

уровень монетизации экономики. Страны, которые смогли сохранить денежный капитал общества (Китай, Чехия, Словения и др.), практически не допустили снижения темпов экономического роста, падения жизненного уровня населения и долларизации своей экономики.

3. Структурная перестройка как процесс приспособления структуры национальной экономики к изменяющимся потребностям внутреннего и внешнего рынка, необходимая для переориентации всего народнохозяйственного комплекса на производство потребительских товаров и предоставление услуг в соответствии со структурой спроса. Главной задачей структурной перестройки экономики является приведение структуры народного хозяйства в соответствие со структурой развитых стран. Это выражается в повышении удельного веса услуг и наукоемкой продукции до 50-60% ВВП.

4. Либерализация экономики, которая предусматривает переориентацию государственного регулирования экономики с тактического уровня на стратегический, устранение бюрократических препятствий экономической деятельности, связанных с жестким регулированием цен, распределением ресурсов, административным регулированием внешней торговли и использованием твердой валюты.

Список использованных источников

1. *Грабауров В. А.* Проблемы развития CALS-технологий в Республике Беларусь / В. А. Грабауров, А. Г. Гривачевский, С. В. Медведев // Научно-инновационная деятельность в агропромышленном комплексе: сб. науч. ст. 3-й Междунар. науч.-практ. конф., Минск, 29-30 мая 2008 г. : в 2 ч. / редкол. : М. Ф. Рыжанков [и др.]. - Минск : [б.и.], 2008. - Ч. 2. - С. 79-84.

2. *Петрина М.* Базовые условия создания инновационной модели развития экономики Украины / М. Петрина // Экономика Украины. - 2006. - № 8. - С. 35-40.

Людмила Пісьмаченко,

доктор наук з державного управління,

професор кафедри економічної теорії та історії економіки

Роман Косинський,

аспірант кафедри економічної теорії

та історії економіки НАДУ

Реорганізація системи державного фінансового контролю в контексті адміністративної реформи в Україні

У статті розглянуто проблеми реформування чинної системи державного фінансового контролю, підвищення його ефективності, визначено шляхи їх розв'язання. Запропоновано оригінальні концептуальні підходи до розробки

довгострокової державної програми формування та розвитку єдиної системи державного фінансового контролю.

Ключові слова: бюджетні кошти, державний фінансовий контроль, суб'єкти контролю, об'єкти контролю, місцеве самоврядування, внутрішній контроль.

In the article the problem of reforming the current system of financial control, increase efficiency, defined solutions. The original conceptual approaches to the development of long-term government program of formation and development of a unified system of financial control.

Key words: budget, public financial control, subject control, object control, local government, internal control.

Постановка проблеми у загальному вигляді. Державний фінансовий контроль (ДФК) є однією із найважливіших функцій державного управління, значення якої дедалі зростає, особливо за умов проведення адміністративної реформи. Тільки належне використання контролю в управлінні державними фінансовими ресурсами дасть можливість створити необхідні передумови для здійснення в державі ефективної економічної політики. Тому розбудова цілісної системи фінансового контролю є важливим кроком у забезпеченні функціонування системи державної влади й викликає особливе зацікавлення як у теоретичному, так і в практичному плані.

Аналіз досліджень і чинної нормативної бази. У науковому плані питання державного фінансового контролю вивчене і розроблене недостатньо. Це пояснюється тим, що протягом минулих років його роль як елемента єдиної системи державного управління припинувалася, і лише кризовий стан економіки держави та державних фінансів змусив привернути увагу до практики здійснення державного фінансового контролю. Наразі сутність та змістове насичення ДФК розкрито в працях навчального характеру П.Германчука, І.Стефаніка [1], Н.Вітвицької, М.Коцурпатога [2], особливості та проблеми формування системи ДФК в Україні й основні напрями його розвитку з огляду на досвід зарубіжних країн висвітлені в монографічних дослідженнях Г.Дмитренка [4] та І.Іванової [6]. Автори відзначають, що специфічне ставлення до державного фінансового контролю, його недооцінка зумовлені тим, що він здійснюється в площині переплітання державних, регіональних, корпоративних та індивідуальних інтересів.

Ми вважаємо, що відсутність стратегії реформування органів контролю, непослідовність дій і прями помилки завадили створити ефективну в умовах переходу до ринку цілісну систему фінансового контролю в Україні. Наявна система ДФК потребує серйозного реформування, адже сучасний його стан - це, на наш погляд, результат недооцінювання його ролі в успішному господарюванні та розв'язанні соціально-економічних проблем суспільства.

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

розпочалася одночасно з процесами економічних і адміністративних 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 вдосконалення та посилення державного фінансового контролю залишаються актуальними й сьогодні у зв'язку з невирішеністю низки як теоретичних, так і практичних питань. Для посилення функцій державного контролю, його подальшого становлення як повномасштабної системи, що охоплює інтереси держави і її громадян у фінансовій сфері, потрібно реально оцінити сучасний стан основних елементів цієї системи й розробити шляхи її вдосконалення.

Постановка завдання. Метою статті є визначення проблем та основних напрямів реформування системи державного фінансового контролю в контексті провадження адміністративної реформи в Україні для забезпечення захисту фінансових інтересів держави.

Виклад основного матеріалу. Основною вимогою реформування системи фінансового контролю в Україні повинна бути її адекватність сучасним вимогам, тобто відповідність кожного з елементів системи визначеним параметрам суспільно-господарського розвитку. При цьому досить важливу роль в удосконаленні державного фінансового контролю відіграє модифікація контрольних дій, оскільки вони віддзеркалюють методологічний аспект контролю. Основою такої модифікації має стати вдосконалення самої системи державного фінансового контролю на основі створення єдиної інформаційно-комунікаційної інфраструктури.

Чинний в Україні системі фінансового контролю, яку можна вважати лише відносно відповідною існуючим вимогам, бракує сучасного методичного та технологічного інструментарію виконання контрольних дій. Причиною цього є недостатнє дослідження методологічних аспектів проблеми, а відповідно - відсутність системного підходу та новітнього арсеналу прийомів і способів здійснення фінансового контролю. Це суттєво збіднює наявну контрольну практику і значною мірою зумовлює низьку ефективність функціонування системи фінансового контролю держави.

Розв'язання проблеми підвищення ефективності державного фінансового контролю слід здійснювати на засадах системного підходу, а саме:

- фінансовий контроль мусить розглядатися як важливий елемент загальнодержавного контролю, який, у свою чергу, є складовою системи суспільного контролю [2];

- у процесі удосконалення державного фінансового контролю повинні враховуватися принципи такої структуризації контролю в суспільстві, яка означає необхідність розгортання взаємодії системи фінансового контролю із контролюючими органами місцевого самоврядування [5];

- доповнення фінансового контролю, виконавцями якого є органи державної влади та місцевого самоврядування, незалежним фінансовим контролем, який здійснюють аудитори та аудиторські фірми [6];

- дотримання субординації при побудові органів фінансового контролю в структурі загальнодержавних контролюючих інституцій [1; 5];

- поліпшення методичного забезпечення та координація контрольних заходів на різних рівнях його здійснення різними суб'єктами контролю [1; 2];

- організація інформаційно-комунікаційного забезпечення суб'єктів державного фінансового контролю різних напрямів та рівнів.

Виходячи із вищезазначеного можна сформулювати основні напрями підвищення ролі та ефективності державного фінансового контролю:

1) визначити поняття "система контролю", складові якої мають бути взаємопов'язаними і діяти як єдиний організм на всіх етапах діяльності державних органів, включаючи й аудиторську діяльність;

2) закріпити конституційно основні положення державного фінансового контролю (статус, компетенцію головних органів, їх систему) з урахуванням принципу поділу законодавчої, виконавчої влади та особливостей державного устрою країни;

3) закріпити в спеціальній статті Конституції України поняття державного контролю і визначити, які державні органи влади та посадові особи користуються правом контролю, в яких сферах і яким чином вони його здійснюють;

4) визначити в спеціальному Законі України "Про державний фінансовий контроль в Україні" основи державної системи контролю, права та обов'язки органів державної влади й управління, органів місцевого самоуправління підприємств, організацій, установ, посадових осіб і громадян, структуру та організацію державної системи контролю;

5) вирішити на законодавчому рівні питання, пов'язані з матеріально-технічним і соціальним забезпеченням працівників контролюючого апарату, стимулюванням праці та відповідно фізичним захистом;

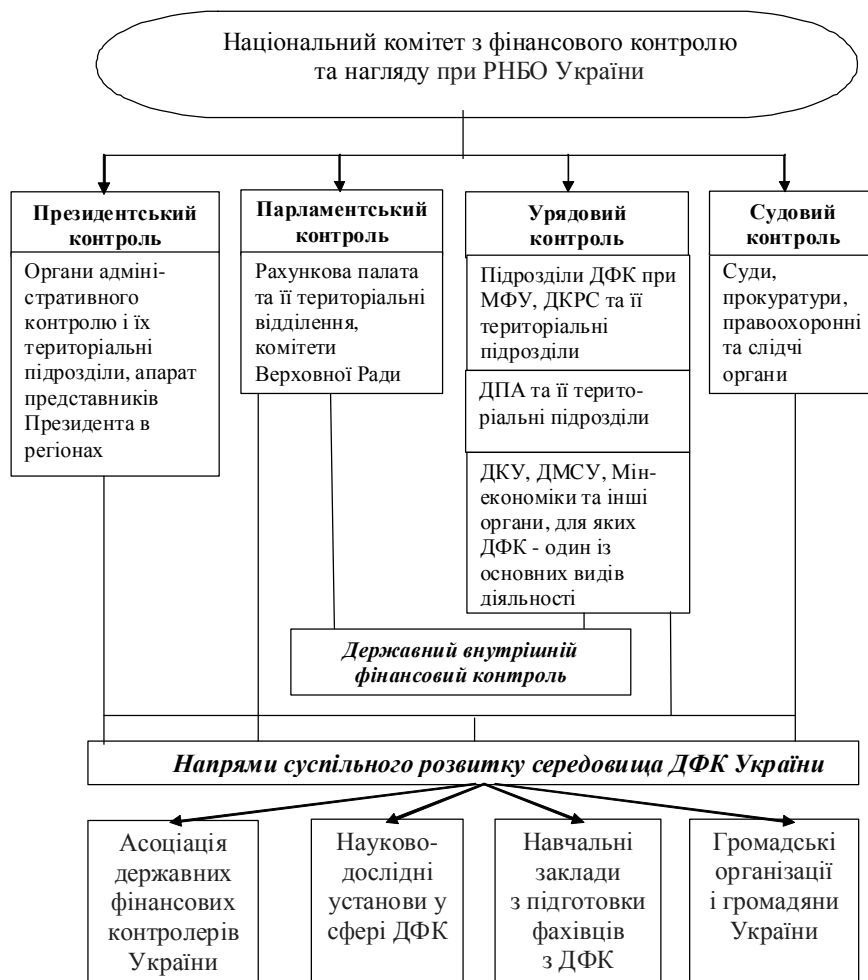
6) створити відповідну нормативно-правову, методологічну й інформаційну базу державного фінансового контролю із застосуванням сучасної технології контролю;

7) створити структуру незалежного фінансового контролю та наділити її повноваженнями найвищого органу державного фінансового контролю з визначенням його статусу, місця, структури, компетенції, функцій, прав та обов'язків працівників, дії яких можуть бути оскаржені тільки у Вищому адміністративному суді; внести відповідні зміни до Конституції України та інших нормативних документів;

8) створити Асоціацію державних фінансових контролерів України, яка буде об'єднувати за професійною та кваліфікаційною ознакою наукові, навчальні, громадські організації та державні інституції, діяльність яких тим чи іншим чином пов'язана з фінансовим контролем.

Для забезпечення системного підходу та підвищення дієвості державного фінансового контролю пропонуємо створити при Раді національної безпеки і оборони України вищий дорадчо-координаційний орган з питань державного фінансового контролю - *Національний комітет з фінансового контролю та нагляду*, який об'єднуватиме та спрямовуватиме зусилля всіх контролюючих органів і структур на забезпечення фінансової стабільності та безпеки в Україні.

У разі впровадження у практику контрольної роботи пропонуваного нами органу організаційно-управлінська структура державного фінансового контролю матиме такий вигляд (див. рисунок).



Загальний контур удосконалення організації системи державного фінансового контролю в Україні

З огляду на високий рівень корупції в державі, в тому числі і в органах державного фінансового контролю, ми пропонуємо поряд з іншими видами ввести інституцію президентського фінансового контролю, який буде наділений повноваженнями здійснення нагляду за законністю та якістю контрольних заходів у фінансовій сфері.

Фінансовий контроль будь-якої держави світу має дуже важливе значення для розвитку демократії в ринкових умовах, його ефективність є свідченням високого розвитку економіки країни.

Нині в Україні функціонує значна кількість державних органів і служб, які тією чи іншою мірою здійснюють фінансовий контроль. За відсутності чіткої концепції та нормативно-правового поля у сфері державного фінансового контролю з ними, як правило, пов'язують Рахункову палату, Головне контрольно-ревізійне управління, Державне казначейство, Міністерство фінансів, Державну податкову адміністрацію, Державну митну службу, Державну комісію з цінних паперів та фондового ринку, Національний банк, Фонд державного майна, Агентство з питань банкрутства тощо.

Проте, на нашу думку, логічнішим є віднесення до органів державного фінансового контролю тільки Рахункової палати, Головного контрольно-ревізійного управління та ревізійних служб центральних органів державної влади. Державна податкова адміністрація та Державна митна служба є фіскальними органами і не здійснюють контролю за використанням державних коштів, а, навпаки, потребують контролю за своєю діяльністю, особливо пов'язаною із забезпеченням виконання дохідної частини бюджету. Не здійснюють системного контролю за використанням державної власності й коштів Міністерство фінансів, Державне казначейство, Державна комісія з цінних паперів та фондового ринку, Фонд державного майна, Агентство з питань банкрутства. Ці управлінські структури виконують лише окремі специфічні функції контролю і відносити їх до контрольних органів буде неправильним та й немає в цьому потреби. Адже за умов використання такого підходу до контрольних органів треба буде віднести усі міністерства й відомства, оскільки вони виконують окремі контрольні функції, не кажучи вже про правоохоронні органи, які навіть наділені повноваженнями щодо призначення ревізій та перевірок.

Сьогодні діяльність контрольних установ здійснюється за відсутності чіткої взаємодії. По суті, державний фінансовий контроль на практиці діє не як єдина система, а існує у формі відокремлених ланок. Останні, як правило, в автономному режимі виконують властиві їм завдання й функції, які визначаються численними законами, указами Президента України, постановами уряду та іншими нормативно-правовими актами. Зрозуміло, що в таких умовах трапляються неузгодженість, дублювання, відсутність взаємодії, а іноді й суперечності. Це насамперед призводить до недостатньої

ефективності в діяльності органів фінансового контролю, розпорошення та надмірного витрачання людських і фінансових ресурсів, правового й методологічного хаосу. В результаті одні й ті самі суб'єкти контролю протягом року перевіряються неодноразово, інші - взагалі не контролюються. Отже, чинна система фінансового контролю застаріла, не враховує реалій сьогодення, суперечить принципам побудови демократичної держави і потребує невідкладного, належним чином опрацьованого, якісного реформування.

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, яка має відіграти значну роль у підвищенні ефективності ДФК.

Тому і сьогодні залишаються актуальними шляхами удосконалення контролю вимоги створення електронних систем контролю і управління товарним і грошовим обігом, що були затверджені постановою Кабінету Міністрів України "Про впровадження електронних систем контролю та управління товарним і грошовим обігом". Ця Програма була розроблена ще в 1993 р., проте основна її мета - створити електронний обмін інформацією між державними контролюючими органами (Державною податковою службою, ГоловКРУ України та іншими контролюючими органами) і правоохоронними органами до цього часу не виконана.

Наразі потрібно створити умови 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.

З метою поліпшення інформаційного забезпечення контролюючих органів ми пропонуємо створити при Національному комітеті з фінансового контролю та нагляду спеціальну інформаційно-комунікаційну інфраструктуру ДФК. Основні функції такої інфраструктури в частині інформаційного забезпечення передбачають накопичення й аналіз даних статистичної, планової, облікової, звітної, оперативної, нормативно-довідникової та іншої інформації; створення уніфікованих, типових та спеціальних документів; формування системи баз даних; застосування сучасних інформаційно-аналітичних технологій; створення спеціальних підрозділів забезпечення інформацією тощо. Система комунікацій має виконувати функції, що спрямовані на забезпечення процедури взаємодії між органами ДФК, координацію їх діяльності; спільне вирішення поточних робочих питань; обмін інформацією; ініціювання інформаційних потоків із дотриманням установленого порядку її використання; механізми взаємодії з державними й недержавними організаціями та громадськістю з питань контролю.

Створення в Україні такої системи електронного контролю забезпечить значний економічний ефект ще й завдяки скороченню витрат часу кваліфікованих працівників, сприятиме підвищенню якості роботи контрольних служб.

Реалізація зазначених напрямів дасть змогу реформувати систему державного фінансового контролю в Україні та значно підвищить його роль у забезпеченні фінансової дисципліни на сучасному етапі розвитку державності. Адже фінансовий контроль стає засобом подолання кризових явищ, стабілізації та зростання національного доходу за умови, коли подальший його розвиток відбувається, спираючись на дійсні потреби в його застосуванні, коли його реформування буде здійснюватися правильно та доцільно.

Механічне визначення державного фінансового контролю без урахування його економічної природи та місця у фінансовій системі не дає змоги здійснити якісне його реформування. Тому головні засади реформування державного фінансового контролю мають базуватися на чіткій правовій основі.

Якщо не брати до уваги суб'єктивних чинників, що впливали на авторів законопроектів стосовно державного фінансового контролю, то головною об'єктивною причиною, яка не дала можливості підготувати якісний законопроект, був брак чіткої концепції щодо проведення цієї роботи.

Тому, на нашу думку, законодавчій роботі у цій сфері має передувати розроблення відповідної концепції, яка б визначала правові й організаційні засади створення цілісної системи державного фінансового контролю, систему контрольних органів, сфери їх діяльності, основні завдання й повноваження та порядок взаємодії. Як зазначалося вище, до суб'єктів державного фінансового контролю слід віднести тільки органи, які здійснюють безпосередньо контрольні функції: Рахункову палату, Державну контрольно-ревізійну службу й органи відомчого контролю як основних виконавців державного внутрішнього фінансового контролю. Завдання і повноваження щодо здійснення окремих специфічних контрольних функцій іншими державними органами (фіскальні органи, Національний банк, спеціальні комісії, агентства тощо) вже визначені або ж мають визначатися окремими законами та іншими нормативними документами і не повинні бути предметом цієї Концепції.

Вкрай важливим є визначення завдань і мети державного фінансового контролю, методологічних основ його формування, врахування як накопиченого власного, так і зарубіжного досвіду. На жаль, переважною більшістю авторів законопроектів, окремих фахівців та науковців ця категорія сприймається лише як звичайна перевірка використання бюджетних коштів. Але для забезпечення цього завдання не потрібні надзвичайні зусилля, а лише існування контрольно-ревізійних органів на рівні всіх ланок бюджетної системи. Проте такі примітивні погляди на цьому етапі розвитку держави та її економіки - це шлях у минуле.

Тому для забезпечення побудови ефективної системи державного фінансового контролю, яка б відповідала стандартам передових демокра-

тичних країн, конче потрібне розроблення стратегічного концептуального документа - Довгострокової державної програми формування та розвитку єдиної системи державного фінансового контролю (далі - Програма) з чітко зазначеними термінами її реалізації та переліком осіб, які будуть нести особисту відповідальність за її розробку та впровадження.

З метою прискорення робіт зі створення даної програми на президентському рівні державного управління можна створити тимчасову професійно-аналітичну робочу групу, до складу якої мають увійти провідні фахівці з теорії і практики фінансового контролю, державного управління та права. Це дасть можливість чітко розмежувати завдання і повноваження контрольних органів, усунути дублювання й паралелізм у їх роботі.

Програма має базуватися на чіткій Концепції створення єдиної системи державного фінансового контролю (далі - Концепція), яка повинна дати чітке однозначне тлумачення основних складових системи державного фінансового контролю, а саме: визначення категорії державного фінансового контролю; перелік єдиних і обов'язкових для дотримання принципів контролю; визначення мети та основних завдань контролю; окреслення об'єктів та предмета; перелік суб'єктів контролю і їх функцій; визначення пріоритетів контрольної діяльності та механізмів реалізації контрольної функції в державному управлінні; установлення основних правил і процедур здійснення контрольних заходів та реалізації їх результатів.

Стрижнем цієї Концепції має стати розподіл державного фінансового контролю на президентський, парламентський, урядовий та судовий (див. рисунок). Безумовно, як законодавча, так і виконавча гілки влади повинні здійснювати контрольні функції. Це відразу зніме причини дискусії останніх років щодо визначення головного органу державного фінансового контролю, дасть можливість послідовно й концептуально удосконалюватися методологічній базі єдиної системи державного фінансового контролю.

На нашу думку, проблема визначення пріоритетності того чи іншого контрольного органу надумана і насамперед виникає через брак чіткого розподілу завдань, повноважень та функцій, їх дублювання. Щодо цього цікавим є такий аспект. Наукова думка у фінансовій сфері та практика діяльності вже давно розподілили контроль на три головні форми: попередній, поточний і подальший. Узявши цей критерій за основу в розробленні вищезгаданої Концепції, ми матимемо чітке структурування, оскільки абсолютна більшість контрольних відомств має свої досить специфічні завдання, чітко визначену сферу діяльності й працює за першими двома формами контролю. Головна проблема виникає при організації подальшого контролю, у розподілі завдань і повноважень між Рахунковою палатою, Головним контрольно-ревізійним управлінням та реанімованим відомчим контролем.

Сьогодні держава має понад 15 тис. розпорядників і отримувачів бюджетних коштів. В економічній площині держави діє понад 800 тис. плат-

ників податків, із них отримують ті чи інші пільги з оподаткування понад 100 тис. Вищезазначені показники свідчать, що поле контрольної діяльності достатнє для всіх контрольних органів. Звісно, для забезпечення елементарного порядку та фінансової дисципліни треба бодай раз на два роки здійснювати перевірку законності, ефективності й цільового використання бюджетних коштів, функціонування й використання державної власності, взаємовідносин платників податків із державою тощо.

Висновки. Отже, основні шляхи реорганізації і розвитку системи ДФК полягають ось у чому: формування системної і завершеної нормативно-правової бази; реформування організаційно-управлінських структур; приведення методологічної основи у відповідність із сучасними умовами та технологіями здійснення контрольних заходів; формування системи процедур контролю (методичної бази); створення цілісної науково-дослідної і навчальної бази з формування системи кадрового забезпечення; організація адекватної інформаційно-комунікаційної інфраструктури; матеріально-технічне (включаючи соціально-побутове) і фінансове забезпечення функціонування контролюючих органів.

Крім того, вважаємо, що головною функцією новоствореної системи державного фінансового контролю має стати внутрішній контроль за законністю, ефективністю й цільовим використанням державних коштів кожним розпорядником бюджетних коштів і їх отримувачем.

Зрозуміло, що в межах однієї статті не можливо розкрити всі аспекти реорганізації системи ДФК. Наразі не достатньо дослідженими є питання організаційно-управлінського й фінансового механізмів здійснення процесу реформування, що будуть предметом подальших наукових розвідок.

Список використаних джерел

1. Германчук П. К. Державний фінансовий контроль: ревізія та аудит / П. К. Германчук, І. Б. Стефанік та ін. - К. : НВП "АВТ", 2004. - 424 с.
2. Державний фінансовий контроль : навч.-метод. посіб. / Н. С. Вітвицька, І. Ю. Чумакова, М. М. Коцурпатий, Т. М. Фенченко. - К. : КНЕУ, 2004. - 408 с.
3. Дідківська Л. І. Державне регулювання економіки : навч. посіб. / Л. І. Дідківська, Л. С. Головка. - К. : Знання, 2006. - 213 с.
4. Дмитренко Г. В. Державний фінансовий контроль в Україні (податковий, казначейський, бюджетний) : монографія / Г. В. Дмитренко. - К. : ТОВ "Вид-во "Консультант", 2009. - 176 с.
5. Закон України (проект) "Про державний фінансовий контроль". - Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua>
6. Іванова І. Державний фінансовий контроль: парадигми розвитку : монографія / І. Іванова. - К. : Академвидав, 2010. - 168 с. - (Серія "Монографія").