

Василь Дем'янишин

д.е.н., професор, професор кафедри фінансів ім. С. І. Юрія,
Західноукраїнський національний університет, м. Тернопіль,

Василь Дем'янишин

аспірант кафедри фінансів ім. С. І. Юрія,
Західноукраїнський національний університет, м. Тернопіль

СТРАТЕГІЧНІ ЗАСАДИ МОДЕРНІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОГО ВНУТРІШНЬОГО ФІНАНСОВОГО КОНТРОЛЮ ФОРМУВАННЯ І ВИКОРИСТАННЯ ПУБЛІЧНИХ ФІНАНСОВИХ РЕСУРСІВ

На всіх етапах розвитку Української держави чинна влада приділяла увагу розвитку державного внутрішнього фінансового контролю публічних фінансових ресурсів. Ці питання знаходили відображення у багатьох законодавчих актах, постановах Кабінету Міністрів України, нормативних актах всіх органів державного фінансового контролю.

У Бюджетному кодексі України [1] зазначено, що органи державного фінансового контролю зобов'язані проводити різні контрольні заходи щодо: цільового та ефективного використання коштів бюджетів усіх рівнів, включаючи здійснення державного фінансового аудиту; правильності, достовірності розрахунків потреби у бюджетних ресурсах при складанні бюджетних запитів та показників державного і місцевих бюджетів; відповідності взятих розпорядниками бюджетних коштів усіх рівнів бюджетних зобов'язань бюджетним асигнуванням, паспортам бюджетних програм; ведення бухгалтерського обліку у державному секторі, складання фінансової звітності стосовно виконання бюджетних програм, кошторисів бюджетних установ тощо; стану організації державного внутрішнього фінансового контролю формування і використання публічних фінансових ресурсів та внутрішнього державного аудиту у всіх розпорядників бюджетних коштів.

Відповідно до Бюджетного кодексу України органи державного внутрішнього контролю зобов'язані щомісячно надавати центральним органам державної влади результати контролю формування і використання публічних фінансових ресурсів.

У Стратегії 142-р [2] зазначено, що стан впровадження державного внутрішнього контролю в Україні залишається недостатнім. Повільний процес розвитку цього контролю обумовлений неналежним рівнем координації контрольно-економічної діяльності у сфері публічних фінансів та ускладнювався через такі фактори:

– «центральний підрозділ гармонізації не виконує необхідних координаційних функцій у сфері фінансового управління та контролю у державному секторі, що передбачені концепцією державного внутрішнього фінансового контролю;

– внутрішній аудит у бюджетних установах не повною мірою виконує свої функції як інструмент із налагодження керівником ефективної системи внутрішнього контролю, спрямованої на запобігання порушенням у бюджетному

процесі, внаслідок недостатнього розуміння із сторони керівництва та неналежної професіоналізації внутрішніх аудиторів;

– керівники різних рівнів не повною мірою усвідомлюють свою відповідальність щодо забезпечення ефективного управління бюджетними коштами на всіх стадіях бюджетного процесу та не розуміють сутності державного внутрішнього фінансового контролю, зокрема внутрішнього контролю та внутрішнього аудиту» [2].

Цією Стратегією було поставлено завдання у складі Міністерства фінансів України створити центральний підрозділ гармонізації державного внутрішнього фінансового контролю. Ефективність внутрішнього державного аудиту доцільно було значно підвищити до рівня вимог європейських стандартів. Запровадження дієвої системи державного внутрішнього контролю повинно узгоджуватися із заходами, передбаченими Стратегією реформування державного управління Україною [3] та забезпечувати у галузевих міністерствах і відомствах якісне планування та належну організацію виконання планів контрольної-економічної роботи, моделювання ефективної структури державного внутрішнього контролю, належне управління ризиками, проведення контрольних заходів відповідно до наукових принципів державного фінансового контролю.

На проблемах державного внутрішнього контролю формування і використання публічних фінансових ресурсів акцентовано увагу у Стратегії 1805-р [4], де уряд зазначив, що більшість державних органів не створили комплексну систему державного внутрішнього фінансового контролю, як цього вимагає стаття 26 Бюджетного кодексу України [1]. Така комплексна система передбачає створення окремих взаємозв'язаних між собою підрозділів, які б забезпечували: усесторонню оцінку якості управління публічними фінансовими ресурсами у процесі фінансового моніторингу, державного внутрішнього фінансового аудиту, фінансового інспектування; ефективний контроль за правильністю ведення бухгалтерського обліку, достовірністю фінансової звітності у публічному секторі; забезпечення економного, раціонального використання публічних фінансових ресурсів, результативності роботи усіх розпорядників бюджетних коштів у процесі прийняття науково обґрунтованих управлінських рішень; проведення всеохоплюючого аналізу та оцінки фінансово-господарської діяльності підконтрольних розпорядників бюджетних коштів; прийняття превентивних заходів щодо попередження порушень фінансового законодавства, негативних впливів зовнішніх та внутрішніх фінансових викликів, загроз, ризиків, а також дотримання економічних інтересів держави у результаті прийняття управлінських рішень; наукову обґрунтованість показників доходів і видатків бюджетів усіх рівнів.

У Бюджетному кодексі України зазначено: «Розпорядники бюджетних коштів в особі їх керівників організовують внутрішній контроль і внутрішній аудит та забезпечують їх здійснення у своїх установах і на підприємствах, в установах та організаціях, що належать до сфери управління таких розпорядників бюджетних коштів.

Внутрішнім контролем є комплекс заходів, що застосовуються керівником для забезпечення дотримання законності та ефективності використання бюджетних коштів, досягнення результатів відповідно до встановленої мети, завдань, планів і вимог щодо діяльності розпорядника бюджетних коштів і підприємств, установ та організацій, що належать до сфери його управління.

Внутрішнім аудитом є діяльність, спрямована на удосконалення системи управління, внутрішнього контролю, запобігання фактам незаконного, неефективного та нерезультативного використання бюджетних коштів, виникненню помилок чи інших недоліків у діяльності розпорядника бюджетних коштів і підприємств, установ та організацій, що належать до сфери його управління, та яка передбачає надання незалежних висновків і рекомендацій. Для здійснення внутрішнього аудиту розпорядник бюджетних коштів в особі керівника утворює самостійний структурний підрозділ внутрішнього аудиту, що є підпорядкованим і підзвітним безпосередньо такому керівнику.

Основні засади здійснення внутрішнього контролю і внутрішнього аудиту та порядок утворення підрозділів внутрішнього аудиту визначаються Кабінетом Міністрів України. Організаційно-методологічні засади здійснення внутрішнього контролю і внутрішнього аудиту визначаються Міністерством фінансів України, яке забезпечує формування та реалізацію державної політики у сфері державного внутрішнього фінансового контролю, у тому числі здійснює оцінку функціонування систем внутрішнього контролю і внутрішнього аудиту» [1].

Практичні підходи до здійснення державного внутрішнього контролю не орієнтуються на питаннях підвищення ефективності роботи бюджетних установ. Залишається низькою інституційна спроможність та реальна незалежність більшості підрозділів державного внутрішнього фінансового аудиту.

З метою досягнення стратегічної мети Міністерству фінансів України доцільно розробити та здійснити на практиці дієві заходи щодо переваг нової системи державного внутрішнього фінансового контролю та внутрішнього аудиту. Такі заходи крім традиційних дій, повинні передбачати ефективне управління ризиками. Значне посилення ефективності державного внутрішнього контролю повинно сприяти переорієнтації заходів на покращення роботи бюджетних установ, попередження зовнішніх та внутрішніх викликів, загроз і ризиків.

Стратегічні заходи спрямовуватимуться на практичній реалізації державного внутрішнього фінансового контролю, що сприятиме також значному посиленню моральної та матеріальної відповідальності керівників за результати управлінської діяльності, напрями розвитку бюджетних установ в цілому, Особлива увага спрямовуватиметься на підвищення ефективності, реальної спроможності та незалежності державного внутрішнього фінансового контролю, особливо аудиту. Передбачається значне розширення інституційної спроможності центрального підрозділу гармонізації Міністерства фінансів України.

Відповідно досить потужні завдання уряд ставить перед таким центральним органом виконавчої влади як Державна аудиторська служба України [5]. Ця служба повинна акцентувати свою увагу на таких найважливіших питаннях:

– посилення контролю за: цільовим, раціональним, ефективним використанням публічних фінансових ресурсів; забезпеченням економії публічних фінансових ресурсів; підвищенням результативності в роботі усіх розпорядників бюджетних коштів; дотриманням бюджетного законодавства під час складання, розгляду, затвердження і виконання бюджетів усіх рівнів; належним станом організації державного внутрішнього фінансового контролю і державного внутрішнього аудиту;

– забезпечення проведення належної оцінки якості управління публічним фінансовими ресурсами, досягнення економії цих ресурсів, належного рівня фінансово-господарської діяльності установ, високих показників ефективності й результативності в роботі підконтрольних об'єктів;

– вжиття дієвих заходів стосовно усунення під час проведення державного внутрішнього контролю порушень чинного законодавства, притягнення до відповідальності порушників фінансової дисципліни, відшкодування нанесених збитків;

– розробку пропозицій та організації контролю за їх виконанням стосовно превентивних заходів щодо попередження порушень фінансового законодавства, негативної дії зовнішніх, внутрішніх загроз, викликів та ризиків;

– спрямування роботи Державної аудиторської служби України на оцінку конкретних результатів діяльності підконтрольних об'єктів, інформування відповідних органів про порушення, зловживання, помилки, які спричинили невиконання функцій і завдань, неналежне використання публічних фінансових ресурсів, прийняття необґрунтованих рішень, укладання неефективних контрактів й угод, нанесення збитків державі тощо.

Стратегічні засади модернізації державного внутрішнього контролю формування і використання публічних фінансових ресурсів полягають у: інтеграції нових аспектів цього контролю відповідно до європейських стандартів у практичну діяльність усіх розпорядників бюджетних коштів; підготовці нового методичного забезпечення стосовно практичного впровадження нових інтеграційних аспектів системи державного внутрішнього фінансового контролю, включаючи організацію управління ризиками, розпорядниками коштів усіх рівнів; переорієнтації практичної діяльності з державного внутрішнього фінансового аудиту на проведення системного аналізу, оцінки ефективності та результативності системи державного внутрішнього фінансового контролю, належного виконання функцій і завдань усіх бюджетних програм, належної якості надання публічних послуг, ефективного виконання усіх запланованих заходів і досягнення поставлених цілей; посиленні контролю за виконанням пропозицій, наданих за результатами державних внутрішніх фінансових аудитів; впровадженні у практику національної сертифікації внутрішніх аудиторів органів публічного управління; започаткування нових підходів щодо оцінювання функціонування системи державного внутрішнього фінансового аудиту всіх об'єктів державного внутрішнього фінансового контролю; посиленні незалежності підрозділів державного фінансового аудиту; впровадженні у практику діяльності всіх міністерств аудиторських комітетів; започаткування практики автоматизації

процесів у сфері державного внутрішнього фінансового контролю та аудиту шляхом створення інтерактивного порталу з питань функціонування державного внутрішнього фінансового контролю. Всі ці заходи та напрацьовані засади, на нашу думку, сприятимуть підвищенню ефективності та результативності державного внутрішнього фінансового контролю формування і використання публічних фінансових ресурсів, інтеграцію державного внутрішнього фінансового контролю у європейську систему.

Список використаних джерел:

1. Бюджетний кодекс України. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2456-17> (дата звернення: 1.10.2023).
2. Стратегія реформування системи управління державними фінансами на 2017-2020 роки: Схвалено розпорядженням Кабінету Міністрів України від 8.02.2017 р. № 142-р. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/142-2017-p> (дата звернення: 1.10.2023).
3. Стратегія реформування державного управління України на 2022-2025 роки: Схвалена Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 21.07.2021 р. № 831-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/831-2021-p#Text> (дата звернення: 1.10.2023).
4. Стратегія реформування системи управління державними фінансами на 2022-2025 роки: Схвалено розпорядженням Кабінету Міністрів України від 29.12.2021 р. № 1805-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1805-2021-p#Text> (дата звернення: 1.10.2023).
5. Положення про Державну аудиторську службу України: Затверджено Постановою Кабінету Міністрів України № 43 від 03.02.2016 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/43-2016-p#Text> (дата звернення: 1.10.2023).