

## **СУЧАСНІ ТЕНДЕНЦІЇ РОЗВИТКУ ДЕРЖАВНОГО ФІНАНСОВОГО КОНТРОЛЮ В УКРАЇНІ: РЕГІОНАЛЬНИЙ АСПЕКТ**

**Кусик Наталія Львівна**

Кандидат економічних наук, доцент

Завідувач кафедри бухгалтерського обліку, аналізу та аудиту

Одеський національний університет імені І.І. Мечникова

(Одеса, Україна)

Система державного фінансового контролю (далі скорочено – ДФК) в Україні має ряд проблем та недоліків, які роблять її неефективною, затратною та непрозорою. Це негативно впливає на

рівень довіри населення до влади, на розвиток фінансово-бюджетних відносин, гальмуючи ряд трансформацій у цій сфері. Вирішити проблеми та подолати недоліки організації та функціонування ДФК можливо шляхом послідовної реалізації заходів, спрямованих на побудову сучасної моделі ДФК, яка б відповідала потребам національної економіки та вимогам Європейського Союзу.

Сьогодні система ДФК в Україні має ряд проблем, що потребують негайного вирішення.

Перша група проблем організаційного характеру: відсутність чіткого переліку органів, на яких покладено здійснення ДФК, та їх повноважень. Наслідком цього є дублювання та паралелізм у роботі контролюючих органів різних рівнів, надмірне перевантаження деяких об'єктів ревізіями та перевітками. При цьому значна частина державних грошових потоків залишається безконтрольною.

Друга група проблем правового характеру: чинне бюджетне та фінансове законодавство має чимало прогалин і слабких місць, що призводить до поширення махінацій і шахрайства в сфері бюджетних коштів і державного майна.

Третя група проблем методологічного характеру: слабкість базової методології проведення ДФК, що спричиняє масові фінансові порушення; відсутність специфічних процедурних стандартів здійснення ДФК, що призводить до безсистемності та хаотичності у підходах контролюючих органів до трактування аналогічних правопорушень і визначення відповідальності за них. Сьогодні ДФК переважно здійснюється контролюючими органами у вигляді перевірок і ревізій й попереджувально-профілактичної функції практично не виконує, органи системи ДФК здебільшого констатують факти правопорушення і вживають заходи щодо їх усунення, а попередній і поточний контроль нівелюються.

Четверта група проблем кадрового потенціалу: через низький рівень заробітної плати, умови праці та наявність значної кількості відряджень, спостерігається неуккомплектованість кадрами; існують проблеми в організації професійної підготовки та перепідготовки кадрів, що є наслідком браку необхідних підручників, недосконалості методичної літератури, незабезпеченості набуття майбутніми працівниками належного практичного досвіду під час навчання, відсутності тісної взаємодії між контролюючими органами та закладами освіти щодо підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації кадрів.

В суспільстві, побудованому на демократичних принципах розподілу влади, діяльність ДФК охоплює не тільки потреби органів

виконавчої влади, але і потреби контролю суспільства за діяльністю самої виконавчої влади, перш за все в матеріально-фінансовій сфері. Для суспільства важливі всі ланки організації ДФК – зовнішній та внутрішній. Зовнішній фінансовий контроль за діяльністю виконавчої влади є важливим чинником захисту суспільства, оскільки допомагає забезпечити її відповідальність перед суспільством. В Україні органом зовнішнього ДФК є Рахункова палата України (далі скорочено – РПУ). Вона займає особливе місце в системі ДФК як вищий орган контролю державних фінансів. Інститут вищого органу контролю державних фінансів є атрибутом правової держави з ефективною системою державного управління.

Контроль від імені Верховної Ради України за надходженням коштів до держбюджету та їх використання здійснює РПУ. Вона є головним радником громадськості та керівництва держави з усіх питань стосовно ефективного та прозорого управління бюджетними ресурсами країни. Шляхом проведення кваліфікованого аудиту прибуткової та витратної частин держбюджету РПУ вирішує питання про скорочення або припинення видів державної діяльності, які є недоцільними в умовах ринкової економіки. РПУ забезпечує право народу на контроль за прозорим, цільовим і ефективним використанням коштів платників податків. РПУ - член Міжнародної та Європейської організацій вищих органів фінансового контролю (INTOSAI та EUROSAI). До структурних підрозділів РПУ відносяться Територіальні управління РПУ по всіх областях України, в тому числі й Територіальне управління РПУ по Одеській, Миколаївській та Херсонській областях (м. Одеса).

Територіальне управління РПУ по Одеській, Миколаївській та Херсонській областях протягом 2016 року проводило як самостійні контрольні-аналітичні заходи, так й приймало участь у виконанні контрольні-аналітичних заходів, які проводилися департаментами РПУ. За 2016 рік завершено 34 контрольні-аналітичних заходів за завданням департаментів та 2 самостійних заходів на тему «Аудит ефективності виконання повноважень територіальними органами ДФС у Одеській, Миколаївській та Херсонській областях в частині контролю за повнотою нарахування та своєчасністю сплати до держбюджету митних платежів СПД» та «Аудит ефективності використання коштів держбюджету Чорноморським біосферним заповідником». При проведенні контрольних заходів за дорученнями департаментів встановлено порушень чинного законодавства на загальну суму 330550 тис.грн., з яких: незаконні видатки – 2,5% (від загальної суми порушень), інші порушення законодавства – 29,4%,

неефективне використання – 24,5%, неефективне управління – 43,6%. При проведенні самостійних контрольних заходів встановлено факти недоотримання держбюджетом митних платежів у сумі 63,7 млн.грн, а також факти неекономного використання бюджетних коштів на суму 193,0 тис.грн. Обсяг прямих фінансових ефектів від реалізації за 2016 рік пропозицій РПУ за результатами контрольних-аналітичних заходів, проведених теруправлінням склав 22107,87 тис.грн, непрямих – 48123,1 тис.грн.

ДФК реалізується за допомогою створюваної державою системи органів. Ця система це елемент загальної структури контролюючих органів держави і найважливіша частина фінансового механізму, за допомогою якого держава реалізує свою фінансову політику. В українському законодавстві останнім часом відбувся ряд змін, які кардинально вплинули на систему органів, які наділені повноваженнями у сфері ДФК. В залежності від сфери компетенції, тривалий час до суб'єктів ДФК в Україні відносилися завелика кількість органів ДФК. Первісно, кожний орган ДФК діяв на підставі окремого закону. Законом України від 26.01.1993 р. № 2939-XII (із змінами) «Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні» здійснення ДФК став забезпечувати центральний орган виконавчої влади - Державна фінансова інспекція України (далі скорочено – ДФІ). Постановою Кабінету Міністрів України від 28 жовтня 2015 р. № 868 "Про утворення Державної аудиторської служби України" ДФІ України реорганізовано шляхом перетворення у Державну аудиторську службу України (далі скорочено – Держаудитслужба).

Довгий час провідні вчені-економісти основною формою ДФК визначали ревізію. Проте, у світову практику вже давно увійшла така форма контролю, як державний аудит, що поєднує фінансовий аудит, аудит ефективності й аудит відповідності. В Україні проведення державного аудиту визначається Законом України "Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні". Проте чітко не прописано, які види державного аудиту можуть здійснюватися різними органами ДФК – Держаудитслужбою України та Рахунковою Палатою України.

До складу органів Державної аудиторської служби України входять Держаудитслужба та її міжрегіональні територіальні органи, одним з яких є ДФІ в Одеській області. Протягом січня - червня 2016 року ДФІ в Одеській області проведено 81 контрольний захід на 77 об'єктах. Загальна кількість перевірених об'єктів, порівняно з 2015 роком зменшилась на 14. Сума виявлених фінансових порушень, що

привели до втрат фінансових та матеріальних ресурсів, в розрахунку на один перевірений об'єкт зменшилась на 36,5%. Питому вагу у загальній сумі фінансових порушень, що призвели до втрат, становлять: порушення в частині незаконних, нецільових витрат та недостач – 86,4%, недоотримання фінансових ресурсів – 13,6%. Із загальної кількості всіх планових ревізій, 20,6% - виявились мало-результативними або без-результативними. Найбільше таких заходів проведено відділом інспектування у сфері органів влади, оборони та місцевого самоврядування – 84% від загальної кількості проведених ревізій. Низька результативність планових контрольних заходів свідчить про недостатність проведеної підрозділами ДФІ з попереднього відбору об'єктів ревізій, а також про неналежну якість ревізійних дій.

Рівень відшкодування порушень, що призвели до незаконних, нецільових витрат та недостач, в цілому по ДФІ в Одеській області в 2016 році склав 58,4%. Загалом рівень відшкодування збільшився на 5% у порівнянні з 2015 роком. Мають місце випадки досить низьких показників щодо відшкодування, зокрема по відділу інспектування у сфері органів влади, оборони та місцевого самоврядування – 23,1% та відділу інспектування в АПК та сфері використання природних ресурсів – 29,8%. Рівень відшкодування виявлених недоотриманих фінансових ресурсів в цілому по ДФІ в Одеській області в 2016 році склав 85,4%, що на 16,2% менше відповідного показника 2015 року. Мають місце випадки, коли за результатами проведених ревізій відшкодування порушень взагалі не було. Недотримання вимог Бюджетного кодексу України в частині незастосування фінансових санкцій (призупинення бюджетних асигнувань, зупинення операцій з бюджетними коштами, зменшення асигнувань розпорядникам коштів) до порушників бюджетної дисципліни є однією з причин низького рівня відшкодування порушень.

Результати аудиту ефективності використання коштів держбюджету Чорноморським біосферним заповідником висвітлює деякі недоліки. Заповіднику було запропоновано вжити невідкладних заходів для їх усунення. Але найбільші проблеми виявив аудит ефективності виконання повноважень територіальними органами ДФС у Одеській, Миколаївській та Херсонській областях в частині контролю за повнотою нарахування та своєчасністю сплати до держбюджету митних платежів СПД. Основна проблема: відсутність нормативних документів, які регламентують взаємодію між податковими та митними органами при організації та проведенні перевірок з питань державної митної справи, що створює ризики

можливих втрат бюджету при виконанні повноважень контролюючих органів в частині здійснення митного аудиту. Шляхом її вирішення є видання нормативного документу, яким було б встановлено порядок взаємодії між територіальними органами та структурними підрозділами ДФС з метою обміну інформацією та документами, які свідчать про порушення митного законодавства з боку суб'єкта господарювання та формування ґрунтовної доказової бази виявленого порушення для проведення контрольно-перевірочних заходів.

Загальний ДФК у провідних зарубіжних країнах є першорядною функцією міністерства фінансів. Міністерства фінансів під назвою державних казначейств функціонують у США, Великобританії, а як Міністерство економіки та промисловості – у Франції. Щодо організації спеціалізованого ДФК, то у світі простежуються дві його провідні моделі, що обумовлені особливостями побудови правових систем зарубіжних країн. У країнах з англосаксонською системою права домінує монархічна структура. У країнах континентальної системи права контрольні функції покладені на утворені вищими органами влади рахункові палати, які є незалежними у внутрішніх і зовнішніх питаннях їх діяльності. Становлення та розвиток ринкових відносин в Україні супроводжується появою нових напрямів ДФК, яким не приділялося належної уваги. Сформувалася велика сфера діяльності для ДФК, що потребує певної зміни й удосконалення наявної системи контрольних органів. Найбільш прийнятною для України системою органів ДФК є система органів, яка існує у Франції, з огляду на те, що структура цих органів і виконуваних ними функцій контролю за використанням бюджетних коштів практично ідентична.

В європейських країнах система ДФК представлена двома видами: зовнішнім – парламентським та внутрішнім – урядовим. Обидва види контролю доповнюють один одного, і між ними існує тісний зв'язок, який можна охарактеризувати як «симбіоз». Сам по собі жоден тип контролю не може вважатись ефективним і не дає повної віддачі. Необхідність вивчення міжнародного досвіду зумовлена потребою в налагодженні європейської моделі ДФК в Україні, в тому числі системи внутрішнього контролю та аудиту.

Сьогодні перед Держаудитслужбою України, як перед центральним органом виконавчої влади, який реалізує державну політику у сфері державного фінансового контролю, стоїть важливе завдання - зробити все для недопущення фінансових порушень. Якщо раніше КРУ та ДФІ, спадкоємцями яких є Держаудитслужба України, в основному перевіряли період фінансово-господарської діяльності

об'єкта контролю, що минув, то сьогодні стоїть якісно нове завдання – запобігти порушенню. Особливого значення набуває державний фінансовий аудит окремих господарських операцій (операційний аудит), специфіка якого полягає в тому, що аудитори працюють фактично на попередження порушень.

Саме тому, державний фінансовий аудит окремих господарських операцій має стати перспективним напрямом в роботі Держаудитслужби України. Адже якісне його проведення дає змогу керівництву підприємства, на якому проводиться цей аудит, знайти нові шляхи розвитку й невикористані резерви поліпшення ефективності господарювання. ДФК в Україні має стати засобом насамперед запобігання та попередження фінансових порушень, оцінки ефективності та результативності діяльності підприємств і установ, надання рекомендацій щодо покращання їх фінансово-господарської діяльності.

Саме для цього акценти в діяльності Держаудитслужби України мають зміститися з ревізії на державний аудит.