



Ігор МИКИТЮК

ОСНОВНІ ВИМОГИ ДО ПОБУДОВИ ЄДИНОЇ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО ФІНАНСОВОГО КОНТРОЛЮ

Розглянуто концептуальні підходи щодо визначення вимог побудови Єдиної системи державного фінансового контролю та визначено власну позицію з цього питання.

Methodological approaches as to the defining requirements for the formation of the unified system of state financial control are considered and the position of the author on this problem is described.

Перехід на нові умови господарювання, впровадження нових форм і методів організації фінансових відносин у державі, а також у фінансово-господарської діяльності підприємств диктує необхідність становлення і удосконалення нової системи державного фінансового контролю як важливої умови забезпечення стійкого економічного зростання країни й зміцнення державності.

Проблемі державного фінансового контролю значну увагу приділили зарубіжні та вітчизняні науковці і практики, серед яких доцільно визначити В. Родіонову, В. Вороніна, В. Бурцева, С. Шохина, І. Стефанюка, В. Шевчука, Н. Рубана та ін.

У роботах, присвячених організації державного фінансового контролю в сучасних умовах господарювання, розглянуто тільки окремі організаційні й нормативно-правові аспекти діяльності окремих контрольних органів. Фіксація ж авторів на окремих питаннях державного фінансового контролю в принципі не сприяє широкому, комплексному й системному

погляду на всю проблему в цілому. При цьому державний фінансовий контроль не розглядається фахівцями з позиції системного підходу.

Враховуючи багатоаспектність поняття "система державного фінансового контролю", складність взаємозв'язків і взаємозалежності різних її елементів, необхідно визначити основні вимоги організації єдиної системи державного фінансового контролю, що й обумовлює актуальність дослідження. Однак сьогодні в економічній літературі відсутні теоретичні комплексні розробки цього питання. Саме тому за основу при формуванні критеріальних вимог до єдиної системи державного фінансового контролю можна взяти підходи до визначення принципів побудови державного контролю.

Необхідною умовою забезпечення ефективного фінансового контролю в Україні є налагодження спільної роботи контролюючих органів як на державному, так і на місцевому рівнях.

Ефективність роботи контролюючих органів суттєво підвищуються завдяки засобам інформації та автоматизації документообороту, які дозволяють оперативно накопичувати відповідні бази даних за наслідками контрольно-ревізійної роботи та використовувати їх для формування вихідних документів [1, 354].

У сучасних умовах особливого значення набуває необхідність якісного інформаційного забезпечення системи державного фінансового контролю. При цьому ступінь необхідності інформації повинен визначатися самим контролюючим органом.

На думку автора, державним контролерам повинно бути надано право:

- доступу до всієї необхідної для контролю інформації незалежно від її походження або стадії формування;
- безпосереднього доступу в усі приміщення об'єкта, що перевіряється (склади, сховища, виробничі приміщення тощо);
- вилучення документів, якщо це необхідно, а також опечатування об'єктів в установленому у законодавчих актах порядку;
- проведення спеціальних досліджень за фактами порушень тощо;
- вимагати у співробітників об'єктів, що перевіряються, письмових пояснень щодо всіх питань, які стосуються контрольної діяльності;
- отримувати інформацію від третіх осіб.

Усі ці права відповідним чином повинні бути закріплені в нормативно-правовому порядку. Для вирішення цього питання слід звернутися до закордонного досвіду. Наприклад, нормативно-правову основу організації фінансового контролю в зарубіжних країнах складають такі нормативно-правові акти: конституції, регламенти палат парламенту, спеціальні законодавчі акти, а також підзаконні акти. Їхній аналіз підтверджує ідею, що ефективна система державного фінансового контролю будується на базі парламенту.

У США Головне контрольно-фінансове управління як найбільший фінансово-контрольний орган має доступ практично до всіх документів міністерств і відомств. За дорученням палат і комісії Конгресу або його окремих членів Головне контрольно-фінансове управління може здійснювати оцінку результативності державних програм і діяльності федеральних відомств; проводити спеціальні перевірки й обстеження цін на продукцію, фінансово-економічних аспектів Міністерства оборони. Як головний контрольний орган, який підпорядковано тільки Конгресу США, він має право на перевірку ефективності діяльності усіх урядових програм і проектів.

Ревізорам Рахункової палати Франції на її вимогу повинні бути надані усі документи з фінансових операцій, навіть якщо вони містять секретні дані, у тому числі з питань державної безпеки, національної оборони, міжнародних справ [4, 35].

У свою чергу, посадові особи об'єктів, що перевіряються, зобов'язані створити усі умови для нормальної роботи контролерів, а законодавство, яке регулює питання державного фінансового контролю повинно передбачати норми особистої відповідальності державних контролерів за розголошення секретної інформації.

З огляду на вищезазначене, необхідно до однієї із перших вимог віднести вимогу інформаційної забезпеченості як передумови для проведення якісної перевірки та підготовки висновків про реальний стан або дії підконтрольного об'єкта. Слід зазначити, що збільшення обсягів інформації через розширення джерел її надходження від органів контролю в рамках Єдиної системи державного фінансового контролю значно ускладнює процес аналітичної обробки та прийняття рішень. А це, у свою чергу, знижує ефективність державного фінансового контролю, тому ефективний фінансовий контроль можливо здійснювати тільки при використанні інформаційних

технологій контролюючими органами. Наприклад, результатом застосування інформаційних технологій у системі органів Державної контрольно-ревізійної служби стало створення інформаційно-аналітичної системи.

Інформаційно-аналітична система органів Державної контрольно-ревізійної служби – це сукупність інформаційних ресурсів органів Державної контрольно-ревізійної служби, а також комплекс організаційного, нормативно-правового й технологічного забезпечення, за допомогою якого реалізується державна політика щодо їх створення, користування, зберігання та поширення з урахуванням вимог національної безпеки [3, 374].

На сьогодні відсутня єдина концепція проектування системи інформаційного забезпечення органів державного фінансового контролю. Наприклад, російські науковці С. Шохин і Л. Вороніна основними завданнями інформаційної системи забезпечення фінансового контролю вважають:

- формування планів контрольних заходів;
- проведення контрольних заходів;
- складання звітів про результати контрольних заходів, їх систематизацію та зберігання;
- формування інформаційної бази діючих нормативно-правових актів;
- формування картотек фахівців, що залучаються для проведення контрольних заходів і контроль виконання рішень щодо порушень з питань контролю [6, 92].

Таким чином, важливою вимогою побудови Єдиної системи державного фінансового контролю є створення в державі ефективною автоматизованою інформаційно-аналітичної системи на основі сучасних інформаційних технологій, яка призначена для збирання, зберігання, пошуку та видачі інформації про всі здійснені контрольні заходи та їхні

результати, тобто для систематизації даних контролю та узагальнюючого висновку.

Ще однією умовою повинні бути комплексність і пріоритетність. Вимога комплексності означає, що об'єкти різного типу для цілісної уяви про їхній стан повинні бути охоплені комплексним контролем. Комплексність передбачає необхідність охоплення контролем усіх основних об'єктів з широкого кола підконтрольних питань. А це, насамперед, вимагає проведення контролю найважливіших об'єктів.

У матеріалах конгресу Європейської організації вищих контрольних органів зазначено, що контрольному органу немає сенсу охоплювати контролем усю фінансову діяльність держави, але необхідно піддати контролю ті об'єкти, де гарантована як результат контролю найбільша віддача й максимальне сприяння економії державних коштів [3, 40]. Таким чином, державний фінансовий контроль повинен мати стратегічне значення, а не займатися незначними операціями, що може відволікати увагу від важливіших задач, тобто мова йде про вимогу ефективності контролю. При цьому при виконанні завдань контрольного заходу повинні застосовуватися процедури, які забезпечують суворе дотримання встановленої політики, стандартів і методології, іде можливим є застосування інструментальних засобів на кшталт пакетів програм, з метою допомоги контролерам діяти відповідно з цими процедурами.

Система державного фінансового контролю повинна відповідати вимогам економічної ефективності, тобто витрати на контроль не повинні перебільшувати очікуваних збитків через відсутність контрольних заходів. Ця вимога передбачає також необхідність оптимізації організаційної структури державного фінансового контролю, тобто виявлення та спрощення зайвих ланок, оптимального поєднання централізованого й децентралізованого управління в структурі органів.

Ефективність системи державного фінансового контролю пов'язана, перш за все, з тим, наскільки підпорядкована регламенту контрольна діяльність. На думку автора, без регламентації та застосування типових рішень у тій чи іншій ситуації контрольна організація не може працювати злагоджено по всіх її ланках. Адже, і це очевидно, наскільки діяльність підпорядкована чіткому регламенту, настільки можна очікувати від неї успіху. Ось чому необхідно встановити процедури, що визначають характер, масштаби, періодичність і час проведення контрольних заходів. При цьому необхідно враховувати, що єдина система державного фінансового контролю – це складна багаторівнева система, утворена низкою підсистем, кожна з яких має власну структуру й логіку розвитку. Отже, важливою вимогою до єдиної системи є необхідність здійснювати контроль на основі чіткої взаємодії і координації всіх зусиль для вирішення завдань державного фінансового контролю. До зазначених вище вимог необхідно додати вимоги оптимальної централізації та чіткого розмежування функцій органів державного фінансового контролю.

У системі органів державного фінансового контролю повинні бути затверджені програми й робочі плани, які ясно викладають мету контрольного заходу, методи їх проведення, розподіл обов'язків між учасниками, потребу в залученні зовнішніх експертів, графік проведення і необхідні ресурси. Важливим моментом є розгляд усіх факторів, які можуть здійснити вплив на процес проведення перевірки, включно з існуючими ризиками.

Динамічність, стійкість, безперервність функціонування системи в цілому і кожного окремого її органу обумовлюється єдністю й оптимальним рівнем централізації її організаційної структури. Водночас кожна окрема контрольна функція повинна бути закріплена тільки за одним органом державного фінансового контролю, тобто закріплення однієї функції за декількома

органами контролю є небажаним для недопущення безвідповідальності. Проте закріплення декількох контрольних функцій за одним контрольним органом допустимо. Зважаючи на цю вимогу необхідно встановити процедури розв'язання незгоди, які можуть виникнути між співробітниками, що здійснюють контрольний захід, та тими, хто перевіряє.

Увага, що приділяється сьогодні безперервності розвитку та вдосконаленню методології державного фінансового контролю, не випадкова. Адже, з часом навіть найпрогресивніші методи застарівають. Система державного фінансового контролю повинна бути побудована таким чином, щоб можна було швидко й ефективно налаштовуватись на вирішення нових завдань, на застосування нових методів контролю, як то аудиту ефективності.

Логічним при розгляді вимог побудови єдиної системи державного фінансового контролю вбачається виділення вимог підконтрольності кожного суб'єкта державного фінансового контролю. Правомірно вести мову про те, що всі органи системи державного фінансового контролю повинні відповідним чином звітувати про свою діяльність, тобто бути підзвітними на предмет якості виконання своїх функцій.

Вирішальну роль у забезпеченні ефективного функціонування єдиної системи державного контролю відіграє, *по-перше*, компетентність кадрів; *по-друге*, адекватне закріплення в нормативно-правових актах їхнього матеріального, політичного й соціального захисту.

Підводячи підсумок зазначимо, що система забезпечення ефективної діяльності органів державного фінансового контролю повинна базуватися на таких вимогах:

- якісне інформаційне забезпечення;
- комплексність і пріоритетність;
- економічна ефективність;
- регламентація;
- чітка взаємодія всіх підсистем та координація дій вирішення завдань

- державного фінансового контролю;
- єдність і оптимальний рівень централізації її організаційної структури;
 - безперервність розвитку та вдосконалення контролю;
 - підконтрольність кожного суб'єкта державного фінансового контролю;
 - компетентність і сумлінність контролерів.

Таким чином, система забезпечення функціонування державного фінансового контролю повинна відповідати низці чітких вимог, однак про повну відповідність останнім говорити не доводиться. Необхідно найближчим часом вжити рішучих заходів з виправлення існуючої ситуації у цій сфері.

Література

1. Базась М. Ф. *Методика та організація фінансового контролю: Підручник*. – К.: МАУП, 2004. – 440 с.
2. Валчихин В. Г. *Европейская организация внешних контрольных органов (ЕВРОСАИ) // Контроллинг*. – 1991. – № 4. – С. 40–45.
3. Германчук П. К., Стефанюк І. Б., Рубан Н. І., Александров В. Т. Назарчук О. І. *Державний фінансовий контроль ревізії та аудит*. – К.: НВП "АВТ", 2004. – 424 с.
4. Иванов В. *Высший контрольный орган Франции – Суд счетов // Контроллинг*. – 1991. – № 3. – С. 35–38.
5. Чернявский В. С. *Государственный финансовый контроль: проблемы эффективности // Финансовое право*. – 2004. – № 4. – С. 16.
6. Шохин С. О., Веронина Л. И. *Бюджетный финансовый контроль и аудит. Теория и практика применения в России: Науч.-метод. пособие*. – М.: Финансы и статистика, 1997. – 240 с.