

Електронне наукове фахове видання "Державне управління: удосконалення та розвиток" включено до переліку наукових фахових видань України з питань державного управління

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ
удосконалення та розвиток



№ 9, 2012 [Назад](#) [Головна](#)

УДК 351

С. П. Чорнуцький,
аспірант кафедри економічної політики НАДУ при Президентіві України,
директор Департаменту організаційної роботи Державної фінансової інспекції України

ПІДВАЛИНИ РЕФОРМУВАННЯ ІСНУЮЧОЇ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО ВНУТРІШНЬОГО ФІНАНСОВОГО КОНТРОЛЮ В УКРАЇНІ

Коротка анотація. У статті розглядаються причини реформування існуючої системи державного фінансового контролю та необхідність запровадження в діяльність органів державного сектору систем внутрішнього контролю і внутрішнього аудиту.

Важливим інструментом і складовою державного управління, від якого залежить забезпечення достатнього рівня впевненості в досягненні державою визначених цілей є Державний внутрішній фінансовий контроль (ДВФК). Ефективний ДВФК сприяє державному управлінню при зміні середовища, потреб та пріоритетів суспільства і держави. Тому з метою вдосконалення державного управління, впровадження нових технологій необхідно постійно проводити оцінку ДВФК для приведення його у відповідність з потребами сьогодення.

В загальному понятті мета фінансового контролю — це відсутність фінансових порушень в системі управління. Логічно, щоб процес контролю відбувався на усіх стадіях діяльності на постійній основі ще до проведення оплати і відображення операцій у звітності, тобто проводився системно і безперервно, на що й націлені усі системи фінансового контролю європейських країн.

Уряди усіх країн світу стикаються з проблемою неефективного використання різного роду ресурсів – людських, фінансових, матеріальних, від нестачі необхідної для прийняття управлінських рішень інформації, неумисного та умисного викривлення звітності, прямого шахрайства зі сторони посадових осіб і персоналу. Подібних проблем можна уникнути шляхом створення всередині органів державного сектору ефективної системи внутрішнього контролю (ВК). Яка ж роль і значення ВК?

Кожен з нас практично кожного дня застосовує самоконтроль або, іншими словами, внутрішній контроль. Це відбувається, коли ми зачиняємо двері перед виходом з дому (збереження наших активів – того, що знаходиться у квартирі), перевіряємо рахунок у ресторані (збереження грошових коштів – не платити ж більше, чим винен – і, одночасно перевірка правильності облікових записів у вигляді оформленого рахунку), придбаємо страховку (бажання здійснити заходи безпеки щодо можливості втрати активів у майбутньому), обираємо оптимальний маршрут руху (ефективне використання ресурсів, у даному випадку – часу і грошей). Подібні приклади можна продовжувати.

А ось деякі приклади недостатнього контролю, але вже відносно органів державного сектору. Хакери проникають в систему електронних розрахунків казначейства і крадуть декілька сотень тисяч умовних одиниць (збиралися вкрасти більше, але все-таки були виявлені); державна компанія – виробник військової техніки витрачає декілька мільйонів умовних одиниць на усунення несправності системи самонаведення (тормозної системи, запалення тощо) вже проданої техніки – престиж дорожче грошей; літак попадає у катастрофу по причині неякісного палива (недостатньо очищеної від ожегелі злітно-посадкової смуги тощо). Усі ці негативні, а порою трагічні, явища стали можливими, по-перше, по причині недостатньо ефективної системи ВК.

Будь яка діяльність всередині органу відбувається в рамках двох систем. Одна – це операційна (організаційна) система, побудована для досягнення визначених цілей. Друга система – це система контролю, пронизуюча операційну (організаційну) систему. Вона складається, в загальному вигляді, з політики, процедур, правил, інструкцій, кошторисів облікової інформації, збільшення ефективності операцій, слідування визначеній політиці і процедурам органу. Таким чином, нові функції вивели поняття ВК за рамки кола питань, які відносяться до звичайного бухгалтерського обліку. Розширяючи сферу свого застосування, ВК до кінця XX століття перетворюється в інструмент контролю за ризиками, де його функції тісно переплітаються з функцією управління ризиками.

Поняття ВК зовсім не нове. З'явившись у лексиконі ще на початку XVIII століття, воно еволюціонувало з часом. Як система контролю діяльності підприємства це поняття сформувалося на початку XX століття у вигляді сукупності трьох елементів: розподіл повноважень, ротация персоналу, використання і аналіз облікових записів. В подальшому функції ВК значно розширилися, перетворившись в організацію і координування дій, направлених на забезпечення збереження активів, перевірку надійності облікової інформації, збільшення ефективності операцій, слідування визначеній політиці і процедурам органу. Таким чином, нові функції вивели поняття ВК за рамки кола питань, які відносяться до звичайного бухгалтерського обліку. Розширяючи сферу свого застосування, ВК до кінця XX століття перетворюється в інструмент контролю за ризиками, де його функції тісно переплітаються з функцією управління ризиками.

Сьогодні у країнах ЄС найбільша увага приділяється процедурі попереднього і поточного контролю. Це і є система ВК, яка допомагає в управлінні керівнику. ВК здійснюється всередині органу не як одноразова дія, а як система правил, процедур і технічних прийомів, які виконуються фахівцями органу, внутрішніми аудиторами, державними бухгалтерами і казначейськими органами. Подальший контроль проводиться Рахунковою палатою та урядовими органами у формі аудиту процедур, а не операцій, і оцінює якість системи ВК.

В Україні ж залишилася система радянського типу, де переважає подальший контроль у формі ревізій і перевірок. Частка попереднього контролю є незначною через відсутність загального законодавчого визначення сутності і процедур ВК, функціонування якого має забезпечити головний розпорядник бюджетних коштів – керівник органу. Частково попередній і поточний контроль здійснюється органами Держказначейства на етапах взяття зобов'язань та оплати рахунків. Однак левова частка контролю припадає на ревізії і перевірки, що проводять органи державної контрольно-ревізійної служби, Рахункова палата та відомчі ревізори.

Про негативні риси чинної системи говорять багато. Досі переважають фіскальні форми контролю – ревізії та перевірки, що проводяться сторонніми для об'єкта контролю органами з метою встановлення фінансових порушень, а не вивчення причин їх виникнення. Наприклад, тільки органи Держфінінспекції щороку здійснюють більше 10 тис. таких контрольних заходів.

Превалюють заходи подальшого контролю, які здійснюються через значний час після прийняття управлінського рішення чи проведення господарської операції. Ревізії проводяться через 2-3, а іноді і через 5 років після тих операцій, які перевіряються. Також не запобігають фінансовим порушенням слабкі регламенти і процедури попереднього і поточного контролю, їх формальне застосування.

До суттєвих недоліків чинної системи слід віднести і недостатнє розуміння керівництвом центральних органів виконавчої влади важливості ДВФК в системі управління державними фінансами та нерозвинутість ВК всередині кожного органу.

Основне завдання системи ДВФК, що функціонує в тій чи іншій країні, – впровадження економічних, ефективних та результативних методів державного управління на всіх його рівнях, які захищатимуть та попереджатимуть державні активи від втрат, їх нецільового використання та розтрати, зловживань, чи інших незаконних дій.

Нажаль на сьогодні в Україні залишається надзвичайно низький рівень фінансової дисципліни у бюджетній сфері, державному та комунальному секторах економіки. Результати контрольних заходів, проведених органами державного фінансового контролю з року в рік засвідчують негативну практику незаконного та нецільового використання державних ресурсів.

Так, не менш ніж у двох із трьох перевірених організацій виявляються факти неправомірного використання коштів і майна, порушення в обліку і звітності на значні суми.

Такий стан справ у державі щодо низького рівня фінансово-бюджетної дисципліни спричинений, в першу чергу, недосконалістю існуючої в Україні системи ДВФК, яка не в змозі виконувати поставлені перед нею завдання.

Тому на сьогодні все гостріше постає питання необхідності реформування системи ДВФК. Особливого розмаху воно набуло в рамках адаптації законодавства України до законодавства країн ЄС.

Перешкоди або зволікання у швидкому започаткуванні такого реформування можуть призвести до ще більшої активізації корупційних дій, зловживань та фінансових порушень, і основне – до втрати довіри з боку громадськості до системи ДВФК та до влади в цілому.

Усунення системних недоліків у функціонуванні системи ДВФК та перехід на її сучасну модель, в основі якої лежить зміна пріоритетів та вимог у здійсненні контролю, потребує реформування цієї системи.

Опираючись на світовий досвід та проаналізувавши існуючу систему ДВФК в Україні можна визначити такі основні завдання з її реформування:

- запровадження, з огляду на сучасні умови розвитку України та норми і правила ЄС основних концептуальних засад організації системи ДВФК, невід'ємною складовою якої є ВК та внутрішній аудит (ВА). ДВФК повинен не тільки відповідати закону, але і бути доцільним з урахуванням застосування принципу ризиків, виправданих з точки зору витрат на нього та ефективним стосовно впливу на розв'язання певної проблеми або певного завдання;

- створення єдиного правового поля розвитку системи ДВФК як складової частини державного фінансового контролю та внесення відповідних змін до законодавства. Визначення у відповідному законі суті базових елементів та процедур ДВФК. Це сприятиме зміні пріоритетів у контролі – переходу від інспектування до ВК і ВА;

- розроблення стандартів ВК та ВА, положень етики внутрішнього аудитора, критеріїв для розрахунку оптимальної чисельності працівників служб ВА, методології управління ризиками у сфері ВК і ВА;

- створення служб ВА в усіх органах державного сектору, у тому числі на базі контрольно-ревізійних підрозділів, з поступовою заміною інспектування на ВА;

- правове забезпечення гарантування незалежності, соціального захисту і відповідальності внутрішніх аудиторів органів державного сектору;

- відокремлення від структури Держфінінспекції України підрозділу, який здійснюватиме інспектування за зверненнями правоохоронних органів і судів, у самостійний державний орган з повноваженнями щодо взаємодії з Комісією ЄС з питань боротьби з шахрайством.

Виконання цих завдань сприятиме як адаптації вітчизняного законодавства до законодавства ЄС так і вдосконаленню діяльності органів державного сектору шляхом переходу від адміністративної до управлінської культури, в умовах якої керівники зазначених органів незалежно і ефективно здійснюють процес управління ресурсами для досягнення цілей, а також раціональному використанню державних ресурсів та зміцненню фінансової дисципліни, оперативному реагуванню на виникнення або загрозу виникнення фактів неефективного використання державних ресурсів та фінансових порушень.

Крім того, це дозволить отримувати обґрунтовану інформацію про діяльність органів державного сектору та оптимізувати фінансові витрати на забезпечення функціонування системи ДВФК шляхом підвищення ефективності використання наявних можливостей.

СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ

1. Концепція розвитку державного внутрішнього фінансового контролю: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 24 травн. 2005 р. № 158-р // www.liga.net.

2. Лімська декларація керівних принципів контролю: прийнята IX Конгресом Міжнародної організації вищих контрольних органів (INTOSAI) у жовтні 1977 р. // www.liga.net.

3. Мамишев А.В. Шляхи європеїзації державного аудиту // Фінансовий контроль. - 2004.-№ 8.-С. 44-50

4. План дій Україна – Європейський Союз: схвалений Кабінетом Міністрів України 12.02.2005 р. та Радою з питань співробітництва між Україною і Європейським Союзом 21.02.2005 р. // www.liga.net.

5. План заходів щодо реалізації положень Концепції розвитку державного внутрішнього фінансового контролю на 2005 – 2009 роки: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 16 листоп. 2005 р. № 456-р // www.liga.net.

6. Стефанюк І.Б. Чи потрібен Україні закон про фінансовий контроль // Фінансовий контроль №2 від 31.03.2006.

Стаття надійшла до редакції 16.09.2012 р.



ТОВ "ДКС Центр"