держави закономірна, цілком зрозуміла, особливо приватного сектора економіки. Але слід зазначити, що на сьогодні контроль послаблено не тільки щодо приватних підприємств, але й щодо державних і муніципальних підприємств та бюджетних установ.

Зауважимо: в Україні останнім часом з'явилася велика кількість різноманітних підприємств і установ недержавної форми власності. Головна мета енергійних підприємців - отримати якомога більше прибутку. Досягти цього можна за безперервних зв'язків з державними підприємствами, часто недозволеними прийомами. Частина підприємців не має необхідних професійних знань, достатнього професійного досвіду. А частині бракує й моральних якостей, за яких рішення оцінюються не тільки з огляду на прибуток, а й з огляду на повагу до закону. Ринкові відносини позначилися на: джерелах фінансових ресурсів, принципах фінансування, кредитування, ціноутворення, грошових розрахунках, розподілі доходів, складі фінансово-кредитної системи і взаємовідносинах між її ланками. За цих умов з'явилося багато напрямів фінансового контролю, яких не було в планах контрольних органів і яким не приділялась належна увага при пануванні адміністративної системи управління. Відтак, сформувалася величезна сфера діяльності для фінансового контролю. Ефективність такого контролю залежатиме від наявності чи відсутності чітких законодавчих документів, які міститимуть нормативи, ліміти, санкції, обмеження щодо використання державних коштів тощо. Держава не може байдуже ставитися до того, як ведуться справи на підприємствах і в установах недержавної форми власності. По-перше, цей сектор має в своєму розпорядженні великі національні скарби, які значною мірою безкоштовно або за пільговою оцінкою перейшли до нього з державної власності. По-друге, значна частина недержавних підприємств і установ за перехідний період ще не напрацювала власного капіталу, а наявну фінансову базу створила за рахунок операцій у фінансово-кредитній сфері, а також мобілізації в своє розпорядження державних фінансових ресурсів різноманітними шляхами, в тому числі недозволеними. По-третє, у фінансово-банківській структурі, що склалася на великих підприємствах (в об'єднаннях, фінансово-промислових групах), державі і громадянам належить значна частина акцій.

На сьогодні вже відомо, до чого призвело послаблення державного фінансового контролю: мільйони вкладників та інвесторів обдурено; бюджетні мільярди витрачено не за

призначенням або розкрадено; багатомісячні несплати заробітної плати стали мало не нормою.

Фінансовий контроль в Україні згідно з чинним законодавством здійснюють у міру необхідності та в межах своєї компетенції різноманітні органи державного управління України та підвідомчі їм організації. До складу останніх державних структур належать Рахункова палата, Головне контрольне управління Президента України, Головне контрольно-ревізійне управління України, Державне казначейство України, Державна податкова адміністрація України, Державна митна служба України, органи банківського контролю, а також різноманітні державні підрозділи в межах їх повноважень, що здійснюють відомчий фінансовий контроль. Вищезазначені органи здійснюють оцінку реалізації державних програм і аспектів бюджетного процесу, а також нагляд і перевірки органів державної влади, підприємств, організацій і їх об'єднань.

У перехідний період на шляху до ринкової економіки утворюються й принципово нові контрольні органи, положення про які не завжди повно й чітко визначають їх функції. І це тоді, коли продовжують діяти контрольні служби, які діяли й раніше, але положення про які вчасно не поновлювалися. Відмінність у структурах контролюючих державних органів, принципах організації їх діяльності, функціях, завданнях, повноваженнях та інформаційних базах, істотно ускладнює роботу цих органів і відповідно знижує загальну ефективність державного фінансового контролю. Не визначено, зокрема, достатньо чітко місце й роль кожного суб'єкта державного контролю в його цілісній системі, що породжує численні колізії і перекладання відповідальності. Немає чіткого розмежування сфер діяльності. Має місце нераціональний розподіл обов'язків між суб'єктами контролю (за умови повного охоплення всіх об'єктів). Загалом зусилля органів державної влади, наділених окремими функціями державного фінансового контролю, не узгоджуються. Питання переважно вирішуються у відомчих межах, з огляду на забезпечення виконання тільки покладених на них функціональних обов'язків. Крім того, й на сьогодні немає ясності щодо питань взаємодії всіх органів як між собою, так і з Аудиторською палатою, що оперує поза системою державного

фінансового контролю. Наявні ж зв'язки між органами контролю нераціональні. Має місце відмінність у політиці, контролюючих органів. Єдина інформаційна база відсутня, що не дає змогу цілком оволодіти ситуацією та правильно зорієнтуватися як у контролюючому середовищі, так і в середовищі, де виявляються порушення в сфері економіки.

Незважаючи на вищезазначені недоліки, наближена до ринкової економіки система державного фінансового контролю в нашій країні все-таки в основному сформувалася. Вона охоплює як нормативно-правову базу, так і органи, що здійснюють державний контроль, та форми й методи контролю.

Першим кроком у становленні нових контрольних структур, притаманних ринку, стало, як відомо, створення в 1990 р. державної податкової системи. На сьогодні це міцна служба фінансового контролю, покликана забезпечити дієвий контроль за повнотою та своєчасністю перерахування податків до бюджету всіма юридичними й фізичними особами. Правова забезпеченість цього контролюючого органу достатньо відпрацьована, зокрема в частині надання широких прав як щодо перевірки суб'єктів господарювання всіх форм власності, так і щодо застосування різноманітного роду штрафних санкцій за приховування доходів від оподаткування, несвоєчасне перерахування податків, незадовільне ведення бухгалтерського та податкового обліку тощо. Важливість державної податкової служби в загальній системі державного фінансового контролю не викликає сумніву, але необхідно й надалі удосконалювати її структуру та податкову базу.

Створення податкової служби не вирішило всіх проблем здійснення державного фінансового контролю, тому Указом Президента України від 27.04.95 р. створено ще й Державне казначейство України, в тому числі Головне управління та територіальні органи на місцях (у містах, районах). Створення цього апарату зумовлено тим, що необхідно не тільки контролювати надходження доходів до бюджету, але й здійснювати перевірки ефективності використання бюджетних та позабюджетних коштів.

У боротьбі з фінансовими порушеннями великі надії покладаються й на правоохоронні органи та аудиторський

контроль. Але ні чисельністю, ні активною роботою правоохоронних органів припинити поширення фінансових порушень не можна, якщо для них створено такі умови фінансовим механізмом і відсутній суворий державний фінансовий контроль. Щодо аудиторського контролю, то для його розвитку потрібен певний час, протягом якого необхідно створити мережу аудиторських фірм, підготувати кадри, вивчити ефективність цієї форми фінансового контролю в різних секторах економіки. Проведення сотень тисяч аудиторських перевірок на рік потребує великих коштів, що призведе до зменшення як доходів підприємств і організацій, так і бюджетних доходів. Значні витрати мають економічно виправдуватися. У разі якщо аудиторські перевірки не відповідатимуть цій вимозі, слід, по-перше, вирішити питання про додаткове скорочення обсягів і строків таких перевірок, виходячи з того, що не кількість, а якість і дієвість визначають результативність фінансового контролю; по-друге, всі витрати на перевірки відносити не на собівартість та валові витрати, а за рахунок прибутку, що залишився у розпорядженні об'єкта, який перевіряється.

Поряд з новими контролюючими органами, основними органами державного фінансового контролю залишаються Міністерство фінансів України, передусім органи державної контрольно-ревізійної служби в Україні на чолі з Головним контрольно-ревізійним управлінням (ГоловКРУ), та відомчий фінансовий контроль у міністерствах, державних комітетах та інших центральних органах виконавчої влади.

Історично так склалося, що протягом не одного десятиліття роль такого загальнодержавного контрольного органу виконували контрольно-ревізійні управління колишнього Міністерства фінансів СРСР, а згодом органи державної контрольно-ревізійної служби в Україні. У радянській системі управління народним господарством це було виправдано.

У період становлення ринкової економіки досвід мінфінівських ревізорів і широка мережа контрольно-ревізійних органів на місцях виявилися далеко небезкорисними для реалізації нової фінансової політики держави. Сьогодні на ці органи покладено здійснення в межах їх компетенції наступного державного

контролю на всій території України. ГоловКРУ України і підпорядковані йому органи на місцях є достатньо стабільним апаратом, що має свої структури не тільки в областях, а й у районах. Відповідно до Указу Президента України «Про заходи щодо підвищення ефективності контрольно-ревізійної роботи органи державної контрольно-ревізійної служби проводять ревізії та перевірки фінансово-господарської діяльності підприємств, установ і організацій, які отримують кошти з бюджетів усіх рівнів, позабюджетних фондів, перебувають у державній, комунальній власності, а також таких, у статутних фондах яких є частка державного та комунального майна.

Не принижуючи значення контрольно-ревізійного апарату України, потрібно підкреслити, що його часто вважають відомчим, але він по суті виконує загальнодержавні функції. Виявляється це в тому, що контрольно-ревізійна служба за дорученнями Президента України, Кабінету Міністрів України, Верховної Ради України та правоохоронних органів проводить ревізії та перевірки будь-яких об'єктів. Справедливості ради додамо, що донедавна відомча її належність до Мінфіну України певним чином обмежувала її можливості в напрямі державного фінансового контролю. Але, незважаючи на це, й сьогодні система контрольно-ревізійного апарату України - одна з провідних державних структур і є практично єдиною в структурі виконавчої влади, що забезпечує наступний фінансовий контроль. Крім того, це практично єдиний орган в Україні, що має досвід організації та проведення ревізій фінансово-господарської діяльності підприємств, організацій і установ.

Незважаючи на прийняття законів, указів і постанов з питань перебудови системи управління, в тому числі й контролю, відсутність стратегії реформування органів контролю, непослідовність дій і прямі помилки не дали змогу створити ефективну в умовах переходу до ринку цілісну систему фінансового контролю в Україні. Діюча система державного фінансового контролю потребує серйозного реформування. Сучасний стан державного фінансового контролю в Україні - це, на наш погляд, результат недооцінювання його ролі в успішному господарюванні та розв'язанні соціальних проблем. Реформування системи контролю має не тільки важливе

соціально-економічне значення, а й відіграє провідну роль у становленні демократичного суспільства. Практично реформа системи державного контролю вже почалася, одночасно з процесами економічних реформ, реформ складових державного устрою. Однак подібне реформування державного контролю може й не привести до бажаних результатів до формування цілісної системи контролю, оскільки поки що практично відсутня чітка стратегія, яка ґрунтувалася б на достатньо продуманій концепції. Таким чином, проблеми удосконалення та посилення державного фінансового контролю залишаються актуальними й сьогодні у зв'язку з невирішеністю низки як теоретичних, так і практичних питань.

Дослідження показали, що в економічній літературі практично відсутнє чітке визначення поняття «державний фінансовий контроль». На наш погляд, державний фінансовий контроль – це контроль, який здійснюється для забезпечення реалізації фінансової політики держави через систему законодавчих, організаційних, адміністративних, правоохоронних та інших заходів [4].

Для України, яка стала на шлях побудови правової демократичної держави з ринковою економікою, з метою недопущення паралелізму та дублювання в діяльності контролюючих органів усіх рівнів особливої актуальності набуває розвиток інформаційної бази у сфері здійснення контролю. Саме про створення інформаційної бази державного фінансового контролю йдеться й в Указі Президента України «Про заходи щодо підвищення ефективності контрольно-ревізійної роботи». І саме ця інформаційна база має відіграти значну роль у підвищенні ефективності державного контролю. Але водночас виникає необхідність і пошуку нових методів застосування контролю на підставі даних комп'ютерної мережі для прийняття рішень у господарській сфері. Настав час переходити від застосування контролю за інформацією як переважно механічного процесу до інтелектуалізації здійснення його на підставі комп'ютерної техніки – від комп'ютеризації окремих процесів обліку, аналізу, прогнозування до цілісного, інтегрованого вирішення проблем. Для цього потрібно використати найновіші методи як математичного та

економічного забезпечення прийняття рішень, так і їх реалізації на основі сучасних інформаційних технологій.

Удосконалення контролю на сучасному етапі потрібно здійснювати згідно з Державною програмою створення електронних систем контролю і управління товарним і грошовим обігом на 1994-2000 рр., затвердженою постановою Кабінету Міністрів України «Про впровадження електронних систем контролю та управління товарним і грошовим обігом». Основне призначення не реалізованої з технічних причин цієї Програми – створити електронний обмін інформацією між державними контролюючими органами (Державною податковою службою, ГоловКРУ України та іншими) і правоохоронними органами. На підставі зазначеної Програми потрібно створити можливість для розвитку і санкціонованого доступу до інформації багаторівневої автоматизованої системи управління фінансовими і матеріальними потоками держави (облік, аналіз, прогнозування, прийняття рішень) і на цій основі забезпечити раціональне використання матеріальних і фінансових ресурсів, а також стабільне і в повному обсязі надходження коштів до державного бюджету з усіх галузей народного господарства [1].

Створення в Україні такої системи електронного контролю забезпечить значний економічний ефект ще й завдяки скороченню витрат часу кваліфікованих працівників, сприятиме підвищенню якості роботи контролюючих служб. Для цього потрібно визначити математичну, зокрема лінійну, залежність між основними показниками діяльності підприємства для визначення їх впливу і на основі прогнозувати господарські операції (наприклад, списання матеріалів залежно від обсягу виготовленої продукції тощо);

Виходячи з вищезазначеного, й сьогодні проблеми удосконалення та посилення державного фінансового контролю залишаються актуальними як з теоретичних, так і з практичних питань.

Список використаних джерел:

1. Про впровадження електронних систем контролю та управління товарним і грошовим обігом: Постанова Кабінету Міністрів України від 11.06.94 р., №390
2. Білуха М.Т. Фінансовий контроль. – К.: Українська академія фінансових ідей, 2005 – 885 с.
3. Дудко В.П. Державний фінансовий контроль. – Чернівці: Прут, 2008. – 580 с.
4. Дудко В.П. Контроль у системі державного регулювання економіки. – Чернівці: Прут, 2006. – 366 с.